

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2002:8

*Perustuslakiuudistukseen liittyviä  
selvityksiä*

*Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite*



# KUVAILELEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
19.11.2002

Tekijät		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Perustuslain seurantatyöryhmän selvityksiä: Teija Tiilikainen Markku Suksi Risto Sänkiäho Niina Kasurinen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä	
Julkaisun nimi Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite.			
Julkaisun osat			
Tiilikainen, Teija, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta.			
Suksi, Markku, Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta.			
Sänkiäho, Risto, Kansalaiset ja perustuslakiuudistus. Perustuslakiaineiston tiedotuskampanja.			
Niina Kasurinen, Selvitys voimassa olevien poikkeuslakien suhteesta uuteen perustuslakiin.			
Tiivistelmä			
Perustuslain seurantatyöryhmä teetti työhönsä liittyen neljä erillisselvitystä, jotka julkaistaan työryhmän mietinnön liitteenä.			
Valtiotieteen tohtori, dosentti Teija Tiilikainen on laatinut selvityksen siitä, miten uuteen perustuslakiin sisältyvät säännökset ulkopoliittikan johtamisesta ja ulkopoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä ovat toimineet käytännössä. Selvitystä varten on haastateltu keskeisiä ulkopoliittikan toimijoita.			
Professori Markku Suksi on laatinut vertailevan katsauksen kansanäänestyksestä valtiollisen osallistumisen muotona. Selvityksessä on tarkasteltu nykyistä tilannetta Euroopan eri valtioissa.			
Professori Risto Sänkiäho on selvittänyt perustuslakiuudistuksesta järjestetyn tiedotuskampanjan onnistumista. Menetelmänä selvityksen toteuttamisessa on käytetty kyselytutkimusta.			
Oikeustieteen kandidaatti Niina Kasurinen laatii selvityksen ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien suhteesta perustuslain säännöksiin. Selvityksen ohjaajana toimii professori Mikael Hidén.			
Avainsanat: (asiasanat)			
Perustuslaki, valtiosääntö, ulkopoliittikka, kansanäänestys, tiedotus, poikkeuslaki			
Muut tiedot			
Yhteyshenkilö oikeusministeriössä Tuula Majuri			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:8		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-012-1
Kokonaissivumäärä 264	Kieli suomi	Hinta 25 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum  
19.11.2002

Författare Utredningar av uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen: Teija Tiilikainen Markku Suksi Risto Sänkiaho Niina Kasurinen		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Utredningar om grundlagsreformen. Bilaga till betänkandet av uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen (Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite)			
Publikationens delar Tiilikainen, Teija: Finlands utrikespolitiska ledningssystem enligt grundlagen. En utvärdering av hur systemet fungerar (Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta).  Suksi, Markku: Folkomröstning som deltagandeform på den nationella nivån. En jämförande översikt enligt statsförfattningar i några europeiska länder (Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus eräiden Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta).  Sänkiaho, Risto: Medborgarna och grundlagsreformen. Informationskampanjen om grundlagsmaterialet (Kansalaiset ja perustuslakiuudistus. Perustuslakiaineiston tiedotuskampanja).  Kasurinen, Niina: Förhållandet mellan den nya grundlagen och undantagslagarna som stiftades före 1.3.2000 (Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin).			
Referat  Uppföljningsarbetsgruppen för grundlagen lät i anslutning till sitt arbete utarbeta fyra separata utredningar som publiceras som bilaga till arbetsgruppens betänkande.  Politics doktor, docent Teija Tiilikainen har utarbetat en utredning om hur bestämmelserna om ledningen av utrikespolitiken och det utrikespolitiska beslutssystemet som ingår i den nya grundlagen har fungerat i praktiken. I utredningen har intervjuats centrala aktörer inom utrikespolitiken.  Professor Markku Suksi har utarbetat en jämförande översikt om folkomröstning som deltagandeform på den nationella nivån. I utredningen har betraktats det nuvarande läget i olika europeiska stater.  Professor Risto Sänkiaho har utrett hur informationskampanjen om grundlagsreformen lyckades. Utredningsmetoden var en enkät.  Juris kandidat Niina Kasurinen har utarbetat en utredning om förhållandet mellan grundlagens bestämmelser och undantagslagarna som stiftades innan den nya grundlagen trädde i kraft. Handledaren var professor Mikael Hidén.			
Nyckelord Grundlag, statsförfattning, utrikespolitik, folkomröstning, information, undantagslag			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) Kontaktperson vid justitieministeriet: Tuula Majuri			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2002:8		ISSN 1458-6452	ISBN 952-466-012-1
Sidoantal 264	Språk finska	Pris 25 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

## ESIPUHE

Oikeusministeriö asetti 13 päivänä syyskuuta 2001 työryhmän laatimaan selvitystä 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulleen uuden perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän mietintö valmistui 6 päivänä marraskuuta 2002 (oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7). Perustuslain seurantatyöryhmä teetti työhönsä liittyen neljä erillisselvitystä, jotka julkaistaan työryhmän mietinnön liitteenä. Erillisselvityksissä esitetyistä näkemyksistä vastaavat selvitysten laatijat.

Valtiotieteen tohtori, dosentti Teija Tiilikainen on laatinut selvityksen siitä, miten uuteen perustuslakiin sisältyvät säännökset ulkopoliittikan johtamisesta ja ulkopoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä ovat toimineet käytännössä. Selvitystä varten on haastateltu keskeisiä ulkopoliittikan toimijoita.

Professori Markku Suksi on laatinut vertailevan katsauksen kansanäänestyksestä valtiollisen osallistumisen muotona. Selvityksessä on tarkasteltu nykyistä tilannetta Euroopan eri valtioissa.

Professori Risto Sänkiaho on selvittänyt perustuslakiuudistuksesta järjestetyn tiedotuskampanjan onnistumista. Menetelmänä selvityksen toteuttamisessa käytettiin kyselytutkimusta.

Oikeustieteen kandidaatti Niina Kasurinen laatii selvityksen ennen uuden perustuslain voimaantuloa säädettyjen poikkeuslakien suhteesta perustuslain säännöksiin. Selvityksen ohjaajana toimii professori Mikael Hidén. Selvitys ei ole vielä valmistunut. Se julkaistaan myöhemmin perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön painatussa liiteosassa.

Helsingissä 15 päivänä marraskuuta 2002

Ylijohtaja

Pekka Nurmi



## SISÄLLYSLUETTELO

Tiilikainen, Teija, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta.....	1
Suksi, Markku, Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta .....	15
Sänkiaho, Risto, Kansalaiset ja perustuslakiuudistus. Perustuslakiaineiston tiedotuskampanja.....	80
Kasurinen, Niina, Ennen 1.2.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin.....	123





**SUOMEN ULKOPOLIITTINEN JOHTAMISJÄRJESTELMÄ UUDEN  
PERUSTUSLAIN MUKAAN**

**Arvio järjestelmän toimivuudesta**

**Teija Tiilikainen**

## 1. Johdanto

Suomalainen presidentti-instituutio hakee uutta profiilia tilanteessa, jossa poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä on tietoisesti vahvistettu jo kahden vuosikymmenen ajan. Suomen poliittiselle järjestelmälle oli pitkään luonteenomaista tietynlainen kaksijakoisuus. Sisäpolitiikkaa johdettiin perinteisen parlamentaarisen koneiston voimin, kun taas ulkopoliittinen johtajuus perustui vahvemmin presidentti-instituutioon pohjautuvaan henkilöjohtajuuteen. Parlamentaaristen pyrkimysten vahvistuminen ja kansainvälistymiskehityksen myötä mahdolliseksi käynyt rajanveto ulko- ja sisäpolitiikan välillä ovat muokkaamassa koko presidentti-instituutiota uuteen uskoon siihen liitettävine toimivaltuuksineen.

Toisaalta, ei ainoastaan presidentti-instituutio, vaan koko ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä on hakemassa uutta muotoaan niiden muutospaineiden alaisuudessa, joita siihen viime vuosikymmeninä on kohdistunut. Järjestelmän uudet muodot sinetöitiin vuoden 2000 maaliskuussa voimaan astuneessa uudessa perustuslaissa, jonka 93§:n mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Samalla uusi perustuslaki vahvisti myös sen jo aiemmin käytössä olleen vallanjaon, jonka mukaan maan EU-politiikka luetaan kokonaisuudessaan valtioneuvoston johdettavaksi.

Viimeistään uuden perustuslain myötä Suomi siirtyi selkeästi kaksihuippuisen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän aikakauteen. Niukalle tyylilleen uskollisena perustuslaki ei määrittele järjestelmän kahden huipun välistä vallanjakoa tyhjentävästi. Tämän artikkelin tarkoituksena on arvioida niitä muotoja, jotka ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä ensimmäisinä uuden perustuslain voimassaolovuosina on saanut, samoin kuin järjestelmän toimivuutta yleensä. Artikkelin alkaa lyhyellä historiallisella katsauksella ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän taustoihin.

## 2. Yhteistoiminnassa johtamisen historia

Maaliskuussa vuonna 2000 voimaan astuneeseen yhtenäiseen perustuslakiin kirjattua ulkopoliittista johtamisjärjestelmää voi perustuslain kirjaimen tasolla pitää merkinä uuteen aikaan siirtymisestä. Suomen johtavien valtiolinten väliset valtasuhteet ovat 1960-luvun lopulta saakka olleet lähes jatkuvien muutosten ja uudelleenarvioinnin kohteina. Muutosten tavoitteena on ollut parlamentarismien vahvistaminen Suomen poliittisessa järjestelmässä. Ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä säilyi kuitenkin varsin vahvasti näiltä parlamentarismipyrkimyksiltä suojattuna aina 1990-luvulle saakka. Tuolloin Suomen osallistumisesta eurooppalaiseen integraatioon nousi se voima, joka pakotti myös presidenttivetoisen ulkopoliittisen johtajuuden mukautumaan yleiseurooppalaiseen parlamentarisaatiokehitykseen.

Vuonna 1919 voimaan astuneeseen hallitusmuotoon kirjatut säännökset loivat perustan vahvasti presidenttikeskeiselle ulkopoliittiselle johtamisjärjestelmälle. Keskeisenä säännöksenä toimi HM 33 §, jonka mukaan

”Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti kuitenkin niin, että sopimukset ulkomaal-  
tojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat  
lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. So-  
dasta ja rauhasta päättää presidentti eduskunnan suostumuksella.

Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettavat sen ministeriön kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.”

Ulkopoliittisen vallankäytön johtavia säännöksiä on pidetty sanamuodoltaan varsin yleisluontoisina ja niiden on katsottu sisältävän huomattavaa tulkinnanvaraa yhtä hyvin ulkopoliitiikan sisällön määrittelyyn kuin valtioelinten välisen toimivallanjaonkin suhteen<sup>1</sup>. Useiden valtiosäännön asiantuntijoiden mukaan mikään ei hallitusmuodon säätämisen yhteydessä viittannut siihen, että presidentin ja valtioneuvoston suhde olisi ulkoasioiden hoidon alueella tarkoitettu tavallisesta poikkeavaksi.<sup>2</sup> Tästä on todisteena myös se, että presidentti määrättiin tekemään ulkopoliittiset päätöksensä samalla tavalla kuin muutkin päätökset, eli valtioneuvostossa toimivaltaisen ministerin esittelystä (HM 34 §). Sotia edeltävällä ajalla parlamentaariset muodot olivat etualalla ulkopoliitiikan johtamisessa. Tasavallan presidentti teki muodolliset päätökset, mutta politiikkaa ohjasi ulkoasiainministeri tai pääministeri.<sup>3</sup>

Toisesta maailmansodasta lähtien ulkopoliitiikan merkitys korostui ja ulkopoliittikkaa ryhdyttiin pitämään presidentin erityistehtävänä. Kylmän sodan ajan jännitteinen kansainvälispoliittinen ilmapiiri yhtä hyvin kuin presidentti Urho Kekkosen persoona johtivat ulko- ja sisäpolitiikan välisen rajan hämärtymiseen ja presidentin ulkopoliittisen johtajuuden muuttumiseen välineeksi myös sisäpolitiikan ohjailussa. Presidentti johti ulkopoliittikkaa yksityiskohtia koskevien päätösten yhtä hyvin kuin suurempien linjaratkaisujenkin muodossa, mikä johti sekä koko valtioneuvoston että ulkoministerin itsenäisen roolin marginalisoitumiseen<sup>4</sup>. Presidentti Koiviston ajalla sekä presidentin henkilö että hänen kaudellaan tehdyt valtiosääntöuudistukset korostivat jälleen ulkopoliitiikan johtamisen parlamentaarisia muotoja.

#### *Ulkopoliittista johtamisjärjestelmää sivunneet valtiosääntömuutokset*

1960-luvulta lähtien vallinneet pyrkimykset parlamentarismiin vahvistamiseksi poliittisessa järjestelmässä johtivat useisiin perustuslakien osittaisuudistuksiin, joilla presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia kavennettiin.<sup>5</sup> Presidentin laajoille ulkopoliittisille valtaoikeuksille pohjan antaneen hallitusmuodon 33 §:n varsinaiseen sanamuotoon ei kuitenkaan koskettu.

Keskustelu presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien rajoittamisesta käynnistyi 1990-luvun alussa, kun eduskunta ja erityisesti sen perustuslakivaliokunta pyrkivät ohjaamaan valtiosääntöuudistuksia myös tähän suuntaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 4/91) valtiosäännön uudistustyötä tuli jatkaa mm. valtioneuvoston muodostamismenettelyyn ja presidentin ulkopoliittisten päätöksentekomuotojen kehittämisen osalta. Tavoitteena tuli olla mahdollisimman pitkälle samanlaisten menettelytapojen noudattaminen kuin muitakin presidentin valtaoikeuksia käytettäessä. Ulkopoliittisen päätöksenteon uudistamista arvioitiin oikeusmi-

<sup>1</sup> Nousiainen 1985, 384.

<sup>2</sup> Jyränki 2000, 32; Nousiainen 1985, 384.

<sup>3</sup> Meres-Wuori, 1998, 69.

<sup>4</sup> Nousiainen 1985, 388.

<sup>5</sup> Vuonna 1987 presidentin lykkäävä veto-oikeus lakien vahvistamisessa muutettiin palautusoikeudeksi, jolloin laki ei enää siirtynyt vaalien jälkeiselle eduskunnalle. Samassa yhteydessä presidentin roolia hallituksen muodostamisessa kavennettiin velvoittamalla häntä kuulemaan eduskunnan puhemiestä sekä eduskunnan eri ryhmiä valtioneuvoston kokoonpanoa muutettaessa. Vuonna 1991 presidentin oikeutta hajoittaa eduskunta rajoitettiin samoin kuin hänen oikeuttaan myöntää ero valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Presidentin vaalitavan muutosten on puolestaan katsottu toimineen pikemminkin presidentin roolia vahvistavaan suuntaan. Presidentinvaali muutettiin ensin suoran henkilövaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmäksi (1987) ja sitten edelleen suoraksi henkilövaaliksi (1991).

nisteriön asettamassa toimikunnassa Paavo Nikulan johdolla<sup>6</sup>. Toimikunta teki suuren määrän päätöksenteon parlamentarisointiin ja valtioneuvoston sekä pääministerin ulkopoliittisen roolin korostamiseen tähtääviä esityksiä. Euroopan integraatio nousi jo tämän toimikunnan mietinnössä esiin sellaisena voimana, jonka arveltiin tuottavan muutoksia Suomen ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään.

Varsinaisesti ETA- ja EY-jäsenyyksien vaikutuksia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin, päätöksentekoon ja työnjakoon ulkoasioissa käsiteltiin Seppo Tiitisen johtamassa valtioneuvoston asettamassa valtiosääntökomitea 1992:ssa.<sup>7</sup>

Valtiosääntökomitean työ toimi pohjana niille ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään tehdyille muutoksille, joita Suomen ETA- ja myöhemmin EU-jäsenyyden katsottiin edellyttävän. Muutosten tarkoituksena oli yhtäältä varmistaa valtioneuvoston rooli suurelta osin sisäpolitiikkaan lukeutuvissa EU-asioissa ja toisaalta luoda myös eduskunnalle vaikutusmahdollisuudet integraatioon liittyvässä päätöksenteossa. Muutokset saatiin aikaan HM 33 §:ää täydentämällä kuitenkin ilman, että sen 1 mom. sanamuotoon koskettiin. HM 33 § a kuului uudessa muodossaan seuraavasti:

”Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä puolesta myöskään edellyttä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.”

Perustuslakivaliokunta teki muutosesitysten pohjana olevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä tulkintoja, joilla on ollut keskeinen rooli myöhemmin tehtyjä linjanvetoja ajatellen. Perustuslakivaliokunta linjasi ensinnäkin kaikki EU:n neuvoston tekemät päätökset HM 33,2 §:n alaan kuuluviksi päätöksiksi ja näin ollen valtioneuvoston valmisteluun ja päätöksentekoon kuuluviksi. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisesti, että ”esille tulevien asioiden laatu ei sinänsä vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden määräytymiseen, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa myös esimerkiksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat”. Valiokunta selvitti edelleen tähän liittyen käsitystään, jonka mukaan on erityisen tarkoituksenmukaista, että varsinkin merkittävissä ulko- tai turvallisuuspolitiikkaa koskevissa unioniasioissa valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Eduskunnan roolia EU-asioihin liittyvässä päätöksenteossa vahvistettiin liittämällä valtiopäiväjärjestykseen erityinen 4a –luku. Siinä säädettiin tavasta, jolla eduskunnan tiedonsaanti ja osallistuminen EU-asioden valmisteluun mahdollistetaan. Ensimmäisen kohdan (54 a §) mukaan pääministerin tulee etukäteen sekä kokousten jälkeen antaa suurelle valiokunnalle sekä ulkoasianvaliokunnalle tietoja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista. Sama informointivelvoite liittyy myös hallitustenvälisiin konferensseihin (54 g §). Toisessa kohdassa (54 b §) valtioneuvosto velvoitetaan antamaan eduskunnan puhemiehelle tiedoksi neuvoston päätettäväksi tarkoitettujen ja eduskunnan toimivaltaan kuuluvien normien valmistelun käynnistämi-

<sup>6</sup> Ulkopoliitiikka ja kansainväliset asiat. Komiteamietintö 1992:2. Oikeusministeriö.

<sup>7</sup> Komitea luovutti kaksi mietintöä, joista ensimmäinen (Komiteamietintö 1992:23) koski ETA-sopimuksen vaikutuksia ja loppumietintö (Komiteamietintö 1994:4) Euroopan unionin vaikutuksia Suomen valtiosääntöön.

sestä EU:n piirissä. EU-asioita valmistelevat erikoisvaliokunnat sekä suuri valiokunta määrätään saamaan valtioneuvostolta tietoa unioniasioden valmistelusta (54 d, e §).

### 3. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen johtamisjärjestelmän muodot uuden perustuslain mukaan

Välittömästi Suomen EU-jäsenyyden ja siitä aiheutuneiden valtiosääntömuutosten jälkeen oikeusministeriö asetti (12.5.1995) työryhmän selvittämään perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarvetta. Työryhmä jätti seuraavana vuonna ehdotuksensa yhtenäiseksi perustuslaiksi. Ehdotuksessa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat säännökset oli koottu omaan, kahdeksanteen lukuunsa.<sup>8</sup> Työryhmä nosti esille joitakin erityistä selvittämistä edellyttäviä asiaryhmiä, joihin myös kansainvälisten asioiden sääntely luettiin.

Välittömästi työryhmän esityksen valmistumisen jälkeen valtioneuvosto asetti erityisen komitean laatimaan ehdotusta uudeksi, yhtenäiseksi perustuslaiksi. Komitea otti keskeiseksi päämääräkseen kansainvälisiä suhteita koskevan kahdeksannen luvun osalta ulkopoliittisessa johtamisjärjestelmässä omaksuttujen parlamentaaristen käytäntöjen tukemisen siten, että kaikkeen ulkopoliittiseen toimintaan ja päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate<sup>9</sup>. Presidentin ja valtioneuvoston välisen työnjaon osalta perustuslakikomitea selitti tarkoitukseen vahvistaa ja kiinteyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä. Komitea esittikin ulkopoliittista päätöksentekoa koskevan perussäännöksen kirjaamista muotoon ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston kanssa”.

Komitea esitti myös presidentin päätöksentekoon liittyvän parlamentaarisen kontrollin kiristämistä siten, että presidentti määrättäisiin tekemään päätöksensä valtioneuvoston esittelyssä ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta. Säännön vaikutusala ulottuisi myös ulko- ja turvallisuuspoliittiseen johtamiseen. Samaa tarkoituspäätös – samoin kuin ulkoasianministeriön koordinoituvastuuta suhteessa muiden ministeriöiden harjoittamiin kansainvälisiin suhteisiin – palvelemaan ehdotettiin uutta muotoilua ulkopoliittisista kannanotoista tiedottamisen osalta.

Hallitus teki varsinaisen esityksensä Suomen uudeksi hallitusmuodoksi (1/1998 vp) ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän osalta pitkälti komitean esityksiä mukaillen. Eduskunta hyväksyi esityksen tehden lähinnä pieniä tarkennuksia sen muotoiluun, minkä lisäksi perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998) toisti aiemmat kantansa tiettyihin keskeisiin tulkintoihin liittyen. Ulkopoliittikan johtamisen kannalta keskeinen muutos komitean esitykseen nähden tapahtui asian kannalta keskeisen perustuslakikohdan, 93 §:n 1 momentin sanamuodossa. Hallitus esitti ulkopoliittikkaa ”yhdessä” johtamisen sijaan ”yhteistoiminnassa” johdettavaksi. Presidentti johtaisi näin ollen Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksellä viitataan Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta *keskeiseen* päätöksentekoon ja toimintaan. Sekä valtioneuvostolla että presidentillä todetaan nykytilanteessa olevan huomattava määrä kansainvälisiä kontakteja, joita ei ole tarkoituksenmukaista alistaa yhteistoiminnassa johtamisen piiriin. Määrämuotoisten ulkopoliittisten toimien osalta hallitus esitti parlamentaarisen kontrollin vahvistamista siten, että presidentti tekee kaikki päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta (58 §).

<sup>8</sup> Perustuslaki 2000, Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995.

<sup>9</sup> Perustuslaki 2000, Komiteamietintö 1997:13, s. 98.

Muiden kuin määrämuotoisten toimien osalta presidentin ja valtioneuvoston jäsenten välisten epävirallisten yhteydenpitomuotojen merkitys korostuu parlamentaarisen vastuukatteen tuomiseksi presidentin toimintaan. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta mainitaan näistä yhteydenpitomuodoista keskeisimpänä. Presidentin osallistumisen valiokunnan kokouksiin katsotaan hallituksen esityksen perusteluissa muuntavan valiokunnan valmistelimestä todelliseksi päätöksentekokoelimeksi.

Uusi perustuslaki vahvisti myös maanpuolustuksen ja sotilaskäskyasioiden johtamisen parlamentaarisia muotoja. Puolustusneuvosto, joka oli toiminut tasavallan presidentin neuvottelukuntana ja ylimpänä neuvoa antavana ja suunnittelevana elimenä valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa, lakkautettiin. Muutoksen tarkoituksena oli yhdenmukaistaa puolustusasioiden valmistelua muiden valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden kanssa. Puolustusneuvoston valmisteleva rooli kokonaismaanpuolustuksessa siirrettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle (VNOS 44 §). Samalla puolustusministeriön tehtäväksi annettiin hallinnon eri alojen yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa (VNOS 18 §). Tätä tarkoitusta varten ministeriöön perustettiin erityinen turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. Uuden perustuslain eduskuntakäsittelyssä vahvistettiin myös lakiin kirjattuja muotoiluja parlamentaarisen kontrollin toteutumisesta sotilaskäskyasioihin liittyvässä päätöksenteossa. Perustuslakivaliokunnan esittämän – ja sittemmin uuteen perustuslakiin kirjatun – muotoilun mukaan (PeL 58 §) ”presidentti päättää sotilaskäskyasioista *ministerin myötävaikutuksella* sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”.

Yhteistoiminnassa johtamisen toinen sisällöllinen ulottuvuus löytyy Suomen EU-politiikan johtamisessa omaksutuista käytännöistä, jotka hallituksen esityksessä siirretään lähes sellaisinaan uuteen perustuslakiin. Keskeisen 93 §:n 2 momentin sanamuotoa esitettiin kuitenkin täsmennettäväksi siten, että

”Valtioneuvosto vastaa *Euroopan unionissa* tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu *Euroopan unionissa* tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä hallitusmuodossa (muutettiin eduskuntakäsittelyn pohjalta muotoon ’perustuslaissa’) säädetään”.

Uusi perustuslaki vahvistaa siis jo aiemmin tehdyn rajauksen, jonka mukaan valtioneuvosto johtaa Suomen EU-politiikkaa vastaamalla sen kansallisesta valmistelusta sekä Suomen toimenpiteistä. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle, mutta erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden valmistelussa valtioneuvoston tulee perustuslain perustelujen mukaan toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Valtioneuvoston toimivalta kattaa näin ollen myös Eurooppa-neuvostossa tehtävien päätösten valmistelun sekä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päättämisen. Nämä olivat tulkintoja, jotka perustuslakivaliokunta teki HM 33 §:n 2 momentin suhteen jo vuonna 1994, ja joita se katsoi uuden perustuslain nyt vastaavan (PeVM 10/ 1998). Perustuslakivaliokunta tulkitsi uutta perustuslakia 93 §:n 2 momentin osalta niin, että ilmaisua ”Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä” tulee tulkita siten, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, kuten Schengenin sopimukset alun perin.

EU:n perussopimusten valmistelu ja hyväksyminen – samoin kuin EU:n piirissä tehtyjen jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten hyväksyminen – erottuu muusta EU-toiminnasta 93 §:n 1 momentin, sekä 94 §:n ja 95 §:n alaan kuuluvaksi.

EU-asioiden valmistelu tapahtuu valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa muiden paitsi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden osalta, jotka valmistellaan ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Ulkoasiainministeriön vastuu ulkopoliittisesti merkittävien lausuntojen ja kannanottojen koordinoimisesta korostuu uuden 93 §:n 3 momentin kautta, jonka mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. EU-asioita koordinoivan EU-sihteeristön siirtyminen Ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kansliaan korosti puolestaan pääministerin ja hänen alaisensa organisaation roolia EU-asioiden koordinoinnissa.

#### 4. Yhteistoiminnassa johtamisen käytännöt

Jo perustuslain säätämisen yhteydessä kiinnitettiin useaan otteeseen huomiota uuden ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän pohjana olevien perustuslakisäännösten yleisluontoisuuteen. Niiden katsottiin jättävän huomattavaa tulkinnanvaraa esimerkiksi presidentin ja valtioneuvoston välisen yksityiskohtaisen työnjaon suhteen. Järjestelmän katsottiin olevan altis ongelmille esimerkiksi tilanteessa, jossa keskeiset ulkopoliittiset toimijat ovat lähtöisin eri poliittisista puolueista tai omaavat hyvin erilaiset tulkinnat järjestelmän keskeisistä toimivaltarajoista. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta esimerkiksi piti ”yhteistoiminnassa johtamista” varsin moniselitteisenä ilmaisuna sekä kiinnitti huomiota siihen tosiasiaan, ettei 93 §:ssä mainita, miten mahdollinen erimielisyys toimijoiden kesken ratkaistaan.<sup>10</sup> Perustuslakivaliokunta yhtyi uutta perustuslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä hallituksen käsitykseen, jonka mukaan ulkopoliittikan hoitamiseen liittyvistä yhteistoiminnan muodoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin perustuslaissa. Valiokunta velvoitti kuitenkin hallituksen arvioimaan kokonaisvaltaisesti, miten perustuslain johdosta on syytä uudistaa nykyisiä säännöksiä ulkopoliittikan hoitamisen menettelytavoista.

Presidentin ja valtioneuvoston välinen yhteistoiminnassa johtaminen heijastelee yhtäältä perustuslakiin kirjattuja toimivallanmäärittelyjä, joita ylläpidetään erilaisten käytäntöjen avulla. Toisaalta, tiettyjen ongelmallisiksi koettujen määrittelyjen osalta käytännöt ovat jossakin määrin irtaantuneet niistä. Näiden käytäntöjen – kuten myös koko ulko- ja turvallisuuspoliittisen johtamisjärjestelmän – toimivuuden arviointia hankaloittaa se tosiasia, että uusi perustuslaki on ollut voimassa vasta runsaat kaksi vuotta. Samat henkilöt ovat toimineet arvioinnin kannalta ratkaisevilla paikoilla koko tämän ajan, mikä tekee ulkopoliittisen järjestelmän institutionaalisten ja normatiivisten puitteiden toimivuuden arvioinnin mahdottomaksi irrallaan niihin kytkeytyvistä henkilösuhteista.<sup>11</sup>

Jo ensimmäisten uuden perustuslain mukaisesta ulkopoliittisesta johtamisjärjestelmästä saatujen kokemusten pohjalta voidaan katsoa keskeisiin säännöksiin liittyvä tulkinnanvaraisuus huomattavaksi. Johtavien toimijoiden välistä ’yhteistoimintakulttuuria’ pidetäänkin välttämättömänä edellytyksenä järjestelmän toimivuudelle.

<sup>10</sup> Ks. esim. UaVL 6/1998, s.4.

<sup>11</sup> Tarja Halonen astui tasavallan presidentin virkaan samanaikaisesti uuden perustuslain voimaantulon kanssa 1.3. 2000. Hän siirtyi tehtävään Paavo Lipponen II hallituksen ulkoministerin paikalta. Uudeksi ulkoministeriksi valittiin samassa yhteydessä Erkki Tuomioja. Uuden perustuslain astuessa voimaan Paavo Lipponen oli toiminut pääministerinä 1.5. 1995 lähtien. Tämän arvioinnin suorittamista varten on haastateltu kaikkia em. henkilöitä samoin kuin eräitä arvioitavana olevan toimikentän kannalta keskeisiä virkamiehiä.

### *Ulkopolitiikan yleinen johtajuus*

Ulkopoliittinen toimivalta, jota presidentti käyttää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, voidaan johtamisjärjestelmän arvioimiseksi jakaa ensin määrämuotoisiin – oikeustoimivaikutuksia omaaviin – päätöksiin ja muihin päätöksiin. Määrämuotoiset päätökset ovat pääasiassa liittyneet kansainvälisiin sopimuksiin kytkeytyviin päätöksiin kuten neuvottelujen käynnistämiseen tai sopimuksen hyväksymiseen Suomen puolesta. Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä toimivalta kytkee presidentin – ainakin muodollisesti – Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisiksi kysymyksiksi luokiteltuja alueita laajempaan kenttään. Ulkopoliittiseen toimivaltaan kuuluvien määrämuotoisten päätösten osalta presidentti ei ole kertaakaan uuden perustuslain aikana omaksunut esittelystä poikkeavaa kantaa, jolloin kyseinen asia olisi palannut valtioneuvoston valmisteluun<sup>12</sup>. Vaikuttaa toisaalta hyvin ilmeiseltä, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen tapahtuu pääasiassa muussa kuin määrämuotoisten päätösten muodossa.

Muiden kuin määrämuotoisten päätösten osalta perustuslain 93 §:n 1 momentin mukainen yhteistoiminnassa johtaminen pohjautuu tiettyihin käytäntöihin, joihin kaikesta päätellen liittyy huomattavaa dynaamisuutta.<sup>13</sup> Käytännöt heijastelevat merkittävällä tavalla 93 § 2 momentin mukaista työnjakoa, eli EU-asioiden kuulumista valtioneuvoston vastuulle. Suurimman muutoksen näistä käytännöistä koki uuden perustuslain voimaantulon yhteydessä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka katsottiin muuntuvan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekokeimeksi presidentin osallistuessa valiokunnan kokouksiin. Presidentin osallistuessa valiokunnan kokouksiin hän johtaa niissä puhetta. Johtopäätösten vetämiseen osallistuvat sekä presidentti että pääministeri, kumpikin omaan toimivaltansa kuuluvissa kysymyksissä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan muodollinen merkitys tunnustetaan laajalti asianosaisten päätöksentekijöiden ja virkamieskunnan piirissä<sup>14</sup>. Toisaalta, aikatauluongelmien ja asialistan valintaan liittyvän sattumanvaraisuuden voidaan katsoa heikentäneen valiokunnan roolia. Valiokuntaan pyritään nostamaan ratkaisuvaiheessa olevat keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset ei-määrämuotoiset kysymykset ja kannanmäärittelyt. Kokousten asialistojen valmistelusta vastaa ulkoasiainministeriön poliittisten asioiden alivaltiosihteeri, minkä jälkeen ne saatetaan pääministerin hyväksyttäväksi.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kokoontui vuonna 2000 13 kertaa, vuonna 2001 17 kertaa ja vuoden 2002 alkupuoliskolla (elokuun loppuun mennessä) 4 kertaa<sup>15</sup>. Tasavallan presidentti oli läsnä – ja johti puhetta – kaikissa kokouksissa. Keskeisimmät käsiteltävinä olleet aiheet ovat liittyneet Suomen turvallisuuspolitiikkaan kuten rauhanturvaoperaatioihin sekä muuhun kansainväliseen yhteistyöhön puolustuspolitiikan alalla. Vuonna 2001 valmisteilla ollut turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko muodosti kokousten pääasiallisen aiheen, jota käsiteltiin kaikkiaan seitsemässä kokouksessa (17:sta). Toisen painopistealueen ovat muodostaneet Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisiin lähialuei-

<sup>12</sup> Haastattelut, ks. viite 11.

<sup>13</sup> Monet näistä käytännöistä saivat kuitenkin alkunsa jo presidentti Koiviston kaudella 1980-luvun lopulla. Tuolloin presidentti alkoi osallistua hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin ja johti siellä myös puhetta. Presidentti ryhtyi myös käymään säännönmukaisia keskusteluja pääministerin kanssa maan ulkopoliittikkaan liittyen (Niemivuo 2002).

<sup>14</sup> Ks. Haastattelut, viite 11.

<sup>15</sup> Kokousten määrä on vaihdellut suuresti myös aiempina vuosina: vuonna 1998 valiokunta kokoontui 15 kertaa ja Suomen EU-puheenjohtajuusvuonna 1999 kaikkiaan 28 kertaa.



siin (Baltian maat, Venäjä) liittyvät laajemmat tai yksityiskohtaisemmat aiheet. Euroopan unionia koskevista aiheista esillä ovat olleet lähinnä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen ja kriisinhallintajoukkojen luomiseen liittyvät kysymykset. Suomen linjauksia EU:n vuoden 2000 HVK:ssa käsiteltiin myös vuoden 2000 kahdessa kokouksessa.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan seuloituvat vain aivan keskeiset – ja vuosien 2000-2002 asialistojen pohjalta – vahvasti turvallisuuspolitiikkaan painottuvat kysymykset. Muun ulkopoliittisen päätöksenteon ja kantojen muodostuksen suhteen keskeisellä sijalla ovat ne jatkuvat epäviralliset yhteydenpitomuodot, jotka ovat muodostuneet käytännöiksi johtavien ulkopoliittisten toimijoiden sekä heidän keskeisten virkamieskuntiansa välillä.<sup>16</sup> Presidentillä on suhteellisen säännönmukaiset viikoittaiset tapaamiset sekä pää- että ulkoministerin kanssa, joiden aikana osapuolet vaihtavat sekä informaatiota että näkemyksiään ulkopoliitiikkaan liittyen. Nämä tapaamiset muodostavat myös keskeisen kanavan presidentin kytkemiseksi EU-politiikan keskeisiin päätöksiin korkeimmalla poliittisella tasolla. Presidentin ja ulkoministerin välinen yhteys toimii edelleen myös keskeisenä perustana presidentin kannanmuodostuksen parlamentaarille katteelle. Toisaalta, on myös seikkoja, jotka osoittavat, ettei presidentin ja ulkoasiainministerin välinen erityissuhde enää ole samalla tavoin institutionalisoitunut kuin ennen. Ulkoasiainministerin ei esimerkiksi enää ole tapana osallistua yhtä säännönmukaisesti kuin ennen tasavallan presidentin tekemille ulkomaanmatkoille.

Enemmän rutiininomainen tietojenvaihto tapahtuu asianomaisten virkamieskuntien välillä kattaen myös em. tahojen kantojen koordinoimisen Suomen kannalta vähemmän keskeisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin.<sup>17</sup> Presidentillä on myös aiempaa säännönmukaisempi keskusteluyhteys puolustusministerin kanssa tämän osallistuessa sotilaskäskeysiöiden kabinettiesittelyn muodossa tapahtuvaan presidentin esittelyyn.

#### *Jakolinja EU-asioiden ja muun ulkopoliitiikan välillä*

Vahvimmin leimansa Suomen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän käytäntöihin on kuitenkin lyönyt 93 § 2 momentin mukainen jakolinja Suomen EU-politiikan ja muun ulkopoliitiikan välillä. Jakolinja on yhtä konkreettinen poliittisten käytäntöjen kuin perustuslain kirjaimenkin tasolla, ja sen voi katsoa kulkevan systemaattisesti läpi koko valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmän aina alhaisimmalta tasolta ylös poliittisen johdon tasolle. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että EU-asioihin liittyvä valmistelu ja päätöksenteko on kiinteytymässä omaksi kokonaisuudekseen pääministerin alaisuuteen. Tämä merkitsee sekä presidentin konkreettisten päätöksentekomahdollisuuksien että ulkoasiainministeriön valmisteluvastuun kaventumista myös niillä alueilla, jotka perustuslaki määrittää muuta EU-politiikkaa vahvemmin tasavallan presidentin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa johdettaviksi (YUTP-asiat, perussopimusmuutokset, EU:n solmimat kansainväliset sopimukset).

Ulkopoliitiikan jakaminen EU-politiikkaan ja muuhun ulkopoliitiikkaan merkitsee asioiden valmisteluvaiheessa, että asioiden valmistelu tapahtuu toimivaltaisissa ministeriöissä, mutta EU:ssa päätettävien asioiden osalta valmistelua koordinoi valtioneuvoston kanslia ja muun ulkopoliitiikan osalta ulkoasiainministeriö. Ulkoasiainministeriö käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset vel-

<sup>16</sup> Haastattelut, ks. viite 11.

<sup>17</sup> Uuden perustuslain aikana ” kolmen kanslian ” edustajien tapaamiset ovat muodostuneet säännönmukaisiksi (Haastattelut, ks. viite 11.)

voitteet, mutta EU:n perussopimusten muuttamisen osalta tämä tapahtuu yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä EU:ssa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat. Käytännössä tämä on merkinnyt vastuun jakamista ko.sopimusasioissa valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön kesken.

Koordinoinnin keskusyksikköinä toimivat EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea sekä sen asettamat jaostot. Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristö toimii koordinoinnin hallinnollisena keskusyksikkönä, joka seuraa ministeriöissä tapahtuvaa EU-asioiden valmistelua ja hallinnoi asioiden koordinoitua. Jaostot työskentelevät toimivaltaisten ministeriöiden puheenjohtajilla ja mikäli ne eivät pääse yksimielisyyteen, asia viedään EU-sihteeristön päällikön johdolla toimivaan EU-asioiden komiteaan. Komitea käsittelee tällaisten asioiden lisäksi poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä EU-asioita sekä useita ministeriöitä koskevia laajakantoisia asioita. Komitea valmistelee asiat EU-ministerivaliokunnan käsittelemään.

Poikkeuksen tästä EU-asioiden koordinaatiojärjestelmästä tekevät edelleen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat, jotka pääsääntöisesti valmistellaan ulkoministeriössä, ja joihin liityvä koordinaatio tapahtuu epäviralliselta pohjalta jaosto- ja komiteatyön ulkopuolella.<sup>18</sup> Näyttääkin siltä, että YUTP:n valmistelun ja koordinaation osalta toimitaan lähinnä vakiintuneiden käytäntöjen varassa säädöspohjan ollessa tältä osin sekä epätarkka että epä johdonmukainen. EU:n YUTP:n syvennyttyä konkreettisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalle (YTPP) myös puolustusministeriön rooli YUTP-asioiden valmistelussa on kasvanut.

Ulkoasiainhallintolaki heijastelee ulkoasiainministeriön koordinaatoroolin osalta perustuslakiajattelun mukaista kahtiajakoa muun EU-politiikan sekä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välillä. Lakiin (3 §) sisältyy säännös ulkoasiainministeriön erityisasemasta EU:n ulkosuhdeasioiden hoidossa. Sen mukaan:

”Valtioneuvoston kanslia voi Euroopan unionia koskevassa yksittäisessä asiassa ilmoittaa kansallisen kannan tai muun toimintaohjeen Suomen pysyväle edustustolle Euroopan unionissa. Ulkoasiainministeriö vastaa ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta.”

Valtioneuvoston ohjesäännön ulkoasiainministeriölle määrittämistä tehtävistä tällaista erityisroolia ei kuitenkaan löydy, eikä siinä näin ollen täsmennetä ulkoasiainministeriön koordinaatiovastuuta EU:n ulkosuhteisiin liittyen. Käytännössä yhteensovittaminen näyttääkin tapahtuvan yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanslian EU-yksikön sekä ulkoasiainministeriön EU-yksikön ja Eurooppa-kirjeenvaihtajan yksikön välillä. Koordinaatiovastuu vaihtelee (EU:n) instituutiokohtaisesti, mikä heijastelee sitä unionijärjestelmän tosiasiaa, että YUTP-asioita käsitellään myös sellaisissa EU:n yleisissä johto- tai valmisteluelimissä kuin Eurooppa-neuvosto ja pysyvien edustajien komitea (COREPER). Näissä elimissä esitettävien ulkosuhdekantojen yhteensovittaminen tapahtuu valtioneuvoston EU-sihteeristössä, kun taas yleisten asioiden neuvoston suhteen koordinaatiosta vastaa ulkosuhdekantojen osalta ulkoasiainministeriö. Oman ongelmansa koordinaation suhteen muodostaa vielä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan jatkoksi hiljattain rakennettu turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Sen-

<sup>18</sup> Ajatus YUTP-asioita käsittelevästä jaostosta on kuitenkin ollut esillä ulkoasiainministeriössä (haastattelut, ks.viite 11).

kään osalta ministeriöiden väliset vastuusuhteet eivät säädöspohjan nojalla ole yksiselitteiset.<sup>19</sup> Muiden EU-asioiden tavoin tärkeimmät YUTP-asiat nousevat EU-ministerivaliokunnan käsittelyyn.

EU-asioiden valmistelu tapahtuu siis vahvasti valtioneuvoston alaisuudessa. Keskeisten EU:ssa tehtävien päätösten osalta tämä merkitsee, että VUTVA:aan nouseville presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa päätettäville asioille on aina jo olemassa EU-ministerivaliokunnan käsittelyssä hankittu valtioneuvoston yhteinen kanta. VUTVA:ssa uuden perustuslain voimassaoloaikana käsitellyt EU-asiat liittyivät poikkeuksetta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan institutionaalisiin kysymyksiin. Esimerkiksi YUTP:n puitteissa tehtyjä keskeisiä ulkopoliittisia linjauksia (esim. yhteiset strategiat) ei ollut valiokunnan käsiteltävinä. Jo uuden perustuslain valmisteluissa katsottiin, että integraatioprojektin kokonaisvaltaisuuden vuoksi sitä ei ole tarkoituksenmukaista jakaa osiin kansallisen valmistelun ja päätöksenteon suhteen. Näin myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat alistettiin valtioneuvoston valmisteluun. Integraation kokonaisvaltaisen ja monikansallisen luonteen johdosta presidentin liikkumavara YUTP-asioissa on suhteellisen pieni, mikä heijastuu myös päätösten valmistelussa. Tasavallan presidentin kanslia seuraa asioiden kulkua, minkä lisäksi YUTP-aiheita voidaan käsitellä presidentin tapaamisissa pää- ja ulkoministerin kanssa.

Uuden perustuslain perusteluissa EU:n piirissä tehtävät jäsenmaiden toimivaltaan kuuluvat kansainväliset sopimukset samoin kuin EU:n perussopimusten muuttaminen luetaan 93 § 2 momentin ulkopuolelle. Kaikesta huolimatta näiden EU:iin liittyvien sopimusasioiden valmistelu ja päätöksenteko seuraa muiden EU-asioiden mallia. Pääasiallinen valmisteluvastuu on ulkoasiainministeriöllä, mutta valtioneuvoston kanslia on vahvasti mukana koordinoivana yksikkönä. Muiden EU-asioiden tavoin nämä unioniin liittyvät sopimusasiat on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa. Suomen kannat vuoden 2000 HVK:ssa olivat esillä myös kahdessa VUTVA:n kokouksessa.

Edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa on tähän mennessä ilmentänyt näkyvimmin uuteen ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään kytkeytyvää konfliktipotentiaalia. Konflikti juontaa juurensa kaksihuippuisen johtamisjärjestelmän rajanveto-ongelmiin ja se on näin ollen edelleenkin relevantti, vaikka konflikti aktualisoituikin jo vanhan hallitusmuodon aikana. Presidentti Martti Ahtisaari ei vuonna 1994 halunnut alistua perustuslakivaliokunnan käsitykseen, jonka mukaan valtioneuvosto päättää Suomen edustajista myös Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hallitusmuotoon tehtäviä muutoksia hyväksyessään presidentti saneli lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan. Sen mukaan presidentillä on HM 33 §:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat säännöksen mukaan hänen päätettävikseen.<sup>20</sup> Ahtisaaren aikana käytännöksi tuli, että presidentti ilmoitti osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mikä valtioneuvoston yleisistunnossa merkittiin tiedoksi.

Uuden perustuslain perusteluissa toistettiin perustuslakivaliokunnan aiempi kanta, jonka mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu määritellä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin (HE 1/ 1998 vp, s.147). Perustuslakivaliokunta omaksui hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä vielä tiukemman linjan (PeVM 10/ 1998 vp). Valiokunnan mukaan ”Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden

<sup>19</sup> Valtioneuvoston ohjesäännössä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluva kriisinhallintatoiminta on luettu puolustusministeriön tehtäviin ”siltä osin kuin se ei kuulu ulkoasiainministeriön tehtäviin”. Missään ei kuitenkaan säädetä siitä, miltä osin se kuuluu UM:n tehtäviin.

<sup>20</sup> Meres-Wuori 1998, 297.

vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa.” Uuden perustuslain aikana on tullut käytännöksi, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, minkä pohjalta valtioneuvosto on yleisistunnossaan päättänyt Suomen edustajista. Tasavallan presidentti on jättänyt osallistumatta vain Espanjan puheenjohtajuuskaudella järjestettyyn Barcelonan Eurooppa-neuvoston kokoukseen, jossa käsiteltiin talous-, sosiaali- ja ympäristöasioiden tilannetta Euroopan unionissa<sup>21</sup>.

## 5. Yhteistoiminnassa johtamisen haasteet ja kehittäminen

Suomen liittyminen Euroopan unioniin johti väistämättä valtioneuvoston ja pääministerin aseman korostumiseen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdossa. Tasavallan presidentti on edelleen keskeisessä roolissa tässä uudessa kaksihuippuisessa johtamisjärjestelmässä, mutta hänen ulkopoliittisen johtajuutensa voi katsoa muuttuneen merkittävästi 1990-luvulta lähtien tehtyjen perustuslakimuutosten myötä. Parlamentaarisen kontrollin kiristyminen presidentin ulkopoliittisen päätöksentekovallan suhteen samoin kuin Eurooppa-politiikan siirtyminen EU-jäsenyyden kautta valtioneuvoston johtoon on kaventanut presidentin tosiasiallista substanssivaltaa ja yhdenmukaistanut presidentin sisä- ja ulkopoliittista johtajuutta.

Ulkopoliitiikan jakaminen toimivaltasäännösten osalta EU-asioihin ja muuhun ulkopoliitiikkaan vaikeuttaa käytännössä tasavallan presidentin osallistumista ulkopoliitiikan johtamiseen perustuslain kirjaimen mukaisissa mittasuhteissa. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei ole muusta integraatiosta irrallinen politiikan lohko, minkä seurauksena Suomen YUTP-kannoilla on kiinteä yhteys alueeseen kytkeytyvillä politiikkalohkoilla omaksuttuihin kantoihin. Tämä asiantila tulee korostumaan entisestään sen hankkeen myötä, joka EU:ssa on parhaillaan meneillään unionin koko ulkosuhdekentän yhdenmukaisuuden lisäämiseksi.<sup>22</sup> Kehityskulku on omiaan vahvistamaan valtioneuvoston otetta koko EU-asioiden kentästä entisestään.

Sama kehityskulku on jo myös nähtävissä oikeusperustaltaan erillisten – mutta käytännössä kiinteästi muuhun EU-toimintaan liittyvien – jäsenmaiden EU:n puitteissa solmimien sopimusten myötä. EU:n puitteissa nyt solmittavien nk. sekasopimusten määrä tulee vähentyään, mikäli EU:lle – kuten näyttää todennäköiseltä – myönnetään oikeushenkilöllisyys, mikä mahdollistaa sen solmimaan jäsenmaiden puolesta kansainvälisiä sopimuksia myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä oikeus- ja sisäasioihin kuuluvissa kysymyksissä. Tällöin entistä laajempi unionin ulkosuhteiden kenttä on valmistelultaan rinnastettava unionin sisäiseen toimintaan. Myös EU:n perussopimusten muuttamistapaan kohdistuu vastaavia muutospaineita. Perussopimusjärjestelmään suunnitellaan parhaillaan muutoksia, joiden pohjalta entistä pienempi osa unionin oikeusjärjestelmästä edellyttäisi muutoksia varsin raskaana instrumenttina pidettyjen hallitustenvälisten neuvotelujen kautta.

EU:n puitteissa kansainvälispoliittisiin kehityskulkuihin omaksutut kannat ja linjaukset kaventavat Suomen kansallista liikkumavaraa myös varsinaisen EU-politiikan ulkopuolella. Tästä hyvänä viimeaikaisena esimerkkinä on Suomen YK-politiikka, jonka on todistettu useiden erillisten päätösten muodossa liikkuneen viime vuosina lähemmäs muiden EU-

<sup>21</sup> Barcelonan Eurooppa-neuvoston kokous järjestettiin 15.-16.3.2002.

<sup>22</sup> Hanketta edistettiin jo Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla ja parhaillaan sen jatkokon liittyvistä toimista ml. poliittiset ja taloudelliset ulkosuhteet erottavan pilarijaon purkamisesta keskustellaan EU:n tulevaisuutta pohtivassa konventissa.

jäsenmaiden kantoja.<sup>23</sup> Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan voi myös katsoa olevan vasta alkutekijöissään ja pyrkivän laajentamaan aluettaan niiden instrumenttien turvin, jotka sen käyttöön Maastrichtin sopimuksesta alkaen on kehitelty. Suomen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän osalta kehitys rajaa presidentin liikkumavaraa entisestään ja korostaa valtioneuvoston roolia unioniasioihin kokonaisvaltaisemmin osallistuvana toimijana.

Toisaalta, on ilmeistä, että presidentin ulkopoliittinen johtajuus lähenee vastaavaa sisäpoliittista johtajuutta ja hakee muotoaan eräänlaisena mielipidevaikuttamisena pikemmin kuin yksittäisten päätösten muodossa tapahtuvana johtajuutena. Tämän ajattelun mukaan presidentti voisi toimia keskustelun herättäjänä ja yleisen mielipiteen tulkkina erityisesti yksittäispäätöksiä laaja-alaisemmissa ja epäpoliittisemmissä kysymyksissä. Presidentti voi näin puheidensa ja kirjoitustensa muodossa esille tulevilla näkemyksillään jossakin määrin myös ohjailla päätöksentekoa. Suhteiden hoitamisessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin toimijoihin nähden presidentin uusi rooli perustuu presidentin asemaan Suomen ulkopoliitiikan riittävän arvovaltaisena edustajana ja 'lisäresurssina' pikemminkin kuin sen ylimpänä johtajana ja päätöksentekijänä.<sup>24</sup> Presidentti edustaa näin maata yhdessä valtioneuvostovetoisen parlamentaarisen järjestelmän kanssa tuotettujen linjausten puitteissa.

Uuden perustuslain mukaista ulko- ja turvallisuuspoliittista johtamisjärjestelmää voi pitää eräänlaisena 'murrosajan' järjestelmänä. Järjestelmänä se edustaa jonkinlaista kompromissia presidenttivetoisen ja parlamentaarisen johtamisjärjestelmän välillä ja edellyttää siis toimijoiden keskinäistä lojaalisuutta ulkopoliitiikan yhtenäisyyden turvaamiseksi. Integraatiopolitiikan nivominen järjestelmään toimivalla tavalla – ja kuitenkin lopullisesti sen kaksihuippuisuutta valtioneuvoston eduksi murskaamatta – on muodostunut järjestelmän todelliseksi haasteeksi.

---

<sup>23</sup> Ks. Vesa 2000, s.23.

<sup>24</sup> Haastattelut, ks. Viite 11.

**Lähteet:**

Jyränki, Antero (2000): Perustuslakiuudistus ja ulkopoliitiikan johtaminen, *Ulkopolitiikka* 1/2000, 32-39.

Meres-Wuori, Ora (1998): *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Niemivuo, Matti (2002): Maktbefogenheterna för republikens president och Finlands nya grundlag. Teoksessa Smith, Eivind (red.), Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm. SNS författningsprojekt. Stockholm 2002.

Nousiainen, Jaakko (1985): *Suomen poliittinen järjestelmä*. Helsinki: WSOY.

Perustuslaki 2000; Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995. Helsinki: Oikeusministeriö.

Perustuslaki 2000. Komiteamietintö 1997:13. Helsinki: Oikeusministeriö.

Ulkopolitiikka ja kansainväliset asiat; Valtiosääntötoimikunnan osamietintö. Komiteamietintö 1992:2. Helsinki: Oikeusministeriö.

Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö; ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt. Komiteamietintö 1992: 23. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö; Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Komiteamietintö 1994:4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Vesa, Unto: Suomen YK-politiikan pitkät linjat, *Ulkopolitiikka* 3: 2000, 17-31.

**Haastattelut:**

Tasavallan Presidentti Tarja Halonen. Helsinki, 13.5.2002.

Pääministeri Paavo Lipponen. Helsinki, 27.5.2002.

Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja. Helsinki, 22.5.2002.

**KANSANÄÄNESTYS VALTIOLLISEN TASON OSALLISTUMISEN MUOTONA**  
—  
**vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta**

**Markku Suksi**

## SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO .....	17
1.1. Osallistumisen eri muodoista .....	17
1.2. Kansanäänestyssäännösten lisääntyminen .....	20
1.3. Kysymyksenasettelu ja rajaukset.....	23
2. TEOREETTINEN TAUSTA.....	25
2.1. Kansallinen päätöksenteko ja sen eri muodot .....	25
2.2. Kansanäänestyksen eri tyypit .....	30
2.3. Euroopan maiden kansanäänestysluku .....	35
3. KANSANÄÄNESTYSINSTITUUTIO SUOMESSA: HISTORIALLINEN KEHITYS JA DE LEGE LATA .....	37
3.1. Edustuksellinen järjestelmä, kieltolakikansanäänestys ja hallitusmuodon tulkinta .....	37
3.2. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen kirjaaminen valtiosääntöön.....	39
3.3. Neuvoo-antavan kansanäänestyksen erityispiirteistä .....	40
4. KANSANÄÄNESTYSTYYPIT ERI MAISSA.....	43
4.1. Euroopan unionin jäsenvaltiot.....	43
4.1.1. EU –maiden perustuslait ilman valtiollisen tason kansanäänestysmenettelyjä .....	43
4.1.2. EU –maiden perustuslait joiden kansanäänestys- säännöksiin ei ole tehty muutoksia 1990 –luvulla.....	44
4.1.3. EU –maiden perustuslait joiden kansanäänestys- säännöksiin on tehty muutoksia 1990 –luvulla .....	52
4.2. Itä-Euroopan ja Välimeren alueen maat, jotka hakevat EU-jäsenyyttä .....	55
4.3. ETA –maat.....	62
4.4. Muut maat.....	64
5. YHTEENVETO .....	67

### LIITTEET:

- 1) Hahmotelma kansanäänestysjärjestelmän kehittämiseksi.
- 2) Kaavio 3: Yhteenvetotaulukko.
- 3) IRIE:n kansanäänestysluku.



## 1. JOHDANTO<sup>1</sup>

### 1.1. Osallistumisen eri muodoista

Osallistuminen on hyvin laaja-alainen poliittinen oikeus ja sisältää useita eri muotoja. Osallistumisen laaja-alaisuutta ilmentää muun muassa kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sen 25 artiklan a-kohdan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon joko välittömästi taikka vapaasti valittujen edustajien kautta. Vaikka artiklan b-kohta näyttääkin korostavan vaalien merkitystä eräänlaisena osallistumisen minimitasona, ei osallisuus yleisten asioiden hoitoon rajoitu valtiollisen tason vaaleihin, vaan kattaa eri hallintotasot ja niiden puitteissa useita eri osallistumisen muotoja.

Yleissopimuksen toteutumista seuraava YK:n ihmisoikeuskomitea on yleiskommentissaan 25 todennut, että KP-sopimuksen a-kohdan käsite ”yleisten asioiden hoito” on laaja ja liittyy poliittisen vallan käyttöön, erityisesti lainsäädäntö-, täytäntöönpano- ja hallintovallan käyttöön. Ihmisoikeuskomitean mukaan käsite kattaa kaikki julkishallinnon muodot ja osa-alueet niin kuin myös poliittisten toimintalinjojen eli poliitikkojen muodostamisen kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tästä syystä ihmisoikeuskomitea on sitä mieltä, että eri valtioiden välisen toimivallanjaon ja yksilöiden käytettävissä olevien, 25 artiklan suojaamien osallistumisoikeuden muotojen tulisi sisältyä perustuslakiin ja muuhun lainsäädäntöön.<sup>2</sup>

Ihmisoikeuskomitean tulkinta on se, että kansalaiset osallistuvat yleisten asioiden hoitoon välittömästi silloin, kun he lainsäädäntöelimen jäsenenä tai toimeenpanevaan valtaan kuuluvan viran haltijana käyttävät julkista valtaa. Lisäksi kansalaiset osallistuvat välittömästi yleisten asioiden hoitoon kun he laativat tai muuttavat perustuslakiaan taikka päättävät yleisistä asioista kansanäänestyksellä taikka muunlaisella vaalimenettelyllä, joka on järjestetty 25 artiklan b-kohdan edellyttämällä tavalla.<sup>3</sup> Kansalaiset voivat myös osallistua välittömästi olemalla jäsenenä päätöksentekokoelimityksissä joilla on valtaa päättää paikallistason asioissa tai tietyn yhteisön

<sup>1</sup> Selvityksen laatimisessa on tutkimusapulaisena toiminut pol.mag. Annika Tahvanainen, jolle haluan esittää lämpimän kiitoksen sujuvasta yhteistyöstä. Selvitys perustuu osaksi seuraaville teoksille: Markku Suksi, *Bringing in the People – a Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993, ja Markku Suksi, *Finlands statsrätt – en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter, 2002. Selvitys on tiedoiltaan päivitetty elokuulle 2002.

<sup>2</sup> General Comment 25, Para 5. Report of the Human Rights Committee, Vol. 1, UN Doc. A/51/40(1996) (alla käytetään lyhennettä General Comment 25).

<sup>3</sup> Tässä yhteydessä on syytä huomata, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen I lisäpöytäkirjan 3 artikla ei varsinaisesti koske kansanäänestystä, vaan ainoastaan lakiasäättävän elimen vaaleja. Euroopan ihmisoikeustoimikunta totesi ratkaisussaan *X. v. United Kingdom*, application No. 7096/75, decision of 3 October 1975, Decisions and Reports 3/1976, ss. 165-166, että Yhdistyneissä kuningaskunnissa vuonna 1975 järjestetty, neuvoa-antavaksi luokiteltava kansanäänestys ei ollut sellainen lakiasäättävän elimen vaali, johon EIOS:n I lisäpöytäkirjan 3 artikla luo oikeuden. Siitä syystä säännöksestä ei voinut johtaa oikeutta osallistua kansanäänestykseen sellaiselle henkilölle, joka oli tuomittu vankeusrangaistukseen ja jolla ei maan lakien mukaan tästä syystä ollut äänioikeutta. Jää kuitenkin jossain määrin avoimeksi, miten EIOS saattaisi suhtautua sellaiseen päättävään kansanäänestykseen, jolla hyväksytään perustuslain tai tavallisen lain säännöksiä. Sellaista ei ainakaan vaalien tapaan voida EIOS:n I lisäpöytäkirjan nojalla vaatia järjestettäväksi tietyin väliajoin, mutta EIOS:n määräykseen sisältyy muita elementtejä, joita ilmeisesti tulisi soveltaa myös sellaisiin kansanäänestyksiin, jotka eivät ole pelkästään neuvoa-antavia.

asioissa ja olemalla jäsenenä toimielimissä jotka on perustettu edustamaan kansalaisia ja tuomaan esille heidän mielipiteensä suhteessa julkiseen hallintoon.<sup>4</sup> Esimerkit eivät muodosta tyhjentävää luetteloa osallistumismuodoista, vaan edustavat lähinnä esimerkkejä osallistumisesta ja osallistumisjärjestelmistä. Huomionarvoista on se, että kansanäänestys ei tämän tulokinnan mukaan ole ainoa välittömän osallistumisen muoto.

Eri osallistumismuotojen kirjo on siis hyvin laaja ja sisältää kansanäänestyksen yhtenä osallistumisen muotona. KP-sopimuksen 25 artikla edellyttää vaaleja päätöksenteon mekanismina, mutta se ei varsinaisesti edellytä kansanäänestysmekanismin käyttämistä. Kansanäänestys on siis yksi mahdollinen osallistumisen muoto. KP-sopimuksen 25 artikla näyttäisi kuitenkin rakenteellisesti asettavan b-kohdan edellytysten mukaan järjestettävät vaalit jonkinlaiseksi osallistumisen minimitasoksi. Edustuksellinen päätöksenteko on näin ollen vähimmäistaso, jonka sopimusvaltio voi ylittää tarjoamalla kansalaisilleen välittömämpiä osallistumisen muotoja. Yksi näistä muodoista on kansanäänestys, ja jos kansanäänestyksiä järjestetään, on niissä soveltuvin osin noudatettava KP-sopimuksen 25 artiklan b-kohdan periaatteita.

Niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa osallistumisjärjestelmiä on viime aikoina kehitetty. Vähemmistöille ja erityisesti alkuperäiskansoille on luotu erityyppisiä vaikutuskanavia, joiden kautta kyseiset ryhmät saavat mielipiteensä paremmin esille tilanteessa, joka usein ainakin Euroopan maissa perustuu enemmän tai vähemmän nk. normaaliparlamentarismien periaatteelle. Erilaisten erityisryhmien saattaa tällaisessa normaaliparlamentarismissa olla vaikea saada mielipiteitään esille pääasiallisten vaikutuskanavien kautta. Lisäksi monet Euroopan maat ovat ottaneet käyttöön kuulemismenettelyjä joiden kautta päätöksentekokoneisto saa informaatiota eri asioista suoraan niiltä tahoilta, joita tehtävät päätökset koskevat.

Vaikka kansanäänestys on periaatteessa samanveroinen osallistumisen kanava kuin vaalit, on kansanäänestysmenettely ja sen eri muotojen käyttökelpoisuus usein asetettu epäilyksenalaiseksi. Eri kansanäänestysmuotojen toiminta- ja vaikutustavoista on vallinnut epätietoisuutta ja erisuuntaisia käsityksiä. Ruotsissa tehty kansanäänestysmenettelyä koskeva, v. 1997 valmistunut selvitys tähtää ruotsalaisen neuvoo-antavan kansanäänestyksen muokkaamiseen päättävän kansanäänestysmenettelyn suuntaan (ks. jakso 1.2. alla) ja ottaa esille myös kansanäänestysmenettelyn vaikutukset eri ulottuvuuksilla. Koska Ruotsin kansanäänestysmenettely on neuvoo-antava ja koska pyrkimyksenä on ollut sen kehittäminen päättävään suuntaan, on ruotsalainen selvitys sisällöltään relevantti myös Suomen oloissa.<sup>5</sup> Siinä käsitellään kattavasti kansanäänestyksen positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia a) demokratian luonteeseen, b) demokratian vahvistamiseen ja elävöittämiseen, c) legitimizeettiin ja d) puoluejärjestelmään (kansanäänestykset varoventtiileinä). Johtopäätös on yleisellä tasolla se, että kansanäänestysmenettelystä saattaa juontua jokaiseen ulottuvuuteen sekä positiivisia että negatiivisia tekijöitä.<sup>6</sup> Tästä puolestaan aiheutuu, että kyseisten sekä positiivisten että negatiivisten ulottuvuuksi-

<sup>4</sup> General Comment 25, Para 6.

<sup>5</sup> Jakso 'Erfarenheter av folkomröstningar' mietinnössä *Folket som rådgivare och beslutsfattare. Betänkande av Folkomröstningsutredningen*. Justitiedepartementet, SOU 1997:56, ss. 129-157.

<sup>6</sup> Yhteenveto jaksosta Erfarenheter av folkomröstningar, SOU 1997:56, ss. 157: ”De samlade erfarenheterna av folkomröstningar i Sverige och i andra länder är inte alldeles entydiga. Några bestämda slutsatser med anspråk på allmängiltighet kan inte dras. Vissa av de argument som anhängarna av folkomröstningar betonar tycks äga sin giltighet. Ett sådant gäller den speciella legitimitet folkomröstningar visat sig kunna ge åt viktiga politiska beslut. I etiska och moraliska frågor är exempelvis detta tydligt. Likaså förefaller folkomröstningarna underlätta överlåtelse av nationell makt till internationella organisationer. Ett annat argument som visat sig vara relevant gäller folkomröstningars roll som säkerhetsventiler. Parlamentariska knutar kan sålunda lösas upp och enskilda partiers hantering av frågor där dessa är internt splittrade kan underlättas. Dessa fördelar med folkomröstningar skall dock vägas mot de nackdelar som också finns. Sålunda finns exempel på hur utfallet av folkomröstningar

en perusteella ei välillistä ja välitöntä osallistumista voida selkeästi asettaa paremmuusjärjestykseen toisiinsa nähden.

Tätä tukee Suomessa tehty analyysi kansanäänestyksen taipumuksesta polarisoida äänestäjäkunta.<sup>7</sup> Empiirinen selvitys näyttäisi päätyvän siihen lopputulemaan, että kansanäänestykset eivät yleisellä tasolla polarisoi äänestäjäkuntaa vaan näyttävät pikemminkin johtavan verraten pysyviin enemmistöihin. Jos yhteiskunnan poliittiset vapaudet ovat korkealla tasolla, johtavat jotkut kansanäänestysaiheet suurempaan polarisaatioon kuin toiset. Vapaissa poliittisissa oloissa poliittisesti tärkeät ja laajat aiheet näyttävät johtavan polarisaatioon kun taas samantyyppiset aiheet tuntuvat vähemmän vapaissa poliittisissa oloissa johtavan yksimieliseen kansanäänestystulokseen. Tästä voisi siis jopa vetää sen johtopäätöksen, että äänestäjäkuntaa polarisoivat kansanäänestykset ovat itse asiassa toimivan demokratian tunnusmerkki. Toimiva demokratia pystyisi tätä taustaa vasten käsittelemään ja sietämään myös polarisoivan kansanäänestyksen ja jatkamaan toimintaansa normaalisti kansanäänestyksen jälkeen.

Sveitsissä järjestettyjä kansanäänestyksiä kommentoidessaan Setälä esittää yhtenä väitöskirjatutkimuksensa johtopäätöksistä, että laaja kansanäänestysten käyttö näyttää johtavan eräänlaisen poliittisen osallistumisen kyllästymispisteen saavuttamiseen. Kansanäänestykset saavat osakseen enemmän yleistä mielenkiintoa, jos niitä järjestetään silloin tällöin kuin jos niitä järjestetään usein.<sup>8</sup> Setälän yleiset johtopäätökset sisältävät muun muassa ajatuksen siitä, että normatiivisten teorioiden ja empiiristen kokemusten välinen suhde on monimutkainen. Hän toteaa kuitenkin, että pienillä kansanäänestysinstituutioon tehtävillä muutoksilla voidaan saada aikaan instituution toimintaa parantavia vaikutuksia. Hänen mukaansa ei tosin ole poliittisen eliitin etujen mukaista tehdä tällaisia muutoksia. Tämän lisäksi hän tuo esille sen, että viittaus ”kansan tahtoon” ei kansanäänestysinstituution kohdalla aina ota kovinkaan täsmällisesti esille poliittisen esityslistan laatimiseen tai eri vaihtoehtojen muotoiluun ja kokoamiseen kuuluvia ulottuvuuksia. Koska kansanäänestys ei ole mikään yhtenäinen instituutio tai menettelytapa, eivät myöskään kansanäänestyksen tarkasteluun soveltuvat lähestymistavat voi olla yhtenäisiä.<sup>9</sup> Setälä toteaa kuitenkin, että kansanäänestys laajentaa kansalaisten osallistumista ja vaikutusta poliittisessa päätöksenteossa. Hän pitää peruskysymyksenä sitä, miksi ja kenen valvonnassa osallistuminen tapahtuu. Siitä syystä kansanaloite näyttäisi olevan paras keino kansan osallisuuden lisäämiseksi. Setälä pitää kansanäänestystä demokratian kannalta keskeisenä, sillä se korostaa kansalaisten mielipiteiden vaikuttavuutta politiikassa. Hän vetää sen johtopäätöksen, että valtiosäännön tasolla tapahtuva sääntely on ratkaiseva kansanäänestysten reiluudelle ja kansanäänestysten toiminnalle demokraattisten periaatteiden mukaisesti. Samalla hän kuitenkin toteaa, että valtiosäännön tasolla tapahtuva sääntely ei itsessään välttämättä estä kansanäänestysten manipulatiivista käyttöä, vaikka se asettaakin tietyt rajat niiden toimijoiden käytökselle, jotka pyrkivät edistämään omia päämääriään.<sup>10</sup>

---

fått auktoritetsurgröpande konsekvenser för olika regimer och politiska system. Partiväsendet i olika länder har ibland drabbats av uppsplittring. Vad gäller de demokratiska fördelar med folkomröstningar, t.ex. i fråga om medborgarvitalisering, är erfarenheterna, utan att vara alldeles entydiga, snarast negativa. Deltagandet har sålunda generellt visat sig vara lågt och det är därtill sjunkande i de system där folkomröstningarna förekommer ofta. De kunskapsuppbyggande effekterna av folkomröstningar är inte heller alltid så påtagliga som det i debatten ofta framhålls av direktdemokratiska anhängare. Tvärtom tycks det som om folkomröstningar ibland kan ha en motsatt inverkan. Tendensen är återigen särskilt tydlig i de system där folkomröstningar är vanligt förekommande.”

<sup>7</sup> Göran Djupsund, ”Referenda: Do They Polarize?”, ss. 321-335, *Festschrift for Dag Anckar on his 60<sup>th</sup> Birthday on February 12, 2000*. Åbo: Åbo Akademis förlag, 2000.

<sup>8</sup> Maija Setälä, *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Macmillan: Houndmills, 1999, s. 160.

<sup>9</sup> Setälä 1999, s. 168-169.

<sup>10</sup> Setälä 1999, s. 169.

Yllämainittujen selvitysten valossa näyttäisi ilmeiseltä, että kansanäänestysjärjestelmä toimii eri poliittisissa järjestelmissä yhtä hyvin tai yhtä huonosti kuin vaalit ja että kumpaakin osallistumisen päämuotoa koskee suurin piirtein sama kritiikki. Kansanäänestysjärjestelmä voi siis toimia yhtenä tasavertaisena poliittisen osallistumisen kanavana vaalien rinnalla. Kansanäänestys on näin ollen verraten neutraali päätöksentekomekanismi ainakin niissä tapauksissa, joissa se on valtiosäännön tasolla sovitettu osaksi kansallisen päätöksenteon järjestelmää. Jo tästä syystä voisi olla syytä pyrkiä luopumaan neuvoa-antavasta kansanäänestysmenettelystä, sillä sille ei valtiosäännön tasolla yleensä osoiteta mitään täsmällistä paikkaa tai roolia päätöksentekojärjestelmässä.

## *1.2. Kansanäänestysäännösten lisääntyminen*

Yksi useimmin käytetty osallisuuden kehittämismuoto on kansanäänestys. Sen jälkeen kun (parlamentti)vaalit olivat 1900 –luvun alkupuolella vakiintuneet pääasialliseksi kansallisen päätöksenteon mekanismiksi, alkoi perustuslakeihin eri puolilla Eurooppaa ilmestyä myös välittömän osallistumisen muotoja, mm. kansanäänestysmekanismeja. Tämä tendenssi on jatkunut toisen maailmansodan jälkeen. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Saksan liittotasavalta, joka koki valtiosääntöoikeudellisen mullistuksen 1990-luvun alkupuolella entisen Itä-Saksan alueiden liittyttyä liittotasavaltaan uusina osatasavaltoina. Tällöin Itä-Saksan perustuslaki hävisi, mutta tilalle syntyi uusi perustuslaki jokaiseen uuteen osatasavaltaan. Saksan liittotasavallan alkuperäisten osatasavaltojen perustuslakeihin on kuitenkin alusta alkaen sisällytetty tiettyjä välittömän osallistumisen muotoja, erityisesti joitakin kansanäänestysinstituution piiriin koskevia menettelyjä. Kun entisen Itä-Saksan osatasavalloiksi muodostetut alueet laativat uusia perustuslakejaan, sisällytettiin niihin useimmiten verraten pitkälle meneviä kansanäänestysmenettelyjä, joita on kuluneiden kymmenen vuoden aikana myös jossain määrin käytetty (ks. jakso 4.1.1.).

Saksan liittotasavallan perustuslakiin ei kuitenkaan tällä hetkellä sisälly muita kansanäänestystä koskevia määräyksiä kuin osavaltioiden maantieteellistä jakoa käsittelevä säännös. Muilta osiltaan liittotasavallan perustuslakia ja erityisesti sen tulkintaa voitaisiin luonnehtia jopa kansanäänestysvihamieliseksi. Saksan liittotasavallassa onkin viime aikoina käyty poliittista keskustelua siitä, pitäisikö myös liittotasavallan perustuslakiin sisällyttää kansanäänestystä ja kansanaloitetta koskevia säännöksiä. Kevätkaudella 2002 Saksan liittopäivät käsitteli kaksi tätä koskevaa aloitetta, joista PDS:n tekemä hylättiin 17.2.2002 ja hallituskoalition, eli SPD:n ja Vihreiden tekemä aloite<sup>11</sup> kaatui 7.6.2002. Jälkimmäinen eteni sisällölliseen täysistuntokäsittelyyn, jossa se raukesi kolmannen käsittelyn äänestyksessä siitä syystä, että se ei saavuttanut kahden kolmasosan eli 444 edustajan enemmistöä liittopäivien kaikista edustajista (äänestystulos: 348 puolesta, 199 vastaan, 2 tyhjää).

Samantyyppinen kansanäänestyshakuinen kehitys on nähtävissä keskisen ja itäisen Euroopan entisissä sosialistimaissa. Kun yksipuoluejärjestelmät yksi toisensa jälkeen romahtivat, syntyi tarve luoda uusia perustuslakeja. Niitä laadittaessa ei tyydytty vaaleihin osallistumisoikeuden minimitasona, vaan perustuslakeihin sisällytettiin useimmiten alusta alkaen kansanäänestysinstituutio eri muodoissaan. Jos tarkastellaan Itä-Euroopan valtiosääntöoikeudellista murrosta yksittäisten maiden kautta niin voidaan sanoa, että esimerkiksi Unkarin tapauksessa järjestelmän muutos saavutettiin itse asiassa välittömän osallistumisen, erityisesti takaisinkutsu-

<sup>11</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Einführung von Volksinitiative, Volkbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz), GESTA-Ordnungsnummer B107.

misoikeuden ja kansanäänestysinstituution kautta. Baltian maissa taas kansanäänestystä käytettiin kansallisen itsemääräämisoikeuden mittarina pyrittäessä irtautumaan Neuvostoliitosta.

Tätä taustaa vasten voidaan tehdä se huomio, että kansanäänestys on menettelynä saavuttanut yhä vahvempaa jalansijaa Euroopassa. Välillinen osallistuminen vaalien kautta on kuitenkin edelleen ja tulee myös olemaan pääasiallinen kansallisen päätöksenteon muoto. Useimmat nk.. uusien demokratioiden perustuslait tekevät joko aivan perustuslain alussa tai perusoikeussäännösten joukossa KP –sopimuksen 25 artiklan a –kohdan mukaisen viittauksen siihen, että kansa osallistuu valtiiovallan käyttöön välittömästi taikka valittujen edustajiensa välityksellä. Sama ajatus on usein saatettu muotoilla siten, että kansalaiset osallistuvat valtiiovallan käyttämiseen edustuksellisten elintensä ja kansanäänestysten kautta.

Tähän eurooppalaiseen valtiosääntömurrokseen voidaan lisätä se vaikutus, joka Euroopan yhteisön integraatiokehityksellä ja poliittisen legitimaation etsimisellä kansallisten valtaoikeuksien siirtämiselle ylikansalliselle organisaatiolle on ollut kansanäänestyksen käyttöön. Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmän kehitys ja unionin valtiosäännön luominen voidaan myös asettaa tätä taustaa vasten. On mahdollista, että Euroopan unionin perustuslaki muodossa tai toisessa tulee sisältämään säännöksiä Euroopan unionin laajuisesta kansanäänestysmenettelystä. Yksi mahdollinen kansanäänestyksen muoto on päättävä perustuslakikansanäänestys, jonka kautta unioni voisi saada enemmän poliittista legitimitettä päätöksenteolleen. Toinen mahdollisuus on se, että säädetään EY-asetuksia ja mahdollisesti myös direktiivejä koskevasta lakikansanäänestyksestä Euroopan unionin tasolla. Kumpikin vaihtoehto näyttäisi kuitenkin edellyttävän, että onnistutaan luomaan sellainen yhtenäinen eurooppalainen kansa, joka voi käyttää osallistumisoikeuttaan samanaikaisesti ja samalla tavalla.

Näihin kehityksen puitteisiin sopii myös se kansanäänestystä koskeva selvitystyö, joka tehtiin juuriltaan suomalaisen valtio-opin professori Olof Ruinin toimesta ja joka valmistui Ruotsissa v. 1997.<sup>12</sup> Selvitystyö toi esille sen, että Ruotsissa 1900-luvulla kuusi kertaa järjestetty neuvoo-antava kansanäänestys ei ole onnistunut kansanäänestyksen muoto. Siksi on syytä pohtia muutoksia voimassa olevaan sääntelyyn. Muutospaineet eivät kuitenkaan selvityksen mukaan kohdistu niihin kansanäänestyksen muotoihin jotka sisältyvät HM 8:15 §:n. Tämä perustuslainkohta tarjoaa mahdollisuuden päättävän perustuslakikansanäänestyksen järjestämiseksi. Lisäksi se tarjoaa mahdollisuuden järjestää päättävä kansanäänestys kansainväliselle järjestölle siirrettävästä kansallisesta päätösvallasta. Kansanäänestysinstituutiota koskeva ongelma kohdistuu siis lähinnä HM 8:4 §:n, joka mahdollistaa neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisen. Selvityksen pohjalta tehty ehdotus koskee siten lähinnä tavallista lakia koskevan kansanäänestysmenettelyn lisäämistä neuvoo-antavan kansanäänestysmahdollisuuden rinnalle.

Ruotsin kansanäänestys selvityksessä päädyttyyn ehdotukseen sisältyy kaksi eri muotoa (A ja B), jotka eivät ole toisiaan poissulkevia vaan tarpeen mukaan ehkä myös yhdistettävissä. Niiden pohjalta kansalaiset saisivat mahdollisuuden lakiehdotuksia koskevaan välittömään päätöksentekoon.<sup>13</sup> Kummankin muodon puitteissa Ruotsin valtiopäivien enemmistö päättäisi kansanäänestyksen järjestämisestä. HM 8:15 §:ä muistuttavalla tavalla kansalaiset saisivat A-muodon kautta mahdollisuuden hylätä valtiopäivien tekemän päätöksen. A-muoto on siis rakenteeltaan lähinnä nk.. kansanveto. Jos ehdotukseen sisältyvä päätöksentekosääntö ja quo-

<sup>12</sup> Folket som rådgivare och beslutsfattare. Betänkande av Folkomröstningsutredningen. Justitiedepartementet, SOU 1997:56 (inklusive Bilaga 1: Folkomröstningar och parlamentarism – En jämförande analys av EU-folkomröstningarna i Norden hösten 1994 och Bilaga 2: Folkomröstningar och demokrati).

<sup>13</sup> Ks. SOU 1997:56, s. 171.

rumehto eivät täyty, jäisi valtiopäivien tekemä päätös voimaan.<sup>14</sup> Ehdotukseen sisältyvä B-muoto muistuttaa rakenteeltaan enemmän HM 8:4 §:ä, eikä valtiopäivät tekisi asiassa varsinaista päätöstä ennen kuin kansanäänestys on järjestetty, vaan alistaisi useita eri vaihtoehtoja kansan hyväksyttäväksi. Sellainen useita lainsäädäntövaihtoehtoja koskeva kysymys joka on kansanäänestyksen kohteena alistettaisiin siis suoraan kansalaisten päätettäväksi. Erityislailla säädettäisiin niistä vaihtoehtoista joihin kansalaiset sellaisessa kansanäänestyksessä ottaisivat kantaa ja joista he hyväksyisivät yhden. B -muodon valossa lienisi mahdollista, että esimerkiksi valtiopäivien enemmistön kannattama lakiehdotus ja valtiopäivien vähemmistön kannattama lakiehdotus alistettaisiin kansanäänestykseen. Myös B-muotoon kytkettäisiin quorumehto, eli jos quorumia ei saavuteta, tekisi valtiopäivät asiassa lopullisen päätöksen.<sup>15</sup>

Sekä A- että B -muotoon yhdistyisi mielenkiintoinen kansanäänestyksellä tehdyn päätöksen muuttamista koskeva rajoitus, sillä sitä voitaisiin muuttaa ainoastaan uusien vaalien jälkeen kokoontuvien valtiopäivien toimesta tai uuden päättävän kansanäänestyksen kautta. Selvitykseen sisältyvä B -muoto vaikuttaa valtiopäivien enemmistön päätöksellä tehdyttä lainsäädäntövallan delegoinnilta kansalle. Ruotsalaisessa selvityksessä esiteltyjä vaihtoehtoja ei ainaakaan vielä ole muokattu hallituksen esityksen muotoon, vaan se lienee edelleen mukana Ruotsissa jo pitemmän aikaa käynnissä olleessa valtiosäännön tarkistamisprosessissa.

Alankomaissa on parhaillaan menossa perustuslain muutosprosessi, jonka keskeisenä kohteena on kansanäänestysäännösten lisääminen tällä hetkellä täysin edustukselliseen ja välilliseen osallistumisjärjestelmään. Vuoden 1987 perustuslaki ei nimittäin sisällä mitään kansanäänestykseen viittaavia mekanismeja. Alankomaissa on kuitenkin käyty jatkuvaa kansalaiskeskustelua eri osallistumismuodoista. Aluksi mahdollistettiin paikallistason kansanäänestysmenettely

<sup>14</sup> SOU 1997:56, s. 185 f. (kursivoidut osat ovat mietinnössä esitettyjä uudistusehdotuksia): [1. momentti.] ”Föreskrifter om rådgivande folkomröstningar i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga eller annan beslutande folkomröstning meddelas genom lag.” [2. momentti.] ”Annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga skall anordnas beträffande ett av riksdagen fattat beslut i ett lagstifningsärende på yrkande av en tiondel av riksdagens ledamöter om minst hälften av ledamöterna röster för bifall till yrkandet. Ett sådant yrkande skall framställas senast vid det sammanträde då riksdagen skall fatta beslut i ärendet. Yrkandet skall inte beredas i utskott.” [3. momentti.] ”Vid sådan folkomröstning får de som har rösträtt vid val till riksdagen förklara huruvida de godtar beslutet om lagen eller ej. Lagen är förkastad, om de som röstat mot lagen är fler än dem som röstat för densamma och de som röstat mot förslaget till antalet är fler än hälften av dem som avgivit godkända röster det närmast föregående riksdagsvalet eller, för det fall riksdagsval äger rum samtidigt med folkomröstningen, det valet. I annat fall gäller riksdagens beslut beträffande lagen.” [4. momentti] ”En lag som varit föremål för en annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga kan ändras endast av en nyvald riksdag eller genom en ny beslutande folkomröstning.” [5. momentti] ”I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.” Ks. myös ss. 186-190 päättävän kansanäänestysmenettelyn sovittamisesta edustukselliseen menettelyyn valtiopäivillä.

<sup>15</sup> Ks. SOU 1997:56, s. 171. SOU 1997:56, s. 191 f. (kursivoidut osat ovat mietinnössä esitettyjä uudistusehdotuksia): [1. momentti] ”Föreskrifter om rådgivande folkomröstning i hela riket och om förfarandet vid folkomröstning i grundlagsfråga eller annan beslutande folkomröstning meddelas genom lag.” [2. momentti] ”Annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga skall anordnas beträffande ett visst lagförslag på yrkande av en tiondel av riksdagens ledamöter om minst hälften av ledamöterna röster för bifall till yrkandet. Ett sådant yrkande skall framställas senast vid det sammanträde då riksdagen skall ta ställning till förslaget. Yrkandet skall inte beredas i utskott.” [3. momentti] ”Vid sådan folkomröstning får de som har rösträtt vid val till riksdagen ta ställning till olika lagförslag som meddelats genom en särskild lag. Ett lagförslag som varit föremål för folkomröstning blir gällande lag på motsvarande sätt som ett av riksdagen fattat beslut, om de som röstat för förslaget är fler än de som röstat för ett annat förslag och det förra förslaget samlar fler än två femtedelar av dem som har rösträtt vid omröstningen. Om inget förslag får det stöd som krävs skall riksdagen fatta beslut i frågan.” [4. momentti] ”En lag som varit föremål för en annan beslutande folkomröstning än omröstning i grundlagsfråga kan ändras endast av en nyvald riksdag eller genom en ny beslutande folkomröstning.” [5. momentti] ”I lag meddelas också föreskrifter om val till parlamentarisk församling inom Europeiska unionen.” Ks. myös ss. 192-197 kansanäänestyksen sovittamisesta edustukselliseen menettelyyn valtiopäivillä.

1980-90 –luvun vaihteessa, ja osin siitä saatujen kokemusten perusteella on alettu sisällyttämään kansanäänestystä myös perustuslakiin. Heinäkuussa 2001 Alankomaiden parlamentti hyväksyi lepäämään ehdotuksen perustuslain muuttamiseksi.<sup>16</sup>

Alankomaissa vaalien yli lepäämässä oleva esitys koskee sekä perustuslain että tavallisen lain säätämistä tarkoittavaa Alankomaiden parlamentin ehdotusta ja rakentuu lähinnä Tanskan lakikansanäänestyksestä tunnetun mallin mukaan. Mekanismi tosin lähtee liikkeelle kaksivaiheisesta kansanäänestysaloitteesta, joka laaditaan 40000 äänioikeutetun tuella ja jonka loppuunsaattamiseen vaaditaan vielä 600000 äänioikeutetun tuki. Jos kansanäänestyksen kohteena olevaa lakiehdotusta vastaan äänestää puolet kansanäänestykseen osallistuneista ja jos heidän osuutensa kaikista äänioikeutetuista on vähintään 30 %, on lakiehdotus tullut hylätyksi. Jos lakiehdotusta koskeva kansanäänestys ei täytä näitä ehtoja, etenee lakiehdotus vahvistusvaiheeseen. Kyseessä olisi siis eräänlainen kansan aloiteoikeuteen perustuva kansanveto, jonka kautta äänioikeutetuilla olisi välittömän osallistumisen kautta mahdollisuus reagoida välillisen osallistumisen kautta syntyneeseen lakiehdotukseen ennen kuin se vahvistetaan ja astuu voimaan. Yllämainitut ehdot täyttävä kansanäänestyspäätös olisi lakiehdotuksen suhteen päättävä. Samanlainen menettely koskisi perustuslain muuttamista koskevaa lakiehdotusta, ja tällöin voisi kansanäänestysaloitteen esittää sen jälkeen, kun perustuslain muuttamista koskeva ehdotus on lepäämäänjättämisen jälkeen hyväksytty vaalien jälkeen uuden parlamentin toimesta. Mekanismiin yhdistettäisiin tiettyjä rajoituksia kansanäänestyksen aihepiirien suhteen. Alankomaiden valtiomuodosta kuningaskuntana ei nimittäin voisi järjestää kansanäänestystä, ei myöskään asiasta, joka liittyy kuningashuoneeseen, budjettiin, kansainvälisen järjestön sopimuksen tai päätöksen täytäntöönpanoon ja eräisiin muihin asioihin.

### 1.3. Kysymyksenasettelu ja rajaukset

Suomen valtiosääntö ja perustuslain 53 §:n kansanäänestyssäännös voidaan asettaa tätä taustaa vasten. Suomeen vaikuttaa ideologisella ja oikeuspoliittisella tasolla sama kehitystendenssi kuin muualla Euroopassa. Jo uutta perustuslakia laadittaessa (mm. perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa) kävi ilmi, että kansanäänestysjärjestelmän kehittäminen tulee olemaan yksi ensimmäisistä perustuslain muuttamista käsittelevistä projekteista. Neuvoa-antavan kansanäänestysjärjestelmän siirtäminen sen suuremmilta muutoksilta hallitusmuodosta perustuslakiin oli sinänsä perustuslakiuudistukseen tähtäävän lainsäädäntöprojektin toimeksiannon mukainen. On kuitenkin ilmeistä, että jo siinä yhteydessä esiintyi tarvetta keskustella kansalaisten välittömän osallistumisen muodoista ja erityisesti kansanäänestysinstituution muokkaamisesta yleisestä neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä päättävän kansanäänestyksen suuntaan.

Tältä pohjalta voidaan esittää joukko kysymyksiä, joihin tämän selvityksen kautta haetaan vastauksia:

- mitä kansanäänestyksen muotoja on olemassa teorian tasolla ja miten ne suhtautuvat edustukselliseen päätöksentekoon?
- miten suomalainen kansanäänestysjärjestelmä on kehittynyt ja mitä se on *de lege lata*?
- mitä eri kansanäänestyksen muotoja sisältyy eurooppalaisten valtioiden valtiosääntöihin ja miten ne ovat kehittyneet erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana?

<sup>16</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2001/585: Wet van 16 juli 2001, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opneming van bepalingen inzake het correctief referendum.

-miten kansanäänestysmenettelyä on käytetty eri Euroopan maissa?  
 -mitä vaihtoehtoja voitaisiin edellisten kysymyksenasetteluiden nojalla ehdottaa suomalaisen kansanäänestysjärjestelmän kehittämiseksi valtiollisella tasolla?

Viimeksi mainittuun kysymyksenasetteluun kytkeytyy konkreettinen, liitteessä 1 esitetty malli, jonka tarkoituksena on mahdollistaa keskustelun avaaminen suomalaisen kansanäänestysmenettelyn kehittämistä päättävän kansanäänestyksen suuntaan.

Ne maat joihin tässä selvityksessä käytettyä teoreettista mallia sovelletaan ja joita vertailemalla pyritään vetämään johtopäätöksiä Suomen kansanäänestysjärjestelmän suhteen ovat eurooppalaisia. Niihin kuuluvat nykyiset EU:n jäsenmaat (Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksan liittotasavalta ja Tanska) sekä tällä hetkellä tiedossa olevat hakijamaat (Bulgaria, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tshekin tasavalta, Unkari ja Viro). Koska kansalaisten välitön osallistuminen kansalliseen päätöksentekoon ilmentää omalta osaltaan sitä demokratian tasoa joka kuuluu eurooppalaiseen demokratiakäsitykseen, voidaan EU – maita vertailemalla saada esille ainakin jonkinlainen käsitys siitä, miten kansalaisten välitöntä osallistumista voisi kehittää. Koska demokratian taso on yksi meneillään olevien jäsenyysneuvottelujen kriteeri suhteessa hakijamaihin, on myös mielenkiintoista tarkastella lyhyesti näiden maiden välittömän osallistumisen muotoja. Lisäksi tarkastelun piiriin on otettu Islanti, Norja ja Liechtenstein ETA -maina sekä Sveitsi ja Venäjän Federaatio.

Tarkastelu kattaa ainoastaan perustuslaissa säännellyt kansanäänestysinstituutiot, ja siitä syystä sellaiset kansanäänestykset, joiden kautta kansa voisi käyttää nk. *pouvoir constituant* – valtaa eli perustuslakia luovaa valtaa jäävät esityksen ulkopuolelle.<sup>17</sup> Perustuslakien tekstit on yhdenmukaisuuden vuoksi haettu teoksesta Blaustein – Flanz (eds.), *Constitutions of the Countries of the World*. Tekstit on päivitetty tammikuuhun 2002 asti. Täydentävänä lähteenä on käytetty Würzburgin yliopiston ylläpitämää Internet – tietokantaa, johon sisältyy eri maiden perustuslakeja (<http://www.uni-wuerzburg.de/law/index.html>). Ajallisessa mielessä selvitys lähtee liikkeelle 1980 – luvun lopun tilanteesta ja silloin tehdystä koko maailman kattavasta selvityksestä.<sup>18</sup> Tätä taustaa vasten selvitys pyrkii kuvaamaan sitä muutosta, joka kansanäänestysinstituution piirissä on tapahtunut runsaan vuosikymmenen aikana. Normimateriaalin erittelyn lisäksi tarkastelu pyrkii antamaan määrällisiä tietoja kussakin maassa järjestetyistä kansanäänestyksistä. Nämä tiedot on poimittu Internet – lähteistä, joita ylläpitävät sveitsiläinen Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (<http://c2d.unige.ch>) ja amerikkalainen Initiative & Referendum Institute (<http://www.iandrinstitute.org>). Initiative & Referendum Institutin eurooppalainen vastine, Initiative and Referendum Institute Europe (<http://www.iri-Europe.org>), julkaisi tämän selvityksen valmistumisen jälkeen maakohtaisen kansanäänestysluokituksen,<sup>19</sup> joka vertailee 32 Euroopan maata lähinnä kvalitatiivisen analyysin pohjalta.

<sup>17</sup> Samasta syystä esityksen ulkopuolelle rajataan sellaiset kansanäänestykset, joiden kautta jokin kansa voi harjoittaa kansojen itsemääräämisoikeutta ulkoisessa muodossaan.

<sup>18</sup> Ks. Suksi 1993, passim.

<sup>19</sup> Andreas Gross and Bruno Kaufmann, *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States*. Julkaistu internetsivustolla <http://www.iri-Europe.org>. IRIE:n raportissa esitettyjä tietoja on pyritty ottamaan huomioon tässä selvityksessä siinä vaiheessa kun selvitystä on saatettu painokuntoon.



## 2. TEOREETTINEN TAUSTA

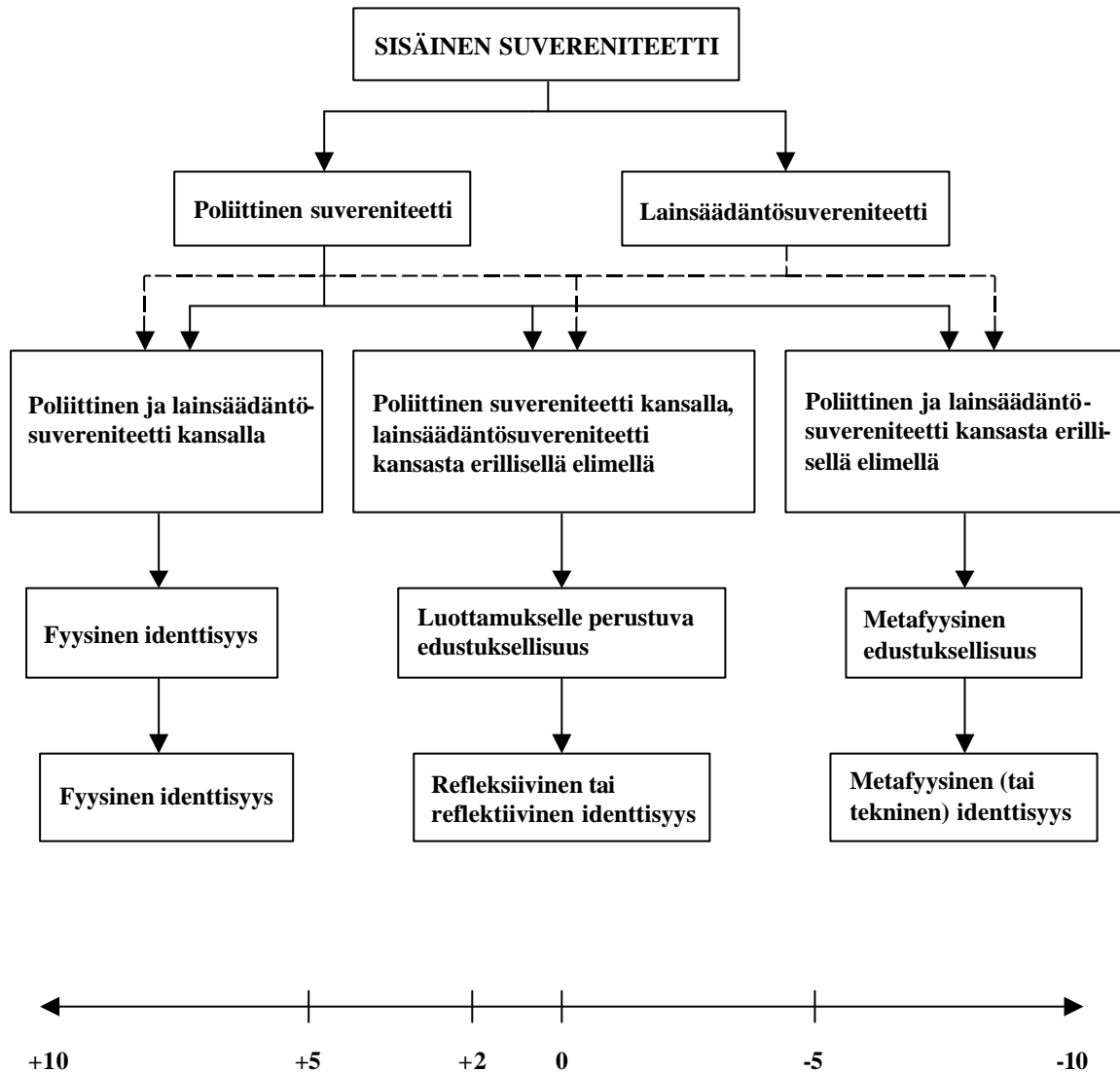
### 2.1. Kansallinen päätöksenteko ja sen eri muodot

Kansanäänestys on valtiollisella tasolla yksi kansallisen päätöksenteon mekanismi jonka kautta nk.. sisäistä suvereniteettia eli erityisesti lainsäädäntövallan käyttöä toteutetaan. Samalla kuin valtiosääntö itsessään on yleisesti sitova oikeusnormi korkeimmalla normihierarkisella tasolla, on valtiosäännön päätarkoitus luoda sääntöjä oikeusnormien säätämiseksi ja julkisen vallan syntymiselle.

Sisäinen suvereniteetti voidaan lähtökohtaisesti jakaa kahteen funktionaaliseen kategoriaan, nimittäin poliittiseen suvereniteettiin ja lainsäädäntösuvereniteettiin. Poliittinen suvereniteetti tarkoittaa erityyppisiä vaaleja, eli menettelytapoja joiden avulla henkilöitä valitaan eri tehtäviin. Lainsäädäntösuvereniteetti puolestaan tarkoittaa sellaista norminasettamistoimintaa, joka johtaa yleisesti velvoittavan lainsäädännön syntymiseen. Nämä kaksi funktionaalista suvereniteettikategoriaa voidaan kansan tai yksilöiden perspektiivistä katsottuna esittää kolmen eri yhdistelmän muodossa (ks. kaavio 1). Perspektiivi on siis se, miten kansa tai yksilöt voivat osallistua näiden kahden funktionaalisen suvereniteettikategorian toteuttamiseen.

Ensimmäinen yhdistelmä antaa sekä poliittisen suvereniteetin että lainsäädäntösuvereniteetin kansalle. Se johtaa eräänlaisen fyysisen identtisyyden muodostumiseen hallitsijoiden ja hallittujen välille: ne joita hallitaan ovat samalla itse hallitsijoita. Toinen yhdistelmä kuvaa tilannetta jossa poliittinen suvereniteetti on kansalla, mutta lainsäädäntösuvereniteettia harjoittaa elin joka on kansasta erillinen. Tätä yhdistelmää voidaan luonnehtia myös luottamukselle perustuvaksi edustuksellisuudeksi. Kolmas mahdollinen yhdistelmä kattaa sellaiset tilanteet, joissa sekä poliittista suvereniteettia että lainsäädäntösuvereniteettia toteuttaa (yksi tai useampi) elin, joka on kansasta erillinen. Myös kolmas yhdistelmä voi johtaa jonkinlaiseen edustuksellisuuteen, mutta se on silloin luonteeltaan lähinnä metafysisistä. Näiden kolmen yhdistelmän pohjalta on mahdollista luoda asetelma, joka esittää kolme kansallisen päätöksenteon pääasiallista muotoa (ks. seuraava sivu, kaavio 1).

Kaavio 1: Kansallisen päätöksenteon pääasialliset muodot.



Edellä luotujen kolmen yhdistelmän välistä suhdetta kuvattiin maailmansotien välisenä aikana usein identtisuuden ja edustuksellisuuden välisenä vastakkainasetteluna. Kyseinen luonnehdinta perustuu ei-yhteismitallisille käsitteille eli identtisuuden ja edustuksellisuuden sekoitukselle. Siksi olisi ilmeisen tärkeää rakentaa eri kategorioita koskevat luonnehdinnat niin, että ne perustuvat samalle lähtökohdalle. Kaksi jälkimmäistä, lähinnä edustuksellisuudelle perustuvaa kategorialla voidaan ymmärtää myös hallitsijoiden ja hallittujen välistä identtisyyttä kuvaavina käsitteinä. Ensimmäinen kategoria, fyysinen identtisyys hallitsijoiden ja hallittujen välillä, voidaan siis säilyttää sellaisenaan. Toinen kategoria voidaan puolestaan nimetä reflektiiviseksi tai refleksiiviseksi identtisyydeksi hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Sellaisessa järjestelmässä hallitsijoiden odotetaan tavalla tai toisella heijastavan hallittujen tarpeita ja täyttävän ne asianmukaisella tavalla. Kolmatta kategoriaa voitaisiin kuvata käsitteellä metafyysinen (joissakin tapauksissa tekninen) identtisyys hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Tämän kategorian puitteissa toimiva valtiosääntö olisi tyypillisesti sellainen, jossa korkein päättävä elin tai hallitsija toimii jonkin lujan ideologisen periaatteen varassa ja saa tämän periaatteen kautta

täydellisen tiedon siitä, mitä kansa todellisuudessa tarvitsee ja haluaa ilman että on olemassa mitään suoraa yhteyttä kansan ja päätöksentekijän välillä esimerkiksi vaalien kautta.

Nämä kolme identtisyyskategoriaa voidaan ajatella eräänlaisiksi peruskohdiksi jatkumolla, jolle eri valtiot ja niiden perustuslait voidaan sijoittaa. Jatkumon kautta valtioita ja niiden perustuslakeja voidaan luonnehtia suhteessa toisiinsa ottamalla huomioon tiettyjä maiden välisiä eroavaisuuksia. Numeeriset arvot  $-10:n$  ja  $+10:n$  välillä ovat hyvin karkeita välillisen ja välittömän osallistumisen mittareita niiltä osin kuin kyseessä on vaaleihin perustuva osallistuminen ja sen täydentäminen kansanäänestysmenettelyllä.<sup>20</sup> Jatkumoa voidaan myös käyttää yksittäisen valtiosäännön ja yksittäisen valtion sisällä vallitsevan kansallisen päätöksenteon sisäisen kehittymisen kuvaamiseen esimerkiksi ajallisen ulottuvuuden puitteissa. Tässä kansanäänestys selvityksessä tullaan viittaamaan kyseisiin numeerisiin arvoihin eräänä osallistumiseen kohdistuvan valtiosääntökehityksen muutossuunnan osoittimena.

Janalla on tiettyjä peruspisteitä (+10, +5, +2, 0, -5, -10), joiden kautta tietyn valtion täsmällisempi sijoittelu asteikolle tapahtuu. Arvo +10 kuvaa tilannetta, jossa perustuslaki edellyttää pakollista lakikansanäänestystä jokaisesta säädettävästä laista ja arvo +5 tilannetta, jossa perustuslaki edellyttää pakollista perustuslakikansanäänestystä perustuslakia muutettaessa, kun taas arvo +2 kuvaa tilannetta, jossa perustuslakia muutetaan erityisen perustuslakia säättävän elimen toimesta. Arvo 0 merkitsee tilannetta, jossa sekä perustuslaki että tavallinen lainsäädäntö säädetään vaaleilla valitun parlamentin toimesta. Arvo -5 puolestaan kuvastaa tilannetta, jossa perustuslaissa määritellyn poliittisen tai muun vastaavan ideologian pohjalta ohjataan kansallista päätöksentekoa ja erityisesti vaaleja, ja arvo -10 tilannetta, jossa kansallinen päätöksenteko ei sisällä edes vaaleja. Peruspisteistä lähtien jonkin maan perustuslain sijoittuminen jatkumolle täsmentyy ulottuvuuksilla, joille annetaan arvoksi joko +1 tai -1. Arvo +1 annetaan sellaisille ulottuvuuksille, jotka muokkaavat kansallista päätöksentekoa fyysisen identtisyys suuntaan ja jotka voidaan kiinnittää allaolevaan kansanäänestystypologiaan (ks. kaavio 2): policy -äänestys (yhdistelmä XII), perustuslakia säättävän kokouksen kutsumista koskeva kansanäänestys, yhdistelmä XI, yhdistelmä IX, yhdistelmä X, yhdistelmä VIII suhteessa perustuslakiin, yhdistelmä VII suhteessa perustuslakiin, yhdistelmä VIII suhteessa tavalliseen lainsäädäntöön, yhdistelmä II suhteessa perustuslakiin, yhdistelmä II suhteessa tavallista lakia koskevaan kansanäänestysaloitteeseen, yhdistelmä II suhteessa tavallista lakia koskevaan kansanaloitteeseen ja yhdistelmä VII suhteessa tavalliseen lainsäädäntöön. Arvo +1 voidaan lisäksi antaa jostain muusta perustuslakiin sisältyvästä kansanäänestysmekanismista. Arvo -1 puolestaan annetaan sellaisille ulottuvuuksille, jotka muokkaavat kansallista päätöksentekoa päinvastaiseen suuntaan, eli lähinnä metafysisen identtisyys suuntaan. Arvo -1 annetaan näin ollen seuraaville ulottuvuuksille: perustuslakituomioistuimen tai lakien jälkikäteisen perustuslainmukaisuuden tutkiminen, nimittäminen lainsäädäntöelimen jäseneksi ilman vaalia (useimmiten valtionpäämiehen toimesta), kaksikamarisen lainsäädäntöelimen käyttö (mikä on tavallista erityisesti liittovaltioissa) ja lähinnä korporatiivista osallistumista kuvastava, korkealla hierarkisella tasolla toimiva (sosiaalinen ja taloudellinen) neuvosto.

Näitä arvoja yhdistelemällä voidaan esimerkiksi Suomen kohdalla lähteä peruspisteestä 0 ja lisätä siihen +1 vuonna 1987 voimaanastuneen, neuvoa-antavan kansanäänestyksen perustuslakiin kodifioineen hallitusmuodon 22a §:n perusteella. Tällöin Suomen numeeriseksi arvoksi

<sup>20</sup> Ks. Suksi 1993, ss. 150-161 jatkumon ja numeeristen arvojen määräytymisen suhteen. Numeerisilla arvoilla operoiminen on luonnollisesti asia, joka on hyvin altis kritiikille, mutta niiden avulla voidaan eri maiden perustuslait kuitenkin asettaa jonkinlaiseen suhteeseen toisiinsa nähden samalla kuin numeerisilla arvoilla voidaan kuvata perustuslakien sisällön rakennetta ja kehitystä.

saadaan +1.<sup>21</sup> Irlannin kohdalla peruspisteeksi saadaan +5, jonka lisäksi Irlannin lakikan-  
sanäänestyksen perusteella annetaan arvo +1, mutta koska Irlannin perustuslain nojalla kaikki  
neljä arvon –1 antavat ulottuvuudet toteutuvat, onkin Irlannin lopullinen numeerinen arvo +2.  
On syytä toistaa, että numeerista arvoa käyttämällä saadaan aikaan vain hyvin karkea arvio  
perustuslain sijoittumisesta kansallisen päätöksenteon kategorioihin. Numeerisella arvolla  
voidaan kuitenkin ainakin kuvata valtiosääntökehityksen ja sitä kautta osallistumismahdolli-  
suuksien muutoksen yleistä suuntaa, mikä on yksi käsillä olevan selvityksen tarkoituksista.

Tällä hetkellä ei liene olemassa valtiota, jossa kansallinen päätöksenteko perustuisi fyysiselle  
identtisyydelle hallittujen ja hallitsijoiden välillä. Näin ei ole asian laita edes Sveitsin kohdal-  
la, ainakaan jos tarkastellaan pelkästään liittovaltion päätöksentekoa. Sveitsissä on joitain  
kantoneita, jotka näyttäisivät lähestyvän fyysisen identtisyyden perusmuotoa, mutta liittoval-  
tiosäätö päätöksenteko liikkuu jossain fyysisen identtisyyden ja refleksiivisen tai reflektiivi-  
syyden välimaastossa. Suurin osa Euroopan valtioista asettuu viimeksi mainittuun  
kategoriaan ja edustaa siten refleksiivistä tai reflektiivistä identtisyyttä hallittujen ja hallitsi-  
joiden välillä. Tosin näiden joukossa esiintyy poikkeamia janan kumpaakin suuntaan siitä  
riippuen sisältääkö perustuslaki välittömiä osallistumisen muotoja, liittovaltiorakenteita ja  
tuomioistuinten kautta toteutettavaa lakien perustuslainmukaisuuden arviointia. Itä-  
eurooppalaisen valtiososialismin hajoamisen jälkeen on maailmanlaajuisesti vielä olemassa  
tietty määrä sellaisia valtioita joiden valtiosääntöjärjestelmät ilmentävät metafysisistä identi-  
syyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Näiden maiden joukkoon kuuluvat esimerkiksi Kiina  
ja Libya sekä joukko maita, joiden valtiollinen elämä perustuu joko viralliselle tai valtiosään-  
nössä määritellylle ideologialle tai jollekin uskonnolle. Sotilasvallan ja diktatuurin alla olevat  
maat voidaan myös useimmiten sijoittaa tähän kolmanteen kategoriaan. Maailmassa on tällä  
hetkellä vielä noin 15 maata, joiden valtiojärjestelmien puitteissa ei lainkaan järjestetä vaaleja.

Suomen suhteen voidaan todeta, että PL 2.1 § ja PL 3.1 § ilmentävät osaltaan verraten selke-  
ästi sitä, miten Suomi asettuu jatkumolle. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa  
valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Jo näiden säännösten perusteella on ilmeistä, että perus-  
tuslaki pyrkii nykymuodossaan sääntelemään lähinnä refleksiivistä tai reflektiivistä identi-  
syyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Tarkempia määräyksiä tämän identtisyyksäilyksen  
sisällöstä Suomessa annetaan PL 14 §:ssä, perustuslain 3 luvussa eduskunnasta ja kansanedus-  
tajista, perustuslain 4 luvussa eduskunnan toiminnasta ja perustuslain 6 luvussa lainsäädän-  
nöstä. Kansallista päätöksentekoa kuvaavaksi peruspisteeksi saadaan siten 0, ja kun siihen li-  
sätään perustuslain 53 §:n neuvoa-antavaa kansanäänestysmenettelyä kuvaava ulottuvuus,  
saadaan Suomen numeeriseksi arvoksi +1.

Suomi ei kuitenkaan ole aina asettunut tällä tavalla kansallisen päätöksenteon puitteisiin. Au-  
tonomian aikana oli lainsäädäntötyö neljälle säädylle perustuvilla valtiopäivillä verraten riip-  
puvainen yksinvaltaisesta suuriruhtinaasta. Suuriruhtinas kykeni vielä vuoden 1906 äänioi-  
keusuudistuksenkin jälkeen vaikuttamaan lainsäädäntömenettelyyn ja lainsäädännön sisäl-  
töön. Päätöksenteon kytkentä kansaan oli tällöin heikompi kuin nykyään. Autonomian aikana  
vallinneen kansallisen päätöksenteon muoto voidaankin pääosin sijoittaa kategoriaan ”meta-  
fyysinen tai tekninen identtisyyden” hallitsevien ja hallittujen välillä. Suomen itsenäistyminen ja  
hallitusmuodon hyväksyminen vuonna 1919 siirsivät Suomen paikkaa yllä esitetyllä jatku-  
molla refleksiivisen tai reflektiivisen identtisyyden suuntaan, ja siinä kategoriassa maa onkin  
pysynyt 2100 –luvun alkuun asti.

---

<sup>21</sup> Ks. Suksi 1993, s. 157, alaviite 1.

Suomen perustuslaki luo käsityksen siitä, että kansalla on hallussaan nk. poliittinen suvereni-teetti, jota se käyttää joka neljäs vuosi, kun taas eduskunta käyttää lainsäädäntösuvereniteettia ja säätää sen nojalla yleisesti velvoittavaa ja sitovaa lainsäädäntöä. Tämä luonnehdinta on yhteneväinen niiden legitimiisyysperusteiden kanssa, joita KP-sopimuksen 25 artikla ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 3 artikla ilmentävät. Näiden ihmisoikeussopimusten ja erityisesti niitä koskevien, 1990-luvulla täsmentyneiden tulkintojen valossa<sup>22</sup> vaikuttaisi siis siltä, että kansalliselle päätöksenteolle löytyy eräänlainen osallistumisen minimitaso refleksiivisen tai reflektiivisen identtisyuden vaiheilta. Tämä minimitaso sisältää melkeinpä itsestäänselvänä ulottuvuutena vaalien kautta tapahtuvan välillisen osallistumisen, mutta tämä minimitaso voidaan luonnollisesti valtiosääntöjen puitteissa ylittää sisällyttämällä perustuslakeihin välittömän osallistumisen muotoja, erityisesti kansanäänestysmekanismeja.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vuodesta 1995 lähtien perustui ajatukselle, että Suomi on EU:lle luovuttamaansa kansallista päätöksentekovaltaa vastaan saanut osuuden unionin päätöksentekovallasta. EU ei ainakaan toistaiseksi ole valtio, vaan lähinnä itsenäisten valtioiden liitto ja ylikansallinen järjestö. Koska EU:n säädöksistä erityisesti asetukset ovat yleisesti sovellettavia jäsenvaltioiden tasolla, voidaan kysyä miten EU tai oikeammin ilmaistuna EU:n ensimmäinen pilari EY suhtautuu yllä esitettyyn kuvaukseen kansallisesta päätöksenteosta. EY -sopimus eli Euroopan yhteisön perustamissopimus luo artikkelissa 189 Euroopan parlamentin, mutta sen asema on heikompi kuin kansallisen parlamentin. Euroopan parlamentin suhteellisesti heikompi asema vaikuttaisi selvältä siitäkin huolimatta, että se koostuu EY –sopimuksen 190 artiklan nojalla yhteiseksi yhdistyneiden valtioiden kansojen edustajista, jotka valitaan yleisillä ja välittömällä vaaleilla, Suomen kohdalla vaalilaissa (714/1998) määrättyllä tavalla.

On tosin huomattava, että Euroopan parlamentin asema korostui kun nk. Amsterdamin sopimus (joka astui voimaan 1.5.1999 ja vaikutti sekä EU- että EY –sopimuksen sisältöön) lisäsi parlamentin valtaa suhteessa neuvostoon ja komissioon mm. luomalla EY –sopimuksen 251 artiklan nojalla yhteispäätösmenettelyn. Yhteisön säädösvaltaa koskeva aloiteoikeus on kuitenkin komissiolla (ks. 211 artikla) ja EY:n korkein päättävä elin lienee edelleen neuvosto, jolla EY:n toimielinten joukossa on korkein norminantovalta (tosin tätä toimivaltaa on nykyään usein käytettävä yhteistyössä parlamentin kanssa). Neuvoston asemaa pohdittaessa voidaan todeta, että neuvosto koostuu EY –sopimuksen 203 artiklan perusteella jäsenvaltioiden ministeritason edustajista, joita on yksi kustakin jäsenvaltiosta ja joilla on jäsenvaltionsa hallitusta sitovat valtuudet. Neuvoston jäsenet ovat siten jäsenvaltioiden hallitusten edustajia, jotka taas puolestaan ovat jäsenvaltioiden parlamenttien asettamia. Jäsenvaltioiden parlamenteista tai niiden kamareista taas ainakin yksi on suoraan yleisillä vaaleilla valittu. Tätä taustaa vasten ei välttämättä ole oikein todeta, että EY:n päätöksentekojärjestelmä perustuisi refleksiiviselle tai reflektiiviselle identiteetille hallitsijoiden ja hallittujen välillä. EY:n päätöksentekojärjestelmässä voidaan pikemminkin havaita piirteitä, jotka ilmentävät jonkinlaista teknistä identtisyyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä ja sellaista numeerista arvoa kansallista päätöksentekoa kuvaavalla janalla, joka saattaisi sijoittua jonnekin –5:n paikoille.

Näin arvioituna ei lieneäkään merkillistä, että EY:n päätöksentekoa on kritisoitu vaillinaisesta legitimititeetistä ja demokratiavajeesta. Samalla kuin kaikki jäsenvaltiot ilmentävät vähintään refleksiivistä tai reflektiivistä identtisyyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä, luo EY:n lähinnä tekninen identtisyyskäsite sellaisen etäisyyden jäsenvaltion kansalaisen ja EY:n normatiivis-

<sup>22</sup> Ks. Veronika U. Hinz & Markku Suksi, *Election Elements: on the International Standards of Electoral Participation*. Åbo: Institute for Human Rights, 2002, erit. ss. 11-28, 74-86, 107-111.

ten järjestelmien välille, jota voi yksilötasolla olla vaikea perustella. Suomen liittyminen Euroopan unioniin on tätä taustaa vasten saattanut heikentää tai ainakin ohentaa osallisuutta ja osallistumista siihen päätöksentekoon, joka vaikuttaa yksilön oikeusasemaan yhteiskunnassa. Kun jäsenvaltion tasolla pohditaan osallistumisen muotoja, on siis samalla huomattava, että merkittävän osan osallistumisesta tulisi kohdistua EY:n ja myös EU:n päätöksentekoon. Tästä syystä parhaillaan työskentelevä EU:n perustuslakikonventti vaikuttaisi keskeiseltä foorumilta osallistumisen kehittämisen suhteen, myös niiltä osin kuin kysymys on kansanäänestyksestä joko suunnitteilla olevan EU -perustuslain tai tavallisten EY -säästöjen hyväksymisessä.

## 2.2. *Kansanäänestyksen eri tyypit*

Kansanäänestysinstituutiota voidaan luonnehtia erilaisten terminologisten kategorisointien kautta. Ensimmäisenä voidaan ottaa esille ulottuvuus, joka tarkastelee kansanäänestyksen pakollisuutta ja vapaaehtoisuutta. Sellainen perustuslaki, joka säättää kansanäänestyksen järjestämisestä jossain asiassa kyseessä olevan asian ratkaisemiseksi on pakollinen. Jos kansanäänestys ei ole pakollinen, voidaan se sijoittaa vapaaehtoisten kansanäänestysten kategoriaan. Tähän jälkimmäiseen kategoriaan kuuluu esimerkiksi sellainen kansanäänestys, jota koskeva aloiteoikeus kuuluu parlamentin vähemmistölle tai presidentille. Perustuslain 53 §:n mukaan järjestettävä neuvoo-antava kansanäänestys on vapaaehtoinen. Vapaaehtoinen kansanäänestys voitaisiin myös jakaa kahteen alaryhmään, ehdolliseen ja täysin vapaaehtoiseen kansanäänestykseen. Tällöin ylläesitetty esimerkki parlamentin vähemmistön aloitteesta järjestetystä kansanäänestyksestä voitaisiin sijoittaa ehdollisten kansanäänestysten kategoriaan ja PL 53 §:n nojalla järjestettävä kansanäänestys täysin vapaaehtoisten kansanäänestysten kategoriaan.

Kun kansanäänestyksessä ilmaistu kansan mielipide ratkaisee asian lopullisesti, on kansanäänestys luonteeltaan päättävä tai sitova. Kun taas kansanäänestyksen lopputulos ei ole lopullisesti päättävä ja sitova, vaan lopullista päätöstä varten tarvitaan jonkin muun elimen, kuten parlamentin, lopullinen päätös, on kansanäänestys neuvoo-antava. Sellaisissa tapauksissa kansanäänestystä voitaisiin pitää jopa mielipidetiedusteluna, sillä lopullisesti päättävä elin ei ainakaan periaatteessa ole sidottu kansanäänestyksen lopputulokseen. Perustuslain 53 §:n mukaan järjestettävä kansanäänestys on säännöksen mukaan luonteeltaan neuvoo-antava.

Kansanäänestysinstituutio voi oikeusjärjestyksen puitteissa olla ennakkollisesti säännelty tai sääntelemätön. Ennakollinen sääntely edellyttää, että valtiosäännön määräykset muovaavat instituutiota johonkin tiettyyn suuntaan. Kansanäänestys ei tällöin ole täysin summittaisesti esiintyvä, vaan määritelty osa olemassaolevasta oikeusjärjestyksestä. Sellaisessa tilanteessa kansanäänestyksestä tulee usein päätöksentekomenettelyn automaattinen osa kunhan itse sisällöllinen asia on saatettu vireille. Viittaus kansanäänestyksen mahdollisuuteen ei kuitenkaan yksinään riitä tekemään kansanäänestyksestä ennakkollisesti säänneltyä, vaan siihen on liityttävä jokin tai joitakin kansanäänestyksen rakennetta, menettelyä tai kohdetta koskevia määreitä. Pelkkä kansanäänestyksen mahdollisuuden mainitseminen perustuslaissa jättää siis kansanäänestyksen sääntelyn tavallisen lainsäädännön varaan aivan kuin mitään perustuslainsäädännöstä ei asiasta olisikaan. Kansanäänestysmenettelyä ei tällaisessa tilanteessa ole itse asiassa lainkaan säännelty ennen kansanäänestyksen aiheen syntymistä, vaan kansanäänestys järjestetään lähtökohtaisesti käytännön ja poliittisten näkökohtien sanelemien välttämättömyyksien pohjalta. Sääntelemätön kansanäänestys on lähinnä yksittäinen ilmiö, eikä siihen välttämättä liity mitään perustuslain luomaa sisäistä automatiikkaa. Tällaisen kansanäänestyksen menettelyllisiä piirteitä voidaan kuitenkin säännellä tavallisen lainsäädännön kautta. Kuten allaolevasta Suomea koskevasta esittelystä ilmenee, oli Suomen kansanäänestysinstituutio viimeistään

1930 –luvulta lähtien ennakolta sääntelemätön, mutta siirtyi ainakin jossain määrin ennakkollisen sääntelyn piiriin v. 1987, kun HM 22a § astui voimaan.

Kansan rooli kansanäänestykseen johtavana aloitteentekijänä voi olla joko aktiivinen tai passiivinen. Kansalla on aktiivinen rooli aloitteentekijänä sellaisissa tapauksissa, joissa kansanäänestyksen järjestäminen edellyttää aktiivista panosta kansan eli äänioikeutettujen taholta. Kansan aktiivinen rooli sisältää esimerkiksi allekirjoitusten keräämistä kansanäänestyksen järjestämisen tueksi tai kansanäänestykseen alistettavan ehdotuksen muotoilemista. Niissä tapauksissa, joissa kansan aktiivinen rooli on tuloksellinen, päättyy aktiivisuus kansanäänestyksen järjestämiseen. Kansan aktiivinen rooli ei tavallisesti johda koko kansan aktivoitumiseen, vaan keskittyy ryhmiin, jotka joko syntyvät spontaanisti tai ovat olemassa poliittisina ryhmityminä. Tällaiset ryhmät saattavat olla paikallistason asioiden kanssa työskenteleviä ryhmitymiä tai yhden asian liikkeitä. Ne ottavat usein hoitaakseen kansanäänestysaiheeseen ja –aloitteeseen kuuluvia käytännön asioita ja toimivat kuten puolueet tai valitsijamiesyhdistykset ehdokkaita nimettäessä. Sellaisissa tapauksissa, joissa kansalla on kansanäänestyksen järjestämisestä päättämässä lähinnä passiivinen rooli, ei kansanäänestystä tai sisällöllistä aloitetta laiteta vireille kansalaisten toimesta. Kansalla ei tällöin ole välitöntä mahdollisuutta osallistua siihen päätöksentekoon, jossa ratkaistaan, mitkä aiheet tulisi alistaa kansanäänestykseen kansan hyväksyttäväksi tai hylättäväksi.

Varsinaista osallistumista kuvaavat ulottuvuudet, eli aktiivinen – passiivinen ja päättävä – neuvoo-antava, kuvaavat kansan roolia kansanäänestysmenettelyssä. Kyseiset ulottuvuudet voidaan saada esille eri kansanäänestysmääräyksistä ja niiden avulla osoitetaan ne välittömän osallistumisen vaihtoehdot, jotka kansalla on kansanäänestysinstituution puitteissa. Nämä vaihtoehdot voidaan toteuttaa sellaisessa järjestelmässä, jossa kansanäänestys on joko ennakolta säännelty tai ennakolta sääntelemätön. Ennakolta säännellyn kansanäänestysinstituution puitteissa kansanäänestys voi perustuslain määräyksistä riippuen olla pakollinen tai vapaaehtoinen. Ennakolta sääntelemättömän järjestelmän puitteissa kansanäänestys näyttäisi kuitenkin käytännössä sallivan ainoastaan vapaaehtoisen kansanäänestyksen. *Pouvoir constituant* – tyyppinen kansanäänestys tilanteessa, jossa kyseeseen tulisi periaatteellisesti pakollinen ja perustuslaissa ennakolta sääntelemätön kansanäänestys, jätetään tämän tyyppittelyn ulkopuolelle.

Neljä yllä esitettyä kansanäänestystä kuvaavaa dikotomiaa voidaan yhdistää typologiaan, johon sisältyy 12 eri kategoriaa (ks. kaavio 2 seuraavalla sivulla). Kansanäänestyksen teoreettiset ulottuvuudet ovat luettavissa kaaviosta yksinkertaisella ja kattavalla tavalla. Kaavio osoittaa myös kansanäänestysinstituution monimuotoisuuden. Koska yllä esitetyt dikotomiat ovat ideaalityyppejä ovat myös kaaviosta poimittavat eri yhdistelmät ideaalityyppejä joiden kautta todellisuudessa olemassa olevat kansanäänestyksen muodot ovat eriteltävissä. Samassa maassa voi esiintyä useampia kansanäänestysinstituution muotoja, ja olemassaolevat muodot voivat sijoittua myös ideaalityyppien välimaastoon.

Kaavio 2: Kansanäänestystypologia.

Järjestelmä Toimija	Ennakolta säännelty		Ennakolta sääntelemätön
	Pakollinen	Vapaaehtoinen	Vapaaehtoinen
Päätävä Aktiivinen	I. —	II. - Sveitsi, Italia	III. - pääosin teoreettinen
Neuvoa- antava	IV. —	V. - Illinois, [kunnall. kansanään. Suomessa]	VI. - pääosin teoreettinen
Päätävä Passiivinen	VII. - Irlanti, Tanska	VIII. - Tanska	IX. - luottamuslause- kansanäänestys
Neuvoa- antava	X. - Saar, 1935	XI. - Suomi	XII. - Policy-kansanäänestys

I. Aktiivinen – päätävä/ennakolta säännelty – pakollinen

Tämä yhdistelmä on mahdoton, sillä kansanäänestyksen aktiivisuus ja pakollisuus eivät voi esiintyä yhdistelmässä yhtäaikaaisesti. Kansan aktiivinen rooli on aina vapaaehtoista.

II. Aktiivinen – päätävä/ennakolta säännelty – vapaaehtoinen

Tämä kansanäänestystyyppi tuo esille kansanäänestyksen ja kansanaloitteen läheisen suhteen ja näyttäisi olevan kaikkein välittömin kansallisen päätöksenteon muoto erityisesti silloin, kun kyseessä on tavallisen lain säätäminen. Tämä kansanäänestystyyppi löytyy mm. Sveitsistä ja Italiasta.

III. Aktiivinen – päätävä/ennakolta sääntelemätön – vapaaehtoinen

On epätodennäköistä, että valtiosääntöinen järjestelmä suvaitsi aktiivisen ja päätävän kansanäänestyksen järjestämisen tilanteessa, jossa oikeusjärjestys ei ennakolta sääntele kansanäänestystä tai kansanaloitetta. Joissain olosuhteissa, esimerkiksi hyvin epätasapainoisissa poliittisissä tilanteissa, on ajateltavissa, että kansanaloitetta ja kansanäänestystä käytettäisiin tältä pohjalta.

IV. Aktiivinen – neuvoa-antava/ennakolta säännelty – pakollinen

Yhdistelmä lienee mahdoton samasta syystä kuin yhdistelmä no. I.

V. Aktiivinen – neuvoa-antava/ennakolta säännelty – vapaaehtoinen

Mahdollisuus järjestää neuvoa-antava kansanäänestys kansalaisten aktiivisen aloiteosallistumisen kautta ennakolta säännellyissä olosuhteissa ei liene kovin houkutteleva vaihtoehto. Tällaisesta kansanäänestyksestä saattaisi käytännössä tulla luonteeltaan tosiasiallisesti päätävä, vaikka se muodollisesti onkin ainoastaan neuvoa-antava. Kuntalain 31 §:n pohjalta järjestettävä kunnallinen neuvoa-antava kansanäänestys voi osaksi olla tämän muotoinen, sillä 5 % kunnan äänioikeutetuista asukkaista voi tehdä kansanäänestystä koskevan aloitteen. Tällöin tosin valtuusto tekee lopullisen päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä, joten kuntalai-



silla ei ole oikeutta saada oman aktiviteettinsa kautta jotain asiaa alistetuksi neuvoa-antavaan kunnalliseen kansanäänestykseen.

#### VI. Aktiivinen – neuvoa-antava/ennakolta sääntelemätön – vapaaehtoinen

Tämän yhdistelmän esiintyminen valtiosäännössä vaikuttaa epätodennäköiseltä samasta syystä kuin yhdistelmä no. III, vaikka tämä yhdistelmä voitaisiinkin ainakin teorian tasolla luoda. Tässäkin tapauksessa on olemassa mahdollisuus, että neuvoa-antava kansanäänestys liikuu käytännössä päättävään suuntaan.

#### VII. Passiivinen – päättävä/ennakolta säännelty – pakollinen

Tämä yhdistelmä kuvaa osuvasti yleisintä valtiosäännöissä esiintyvää kansanäänestystyyppiä, perustuslakikansanäänestystä. Esimerkiksi Irlannissa ja Tanskassa jokainen perustuslain kirjaimen muuttamiseen tähtäävä lakiehdotus on alistettava päättävään kansanäänestykseen sen jälkeen kun valtiopäivät ovat omalta osaltaan hyväksyneet ehdotuksen. Yhdistelmä näyttää tunnustavan eräänlaisen alkuperäisen kansansuvereniteetin olemassaolon, vaikka se ei välttämättä vaikutakaan parlamentin lainsäädäntösuvereniteettiin tavallisten lakien suhteen.

#### VIII. Passiivinen – päättävä/ennakolta säännelty – vapaaehtoinen

Tanskan ja Irlannin perustuslakeihin sisältyy tämäntyyppinen kansanäänestysmenettely tavallisen lain hyväksymistä varten. Tätä kansanäänestysyhdistelmää vastaa myös Ranskan perustuslain 11 artiklassa säännelty kansanäänestys, jonka nojalla Ranskan presidentti voi, hallituksen tai parlamentin pyynnöstä, päättää järjestää kansanäänestyksen viranomaisien organisoimista ja kansainvälisen sopimuksen hyväksymisestä sekä eräistä muista asioista. Tästä perustuslakiin sisältyvästä sääntelystä huolimatta näyttäisi siltä, että säännöstö jättää presidentille hyvinkin paljon harkintavalttaa. Presidentti de Gaulle järjesti eräitä kansanäänestyksiä tämän säännöksen nojalla ja ne saivat vahvan luottamuslauseluonteen, vaikka niiden ei muodollisesti ja oikein tulkittuina olisikaan tarvinnut muodostua luottamuslauseäänestyksiksi.

#### IX. Passiivinen – päättävä/ennakolta sääntelemätön – vapaaehtoinen

Tällaista kansanäänestystä voi luonnehtia linjakansanäänestykseksi jossa pääpaino on luottamuksen tai epäluottamuksen osoittaminen tietyn henkilön tai hallituksen suhteen. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita Norjassa vuonna 1972 järjestetyn EY-kansanäänestyksen negatiivinen lopputulos, joka johti hallituksen eroon. Edustuksellisen hallitustavan kannattajat lienevät skeptisimpiä ja kriittisimpiä juuri luottamuslausekansanäänestyksiä kohtaan, sillä tällaisiin kansanäänestyksiin saattaa keskeisesti yhdistyä demagogiaa ja populismia. Demagogian ja populismin riski on tosin enemmän tai vähemmän läsnä myös muissa kansanäänestysyhdistelmissä, niin kuin myös vaaleissa. Osa luottamuslausekansanäänestyksiin liittyvästä historiallisista kokemuksista on negatiivista. Kriitikot korostavat manipuloinnin mahdollisuutta ja sellaisten hallintokäytäntöjen syntyminen mahdollisuutta, jotka toimivat todellista osallistumista vastaan.

#### X. Passiivinen – neuvoa-antava/ennakolta säännelty – pakollinen

Samalla tavoin kuin yhdistelmä no. 5, tämäkin yhdistelmä näyttäisi olevan verraten tuntematon perustuslakien tasolla. Syy tähän lienee sama: ennakolta säännellyssä järjestelmässä järjestetty neuvoa-antava kansanäänestys voisi osoittautua lopputuloksiltaan *de facto* päättäväksi, erityisesti jos kansanäänestystä käytettäisiin usein. Voidaan kuitenkin katsoa, että vuonna 1935 järjestetty Saarín alueen kansanäänestys ja sitä seurannut Kansainliiton päätös Saarín alueen kuulumisesta Saksalle sijoittuisivat tähän kategoriaan. Tämäntyyppistä kansanäänestystä voisi mahdollisesti käyttää sen selvittämiseen, mitä mieltä kansalaiset ovat esimerkiksi suunnitelluista perustuslakia koskevista esityksistä.

### XI. Passiivinen – neuvoa-antava/ennakolta säännelty – vapaaehtoinen

Tämäkin yhdistelmä näyttäisi eri perustuslakeja tarkasteltaessa olevan verraten tuntematon. Syy siihen saattaisi olla ensinnäkin se, että koska äänestys on passiivinen, neuvoa-antava ja vapaaehtoinen, on joka tapauksessa mahdollista säännellä sen järjestäminen tavallisen lain nojalla tapauskohtaisesti. Toiseksi voidaan tuoda esille se seikka, että jos tämäläyppinen kansanäänestys säännellään perustuslain kautta, saatetaan samalla luoda eksplisiittinen ja jatkuva mahdollisuus nk. policy –kansanäänestysten järjestämiselle. Perustuslain 53 §:n luoma neuvoa-antava kansanäänestys sijoittuu lähinnä tähän kategoriaan.

### XII. Passiivinen – neuvoa-antava/ennakolta sääntelemätön – vapaaehtoinen

Tämän yhdistelmän kautta on mahdollista kuvata nk. policy –kansanäänestystä puhtaassa muodossaan. Sen puitteissa voidaan osallistuminen ymmärtää valtion hallituksen kansalle antamana oikeutena ilmaista mielipiteensä sellaisessa asiassa, jolla on suuri merkitys kansakunnalle. Suomessa vuonna 1931 järjestetty kielto lakikansanäänestys ja Ruotsissa vuonna 1980 järjestetty ydinvoimakansanäänestys voidaan sijoittaa tähän kategoriaan. Tähän kansanäänestysten muotoon kuuluu kuitenkin se mahdollisuus, että sen neuvoa-antava luonne helposti muodostuu tosiasiallisesti päättäväksi. Tällöin kansanäänestyksestä voi tulla eräänlainen luottamuslauseäänestys.

Yllämainituista yhdistelmistä kaksi yhdistelmää on mahdottomia (No. I ja IV). Molemmat perustuvat kansan aktiiviselle roolille. Tällaista aktiivista roolia ei kuitenkaan voi yhdistää pakolliseen kansanäänestysjärjestelmään, koska kansan aktiivinen rooli on aina luonteeltaan vapaaehtoinen.

Ainakin neljä, mahdollisesti jopa viisi yhdistelmistä ovat sellaisia, jotka eivät esiinny eri valtioiden perustuslaeissa, vaikka ne ainakin periaatteessa voisivat olla jonkin valtion oikeusjärjestyksen osia. Syy tähän voi olla se, että ei välttämättä ole järkevää luoda ennakkosääntelyä sellaisen neuvoa-antavan kansanäänestysten suhteen, joka ainakin teoriassa voi saada tosiasiallisesti päättävän luonteen. Toisin sanoen, voi olla vaikeata säilyttää tällaisten kansanäänestysten neuvoa-antava luonne.

Jäljelläolevat viisi yhdistelmää esiintyvät verraten usein eri perustuslaeissa. Näistä ainoastaan yksi edellyttää kansalaisilta aktiivista roolia. Ainoa aktiivisen roolin sisältävä yhdistelmä vaikuttaa lisäksi suhteellisen harvoin käytetyltä mekanismilta, sillä sitä ei löydy kovinkaan monen valtion valtiosäännöstä. Pääosa kansanäänestysäännöksistä on siis sellaisia, joissa kansalle jää passiivinen äänestäjän osa. Tällaisessa tilanteessa voidaan kysyä, millä voimakkuudella valtiosääntö sallii äänioikeutettujen kansalaisten osallistua valtiollisen tason päätöksentekoon ilman että kansalaisilla on suoraa mahdollisuutta vaikuttaa siihen tapaan, jolla asia alistetaan kansanäänestykseen.

Ainoaan käytännössä esiintyvään aktiiviseen yhdistelmään sisältyy kaksi pääasiallista muotoa. Kansanaloite, eli sisällöllinen (laki)aloite, jonka tietty määrä äänioikeutettuja kansalaisia itse laatii ja allekirjoittaa sekä saa alistettua kansanäänestykseen on yksi tämän yhdistelmän muodoista. Toinen aktiivisen osallistumisen muodoista on kansanäänestysaloite. Tällöin tietty määrä kansalaisia saa alistettua joko päätösvaiheessa olevan lakiehdotuksen tai jo voimassa olevan lain kansanäänestykseen. Näiden aktiivisten kansanäänestysmuotojen kautta kansalaisille tarjoutuu hyvin laaja mahdollisuus osallistua valtiolliseen päätöksentekoon ja itse määrittellä se esityslista, jonka pohjalta lainsäädäntöpäätöksiä tehdään.

### 2.3 . Euroopan maiden kansanäänestysluokitus

Euroopan tasolla toimiva kansalaisjärjestö Initiative and Referendum Institute Europe (IRIE) on julkistanut 32 Euroopan maata koskevan kansanäänestysluokituksen, jossa tiettyjen, lähinnä laadullisten kriteereiden perusteella on muodostettu kuusi eri valtiokategoriaa sen perusteella, miten kussakin maassa suhtaudutaan kansanäänestysinstituutioon.

Kriteerit lähtevät liikkeelle kolmesta peruskysymyksestä:

- 1) Onko kansanäänestysinstituutio ja sitä koskevaa käytäntöä olemassa kansallisella tasolla?
- 2) Onko valtiossa sellaisia kansanäänestysaloite- ja kansanaloitemuotoja joita koskevia aloitteita kansalaiset itse voivat tehdä?
- 3) Onko valtiossa säännöksiä pakollisten kansanäänestysten suhteen siten kuin Tanskassa ja Irlannissa?

Näiden varsin karkeiden kriteereiden perusteella sekä eräiden muiden IRIE:n selvityksessä esitettyjen lähtökohtien avulla IRIE:n selvitys jakaa 32 Euroopan maata (kaikki muut tässä selvityksessä käsitellyt maat paitsi Venäjän Federaatio, mutta niiden lisäksi Turkki) kuuteen eri kategoriaan ja nimeää ne jossain määrin johdattelevasti seuraavaan tapaan:

Ryhmä 1: Etujoukko. Kansalaisilla on käytettävissään laaja kirjo suoran demokratian menettelymuotoja. Sitovan kansanäänestysaloitteen kautta tehtävän päätöksen lisäksi niihin sisältyy vapaaehtoinen kansanäänestys sekä pakollinen kansanäänestys perustuslain muuttamista ja valtiosopimusten solmimista varten.

Ryhmä 2: Demokraatit. Tähän kategoriaan kuuluvissa maissa kansalaisilla on ainakin osittain mahdollisuus tehdä aloite valtiollisen tason kansanäänestysten järjestämiseksi ilman että kansanäänestys edellyttää muiden valtio-organien (parlamentin, hallituksen, presidentin) nimenomaista lupaa. Vaihtoehtoisesti maassa on pakollista kansanäänestysmenettelyä koskevia säännöksiä.

Ryhmä 3: Varovaiset. Tähän ryhmään kuuluvissa maissa äänestäjäkunnalla on käytännön kokemusta kansanaloiteista tai kansanäänestyksistä. Menettelyt ovat kuitenkin luonteeltaan pääosin ”plebiscitäärisiä”, eli ne eivät ole kansalaisten itsensä tai lainsäädännön suojelemia tai kontrolloimia, vaan ne kontrolloidaan ”ylhäältä” käsin parlamentin (poliittisten puolueiden) tai toimeenpanovallan toimesta.

Ryhmä 4: Pelokkaat. Tämän ryhmän maissa poliittiset eliitit näyttävät pelkäävän kansalaisten osallistumista poliittiseen päätöksentekoon, joko siitä syystä, että eliitit pelkäävät menettävänsä valtaa tai siitä syystä, että historialliset kokemukset ovat negatiivisia. Silti myös tässä ryhmässä on merkkejä lainsäädännössä järjestetystä kansanäänestysmenettelystä ja ne voivatkin muodostaa pohjan tulevaisuudessa tapahtuvalle kehitykselle.

Ryhmä 5: Toivottomat. Koska institutionaaliset menettelyt ja käytännön kokemukset puuttuvat näistä maista melkein kokonaan, tähän ryhmään kuuluvat maat suhtautuvat hyvin varauksellisesti mahdollisuuteen täydentää välillistä demokratiaa. Tämän lisäksi poliittiset ja kulttuuriset tekijät eivät juurikaan kannusta kansan suoran päätöksenteon mahdollistamiseen tai vahvistamiseen, vaikka aiheesta silloin tällöin ehkä keskustellaankin.

Ryhmä 6: Hännänhuiput. Tähän ryhmään kuuluvissa maissa ei tällä hetkellä ole minkäänlaista perustaa suoran demokratian kehittämiseksi ja myös välillisen demokratian edellytysten kohdalla on paljon toivomisen varaa.

Kyseessä on siis lähinnä kvalitatiivinen, ei tilastollis-kvantitatiivinen menetelmä eri maiden kansallisen päätöksenteon luonnehtimiseksi. Se on lisäksi selkeästi poliittisempi kuin yllä esitetyt kansallista päätöksentekoa ja kansanäänestysten eri tyyppisiä erittelevät analyysikehikot. IRIE:n kuutta ryhmää käyttävää tyypittelyä on lisäksi täydennetty ryhmien sisäisellä jolla alaryhmiin A ja B. Esimerkiksi ryhmän 4: Pelokkaat kohdalla jako alaryhmiin ilmentää sitä, että alaryhmään A kuuluvilla mailla on tiettyä kokemusta kansanäänestyksistä, kun taas alaryhmään B kuuluvilla sellaista kokemusta ei tällä hetkellä ole. Luokittelu ei ehkä kaikilta osiltaan ole täysin johdonmukainen, mutta sitä voidaan pitää yhtenä tapana hahmottaa eri maiden kansanäänestysjärjestelmiä suhteessa toisiinsa. Allaolevassa eri maita koskevassa erittelyssä (ks. kappale 4: Kansanäänestystyyppit eri maissa) mainitaan jokaisen käsiteltävänä olevan maan yhteydessä se kategoria, johon maa IRIE:n luokittelun mukaan kuuluu vuonna 2002. Yhteenvedossa palataan IRIE:n kansanäänestysluokitukseen ja lisäksi liitteessä 3 esitetään koko luokitus yhteenvedonomaisten taulukon muodossa.

### 3. KANSANÄÄNESTYSINSTITUUTIO SUOMESSA: HISTORIAALLINEN KEHITYS JA *de lege lata*

#### 3.1. Edustuksellinen järjestelmä, kieltolakikansanäänestys ja hallitusmuodon tulkinta

Perustuslain nojalla on selvää, että kansan välitön osallistuminen päätöksentekoon yksittäisessä tapauksessa kansanäänestyksen kautta ei ole Suomen valtiosäännön keskeisiin mekanismeihin kuuluva osallistumiskanava. Välilliseen päätöksentekoon nähden voi kansanäänestysmenettely saada korkeintaan satunnaisesti täydentävän roolin. Välillinen päätöksenteko on kansallisen päätöksenteon pääasiallinen muoto, kun taas kansanäänestyksestä muodostuu joissain harvinaisissa tapauksissa hyvin näkyvä välittömän osallistumisen lisä.

Vuonna 1919 hyväksytty hallitusmuoto oli täysin välilliselle osallistumiselle perustuva, eikä ainakaan muodollisesti tarjonnut mahdollisuuksia kansanäänestysinstituutiolle. Yksi syy kokonaan välilliseen päätöksenteon muotoon on luultavasti löydettävistä vuoden 1918 sisällissodasta, joka saattoi saada voittoisan osapuolen epäilemään kansan välittömiä osallistumismuotoja. Sellaisia sisältyi nimittäin runsain mitoin Suomen kansanvaltuuskunnan perustuslakiehdotukseen, mm. päättävä kansanäänestys useista eri asioista ja jopa mahdollisuus kansanaloitteen jättämiseen ja sen johdosta järjestettävään kansanäänestykseen (mm. yhdistelmä II; on eri asia, oliko perustuslakiehdotus vallinneessa tilanteessa lainkaan järkevä ja realistinen).

Jo varsin pian hallitusmuodon voimaantumisen jälkeen nousi esille ehdotus kansanäänestyksen järjestämisestä. Ehdotus kieltolakia koskevan kansanäänestyksen järjestämiseksi hylättiin kuitenkin eduskunnassa vuonna 1922, osaksi siitä syystä, että vallinneita yhteiskuntapoliittisia oloja ei pidetty sopivina kansanäänestyksen järjestämiselle. Tämä voidaan ehkä ymmärtää viittauksena vuoden 1918 sisällissotaan. Asiaa käsiteltäessä tuotiin kuitenkin esille yksi erityinen kansanäänestykseen kytkeytyvä ongelma: oliko mahdollista järjestää neuvooantava kansanäänestys sellaisesta kysymyksestä, josta jo oli eduskunnan säätämällä lailla päätetty, sillä sellainen *post legem* -tyyppinen kansanäänestys voitaisiin hyvinkin katsoa lainsäätäjää koskeväksi kansan tuomioksi? Siitä syystä suositeltiin, että kansalle alistettaisiin täysin uusi ehdotus eikä kysymystä siitä, tulisiko voimassa oleva laki kumota. Samassa yhteydessä keskusteltiin neuvooantavan kansanäänestyksen todellisuudessa sitovasta luonteesta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi, että olisi mahdollista järjestää neuvooantava kansanäänestys tavallisen lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan vähemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että neuvooantavan kansanäänestyksen järjestämisestä jossain asiassa olisi säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja että sellaisen kansanäänestyksen mahdollistaminen edellyttäisi jopa perustuslain kirjaimen muuttamista.<sup>23</sup> Ehdotusta kieltolakikansanäänestyksen järjestämiseksi ei kuitenkaan tällä kertaa hyväksytty.

Kieltolakiasia ei menettänyt ajankohtaisuuttaan ja 1930-luvun alussa oli Suomenkin seurattava eräiden muiden maiden esimerkkiä asian ratkaisemiseksi (esimerkiksi Norja, Islanti ja Ruotsi). Koska kieltolakiasia aiheutti hajaannusta poliittisten puolueiden sisällä, vaikutti kansanäänestys luonnolliselta tavalta selvittää väestön mielipide asiassa ja auttaa asian ratkaisemisessa. Neuvooantava kansanäänestys järjestettiin vuoden 1931 lopussa ja sen lopputulok-

---

<sup>23</sup> PeVL 17/1922.

seksi tuli kansalaismielipide kieltolain kumoamiseksi.<sup>24</sup> Kansanedustajat kutsuttiin vuoden 1932 alussa ylimääräisille valtiopäiville ottamaan kantaa yhteen asiaan, väkijuomalainsäädännön perusteisiin. Tämän seurauksena kieltolaki korvattiin lainsäädännöllä, joka loi valtiollisen alkoholimonopolin.

Kieltolakikansanäänestyksen valmistelun yhteydessä katsottiin, että tavallisen lain nojalla järjestetty neuvoa-antava kansanäänestys (yhdistelmä XII) olisi mahdollinen Suomen valtiosäännön puitteissa, sillä sellainen kansanäänestys ei muodostuisi valtiosäännön organiseksi lisäksi eikä myöskään vaarantaisi eduskunnan asemaa korkeimpana valtioelimenä.<sup>25</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta loi lisäksi 1930 –luvulla verraten tarkkaan jäsennellyn käytännön erityyppisten eduskunnassa käsiteltyjen kansanäänestys ehdotusten pohjalta. Tuolloin syntyneitä periaatteita käytettiin kieltolakikansanäänestyksen jälkeen ohjaamaan (tai itse asiassa estämään) kansanäänestysten käyttöä Suomen valtiosäännön puitteissa. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista voidaan pelkistää ainakin seuraavat kansanäänestysperiaatteet:

- 1) Eduskunta voi yksittäisissä tapauksissa tavallisen lain nojalla päättää järjestää neuvoa-antavan kansanäänestyksen;
- 2) Asian on oltava sen luonteinen, että se voidaan alistaa kansalle, eli kysymyksen on kuuluttava kansalaisten kokemus- ja tietopiiriin;
- 3) Kansanäänestys voidaan järjestää ainoastaan erityisistä ja pakottavista syistä.

Kohtaan 1<sup>26</sup> sisältyvän menettelyedellytyksen lisäksi voidaan katsoa, että kieltolakikansanäänestys täytti myös kohtiin 2 ja 3<sup>27</sup> otetut sisällöllisemmät edellytykset. Kohta 2 voisi kutsua ”subjektiiviseksi testiksi”, koska kyseinen kohta viittaa niihin kokemuksiin ja tietoihin joita kansalaisilla pitäisi olla. Kohta 3 taas koskee lähinnä erityyppisiä objektiivisia tai ei-yksilöllisiä edellytyksiä, minkä takia sitä voitaisiin kutsua ”objektiiviseksi testiksi”. Näitä periaatteita käytettiin eduskunnassa 1930 –luvulla kumoamaan joukko esityksiä neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiseksi eri asioista, kuten korkosääntelystä, rangaistusten koven- tamisesta (eli rippa- ja kuolemanrangaistuksen käyttöönotosta), Kansaneläkelaitoksen toiminnan jatkamisesta, yleisradiolainsäädännön perusteista ja maan kaksikielisyyden jatkamisesta (eli aloitteentekijöiden mukaan kaksikielisyyden poistamisesta).

Kieltolakikansanäänestyksen jälkeen tehtiin eduskunnassa pienehkö joukko aloitteita yleisemmän kansanäänestysjärjestelmän käyttöönottamiseksi Suomen valtiosäännön puitteissa. Nämä aloitteet eivät kuitenkaan saavuttaneet suurempaa kannatusta. Niiden pohjalta perustuslakivaliokunta totesi mm. että Suomi on parlamentaarisesti hallittu valtio jossa vallitsee edustuksellinen järjestelmä. Perustusvaliokunta katsoi, että päättävä kansanäänestys ja kansanaloite sopisivat huonosti tällaiseen järjestelmään. Valiokunta oli kuitenkin sitä mieltä, että kansanäänestysmenettelyn käyttöönottoa voitaisiin harkita nk. perustuslakikansanäänestyksen muodossa.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Osallistuminen kieltolakikansanäänestykseen nousi ainoastaan 43,6 %:n, mikä oli noin 20 % alempi kuin osallistuminen valtiollisiin vaaleihin 1930 –luvun alkupuolella. Kansanäänestyksessä annettiin 28,0 % äänistä vaihtoehdolle 1, mikä oli täyskiellon jatkaminen. Vaihtoehto 2, eli mietojen juomien (olut, viini) salliminen sai 1,4 % äänistä ja vaihtoehto 3, eli täyskiellon kumoaminen ja väkevien alkoholijuomien salliminen, sai 70,6 % äänistä.

<sup>25</sup> Ks. PeVM 11/1931. Ks. myös HE 89/1931.

<sup>26</sup> PeVL 17/1922 ja PeVM 11/1931.

<sup>27</sup> PeVM 11/1931, PeVM 14/1935, PeVM 15/1935, PeVM 21/1935, PeVM 23/1935 ja PeVM 3/1961.

<sup>28</sup> PeVM 23/1961.

### 3.2. *Neuvoa-antavan kansanäänestyksen kirjaaminen valtiosääntöön*

Ne kansanäänestysperiaatteet, jotka perustuslakivaliokunta kehitti kiinnittivät neuvoa-antavan kansanäänestyksen Suomen valtiosäännön osaksi jo 1930 –luvulla ilman että aiheutui tarvetta muuttaa perustuslain kirjainta. Ajatus kansanäänestysmenettelyn kirjaamisesta muodolliseen valtiosääntöön ei kuitenkaan unohtunut vaan otettiin esille mm. sen valtiosääntökomitean toimesta, joka 1970 –luvun alussa teki epäonnistuneen yrityksen Suomen valtiosäännön kokonaisuudistukseksi. Se pienten askelten politiikka, jolla osittaisia valtiosääntömuutoksia alettiin toteuttaa 1980 –luvun alussa johti vuonna 1987 siihen, että säännös neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä liitettiin Suomen hallitusmuotoon 22a §:n muodossa.

Tämä ensimmäinen valtiosäännön kirjaimen sisällytetty kansanäänestysäännös sisälsi vähemmän neuvoa-antavan kansanäänestyksen sääntelyä kuin ne periaatteet, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunta kehitti 1930 -luvulla. Hallitusmuodon 22a §:n sisältyi lähinnä kansanäänestykseen liittyviä menettelytapasäännöksiä. Ne edellyttivät mm. että eduskunta hyväksyy erillisen lain kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä (571/1987) ja että jokaisesta kansanäänestyksestä tehdään eduskunnan toimesta erillinen päätös tavallisen lain muodossa. Säännös sisälsi lisäksi valtiolle asetetun velvollisuuden tiedottaa äänioikeutetuille kansanäänestyksen vaihtoehdoista ja tukea kansanäänestystä koskevaa tiedotusta. Äänioikeus kansanäänestyksessä kytkettiin äänioikeuteen eduskuntavaaleissa. Hallitusmuodon 22a §:n säännös on tätä taustaa vasten lähinnä ymmärrettävissä sen valtiosääntökäytännön kodifioimiseksi, joka oli ollut voimassa 1930 –luvulta lähtien ja joka antaa eduskunnalle suuren harkintavallan kansanäänestyksestä päätettäessä (yhdistelmä XI).

Säännökseen tai sitä koskeviin esitöihin ei liity sisällöllisiä määritelmiä siitä, mitkä asiat tai kysymyksenasettelut olisivat sopivia neuvoa-antavan kansanäänestyksen kohdalla. Esityöt mainitsevat ainoastaan sen verraten itsestään selvän ulottuvuuden, että asian tulisi olla tärkeä ja kiinnostava. On syytä mainita, että esitöissä ei lainkaan viitata 1930 -luvun periaatteisiin, eikä eduskunta siten ainakaan tietoisesti ole ottanut kantaa niiden käyttökelpoisuuteen vuoden 1987 jälkeen. Tästä syystä vaikuttaa siltä, että neuvoa-antava kansanäänestys voidaan järjestää mistä asiasta tahansa ja että esityöt eivät sisällä mitään ohjetta siitä tavasta, jolla kansanäänestysasia valikoituisi. Kansanäänestys voidaan siis vuoden 1987 säännösten pohjalta järjestää mistä tahansa aiheesta. Vuonna 1987 syntynyt säännöstö koski siten lähinnä kohtaa 1) niiden periaatteiden joukossa, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunta kehitti 1930 –luvulla.

On myös huomattava, että niistä esitöistä, jotka johtivat kansanäänestysmääräyksen sisällyttämisen HM 22a §:n, ilmeni tietty huoli poliittisten vähemmistöjen asemasta suhteessa kansanäänestykseen. Esitöissä tultiin kuitenkin siihen lopputulokseen, että siinä historiallisessa vaiheessa olemassa olleet mekanismit, eli eduskunnan vähemmistön mahdollisuus saada asia lepäämään seuraaville valtiopäiville ja presidentin absoluuttinen veto-oikeus, olivat riittäviä takaamaan poliittisten vähemmistöjen aseman kansanäänestystä järjestettäessä. Tavallista lakia koskeva lepäämäänjättämissäännöstö on kuitenkin sittemmin kumottu ja presidentin veto-oikeus muutettu lievästi lykkääväksi. Poliittisia vähemmistöjä koskevat suojamekanismit ovat siten huomattavasti ohentuneet samalla kuin Suomen valtiosääntö on kehittynyt niin kutsuttua normaaliparlamentarismia kohti, jolloin peruseriaate on se, että eduskunnan enemmistön kannatus riittää lopullisen päätöksen tekemiseen.

Eräs vuoden 1987 säännösten keskeisistä kohdista oli se, että valtio, eduskunnan tehtyä päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä, sai aktiivisen velvollisuuden tiedottaa äänestäjille vaihtoehdoista ja tukea niitä koskevaa tiedotusta. Vaikka tämä velvollisuus alkaakin vasta sen

jälkeen kun päätös kansanäänestyksen järjestämisestä on tehty, voitaisiin mahdollisesti ajatella, että valtion tiedottamisvelvollisuus ainakin jollain tasolla korvaisi sen tiedollisen vaatimuksen, joka sisältyy kohtaan 2) 1930 –luvulta peräisin olevien, eduskunnan perustuslakivaliokunnan kehittämien kansanäänestysperiaatteiden joukossa. Esitöistä ei kuitenkaan ole luetavissa mitään tähän suuntaan viittaavaa. Lisäksi voidaan sanoa, että valtion tiedotusvelvollisuus ei todennäköisesti silti riittäisi tyydyttämään vaatimusta kansanäänestyksen aiheeseen liittyvästä kokemuksesta nk. subjektiivisessa testissä. Vuonna 1995 voimaanastunut perusoikeusuudistus loi hieman vastaavanlaisen tiedottamisvelvollisuuden PL 14.3 §:n säätämällä julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tähän säännökseen näyttäisi sisältyvän vieläkin vähemmän vaatimuksia niistä tiedoista, joita kansalaisilla subjektiivisen testin mukaan tulisi olla jo ennen kuin neuvoa-antavaan kansanäänestykseen päätetään ryhtyä.

Perustuslain 53.1 § muodostaa tällä hetkellä perustan kansanäänestysmenettelylle Suomen valtiosäännön puitteissa. Säännöksen mukaan neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Neuvoa-antavia kansanäänestyksiä voidaan siis edelleen järjestää edellyttäen että sitä koskeva lakiehdotus saa eduskunnassa enemmistön kannatuksen. Perustuslain säännöksen voidaan siten katsoa noudattavan kohtaa 1) perustuslakivaliokunnan 1930 –luvun periaatteiden joukossa (yhdistelmä XI). Sen erityisen kansanäänestyslain, joka on säädettävä jokaisen kansanäänestyksen kohdalla on aikaisemman HM 22a §:n tapaan sisällettävä tieto kansanäänestyksen ajankohdasta ja vaihtoehdoista. Vaikka säännös onkin lyhyempi kuin aikaisemmin voimassa ollut säännös on se sisällöltään samanlainen, erityisesti jos samalla otetaan huomioon PL 14.1 § ja PL 14.3 §: äänioikeuden määräytyminen kansanäänestyksessä ja valtion velvollisuus tiedottaa ovat siirtyneet PL 14 §:än, jälkimmäisessä tapauksessa tosin hieman vähemmän eksplisiittisessä muodossa kuin mitä sisältyi HM 22a §:n.

Vaikka PL 53 § toistaakin jo aikaisemmin voimassaolleen kansanäänestysinstituution sisällön ilman suurempia muutoksia verrattuna ennen vuotta 2000 vallinneeseen tilanteeseen, on kuitenkin mahdollista todeta, että Suomen valtiosäännön suhtautuminen on muuttunut entistä negatiivisemmaksi siihen tähän asti ainoastaan teoreettiseen mahdollisuuteen nähden, että ehdotettaisiin järjestettäväksi päättävä kansanäänestys nk. poikkeuslain eli perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn lain nojalla. Tätä mahdollisuutta ei ole koskaan käytetty, vaikka tällaisesta mahdollisuudesta keskusteltiinkin mm. eduskunnan perustuslakivaliokunnassa Suomen itsenäisyyden ensimmäisten vuosikymmenten aikana. Perustuslain esitöissä nimittäin suositellaan, että nk. poikkeuslainsäädäntöä ei käytettäisi suhteessa perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.<sup>29</sup> Tämä suositus näyttäisi estävän mahdollisuuden säätää poikkeuslailla päättävän kansanäänestyksen järjestämisestä jossain asiassa.

### 3.3. *Neuvoa-antavan kansanäänestyksen erityispiirteistä*

Perustuslain 53.2 § edellyttää, että kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla. Tämä edellytys, joka astui voimaan jo vuonna 1987, on selkeästi lisäys siihen periaatteistoon, joka määritteli suomalaista kansanäänestysjärjestelmää ennen tätä ajankohtaa. Edellytyksen perusteella säädetty laki menettelystä neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä (571/1987) antaa tarkempia määräyksiä mm. valtion tiedotusvelvollisuudesta kansanäänestys-

<sup>29</sup> HE 1/1998, s. 125, PeVM 10/1998, s. 22.



ten yhteydessä. Lisäksi menettelylain 9 § nojalla on soveltuvin osin noudatettava vaalilain säännöksiä.

Menettelylain 5.1 § on mielenkiintoinen siitä syystä, että se luo puitteet useamman kuin kahden vaihtoehdon käyttämiselle kansanäänestyksessä. Lainkohdan mukaan on äänestäjällä aina oltava mahdollisuus ilmaista, että hän ei kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Se johdopäätös, joka tästä voidaan vetää, on että äänestäjällä on neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä ainakin kolme vaihtoehtoa. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan tulee äänestäjillä olla mahdollisuus ilmaista, että he eivät kannata mitään kansanäänestyksessä esitettyä vaihtoehtoa. Perustuslakivaliokunta korosti erityisesti säännöksen merkitystä äänestyslippujen laatimiselle neuvoo-antavan kansanäänestyksen yhteydessä.<sup>30</sup> Tässä tarkoitettujen kolmannen vaihtoehdon kautta äänestäjät voisivat tuoda esille esimerkiksi ”en osaa sanoa” –kannan tai ”antaa eduskunnan päättää” –kannan. Tällainen vaihtoehtojoukon laajentaminen todennäköisesti korostaisi kansanäänestyksen neuvoo-antavaa luonnetta. Säännökselle voitaisiin hahmotella sellainen minimitulkinta, jonka mukaan kansanäänestyksessä annetuille tyhjille äänestyslipuille voitaisiin antaa jonkinlainen etukäteen määritelty sisällöllinen merkitys. Sekin olisi tietenkin mahdollista, että äänestyslippuun voitaisiin säännöksen perusteella lisätä kolmas ”en osaa sanoa” –vaihtoehto tavanomaisten ”kyllä”- ja ”ei” –vaihtoehtojen lisäksi.

Tämä monivalinta-asetelma ajankohtaistui EU –kansanäänestyksen yhteydessä vuonna 1994. Asia ratkaistiin niin, että ei katsottu olevan tarpeellista tarjota äänestäjille kolmatta vaihtoehtoa tai tulkita tyhjiä äänestyslippuja siten, että niillä olisi jokin sisällöllinen merkitys. Tyhjien äänestyslippujenhan katsotaan vaaleissa olevan mitättömiä. Se kansanäänestyskysymys, joka muotoiltiin laissa neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (578/1994) edellytti siten valintaa vastauksen ”kyllä” ja ”ei” välillä.<sup>31</sup> Tämä erityinen kansanäänestyslaki teki itse asiassa nimenomaisen poikkeuksen menettelylain 5 §:än siten, että monivalintamahdollisuus estettiin määrittelemällä sellainen kysymyksenasettelu, johon voitiin kytkeä kaksi vastausta (eräänlainen *lex specialis* – *lex generalis* ja samalla *lex anterior* – *lex posterior* –tilanne). Kahden vastauksen asetelmaa pidettiin luonnollisena käsillä olleessa EU –kysymyksessä. EU –kansanäänestyslakiin sisältyi lisäksi täsmennys siitä, että tyhjää äänestyslippua pidettäisiin mitättömänä.

Erityisen EU -kansanäänestyslain voimassaolo lakkasi EU –kansanäänestyksen jälkeen. Siksi tällä hetkellä vallitseva oikeustila on jossain määrin merkillinen, sillä yleinen kansanäänestystä koskeva menettelylaki on tällä hetkellä perustuslain lisäksi ainoa voimassa oleva kansanäänestyslainsäädäntö. Tästä seuraa se, että Suomen lainsäädäntö määrää jälleen vähintään kolme, mahdollisesti useampiakin, vaihtoehtoja esitettäväksi äänestäjille sellaisessa neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä, joka mahdollisesti järjestetään tulevaisuudessa. Tämä määräys on voimassa ainakin siihen saakka kunnes jokin erityinen kansanäänestyslaki taas rajoittaa vaihtoehdot kahteen. Kansanäänestyksiin kuuluva monivalinta-asetelma on kuitenkin käyttökelpoinen ainoastaan hyvin erityisissä tilanteissa. Monivalinta-asetelman voidaan tosin katsoa edistävän kansanäänestyksen muodollisesti neuvoo-antavaa luonnetta. Perinteinen kahden vaihtoehdon ”kyllä” – ”ei” –asetelma sitä vastoin näyttäisi vahvistavan kansanäänestyksen tosiasiallisesti päättävää vaikutusta.

<sup>30</sup> PeVM 9/1986.

<sup>31</sup> EU –kansanäänestykseen 16.10.1994 osallistui 70,8 % äänioikeutetuista, mikä vastaa tasoltaan osallistumista eduskuntavaaleihin 1990 –luvun alussa. EU –jäsenyyttä kannatti 56,9 % äänestäneistä ja sitä vastusti 43,1 % äänestäneistä. Ainoastaan 0,5 % annetuista äänistä julistettiin mitättömiksi.

Neuvoa-antavia kansanäänestyksiä tullaan Suomessa tuskin käyttämään suuremmissa mittakaavassa kuin tähän asti. Siinä mielessä uusi perustuslaki ja sen 53 § eivät muuta sitä refleksiivisen tai reflektiivisen identiteetin luonnehdintaa, joka esitettiin yllä (ks. kaavio 1) ja joka yleispiirteissään kuvaa Suomen asemaa kansallisen päätöksenteon kentässä. Ne kokemukset, joita neuvoa-antava kansanäänestys on Suomessa tarjonnut eivät myöskään ole täysin positiivisia. Vaikka kieltolakikansanäänestys ratkaisikin puolueita halkoneen ongelman, tuli jo siinä yhteydessä esille voimassa olevaan lainsäädäntöön liittyviä, neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä johtuvia periaatteellisia ongelmia. EU –kansanäänestyksen kohdalla taas useat kansanedustajat näyttivät eri tavoin sitovan äänestyskäyttäytymisensä eduskunnassa kansanäänestyksen lopputulokseen, vaalipiirinsä kansanäänestystulokseen ja jopa omien kannattajiensa kansanäänestyksessä ilmaisemaan mielipiteeseen. Kahdessa viimeksimainitussa tapauksessa lähestytään jo imperatiivisen mandaatin kieltoon kuuluvia kysymyksiä.

Tätä taustaa vasten voidaan yleisemmällä tasolla keskustella neuvoa-antavan kansanäänestyksen taipumuksesta asettaa vastakkain kaksi suvereenia yhden päätöksen tekemiseksi saman oikeusjärjestyksen sisällä. Ylläolevan terminologian mukaan (ks. kaavio 1) poliittisesti suvereeni kansa saa neuvoa-antavan kansanäänestyksen kautta näkyvän roolin siinä päätöksenteossa, jossa lopullinen päätös tehdään sen eduskunnan toimesta, jolle lainsäädäntösuvereniteetti kuuluu. Mitä lähempänä toisiaan nämä kaksi suvereenia ja niiden päätökset ovat erityisesti ajallisesti, sitä vaikeampi eduskunnan on pitää kansanäänestyksen lopputulosta änoastaan neuvoa-antavana.<sup>32</sup> Jos vielä otetaan huomioon se tosiasia, että valtiosääntö ei oikeastaan millään kokonaisvaltaisella tavalla kytke suomalaista kansanäänestysjärjestelmää mihinkään valtiosäännön mekanismiin, on mahdollista katsoa, että neuvoa-antava kansanäänestys muodostaa jokseenkin “epävarman kortin”, joka saattaa olla joissain tilanteissa käyttökelpoinen, mutta joka myös saattaa aiheuttaa vaikeuksia poliittiselle ja valtiosääntöiselle järjestelmälle, esimerkiksi valtioneuvostolle siinä tapauksessa, että kansanäänestyksen lopputulos on negatiivinen valtioneuvoston edustaman kannan suhteen.

Kansanäänestysjärjestelmä ei siis ole Suomessa sen muotoinen, että se mahdollistaisi kansalaisille säännöllisen välittömän osallistumisen kansalliseen päätöksentekoon. Lähtökohta on nimittäin se, että koska eduskunnan tehtävänä on edustaa kansaa, jolle valtiolta kuuluu, ei eduskunnan rinnalla voi olla olemassa muita sen kanssa kilpailevia valtioelimiä.<sup>33</sup> Neuvoa-antavan kansanäänestyksen kautta voidaan sitä vastoin joissain erityistapauksissa avata vaikutuskanavia silloin, kun poliittinen järjestelmä ja erityisesti eduskunta määrittelee sopivan aiheen ja päättää alistaa sen neuvoa-antavaan kansanäänestykseen. Sellaisessa tapauksessa haetaan ehkä ylimääräistä legitimitiä periaatteellisesti tärkeän päätöksen tekemiselle.

<sup>32</sup> On itse asiassa mahdollista PeVL 14/1994 perusteella todeta, että EU –kansanäänestys sai jossain määrin muodollisen aseman EU –jäsenyyttä koskevassa päätöksenteossa, sillä perustuslakivaliokunta perusteli kantaansa nk. supistetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseksi liittymissopimuksen hyväksymisessä sillä, että molemmat mekanismit yhdessä (neuvoa-antava kansanäänestys ja supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys) takasivat riittävän tason liittymispäätöksen legaalisuudelle ja legitimitetille.

<sup>33</sup> Ks. HE 1/1998, s. 73.

## 4. KANSANÄÄNESTYSTYYPIT ERI MAISSA

### 4.1. Euroopan unionin jäsenvaltiot

#### 4.1.1. EU –maiden perustuslait ilman valtiollisen tason kansanäänestysmenettelyä

Neljän Euroopan unionin jäsenvaltion perustuslait eivät sisällä säännöksiä valtiollisen tason kansanäänestysmenettelystä. Nämä valtiot ovat Iso-Britannia, Alankomaat, Belgia ja Saksan Liittotasavalta. *Iso-Britannian* kohdalla ilmeinen syy tähän on se, että maalla ei lainkaan ole kirjoitettua perustuslakia.<sup>34</sup> Iso-Britannian hallitusjärjestelmä perustuu eräänlaiselle poliittiselle tapaoikeudelle taikka poliittisille konventioille, ja niitä tarkasteltaessa voidaan todeta, että kansanäänestys näyttäisi vakiintuneen osaksi maan valtiosääntöä jonkinlaisen valtiokäytännön tasolla. Iso-Britannia järjesti vuonna 1975 kansanäänestyksen maan EY –jäsenyyden jatkumisesta ja vuonna 1997 alueelliset kansanäänestykset Skotlannissa lainsäädäntövallan ja Walesissa hallintovallan delegoimisesta keskusvallalta alueiden valitsemille edustuksellisille elimille. Tämäntyyppisiä valtiosäännön keskeisratkaisuihin puuttuvia kansanäänestyksiä odotetaan myös maan liittymisestä Euroopan rahaliittoon ja parlamenttivaalijärjestelmän muuttamisesta. Muodollisesti tarkasteltuna kansanäänestykset ovat Iso-Britanniassa ainoastaan neuvoa-antavia (yhdistelmä XII), mutta tosiasiallisesti niillä on hyvinkin tärkeä asema, ehkä siitä syystä että poliittinen suvereeni eli kansa asettuu päätöksentekijäksi perinteisen lainsäädäntösuvereniteetin käyttäjän, parlamentin sijaan. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Iso-Britannia on sijoitettu kategoriaan 4: Pelokkaat ja sen sisällä alaluokkaan A, mikä ilmentää sitä, että maassa on tiettyä kokemusta kansanäänestyksistä.

*Alankomaiden* perustuslaissa ei tällä hetkellä ole säännöksiä kansanäänestysjärjestelmästä, mutta kuten jaksossa 1.2. todettiin, on kansanäänestystä koskeva muutosehdotus tällä hetkellä lepäämässä ja odottamassa lopullista parlamenttikäsittelyä. Uusi hallituskoalitio näyttäisi olevan perusvireeltään kansanäänestysmyönteinen, mutta tässä vaiheessa (elokuu 2002) ei vielä liene mahdollista ennakoida myönteistä päätöstä lopullisessa käsittelyssä. Jos lepäämässä olevaa muutosehdotusta pohditaan kansallisen päätöksenteon valossa ja verrataan siihen tilanteeseen, mikä Alankomaissa vallitsi asteikolla –10 ja +10 välillä 1980-1990 –lukujen vaihteissa<sup>35</sup> ja vallitsee edelleen (eli -2), voidaan tehdä seuraavanlainen havainto: ehdotus loisi toteutuessaan päättävän perustuslaki- ja lakikansanäänestyksen, joka veisi hollantilaista kansallisen päätöksenteon järjestelmää useita askeleita, mahdollisesti kolme (+1) tai neljä (+2) askelta, fyysisen identtisuuden suuntaan vahvistamalla välitöntä osallistumista (yhdistelmä II). IRIE:n kansanäänestyksessä Alankomaat on jo asetettu ryhmään 2: Demokraatit, tosin sen ryhmän puitteissa alaryhmään B, mikä näyttäisi johtuvan siitä, että Alankomaissa ei vielä ole järjestetty ainuttakaan kansanäänestystä.

*Belgian* vuoden 1970 perustuslakiin ei sen nykyisessä muodossa sisälly säännöksiä valtiollisen tason kansanäänestyksestä. Asiasta kuitenkin käydään tällä hetkellä keskustelua ja on mahdollista, että kansanäänestysjärjestelmän luova perustuslakimuutos tulee esille lähiaikoina. Belgiassa on järjestetty yksi neuvoa-antava kansanäänestys. Belgian kansallista päätöksentekoa ja valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on –2. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Belgia on sijoitettu ryhmään 4: Pelokkaat ja sen puitteissa alaryhmään A.

<sup>34</sup> Tästä syystä Iso-Britannia ei sisälly v. 1993 tehtyyn kansanäänestysvertailuun. Ks. Suksi 1993, passim.

<sup>35</sup> Ks. Suksi 1993, ss. 156-157.

Kuten johdannossa todettiin, on *Saksan liittotasavallassa* käyty keskustelua kansanäänestysmekanismin sisällyttämisestä vuoden 1949 perustuslakiin, joka nykymuodossaan sisältää ainoastaan osatasavaltojen rajojen muuttamiseen tähtäävän päättävän kansanäänestysmenettelyn (29 artikla) sekä tästä poikkeavan, Berliiniä ja Brandenburgia käsittävän menettelyn (118a artikla). Molemmat kansanäänestysmenettelyä koskevat uudistusesitykset hylättiin vuonna 2002. Näistä hallituskoalition tekemä raukesi äänestyksen jälkeen siitä syystä, että se ei saavuttanut kahden kolmasosan määränemmistöä. Oikeuskirjallisuus on suhtautunut verraten negatiivisesti jopa neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämiseen valtiollisella tasolla. Saksan liittotasavallassa ei ole järjestetty ainuttakaan valtiollisen tason kansanäänestystä vuoden 1949 jälkeen. Saksan liittotasavallan kansallista päätöksentekoa ja valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on -3. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Saksan liittotasavalta on sijoitettu ryhmään 4 ja sen puitteissa alaryhmään B, sillä kansanäänestyksestä ei ole kokemuksia liittovaltiotasolla.

Liittovaltion tasosta poiketen sisältävät Saksan liittotasavallan osatasavaltojen perustuslait kuitenkin suuren joukon kansanäänestysäännöksiä. Schleswig-Holsteinin perustuslaki on vuodelta 1990 ja sen artikla 37 säätelee, että lakiehdotuksen voi tehdä joko osavaltion hallitus tai osavaltion maapäivien edustaja taikka kansa (20000 äänioikeutetun allekirjoitus alustavan kannatuksen toteamiseksi ja 5 % kannatus äänioikeutettujen keskuudessa) aloitteen kautta. Tämän lisäksi määräys toteaa, että osavaltion lait säädetään joko maapäivien toimesta tai kansanäänestyksen kautta. Lakiehdotus on hyväksytty, jos puolet äänestäneistä ja vähintään neljäjäsenosa äänioikeutetuista kannattaa sitä. Osavaltion perustuslain 40.2 artiklan mukaan tehdään päätös perustuslakia muuttavasta lakiehdotuksesta myös joko maapäivien toimesta (2/3 enemmistö jäsenistä) tai kansanäänestyksen kautta (42.2 artiklan nojalla, ja jos aloitteentekijänä on kansa aloitteen kautta vaaditaan 2/3 enemmistö äänestäneistä, jotka samalla muodostavat puolet äänioikeutetuista). Sekä lakikansanäänestys että perustuslakikansanäänestys ovat Schleswig-Holsteinissa aktiivisia, päättäviä, ennakoita säänneltyjä ja vapaaehtoisia ja molemmat sijoittuvat siten yhdistelmään II. Kansanaloite- ja kansanäänestysmenettely ei kuitenkaan sulje pois välillistä päätöksentekoa, vaan välillinen ja välitön osallistuminen ovat tässä tapauksessa vaihtoehtoisia päätöksenteon muotoja. Kansanaloitetta ei kuitenkaan saa tehdä osavaltion taloudenhoitoon (budjettiin) liittyvissä asioissa.

Schleswig-Holstein on liittotasavallan alkuperäinen osatasavalta, joka laati uuden perustuslain vuonna 1990. Siihen sisältyvä kansanäänestysmekanismi on verrattain samantyyppinen kuin nk. uusien osatasavaltojen perustuslakeihin sisältyvät kansanäänestysmekanismit. Näiltä osin voidaan viitata mm. Brandenburgin vuoden 1992 perustuslain 75-79 artikloihin, Mecklenburg-Vorpommernin vuoden 1993 perustuslain 55-60 artikloihin sekä niitä koskevaan täytäntöönpanolakiin vuodelta 1994,<sup>36</sup> Niedersachsenin perustuslain 47-50 artikloihin ja Thüringenin perustuslain 81-84 artikloihin.

#### 4.1.2. EU –maiden perustuslait joiden kansanäänestysäännöstöihin ei ole tehty muutoksia 1990 –luvulla

*Ruotsin* vuoden 1974 hallitusmuotoon sisältyy kaksi pääasiallista kansanäänestyksen muotoa, neuvoa-antava kansanäänestys ja perustuslakikansanäänestys. Viimeksi mainittua menettelyä voidaan tosin hallitusmuodon 10:5 §:n nojalla soveltaa myös kansallisten valtaoikeuksien siirtoon Euroopan yhteisölle. Ruotsalainen perustuslakikansanäänestys on laadittu parlamentaari-

<sup>36</sup> Gesetz zur Ausführung von Initiativen aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid in Mecklenburg-Vorpommern (Volksabstimmungsgesetz VaG M-V) 154/1994.

sen vähemmistösuojan muotoon: 1) valtiopäivien yksinkertainen enemmistö hyväksyy perustuslain muutoksen lepäämään vaalien yli, 2) 1/10 valtiopäivien edustajista tekee ehdotuksen kansanäänestyksen järjestämiseksi viidentoista päivän kuluessa lepäämäänjättämispäätöksensä, 3) 1/3 valtiopäivien edustajista kannattaa kansanäänestysehdotusta, 4) kansanäänestys järjestetään vaalien yhteydessä, 5) perustuslakia koskeva muutosehdotus tulee hylätyksi, jos enemmistö äänestäneistä äänestää lepäämässä olevaa ehdotusta vastaan ja jos hylkäämisen puolesta äänestänyt enemmistö samalla muodostaa vähintään 50 % niistä, jotka ovat antaneet hyväksyttävän äänen samaan aikaan järjestettävissä vaaleissa, mikä tarkoittaa siis absoluuttista enemmistöä vaaleissa hyväksytyistä äänistä. Jos kohdan 5 hylkäämistä koskevat edellytykset eivät täyty, valtiopäivät jatkavat perustuslakimuutoksen käsittelyä hallitusmuodossa säädettyllä tavalla. Kuten mekanismista käy ilmi, kyseessä on eräänlainen kansanveto: kansanäänestyksessä tehty päätös on sitova ainoastaan siinä tapauksessa, että se on hylkäävä. Ruotsalainen perustuslakikansanäänestys sijoittuu siten yhdistelmään VIII. Ruotsissa ei kuitenkaan ole järjestetty ainuttakaan perustuslakikansanäänestystä, mikä saattaa johtua siitä, että tällaiset muutokset pyritään ruotsalaisen tradition mukaan tekemään mahdollisimman suuren konsensuksen nojalla. On jopa mahdollista, että hallitusmuodon 8:15 § jossain määrin vahvistaa konsensushakuisuutta. Perustuslakikansanäänestystä koskeva menettelylainsäädäntö on hallitusmuodon 8:4 §:n nojalla annettava tavallisen lain tasolla. Tätä tarkoitusta toteuttaa Folkomröstningslag (1979:369). Ruotsissa ei kuitenkaan toistaiseksi ole järjestetty ainuttakaan perustuslakikansanäänestystä.

Hallitusmuodon 8:4 § sisältää viittauksen valtiollisen tason neuvoo-antavaan kansanäänestykseen. Säännöksen mukaan määräykset neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä koko valtakunnassa annetaan lain nojalla. Neuvoo-antavat kansanäänestykset ovat siis mahdollisia, mutta säännös ei tarjoa minkäänlaisia perustuslaintasoisia määreitä kansanäänestyksen rakenteen suhteen. Kansanäänestyksen järjestämistä varten tarvitaan valtiopäivien enemmistön tuki siinä vaiheessa, kun jokaista kansanäänestystä koskevaa erillistä lakia säädetään. Ruotsalainen neuvoo-antava kansanäänestys on siis luonteeltaan policy –kansanäänestys ja se voidaan siten sijoittaa yhdistelmään XII. Säännöksen nojalla on järjestetty kaksi neuvoo-antavaa kansanäänestystä, ydinvoimakansanäänestys vuonna 1980 ja EU –kansanäänestys vuonna 1994. Tätä ennen järjestettiin vuonna 1922 hallitusmuotoon lisätyn, neuvoo-antavan kansanäänestyksen mahdollistavan säännöksen nojalla kolme kansanäänestystä (kieltolaki, vasemmanpuoleinen liikenne, työeläke). Ruotsissa pohdittavana oleva kansanäänestysjärjestelmän kehittäminen (ks. jakso 1.2. yllä) liittyy juuri neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevien hallitusmuodon määräysten kehittämiseen. Jos tätä ehdotusta tarkastellaan kansallisen päätöksenteon valossa ja verrataan siihen tilanteeseen, mikä Ruotsissa vallitsi asteikolla –10 ja +10 välillä 1980-1990 –lukujen vaihteessa<sup>37</sup> ja vallitsee edelleen (eli +2), voidaan tehdä seuraavanlainen havainto: valmisteltu ehdotus loisi toteutuessaan päättävän lakikansanäänestyksen, joka veisi ruotsalaista kansallisen päätöksenteon järjestelmää askeleen (+3) tai kaksi (+4) refleksiivisestä tai reflektiivisestä identtisydestä fyysisen identtisyyden suuntaan vahvistamalla välitöntä osallistumista. IRIE:n kansanäänestyslukuokituksessa Ruotsi on sijoitettu ryhmään 3: Varovaiset ja sen puitteissa alaryhmään 3 B.

*Tanskan* vuonna 1953 kansanäänestyksessä hyväksytyn ja sen jälkeen voimaanastuneen perustuslain 88 § määrittelee perustuslain kirjaimen muuttamista varten passiivisen, päättävän, ennakolta säädellyn ja pakollisen perustuslakikansanäänestyksen (yhdistelmä VII). Säännös on selkeä edellyttäessään kansanäänestystä aina kun perustuslakia halutaan muuttaa, mutta se sisältää myös mielenkiintoisia edellytyksiä kansan päätöksen syntymiselle. Ensinnäkin ääni-

<sup>37</sup> Ks. Suksi 1993, ss. 156-157.

oikeutensa käyttäneiden yksinkertaisen enemmistön on tuettava esitystä. Toiseksi edellytetään, että päätöstä tukeneiden on muodostettava vähintään 40 prosenttia koko äänestäjäkunnasta. Ennen kuin tähän lopulliseen päätöksentekoon päästään, on perustuslakia koskevan muutosehdotuksen ylitettävä useita kynnyksiä: 1) Tanskan kansankäräjien on hyväksyttävä perustuslain muutosta koskeva ehdotus, 2) hallituksen on kannatettava kyseistä muutosehdotusta, 3) on järjestettävä vaalit uusien kansankäräjien valitsemiseksi siitakin huolimatta, että kansankäräjät ja hallitus saattavat sillä hetkellä olla hyvin toimivia, 4) uudet vaalit johtavat sellaiseen lopputulokseen, että uusikin kokoonpano kannattaa perustuslain muuttamiseen kannattavaa ehdotusta, 5) ehdotus hyväksytään kansanäänestyksessä yllämainituin edellytyksin (1/2 äänestäneistä + 40 % äänioikeutetuista) ja 6) kansanäänestyksessä hyväksytty ehdotus vahvistetaan hallitsijan toimesta. Näin vaikea muuttamismenettely vaikuttaa todennäköisesti ehkäisevästi. Se edellyttää joka tapauksessa hyvin laajaa konsensusta perustuslain muutosehdotuksen taakse. Menettelyllä on siksi ilmeisen konservoiiva vaikutus. Vuoden 1953 jälkeen Tanskan perustuslakiin ei olekaan tehty muodollisia muutoksia, vaan valtiosääntö on kehittänyt valtiokäytännön kautta.

Tämän lisäksi Tanskan perustuslain 42 § luo lakikansanäänestyksen, joka sijoittuu yhdistelmään VIII ja on siten luonteeltaan passiivinen, päättävä, ennakolta säännelty ja vapaaehtoinen. Tässä tapauksessa kansan välitöntä osallistumista määrittää muutama ehto: 1) lakiehdotus hyväksytään kansankäräjien enemmistön toimesta, 2) vähintään 1/3 kansankäräjien jäsenistä vaatii lakiehdotuksen alistamista kansanäänestykseen, 3) kansankäräjien enemmistö voi päättää lakiehdotuksen peruuttamisesta ja 4) jos lakiehdotusta ei peruuteta, sen hylkäämisestä järjestetään kansanäänestys, jossa hylkäämiselle on saatava äänestäneiden enemmistön kannatus, lisäksi siten, että hylkäämistä kannattaneet muodostavat vähintään 30 prosenttia äänioikeutetuista. Tanskan lakikansanäänestys on siis luonteeltaan eräänlainen "kansanveto", jolla nimenomaisesti haetaan negatiivista päätöstä suhteessa kansankäräjien enemmistön tekemään päätökseen. Menettely pakottanee Tanskan kansankäräjät ottamaan huomioon kansanäänestyksen mahdollisuuden ja muokkaamaan lakiehdotukset siten, että tuo mahdollisuus jää mahdollisimman pieneksi. Menettelyä on käytetty vain vuonna 1963, kun neljä eri kaavoitusta koskevaa lakiehdotusta alistettiin kansanäänestykseen. Lopputulos oli se, että lakiehdotukset hylättiin, mutta hylkäämisellä ei ollut parlamentaaraisia seurauksia kansankäräjien enemmistölle tai hallitukselle.

On mahdollista ajatella, että Tanskan lakikansanäänestyksellä on jonkinlainen konsensusta rakentava funktio. Parlamentin kautta toimivan edustuksellisen lainsäätäjän on päätöksiä tehdessään otettava huomioon se mahdollisuus, että parlamentin vähemmistö luokittelee käsiteltävän asian merkitykseltään kansanäänestysmekanismin käytön arvoiseksi. Vähemmistökään ei silti voi jättää huomiotta sitä tosiseikkaa, että lakikansanäänestykseen sisältyvä kansanveto, eli hylkäävän päätöksen vaatimus tietyin osallistumisedellytyksin, saattaa olla verraten vaikeasti saavutettavissa. Useat eri lainsäädännön alueet on kuitenkin jätetty menettelyn ulkopuolelle, mm. erityyppiset valtiontaloutta koskevat lakiehdotukset, virkamieslainsäädäntö ja siihen liittyvä palkkaus- ja eläkelainsäädäntö, kansalaisuutta koskeva lainsäädäntö, pakkolunastuslainsäädäntö, suoraan ja epäsuoraan verotukseen liittyvä lainsäädäntö ja kansainvälisiin velvoitteisiin pohjautuva täytäntöönpanolainsäädäntö sekä muutamat muut perustuslain 42.6 §:ssä mainitut alueet.

Näiden yleisten kansanäänestysmenettelyjen lisäksi Tanskan perustuslaki luo kolme erityistä kansanäänestysmenettelyä. Perustuslain 20 § sisältää määräyksiä kansanäänestyksen järjestämisestä tilanteissa, joissa kansallisia valtaoikeuksia siirretään kansainvälisille viranomaisille. Tanskan kansankäräjillä on ensisijainen mahdollisuus hyväksyä kansallisten valtaoikeuksien

siirto, mutta päätös vaatii 5/6 määräenemmistön. Ellei tätä saavuteta, on toimenpide alistettava kansanäänestykseen. Tätä kansanäänestyksen muotoa kuvaisi ehkä muodollisin perustein yhdistelmä VIII, sillä kyseessä on passiivinen, päättävä, ennakolta säädelty ja vapaaehtoinen kansanäänestys. Koska korkea määräenemmistövaatimus kansankäräjillä kuitenkin on melkein mahdoton täyttää, lähestyy tämä kansanäänestys yhdistelmää VII, eli pakollista kansanäänestystä. Mekanismi on muuten samankaltainen kuin yllä esiteltyssä lakikansanäänestyksessä, mutta kansallisten valtaoikeuksien siirtoa koskevaan kansanäänestykseen ei sovelleta sitä määrävähemmistösäännöstä, joka edellyttää 1/3 kansankäräjien edustajista vaativan kansanäänestyksen järjestämistä. Tämä ehto on korvattu 5/6 määräenemmistövaatimuksella. Tanskassa on tämän säännösten nojalla järjestetty viisi Euroopan yhteisöön liittyvää kansanäänestystä, vuosina 1972, 1992, 1993, 1998 ja 2000. Näiden lisäksi Tanskassa järjestettiin vuonna 1986 Euroopan yhteisöä koskeva neuvoa-antava kansanäänestys, jonka aiheena oli Euroopan yhtenäisyysasiakirja.

Vaikka Tanskan perustuslain 42.6 § periaatteessa asettaakin kansainväliset sopimukset kansanäänestysmenettelyn ulkopuolelle, on säännöksen nojalla kuitenkin mahdollista järjestää kansanäänestys kansainvälisestä sopimuksesta sillä edellytyksellä, että asiasta säädetään erityinen laki. Tällainen kansanäänestys ei toimitakaan vähemmistönsuojamekanismina, vaan olisi lähinnä parlamentaarisen enemmistön käytettävissä oleva väline, ja on todennäköistä, että tällainen erityinen kansainvälisoikeudellista sopimusta koskeva kansanäänestys olisi päättävä. Kyseinen kansanäänestysmekanismi asettuu siten yhdistelmään VIII ja olisi luonteeltaan passiivinen, päättävä, ennakolta säädelty ja vapaaehtoinen. Tällaisia kansanäänestyksiä ei Tanskassa ole järjestetty, vaikka sellaista kaavailtiinkin 1970 –luvun alussa siltä varalta, että EY –jäsenyys tulisi hyväksytyksi kansankäräjien 5/6 enemmistöllä. Tällaisessa melkein epätodennäköisessä tilanteessa olisi siis suunnitelmien mukaan joka tapauksessa järjestetty kansanäänestys.

Tanskan perustuslain 29 §:n sisältyy lisäksi hyvin rajattu kansanäänestysaihe, nimittäin äänioikeusikärajan muuttaminen. Sitä voidaan kuvailla yhdistelmällä VII, joten se on passiivinen, päättävä, ennakolta säännelty ja pakollinen: aina kun kansankäräjät on säätänyt sellaisen lain joka laskee (tai nostaa) äänioikeusikärajaa, on laki alistettava kansanäänestykseen. Säännös näyttäisi luovan hyvin raskaan mekanismin aika ajoin muuttuvan, osallistumista määrittävän asian hyväksymiseksi. Menettely lienee tässä muodossaan kuitenkin helpompi kuin se vaihtoehto, että äänioikeusikäraja olisi määritelty perustuslain tekstissä ja tulisi siten pakollisen perustuslakikansanäänestyksen piiriin. Perustuslain 29 §:n nojalla mekanismi nimittäin toimii samojen veto –ehtojen nojalla kuin lakikansanäänestys. Kansankäräjien enemmistön kannattaman ehdotuksen läpimeno ei siten näyttäisi kovin epävarmalta. Tätä kansanäänestysjärjestelmää on käytetty viisi kertaa äänioikeutettujen piirin laajentamiseen (vuosina 1953, 1961, 1969, 1971 ja 1978) ja ainoastaan kerran, vuonna 1969, kun hallitus alisti kansanäänestykseen ehdotuksen äänioikeusikärajan alentamiseksi 21 vuodesta 18:n vuoteen, nostatti asia sen verran vastustusta, että kansanveton molemmat edellytykset täyttyivät.

Tanskan perustuslain nojalla voidaan siis määritellä viisi erillistä kansanäänestysmenettelyä, jotka kaikki ovat päättäviä ja joista useita on käytetty. Tämän lisäksi Tanskan valtiosääntöön sisältyy kuudes kansanäänestysmenettely, neuvoa-antava kansanäänestys, jota on nykyisen perustuslain voimassaolon aikana käytetty ainoastaan kerran, vuonna 1986, tehtäessä päätöstä Euroopan yhtenäisyysasiakirjasta (yhdistelmä XII). On myös huomionarvoista, että Tanskan kansanäänestysjärjestelmään ei lainkaan sisälly kansanaloitetta tai kansanäänestysaloitetta. Kansan rooli aloitteentekijänä on siis passiivinen. Tanskan kansallista päätöksentekoa ja siten

valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on +7. IRIE:n kansanäänestysluokituksen mukaan Tanska sijoittuu ryhmään 2: Demokraatit ja sen puitteissa alaryhmään 2B.

*Irlannin* vuoden 1937 perustuslain kansanäänestyssäännökset ovat osaksi samantyyppisiä kuin Tanskan perustuslain luomat menettelytavat, mutta ne eivät luo yhtä monia kynnyksiä. Perustuslain 46 artiklan luoma perustuslain muuttamismenettely asettaa Irlannin parlamentin määräävään asemaan suhteessa perustuslain muutoksen sisältöön. Varsinainen kansanäänestyssäännös sisältyy kuitenkin 47 artiklaan, joka edellyttää päättävää kansanäänestystä aina kun perustuslakia halutaan muuttaa.<sup>38</sup> Irlannin perustuslakikansanäänestys on siten luonteeltaan passiivinen, päättävä, ennakkollisesti säännelty ja pakollinen ja sijoittuu näin ollen yhdistelmään VII. Menettely sisältää neljä eri vaihetta: 1) perustuslakia koskeva muutosehdotus tehdään ja hyväksytään parlamentin alahuoneessa, 2) lakiehdotus hyväksytään senaatissa (ylähuoneessa), 3) lakiehdotus alistetaan kansanäänestykseen, jossa se voidaan hyväksyä äänestäneiden yksinkertaisella enemmistöllä ja 4) presidentti allekirjoittaa ja julkaisee hyväksytyt perustuslain muutokset. Yllämainituista vaiheista kohdat 2 ja 4 ovat lähinnä muodollisia, ja voidaan todeta, että käytännössä perustuslain muuttaminen Irlannissa edellyttää alahuoneen enemmistön ja äänioikeutettujen enemmistön tukea. Irlannissa on tähän mennessä järjestetty 26 perustuslakikansanäänestystä sen kansanäänestyksen lisäksi, jolla nykyinen perustuslaki hyväksyttiin. Ne ovat pääasiassa koskeneet poliittisia ja hallinnollisia muutoksia, kuten vaalijärjestelmää sekä EY- ja EU –jäsenyyttä (5 EY/EU –kansanäänestystä), ja myös sellaisia asioita kuten avioero ja abortti, joilla on läheisempi suhde yksilön jokapäiväiseen elämään. Vaikka osa perustuslakikansanäänestyksistä onkin päätynyt parlamentin enemmistön edustaman kannan tappioon, ei kansanäänestysmenettelyllä näytä käytännössä olleen suurta vaikutusta parlamentin toimintaan tai parlamentin ja hallituksen väliseen suhteeseen.

Irlannin perustuslain 27 ja 47.2 artikloissa luotu lakikansanäänestys on selvästi hankalampi menettely kuin perustuslakikansanäänestyksessä noudatettava. Menettely muodostuu itse asiassa parlamentin alahuoneen määrävähemmistösuojaan (1/3 jäsenistä) liitetyksi kansanvetoksi (1/2 äänestäneistä, jotka samalla muodostavat 33 1/3 % äänioikeutetuista, äänestää lakiehdotusta vastaan) ja muistuttaa näin jossain määrin Tanskan lakikansanäänestystä: 1) lakiehdotusta käsiteltäessä on vähintään 1/3:n alahuoneen jäsenistä kannatettava esitystä järjestää kansanäänestys lakiehdotuksen kumoamisesta, 2) vähintään puolet senaatin ylähuoneesta kannattaa kansanäänestyksen järjestämistä, 3) presidentin on kuultava hallitusta, 4) presidentti voi pyytää korkeimmalta oikeudelta lausuntoa lakiehdotuksen perustuslaillisuudesta, 5) presidentillä on oikeus tehdä tai olla tekemättä päätös siitä, että asialla on sellainen kansallinen merkitys, että lakiehdotus tulee alistaa kansanäänestykseen, 6) mahdollisesti väliintulevat vaalit saattavat mahdollistaa sen, että alahuone vahvistaa päätöksensä ennen kuin kansanäänestystä on ehditty järjestää, 7) äänestäneiden yksinkertainen enemmistö kannattaa lakiehdotuksen kumoamista ja tuo enemmistö muodostaa samalla 33 1/3 % äänioikeutetuista ja 8) presidentti allekirjoittaa ja julkaisee lain jos sitä ei ole hylätty kansanäänestyksessä tai jos se on hyväksytty parlamenttikäsittelyssä.

Irlannin lakikansanäänestys ei siis lähde liikkeelle lakiehdotuksen hyväksymisestä, vaan sen hylkäämisestä. Hylkäämisedellytys voi sinänsä olla jossain määrin hankalampi kuin hyväksyminen, sillä välillisen päätöksentekijän eli parlamentin enemmistön hyväksyntä ilmentää ainakin jonkinlaista *prima facie* –tukea ehdotukselle kansalaisten piirissä. Hylkäämispäätöksen kynnyttä nostaa kuitenkin merkittävästi vaatimus siitä, että kolmasosan kaikista äänioikeutetuista on kansanäänestyksessä annettava hylkäävä ääni. Jos siis lakiehdotus joutuisi kan-

<sup>38</sup> Ks. myös Referendum Act, 1994, ja muutokset lailla Referendum Act, 1998, sekä sitä muuttava Referendum Act, 2001.



sanaanestykseen, olisi lakiehdotuksen hylkäämiseen johtava kansanveto verraten epätodennäköinen, mikä useassa tapauksessa johtuisi siitä, että osallistumisvaatimus ei täytyisi. Siten ainoastaan hyvin kiistanalainen lakiehdotus saattaisi joutua kansanveton kohteeksi lakikansanaanestyksessä. Lakikansanaanestystä ei kuitenkaan ole vielä koskaan Irlannissa järjestetty, todennäköisesti siitä syystä, että sellaiseen kansanaanestykseen joutuminen olisi poliittisesti mahdollista ainoastaan sellaisissa hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, joita ei synny enemmistöhallituksen aikana. Irlannin kansallista päätöksentekoa ja kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on +2. IRIE:n kansanaanestysluokituksen perusteella Irlanti sijoittuu ryhmään 2: Demokraatit ja sen puitteissa alaryhmään 2 B.

*Italian* kansanaanestysjärjestelmä poikkeaa monin tavoin kahdesta edellisestä, sillä se antaa äänioikeutetuille kansalaisille aktiivisen roolin kansanaanestyksen aloitteentekijänä. Se sisältää vapaaehtoisen perustuslakikansanaanestyksen ja kansanaloitteeseen perustuvan, tavallista lakia koskevan “kumoamiskansanaanestyksen”. Italian v. 1948 perustuslain muuttaminen on pääsääntöisesti edustuksellisen menettelyn puitteissa tapahtuva, ja näyttäisi siltä, että perustuslain muuttamista koskeva 138 artikla itse asiassa pyrki suosimaan välillistä päätöksentekoa perustuslakia koskevissa asioissa. Perustuslakikansanaanestys on tässä yhteydessä vapaaehtoinen (yhdistelmä VIII) ja siihen on liitetty kansanaanestysaloitteen mahdollisuus, jten sen voidaan muodollisesti katsoa kuuluvan yhdistelmän II piiriin. Ennen kuin perustuslakikansanaanestykseen asti päästään, on menetelmän kuitenkin täytettävä useita ehtoja: 1) Italian kaksikamarisen parlamentin kummankin kamarin on erikseen hyväksyttävä muutosehdotus kahdesti, ensimmäisellä kerralla yksinkertaisella enemmistöllä äänestykseen osallistuneista, 2) aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua ensimmäisestä äänestyksestä, jossa muutosehdotus on hyväksytty kummankin kamarin on erikseen hyväksyttävä ehdotus jäsenistönsä enemmistön turvin, 3) jos kumpikin kamari hyväksyy muutosehdotuksen toisessa käsittelyssä kahden kolmasosan enemmistöllä, ei kansanaanestystä saa järjestää, 4) jos ehdotus saa absoluuttisen enemmistön vaan ei määräänemmistön kummassakin kamarissa, voi 500000 äänioikeutettua, yksi viidesosa jomman kumman kamarin jäsenistä tai viisi alueparlamenttia vaatia kansanaanestyksen järjestämistä tällä tavoin hyväksytystä ja julkaistusta muutosehdotuksesta, ja 5) muutosehdotusta ei saa saattaa voimaan ellei se ole saanut tuekseen enemmistöä hyväksytyistä äänistä. Perustuslakikansanaanestyksen järjestäminen ei siis ole ainoastaan kansasta kiinni, tosin perustuslain muuttamismenettelyyn on rakennettu verraten vahva vähemmistösuoja myös välilliseen päätöksentekoon osallistuvien perspektiivistä. Italiassa ei toistaiseksi ole järjestetty ainuttakaan perustuslakikansanaanestystä, vaikka perustuslakia onkin muutettu useita kertoja, viimeksi v. 2001 liittovaltion rakenteen syventämistä koskeneen neuvoo-antavan kansanaanestyksen jälkeen.

Voimassa olevia lakeja koskeva nk. kumoamiskansanaanestys eli *referendum abrogativo* sitä vastoin on mitä suurimmassa määrin osa italialaista valtiokäytäntöä. Italiassa on vuodesta 1974 järjestetty 53 kumoamiskansanaanestystä. Järjestelmä tarjoaa äänestäjäkunnalle verraten helpon mahdollisuuden reagoida sellaista välillisen päätöksenteon tuottamaa lakia vastaan, joka toimeenpanonsa alkamisen jälkeen aiheuttaa tyytymättömyyttä kansalaisten keskuudessa. Tällaisen kansanaanestyksen järjestämiseen tarvittavat vaiheet ovat perustuslain 75 artiklan nojalla seuraavat: 1) 500000 äänestäjää tai viisi alueparlamenttia vaativat kansanaanestyksestä voimassaolevan lain täydellisestä tai osittaisesta kumoamisesta (alueparlamentit eivät tietävästi ole käyttäneet tätä oikeutta), 2) kansanaanestykseen alistettu kumoamishdotus on hyväksytty, jos vähintään puolet äänioikeutetuista on osallistunut kansanaanestykseen ja jos vähintään puolet äänestäneistä on kannattanut kumoamishdotusta. Kumoamiskansanaanestys voidaan tätä taustaa vasten asettaa yhdistelmään II. Kumoamiskansanaanestystä ei kuitenkaan saa järjestää vero- tai budjettilaeista, yleisestä armahduksesta, armahduksesta tai laeista, jotka

valtuuttavat kansainvälisten sopimusten ratifioinnin. Tämän perusteella voidaan silti vetää se johtopäätös, että suurin osa Italiassa voimassa olevasta kansallisen tason lainsäädännöstä on sellaista, johon kumoamiskansanäänestys voidaan kohdistaa. Kumoamiskansanäänestys luo näin ollen vastakkainasettelun kansan välillisen ja välittömän osallistumisen mekanismien välille. Samalla se tietenkin pakottaa välillisen osallistumisen instituutiot ottamaan lakeja säädettyä ja myös niitä toimeen pantaessa huomioon se mahdollisuus, että laki saattaa joutua kumoamishdotuksen kohteeksi. Italiassa on lisäksi järjestetty kaksi neuvoa-antavaa kansanäänestystä, nimittäin Euroopan liittovaltiokehitystä käsittelevä ja sitä lopputuloksensa puolesta kannattava kansanäänestys ja Italian liittovaltiorakenteen syventämistä ja sitä lopputuloksensa puolesta kannattava kansanäänestys. Molemmat sijoittuvat yhdistelmään XII. Italian kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on +1. IRIE:n kansanäänestyslukituksessa Italia sijoittuu ryhmään 2: Demokraatit ja siinä alaryhmään 2 A.

*Kreikan* vuoden 1975 perustuslakiin sisältyy oikeastaan kaksi eri kansanäänestysmenettelyä. Kreikan perustuslain 44.2 artiklan 1. kappaleen nojalla on ensinnäkin mahdollista, että presidentti päättää järjestää kansanäänestyksen keskeisistä kansallisista asioista. Kansanäänestyksen johtava päätöksenteko on kolmivaiheinen: 1) Jos parlamentin absoluuttinen enemmistö äänestää kansanäänestyksen järjestämisen puolesta ja 2) jos hallitus sitä presidentille ehdottaa, voi 3) presidentti määrätä kansanäänestyksen järjestettäväksi. Näyttäisi siltä, että tämä kansanäänestyksen muoto sijoittuu yhdistelmään XI ja olisi eräänlainen ennakolta säännelty policy –kansanäänestys mistä tahansa aiheesta. Kansanäänestyksessä tehtävälle ratkaisulle ei nimittäin ainakaan perustuslain tekstin mukaan ole annettu päättävää funktiota. Se erottuu siten jossain määrin toisesta mahdollisesta kansanäänestysmenettelystä, joka perustuslain 44.2 artiklan 2. kappaleen ja 35.3 artiklan nojalla koskee parlamentin hyväksymiä lakiehdotuksia, jotka tulevat presidentin hyväksyttäväksi ja promulgoitavaksi ja jotka ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä. Päättämällä järjestää kansanäänestyksen presidentti näyttäisi parlamentin aloitteesta voivan korvata hyväksytyjä lakiehdotuksia koskevan suspensiivisen veton tai takaisinlähettämisoikeuden: jos kansanäänestykseen alistettu lakiehdotus hyväksytään äänestyksessä, on presidentin promulgoitava ja julkaistava laki kuukauden sisällä kansanäänestyksen järjestämisestä. Lakiehdotusta koskeva kansanäänestys vaikuttaa siis päättävältä (yhdistelmä VIII).

Tähän lakiehdotusta koskevaan kansanäänestykseen johtavia vaiheita on neljä: 1) 2/3 parlamentin jäsenistä ehdottaa kansanäänestystä lakiehdotuksesta ja 2) 3/5 kaikista parlamentin jäsenistä asettuu kansanäänestys ehdotuksen kannalle, jonka jälkeen 3) presidentti voi asetuksella määrätä lakiehdotusta koskevan kansanäänestyksen suoritettavaksi, kun 4) parlamentin puhemies on allekirjoituksellaan varmentanut kansanäänestystä koskevan asetuksen. Vaikka tämä lakiehdotusta koskeva kansanäänestysmenettely näyttääkin pikaisesti tarkasteltuna korvaavan presidentin suspensiivisen veton, lienee sen funktio vaadittujen määränemmistöäänösten valossa aivan päinvastainen, eli presidentin jonkinasteinen ”ohittaminen” pyrkimällä saamaan suora yhteys kansaan. Tätä kansanäänestysmenettelyä rajoittaa määräys siitä, että kansanäänestystä ei saa järjestää julkistalouteen kuuluvasta asiasta sekä määräys siitä, että parlamenttikauden aikana saa järjestää ainoastaan kaksi lainsäädäntöä koskevaa kansanäänestystä. Kansanäänestysmenettelyä täsmentävään tavalliseen lakiin saattaa lisäksi sisältyä rajoitettavia määräyksiä. Kaiken kaikkiaan näyttäisi siltä, että kreikkalainen lakikansanäänestys sijoittuisi yhdistelmään VIII.

Vaikka kumpaakaan Kreikan perustuslaissa säänneltyä kansanäänestysmenettelyä ei ole käytetty, on Kreikassa kuitenkin vuoteen 1974 mennessä järjestetty yhteensä seitsemän kansanäänestystä, joista kuusi oli *ad hoc* –tyyppisiä neuvoa-antavia kansanäänestyksiä (yhdistelmä

XII) ja yksi vuonna 1974 perustuslain hyväksymistä koskeva *ad hoc* –tyyppinen kansanäänestys. Voimassa olevan perustuslain nojalla ei kansanäänestyksiä ole Kreikassa järjestetty. Kreikan kansallista päätöksentekoa ja kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on +2. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Kreikka sijoittuu ryhmään 4: Pelokkaat ja sen piirissä alaryhmään 4 B, nähtävästi erityisesti siitä syystä, että Kreikalla ei ole käytännön kokemuksia kansanäänestysmenettelystä voimassa olevan perustuslain puitteissa.

*Espanjan* vuoden 1978 perustuslaki sisältää kaksi eri perustuslakikansanäänestystä, jotka molemmat ovat päättäviä, sekä neuvoa-antavan kansanäänestyksen mahdollisuuden. Perustuslain 92.3 artiklan nojalla parlamentin on säädettävä perustuslaillinen laki (nk.. organic law) määrittelemään eri kansanäänestysten edellytyksiä ja menettelyä. Espanjassa ei varsinaisesti ole järjestetty perustuslakikansanäänestyksiä, mutta v. 1986 järjestettiin neuvoa-antava kansanäänestys Espanjan osallistumisesta NATO –yhteistyöhön. Perustuslain 168 artikla koskee perustuslain kokonaisuudistusta tai sen keskeisimpien osien muuttamista osauudistuksen kautta. Menettely on tällaisessa tapauksessa verraten monimutkainen: 1) perustuslain muuttaminen hyväksytään periaatteellisesti parlamentissa 2/3 enemmistöllä jäsenistä kummassakin kamarissa erikseen, 2) parlamentti hajotetaan välittömästi, 3) järjestetään uudet vaalit, 4) uusi parlamentti vahvistaa perustuslain muuttamista koskevan päätöksen 2/3 enemmistöllä jäsenistä kummassakin kamarissa erikseen, 4) parlamentti käsittelee perustuslain uutta muotoilua, 5) päätös perustuslain muuttamisesta tehdään 2/3 enemmistöllä jäsenistä erikseen parlamentin kummassakin kamarissa, ja 6) parlamentin toimesta hyväksytty perustuslain muutos alistetaan kansanäänestykseen hyväksyttäväksi. Tämä kansanäänestyksen muoto sijoittuu yhdistelmään VII.

Perustuslain osittaisuudistuksen suhteen menettely on hieman helpompi, sikäli kuin kysymyksessä ei ole vaikeutettua menettelyä edellyttävä osauudistus, johon sovelletaan perustuslain 168 artiklaa. Osauudistuksen läpiviemistä määrittävä 167 artikla lähtee liikkeelle siitä, että 1) osauudistuksen hyväksymiseen vaaditaan 3/5 enemmistö jäsenistä kummassakin kamarissa. 2) Jos tätä ei saavuteta, on asetettava kamarien yhteiskomitea, joka valmistelee osauudistuksen tekstin ja jonka ehdotuksesta äänestetään yllämainitulla tavalla. 3) Jos tälläkään tavalla ei saada aikaan päätöstä, mutta jos perustuslain muuttamishdotus on saanut absoluuttisen enemmistön senaatin käsittelyssä, voi kongressi hyväksyä ehdotuksen 2/3 enemmistöllä. 4) Tässä vaiheessa voi 1/10 jomman kumman kamarin jäsenistä vaatia perustuslakuudistuksen alistamista kansanäänestykseen. Jos tällainen vaatimus esitetään, mikä vaikuttaa helpolta kun sen vaatimiskynnystä verrataan perustuslakuudistuksen hyväksymisen määräenemmistöihin, 5) on järjestettävä kansanäänestys luonteeltaan päättävä ja sijoittuu siten yhdistelmään VIII.

*Espanjan* perustuslain 92 artiklan nojalla voidaan lisäksi järjestää neuvoa-antavia kansanäänestyksiä sellaisten päätösten suhteen, joilla on erityistä merkitystä. Perustuslakiin kirjattuja kansanäänestysvaiheita on kolme: 1) jos parlamentin alahuone eli edustajainhuone antaa valtuutuksensa, 2) tekee pääministeri kuninkaalle ehdotuksen kansanäänestyksen järjestämisestä, 3) minkä jälkeen kuningas antaa määräyksen kansanäänestyksen järjestämisestä. Tämä kansanäänestyksen muoto sijoittuu lähinnä yhdistelmään XI. Espanjan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on +4. IRIE:n kansanäänestysluokituksen mukaan Espanja sijoittuu ryhmään 3: Varovaiset ja siinä alaryhmään 3 A.

*Luxemburgin* vuoden 1868 perustuslakiin on otettu hyvin vaatimaton kansanäänestysääntely, joka on sijoitettu parlamenttia käsittelevän 51 artiklan yhteyteen. Artikla 51.7 nojalla on mahdollista järjestää kansanäänestys laissa säädetyistä aiheista laissa säädetyllä tavalla. Perustus-

lainsäätös on siis eräänlainen delegointisäätös, joka siirtää neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevan päätösvallan kokonaisuudessaan parlamentille. Säännöksen nojalla on järjestetty kaikkiaan kolme kansanäänestystä, ja näyttäisi siltä, että Luxemburgin kansanäänestysmenettely on luonteeltaan policy –kansanäänestys ja sijoittuisi siten yhdistelmään XII. Luxemburgin kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on +1. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Luxemburg on sijoitettu ryhmään 4: Pelokkaat ja siinä alaryhmään 4 B.

#### 4.1.3. EU –maiden perustuslait joiden kansanäänestysäännöksiin on tehty muutoksia 1990-luvulla

*Ranskan* vuoden 1958 perustuslain 89 artiklaan sisältyy päättävän perustuslakikansanäänestysten mahdollisuus siinä tapauksessa, että aloite perustuslain muuttamiseksi tulee parlamentin tai presidentin taholta eikä presidentti päättää muodostaa kansalliskokouksen kamareista perustuslakia säätävää kongressia. Kansanäänestys näyttää tällöin pakolliselta (yhdistelmä VII), mutta koska presidentillä kuitenkin on tietty harkintavaltta kongressin kokoonkutsumisen suhteen, voi oikeampi sijoittelu olla yhdistelmä VIII). Tämän menettelyn vaiheet voidaan esittää seuraavasti: 1) Ranskan kansalliskokouksen molemmat kamarit tekevät samansisältöisen päätöksen perustuslain muuttamisesta ja 2) perustuslain muutos alistetaan kansanäänestykseen. Jos sitä vastoin presidentti päättää muodostaa kansalliskokouksen kamareista perustuslakia säätävän kongressin, tekee kyseinen kongressi lopullisen päätöksen perustuslain muuttamista koskevassa asiassa ilman että siitä järjestetään kansanäänestystä. Ranskassa on toistaiseksi järjestetty vain yksi perustuslakikansanäänestys, presidentin toimikauden lyhentämisestä seitsemästä viiteen vuoteen, joka järjestettiin v. 2000 ja jossa perustuslain muutos hyväksyttiin.

Tämän lisäksi Ranskan perustuslaki luo 11 artiklassa kansanäänestysmenettelyn, jota vuonna 1995 täsmennettiin samalla kun sen käyttöalaa hieman laajennettiin. Kyseinen kansanäänestys on päättävä ja muodostuu säännöksen mukaan seuraavista vaiheista: 1) Ranskan hallitus tai Ranskan kansalliskokouksen molemmat kamarit tekevät esityksen lakiehdotuksen alistamisesta kansanäänestykseen, 2) lakiehdotuksen on käsiteltävä julkisen vallan organisointia ja siihen sisältyvää kansankunnan taloudellisen ja sosiaalisen politiikan uudistusta siihen liittyvine julkisen palvelun muotoineen tai kansainvälisen sopimuksen solmimista koskevan hyväksymisen pyytämistä sellaisessa tilanteessa jossa sopimus vaikuttaisi perustuslaillisten instituutioiden toimintaan, vaikka sopimus ei olisikaan perustuslain vastainen, 3) esitys julkaistaan virallisessa lehdessä, 4) presidentti voi tehdä päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä, 5) jos lakiehdotus hyväksytään kansanäänestyksessä, presidentin on promulgoitava laki viidentoista päivän kuluessa kansanäänestyksen tuloksen julistamisesta. Kansanäänestystä voidaan näin ollen kuvata yhdistelmällä VIII. Jos kansanäänestys järjestetään hallituksen esityksen pohjalta, on kansalliskokouksen kummallekin kamarille annettava asiasta tiedonanto, jonka pohjalta kamarit keskustelevat. Tiedonanto on ilmeisesti annettava välittömästi sen jälkeen kun hallitus on päättänyt tehdä kansanäänestystä koskevan esityksen presidentille, mikä tarjoaa kansalliskokoukselle mahdollisuuden hallituksen luottamuksen mittauttamiselle. Ranskalaisessa kansanäänestysjärjestelmässä on kuitenkin huomionarvoista se, että se tarjoaa toimeenpanevalle vallalle (hallitukselle ja presidentille) ainakin teoreettisen mahdollisuuden ohittaa maan lakiasäätävä elin, kansalliskokous, ja alistaa toimeenpanevan vallan tärkeänä pitämä lakiehdotus suoraan kansan hyväksyttäväksi. Ranskassa on järjestetty seitsemän kansanäänestystä perustuslain 11 artiklan nojalla. Ranskan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on kansanäänestysjärjestelmään kohdistuneista

pienistä muutoksista huolimatta edelleen +1. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Ranska sijoittuu ryhmään 3: Varovaiset ja alaryhmään 3 A.

*Portugalin* vuoden 1976 perustuslakiin sisällytettiin vuonna 1992 erittäin laaja-alainen kansanäänestysjärjestelmä, joka sisältää päättävän, lakiehdotuksiin ja kansainvälisten sopimusten ratifiointiin liittyvän kansanäänestyksen ja sen liitteenä kansanäänestysaloitteen mahdollisuuden. Kansanäänestyksen on perustuslain 115 artiklassa määritelty useita eri vaiheita: 1) Portugalin parlamentti tai hallitus voivat tehdä ehdotuksen presidentille kansanäänestyksen järjestämisestä (kansanaloitekin on mahdollinen, mutta se tehdään parlamentille, joka puolestaan päättää ehdotuksen antamisesta presidentille; kansanaloitteen allekirjoitusten määrää ei kuitenkaan ole säädetty perustuslaissa, vaan se määriteltäneen perustuslain edellyttämässä tavallisessa lainsäädännössä), 2) presidentti alistaa saamansa kansanäänestys ehdotukset valtiosääntöuomioistuimessa suoritettavaan ennakkolliseen perustuslaki- ja laillisuuskontrolliin, 3) presidentti tekee päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä, 4) kansanäänestys on päättävä ainoastaan siinä tapauksessa, että äänestäneiden lukumäärä on vähintään puolet kaikista rekisteröidyistä äänestäjistä. Portugalilainen kansanäänestysmenettely voidaan tätä taustaa vasten luokitella yhdistelmään VIII ja epäsuorasti myös yhdistelmään II.

Yllämainittujen vaiheiden lisäksi Portugalin perustuslain 115 artiklaan sisältyy joukko lisämääreitä. Tietyt aihealueet on 115.4 artiklan nojalla suljettu pois kansanäänestysmahdollisuuden piiristä. Niitä ovat perustuslain muuttaminen (mikä on tämän selvityksen ja kansallisen päätöksenteon valossa varsin erikoislaatuinen aihe kansanäänestysmenettelystä irroitettavaksi), julkiseen talouteen liittyvät asiat ja toimenpiteet, useat perustuslain 161 artiklan nojalla parlamentin toimivaltaan kuuluvat asiat ja useat perustuslain 164 artiklan nojalla parlamentin eksklusiiviseen lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, ei kuitenkaan niiltä osin kuin niistä on sovittu kansainvälisessä sopimuksessa. Kansanäänestyksen materiaalinen käyttöala on siis verraten rajoitettu. Jokainen kansanäänestys voi käsitellä vain jotain tiettyä ja yksittäistä aihetta. Lisäksi kansanäänestyskysymys on muotoiltava niin, että se on objektiivinen, selkeä ja täsmällinen ja että siihen voidaan antaa kyllä- tai ei –vastaus. Tavallisen lain nojalla määritellään korkein sallittu määrä kysymyksiä, joita yhdellä kertaa voidaan esittää. Kansanäänestystä ei saa julistaa tai pitää vaalien julistamisen ja järjestämisen välisenä aikana. Sellaista kansanäänestysesitystä, jonka presidentti on hylännyt tai jota kansa ei ole kansanäänestyksessä hyväksynyt ei saa uudistaa samalla vaalikaudella muuta kuin silloin, kun on valittu uusi parlamentti tai hallitus on erotettu.

Portugalissa on tähän mennessä järjestetty kaksi kansanäänestystä, yksi perustuslain muuttamisesta (alueiden aseman vahvistaminen) ja toinen raskaudenkeskeytyksen laillistamista koskevasta laista. Molemmissa tapauksissa kansanäänestyksen lopputulos oli hylkäävä. Portugalin kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerinen arvo on kansanäänestysmenettelyn kehittämisen seurauksena muuttunut –1:stä +1:een. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Portugal on kuitenkin sijoitettu ryhmään 5: Toivottomat ja sen piirissä alaryhmään 5 A.

*Itävallan* perustuslakia muutettiin välittömän osallistumisen suuntaan vuonna 1994, kun maassa valmisteltiin liittymistä Euroopan unioniin. Itävaltalaiseen kansanäänestysjärjestelmään kuuluu tällä hetkellä perustuslain kokonaisuudistuksiin yhdistetty pakollinen perustuslakikansanäänestys (yhdistelmä VII), perustuslain osittaisuudistuksiin liittyvä vapaaehtoinen perustuslakikansanäänestys, jonka 1/3 parlamentin jomman kumman kamarin jäsenistä voi saada aikaan (yhdistelmä VIII), vapaaehtoinen lakikansanäänestys, jonka alahuoneen absoluuttinen enemmistö voi saada aikaan (yhdistelmä VIII) ja neuvoa-antava kansanäänestys,

jonka parlamentin alahuone eli kansallisneuvosto voi saada aikaan (yhdistelmä XI). Kolme ensinmainittua kansanäänestystyyppiä ovat päättäviä ja viimeksimainittu neuvoa-antava. Lisäksi Itävallassa on järjestetty yksi ydinvoimalan käyttöönottoa käsitellyt policy – kansanäänestys (yhdistelmä XII).<sup>39</sup>

Itävallan perustuslain 44.3 artiklan mukainen pakollinen, perustuslain kokonaisuudistukseen kuuluva perustuslakikansanäänestys sisältää seuraavat vaiheet: 1) Itävallan parlamentti hyväksyy perustuslain muuttamista koskevan ehdotuksen perustuslain 42 artiklassa säädetyllä tavalla, 2) liittopresidentti määrää kansanäänestyksen järjestettäväksi ja 3) kansanäänestyksen lopputuloksen ratkaisee annettujen äänten absoluuttinen enemmistö, minkä jälkeen 4) kansanäänestyksen lopputulos julkistetaan virallisesti ja jos kansanäänestyksen lopputulos on myönteinen, 5) liittopresidentti vahvistaa perustuslainmuutoksen. Tätä menettelyä käytettiin v. 1994, kun Itävalta teki päätöksen Euroopan unionin jäsenyydestä sisällyttämällä jäsenyyttä koskevat määräykset perustuslakiin. Yllämainittu perustuslainkohta säätelee myös perustuslakiin kohdistuvan osauudistuksen tekemistä, jolloin kansanäänestys on vapaaehtoinen seuraavien vaiheiden puitteissa: 1) Itävallan parlamentti hyväksyy perustuslain muuttamista koskevan ehdotuksen perustuslain 42 artiklassa säädetyllä tavalla, 2) 1/3 jomman kumman parlamenttikamarin jäsenistä vaatii kansanäänestystä järjestettäväksi, 3) liittopresidentti määrää kansanäänestyksen järjestettäväksi ja 4) kansanäänestyksen lopputuloksen ratkaisee annettujen äänten absoluuttinen enemmistö, minkä jälkeen 5) kansanäänestyksen lopputulos julkistetaan virallisesti ja jos kansanäänestyksen lopputulos on myönteinen, 6) liittopresidentti vahvistaa perustuslainmuutoksen.

Päättävän lakikansanäänestyksenkin vaiheita ei ole kovin monta: 1) Itävallan parlamentti hyväksyy lakiehdotuksen perustuslain 42 artiklan mukaisessa järjestyksessä, 2) parlamentin alahuone eli kansallisneuvosto päättää järjestää kansanäänestyksen lakiehdotuksesta tai kansanäänestystä vaatii kansallisneuvoston jäsenten enemmistö ennen kuin liittopresidentti on vahvistanut lain, 3) liittopresidentti määrää kansanäänestyksen järjestettäväksi, 4) kansanäänestyksen lopputuloksen ratkaisee annettujen äänten absoluuttinen enemmistö, 5) kansanäänestyksen lopputulos julistetaan virallisesti ja jos kansanäänestyksen lopputulos on myönteinen, 6) liittopresidentti vahvistaa lain. Kaikissa kolmessa kansanäänestysmuodossa edellytetty absoluuttinen enemmistö ei välttämättä ole kovin korkea kynnys yksinkertaiseen enemmistöön verrattuna, vaikka se voikin ainakin teoriassa johtaa siihen, että äänestäjät antavat protestimielessä tyhjän äänen.

Näiden päättävien kansanäänestysmuotojen lisäksi Itävallan perustuslain vuonna 1994 säädetyyn 49b artiklaan sisältyy mahdollisuus järjestää neuvoa-antava kansanäänestys sellaisesta asiasta, jolla on perustavaa laatua olevaa ja valtakunnanlaajuista merkitystä ja joka kuuluu liittovaltion lainsäädäntöelimen toimivaltaan. Neuvoa-antavaa kansanäänestystä ei kuitenkaan saa järjestää vaaleihin liittyvistä kysymyksistä taikka asioista, jotka kuuluvat tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen toimivallan piiriin. Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämiseen päädytään seuraavien vaiheiden jälkeen: 1) kansallisneuvoston jäsenet tai liittohallitus voivat, sen jälkeen kun asia on valmisteltavasti käsitelty suuressa valiokunnassa, tehdä aloitteen, joka sisältää ehdotuksen sellaiseksi kysymyksenasetteluksi, johon voidaan vastata joko kyllä tai ei tai tarjoaa kaksi vaihtoehtoista ratkaisuehdotusta, 2) kansallisneuvosto tekee asiassa päätöksen, 3) liittopresidentti määrää kansanäänestyksen järjestettäväksi, 4) kansanäänestyksen lopputuloksen ratkaisee annettujen äänten absoluuttinen enemmistö ja 5) kansanäänestys-

<sup>39</sup> Lienee myös syytä mainita, että Itävallan perustuslain 41.2 artiklan nojalla 100000 äänioikeutettua kansalaista voi tehdä lakialoitteen Itävallan parlamentille. Tässä menettelyssä ei kuitenkaan ole varsinaisesti kyse kansanaloitteesta, sillä menettely ei ole suoraan kytköksissä kansanäänestykseen.

tyksen lopputuloksesta tiedotetaan liittovaltion vaaliviranomaisten toimesta kansallisneuvostolle ja liittohallitukselle. Vaikka yllä esitellyt päättävät kansanäänestysmuodot saavatkin aikaan kattavan välittömän osallistumisen kirjjon, pidettiin Itävallassa nähtävästi tarpeellisena tarjota myös mahdollisuus neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestämiseen. Itävallan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaava numeerisen arvon voidaan katsoa muuttuneen +3:sta +4:än. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Itävalta sijoittuu ryhmään 3: Varovaiset ja ryhmän sisällä alaryhmään 3 A.

Jos tässä jaksossa käsiteltyjen EU -maiden, eli Ranskan, Portugalin ja Itävallan kansallisen päätöksenteon kehittymistä viimeisen vuosikymmenen aikana verrataan siihen tilanteeseen, mikä räissä maissa vallitsi 1980-1990 -lukujen vaihteessa,<sup>40</sup> voidaan tehdä seuraavanlaisia havaintoja. Ranskan kansanäänestysjärjestelmään tehty hienosäätö ei millään tavalla vaikuttanut maan sijoittumiseen sillä kansallisen päätöksenteon asteikolla -10 ja +10 välillä, jolla eri maita vertailtiin keskenään. Ranskan numeerinen arvo (+1) säilyy ja ilmentää lähinnä verraten selkeää refleksiivistä tai reflektiivistä identtisyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Portugalin kohdalla tilanne sitä vastoin muuttuu, vieden maan refleksiivisen tai reflektiivisen identtisyden kentästä (-1) ainakin muutaman askeleen kohti fyysistä identtisyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä (noin +1), ehkä pidemmällekin. Portugalin lakikansanäänestys, johon sisältyy ainakin epäsuorasti kansanaloitteen mahdollisuus, on siten välittömän osallistumisen kautta vaikuttamassa maan kansallisen päätöksenteon luokitteluun. Myös Itävallan aseman asteikolla (+3) voidaan mahdollisesti katsoa muuttuneen askeleen verran positiiviseen suuntaan (+4) sen jälkeen, kun verraten tarkkarajaisesti säännelty neuvoa-antava kansanäänestys oli sisällytetty perustuslakiin.

Kokonaisuutena ottaen näyttää siltä, kuin EU:n jäsenmaat eivät olisi suuremmassa määrin kehittäneet kansanäänestysjärjestelmiään ja sitä kautta välitöntä osallistumista 1980-1990 -lukujen taitteesta vuoteen 2002. Tendenssejä tähän suuntaan kuitenkin on olemassa. Jos nimittäin Portugalin ja Itävallan jo toteutuneen kehityksen lisäksi otetaan huomioon Hollannissa lepäämässä oleva perustuslain muutosehdotus, Saksan liittotasavallassa toteutumatta jäänyt perustuslain muutosehdotus ja Ruotsissa 1990 -luvun lopulla vireillä ollut kansanäänestyskeskustelu, voidaan tehdä se huomio, että kansanäänestys on kuluneen vuosikymmenen aikana ollut ajankohtainen aihe ainakin viidessä EU:n viidestätoista jäsenmaasta. Keskustelu on tietojen mukaan alkamassa myös Belgiassa. Välillistä osallistumista pyritään selkeästi täydentämään välittömällä osallistumisella erityisesti niissä maissa, joissa kansanäänestysjärjestelmää ei aikaisemmin ole ollut tai joissa se on ollut heikon sääntelyn varassa. Kehityssuunta on siis refleksiivisestä tai reflektiivisestä identtisydestä fyysisen identtisyden suuntaan.

#### 4.2. *Itä-Euroopan ja Välimeren alueen maat, jotka hakevat EU-jäsenyyttä*

Useat tässä jaksossa käsiteltävät maat ovat käyneet läpi perusteellisen kansallista päätöksentekoa koskevan mullistuksen 1990 -luvun alussa ja jättäneet taakse tilanteen, jossa kansallisen päätöksenteon asteikolla (-10 ja +10 välillä) perustuslailliseksi ideologiaksi nostettu sosialismi asetti maat lähinnä metafyyssisen identtisyden vaiheille (-5). Muutosprosessin jälkeen maat sijoittuvat perustuslakitekstiensä perusteella refleksiivisen tai reflektiivisen identtisyden paikoille ja joissain tapauksissa jossain määrin jopa fyysisen identtisyden suuntaan. Viron perustuslakia lukuun ottamatta näiden maiden tarkastelu jätetään hieman vähäisemmälle huomiolle kuin tämänhetkisten EU -maiden tarkastelu. Koska kyseisten maiden perustuslait

<sup>40</sup> Ks. Suksi 1993, ss. 156-157.

ovat enimmäkseen verraten uusia eikä niitä ole varsinkaan kansanäänestysäännösten osalta ehditty juurikaan muuttaa, ei niiden kansanäänestysjärjestelmien esittely ole vielä jäsenmaita- vissä aivan samalla tavalla kuin nykyisten jäsenmaiden. Esittely etenee siitä syystä lähinnä maantieteellisessä järjestyksessä pohjoisesta etelään.

*Viron* kansalle on vuoden 1992 perustuslain nojalla taattu tietynlainen päätöksentekoa- sema. Perustuslain muuttamista koskeva päätös voidaan ja joissain tapauksissa jopa pitää alistaa päättävään kansanäänestykseen. Perustuslain 162 artikla määrää, että perustuslain I (yleiset määräykset) ja XV (perustuslain muuttaminen) kappaleisiin voidaan tehdä muutoksia ainoas- taan kansanäänestyksen kautta. Kansanäänestys on näin ollen pakollinen ja saa lisäksi moniin muihin valtiosääntömekanismeihin nähden vahvennetun aseman perustuslain keskeismeka- nismina (yhdistelmä VII). Kansanäänestyksen vaiheet ovat tällöin seuraavat: 1) perustuslain suojattujen kappaleiden muuttamista ja niiden kansanäänestykseen alistamista koskeva päätös tehdään 3/5 enemmistöllä parlamentin jäsenistä, 2) kansanäänestys järjestetään sen jälkeen, kun vähintään kolme kuukautta on kulunut parlamentin päätöksestä, 3) kansanäänestyksessä äänestäneiden yksinkertainen enemmistö ratkaisee päätöksen sisällön, ja 4) jos muutosehdotus tulee hyväksytyksi, on presidentin julkaistava perustuslainsäännöksen uusi muoto. Perustus- lain muut osat voidaan alistaa kansanäänestykseen jos 1) 3/5 määräänemmistö parlamentissa kannattaa perustuslakikansanäänestyksen järjestämistä, jolloin 2) kansanäänestys järjestetään sen jälkeen, kun vähintään kolme kuukautta on kulunut parlamentin päätöksestä. Silloin 3) kansanäänestyksessä äänestäneiden yksinkertainen enemmistö ratkaisee päätöksen sisällön, minkä jälkeen 4) presidentti julkaisee perustuslainsäännöksen uuden muodon, jos se on tullut hyväksytyksi kansanäänestyksessä (yhdistelmä VIII).

Normaali perustuslain kirjaimen muuttamistapa on Virossa kuitenkin parlamentin määrä- enemmistöstä riippuvainen, jolloin parlamentin ehdoton enemmistö hyväksyy muutosehdo- tuksen lepäämään vaalien yli. Uuden parlamentin tehtäväksi jää muutosehdotuksen lopullinen hyväksyminen 3/5 määräänemmistöllä ilman kansanäänestystä. Perustuslain II-XIV kappalei- ta voidaan muuttaa myös kiireellisessä järjestyksessä, jolloin kiireellisyydestä päätetään 4/5 enemmistöllä läsnäolevista. Tämän jälkeen muutosehdotus voidaan hyväksyä 2/3 enemmistö- llä ilman uusia vaaleja ja ilman kansanäänestystä. *Viron* perustuslaki sisältää yhden perustus- lain muuttamista koskevan rajoituksen siinä tapauksessa, että perustuslakia koskeva muutos- ehdotus on tullut hylätyksi. Sen 168 artiklan mukaan sellaista muutosehdotusta ei saa laittaa vireille vuoden sisällä, joka on samansisältöinen kansanäänestyksessä tai parlamentissa hylä- tyn ehdotuksen kanssa.

Perustuslain 105 artikla antaa *Viron* parlamentille oikeuden alistaa lakiehdotuksia tai muita kansallisia kysymyksiä kansanäänestykseen (yhdistelmä VIII). Sikäli kuin kyseessä on la- kiehdotus, kansanäänestyksen vaiheet voidaan esittää seuraavasti: 1) parlamentin enemmistö päättää alistaa lakiehdotuksen kansanäänestykseen, 2) kansanäänestys on päättävä äänestäi- den yksinkertaisen enemmistön tuella, 3) tällä tavalla hyväksytty laki on presidentin toimesta julkaistava välittömästi lakina. Lakiehdotusta koskevaan kansanäänestykseen sisältyy se par- lamenttiin kohdistuva uhka, että jos kansa ei hyväksykään lakiehdotusta, on presidentin julis- tettava uudet vaalit. Tämä parlamenttiin kohdistuva uhka, eli mahdollisuus parlamentin luot- tamuksen mittauttamiseen kansanäänestyksen kautta, vaikuttaa todennäköisesti siten, että par- lamentti on haluton alistamaan lakiehdotuksia kansanäänestykseen. Periaate- tai linjakysy- mysten alistaminen kansanäänestykseen näyttäisi siksi todennäköisemmältä, sillä niihin ei lii- ty suoranaista parlamentin hajottamisen uhkaa. "Muut kansalliset kysymykset" eivät päättä- vän kansanäänestyksen kautta tulisi lakina voimaan vaan käsiteltäisivät periaate- tai linjakysy- myksiä, joita koskeva ratkaisu sitoisi valtioelimiä ja määrittäisi niiden toiminnan suuntaa. Tä-



tä kansanäänestystä koskevat, perustuslaissa säädetyt vaiheet ovat samat kuin lakikansanäänestyksen kohdalla, paitsi viimeisen vaiheen suhteen, sillä päätöksestään ei silloin muodostu lakia. Tietyt asiaryhmät ovat sellaisia, joita 106 artiklan mukaan ei saa alistaa kansanäänestykseen. Niitä ovat budjettiin liittyvät kysymykset, verot, valtion taloudelliset sitoumukset, kansainvälisten sopimusten ratifiointi ja poikkeustilan julistaminen tai päättäminen.

Viron perustuslain tekstin perusteella ei ole täysin selvää, minkälainen suhde lakia koskevan kansanäänestyspäätöksen ja korkeimman oikeuden päätösvallan välillä vallitsee. Näyttäisi 105 artiklan perusteella siltä, että presidentin suspensiivinen veto-oikeus ja hänen mahdollisuutensa viedä laki korkeimman oikeuden käsittelyyn ovat poissuljettuja, sillä presidentin on heti vahvistettava ja julkaistava sellainen laki, joka on hyväksytty kansanäänestyksessä. Myös oikeuskanslerin mahdollisuus viedä perustuslainvastaiseksi epäilemänsä laki korkeimpaan oikeuteen näyttää poissuljetulta. Toisaalta ei liene mitään esteitä sille, että lain soveltamisen perustuslainmukaisuutta moititaan yksittäisissä tapauksissa sen jälkeen kun kansanäänestyksen kautta hyväksytty laki on astunut voimaan. Samantyyppistä ongelmaa ei syntyne periaate- tai linjakysymysten kohdalla, sillä ne on toteutettava eri päätöksin, joita puolestaan perustuslainmukaisuuden tarkastus koskisi normaalilla tavalla. Vaikka Virossa onkin järjestetty itsenäistymistä koskeva kansanäänestys ja perustuslain säätämistä koskeva kansanäänestys, ei voimassa olevan perustuslain nojalla ole vielä järjestetty ainuttakaan kansanäänestystä. Viron kansallista päätöksentekoa ja kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu tätä taustaa vasten +6. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Viro on kuitenkin sijoitettu ryhmään 4: Pelokkaat ja sen alaryhmään 4 A.

*Latvia* otti itsenäistyessään käyttöön vuoden 1922 perustuslain, joka on Latvian itsenäisyyden ajan ensimmäinen perustuslaki. Sitä on muutettu laajasti vuoteen 1998 mennessä ja se sisältää monimuotoisen laki- ja perustuslakikansanäänestyksen. Perustuslain 1, 2, 3, 4, 6 artiklan muuttamista koskee 77 artiklan nojalla vaatimus pakollisen perustuslakikansanäänestyksen järjestämisestä (yhdistelmä VII), kun taas perustuslain muita säännöksiä voidaan muuttaa parlamentin 2/3 enemmistöllä jäsenistä. Sikäli kuin näin tapahtuu, on kuitenkin mahdollista, että presidentti käyttää suspensiivista vetoa joko omasta tai parlamentin 1/3 vähemmistön aloitteesta ja avaa perustuslain 72 artiklan mukaisen mahdollisuuden perustuslain muutosehdotusta koskevalle kansanäänestysaloitteelle, jota 1/10 äänestäjäkunnasta on vaatinut (yhdistelmä II). Parlamentti voi kuitenkin murtaa tämän aloitemenettelyn, jos se hyväksyy perustuslain muuttamista koskevan ehdotuksen uudelleen vähintään 3/4 enemmistöllä jäsenistään. Perustuslakikansanäänestyksessä hyväksytään sellainen muutosehdotus, jota vähintään puolet äänioikeutetuista on kannattanut, mikä tarkoittaa absoluuttisen enemmistön vaatimusta.

Latvialainen lakikansanäänestys edellyttää, että presidentti käyttää suspensiivista vetoa joko omasta tai parlamentin 1/3 vähemmistön aloitteesta ja avaa perustuslain 72 artiklan mukaisen mahdollisuuden lakiehdotusta koskevalle kansanäänestysaloitteelle, jota 1/10 äänestäjäkunnasta on kannattanut (yhdistelmä II). Lakiehdotus on hylätty, jos äänestykseen osallistuu vähintään puolet edellisiin parlamenttivaaleihin osallistuneista äänestäjistä ja jos kansanäänestyksessä äänestäneistä vähintään puolet äänestää lain hylkäämisen puolesta. Kyseessä on siis kansanäänestysaloitteelle rakentuva kansanveto. Parlamentti voi kuitenkin murtaa tämän aloitemenettelyn, jos se hyväksyy lakiehdotuksen uudelleen vähintään 3/4 enemmistöllä jäsenistään. Tämän lisäksi Latvian perustuslain 78 artiklaan sisältyy kansanaloite, jonka puitteissa vähintään 1/10 äänestäjäkunnasta voi jättää presidentille perustellun aloitteen lakiehdotuksen muuttamisesta. Presidentin on annettava aloite parlamentille, ja jos parlamentti ei hyväksy äänestäjien tekemää aloitetta ilman merkittäviä muutoksia, on aloite alistettava kansanäänest-

tykseen (yhdistelmä II). Tällaisessa kansanäänestyksessä edellytetään, että äänestykseen osallistuu vähintään puolet edellisiin parlamenttivaaleihin osallistuneista äänestäjistä ja että äänestäneiden enemmistö on kannattanut lakiehdotuksen hyväksymistä.

Perustuslain 73 artikla sulkee kuitenkin suurehkon joukon aiheita pois kansanäänestysmahdollisuuden piiristä, sillä se määrää, että kansanäänestystä ei saa järjestää budjetista, lainoja koskevasta lainsäädännöstä, veroista, tullimaksuista, rautatietariffeista, asepalvelusta, sodanjulistuksesta ja sodan aloittamisesta, rauhansopimuksesta, poikkeustilan julistamisesta ja sen päättämisestä, asevoimien liikekannallepanosta ja liikekannallepanon peruuttamisesta tai kansainvälisistä sopimuksista. Lisäksi voidaan todeta, että parlamentti voi 75 artiklan nojalla esittää presidentin suspensiivisen veton ja kansanäänestyksen julistamalla lakiehdotuksen kiireelliseksi 2/3 enemmistöllä. Latviassa on järjestetty kansanäänestysaloitteen pohjalta kaksi lakikansanäänestystä vuoden 1991 itsenäistymiskansanäänestyksen jälkeen. Vuonna 1999 järjestetyssä eläkkeitä koskevassa kansanäänestyksessä osallistumiskynnys ei ylittynyt, joten kansanäänestys ei ollut pätevä, kun taas vuonna 1998 järjestetty, kansalaistamismenettelyä koskeva kansanäänestys päättyi parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen hylkäämiseen. Latvian kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu tätä taustaa vasten +7. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Latvia sijoittuu ryhmään 2: Demokraatit ja sen puitteissa alaryhmään 2 A.

*Liettuan* vuonna 1992 perustuslakiin on sisällytetty monimuotoinen kansanäänestysinstituutio, joka käsittää päättävän laki- ja perustuslakikansanäänestyksen sekä kansanäänestysaloitteen mahdollisuuden siten kuin kansanäänestystä koskevassa tavallisessa lainsäädännössä tarkemmin säädetään. Perustuslain 1 kappaleen (Liettuan valtio) ja 2 kappaleen (Perustuslain muuttaminen) muokkaamiseksi vaaditaan 148 artiklan nojalla pakollinen ja päättävä perustuslakikansanäänestys (yhdistelmä VII). Vaikka päätöksentekoon vaaditaankin nähtävästi normaalisti äänestäneiden enemmistö, voidaan perustuslain 1 artiklaa (Liettuan valtio on riippumaton demokraattinen tasavalta) muuttaa ainoastaan päätöksellä, jota on kannattanut  $\frac{3}{4}$  äänestäjäkunnasta. Muissa tapauksissa perustuslakia voidaan muuttaa parlamentin toimesta, paitsi jos parlamentti itse päättää järjestää kansanäänestyksen perustuslain muuttamista koskevasta ehdotuksesta (yhdistelmä VIII) tai jos vähintään 300000 äänioikeutettua sitä kansanäänestysaloitteen kautta vaatii (yhdistelmä II). Myös tavallinen laki voidaan hyväksyä kansanäänestyksellä edellä kuvatulla tavalla (yhdistelmät VIII ja II).

Liettuassa on järjestetty 13 kansanäänestystä perustuslain voimaantulon jälkeen. Ne ovat käsitelleet tavallisen lainsäädännön alaan liittyviä kysymyksiä ja suurin osa niistä on perustunut kansanäänestysaloitteelle. Useimmat järjestetyistä kansanäänestyksistä ovat kuitenkin lopulta olleet pätemättömiä, sillä ne eivät ole saavuttaneet 50 %:n osallistumiskynnystä äänioikeutettujen kokonaismäärästä. Liettuan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu tätä taustaa vasten +7. IRIE:n kansanäänestysluokituksen nojalla Liettua sijoittuu ryhmään 2: Demokraatit, mutta jää tämän ryhmän sisällä alaryhmään 2 B.

*Puolan* vuoden 1997 perustuslain 125 artikla toteaa, että kansanäänestys voidaan järjestää asioista, joilla on valtiolle erityinen merkitys. Aloitteen kansanäänestyksen järjestämiseksi voi tehdä parlamentin alahuone tai presidentti senaatin tuella ja kansanäänestys on sitova jos enemmän kuin puolet äänestäjäkunnasta osallistuu siihen (yhdistelmä VIII). Merkittävistä asioista erillisinä on ilmeisesti kuitenkin pidettävä perustuslain muuttamiseen kuuluvia asioita, sillä niitä koskee 235.6 artiklan määräys. Sen mukaan 1/5 vähemmistö alahuoneessa tai senaatissa taikka presidentti voi vaatia päättävän kansanäänestyksen järjestämistä parlamen-

tissa hyväksytystä perustuslain muutosehdotuksesta (yhdistelmä VIII). Muutosehdotus on hyväksytty jos puolet äänestäneistä kannattaa sitä. Uuden perustuslain voimaantumisen jälkeen ei Puolassa ole järjestetty vielä ainuttakaan kansanäänestystä, vaikka niitä ehdittiinkin järjestää 1990 –luvun puolessa välissä jo kuusi kappaletta. Puolan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi voidaan antaa +1. IRIE:n kansanäänestysluokituksen mukaan Puola kuuluu ryhmään 3: Varovaiset ja sen piirissä alaryhmään 3 B.

*Tshekin* tasavallan vuoden 1992 perustuslakiin ei sisälly varsinaista kansanäänestysmekanismeja, mutta kylläkin viittaus siihen, että erityinen kansanäänestyslaki (luonteeltaan Constitutional Law) voi määritellä, miten kansa osallistuu välittömästi kansalliseen päätöksentekoon.<sup>41</sup> *Tshekin* tasavallassa ei toistaiseksi ole järjestetty ainuttakaan kansanäänestystä. *Tshekin* tasavallan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu tätä taustaa vasten –1, tosin sillä varauksella, että erityinen perustuslaintasoinen kansanäänestyslaki saattaisi sisältää kansanäänestystä koskevia säännöksiä. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa *Tshekin* tasavalta on sijoitettu ryhmään 4: Pelokkaat ja sen alaryhmään 4 B, nähtävästi siksi, että sillä ei ole kokemusta kansanäänestysistä.

*Slovakian* vuoden 1992 perustuslakiin kuuluu verraten mielenkiintoinen kansanäänestysinstituutio. Se lähtee 93.1 artiklassa liikkeelle siitä, että kansanäänestystä käytetään tekemään lopullinen päätös sellaisen perustuslaintasoinen lain suhteen, joka koskee liittoutumista muiden maiden kanssa tai sellaisesta liittoutumasta vetäytymistä. Näiltä osin kansanäänestys olisi siis pakollinen (yhdistelmä VII). Tämän lisäksi kansanäänestyksellä voi 93.2 artiklan nojalla päättää myös muita merkittäviä julkista kiinnostusta herättäviä asioita (yhdistelmä VIII). Koska 350000 äänioikeutettua kansalaista voi 95 artiklan nojalla jättää kansanäänestysaloitteen, sisältyy *Slovakian* perustuslakiin myös aktiivinen kansanäänestysulottuvuus (yhdistelmä II). Perusoikeuksiin ja –vapauksiin, veroihin, maksuihin ja valtion talousarvioon kuuluvat asiat on kuitenkin 93.3 artiklan nojalla suljettu kansanäänestyskelpoisten aiheiden ulkopuolelle. Kansanäänestyskseen lopputulos on pätevä sillä edellytyksellä, että yli puolet äänestäjäkunnasta osallistuu kansanäänestyskseen ja että yli puolet osallistuneista hyväksyy päätöksen. *Slovakian* perustuslain 99 artikla jättää kuitenkin takaportin välilliselle päätöksenteolle säätämällä, että parlamentti voi muuttaa tai peruuttaa kansanäänestyspäätöksen perustuslaintasoisella lailla kolmen vuoden kuluttua kansanäänestyskseen lopputuloksen astuttua voimaan. Sama säännös rajoittaa kansanäänestyskseen järjestämistä samasta aiheesta määräämällä, että uusi kansanäänestys samasta aiheesta voidaan järjestää aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua edellisestä.

*Slovakiassa* on perustuslain nojalla järjestetty seitsemän kansanäänestystä, joista ainakin yksi kansanäänestysaloitteen pohjalta. Yksikään kansanäänestysistä ei ole päätenyt positiiviseen lopputulokseen, vaan useimmat niistä ovat joko olleet pätemättömiä liian alhaisen osallistumisprosentin vuoksi tai eivät muusta syystä ole täyttäneet kansanäänestyskseen asetettuja edellytyksiä. *Slovakian* kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu näin ollen +2. IRIE:n kansanäänestysluokituksen nojalla *Slovakia* sijoittuu kuitenkin ryhmään 2: Demokraatit ja siinä alaryhmään 2 B.

*Unkarin* vuoden 1949 perustuslakia muutettiin 1980- ja 1990 –lukujen taitteessa laajasti ja siihen sisällytettiin viisi erityyppistä kansanäänestyskseen muotoa, joita kehitettiin vuonna 1997 tehdyillä muutoksilla. Tällöin kansanäänestyskseen päättävää luonnetta täsmennettiin ja kansan-

<sup>41</sup> Tämä laki ei valitettavasti ollut käytettävissä selvitystyön aikana.

äänestysaloitteen edellytykset kirjattiin selkeästi perustuslakiin. Siitä huolimatta suuri osa kansanäänestystä koskevasta säännöstöstä sisältyy erilliseen perustuslaintasoiseen kansanäänestyslakiin, jonka nojalla kansanäänestysinstituution katsotaan tarjoavan kansalaisille ja kansalaisista koostuville ryhmittymille osallistumista koskevan perusoikeuden välittömään valtiiovallan käyttöön.<sup>42</sup> Unkarin perustuslain 28C artiklan nojalla näyttäisi siltä, että unkarilainen kansanäänestysjärjestelmä voi olla sekä päättävä että neuvoa-antava, että se voi olla sekä pakollinen että vapaaehtoinen ja että se voi olla sekä aktiivinen että passiivinen. Aktiivisen kansanäänestysjärjestelmän kohdalla varsinaisen kansanäänestysaloitteen tekemiseen vaaditaan 200000 äänioikeutetun tuki neljän kuukauden pituisen allekirjoitustenkeräysjakson aikana, mutta jo 100000 äänioikeutetun tuki riittää asettamaan kansanäänestysehdotuksen parlamentin käsiteltäväksi. Sama oikeus on presidentillä ja hallituksella. Kyseeseen tulevat siis ainakin yhdistelmät II, V, VII, VIII ja XI, mahdollisesti myös yhdistelmä XII. Kansanäänestys on pätevä, jos vähintään puolet hyväksytyn äänen antaneista, joka äänestäjäjoukko samalla muodostaa ¼ kaikista äänioikeutetuista, kannattaa samaa vaihtoehtoa. Tämä pätevyysvaatimus voi luonnollisesti aiheuttaa myös jaloilla äänestämistä, sillä äänestämättä jättäminen vaikuttaa pätevyysvaatimuksen puitteissa kansanäänestyksen lopputuloksen hyväksyttävyyteen.

Vaikka kansanäänestys voidaankin järjestää sellaisista aiheista, jotka periaatteessa kuuluvat Unkarin parlamentin toimivallan piiriin (erityisesti perustuslainsäädäntöön ja tavalliseen lainsäädäntöön kuuluvista asioista), sisältää 28C.5 artikla laajan luettelon aiheista, joista kansanäänestystä ei saa järjestää. Pois rajattujen aiheiden luettelo sisältää valtion talousarvioon liittyvät lait, valtion talousarvion toteuttamisen, valtion verot ja maksut, tullit, valtion paikallisille veroille asettamat ehdot, kansainväliset velvoitteet ja niiden toteuttamista koskevan lainsäädännön, perustuslain määräykset valtiollisista kansanäänestyksistä ja kansanaloitteista (*sic!*), parlamentin toimivaltaan kuuluvat henkilöstöhallinto- ja uudelleenjärjestelyasiat, parlamentin hajottamisen, hallitusohjelman, sotatilan, poikkeustilan tai kansallisen kriisin julistamisen, asevoimien käyttämisen valtion sisällä tai ulkopuolella, paikallishallinnon edustuksellisten elimien hajottamisen ja armahduksen. Unkarissa on vuodesta 1989 lukien järjestetty kuusi kansanäänestystä. Monet Unkarissa alulle pannut kansanaloitekampanjat ovat epäonnistuneet, sillä aloitteiden puuhamiehet eivät ole onnistuneet keräämään tarvittavaa allekirjoitusmäärää. Yksi kansanäänestys oli pätemätön, sillä osallistumisprosentti jäi alle 50 %:n. Unkarin kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu +5. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Unkari sijoittuu ryhmään 3: Varovaiset ja siinä alaryhmään 3 B.

*Romanian* v. 1991 perustuslakiin sisältyvä kansanäänestysjärjestelmä sisältää 147 artiklaan perustuvan pakollisen perustuslakikansanäänestyksen (yhdistelmä VII), johon ainakin epäsuorasti kuuluu myös kansanaloitteen mahdollisuus 500000 äänioikeutetun toimesta (yhdistelmä II).<sup>43</sup> (Epäsuoraa) kansanaloitetta sääntelevä 146 artikla edellyttää lisäksi, että aloitteentekijät edustavat vähintään puolta Romanian hallintoalueista ja että jokaisessa näistä hallintoalueista kansanaloitetta tukee vähintään 20000 äänestäjää. Tämän lisäksi perustuslain 90 artikla antaa presidentille mahdollisuuden järjestää kansanäänestys kansallisesti mielenkiintoisista asioista. Presidentin on kuitenkin ennen kansanäänestyspäätöksen tekemistä kuultava parlamenttia. Näyttäisi siltä, että tämä kansanäänestyksen muoto on lähinnä neuvoa-antava (yhdistelmä XI). Romaniassa ei vielä ole järjestetty ainuttakaan kansanäänestystä voimassa olevan perustuslain

<sup>42</sup> Tämän lain voimassaoleva versio ei valitettavasti ollut käytettävissä selvitystyön aikana.

<sup>43</sup> Perustuslain 73 artiklan mukaan lakialoite voidaan kansanedustajien, senaattorien ja hallituksen lisäksi jättää kansalaisten toimesta, jos vähintään 250000 äänioikeutettua tukee lakialoite. Lisäedellytyksenä on, että aloitteen kannattajat edustavat vähintään ¼ Romanian hallintoalueista ja että jokaiselta "osallistuvalla" hallintoalueelta saadaan vähintään 10000 allekirjoitusta.

nojalla. Romanian kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu +4. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Romania löytyy kuitenkin ryhmästä 5: Toivottomat ja siinä alaryhmästä 5 A.

*Bulgarian* vuoden 1991 perustuslaissa on viittauksia kansanäänestyksen mahdollisuuteen, mutta sen nojalla ei ole järjestetty ainuttakaan kansanäänestystä. Artiklan 84.5 nojalla parlamentti päättää kansanäänestyksen järjestämisestä, kun taas presidentti päättää 102.3 artiklan nojalla kansanäänestyksen ajankohdasta. Tämän perusteella näyttää siltä, että Bulgarian kansanäänestys on neuvoa-antava ja siinäkin muodossaan ennakkollisesti hyvin heikosti säännelty (yhdistelmä XII, mahd. yhdistelmä XI). Bulgarian kansallista päätöksentekoa ja kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi voidaan antaa +2. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Bulgaria sijoittuu ryhmään 5: Toivottomat ja alaryhmään 5 B.

*Slovenian* vuoden 1991 perustuslakiin on otettu sekä päättävä perustuslakikansanäänestys että päättävä lakikansanäänestys. Perustuslakikansanäänestys on 170 artiklan nojalla järjestettävä, jos vähintään 30 parlamentin jäsentä sitä vaatii (yhdistelmä VIII). Perustuslakikansanäänestyksellä on siten poliittisen vähemmistösuojan ulottuvuus. Perustuslain muutos on tullut hyväksytyksi, jos vähintään puolet äänestäjäkunnasta osallistuu kansanäänestykseen ja jos vähintään puolet annetuista äänistä kannattaa muutosta. Tavallisen lain kohdalla parlamentti voi 90 artiklan perusteella itsekkin päättää, että lakiehdotuksesta järjestetään kansanäänestys, mutta se on järjestettävä, mikäli 1/3 parlamentin jäsenistä sitä vaatii (yhdistelmä VIII). Kansanäänestys saa näin myös tältä osin poliittisen vähemmistösuojan aseman. Tämän lisäksi lakikansanäänestys on järjestettävä, jos maan hallitus sitä vaatii tai jos vähintään 40000 äänioikeutettua jättää lakia koskevan kansanäänestysaloitteen (yhdistelmä II). Kansanäänestykseen alistettu ehdotus tulee hyväksytyksi, jos enemmistö kansanäänestykseen osallistuneista on sitä kannattanut. Sloveniassa on perustuslain nojalla järjestetty kaksi kansanäänestystä, yksi lähinnä neuvoa-antavan luonteinen ja toinen lakikansanäänestys parlamentin vähemmistön aloitteesta. Slovenian kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi voidaan määrittellä +2. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Slovenia asettuu ryhmään 2: Demokraatit ja sen sisällä alaryhmään 2 A.

*Kyproksen* vuoden 1960 perustuslaissa ei ole kansanäänestystä koskevia säännöksiä eikä maassa ole sen voimaantumisen jälkeen järjestetty kansanäänestyksiä.<sup>44</sup> Maan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi voidaan antaa -2. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Kypros sijoittuu ryhmään 6: Hännänhuiput ja sen puitteissa alaryhmään 6 A.

*Maltan* vuoden 1964 perustuslain 66.3 artiklaan sisältyy tiettyihin perustuslain määräyksiin kohdistuva pakollinen ja päättävä perustuslakikansanäänestys (yhdistelmä VII). Kansanäänestyksen käyttöala on tosin aihepiiriltään hyvin suppea ja liittyy 66.3 ja 66.4 artiklan muuttamiseen, eli kansanäänestysinstituution itsensä muuttamiseen, sekä 76.2 artiklan muuttamiseen, eli parlamentin viisi vuotta pitkän vaalikauden määrittelemiseen. Maltalla ei ole järjestetty kansanäänestyksiä perustuslain voimaantumisen jälkeen. Maltan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu muodollisilla valtiosääntömääreillä niinkin korkea arvo kuin +4. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Malta asettuu kuitenkin ryhmään 5: Toivottomat ja siinä alaryhmään 5 B.

---

<sup>44</sup> Kyproksen perustuslain soveltamistilanne on tosin Pohjois-Kyproksen tilanteen takia epäselvä.

Tarkasteltaessa EU:n hakijamaita voidaan havaita, että osa niistä ei sisällytä kansanäänestysjärjestelmää juuri lainkaan perustuslakiensa osallistumismekanismien joukkoon. Näitä maita ovat ainakin Tshekin tasavalta, Bulgaria ja Kypros. Näiden maiden perustuslait näyttävät implementävän varsin selvälinjaisesti refleksiivistä tai reflektiivistä identtisyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Tämän maajoukon vastapainona hakijamaiden keskuudesta löytyy kuitenkin useita maita, joissa kansanäänestysjärjestelmä on viety hyvinkin pitkälle ja joissa äänioikeutetuille kansalaisille tarjotaan ainakin juridinen kanava välittömälle osallistumiselle. Tällaisia maita ovat ainakin Liettua, Slovakia, Unkari ja Slovenia. Vaikuttaa kuitenkin siltä kuin kaikki hakijamaat ainakin tässä vaiheessa olisivat järjestämässä kansanäänestyksen Euroopan unioniin liittymisestä, joko valtiosääntönsä pakottamina tai muista syistä. Viimeksi mainituissa tapauksissa kyseeseen tulee lähinnä neuvoa-antava kansanäänestys.

#### 4.3. ETA –maat

*Islannin* vuoden 1944 perustuslaki luo pakollisen lakikansanäänestyksen eräästä hyvin rajatusta alueesta (yhdistelmä VII) ja vapaaehtoisen lakikansanäänestyksen sellaisista parlamentin hyväksymistä laeista, joita presidentti ei katso voivansa vahvistaa (yhdistelmä VIII). Ensiksi mainittu yhdistyy evankelis-luterilaisen kirkon perustuslaissa vahvistettuun asemaan ja määräykseen perustuslain 62.2 artiklassa, joka mahdollistaa kirkon aseman muuttamisen tavallisen lain nojalla. Perustuslain muuttamista koskevan 79 artiklan 2. momentti sisältää kuitenkin säännöksen, jonka mukaan sellainen parlamentin käsittelemä laki, joka muuttaa kirkon 62.2. artiklassa säädettyä asemaa, tulee alistaa kaikkien äänioikeutettujen hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Vaikka kyseessä on siis valtiosäännön muuttaminen eräänlaisen poikkeusmenettelyn kautta, lienee tämä kansanäänestyksen muoto kuitenkin syytä luokitella päättäväksi lakikansanäänestykseksi.

Päättävä lakikansanäänestys sisältyy vuodesta 1994 lähtien myös perustuslain 26 artiklaan, jossa se kytketään osaksi presidentin lakeja koskevaa veto-oikeutta. Jos nimittäin presidentti hylkää parlamentin hyväksymän lain, se astuu kyllä voimaan, mutta se on myös alistettava kansanäänestykseen kaikkien äänioikeutettujen hyväksyttäväksi tai hylättäväksi. Jos laki tulee hylätyksi kansanäänestyksessä, se kumoutuu. Tässä presidentin veto-oikeuteen on kytketty eräänlainen kansanveto, kuitenkin niin, että mekanismi näyttää toimivan yksinkertaisen enemmistön pohjalta ilman osallistumisvaatimuksia. Islannissa on vuoden 1908 jälkeen järjestetty kaikkiaan 5 neuvoa-antavaa kansanäänestystä ilman perustuslainsäännösten suoranaista tukea (yhdistelmä XII). Näiden kansanäänestysmuotojen lisäksi ei liene täysin poissuljettua, että Islannin parlamentti voisi delegoida omaa päätösvaltaansa yksittäisessä asiassa ja järjestää päättävän kansanäänestyksen, vaikka sitä koskevia sääntöjä ei perustuslakiin sisällykään. Islannin kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi annettiin 1980 –luvun tilanteen mukaan +1, mutta v. 1994 muutoksen jälkeen numeeriseksi arvoksi saadaan +2. IRIE:n kansanäänestysluokituksen mukaan Islanti kuuluu ryhmään 4: Pelokkaat ja sen alaryhmään 4 B.

*Norjan* vuoden 1814 perustuslaista ei löydy kansanäänestysäännöksiä. Norjassa on kuitenkin järjestetty kuusi neuvoa-antavaa kansanäänestystä (yhdistelmä XII). Norjan kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi voidaan antaa -1. IRIE:n kansanäänestysluokituksessa Norja on silti sijoitettu ryhmään 3: Varovaiset ja sen alaryhmään 3 B.

*Liechtensteinin* vuoden 1921 perustuslaki pitää sisällään monimuotoisen kansanäänestysjärjestelmän, joka perustuslain ja tavallisten lakien lisäksi koskee parlamentin tekemiä budjettipäätöksiä, valtiosopimuksia ja lakiehdotusten valmisteluun liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Merkillepantavaa on se, että yksikään Liechtensteinissa oleva kansanäänestyksen muoto ei ole pakollinen, vaan ne ovat kaikki vapaaehtoisia ja joko äänestäjäkunnan, parlamentin tai kuntien käynnistettävissä. Ne ovat myös kaikki päättäviä, ja perustuslain 66.4 ja 66bis.2 artiklan nojalla kansanäänestyspäätös tehdään absoluuttisella enemmistöllä hyväksytyistä äänistä. Liechtensteinissa on vuodesta 1922 lähtien järjestetty kaikkiaan 68 kansanäänestystä.

Perustuslain 66.2 artiklan nojalla voi päättävä kansanäänestys tulla järjestettäväksi perustuslain kokonais- tai osittaismuutoksen takia, jos parlamentti niin päättää (yhdistelmä VIII), jos vähintään 1500 äänioikeutettua sitä kansanäänestysaloitteella pyytää 30 päivän kuluessa parlamentin päätöksen julistamisesta (yhdistelmä II) tai jos vähintään neljä kuntaa sitä pyytää (yhdistelmä VIII). Myös sisällöllinen, perustuslain muuttamiseen tähtäävä kansanaloite on 64.3 artiklan pohjalta mahdollinen, jos vähintään 1500 äänioikeutettua tekee sitä tarkoittavan, tietyt edellytykset täyttävän ehdotuksen. Sen eteneminen kansanäänestykseen riippuu kuitenkin parlamentin toimenpiteistä: jos parlamentti hyväksyy kansanaloitteen muuttamattomana, voi 66.2 artiklan menettely aktivoitua, mutta jos parlamentti hylkää kansanaloitteen, alistetaan se 66.6 artiklan nojalla kansanäänestykseen. Jos kansanaloitteeseen pohjautuva perustuslain muutosehdotus hyväksytään kansanäänestyksessä, sivuttaa kansanäänestyspäätös parlamentin tekemän päätöksen.

Päättävä lakikansanäänestys voi tulla kyseeseen sellaisissa 66.1 artiklan määrittelemissä tapauksissa, joissa parlamentti ei ole julistanut lakia kiireelliseksi. Tällöin parlamentti voi itse päättää alistaa hyväksymänsä lain kansanäänestykseen (yhdistelmä VIII) taikka sitä voi vaatia vähintään 1000 äänioikeutettua kansanäänestysaloitteella (yhdistelmä II) tai kolme kuntaa (yhdistelmä VIII). Tämän lisäksi parlamentti voi perustuslain 66.3 artiklan nojalla alistaa kansanäänestykseen sellaisia periaatteellisia kysymyksiä, jotka kuuluvat valmisteilla olevaan lakiin. Tämäkin kansanäänestys lienee päättävä (yhdistelmä VIII), vaikka se saattaakin muistuttaa neuvoa-antavaa kansanäänestystä (yhdistelmä XI).

Päättävä budjettipäätöstä koskeva kansanäänestys voi tulla kyseeseen sellaisissa 66.1 artiklan määrittelemissä tapauksissa, joissa parlamentti ei ole julistanut päätöstä kiireelliseksi ja joissa kyseessä on uusi kertaluonteinen menoerä, joka ylittää 300000 Frankenia tai joissa kyseessä on uusi vuotuinen menoerä arvoltaan vähintään 150000 Frankenia. Tällöin parlamentti voi itse päättää alistaa tekemänsä budjettipäätöksen kansanäänestykseen (yhdistelmä VIII) taikka sitä voi vaatia vähintään 1000 äänioikeutettua kansanäänestysaloitteella (yhdistelmä II) tai kolme kuntaa (yhdistelmä VIII). Päättävä valtiosopimuskansanäänestys voi 66bis.1 artiklan nojalla tulla järjestettäväksi tilanteessa, jossa parlamentti niin päättää (yhdistelmä VIII), vähintään 1500 äänioikeutettua sitä kansanäänestysaloitteella vaatii (yhdistelmä II) tai vähintään neljä kuntaa sitä vaatii. Liechtensteinin kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi voidaan antaa +2. IRIE:n kansanääestyslukuksessa Liechtenstein sijoittuu kuitenkin ryhmään 1: Etujoukko ja sen alaryhmään 1 B.

Vähälukuisuudestaan huolimatta myös ETA –maat ilmentävät kansanäänestysjärjestelmän monimuotoisuutta. Liechtensteinin perustuslaki tarjoaa hyvin laajat osallistumismahdollisuudet kansanäänestysmenettelyn kautta ja laajentaa välittömän osallistumisen muodot lakia koskevista päätöksistä budjettipäätösten suuntaan. Islannissa kansanäänestysjärjestelmän kehiti-

täminen johti lakikansanäänestyksen kautta askeleeseen fyysistä identtisyttä kohti. Norjan tilanne sitä vastoin muistuttaa jossain määrin Suomen tilannetta.

#### 4.3. Muut maat

*Sveitsin* vuoden 1998 perustuslain mukainen ja edellisestä perustuslaista verraten muuttumattomana säilynyt kansanäänestysjärjestelmä on ehkä monimuotoisin tässä selvityksessä käsitellyistä. Se on kaikilta osiltaan päättävä ja sisältää sekä pakollisia että vapaaehtoisia ulottuvuuksia. Lisäksi se antaa kansalle aktiivisen roolin kansalliseen päätöksentekoon osallistumisessa ja ottaa huomioon maan liittovaltion rakenteen edellyttämällä eräiden kansanäänestyspäätösten kohdalla nk.. tuplaenemmistöä, eli enemmistöä sekä koko valtion tasolla järjestetyssä kansanäänestyksessä että enemmistöä kantoneista siten, että yksittäisen kantonin asema suhteessa tehtävään päätökseen määräytyy kantonin tasolla lasketusta kansanäänestyksen tuloksesta.

Perustuslain kokonais- ja osittaisuudistus on perustuslain 195 artiklan nojalla alistettava päätävään kansanäänestykseen, jossa hyväksyvä päätös edellyttää nk.. tuplaenemmistöä (yhdistelmä VII). Perustuslain kokonais- tai osauudistukseen liittyy myös kansanaloitteen mahdollisuus. Kokonaisuudistuksen kohdalla kansanaloite perustuu 193 ja 138 artiklaan, joiden perusteella 100000 äänioikeutettua voi esittää vaatimuksen perustuslain kokonaisuudistuksesta. Jos kyseinen vaatimus hyväksytään kansanäänestyksessä, on järjestettävä parlamenttivaalit, minkä jälkeen uusi liittoparlamentti laatii uuden perustuslain ja alistaa sen kansanäänestykseen (yhdistelmä II). Edellytyksenä kokonaisuudistukselle on, että se ei ole kansainvälisen oikeuden pakottavien oikeussääntöjen vastainen ja että se hyväksytään nk.. tuplaenemmistön turvin.

Osittaisuudistuksen kohdalla kansanaloite perustuu 194 ja 139 artiklalle, joiden perusteella 100000 äänioikeutettua voi esittää ehdotuksen perustuslain osittaisuudistukseksi. Ehdotus voi 139.2 artiklan mukaan olla joko yleisluonteinen esitys tai valmiiksi muotoiltu ehdotus. Sikäli kuin kyseessä on yleisluonteinen esitys, valmistaa parlamentti aloitteen hengen mukaisen lakiehdotuksen, minkä jälkeen bpullinen muotoilu alistetaan kansanäänestykseen (yhdistelmä II). Edellytyksenä kokonaisuudistukselle on, että ehdotus ei ole kansainvälisen oikeuden pakottavien oikeussääntöjen vastainen, että se ei ole muotoyhenteisyyden ja aiheyhenteisyyden periaatteiden vastainen ja että se hyväksytään nk.. tuplaenemmistön turvin. Jos liittoparlamentti päättyy yleisluonteisen esityksen hylkäämiseen, on asia 139.4 artiklan nojalla alistettava kansanäänestykseen, jossa äänioikeutetut ilman kantonienemmistöä päättävät siitä, onko yleisluonteista esitystä noudatettava. Jos kansa hyväksyy kansanaloitteen eli yleisluonteisen esityksen, on liittoparlamentin laadittava sitä vastaava lakiehdotus, mikä sen jälkeen alistetaan lopulliseen kansanäänestykseen.

Sikäli kuin kyseessä on kansanaloitteella annettu, valmiiksi muotoiltu ehdotus perustuslain osittaiseksi muuttamiseksi etenee ehdotus 139.5 artiklan nojalla suoraan kansanäänestykseen (yhdistelmä II). Kansanäänestyksen edellytyksenä on, että ehdotus ei ole kansainvälisen oikeuden pakottavien oikeussääntöjen vastainen ja että se ei ole muotoyhenteisyyden ja aiheyhenteisyyden periaatteiden vastainen. Hyväksyvä päätös edellyttää, että ehdotus hyväksytään nk.. tuplaenemmistön turvin. Tämän suoran kansanaloitteen luonteenpiirteisiin kuuluu, että se ohittaa kokonaan liittoparlamentin valmistelun. Siksi liittoparlamentti voikin perustuslainkohdan mukaan suosittaa joko ehdotuksen hyväksymistä tai ehdotuksen hylkäämistä. Mikäli liittoparlamentti suosittaa ehdotuksen hylkäämistä, voi se samalla alistaa kansanäänestykseen oman vastaehdotuksensa. Kansanäänestyksessä äänestetään samanaikaisesti sekä kansanaloit-



teeseen sisältyvästä ehdotuksesta että vastaehdotuksesta, jos sellainen on jätetty. Äänestäjät voivat 139.6 artiklan nojalla hyväksyä sekä alkuperäisen ehdotuksen että vastaehdotuksen, mutta jokaisen äänestäjän on äänestäessään ilmoitettava, kumman vaihtoehdon hän asettaa etusijalle. Jos yksi vaihtoehdoista saa taakseen äänestäjien enemmistön ja toinen kantonien enemmistön, ei kumpaakaan ole hyväksytty.

Tämän lisäksi Sveitsin perustuslain 141 artikla luo kansanäänestysaloitteen, jonka kautta 50000 äänioikeutettua tai kahdeksan kantonia voi saada aikaan jo tehdyn normipäätöksen alistamisen päättävään kansanäänestykseen (yhdistelmä II). Näissä tapauksissa päätöksenteko ei edellytä tuplaenemmistöä, vaan kansanäänestyksessä annettujen äänten enemmistö yksinään ratkaisee asian ilman kantoneiden pohjalta laskettua enemmistöä. Tähän ryhmään kuuluvat ensinnäkin kaikki liittovaltion lait, mikä tarkoittaa sitä, että liittovaltion parlamentin täytyy lainsäädäntöpäätöksiä tehdessään koko ajan ottaa huomioon se mahdollisuus, että verraten pieni osa äänioikeutetuista kansalaisista voi saattaa lain kansanäänestykseen sen jälkeen, kun parlamentti on lain hyväksynyt. Tähän ryhmään kuuluvat myös sellaiset liittovaltion lait, jotka on julistettu kiireellisiksi ja joiden voimassaoloaika ylittää yhden vuoden, sekä sellaiset liittovaltion asetukset, jotka liittovaltion perustuslaki tai tavallinen lainsäädäntö erikseen määrittelee. Allekirjoitusten sadan päivän pituinen keräämisaika alkaa normipäätöksen viimeisestä julistamispäivämäärästä.<sup>45</sup> Lopuksi 141 artikla antaa mahdollisuuden kansanäänestysaloitteen sellaisen kansainvälisoikeudellisten sopimusten kohdalla, joiden kesto on ajallisesti rajaamaton ja joista ei voi vetäytyä, joilla liitytään kansainväliseen järjestöön tai jotka sisältävät veloitteen monenväliseen lainsäädännön harmonisointiin. Liittoparlamentti voi tosin 141.2 artiklan nojalla päättää alistaa kansanäänestykseen myös muita kansainvälisoikeudellisia sopimuksia (yhdistelmä VIII).

Yhteenvedonomaaisesti voidaan 140 artiklan nojalla todeta, että sekä kansan että kantonien äänestettäväksi nk.. tuplaenemmistön vaatimuksella alistetaan perustuslain muuttamista koskevat asiat, kollektiiviseen turvallisuusorganisaatioon tai ylikansalliseen järjestöön liittymistä koskevat asiat ja sellaiset liittovaltion lait, jotka on julistettu kiireellisiksi, mutta joilla ei ole perustuslaillista tukea ja joiden voimassaoloaika ylittää yhden vuoden. Tällaisia kansanäänestyksiä on Sveitsissä tähän mennessä järjestetty runsaat 200 kappaletta. Pelkästään kansan hyväksyttäväksi (ilman tuplaenemmistön vaatimusta) alistetaan sellaiset kansanaloitteet, joiden tavoitteena on liittovaltion perustuslain kokonaisuudistus, sellaiset kansanaloitteet, joiden tavoitteena on liittovaltion perustuslain osittaisuudistus, mutta jotka liittoparlamentti on hylännyt, ja kysymys siitä, pitäisikö liittovaltion perustuslakia muuttaa, jos liittoparlamentin kamarit ovat eri mieltä asiasta, sekä kansanäänestysaloitteiden kautta määritellyt, 141 artiklassa tarkoitetut normipäätökset. Tällaisia kansanäänestyksiä on Sveitsissä tähän mennessä järjestetty runsaat 140 kappaletta. Kaiken kaikkiaan Sveitsissä on liittovaltiotasolla v. 1848 jälkeen järjestetty runsaat 500 erityyppistä kansanäänestystä. Noin puolet niistä on päätynyt ehdotuksen hyväksymiseen ja puolet hylkäämiseen. Sisällöllisen kansanaloitteen pohjalta järjestetyt kansanäänestykset ovat melkein poikkeuksetta päätyneet kansanaloitteeseen sisältyneen ehdotuksen hylkäämiseen.

Sveitsissä äänioikeutettujen välitön osallistuminen kansalliseen päätöksentekoon on siis viety hyvin pitkälle, ja vuosittain Sveitsissä järjestetään keskimäärin 10 liittovaltiotason kansanäänestystä. Tämä on kuitenkin vain murto-osa kaikesta siitä lainsäädännöstä, joka liittovaltiotasolla vuosittain säädetään. On kuitenkin todennäköistä, että kansanäänestysjärjestelmä jo pelkällä olemassaolollaan vaikuttaa liittovaltion parlamentin lainsäädäntöpäätösten sisältöön, sil-

<sup>45</sup> 59 Art. Bundesgesetz über die politischen Rechte, 17. Dezember 1976 (stand am 29. Februar 2000).

lä lait pyritään ilmeisesti säätämään niin, että ei syntyisi aihetta kansanäänestysaloitteen jättämiselle. Tämän lisäksi on luonnollisesti syytä mainita, että kansanäänestysjärjestelmä ja siten välitön osallistuminen on useissa kantoneissa ja erityisesti kunnissa huomattavasti liittovaltiotasoa tärkeämpi päätöksenteon muoto. Sveitsin kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu tätä taustaa vasten +7. IRIE:n kansanäänestyslukituksessa Sveitsi on sijoitettu ryhmään 1: Etujoukko ja sen alaryhmään 1 B.

*Venäjän* vuoden 1993 perustuslaki hyväksyttiin kansanäänestyksen kautta, ja on ilmeistä, että ainakin osaksi tästä syystä kansanäänestysmekanismi sisällytettiin osaksi Venäjän perustuslain mukaista perustuslain muuttamisjärjestelmää. Venäjän perustuslain 135 artiklan nojalla perustuslain perustavaa laatua oleviin määräyksiin (1. kappale: perusteet; 2. kappale: oikeudet ja vapaudet; 9. kappale: muuttaminen ja revisio) voidaan kajota ainoastaan erikseen valitun perustuslakia säätävän kokouksen toimesta. Tarpeen ja tilanteen mukaan tämä kokous joko hyväksyy perustuslakiehdotuksen 2/3 määräänemmistöllä tai alistaa ehdotuksen kansanäänestykseen, jossa sitä koskeva hyväksyntä vaatii yksinkertaisen enemmistön äänestäneistä, kuitenkin siten, että vähintään 50 % äänioikeutetuista osallistuu kansanäänestykseen (yhdistelmä VIII). Kun otetaan huomioon, että kansanäänestys on suorien vaalien ohella 3(3) artiklan nojalla kansanvallan korkein ilmentymä, on ilmeistä, että kansanäänestys voi Venäjällä olla myös päättävä. Tätä ilmentää mm. Venäjän perustuslain 84 artikla, joka antaa presidentille mahdollisuuden järjestää kansanäänestys tavalla joka määrittellään tarkemmin erillisessä perustuslain luonteisessa laissa. Laki kansanäänestyksestä Venäjän Federaatiossa vahvistettiin presidentin toimesta 10.10.1995. Tämän lain mukaan kansanäänestys voidaan järjestää, paitsi perustuslakia säätävän kokouksen ja presidentin toimesta, myös kansan aloitteesta, jos 3 miljoonaa äänioikeutettua sitä vaatii. Liittovaltiotason kansanäänestyssäännösten lisäksi on huomionarvoista, että liittovaltion nk. subjektit eli osatasavallat, kuten Karjalan tasavalta, Leningradin alue ja Pietarin kaupunki, ovat erillisissä perustuslaeissaan saattaneet luoda erilaisia kansanäänestysmenettelyjä. Venäjän federaatiossa ei ole järjestetty ainuttakaan kansanäänestystä perustuslain voimaantumisen jälkeen (sitä ennen ehdittiin lyhyessä ajassa järjestää kaikkiaan kuusi kansanäänestystä), mutta ainakin yksi lakkautetun ympäristöministeriön uudelleenperustamista koskenut kansanaloite lienee epäonnistunut. Venäjän federaation kansallista päätöksentekoa ja siten kansan valtiosääntöistä osallistumista kuvaavaksi numeeriseksi arvoksi muodostuu tätä taustaa vasten +2. Venäjän federaatio ei sisälly IRIE:n luokitukseen.

## 5. YHTEENVETO

Kansanäänestys on yksi niistä osallistumisen muodoista, joita kansainväliset ihmisoikeussäännökset tarjoavat sopimusvaltioille osallistumisen minimitason, vaalien, lisäksi. Ihmisoikeussopimuksista ei silti voi vetää sitä johtopäätöstä, että jonkin maan välttämättä pitäisi sisällyttää kansanäänestys osaksi kansallista päätöksentekoaan. Toisaalta ihmisoikeussopimusten luonteeseen kuuluu, että niiden piiriin kuuluvia oikeuksia arvioidaan ja pyritään kehittämään. Myös osallistumisoikeuksia on tätä taustaa vasten pyrittävä kehittämään ja parantamaan. Tästä syystä tuntuukin luonnolliselta, että välillisen osallistumisen minimitason täyttävän valtiosäännön puitteissa pohditaan välittömän osallistumisen vahvistamista erityisesti kansanäänestysinstituution avulla. Vaikka eri ihmisoikeussäännöt eivät varsinaisesti edellytäkään kansanäänestystä kansallisen päätöksenteon mekanismina, saattavat ne kuitenkin vaikuttaa kansanäänestysten käyttämiseen. Jos nimittäin kansanäänestyksiä ja erityisesti päätäviä kansanäänestyksiä järjestetään, on ne järjestettävä niin, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämiä, vaaleja koskevia sääntöjä sovelletaan relevanteilta osiltaan myös kansanäänestyksiin.

Kansanäänestysäännökset ovatkin tämän selvityksen valossa lisääntymässä. Tämä on nähtävissä Länsi-Euroopan nk. vakiintuneissa poliittisissa järjestelmissä siinä, että muutamat maat joko ovat jo lisänneet kansalaistensa mahdollisuuksia osallistua kansalliseen päätöksentekoon välittömästi kansanäänestyksen kautta tai ovat tällaisesta mahdollisuudesta keskustelemassa. Kuluneen vuosikymmenen aikana tapahtunut Itä-Euroopan valtiosääntömullistus sitä vastoin piirtää hyvinkin dramaattisen kuvan siitä, mikä kansanäänestysmenettelyn asema on osallistumisjärjestelmien kehittämisessä. Itä-Euroopan uusia perustuslakeja tarkastelemalla voidaan vetää se johtopäätös, että kansanäänestys on verraten keskeinen valtiosääntömekanismi. Samalla voidaan tehdä se huomio, että useimmissa maissa kansanäänestys ei muodostu ainoastaan yhdestä tyyppistä tai menettelystä, vaan useista eri muodoista. Nämä eri muodot tarjoavat kansalle erilaisia ja erivahvuisia osallistumisen kanavia (ks. kaavio 3 liitteessä 2). Maan koko näyttää kuitenkin ainakin jollain tavalla vaikuttavan kansanäänestysinstituution muotoon. Jonkinlaisena tendenssinä tuntuu vallitsevan se, että väestöltään (ja ehkä myös pinta-alaltaan) pienemmät maat sisällyttävät perustuslakeihinsa enemmän kansanäänestysnormeja kuin suuret.

Vertailussa mukanaolleita maita on Suomi mukaan luettuna kaikkiaan 32. Näistä 25 maan perustuslaki sisältää sääntöjä kansanäänestyksestä, mutta kansanäänestyksiä on neuvoo-antavana järjestetty myös sellaisissa maissa, joissa perustuslaki ei lainkaan sisällä määräyksiä kansanäänestyksestä.

Selvityksen perusteella on ilmeistä, että neuvoo-antava kansanäänestys on toissijainen kansanäänestysmuoto päättävään kansanäänestykseen verrattuna. Pelkästään neuvoo-antava kansanäänestys on sisällytetty 3 perustuslakiin (Suomi, Luxemburg ja Bulgaria), kun taas 22 maan perustuslait sisältävät säännöksiä päättävästä kansanäänestyksestä. Tämä kertoo tarpeesta määritellä tietyt asiat sellaisiksi, joissa kansa asettuu muodollisen päätöksentekijän asemaan. Kansa eli äänioikeutetut kansalaiset saavat näin perustuslaissa määritellyn valtioelimen aseman. On kuitenkin huomionarvoista, että neuvoo-antava kansanäänestys esiintyy usein päättävän kansanäänestyksen rinnalla, tosin ei aina perustuslain säännöksessä suodun mahdollisuuden muodossa, vaan tosiasiallisesti käytettynä keinona ratkaista sellaisia poliittisesti vaikeita kysymyksiä, joista päättäminen ei välttämättä tule ajankohtaiseksi päättävän kansanää-

nestyksen kautta. Poliittinen järjestelmä saattaa siis eri syistä haluta laajentaa osallistumista pisteittäin neuvoa-antavan kansanäänestyksen kautta silloinkin, kun perustuslaki luo monimuotoisen kansanäänestysjärjestelmän.

Kansanäänestysjärjestelmän monimuotoisuutta voidaan verrata vaalijärjestelmien monimuotoisuuteen. Vaalijärjestelmät jaetaan lähtökohtaisesti enemmistövaalitapaan ja suhteelliseen vaalitapaan, minkä lisäksi kummankin vaalitavan puitteissa voidaan hahmotella eri alalajeja ja niiden yhdistelmiä.<sup>46</sup> Tämä selvitys osoittaa, että kansanäänestys ei ole yksi monoliittinen mekanismi, vaan hyvinkin monimuotoinen ja vivahteikas osallistumiskanava, joka ulottuvuuksillaan saavuttaa vaalijärjestelmien monimuotoisuuden. Selvityksen perusteella päämuodoiksi voidaan nostaa yhdistelmät II, VII, VIII, XI ja XII. Näiden päämuotojen puitteissa esiintyy lisäksi lukuisia alalajeja, mm. yhdistelmän II puitteissa sekä kansanäänestysaloite että sisällöllinen kansanaloite. Kun nämä kansanäänestysyhdistelmät liitetään niihin päätöksiin, joita kansan suoran osallistumisen kautta tavallisesti tehdään, nimittäin perustuslainsäädösten ja lainsäädännön hyväksyminen (tai hylkääminen), muodostuu yleiskuva kansanäänestysmekanismin monimuotoisuudesta entistä selkeämmäksi.

Perustuslakikansanäänestys on selvästi eräs välittömän osallistumisen perusmuoto, sillä se löytyy ainakin 19 maan perustuslaista. Suuri osa perustuslaeissa säännellyistä kansanäänestystyypeistä on siis nimen omaan perustuslakikansanäänestyksiä eli ainakin lähtökohtaisesti verraten harvoin ajankohtaistuvien, valtiosäädännön kirjainta koskevien ratkaisujen alistaminen kansan päätettäväksi. Perustyyppinä voidaan perustuslakia koskevan kansanäänestyksen kohdalla pitää yhdistelmää VII, joka tarjoaa kymmenen maan äänioikeutetuille kansalaisille perustuslakia säätävän roolin pakollisen perustuslakikansanäänestyksen kautta ja asettaa perustuslain kansallisen päätöksenteon hahmotelmaan numeerisella arvolla +5. Monien maiden kohdalla ei tosin ole kysymys koko perustuslain muuttamisesta pakollisen kansanäänestyksen kautta, vaan tiettyjen keskeisosien muuttamisesta kansan päätöksen kautta. Mielenkiintoista on se, että lakikansanäänestys on yllättäen tulossa varsin voimakkaasti esille, erityisesti 1990-luvulla tehdyissä perustuslakimuutoksissa niin Länsi- kuin Itä-Euroopassakin. Kaiken kaikkiaan 15 maan perustuslaeista löytyy lakikansanäänestyksen luova säännöstö. Tällöin on useimmiten kyse yhdistelmästä VIII, eli vapaaehtoisesta lakikansanäänestyksestä.

Kun tarkastellaan yhteiskunnassa tehtävien lainsäädäntöpäätösten kokonaisuutta, vaikuttaisi pakollisen lakikansanäänestyksen käyttö hankalalta. Vapaaehtoiseen lakikansanäänestykseen sen sijaan sisältyy normaalisti jokin mekanismi (esim. vaatimus, jonka osa parlamentin jäsenistä esittää), jonka kautta juuri ne kysymykset valikoituvat, jotka syystä tai toisesta edellyttävät kansan lopullista päätöstä. Kansanäänestysaloite näkyy myös viime vuosikymmenellä entisissä sosialistimaissa tehdyissä uudistuksissa, ja ilmeisesti pyrkimyksenä onkin tarjota äänioikeutetuille kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa poliittisen järjestelmän esityslistaan (yhdistelmä II). Suurimmassa osassa maita poliittisen järjestelmän esityslista on kuitenkin täydellisesti edustuksellisen järjestelmän hallittavissa ja hallinnoitavissa, vaikka esimerkiksi parlamentin poliittiselle vähemmistölle onkin saatettu antaa oikeus vaatia kansanäänestystä jostakin parlamentin käsittelemästä lakiehdotuksesta. Sisällöllistä kansanaloitetta ei kuitenkaan ole usein otettu kansan aktiivisten osallistumismuotojen piiriin, vaan lakiehdotusten sisältöjen muotoilu jää selvityksen valossa useimmissa tapauksissa edustuksellisten elinten vastuulle. Ainoastaan kahdessa (mahdollisesti kolmessa) maassa on perustuslakiin sisällytetty sisällöllinen kansanaloite.

<sup>46</sup> Ks. esim. The International IDEA Handbook of Electoral System Design. IDEA Handbook Series 1/97. Stockholm: International IDEA, 1997, *passim*.

Erityiset hyväksymiskynnykset eli päätösehdot (esim. äänestäneiden enemmistö, joka samalla muodostaa 30 % äänioikeutetuista) tai osallistumis- eli quorumehdot (kansanäänestys on pätevä, jos vähintään 50 % äänioikeutetuista osallistuu siihen) edellyttävät voimakkaampaa osallisuutta ja osallistumista. Varsinaisena päätöksentekosääntönä havaitaan useimmiten äänestäneiden yksinkertainen enemmistö, mutta absoluuttinen enemmistökin on joissain perustuslaeissa asetettu päätöksen ehdoksi. Joistain maista löytyy erityiskysymyksiin yhdistettyinä jopa määräänemmistösäännöksiä. Päätösehto löytyy Ruotsin, Tanskan, Irlannin, Portugalin, Itävallan, Latvian, Liettuan ja Unkarin kansanäänestysäännöistä. Osallistumisehto puolestaan löytyy Italian, Latvian, Liettuan, Slovakian, Unkarin, Slovenian ja Venäjän kansanäänestysäännöistä. Osallistumisehto on useimmiten liitetty lakikansanäänestykseen. Näyttäisi siltä, että jonkinlainen päätösehto on erityisesti länsieurooppalainen ilmiö, kun taas osallistumisehto painottuu Itä-Euroopan uusiin valtiosääntöihin ja kansanäänestysäännöksiin.

Yksinkertaisen enemmistön edellytykseen liitetään siis ainakin 11 maassa lisäehtoja, jotka asettavat tietyn kynnyksen pätevälle kansanäänestyspäätökselle. Vaikka quorumsäännöillä voidaan pyrkiä takaamaan tietty osallistumisen taso ja sitä kautta tietty legitimitetti kansanäänestyksessä tehtävälle päätökselle, voivat quorumsäännöt samalla aiheuttaa sellaista äänestyspassiivisuutta, jolla on faktista merkitystä kansanäänestyksen lopputulokseen. Yli 50 % quorumedellytys tuntuisi varsin tehokkaasti estävän pätevän kansanäänestyspäätöksen syntymisen, sillä yksi tällaiseen kansanäänestykseen sisältyvä reaalin vaihtoehto, äänestämättä jättäminen, olisi luonnollisesti houkutteleva vaihtoehto. Jonkinlainen päätöksenteko- tai quorumehdo voi kuitenkin olla tarpeellinen, sillä kansanäänestyksiin osallistuminen jää normaalisti jopa 15 % alhaisemmaksi kuin vaaleihin osallistuminen. Ilman tällaista ehtoa käy nimittäin helposti niin, että kansanäänestyksen enemmistöksi tulee poliittisen vähemmistön mielipide. Edellisissä tai samanaikaisesti järjestettävissä vaaleissa äänestäneisiin sidottu päätös- tai quorumehdo saattaisi tätä taustaa vasten olla varteenotettava vaihtoehto. Samalla on kuitenkin huomattava, että tyhjien ja hylättyjen äänten ei pitäisi antaa vaikuttaa quorumehdon täyttymiseen, sillä niistä muodostuu sellaisessa tilanteessa sisällöllinen vaihtoehto. Äänestyspakko ei kuitenkaan liene sopiva tapa nostaa osallistumisaktiiviteettia.

Kansanäänestyksellä ei ainoastaan hyväksytä esimerkiksi lakiehdotuksia, vaan perustuslaeissa saatetaan erityisesti edellyttää, että kansanäänestyksen lopputulos on hylkäävä. Tällainen kansan veto kytketään usein lakikansanäänestykseen. Se edellyttää useimmiten voimakkaampaa osallisuutta jonkin quorumsäännön kautta ja lisäksi negatiivista päätöstä. Koska parlamentin enemmistön päätös kuitenkin on oletusarvoltaan kansan enemmistön kannan mukainen, on kansan veto siinä mielessä mielenkiintoinen mekanismi, että sillä haetaan nimen omaan vastakkaisen kannan osoittamista. Sen kautta ei siis pyritä hyväksyttämään parlamentin jo päättämiä lakeja toiseen kertaan siten, että kansanäänestyksellä annetaan laille vielä lisää legitimitettä, vaan sen kautta pyritään nimenomaan sen asiointilan osoittamiseen, että parlamentin päätös ei ole sopusoinnussa kansan enemmistön mielipiteen kanssa. Tällainen kansan veto on järjestetty kuudessa selvitykseen kuuluvasta maasta. Kansan veto on siinä mielessä järkevältä tuntuva menettely, että se koskee nimen omaan parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen hylkäämistä: jos parlamentin hyväksymä laki ei tule hylätyksi, jää laki voimaan. Kansan vetojärjestelmässä normatiivinen tilanne säilyy verraten selkeänä. Kyseessä ei tällöin myöskään varsinaisesti ole parlamentin lainsäädäntövallan delegointi kansalle, sillä lakikansanäänestykseen liitetyn kansanveton lopputulos ei ehdot täyttäessään luo normia, vaan lähinnä estää normin syntymisen. Koska myös kansanäänestysaloite on usein järjestetty niin, että se johtaa tilanteeseen, jossa kansalla on eräänlainen veto-oikeus parlamentin hyväksymään lainsäädäntöön, kasvaa negatiivista päätöstä hakevien kansanäänestysmuotojen joukko 12:n vertailuun sisältyvien maiden keskuudessa.

Siinä missä neuvoo-antavan kansanäänestyksen voi järjestää melkeinpä mistä aiheesta tahansa, sisältää perustuslaeissa säänneltyihin lakikansanäänestyksiin usein tarkkoja määrittelyjä niistä asioista, joista ei voi järjestää kansanäänestystä. Lakikansanäänestystähän on useimmiten rajattavissa parlamentin lainsäädäntövaltaan kuuluvien asioiden ratkaisuksi, mutta monissa perustuslaeissa suljetaan mm. budjetti- ja virkamiesasiat sekä eräät muut asiaryhmät kansanäänestysaiheiden ulkopuolelle.

Eri maiden perustuslait sovittavat kansanäänestyksen kansalliseen päätöksentekoonsa eri tavoin. Se päähuomio, mikä tämän selvityksen nojalla voidaan tehdä on, että kansanäänestys sovitetaan edustukselliseen päätöksentekoon, joka edelleen jää pääasialliseksi osallistumisen ja kansallisen päätöksenteon muodoksi. Näin on asian laita jopa Sveitsissä. Kansanäänestyksen kautta tapahtuvan välittömän osallistumisen sovittaminen perustuslakeihin pyrkii vastamaan ainakin seuraaviin kysymyksiin: milloin kansanäänestys järjestetään, mistä aiheista se voidaan järjestää (tai erityisesti mistä aiheista sitä ei voi järjestää), miten kansanäänestyksessä tehtävä päätös saadaan aikaan teknisesti ja minkälaisen päätöksentekosääntöjen pohjalta päätös tehdään? Näiden kysymysten avulla on mahdollista osoittaa edustuksellisesta järjestelmästä se alue, johon välitön kansanäänestyksen kautta osallistuminen integroituu. Edustuksellisesta järjestelmästä erillinen välitön osallistuminen kansanäänestyksen kautta ei nimittäin ole kovinkaan yleinen ilmiö, sillä kansanäänestysjärjestelmä ja edustuksellinen järjestelmä eivät selvityksen mukaan juurikaan asetu vastakkaissuhteeseen toisiinsa nähden. Pikemminkin on kyse siitä, että kansanäänestysjärjestelmää ja välittömiä osallistumismahdollisuuksia luomalla saadaan kansallisen päätöksenteon järjestelmä kehittymään reflektiivisistä tai refleksiivisistä identtisyydestä fyysisen identtisyyden suuntaan.

Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa perustuslaki luo mahdollisuuden sisällöllisen kansanaloitteen tekemiselle, kuten Sveitsissä ja eräissä Saksan liittotasavallan osatasavalloissa, voi välittömästä osallistumisesta muodostua välilliselle osallistumiselle rinnakkainen ja vaihtoehtoinen päätöksenteon kanava. Kaikissa muissa tapauksissa kansanäänestys on edustuksellisen järjestelmän sisällä toimiva mekanismi, johon edustuksellinen järjestelmä vaikuttaa mm. edustuksellisen järjestelmän tuottamien päätösten sisältöjen osalta sekä myös sen menettelyn suhteen, joka loppuvaiheessa saattaa johtaa kansanäänestykseen. Kansanäänestysjärjestelmä ja edustuksellinen järjestelmä eivät siis ole toistensa vastakohtia tai toisensa poissulkevia vaihtoehtoisia päätöksenteon muotoja. Pikemminkin on kyse siitä, että kansanäänestyksen eri muodoilla täydennetään edustuksellista järjestelmää.

Kansanäänestysjärjestelmää löytyy siis useimpien maiden perustuslaeista ja näistäkin moneen sisältyy kaksi tai useampia eri kansanäänestysmuotoja.<sup>47</sup> Normimateriaalin perusteella tarkasteltuna kansanäänestysinstituutio on siten hyvin laaja-alainen ilmiö. Kansanäänestysmenettelyn normatiivinen laajuus ei kuitenkaan suoraan kuvastu sen empiiriseen toteutumaa. Ainoastaan Sveitsin kohdalla voidaan todeta, että kansanäänestyksiä järjestetään vuositasolla merkittävä määrä. Tällöinkin kansanäänestysmenettelyn kautta tehtyjen lainsäädäntöpäätösten osuus kaikista lainsäädäntöpäätöksistä on liittovaltiotasolla minimaalinen. Myös Italiassa ja Liechtensteinissä on järjestetty merkittävästi keskimääräistä enemmän kansanäänestyksiä. Lisäksi voidaan sanoa, että Irlanti, Tanska ja Liettua sekä myös Unkari ovat maita, joissa kan-

<sup>47</sup> Tämän lisäksi usean selvityksen piiriin kuuluvan maan perustuslait luovat mahdollisuuden äänioikeutettujen kansalaisten keskuudessa syntyneen lakialoitteen jättämiseen maan parlamentin käsiteltäväksi. Tällainen mahdollisuus on luotu mm. Itävallassa ja Romaniassa. Tällaisten kansan lakialoitteiden ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että asiasta järjestetään kansanäänestys.

sanäänestys on osa aktiivista valtiosääntöä. Muiden selvitykseen sisältyvien maiden kohdalla järjestettyjen kansanäänestysten lukumäärä on vähäisempi.

Tätä luonnehdintaa ja tässä selvityksessä esille tuotuja tendenssejä tukee myös se kansanäänestysluokitus, jonka Initiative and Referendum Institute Europe on laatinut vuoden 2002 tilanteen perusteella (ks. liite 3). IRIE:n raportin yhteenveto havainnollistaa 30:n selvitykseen sisällytetyn maan asettumisen eri ryhmiin kvalitatiivisen ja jossain määrin poliittisemmän luokittelun perusteella (ks. jakso 2.3. yllä). Liechtenstein, Sveitsi, Italia ja Slovenia asettuvat kansanäänestysluokituksen kärkipäähän, kun taas Kypros, Malta, Bulgaria ja Romania asettuvat sen häntäpäähän. Kansanäänestysmenettelyyn suhtautuminen näyttäisi luokittelun perusteella olevan kehittymässä myönteiseen suuntaan Sveitsissä, Iso-Britanniassa, Saksan liittotasavallassa ja Tshekin tasavallassa. Kansanäänestysmenettelyyn suhtauduttaisiin sitä vastoin aikaisempaa negatiivisemmin Liechtensteinissä, Italiassa, Liettuassa, Unkarissa, Puolassa ja Romaniassa. Aktiivista keskustelua kansanäänestysmenettelystä käydään IRIE:n selvityksen mukaan Alankomaissa, Ranskassa, Itävallassa, Ruotsissa, Norjassa, Kreikassa ja Maltalla. Mihin kansanäänestystä koskeva pohdinta näissä maissa lopulta johtaa ei vielä ole tiedossa.

Kaikkien tässä selvityksessä käsiteltyjen maiden kohdalla edustuksellinen järjestelmä tuottaa ylivoimaisesti suurimman osan lainsäädäntöön liittyvistä päätöksistä. Ilmeisesti on niin, että mitä enemmän vaiheita kansanäänestyksen aikaansaamiseksi edellytetään, sen vähemmän kansanäänestyksiä järjestetään, sillä jokainen edustuksellisen järjestelmän sisään sijoitettu vaihe saattaa antaa edustukselliselle järjestelmälle mahdollisuuden kansanäänestykseen etenemässä olevan ehdotuksen ohjaamiseksi sivuraiteelle. Samalla on kuitenkin ilmeistä, että kansanäänestysjärjestelmä vaikuttaa olemassaolollaan muihin valtiosääntömekanismeihin, erityisesti siihen valtioelimeen, joka on käsitellyt asiaa tai joka voisi tehdä asiassa lopullisen päätöksen. Voidaan ainakin olettaa, että esimerkiksi parlamentin enemmistö pyrkii ennakoimaan kansanäänestyksen mahdollisuuden ja tekemään sellaisen päätöksen, jonka johdosta ei synny tarvetta alistaa asia kansanäänestykseen tai ainakin muotoilemaan sellaisen kansanäänestykseen alistettavan ehdotuksen, joka on kansan enemmistön hyväksyttävissä.

Vaikka perustuslakeihin sisältyvien kansanäänestysääntöjen merkittävä lisääntyminen 1990-luvulla ei kuvastukaan suoraan järjestettyjen kansanäänestysten määrän suurena kasvuna, on kuitenkin havaittavissa, että kansanäänestysten lukumäärä on lievästi lisääntymässä. Sen jälkeen kun nk.. uusien demokratioiden osallistumisjärjestelmät ja erityisesti vaalijärjestelmät ovat entisestään vakiintuneet, on oletettavaa, että kyseiset maat myös oppivat valtiosääntöihinsä sisältyvien kansanäänestysmekanismien käytön, jolloin kansanäänestysten lukumäärä alkaa kasvaa. Näin tulee käymään erityisesti niissä maissa, joissa kansallista päätöksentekoa kuvaava numeerinen arvo lähestyy fyysistä identtisyttä hallitsijoiden ja hallittujen välillä. Jos siis 1900-luku oli Euroopassa vaalien vuosisata, lienee 2000-luvun ensimmäinen vuosisata kansanäänestysten vuosisata.

Tämän selvitystyön tarkoituksena ei varsinaisesti ole laatia täsmällisempiä ehdotuksia perustuslain osallistumisjärjestelmien kehittämiseksi kansanäänestysmenettelyn suhteen. Selvitystyön perusteella voidaan kuitenkin esittää joitain yleisluonteisia ajatuksia, ja liite 1 sisältää näiden pohjalta kootun hahmotelman kansanäänestysjärjestelmän kehittämiseksi (ks. Liite 1). Suomalainen kansanäänestysjärjestelmä alkoi hahmottua varsin pian sen jälkeen, kun vuonna 1919 hallitusmuodon kautta luotiin täysin edustuksellinen valtiosääntöjärjestelmä. Se neuvotaantava kansanäänestysinstituutio, joka tuli mahdolliseksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintojen kautta 1930-luvulla kodifioitiin osaksi hallitusmuotoa vuonna 1987. Säännös on nyky muodossaan perustuslain 53 §:ssä hyvin yleisluonteinen eikä se varsinaisesti osoita kan-

san välittömälle osallistumiselle mitään selkeää ajankohtaa, aihetta tai menettelyä. Tässä selvityksessä esille tuotujen esimerkkien valossa perustuslain 53 §:ä voitaisiin jopa luonnehtia tyhjäksi.

Jos toivotaan laajempaa välitöntä osallistumista ja sitä kautta kansanäänestysjärjestelmän periaatteellisesti laajempaa toteuttamista, tulee harkita mahdollisuutta päättävän kansanäänestyksen luomiseksi perustuslakia muuttamalla. Tällaisessa tilanteessa on mahdollista kytkeä kansanäänestysjärjestelmä osaksi suomalaista valtiojärjestystä ja kansallista päätöksentekoa samalla tavalla kuin vaalit sisällytettiin siihen noin vuosisata sitten. Päävaihtoehdoiksi näyttäisivät nousevan perustuslakikansanäänestys ja lakikansanäänestys. Mallia tällaiselle kansanäänestyssäännöstölle ei kuitenkaan kannattaisi hakea sellaisista maista, joiden kansallinen päätöksenteko lähestyy fyysistä identtisyttä. Tätä taustaa varten esimerkiksi ja vertailukohdaksi ei tulisi valita Sveitsiä, sillä tämän selvityksen mukaan Suomen ja Sveitsin välittömän osallistumisen kanavat ovat kuin eri planeetoilta. Tuntuu järkevämmältä etsiä malleja sellaisista maista, joissa kansallista päätöksentekoa kuvaava numeerinen arvo liikkuu 0 ja +5 välillä.

Suomalaisten osallistuminen ei kuitenkaan tyhjenny Suomen kansalliseen päätöksentekoon, vaan sen tulisi kohdistua myös Euroopan unionin päätöksentekojärjestelmään. Se ei tällä hetkellä sisällä minkäänlaista kansanäänestysmenettelyä.

Suomen kansanäänestysjärjestelmän kehittäminen perustuslaki- ja lakikansanäänestyksen suuntaan mahdollistaisi kansanäänestysmenettelyn tarkan valtiosääntöisen määrittelyn soveltamistilanteiden ja -alueiden suhteen sillä seurauksella, että tapaukset, joissa kaksi suvereenia kilpailee päätöksenteosta estetään ennakolta. Kilpailutilanteiden estäminen tapahtuisi perustuslaissa säädetyn toimivallanjaon kautta, jonka pohjalta määriteltäisiin yhtäältä eduskunnan päätösvalta ja toisaalta kansan päätösvalta. Tästä taas saattaisi seurata, että kansallisen päätöksenteon muoto kehittyisi jossain määrin hallitsijoiden ja hallittujen välisestä refleksiivisestä tai reflektiivisestä identtisyydestä fyysisen identtisyyden suuntaan siihen tapaan kuin kaaviossa 1 ilmenee. Näin saattaisi avautua uusia kanavia välittömälle osallistumiselle ja sitä kautta julkisen vallan legitimitetille.



## LIITE 1: Hahmotelma kansanäänestysjärjestelmän kehittämiseksi.

Keskustelu suomalaisen kansanäänestysjärjestelmän kehittämisestä on helpompi avata ja käydä, mikäli käytettävissä on jonkinlainen lähtökohta, jota vasten asiaa voidaan pohtia. Allaoleva ehdotelma ei ole millään tavalla valmis ja läpiharkittu ehdotus, vaan verraten vapaalla kädellä piirretty hahmotelma keskustelun alustukseksi.

Jos hahmotellaan suomalaista kansanäänestysinstituutiota selvityksessä esitettyä taustaa vasten, voisi se koostua kahdenlaisesta perustuslakikansanäänestyksestä, joista yksi muoto olisi pakollinen (yhdistelmä VII) ja toinen vapaaehtoinen (yhdistelmä VIII), sekä vapaaehtoisesta lakikansanäänestyksestä (yhdistelmä VIII). Perustuslakikansanäänestystä koskevat säännökset voisivat kuulua perustuslain 73 §:än, jossa ne tiettyjen materiaalien alueiden puitteissa voisivat korvata lepäämäänjättämis- ja kiireelliseksi julistamismenettelyn, kun taas lakikansanäänestystä koskevat säännökset voisi lisätä perustuslain 72 §:än tai, jos haluttaisiin antaa mahdollisuus ohittaa presidentin palautusoikeus (suspensiivinen veto), perustuslain 77 §:än. Kansanäänestyksen kautta hyväksytyksi tullut perustuslakia tai lakia koskeva ehdotus tulisi aina voimaan ilman vahvistusta perustuslain 77.2 §:ssä määritellyllä tavalla.

Pakollinen perustuslakikansanäänestys (yhdistelmä VII) voisi kohdistua perustuslain 1. ja 2. lukuun, 73 §:än sekä 72 §:än tai 77 §:än, riippuen siitä, mihin pykälään lakikansanäänestystä koskeva säännös tulisi, 106 §:än ja perustuslain kokonaisuudistukseen. Pakollinen perustuslakikansanäänestys ei välttämättä sisältäisi kansanvetoa, vaan olisi lähtökohtaisesti normaali perustuslakia koskevan muutosehdotuksen hyväksymismenettely, jossa äänestäneiden enemmistön mielipide ratkaisee sen, onko muutosehdotus hyväksytty vai hylätty. Pakolliseen perustuslakikansanäänestykseen voisi kuitenkin liittää joko osallistumisehdon (esim. vähintään 25 % äänioikeutetuista) tai päätösehdon (yksinkertainen enemmistö, joka samalla muodostaa vähintään 25 % äänioikeutetuista). Lepäämäänjättämis- ja kiireelliseksi julistamismenettely eivät soveltuisi pakolliseen perustuslakikansanäänestykseen, vaan sellainen järjestettäisiin, kun eduskunta on toisessa käsittelyssä hyväksynyt perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista koskevan ehdotuksen. Koska 2/3 määränemmistövaatimuksen sisältävä vaihe putoaisi pois eduskunnan perustuslakia koskevasta päätöksenteosta sen viimeisessä vaiheessa, olisi mahdollisesti pohdittava korkeampaa päätöksentekokynnystä, esimerkiksi 2/3 määränemmistön tai ainakin absoluuttisen enemmistön vaatimusta toisen käsittelyn yhteyteen.

Tämäntyyppisellä muutoksella voisi olla merkittäviä periaatteellisia seurauksia esimerkiksi poikkeuslaki-instituution ja lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kannalta. Jos nykyään samaan lakiasäätävään elimeen keskitetty perustuslain ja lain säätäminen erotettaisiin siten, että perustuslakia säätävä elin (pääosin kansa) on eri valtioon kuin lakiasäätävä elin (pääosin eduskunta), olisi poikkeuslaki-instituution olemassaolo entistä vaikeammin perusteltavissa. Lakien jälkikäteen perustuslainmukaisuuden kontrolli olisi puolestaan ainakin teoriassa kehitettävissä vahvempaan suuntaan, sillä se elin, jonka säätämiin lakeihin perustuslainmukaisuuden kontrolli kohdistuu ei enää voisi perustuslakia muuttamalla poistaa mahdollista tuomioistuinkontrollin aiheuttamaa ongelmatilannetta.

Vapaaehtoinen perustuslakikansanäänestys (yhdistelmä VIII) kohdistuisi kaikkiin muihin perustuslainsäännöksiin. Se voisi pakolliseen perustuslakikansanäänestykseen verrattuna toimia läheisemmässä yhteydessä edustukselliseen perustuslain säätämiseen siten, että siinä vaihees-

sa kun eduskunta tekee perustuslain 73 §:n nojalla toisessa käsittelyssä perustuslain muuttamista (perustuslakia ei voisi kokonaisuudessaan säätää tai kumota eduskunnan toimesta, jos osa siitä kuuluisi pakollisen perustuslakikansanäänestyksen piiriin) koskevan lepäämäänjättämispäätöksen, sen vaihtona voisi olla päätös perustuslain muutoksen alistamisesta kansanäänestykseen. Olisi siis mahdollista ajatella, että päätös tehtäisiin lepäämäänjättämispäätöksen vaihtoehtona yksinkertaisella enemmistöllä, jolloin eduskunta päättäisi joko perustuslain muutoksen lepäämäänjättämisestä ja muutosmenettelyn jatkamisesta nykyvuotoisen perustuslain 73 §:n puitteissa tai muutosehdotuksen alistamisesta kansanäänestykseen. Perustuslain 73.2 §:n kiireelliseksi julistamismenettely voisi tässä tapauksessa myös jäädä voimaan, sillä ehdotusta ei tällöin jätettäisi lepäämään eikä alistettaisi kansanäänestykseen, vaan se voitaisiin hyväksyä välittömästi eduskunnassa 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä. Jos ehdotus ei saavuttaisikaan määräenemmistöä, olisi tehtävä valinta lepäämäänjättämisen ja kansanäänestyksen välillä. Näiden mekanismien kautta eduskunnan vakiintunut päätöksenteko ei kovinkaan paljon muuttuisi samalla kun vapaaehtoiseen perustuslakikansanäänestykseen valikoituisi sellaisia aiheita, jotka todennäköisesti herättävät kansalaisten mielenkiintoa. Vapaaehtoiseen perustuslakikansanäänestykseen voisi mainiosti kiinnittää kansanvetomekanismin, eli haettaisiin nimen omaan hylkäävää päätöstä siten, että siihen liittyy joko osallistumis- tai päätöksentekokohto.

Vapaaehtoinen lakikansanäänestys (yhdistelmä VIII) voisi koskea eduskunnan käsittelemää tavallista lakia, mutta olisi ilmeisesti tarpeen määritellä joitain sellaisia aihealueita, joista lakikansanäänestystä ei voisi järjestää (esim. verolainsäädäntö, virkamieslainsäädäntö, tms.). Lakikansanäänestystä koskevan aloitteen voisi tehdä esim. vähintään 20 kansanedustajaa, ja aloitteen hyväksymisen edellytykseksi voitaisiin asettaa enemmistö kansanedustajista sen jälkeen kun aloitetta koskeva laki on eduskunnan toimesta hyväksytty. Olisi ajateltavissa, että eduskunnan hyväksyttyä lain alistamisen kansanäänestykseen ei perustuslain 77.1 §:n ja 78 §:n mukainen lain vahvistamismenettely tulisi kyseeseen, vaan laki tulisi voimaan ilman vahvistusta, jos sitä ei hylätä kansanäänestyksessä. Lakikansanäänestys toimisi näin kansanveton kautta, eli sillä haettaisiin nimen omaan hylkäävää päätöstä siten, että siihen liittyy joko osallistumis- tai päätöksentekokohto. Koska kansanvetolla haetaan hylkäävää päätöstä, ei kyseessä ainakaan periaatteessa liene lainsäädäntövallan delegointi eduskunnalta kansalle.

Tämän lisäksi perustuslain 53 §:n neuvoo-antavaa kansanäänestystä (yhdistelmä XI) koskeva säännös voisi jäädä voimaan sellaisenaan.

Tämänsuuntaisesta normatiivisesta kehityksestä huolimatta olisi hyvin todennäköistä, että eduskunta toimisi ensisijaisena lainsäädäntöelimenä, kun taas kansan osallistuminen rajoittuisi tarkkaan määriteltyihin tilanteisiin ja tarkkaan rajatuille alueille, kuitenkin niin, että eduskunnan tehtävänä olisi käsitellä asia normaalin edustuksellisen lainsäädäntöprosessin puitteissa siihen pisteeseen, että on saatu laadituksi sellainen valmis lakiehdotus, joka voidaan alistaa kansan päätettäväksi. Tällöin eduskunta olisi edelleen vastuussa sellaisen lakiehdotuksen sisällöstä, joka alistetaan kansan lopullisesti päätettäväksi. Lisäksi voidaan todeta, että oletusarvoksi muodostuisi erityisesti kansanvetoa edellyttävissä tilanteissa eduskunnan päätöksen jääminen voimaan.

On oletettavaa, että tässä hahmoteltujen mekanismien käyttö jäisi vähäiseksi. Pakollisen perustuslakikansanäänestyksen käyttötarve perustuslain 1. ja 2. luvun sekä muutamien keskeisten valtiosääntömekanismien kohdalla muodostuisi suurella todennäköisyydellä hyvin pieneksi. Vapaaehtoisen perustuslakikansanäänestyksen ja vapaaehtoisen lakikansanäänestyksen käyttötarve ja todellinen käyttö olisi myös pieni. Kahden viimeksi mainitun kohdalla on eri-

tyisesti huomattava, että edustuksellinen järjestelmä pystyisi itse vaikuttamaan kansanäänestysten määrään.

Kansallisen päätöksenteon kannalta muutos olisi kuitenkin periaatteellisesti merkittävä. Selvityksessä käytettyjen numeeristen arvojen avulla ilmaistuna tässä hahmoteltujen vaihtoehtojen sisällyttäminen Suomen perustuslakiin merkitsisi siirtymistä arvosta +1 arvoon +7. Tällainen muutos olisi verraten suuri, jos sitä verrataan kolmeen kansanäänestysinstituutioita 1990 – luvulla muokanneeseen EU –maahan, mutta luonnollisesti pienempi kuin entisten sosialistimaiden valtiosäännöissä kuluneen vuosikymmenen aikana tapahtunut muutos.





## LIITE 3: IRIE:n kansanäänestysluokitus

- 1 A: -  
 1 B: Liechtenstein (-)  
 Switzerland (+)
- 2 A: Italy (-)  
 Slovenia  
 Latvia  
 2 B: Ireland  
 Denmark  
 Lithuania (-)  
 Slovakia  
 The Netherlands (\*)
- 3 A: France (\*)  
 Spain  
 Austria (\*)  
 3 B: Sweden (\*)  
 Norway (\*)  
 Hungary (-)  
 Poland (-)
- 4 A: Great Britain (+)  
 Finland  
 Estonia  
 Belgium  
 4 B: Iceland  
 Luxembourg  
 Germany (+)  
 Greece (\*)  
 Czech Republic (+)
- 5 A: Rumania (-)  
 Portugal  
 5 B: Bulgaria  
 Malta (\*)
- 6 A: Cyprus  
 6 B: Turkey

## Merkkien selitykset:

+ = nouseva kansanäänestystrendi

- = laskeva kansanäänestystrendi

\* = aktiivinen keskustelu suoraa demokratiaa koskevista uudistuksista

(Lähde: Andreas Gross and Bruno Kaufmann, *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002. A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States*. [Http://www.iri-Europe.org](http://www.iri-Europe.org))

**KANSALAISET JA PERUSTUSLAKIUUDISTUS**

**Perustuslakiaineiston tiedotuskampanja**

**Risto Sänkiaho**



## SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto.....	82
1.1. Teoreettiset lähtökohdat .....	82
1.2. Perustuslait ja oikeusturva .....	84
1.3. Tutkimusaineiston kerääminen.....	85
1.4. Uudet muuttajat .....	85
2. Perustuslakitiedotuksen onnistuminen .....	87
2.1. Kuinka aineistoon tutustuttiin ja sen vaikutus uudistuksen seurantaan.....	87
2.2. Perustuslakiuudistuksen merkitys kansalaisille.....	98
2.3. Yhteiskunnallinen orientaatio ja perustuslakiuudistus .....	109
2.4. Mitä perustuslaissa uudistettiin?.....	118
3. Johtopäätökset .....	119
Lähdekirjallisuus .....	120

## 1. JOHDANTO

Perustuslakien uudistukset eivät ole olleet laajojen tutkimusten kohteina. Suurimpana syynä on niiden syntyhetki, sillä varsin harvat uudistukset on tehty aikoina, jolloin nykyisenlaista tutkimustoimintaa ei ole harrastettu. Kun perustuslailla on pyritty luomaan eräänlaiset ”pelisäännöt” valtion institutionaaliselle toiminnalle, ei huomiota ole kiinnitetty kovinkaan paljon yksilötasolle, kansalaisten käsityksiin. Nykyiset uudistetut perustuslait koskevat kuitenkin myös kansalaisten perusoikeuksia siinä määrin, että perustuslakiuudistuksen evaluaatio kansalaisnäkökulmasta on paikallaan.

### 1.1. Teoreettiset lähtökohdat

Perustuslakien perillemeno ja evaluaatiota voidaan tarkastella monien teoreettisten viitekehysten valossa. Tälle tutkimukselle tarkoituksenmukaisen viitekehyksen tarjoaa kansalaisten poliittiseen järjestelmään kiinnittymisen tutkimus, jonka kautta kansalaisnäkökulma saadaan nivotuksi yleisiin poliittisen järjestelmän kehityslinjoihin.

Jo 1970-luvulla tehdyn laajan vertailevan Political Action -tutkimuksen (Barnes & Kaase et al. 1979) perusteella on luotu poliittisen käyttäytymisen typologia, joka on osoittanut toimivuutensa vielä nykyisissä oloissa. Tämä perustypologia on kuvattu taulukossa 1. Tässä taulukossa kehitystä epäaktiiveista täysaktiiveiksi on kuvattu ihmisten ryhmittymisellä alamaisista, joilla on pienet vaikuttamisen resurssit, varsinaisiksi kansalaisiksi, joilla on sekä halu että kyky vaikuttaa asioihin. Alamaiset ovat kiinni poliittisessä järjestelmässä poliittisen luottamuksen ja auktoriteettiuskon varassa eli he uskovat ja luottavat poliittisten päätöksentekijöiden tekevän hyviä päätöksiä. Varsinaiset kansalaiset kiinnittyvät järjestelmään erityisesti omien vaikutusmahdollisuuksiensa kautta. He epäilevät päätöksentekijöitä oma edun ajamisesta ja pyrkivät vaikuttamaan päätöksentekoon monin tavoin.

Taulukko 1. Poliittisen osallistumisen typologia vuoden 1991 vaalitutkimusaineiston mukaan.

		Sovinnainen poliittinen osallistuminen		
		— ei mitään tai — lukee lehdistä poliittisia asioita	lisäksi — keskustele politiikasta — toimii muiden kanssa saadakseen muutoksia aikaiseksi	lisäksi — ottaa yhteyttä virkamiehiin tai poliitikkoihin — "käännyttää" ystäviään — osallistuu vaalityöhön
<b>Protestivalmius (tehnyt tai tekisi)</b>				
— ei mitään	Epäaktiivit	12 %	Harrastajat 13 %	Sovinnaisosallistujat 8 %
— vetoomusten allekirjoittaminen				<b>Kaikki</b> 33 %
lisäksi — boikotit	Purnaajat	8 %	Keskivertokansalaiset 11 %	Sovinnaisaktiivit
				5 %
lisäksi — lailliset mielenosoitukset	Protestoijat	9 %	Protestoijaaktiivit 20 %	Täysaktiivit
— iskulaus. maal. — rakenn. miehitt.				15 %
<b>Kaikki</b>		29 %	44 %	28 %
				101 %
	<b>Kansalaispätevyys (1—4)</b>	2.0 2.3 2.8   2.3	<b>Koulutus (1—5)</b>	2.0 2.4 2.7   2.4
		1.9 2.5 2.8   2.4		2.5 2.8 2.8   2.7
		2.1 2.7 2.9   2.7		2.8 3.1 3.0   3.0
		2.0 2.5 2.8   2.5		2.4 2.8 2.9   2.7
				<b>Ikä (18—75)</b>
				50 50 52   50
				41 41 45   42
				36 37 40   37
				43 42 44   43

Lähde: Pesonen et al. 1993, 194.

Verrattaessa vuoden 1991 lukuja vuoden 1975 tuloksiin (vaikka näitä ulottuvuuksia ei olekaan mitattu aivan samalla tavalla) toteutui poliittisen järjestelmän "megatrendin" mukainen kehitys alamaaisista kansalaisiksi, sillä epäaktiivien osuus oli laskenut ja täysaktiivien noussut. Erityisesti näytti nousseen myös protestoija-aktiivien osuus.

Tähän typologiaan liittyy edellä mainittu auktoriteettiusko, joka on käynyt ilmi liki kaikissa poliittisissa asenteita kartoittavissa tutkimuksissa (katso Nurmela et al. 1997). Tämä usko on erityisen tyypillistä alistuvalle alamaistyyppille. Jatkumon toiseen päähän voidaan liittää Russel J. Daltonin (1984) ja Ronald Ingelhartin (1990) osoittama kongnitiivisesti mobilisoidun kansalaisten ryhmä, joka seuraa politiikkaa aktiivisesti.

Kansalaisten poliittinen tietämys onkin noussut voimakkaasti esille poliittisia osallistumistyyplejä koskevassa viime aikaisessa tieteellisessä keskustelussa. Ilmiön taustalla on mm. Ronald Ingelhartin markkinoima käsitys poliittisten osallistumistyyppien muuttumisesta kongnitiivisen mobilisaation suuntaan perinteisten joukkojen järjestömobilisoinnin sijasta.

Kognitiivisella mobilisaatiolla, joka on poliittisen tietämyksen teoreettisen käsitteistön avainsana, Inglehart tarkoittaa uusien viestintävälineiden kehityksen luomaa entistä laajempaa maailmankuvaa sekä tiedollisia valmiuksia vaikuttaa politiikan sisältöihin.

Inglehartin mukaan myös postmaterialistinen kehitys, mitä hän pitää varsinaisena poliittisen järjestelmän ”megatrendinä”, on viemässä poliittista toimintaa vanhoista eliittiin suuntautuneista organisaatioista kuten joukkopuolueista, ay-liikkeestä ja uskonnollisista järjestöistä kognitiivisen mobilisaation myötä uusiin, eliittejä haastaviin ja kiistakysymysorientoituneisiin ryhmittymiin.

Inglehart on kehittänyt typologian, joka muodostuu puoluekiinnittyneisyydestä sekä kognitiivisesta mobilisaatiokyvystä, joita mittaavat poliittinen keskusteluaktiivisuus ja koulutus. Tämän typologian eri luokissa postmaterialistisuus vaihtelee huomattavasti ja voidaan päätellä, että puolueisiin vain löyhästi kiinnittyneet tai niistä irti olevat, mutta kognitiivisesti politiikkaan osallistuvat henkilöt ovat uusien poliittisten liikkeiden kasvualustaa.

## 1.2. Perustuslait ja oikeusturva

Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki aiheutti radikaalin muutoksen kansalaisen oikeusturvaan. Aikaisemmassa hallitusmuodossa olleet perusoikeudet eivät olleet samalla tavalla välittömästi velvoittavia kuin nykyiset. Monet ihmisoikeusjulistukset olivat toki sitonneet jo ennekin viranomaisten tekemisiä, mutta erityisesti Suomen liittyminen Euroopan Neuvostoon toivat nämä oikeudet entistä merkittävämmiin käytännön hallintotoimiin. Voimassa olevan perustuslain mukaan perusoikeudet ovat suoraan sovellettavia, mikä merkitsee sitä, että ne sitovat sekä lainsäätäjää, tuomioistuimia että eriasteisia hallintoviranomaisia. Asia käy ilmi sekä itse perustuslain säännöksistä että perustuslain johtavasta kommentaarista (Hallberg & et al, 2000).

Kansalaisen kannalta tämä merkitsee sitä, että hän voi oikeussuojaa etsiessään vedota suoraan perustuslain perusoikeussäännöksiin. Tärkeimpiä niistä ovat yhdenvertaisuuden periaate, erilaiset subjektiiviseksi luonnehdittavat perusoikeudet sekä oikeus saada laillinen oikeudenkäynti.

Perustuslain säännösten sisäistämistä ajatellen merkittävän kysymyksen muodostaakin nimenomaan se, miten ja missä laajuudessa kansalaiset ovat mieltäneet olennaisesti kasvaneen oikeusturvansa. Ainoastaan silloin, jos oikeustietoisuus on vahva, perusoikeussäännökset ovat tehokkaita kansalaiskäyttämistä ajatellen. Ja vain siinä tapauksessa, että kansalaiskontrolli on riittävä, voimistuu myös perusoikeuksia kunnioittava hallintokäytäntö ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta tuomioistuimissa, joka viimeksi mainittu on läpäisemässä ainakin ylimpien tuomioistuinten praksiksen.

Näistä syistä keskeisiä yksittäisiä ongelmaryhmiä on nimenomaan se, millä tavalla kansalaiset tuntevat perusoikeutensa ja missä laajuudessa heillä on käsitys siitä, että he voivat saattaa ne myös viranomaisissa tehokkaasti toteutettavaksi oikeudeksi. Kysymys on radikaalista muutoksesta paitsi perustuslain tasolla myös koko suomalaisessa oikeuskulttuurissa.

### 1.3. Tutkimusaineiston kerääminen

Suomen Gallupin GallupKanavalla keväällä 2002 tehdyn puolueiden yhteisen kyselytutkimuksen (ns. puoluetutkimus) yhteydessä esitettiin myös tämän selvityksen kysymykset. Näin analyysiin saatiin mukaan suuri määrä poliittisen käyttäytymistä kuvaavia ja selittäviä muuttujia. Puoluetutkimus oli muutenkin hyvä konteksti tälle selvitykselle, sillä muussa tapauksessa kysymykset olisivat saattaneet olla jonkin markkinatutkimuksen osioina eli saippuasta olisi siirrytty perusoikeuksiin.

Vaikka uudistuksesta olikin jo kulunut jonkin aikaa, tällainen haastattelutieto kertoo riittäväällä tarkkuudella kansalaisten toimista ja reaktioista jaettuun aineistoon. Monet perustuslain uudistukseen liittyvät asiat (uudistuksen tärkeys, tehdyt muutokset valtasuhteisiin yms. seikat) tulivat paremmin esiin aineiston keruun aikana kuin olisi ollut heti uudistuksen voimaantumisen jälkeen.

### 1.4. Uudet muuttajat

Teoreettisessa viitekehyksessä mainittua kognitiivista poliittista mobilisaatiota ja kulttuuripääomaa kuvaavaksi muuttujaksi valittiin tässä tutkimuksessa summamuuttuja kahdesta väittämästä: ”Asiat hoituvat Suomessa kohtuullisen hyvin ilman minun ääntänikin” ja ”Äänestän aina ilman muuta eduskuntavaaleissa”. Näistä tehtiin taulukon 2 mukainen uusi muuttuja, jossa ei osaa sanoa -vastauksetkin jaettiin kahteen ryhmään. EOS2 on kummasakin väittämässä EOS ryhmään kuuluvien määrä eli yhteensä 84 vastaajaa 1495:stä. Tutkimukset osoittavat yleisesti, että noin 10-15 prosenttia vastaajista on vieraantuneita (syrjäntyneitä) yleisestä yhteiskunnallisesta käytännöstä eikä heillä ole juuri mitään kantaa esitettyihin kysymyksiin. Mainittakoon, että jako kahteen EOS –ryhmään oli aluksi vain kokeellinen. Tulosten analysoinnissa näkyivät kuitenkin myöhemmin näiden kahden ryhmän suuret erot erilaisiin kysymyksiin asennoitumisessa, joten tämä jako otettiin mukaan tähän selvitykseen.

Taulukko 2. Poliittisen aktiivisuus –mittarin sisältö (absoluuttiset luvut).

<b>Asiat hoituvat Suomessa kohtuullisen hyvin ilman minun ääntänikin</b>						
	Täysin samaa m.	Jokseenkin samaa m.	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa	KAIKKI
<b>Äänestän aina ilman muuta eduskuntavaaleissa</b>						
Täysin samaa mieltä	31 D	98 D	161 E	470 F	30 B	790
Jokseenkin samaa m.	16 D	73 D	136 E	61 E	31 B	317
Jokseenkin eri mieltä	21 C	54 C	34 D	12 D	23 B	144
Täysin eri mieltä	34 C	25 C	16 D	15 D	25 B	115
En osaa sanoa	11 B	18 B	8 B	8 B	84 A	129
<b>KAIKKI</b>	<b>113</b>	<b>268</b>	<b>355</b>	<b>566</b>	<b>193</b>	<b>1495</b>

A = EOS2  
D = kyynikot

B = EOS1  
E = aktiivit

C = passiivit  
F = aktiivikansalaiset

Vaikka mittari ei kuvaakaan todellista poliittisen käyttäytymisen aktiivisuutta, niin asenteellisella tasolla se on hyvä mittari. On otettava huomioon, että äänestysinto on suurelta osin myös velvollisuuteen perustuvaa toimintaa, joka ei aina ole erityisesti vanhempien ihmisten osalta selkeä indikaattori poliittisesta aktiivisuudesta (Borg 1996). Toisaalta poliittinen kiinnostuneisuus, jota uusi mittari kyllä ilmentää, on useissa tutkimuksissa suuresti erilaiseen poliittiseen käyttäytymiseen vaikuttava tekijä (Gabriel & van Deth 1995 ja Benulf et al. 1998).

Koulutuksesta muodostettiin uusi muuttuja, jossa peruskoulutukseen lisättiin mahdollinen jatkokoulutus. Vastaavan muuttujan muodostumisesta katso tarkemmin Pesonen et al. 1993, 533-534. Uuden muuttujan jakautuma on seuraava:

Koulutus	tapauksia	%	luok.%
Peruskoul	169	11,3	12,8
perus+ammattik	145	9,7	11,0
yläaste	120	8,0	9,1
yläaste+amm.	213	14,2	16,1
opistotaso	210	14,0	15,9
yo+opisto	297	19,9	22,4
korkeakoulu170	11,4	12,8	
<b>KAIKKI</b>	<b>1324</b>	<b>88,6</b>	<b>100,0</b>
Tieto puuttuu	171	11,4	
<b>Kaikki</b>	<b>1495</b>	<b>100,0</b>	

## 2. PERUSTUSLAKITIEDOTUKSEN ONNISTUMINEN

Tässä selvityksessä on tarkisteltu perustuslakitiedotuksen perillemenoja eräiden keskeisten taustamuuttujien valossa, minkä lisäksi on analyysin kohteeksi otettu kaksi keskeistä teoreettisessa viitekehäyksessä mainittua muuttujaa. Keskeiset rakennemuuttujat valittiin Suomen Gallupin tekemien ristiintaulukointien perusteella siten, että mukaan otettu eniten luokkien välistä vaihtelua aiheuttaneet taustatekijät.

### 2.1. Kuinka aineistoon tutustuttiin ja sen vaikutus asian seurantaan

Sukupuoli ei suurestikaan vaikuttanut alustavan analyysin mukaan tarkasteltaviin asioihin, mutta yleisen kiinnostavuutensa vuoksi se on kuitenkin otettu mukaan tarkempaan analyysiin. Alueellisilla jaoilla (lääneihin kuin myös etelä-pohjoinen -jako tai jopa kaupunkimaisuus) ei ollut juurikaan vaikutusta selitettäviin tekijöihin, mutta ne otettiin mukaan varsin karkeana luokituksena. Viime aikaisessa poliittisessä keskustelussa on ollut vahvasti esillä maan jakautuminen vauriisiin kaupunkeihin ja taantuvaan maaseutuun. Myös vastaajien tulot otettiin mukaan taustaselittäjäksi, koska tulot ovat yhteydessä sosioekonomiseen asemaan ja tämä on puolestaan yhteydessä yhteiskunnallisten asioiden seurantaan.

Seuraavassa taulukossa on esitetty analyysin kohteina olleiden muuttujien jakautumat. Joissakin tapauksissa on mukaan otettu EOS (ei osaa sanoa) –ryhmä, jos se on riittävän suuri ja sillä on merkitystä asian kannalta. Luokkasamastumisessa on EOS –ryhmään kuuluvia vastaajia 179 kappaletta. Tämä kuten poliittisen asennoitumisen mittarin suuri EOS-vastaajien määrä (368 kappaletta) kuvastavat ainakin karkeasti irtautumista yhteiskunnan rakenteesta ja poliittisesta toiminnasta.

Kansalaisten ilmoitukset aineiston lukemisesta antavat suhteellisen hyvän kuvan viestin perille menosta. Kuinka paljon asiaan vaikuttaa sosiaalisesti hyväksytty vastaamistapa jää vain arvailujen varaan. Toisaalta tällaisessa kyselyssä ei ole haastattelijan vaikutusta, joten tuloksia voidaan pitää riittävän luotettavina. Ikä on erittäin merkittävä selittäjä. Perustuslakiaineiston lukeminen korreloiti hyvin vahvasti ikään. Vanhat ihmiset ovat lukeneet saamansa tiedon tarkasti. Nuoret ovat tuskin nähneet aineistoa. Ehkä ”infoähky” on kohdannut nuoret, joista monet kiinnittävät mieluummin huomionsa iltapäivälehtien lööppeihin tai musiikkivideoiden pätkiin. Vanhemmilla ihmisillä taas näyttää olevan aikaa tutustua postiluukun tuomisiin. Tutkimusten mukaan vanhemmat (erityisesti keski-ikäiset) ihmiset ovat yleisemminkin kiinni politiikassa ja poliittisessa toiminnassa aktiivisemmin kuin nuoret, jotka eivät vielä ole löytäneet paikkaansa yhteiskunnassa (Pesonen et al. 1993, 188-191).

Koulutuksen määrä lisäsi vain yllättävän vähän lukuhaluutta. Paikkakuntaottelussa näkyy oireellisesti maaseudun passiivisuus. Yläluokkaan samastuvista (17 vastaajaa) suuri osa ei ollut nähnyt koko aineistoa. Tämä luokka on ainut, jossa liian vähän tapauksia (alle 20), jotta siitä voitaisiin tehdä luotettavia johtopäätöksiä. Kaikissa muissa luokissa on riittävästi tapauksia. Yleensä ottaen ylimmät yhteiskuntaryhmät olivat aktiivisempia kuin muut aineistoon perehtymisessä.

Vasemmistolaiset olivat hieman aktiivisempia aineiston silmäilyssään kuin oikealle itsensä sijoittavat kansalaiset. Selvin selittäjä tässäkin kysymyksessä olivat kongnitiivisen mobili-

saatioteorian ja aktiivisuuden kasautumisen mukaisesti poliittisesti aktiiviset kansalaiset. Kahdessa EOS ryhmässä on myös selvät erot. Syrjäytyneisyys oli nuoruuden ohella omiaan vähentämään aineistoon perehtymistä. Poliittisen aktiivisuuden EOS2 –ryhmä (EOS vastaus kummassakin väittämässä) ja huonoimmin toimeentuleva ryhmä osoittivat edellä mainittujen muiden luokitusten EOS –ryhmien kanssa passiivisuutta perehtyneisyydessään. Oikeammin sanottuna he eivät edes olleet nähneet aineistoa.

Taulukko 3. Kotiin jaettuun perustuslakiaineistoon tutustuminen (N=1495).

**Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä jaettiin koteihin Suomen uusi perustuslaki ja sen selitysoapas. Tutustuitko kotiin jaettuun perustuslakikirjaseen (tai perustuslakiaineistoon)?**

	Luin tarkkaan	Luin osittain	Silmäilin	En lue- nut	En ole nähty	YHT	N
<b>Sukupuoli</b>							
Nainen	3	13	41	26	16	100%	775
Mies	5	17	39	23	17	100%	720
<b>Ikä</b>							
Alle 25 v	2	8	21	18	50	100%	131
25- 34 v	1	8	38	33	21	100%	268
35- 49 v	4	13	40	28	15	100%	563
50- 60 v	6	18	44	22	10	100%	291
60-	6	25	49	13	7	100%	211
<b>Koulutus</b>							
peruskoulu	3	22	36	23	16	100%	169
perus+ammattik. yläaste	3	16	45	27	10	100%	145
yläaste+amm.	2	18	47	23	11	100%	120
opistotaso	4	11	38	28	19	100%	213
yo+opisto	6	14	41	27	12	100%	210
korkeakoulu	3	13	42	27	15	100%	297
	7	18	45	21	9	100%	211
<b>Paikkakunta</b>							
Pääkaupunkiseutu	4	16	43	22	15	100%	254
Turku/Tre	7	14	41	24	15	100%	103
Muu kaupunki	5	14	41	25	14	100%	535
Maaseutu	3	15	37	26	19	100%	557
<b>Mihin seuraavista yhteiskuntaluokista katsot kuuluvasi?</b>							
Työväenluokka	3	14	40	26	16	100%	440
Alempi keskiluokka	4	15	46	25	10	100%	454
Ylempi keskiluokka	6	19	38	25	12	100%	347
Yläluokka	6	6	24	18	47	100%	17
En osaa sanoa	3	12	39	21	25	100%	179



**Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä jaettiin koteihin Suomen uusi perustuslaki ja sen selitysopas. Tutustuitko kotiin jaettuun perustuslakikirjaseen (tai perustuslakiaineistoon)?**

	Luin tarkkaan	Luin osittain	Silmäilin	En lue- nut	En ole nähty	YHT	N
Miten kuvaisit omaa ja perheesi taloudellista tilannettasi ja käytettävissäsi olevaa rahamäärää tällä hetkellä?							
Tulen/tulemme erinomaisesti toimeen	4	10	40	31	14	100%	77
Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen	5	14	41	25	14	100%	573
Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten	3	16	41	23	17	100%	530
Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista	3	16	38	27	16	100%	213
Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta	5	13	31	19	32	100%	84
Poliittinen asennoituminen							
Vasemmalle	9	14	45	21	11	100%	126
Jonkin verran vas.	4	19	41	23	13	100%	329
Jonkin verran oikealle	4	16	45	26	9	100%	416
Oikealle	6	18	38	24	14	100%	198
En osaa sanoa	2	11	36	26	24	100%	368
poliittinen aktiivisuus							
EOS2	1	2	21	21	54	100%	84
EOS1	3	8	34	25	31	100%	154
passiivit	1	7	33	37	22	100%	134
kyynikot	3	14	40	32	10	100%	295
aktiivit	3	14	48	23	12	100%	358
aktiivikansalaiset	7	22	41	19	11	100%	470
<b>KAIKKI</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>40</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>	<b>1495</b>

Taulukko 4. Koulutuksen yhteydet aineistoon tutustumiseen ikäryhmittäin.

**Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä jaettiin koteihin Suomen uusi perustuslaki ja sen selitysoapas. Tutustuitko kotiin jaettuun perustuslakikirjaseen (tai perustuslakiaineistoon)?**

	Ikä alle 35 v.		Silmäilin	En luke- nut	En ole nähty	Yht
	Luin tarkkaan	Luin osittain				
Koulutus						
alin	.	8	38	35	19	100%
keskim.	.	6	30	36	28	100%
ysin	.	12	41	28	19	100%
KAIKKI	.	9	36	32	23	100%
			Ikä 35-49 v.			
alin	2	11	41	27	18	100%
keskim.	4	11	40	30	15	100%
ysin	5	16	38	30	12	100%
KAIKKI	4	13	40	29	14	100%
			Ikä yli 50 v.			
alin	3	24	43	22	9	100%
keskim.	9	21	46	17	6	100%
ysin	9	15	54	14	8	100%
KAIKKI	6	21	46	19	8	100%

Koska koulutus ja ikä korreloivat vahvasti keskenään johtuen koulutusjärjestelmämme varsin nopeasta kehityksestä, on paikallaan vakioita näiden muuttujien suhteet eri ikäryhmiin tehdyllä jaotuksella. Vähäisten vastaajamäärin vuoksi on ikä ja koulutus tässä yhteydessä tehty kolmiluokkaisiksi. Koulutuksen vaikutus aineistoon perehtymiseen on voimakkaana esillä kahdessa alimmassa ikäryhmässä. Vanhin ikäryhmä toimii täysin toisin eli alimman koulutustason kansalaiset ovat paremmin tutustuneet aineistoon kuin korkeasti koulutetut. Koulutuksen merkitys ei näin ollen tule esiin suoraviivaisena edes tässä tarkastelussa.

Edellä esitetyn perusteella käy ilmeiseksi, että suuri osa kansalaisista ei juurikaan tutustunut jaettuun aineistoon. Erityisesti yhteiskunnasta syrjäytyneet jäivät informaatiota vaille. Toisaalta on otettava huomioon, että aktiiviksi luokiteltuja (aktiivit + aktiivikansalaiset) ovat KAIKKI 828 tapausta eli enemmistö vastaajista. Tulevaisuudessa tulisikin tarkoin harkita kuinka tällaiset aineistot saataisiin todella kaikkien kansalaisten ”käsiin”. Informaatiokanavana tulisi käyttää yhä enemmän toisaalta sähköistä tiedotusta (internet), jolloin ainakin nuoriso saataisiin näin jaettujen tietojen piiriin ja toisaalta laajaa tiedotusta (lehdistö ja tv), jolloin ”suuri yleisö” saataisiin mukaan. Syrjäytyneiden osalta on vaikea antaa mitään pätevää neuvoa. Ehkä aineiston jakelua voitaisiin hoitaa kirjastojen ja muiden vastaavien pisteiden kautta, jolloin kaikki ne, jotka ovat asiasta kiinnostuneista varmasti saisivat tekstit käsiinsä.

Taulukko 5. Tutustumien aineistoon ja kiinnostuksen herääminen (N=879).

**Herättikö kotiin jaettu aineisto kiinnostuksen seurata uuteen perustuslakiin liittyvää keskustelua (esim. julkista keskustelua presidentin valtaoikeuksista)**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT	N
Tutustuin					
Luin tarkkaan	59	31	10	100%	59
Lluin osittain	43	45	11	100%	221
Silmäilin	17	68	15	100%	599
<b>KAIKKI</b>	<b>26</b>	<b>60</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>	<b>879</b>

Kiinnostuksen herättämistä kysyttiin vain niiltä, jotka olivat vähintään aineistoa (n=879). Tarkkaan lukeneiden keskuudessa (kaikkiaan vain 59 tapausta) aineisto herätti mielenkiinnon keskustelun seuraamiseen huomattavasti useammin kuin vain aineistoa silmänneiden keskuudessa.

Taustamuuttujien mukainen tarkastelu (taulukko 6) ei nostanut esille suuria eroja. Nuoret ja erityisesti vanhat olivat muita useimmin saaneet aineistosta ”herätyksen” seurata ko. keskustelua. Koulutuksella on tähänkin yhteytensä, mutta se ei ollut suoraviivainen. Vain peruskoulun käyneet ja opistotason tutkinnon suorittaneet ilmoittivat kiinnostuksensa lisääntyneen enemmän kuin muut koulutusryhmät. Paikkakunnista Turku ja Tampere erottuvat samassa suhteessa muista. Samoin ylemmät yhteiskuntaluokat ilmoittivat kiinnostuksena heräämisestä.

Taulukko 6. Aineiston herättämä kiinnostus keskustelun seuraamiseen (N=879).

**Herättikö kotiin jaettu aineisto kiinnostuksen seurata uuteen perustuslakiin liittyvää keskustelua (esim. julkista keskustelua presidentin valtaoikeuksista)**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT
Sukupuoli				
Nainen	25	58	16	100%
Mies	27	62	11	100%
Ikä				
Alle 25 v	29	57	14	100%
25- 34 v	21	68	11	100%
35- 49 v	20	69	11	100%
50- 60 v	29	53	19	100%
60-	36	48	17	100%
Koulutus				
peruskoulu	30	47	23	100%
perus+ammattik.	25	62	13	100%
yläaste	25	57	18	100%
yläaste+amm.	22	72	5	100%

opistotaso	31	55	14	100%
yo+opisto	25	65	10	100%
korkeakoulu	25	60	15	100%

## Paikkakunta

Pääkaupunkiseutu	26	62	12	100%
Turku/Tre	32	52	16	100%
Muu kaupunki	27	61	12	100%
Maaseutu	25	58	17	100%

## Mihin seuraavista yhteiskuntaluokista katsot kuuluvasi?

Työväenluokka	23	64	13	100%
Alempi keskiluokka	27	61	13	100%
Ylempi keskiluokka	33	56	11	100%
Yläluokka	33	50	17	100%
En osaa sanoa	17	56	27	100%

**Herättikö kotiin jaettu aineisto kiinnostuksen seurata uuteen perustuslakiin liittyvää keskustelua (esim. julkista keskustelua presidentin valtaoikeuksista)**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT
Miten kuvaisit omaa ja perheesi taloudellista tilannettasi ja käytettävissäsi olevaa rahamäärää tällä hetkellä?				
Tulen/tulemme erinomaisesti toimeen	26	67	7	100%
Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen	27	59	14	100%
Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten	28	57	15	100%
Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista	23	66	11	100%
Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta	20	61	20	100%
<b>Poliittinen asennoituminen</b>				
Vasemmalle	30	60	9	100%
Jonkin verran vasemmalle	27	62	11	100%
Jonkin verran oikealle	27	60	13	100%
Oikealle	33	51	15	100%
En osaa sanoa	18	63	19	100%
<b>Poliittinen aktiivisuus</b>				
EOS2	.	48	52	100%
EOS1	18	57	25	100%
passiivit	13	77	11	100%

kyynikot	20	67	13	100%
aktiivit	22	64	14	100%
aktiivikansalaiset	38	52	10	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>26</b>	<b>60</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Erinomaisesti toimeentulevat sen paremmin kuin jonkin verran tinkimään joutuneet eivät saaneet kiinnostukseensa ”herätystä” jaetusta aineistosta. Tässäkin asiassa näkyy poliittisen aktiivisuuden hyvin voimakas vaikutus, mikä oli vielä hyvin suoraviivainen. EOS –ryhmät eivät kiinnostuneet, kun taas aktiiviset ryhmät lisäsivät aineiston myötä kiinnostustaan. Tässä näkyy taas kaikkein aktiivisimman kansanosan aktiivisuuden kasautuminen. Ongelmaksi nousee tämänkin tarkastelun pohjalta passiivisen ja vähemmän tietävän kansanosan aktivoiminen.

Taulukko 7. Aineistoon tutustuminen ja sen apu keskustelun seuraamisessa (N=879).

#### **Auttoiko kotiin jaettu aineisto keskustelun seuraamista?**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT
Tutustuin				
Luin tarkkaan	76	17	7	100%
Luin osittain	53	24	23	100%
Silmäilin	21	41	38	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

Jälleen käy ilmi, että tarkkaan lukeneet katsoivat aineistosta olleen apua keskustelun seuraamisessa. Huomattavia eroja on EOS –luokissa. Kaikkein aktiivisin osa kansalaisista omaa aina jonkin mielipiteen. Länsimaisissa demokratioissa tämä on kuitenkin nykyisin varsin pieni osa väestöstä; eri tutkimusten mukaan noin 2-5 prosenttia aikuisväestöstä on tietomäärältään ja aktiivisuudeltaan muista selkeästi erottuvia todella aktiiveja, jotka pystyvät esimerkiksi tekemään jaon vasemmistoon ja oikeistoon ideologisilla käsitteillä (Klingemann 1979). Tämä pieni piiri muodostaa poliittisen toiminnan aktiivisen ytimen.

Samoin vielä aineiston osittain lukeneet ilmoittavat suuressa määrin aineiston auttaneen keskustelun seuraamista. Vaikka kyseessä olisikin osittain ”sosiaalisesti hyväksytyn” vastauksen antaminen, niin näyttää siltä, että erilaisella tiedotuksella on toki vaikutuksensa asioiden seuraamiseen. Aktiivit aktivoituvat lisää, mutta passiiviset eivät saa asioiden seuraamiseen ”uutta potkua” eikä apua edes näin kattavasti jaetusta aineistosta. Passiivisten aktivoiminen on toki ongelma kaikilla yhteiskunnallisen toiminnan sektoreilla. Mitään viisasten kiveä ei tähän ole keksitty, sillä useinhan tällaisia kansalaisia elävöittää enemmänkin viisasten kivittäminen.

Taulukko 8. Aineiston apu keskustelun seuraamisessa (N=879).

**Auttoiko kotiin jaettu aineisto keskustelun seuraamista?**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT
<b>Sukupuoli</b>				
Nainen	30	33	36	100%
Mies	35	36	29	100%
<b>Ikä</b>				
Alle 25 v	26	38	36	100%
25- 34 v	24	39	37	100%
35- 49 v	32	38	30	100%
50- 60 v	33	35	32	100%
60-	39	28	33	100%
<b>Koulutus</b>				
peruskoulu	30	47	23	100%
perus+ammattik.	25	62	13	100%
yläaste	25	58	18	100%
yläaste+amm.	22	72	5	100%
opistotaso	31	55	14	100%
yo+opisto	25	65	10	100%
korkeakoulu	25	60	15	100%
<b>Paikkakunta</b>				
Pääkaupunkiseutu	32	34	34	100%
Turku/Tre	35	24	41	100%
Muu kaupunki	33	38	29	100%
Maaseutu	31	34	35	100%
<b>Mihin seuraavista yhteiskuntaluokista katsot kuuluvasi?</b>				
Työväenluokka	31	39	31	100%
Alempi keskiluokka	29	37	34	100%
Ylempi keskiluokka	45	28	28	100%
Yläluokka	33	50	17	100%
En osaa sanoa	24	32	44	100%

**Auttoiko kotiin jaettu aineisto keskustelun seuraamista?**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT
Miten kuvaisit omaa ja perheesi taloudellista tilannettasi ja käytettävissäsi olevaa rahamäärää tällä hetkellä?				
Tulen/tulemme erinomaisesti toimeen	26	67	7	100%
Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen	27	59	14	100%
Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten	28	57	15	100%
Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista	23	66	11	100%
Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta	20	61	20	100%
Asennoituminen politiikkaan				
Vasemmalle	35	33	33	100%
Jonkin verran vasemmalle	36	32	32	100%
Jonkin verran oikealle	32	37	31	100%
Oikealle	41	31	28	100%
En osaa sanoa	24	38	38	100%
Poliittinen aktiivisuus				
EOS2	10	29	62	100%
EOS1	15	35	50	100%
passiivit	25	52	23	100%
kyynikot	25	41	34	100%
aktiivit	31	34	35	100%
aktiivikansalaiset	44	30	26	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

Jaettu aineisto auttoi keskustelun seuraamista vähän enemmän miehillä kuin naisilla. Samoin siitä oli suhteellisesti eniten apua kahdelle vanhimmalle ikäryhmälle. Vähäinen koulutus vahvisti samoin tätä näkemystä (ei kuitenkaan täysin suoraviivaisesti). Tältä osin oli aineistosta selkeästi apua niille, jotka sitä tarvitsivat.

Turkulaiset ja tamperelaiset näkivät muita hieman useimmin aineistosta olleen apua. Ylempi keskiluokka poikkeaa samassa suhteessa melko selvästi muista yhteiskuntaluokista. Elintasoeroilla ei ollut juurikaan vaikutusta. Poliittisessa asennoitumisessa oikealle itsensä asettaneet saivat apua aineistosta. Suurimmat erot ovat nytkin poliittisen aktiivisuuden luokituksissa. EOS –ryhmät eivät osaa sanoa mielipidettään tähänkään kysymykseen. Aktiivit taas näkivät aineiston auttavan keskustelun seuraamista, vaikka periaatteessa näillä ryhmillä on varmaan jo muutenkin muita suuremmat resurssit yhteiskunnallisen keskustelun seuraamiseen.

Perustuslakiin liittyvää aineistoa seurattiin melko laajasti muiltakin kanavilta. Nämä eri välineet käyvät ilmi taulukosta 9. Taulukoituna kussakin tapauksessa ko. välineestä asiaa seuranneiden prosenttiosuus.

Taulukko 9. Perustuslakiuudistuksen seuraaminen erilaisilla tiedotuskanavilla (kanavan ilmoittaneiden prosenttiosuus) (N=1495)

	Sukupuoli	
	Nainen	Mies
Tietolähteet		
Lehtikirjoitukset	25	32
Tv-keskustelut	29	30
Koulu- tai oppilaitos	4	3
Joku muu, mikä?	2	6
En mistään	41	38
Ei osaa sanoa	17	15

	Ikä				
	- 25 v	25- 34 v	35- 49 v	50- 60 v	60v-
Tietolähteet					
Lehtikirjoitukset	12	18	27	34	46
Tv-keskustelut	11	19	29	33	45
Koulu- tai oppilaitos	16	3	3	2	0
Joku muu	3	3	2	1	3
En mistään	50	53	40	32	24
Ei osaa sanoa	20	15	17	17	14

	Koulutus						
	perusk.	perusk.+ amm.	yläaste	yläaste+ amm.	opisto-taso	yo+ opisto	korkea-koulu
Tietolähteet							
Lehtikirjoitukset	27	31	28	23	34	30	45
Tv-keskustelut	33	35	30	25	35	29	36
Koulu- tai oppilaitos	1	2		1	2	2	3
Joku muu	1	1	1	3	4	1	3
En mistään	36	32	42	49	36	40	29
Ei osaa sanoa	19	19	16	13	15	16	11

	Paikkakunta			
	Pääkau-punkis.	Turku/Tamp.	Muu kaup.	Maa-seutu
Tietolähteet				
Lehtikirjoitukset	32	35	30	29
Tv-keskustelut	26	32	31	29
Koulu- tai oppilaitos	5	5	2	4
Joku muu, mikä?	4	3	2	2
En mistään	37	42	38	41
Ei osaa sanoa	17	11	16	17



## Mihin seuraavista yhteiskuntaluokista katsot kuuluvasi?

	Työväen luokka	Alempi keskil.	Ylempi keskil.	Ylä-luokka	En osaa sanoa
Tietolähteet					
Lehtikirjoitukset	25	31	35	6	27
Tv-keskustelut	27	34	35	12	25
Koulu- tai oppilaitos	2	2	4	6	3
Joku muu, mikä?	2	2	3	6	2
En mistään	46	34	34	53	41
Ei osaa sanoa	14	18	14	29	18

## Poliittinen asennoituminen

	Vasem- malle	Jonkin ver- ran vasem- malle	Jonkin ver- ran oikealle	Oikealle	En osaa sanoa
Tietolähteet					
Lehtikirjoitukset	37	34	32	35	18
Tv-keskustelut	36	33	33	34	21
Koulu- tai oppilaitos	4	4	2	2	2
Joku muu	4	2	3	2	1
En mistään	38	33	35	34	50
Ei osaa sanoa	9	15	17	15	17

Miten kuvaisit omaa ja perheesi taloudellista tilannettasi ja käytettävissäsi olevaa rahamäärää tällä hetkellä?

	A	B	C	D	E
Tietolähteet					
Lehtikirjoitukset	21	31	30	24	21
Tv-keskustelut	22	29	32	29	25
Koulu- tai oppilaitos	5	3	3	3	10
Joku muu	4	2	2	1	4
En mistään	43	38	40	36	44
Ei osaa sanoa	.	15	15	21	15

A= Tulen/tulemme erinomaisesti toimeen

B= Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen

C= Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten

D= Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista

E= Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta

## Poliittinen aktiivisuus

	EOS2	EOS1	pas- siivit	kyynikot	aktiivit	aktiivi- kansalaiset
Tietolähteet						
Lehtikirjoitukset	5	15	16	27	34	37
Tv-keskustelut	4	16	20	26	31	41
Koulu- tai oppilaitos	4	5	4	3	4	3
Joku muu	.	3	1	2	3	2
En mistään	57	50	52	44	34	30
Ei osaa sanoa	33	19	13	14	18	13

Miehet seurasivat naisia useammin asiaa lehdistön palstoilta. Mitä vanhempi kansalaisen sitä useammin asiaan tutustuttiin myös lehdistön kautta. Sama trendi oli myös TV:n katselussa eli vapaa-aika mahdollistaa näiden välineiden seurannan. Enemmistö nuorimmista ikäluokista ei oman ilmoituksena mukaan ollut saanut tietoa perustuslakiuudistuksesta mistään tietolähteestä. Koulutus lisää myös lehdistön osuutta.

Paikkakuntien välillä ei ollut eroja. Luokkasamastumisessa selvimmin eroaa yläluokka, mutta kuten edellä on jo kerrottu, siinä on liian vähän tapauksia, jotta sitä voitaisiin verrata luotettavasti muihin luokituksiin. Työväenluokka yhdessä luokkasamastumisen EOS –ryhmän kanssa ei ole saanut tietoa mistään. Elintasoluokissa kaksi keskimääräistä paremmin toimeentulevaa ryhmää ovat saaneet muita useammin tietoja lehdistöstä. Poliittinen vasemmisto/oikeisto-jakolinja ei vaikuta tähän asiaan.

Poliittinen aktiivisuus on jälleen merkittävin selittäjä. Aktiiviset kansalaiset seurasivat näitä asioita sekä lehdistöstä että televisiosta. Molempien kanavien käyttö kasvoi selkeän suoraviivaisesti siirryttäessä EOS –ryhmistä aktiivikansalaisiin. Enemmistö EOS-ryhmistä ja passiivista ei ollut ilmoituksensa mukaan saanut tietoja mistään. Tässä taas näkyy aktiivisen kansanosan poikkeavuus muista. Edes tv ei tavoita passiivisia kansalaisia asiaohjelmilla.

## 2.2. Perustuslakiuudistuksen merkitys kansalaisille

Perustuslakiuudistuksen kokonaismerkitys oli vaikeasti arvioitavissa. Peräti 41 prosenttia ei osannut sanoa kantaansa tässä kysymyksessä. Jos asiaa analysoitaisiin vain aineistoon perehtyneiden osalta (N=879), niin EOS -osuus oli enää 24 prosenttia (kts. Taulukko 10). Taulukoinnit tehtiin pois lukien taulukko 9 kokonaisaineistosta, sillä luokitusten väliset suhteet eivät suurestikaan muuttuneet näiden erilaisten lähtökohtien (N=879 tai N=1495 välillä).

Taulukossa 10 on tarkastelun kohteen vain 879 tapausta. Näin aktiivisuuden aste on hieman korkeampi kuin jäljempänä. Nytkin suurin aktiivisuustaso (luin tarkkaan) poikkeaa suuresti muista ryhmistä. Kaikkia uudistuksia pidettiin hyvin tärkeinä tässä ryhmässä. Silmäilin –ryhmä ei oikein osannut sanoa kantaansa esitettyihin kysymyksiin.

Taulukko 10. Tutustuminen kotiin jaettuun perustuslakikirjaseen (tai perustuslakiaineis-  
toon) ja uudistuksen merkitys (N=879).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei mer- kitystä	Melko turha	Erittäin turhaa	En osaa sanoa	YHT
Tutustuin							
Luin tarkkaan	20	53	12	7	2	7	100%
Luin osittain	5	42	33	7	2	11	100%
Silmäilin	2	19	35	12	2	30	100%
KAIKKI	4	27	33	10	2	24	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.**

Luin tarkkaan	15	29	17	19	14	7	100%
Luin osittain	6	28	24	27	12	4	100%
Silmäilin	3	17	31	25	13	11	100%
KAIKKI	5	21	28	25	12	9	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset  
perusoikeudet).**

Luin tarkkaa	32	41	15	2	3	7	100%
Luin osittain	25	46	18	4	0	7	100%
Silmäilin	19	48	18	4	.	12	100%
KAIKKI	21	47	18	4	0	10	100%

On merkille pantavaa, että tavallisten kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen on kaikkien näiden ryhmien keskuudessa katsottu tärkeäksi uudistukseksi. Aineistoon tutus-  
tumisen aktiivisuus oli omiaan lisäämään asian tärkeyden korostamista eli aktiiviset ihmi-  
set ovat aktiivisia kaikessa toiminnassaan. Perustuslakiuudistuksen tavoitteet presidentin  
valtaoikeuksien vähentämisessä ja tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisäämisessä on  
ainakin tässä suhteessa toteutuneet, kun asiaan tutustuneet kansalaiset pistivät näitä asioita  
tärkeinä.

Taulukon 11 mukaan miesten joukosta löytyi enemmän niitä, jotka pitivät perustuslakiuu-  
distusta turhempana kuin naisilla. Samalla miehet painottivat uudistusta melko tärkeänä  
useammin kuin naiset. Naisilla oli selkeästi enemmän EOS -vastauksia, mikä on yleinen  
piirre naisten vastaamisessa tällaisiin haastatteluihin. Suvi Ronkaisen mukaan naiset koke-  
vat maailman ja yhteiskunnan monimuotoisemmin kuin miehet, jolloin he joutuvat use-  
ammin turvautumaan en osaa sanoa - vastausvaihtoehtoon (Ronkainen 1999, 188-191).

Taulukko 11. Sukupuoli ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
Sukupuoli							
Nainen	2	16	25	7	1	48	100%
Mies	3	21	28	10	5	33	100%
KAIKKI	3	19	26	9	3	41	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.**

Nainen	3	15	27	26	12	17	100%
Mies	5	17	29	22	15	12	100%
KAIKKI	4	16	28	24	14	15	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

Nainen	20	47	11	3	1	19	100%
Mies	15	42	20	6	1	15	100%
KAIKKI	18	44	15	4	1	17	100%

Tutkittaessa presidentin valtaoikeuksien muutosta ja kansalaisten perusoikeuksien vahvistamista tulee eroon selkeitä eroja. Nyt melkein kaikilla vastaajilla oli kanta näihin kysymyksiin (EOS -määrät 15 ja 17 %). Presidentin valtaoikeuksien muutoksen merkityksen painottamisessa ei sukupuolella ollut merkitystä. Tavallisen ihmisten vaikutusmahdollisuuksia painottivat naiset miehiä useammin.

Iän mukaisessa tarkastelussa (taulukko 12) alle 35-vuotiaat eivät osanneet ottaa kantaa tehtyyn perustuslakiuudistukseen. Sen tärkeyttä korostivat kaksi vanhinta ikäryhmää. Alle 25-vuotiaiden kantaa ottamattomuus näkyi myös presidentin vallanvähennystä ja tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisäämistä koskevissa mielipiteissä. Vanhin ikäryhmä piti muita hieman turhempana presidentin valtaoikeuksien karsimista, mutta toisaalta samat ryhmät jakautuivat asiassa, sillä ne pitivät valtaoikeuksien karsimista myös tärkeänä. Kaksi vanhinta ikäryhmää painottivat muita useammin tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisäämisen tärkeyttä.

Taulukko 12. Ikä ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
Ikä							
Alle 25 v	3	9	16	3	2	67	100%
25- 34 v	1	10	26	6	2	54	100%
35- 49 v	2	18	25	9	3	42	100%
50- 60 v	3	22	28	11	4	32	100%
60-	4	31	31	11	3	20	100%
KAIKKI	3	19	26	9	3	41	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen**

Alle 25 v	2	14	21	18	6	40	100%
25- 34 v	2	12	33	22	15	16	100%
35- 49 v	3	17	28	24	13	15	100%
50- 60 v	7	16	26	26	15	10	100%
60-	4	20	27	25	18	6	100%
KAIKKI	3	16	28	24	14	15	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

Alle 25 v	15	30	5	3	1	47	100%
25- 34 v	16	48	13	5	0	18	100%
35- 49 v	17	46	15	4	1	17	100%
50- 60 v	21	46	16	4	2	11	100%
60-	21	42	21	5	1	9	100%
KAIKKI	18	44	15	4	1	17	100%

Koulutus vaikuttaa tutkimusten mukaan laajasti poliittiseen käyttäytymiseen, mutta sillä ei ole juurikaan vaikutusta perustuslakiuudistuksen tärkeyden korostamisessa. Korkeakoulututkinnon suorittaneet korostavat hieman muita enemmän uudistuksen tärkeyttä. Presidentin valtaoikeuksissa on jo selkeitä eroja. Alemman koulutuksen omaavat pitivät uudistusta muita useammin turhana, kun taas korkeakoulun käyneet pitivät tätä uudistusta erittäin tärkeänä. Auktoriteetti-usko on sidoksissa matalaan koulutukseen eli oli odotettavaa, että tämän koulutustason ihmiset reagoivat juuri näin (vrt. Nurmela et al. 1997, 253). Korkeasti koulutetut erottuivat myös kansalaisten perusoikeuksien arvioinnissa, sillä muista koulutusryhmistä poiketen he eivät pitäneet tätä uudistusta niin tärkeänä.

Taulukko 13. Koulutus ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
<b>Koulutus</b>							
peruskoulu	5	20	23	9	4	38	100%
perus+ammattik.	1	19	34	12	3	30	100%
yläaste	2	18	28	13	1	38	100%
yläaste+amm.	2	17	25	9	5	41	100%
opistotaso	3	19	30	9	2	37	100%
yo+opisto	2	19	27	5	3	44	100%
korkeakoulu	4	25	26	11	2	32	100%
KAIKKI	3	20	27	9	3	38	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen**

peruskoulu	6	9	27	25	20	12	100%
perus+ammattik.	3	14	26	28	21	8	100%
yläaste	3	12	28	27	13	18	100%
yläaste+amm.	4	13	30	20	20	14	100%
opistotaso	2	20	30	23	15	10	100%
yo+opisto	3	15	31	27	11	14	100%
korkeakoulu	8	32	26	20	5	9	100%
KAIKKI	4	16	29	24	15	12	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet)**

peruskoulu	22	41	16	2	2	16	100%
perus+ammattik.	21	46	15	3	1	14	100%
yläaste	23	45	10	3	1	18	100%
yläaste+amm.	17	43	17	6	1	16	100%
opistotaso	16	46	21	3	0	13	100%
yo+opisto	20	47	12	6	1	14	100%
korkeakoulu	12	47	22	9		10	100%
KAIKKI	19	45	16	5	1	14	100%

Taulukko 14. Paikkakunta ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
Paikkakunta							
Pääkaupunkiseutu	2	21	20	9	2	46	100%
Turku/Tre		24	30	5	5	36	100%
Muu kaupunki	4	19	29	8	3	38	100%
Maaseutu	3	16	27	9	3	42	100%
KAIKKI	3	19	27	9	3	41	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.**

Pääkaupunkiseutu	4	17	23	30	12	14	100%
Turku/Tre	3	20	19	27	17	13	100%
Muu kaupunki	4	16	30	21	17	13	100%
Maa eutu	4	16	30	22	11	17	100%
KAIKKI	4	16	28	23	14	15	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

Pääkaupunkiseutu	17	46	17	5		15	100%
Turku/Tre	18	47	18	4	1	12	100%
Muu kaupunki	20	45	14	4	1	16	100%
Maaseutu	17	43	16	4	1	20	100%
KAIKKI	18	44	16	4	1	17	100%

Pääkaupunkiseudulla asuvat ottivat muita harvemmin kantaa perustuslakiuudistuksen tarpeellisuuteen. Alueen kantaa ottaneet painottivat kuitenkin muita hieman vahvemmin uudistuksen tärkeyttä. Presidentin valtaoikeuksien karsimisessa Turku ja Tampere eroavat muista alueista. Valtaoikeusuudistuksen tärkeyttä korostettiin näillä paikkakunnilla. Lisäksi Turku ja Tampere olivat jakautuneet kahteen leiriin voimakkaammin kuin muut, sillä näissä kaupungeissa oli myös paljon uudistusta turhana pitäneitä. Suhtautumisessa tavallisten ihmisten perusoikeusuudistuksiin paikkakunnilla ei ollut eroja käytetyn luokituksen puitteissa.

Taulukko 15. Luokkasamastuminen ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
Mihin seuraavista yhteiskuntaluokista katsot kuuluvasi?							
Työväenluokka	4	17	27	8	3	42	100%
Alempi keskiluokka	2	20	29	11	3	36	100%
Ylempi keskiluokka	3	23	24	10	3	36	100%
Yläluokka		12	12	6	6	65	100%
En osaa sanoa	2	17	27	5	3	46	100%
KAIKKI	3	19	27	9	3	39	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.**

Työväenluokka	3	12	27	25	19	15	100%
Alempi keskiluokka	3	16	31	26	13	10	100%
Ylempi keskiluokka	5	24	28	22	11	10	100%
Yläluokka	18	6	24	12	18	24	100%
En osaa sanoa	3	15	26	23	11	22	100%
KAIKKI	4	16	28	24	14	13	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

Mihin seuraavista yhteiskuntaluokista katsot kuuluvasi?

Työväenluokka	25	44	10	2	1	18	100%
Alempi keskiluokka	16	49	18	5	1	11	100%
Ylempi keskiluokka	14	47	19	7	1	12	100%
Yläluokka	-	41	29	6	-	24	100%
En osaa sanoa	18	35	17	5	1	24	100%
KAIKKI	18	45	16	4	1	15	100%

Yhteiskuntaluokista ylempi keskiluokka painotti muita useammin uudistuksen tärkeyttä. Presidentin valtaoikeuksissa tämä ryhmä poikkeaa muista samassa suhteessa. Yläluokan edustajat pitivät tätä uudistusta ”erittäin tärkeänä”, mutta kuten jo useaan otteeseen on käynyt ilmi, niin tässä luokassa on niukasti tapauksia ryhmien väliseen vertailuun. Tavallisten ihmisten perusoikeuksien lisäämistä korostivat työväenluokan edustajat.

Subjekttiivinen hyvinvointi (taulukko 16) ei juurikaan vaikuta arvioihin. Kaikkein huonoimmin toimeentuleva ryhmä korostaa erityisesti tavallisten kansalaisten perusoikeuksia ”erittäin tärkeänä” uudistuksena, mutta yllättävästi prosenttiosuus vaihtoehdossa ”melko tärkeä” on alhaisin.



Taulukko 16. Koettu elintaso ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
Miten kuvaisit omaa ja perheesi taloudellista tilannettasi ja käytettävissäsi olevaa rahamäärää tällä hetkellä?							
Tulen/tulemme							
erinomaisesti toimeen	5	13	23	8	5	45	100%
Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen	3	20	28	9	2	38	100%
Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten	2	20	27	7	3	41	100%
Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista	2	16	23	11	3	46	100%
Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta	4	14	19	13	5	45	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.**

Tulen/tulemme							
erinomaisesti toimeen	5	18	23	21	17	16	100%
Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen	3	19	28	24	12	13	100%
Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten	5	14	30	22	17	12	100%
Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista	2	12	27	27	12	20	100%
Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta	2	20	19	19	13	26	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

Tulen/tulemme							
erinomaisesti toimeen	17	43	10	5	1	23	100%
Tulen/tulemme melko mukavasti toimeen	14	46	19	6	1	15	100%
Pärjään/pärjäämme, kun teen/teemme ostokset harkiten	20	45	14	4	0	16	100%
Joudun/joudumme ajoittain tinkimään ostoksista	19	47	10	2	2	20	100%
Joudun/joudumme tinkimään lähes kaikesta	29	29	15	1		26	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>17</b>	<b>100%</b>

Taulukko 17. Poliittinen asennoituminen ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
Mihin kohtaan sijoittaisit itsesi tällä mittarilla?							
Vasemmalle	7	19	35	6	2	30	100%
Jonkin verran vas.	4	26	22	9	3	36	100%
Jonkin verran oik.	2	17	33	13	3	32	100%
Oikealle	2	25	25	9	3	37	100%
En osaa sanoa	2	13	22	6	3	54	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>27</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>39</b>	<b>100%</b>

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen**

Vasemmalle	2	22	25	26	16	9	100%
Jonkin verran vas.	2	17	27	27	18	9	100%
Jonkin verran oik.	5	18	29	26	2	10	100%
Oikealle	10	22	35	16	9	9	100%
En osaa sanoa	2	9	27	23	15	26	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>28</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>100%</b>

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

Vasemmalle	32	46	11	2	1	9	100%
Jonkin verran vas.	23	47	15	3	0	12	100%
Jonkin verran oik.	13	52	19	5	1	11	100%
Oikealle	12	44	20	10	1	13	100%
En osaa sanoa	20	36	12	3	1	27	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>16</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>

Perustuslakiuudistuksen tärkeyden ilmoittamisessa jonkin verran vasemmalle ja oikealle itsensä ilmoittaneet pitivät tätä uudistusta tärkeänä. Vaikutusta siis on, mutta se ei ole suoraviivaista. Vasemmisto-oikeisto -jaossa näkyy puoluekannan vaikutus. Omalta presidentiltä ei saisi ottaa valtaa pois, kun taas naapurileirin presidentin voi jättää ”vallattomaksi”. Päinvastainen kanta vastaajilla oli tällä jaolla suhtautumisessa kansalaisten perusoikeus uudistukseen, jossa vasemmalle itsenä asettaneet pitivät tuntuvasti useammin uudistusta tärkeänä kuin oikeistoon kuuluvat. Oikeistoon kuuluvat pitivät uudistusta jopa turhana useammin kuin muut.

Taulukko 18. Poliittinen aktiivisuus ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turhaa	En osaa sanoa	YHT
<b>Poliittinen aktiivisuus</b>							
EOS2	.	2	7	1	5	85	100%
EOS1	2	10	17	11	3	58	100%
passiivit	1	7	33	8	4	46	100%
kyynikot	2	15	32	12	4	35	100%
aktiivit	3	20	27	7	2	42	100%
aktiivikansalaiset	5	29	27	8	2	29	100%
KAIKKI	3	19	26	9	3	41	100%
<b>Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.</b>							
EOS2	1	.	8	10	6	75	100%
EOS1	1	10	27	18	16	28	100%
passiivit		9	38	22	13	18	100%
kyynikot	2	16	31	31	14	7	100%
aktiivit	3	16	32	27	13	10	100%
aktiivikansalaiset	8	23	24	22	15	7	100%
KAIKKI	4	16	28	24	14	15	100%
<b>Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet)</b>							
EOS2	6	11	2	2	1	77	100%
EOS1	10	42	12	4	1	32	100%
Passiivit	14	54	13	5	1	13	100%
Kyynikot	15	47	18	6	1	13	100%
Aktiivit	23	45	15	5	0	11	100%
Aktiivikansalaiset	22	47	17	3	1	10	100%
KAIKKI	18	44	15	4	1	17	100%

Poliittisessa aktiivisuudessa näkyy taas vahvasti EOS-ryhmien kantaa ottamattomuus. EOS2 –ryhmä ei ota kantaa juuri mihinkään asiaan eli he näyttävät täysin poliittisen järjestelmämme ulkopuolisilta. Perustuslakiuudistuksen tärkeyteen ei EOS2 –ryhmällä ole kantaa 85 prosentissa tapauksissa (EOS1 58%). Aktiivisimmat ryhmät taas painottavat uudistuksen yleistä tärkeyttä. Aktiivikansalaiset pitivät tärkeänä sekä presidentin valtaoikeuksien vähentämistä että kansalaisten perusoikeuden vahvistamista. Samaa mieltä olivat myös vastaajat luokassa aktiivit.

Taulukossa 19 tarkastellaan vastaajien puoluekannan vaikutusta uudistuksen merkitykseen ja valtaoikeuksien muutosten hyväksymiseen. Puoluekannan mittarina on sen hetkinen äänestyspäätös mahdollisissa eduskuntavaaleissa. Tässä tarkastelussa on otettava huomioon, että kaikki puoluekantansa mieltymyksen osoittaneet eivät käy vaaleissa äänestämässä. Tämä aikomus kuvaa kuitenkin varsin vahvasti vastaajien mahdollista puolueäänestämistä. Perustuslakiuudistuksen tärkeyttä (taulukko 19) korostavat erityisesti päähallituspuolueiden (SDP ja KOK) potentiaaliset äänestäjät.

Taulukko 19. Puoluemieltymys ja uudistuksen merkitys (N=1495).

Jos eduskuntavaalit olisivat nyt, niin minkä puolueen tai muun ryhmittymän edustajaa äänestäisit?

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turhaa	En osaa sanoa	YHT
SDP	4	28	26	6	1	36	100%
KESK	2	20	26	11	3	37	100%
KOK	2	28	26	11	3	30	100%
VAS	10	19	34	8	3	27	100%
RKP	.	29	21	7	14	29	100%
VIHR	4	17	29	8	2	40	100%
KD	4	11	33	15	9	28	100%
PS	.	7	29	21	.	43	100%
Muu puolue	.	15	45	15	10	15	100%
En äänestäisi	3	11	27	12	9	38	100%
En osaa sanoa	1	13	24	8	1	54	100%
En halua sanoa	1	17	24	5	2	51	100%
KAIKKI	3	19	27	9	3	39	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen.**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turhaa	En osaa sanoa	YHT
SDP	2	14	26	34	19	6	100%
KESK	8	25	28	16	12	11	100%
KOK	8	24	33	20	9	6	100%
VAS	6	14	28	23	20	9	100%
RKP	.	29	29	29	7	7	100%
VIHR	3	19	22	27	17	12	100%
KD	4	19	24	31	13	9	100%
PS	.	14	50	14	21	.	100%
Muu puolue	5	15	5	45	20	10	100%
En äänestäisi	.	9	30	19	21	21	100%

En osaa sanoa	1	9	31	26	10	23	100%
En halua sanoa	4	13	32	18	10	24	100%
KAIKKI	4	16	28	24	14	13	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

SDP	27	48	14	2	0	9	100%
KESK	17	47	16	4	2	13	100%
KOK	10	52	21	9	.	8	100%
VAS	33	43	11	1	.	11	100%
RKP	.	50	21	7	7	14	100%
VIHR	23	52	11	3	.	11	100%
KD	11	39	17	6	2	26	100%
PS	36	29	21	7	.	7	100%
Muu	5	55	20	10	5	5	100%
En äänestäisi	22	35	13	7	2	21	100%
En osaa sanoa	15	40	18	5	.	22	100%
En halua sanoa	12	39	14	3	1	31	100%
KAIKKI	18	45	16	4	1	15	100%

”Omalta” presidentiltä (SDP, VIHR ja VAS) ei saisi ottaa valtaa, kun taas toisella kierroksella hävinneet puolueet katsoivat tärkeäksi valtaoikeusuudistuksen. Kansalaisten perusoikeusuudistusta pitivät tärkeinä vasemmistoliiton, demarien ja vihreiden kannattajat. Tässä kysymyksessä on huomiota herättävän korkea EOS -määrä kristillisdemokraateilla (26 %).

### 2.3. Yhteiskunnallinen orientaatio ja perustuslakiuudistus

Analyysia jatkettiin tarkastelemalla vastaajien sijoittumista joillakin yleisillä yhteiskuntaa kuvaavilla ulottuvuuksilla. Lähtökohtana olivat asenneväittämät, jotka kuvaavat varsin katavasti suhtautumista yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Suhtautumiskohteet käyvät ilmi taulukosta 19. Vastaajat vastasivat kysymykseen ”Mihin seuraavista tavoitteista kiinnitetään politiikassa liian paljon huomiota ja mihin taas liian vähän?”. Vastausvaihtoehdot olivat: Aivan liian paljon, jonkin verran liian paljon, sopivasti, jonkin verran liian vähän, aivan liian vähän ja EOS. Vastausvaihtoehdot ”aivan liian paljon” ja ”jonkin verran liian paljon” yhdistettiin tässä analyysissä yhdeksi luokaksi, sillä vastauksia ”aivan liian paljon” oli useissa tavoitteissa hyvin vähän.

Tavoitteista tehtiin faktorianalyysi, jonka tarkoituksena on luoda ns. piilevät piirteet aineiston sisällä olevista riippuvuuksista. Tässä tapauksessa ne ovat ulottuvuuksia, joiden mukaan kansalaiset havainnoivat ja jäsentävät yhteiskuntaa. Cattelin Scree- testin mukaan analyysiin valittiin 6 faktoria eli nämä ulottuvuudet mittaavat muuttujien välistä yhteisvaihtelua eivätkä vain satunnaisvaihtelua.

Kuuden faktorin malli (taulukko 20) selittää yhteensä 36 prosenttia kaikkien tavoitteiden yhteisvaihtelusta. Ensimmäinen ulottuvuus yksinään 11 prosenttia. Ensimmäiselle ulottuvudelle tulee suurimman latauksensa mukaan useita tavoitteita. Näistä suuri osa jakautuu

hyvinkin tasaisesti monelle eri ulottuvuudelle eli ne eivät selitä kovinkaan hyvin tämän ulottuvuuden sisältöä. Sosiaali- ja terveyspalveluiden parantaminen ja työntekijöiden työuupumuksen vähentäminen ovat selkeimmin ulottuvuutta selittävät tavoitteet. Näiden lisäksi moni muukin tavoitteista sisältyy faktorille annettuun nimeen sosiaalinen hyvinvointi.

Taulukko 20. Poliittisten tavoitteiden faktorianalyysi varimax-rotatation tuottamat faktorit.

	Faktorit					
	1	2	3	4	5	6
sos.terv.parantaminen	,59		,20	,16		
työuupumus,56		,15		,20		
kunnalliset palvelut	,53	-,13	,37	,20		
työsuhdeturva	,52		-,15	,12	,23	
inflaatio	,49	,17		,20		
kaup.sos.ongelmat	,48		,20	,10	,19	
tuloerot	,47		,24	,35	,21	-,13
syrjäytyminen	,45	-,12	,33	,39	,15	-,11
rikollisuus	,44	,12	,26			,12
asunnot	,42		,12	,13	,22	
veronalennus	,41	,40	-,22			
HV:n säilyminen	,32	-,18	,20	,22	,20	
työvoimakustannukset		,63	,25			
kilpailukyky	,61	,23				
julkisten menojen väh.		,55				,16
yksityistäminen		,44	-,11			,16
sosiaalisäästöt		,39	-,15			,13
velan lyhentäminen		,37				,32
maan talous,32	,33		,21		,29	
sos.tuk. väärinkäyttö	,30	,32			-,14	,22
alue-erot	,17		,69	,18		
muuttoliike,20		,66				
työttömyys	,43		,17	,69		
työllisyys	,42	,12	,19	,67		
luonnonsuojelu	,16				,51	-,12
sukup. tasa-arvo	,14				,49	
rasismi		-,10			,45	-,15
koulutus	,30			,17	,38	,18
EU:n laajentuminen	-,20				,24	,23
maanpuolustus		,19				,46
energian saanti	,10	,23				,42

ilmoitettuna vain itseisarvon ,10 ylittävät lataukset

1=sosiaalinen hyvinvointi

2= kilpailukyky

3=alueelliset erot

4= työttömyys

5= sosiaalinen moraal

6= isänmaa

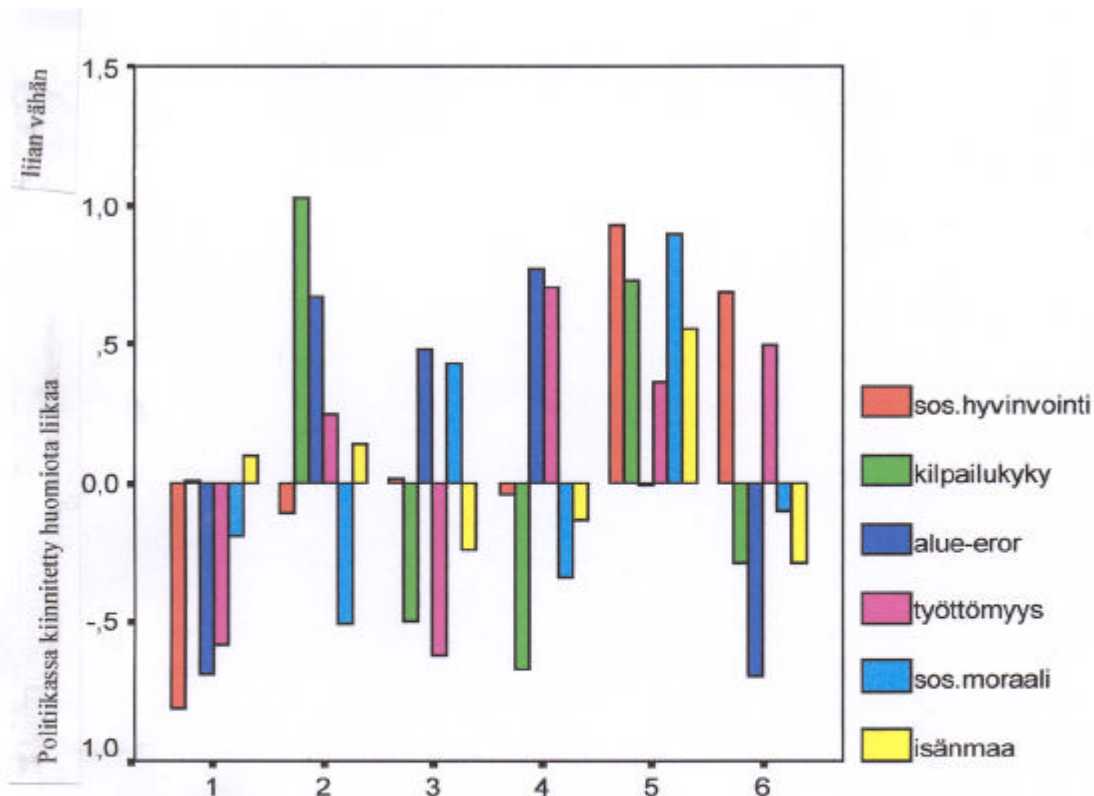
Toinen ulottuvuus selittyy markkinavoimien merkityksellä. Tämän vuoksi ulottuvuus olisi voitu nimittää kilpailukyvyn sijaan myös markkinavoimiksi. Kolmas ulottuvuus on alueelliset erot, missä latautuvat muita selkeämmin maan alueellisten erojen kaventaminen ja maan sisäisen muuttoliikkeen hillitseminen. Nämä kaksi tavoitetta eivät lataudu voimakkaasti muilla ulottuvuuksilla.

Neljännellä ulottuvuudella sijaitsevat vain työttömyyden vähentäminen ja työllisyyden parantaminen. Näiden kahden välillä on teknistä riippuvuutta tavoitteiden kuvatessa samaa asiaa. Viidennen faktorin nimeksi tuli sosiaalinen moraalii, sillä siinä saivat latauksia tähän aiheeseen liittyvät tavoitteet (katso tarkemmin Sänkiaho & Rantala 1988, 28-31). Kuudennella faktorilla olivat enää maanpuolustuskyvystä huolehtiminen ja energian saannin turvaaminen, joiden perusteella ulottuvuus nimitettiin isänmaaksi.

Nimetyt poliittisten tavoitteiden ulottuvuudet ovat osin selkeästi perinteisen puoluepoliittisia. Sosiaalinen hyvinvoinnin ja työttömyyden korostaminen ovat olleet aina vasemmistolaisia, alueelliset erot taas Suomen keskustan teemoja viimeisten hallitusten aikoina, kun puolueen mielestä sateenkaarihallitus on politiikallaan jakanut maan selkeästi kahtia. Kilpailukyvystä huolehtiminen ja isänmaa ovat perinteisiä kokoomuslaisia tavoitteita. Sosiaalinen moraalii, johon tässä analyysissä kuuluivat luonnon ja ympäristön suojelu, sukupuolten tasa-arvon edistäminen, rasmin ja muukalaisvihan vähentäminen ja koulutuksen tasa-arvoisuuden lisääminen, ei ole perinteinen jakopoliittinen kysymys. Se on asiakokonaisuus, jonka mukaan humanien arvojen kannattajat pyrkivät suunnistamaan.

Ulottuvuuksista laskettiin faktoripisteet, joiden avulla kukin vastaaja saatiin sijoitetuksi kullekin ulottuvuudelle. Faktoripisteet ovat standardoitu mittari, jonka keskiarvo on aina nolla ja hajonta yksi. Kuviossa 2 on kuvattu eräiden ryhmien tapausten sijoittuminen kahdella edellä mainitulla faktoriulottuvuudella.

Kuvio 1. Yhteiskunnallisen orientaation ryhmät kuudella faktoriulottuvuudella



Yhteiskunnallisen orientaation ryhmät

1="hyvinvointi hoidettu" (379)

3="alue+sosiaalinen moraali" (273)

5="hyvinvointivaltion turvaaminen" (174)

2="kilpailukyky" (211)

4="kehitysalueet" (209)

6="vähäosaisten asia" (249)

Analyysia jatkettiin ryhmittelyanalyysilla. Se tuottaa onnistuneessa tapauksessa melko samankokoisia mahdollisimman homogeenisiä ryhmiä, jotka poikkeavat sisällöllisesti mahdollisimman paljon toisistaan. Analyysi suoritettiin aluksi 5-7 ryhmällä, joista valittiin kuuden ryhmän ratkaisu. Nämä ryhmät käyvät ilmi kuviosta, jossa ryhmät on kuvattu kuudella faktoriulottuvuudella. Ryhmittelyanalyysista ja sen käyttötavoista katso tarkemmin Sänkiäho 1974, 96-108. Uudet ryhmät ovat yllättävän samansuuruisia (koot vaihtelivat 174 ja 379 välillä). Mukana ei ole yhtäkään kovin suurta tai pientä ryhmää. Kuusi ulottuvuutta isänmaa –ulottuvuutta lukuunottamatta vaihtelevat huomattavasti näissä syntyneissä luokituksissa. Näin ollen syntyneet ryhmät poikkeavat monelta osin selkeästi toisistaan.

Kuvion 1 informaatio antaa pohjan etsiä soveltuvia nimiä näille kuudelle ryhmälle. Ensimmäinen ryhmä katsoo, että sosiaaliseen hyvinvointiin, alueellisten erojen tasaamiseen ja työttömyyden hoitoon on kiinnitetty aivan liikaa huomiota. Ryhmä muodosti ääriyhmän sosiaalisen hyvinvoinnin korostamisen kritisoijana ja oli liki ääriyhmänä myös alueellisten erojen liiallisen julkisuuden kritisoijina. Faktoripisteet saavat suuria positiivisia arvoja, jos



sen sisältämiin tavoitteisiin on kiinnitetty vastaajan mielestä liian vähän huomiota. Tämän asian selventämiseksi voi tutustua myös kuvion 2 informaatioon. Ensimmäinen ryhmä sai nimekseen ”hyvinvointi hoidettu”, sillä sen mukaan näihin kysymyksiin oli osoitettu liikaa huomiota. Nimitykset ovat lainausmerkeissä, sillä nyt on kyse jo toisen vaiheen sosiaaliteollisesta ”runoilusta”. Onhan jo faktorien nimeäminen monitulkinnallista ja uusi tulkinan taso vain lisää tätä tukinnallisuutta.

Toinen ryhmä sai nimekseen ”kilpailukyky” vaikka esimerkiksi nimi ”markkinavoimia ihannoivat” sopisi ehkä myös nimeksi. Tähän ryhmään kuuluvat poikkeavat suuresti muista juuri kilpailukyky –ulottuvuudella ollen selkeästi ääriyhmä ja alueiden eroissa. Hieman yllättävästi heidän mielestään alueiden erilaistumiseen on kiinnitetty liian vähän huomiota. Onko EU:n myötä levinnyt maahamme näkemys markkinavoimien keskittävän vaikutuksen kompensoinnista aluepolitiikan keinoin?

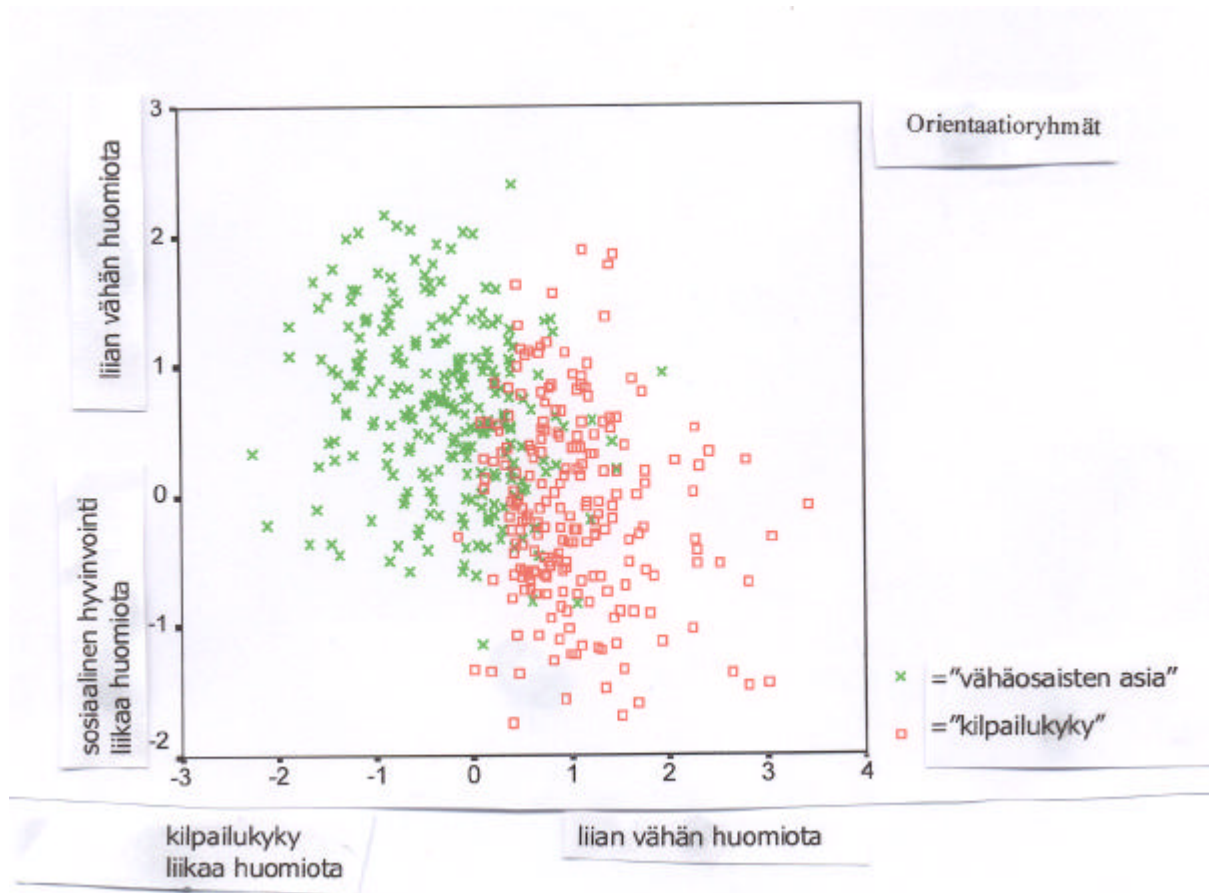
Kolmannen ryhmän nimittäminen oli ongelmallista. Tähän ryhmään kuuluvat katsoivat, että alueellisiin eroihin ja sosiaaliseen moraalien kysymyksiin on kiinnitetty liian vähän huomiota, kun taas työttömyys (ääriyhmä tässä suunnassa) ja kilpailukyky on saanut liikaa huomiota osakseen. Kun kattavaa nimeä ei saatu aikaiseksi, oli ratkaisuna tekninen ”nimi-hirviö” ”alue + sosiaalinen moraalit”. Tämä kuvaa niitä ulottuvuuksia, jotka olivat jääneet ryhmän mielestä liian vähälle huomiolle.

Neljäs ryhmä on sisällöllisesti varsin selkeä. Nimi ”kehitysalueet” kuvastavat niitä ongelmia, mitkä johtuvat maamme alueellisista kehityseroista ja mitkä myös tulevat vastauksissa esiin ryhmän katsoessa alueellisten erojen ja työttömyyden hoidon jääneen liian vähälle huomiolle. Kummallakin ulottuvuudella neljäs ryhmä muodosti ääriyhmän. Näiden lisäksi se oli ääriyhmä myös kilpailukyky –ulottuvuudella sen liiallisen korostamisen kritisoijina.

Viidennen ryhmään kuuluvat katsovat liki jokaisen faktoriulottuvuuden olleen liian vähäisen huomion kohteena. Se on kuitenkin ääriyhmänä sosiaalisen hyvinvoinnin –ulottuvuudella ja sosiaalisella moraalilla. Näiden pohjalta nimeksi annettiin ”HV:n (hyvinvointivaltion) turvaaminen”. Kuudes ryhmä katsoi olleen puutteita sosiaalisen hyvinvoinnin ja työllisyyden asioiden hoitamisessa, josta nimi ”vähäosaisten asia”

Kuviossa 2 on esitetty kahden ryhmän (”kilpailukyky” ja ”vähäosaisten asia”) tapausten sijainti sosiaalisen hyvinvoinnin ja kilpailukyky –ulottuvuuksilla. Arvoista havaitaan, että kilpailukykyyn ulottuvuudella nämä kaksi ryhmää eroavat selkeästi toistaan. Onhan ”kilpailukyky” –ryhmä ääriyhmä tällä ulottuvuudella. Sosiaalisen hyvinvoinnin suunnassakin ryhmien välillä on eroja, mutta ei yhtä selkeästi kuin kilpailukykyssä. Kuvio 2 osoittaa, että ryhmät ovat hyvinkin erilaisia ainakin näillä kahdella ulottuvuudella. On muistettava, että ratkaisu perustui kaikkiin kuuteen faktoriulottuvuuteen, jotka eivät kuitenkaan kaikki ole ryhmien välisten jakojen syntymistä ajatellen yhtä merkittäviä.

Kuvio 2. ”Kilpailukyky” ja ”vähäosaisten asia” – ryhmien tapausten jakautuminen kilpailukyky ja sosiaalinen hyvinvointi faktoriulottuvuuksilla.



Taulukko 21. Poliittisen aktiivisuuden ja yhteiskuntaan orientoitumisen ryhmien välinen yhteys (absoluuttiset luvut).

	EOS2	EOS1	passiivit	kyynikot	aktiivit	aktiivi-kansal.	YHT
"hyvinvointi hoidettu"	59	54	39	67	72	88	379
"kilpailukyky"	1	20	19	45	53	73	211
"alue+sos.moraali"	3	17	21	49	81	102	273
"kehitysalueet"	4	16	20	44	50	75	209
"HV:n turvaaminen"	6	16	16	33	44	59	174
"vähäosaisten asia"	11	31	19	57	58	73	249
<b>KAIKKI</b>	<b>84</b>	<b>154</b>	<b>134</b>	<b>295</b>	<b>358</b>	<b>470</b>	<b>1495</b>

Taulukon 21 kahdella keskeisellä uudella muuttujalla ei näytä juurikaan olevan yhteyksiä. Suoritettu khi-neliö -testi tuki tätä väitettä, sillä senkään mukaan ei ollut mitään tilastollisesti merkitsevää yhteyttä näiden muuttujien välillä. EOS –ryhmät kuitenkin valtaosaltaan kuuluvat ”hyvinvointi hoidettu” –ryhmään. Tämä ryhmä lienee siis osittain myös eräänlainen EOS –ryhmittymä yhteiskunnallisen orientaation ryhmittelyssä. Muilta osin jakautumat ovat hyvin tasaisia.

Taulukko 22. Yhteiskunnallisen orientaation ryhmät ja kotiin jaettuun perustuslakiaineistoon tutustuminen (N=1495).

**Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä jaettiin koteihin Suomen uusi perustuslaki ja sen selitysoapas. Tutustuitko kotiin jaettuun perustuslakikirjaseen (tai perustuslakiaineistoon)?**

	Luin tarkkaan	Luin osittain	Silmäilin	En luke- nut	En ole nähty	YHT
"hyvinvointi hoidettu"	4	9	31	30	25	100%
"kilpailukyky"	3	17	42	24	14	100%
"alue+sos.moraali"	3	15	44	26	12	100%
"kehitysalueet"	5	22	47	21	5	100%
"HV:n turvaaminen"	5	18	43	22	13	100%
"vähäosaisten asia"	3	13	41	22	22	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>40</b>	<b>25</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>

Ryhmittelyanalyysin tuottama luokittelu on varsin selitysvoimainen selitettävien tekijöiden suhteen. Vain poliittinen aktiivisuus pääsee selitysvoimassaan lähelle tätä muuttujaa. Erityisesti ryhmän "kehitysalueet" -jäsenet ovat tutustuneet huolella aineistoon, sillä vain 5 prosenttia tähän ryhmään kuuluvista ei ollut nähnyt koko aineistoa. Aktiivisia ryhmiä ovat myös "hyvinvointivaltion turvaaminen" ja "kilpailukyky". Passiivisin ryhmä on "hyvinvointi hoidettu", mikä selittyy edellä esitetyllä yhteydellä poliittisen aktiivisuuden EOS -ryhmiin.

Taulukko 23. Yhteiskunnallisen orientaation ryhmät ja aineiston herättämä kiinnostus keskustelun seuraamiseen (N=879).

**Herättikö kotiin jaettu aineisto kiinnostuksen seurata uuteen perustuslakiin liittyvää keskustelua (esim. julkista keskustelua presidentin valtaoikeuksista)**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT.
"hyvinvointi hoidettu"	21	62	17	100%
"kilpailukyky"	33	56	11	100%
"alue+sos.moraali"	25	61	14	100%
"kehitysalueet"	28	56	16	100%
"HV:n turvaaminen"	32	53	15	100%
"vähäosaisten asia"	21	69	10	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>26</b>	<b>60</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>

Poliittisen aktiivisuuden mittari selitti enemmän kuin luotu ryhmittely kiinnostuksen herättämisestä. Toki nytkin eroja löytyy eli "kilpailukyky" ja "hyvinvointivaltion turvaaminen" -ryhmät ovat muita enemmän saaneet kimmoketta aineistoon perehtymisestä.

Taulukko 24. Yhteiskunnallisen orientaation ryhmät ja aineiston apu keskustelun seuraamisessa (N=879).

**Auttoiko kotiin jaettu aineisto keskustelun seuraamista?**

	Kyllä	Ei	En osaa sanoa	YHT
"hyvinvointi hoidettu"	31	32	38	100%
"kilpailukyky"	36	33	31	100%
"alue+sos.moraali"	38	31	32	100%
"kehitysalueet"	32	37	30	100%
"HV:n turvaaminen"	29	37	34	100%
"vähäosaisten asia"	29	41	29	100%
<b>KAIKKI</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>100%</b>

Tässä kohden erot ryhmien välillä ovat yllättävän pienet. Ryhmissä ”alue +sosiaalinen moraali” ja ”kilpailukyky” aineisto auttoi keskustelun seuraamista. Edeltävässä analyysissä oli monia muuttujia, jotka selittävät asiaa paljon vahvemmin. Tällaisia tekijöitä olivat mm. ikä eli kaikkien vanhimmat ikäluokat katsoivat hyötynsä aineistosta ja poliittinen aktiivisuus, missä luokituksessa aktiivit kansalaiset olivat jälleen kerran erossa muista tämän muuttujan luokituksista.

Taulukko 25. Perustuslakiuudistuksen seuraaminen erilaisilla tiedotuskanavilla (prosenttia ilmoittanut tämän kanavan)

Tietolähteet	"hyvinv. hoidettu"	"kilpailukyky"	"alue+sos.moraali"	"kehitysalueet"	"HV:n turv."	"vähäos. asia"	YHT
Lehtikirjoitukset	21	31	34	35	29	27	28
TV-keskustelut	21	35	36	37	34	21	29
Koulu- ja oppilatos	5	2	4	1	2	5	3
Joku muu, mikä?	1	1	4	1	3	3	2
En mistään	46	37	34	29	43	47	39
EOS	19	16	12	18	17	13	16

Lehtikirjoitukset olivat tärkeä tietolähde ”kehitysalue”- ja ”alue+sosiaalinen moraali” -ryhmien ihmisille. Heitä aktiivisemmin lehtikirjoituksista olivat saaneet tietoa edellä tarkasteluista ryhmistä vain korkeakoulututkinnon suorittaneet, aktiivikansalaiset ja aktiivit. TV-keskustelujen maininta tietolähteenä on niin ikään varsin korkealla tasolla monella ryhmällä (34-37%), jonka tason ylittävät varsin harvat edellä analysoidut osaluokat.

Koulun ja jonkin muun tietolähteen mainitseminen on nytkin varsin satunnaista. En mistään -vastauksia on suuressa määrin seuraavilla ryhmillä: ”vähäosaisten asia” ”hyvinvointi hoidettu” ja ”hyvinvointivaltion turvaaminen”. ”Kehitysalueet” -ryhmässä vastaajat jäivät oman ilmoituksensa mukaan vaille informaatiota harvemmin kuin muut.

Perustuslakiuudistuksen yleistä merkitystä ja suhtautumista sen huomattaviin (samalla myös tunnetuimpiin) muutoksiin (presidentin valtaoikeuksien vähentämistä ja tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisäämistä) analysoitiin myös tässä uudessa luokituksessa.

Taulukko 26. Yhteiskunnallisen orientaation ryhmät ja uudistuksen merkitys (N=1495).

**Mikä mielikuva sinulla on tehdystä perustuslakiuudistuksesta.**

	Erittäin tärkeä	Melko tärkeä	Ei merkitystä	Melko turha	Erittäin turha	En osaa sanoa	YHT
"hyvinvointi hoidettu"	2	15	20	6	2	55	100%
"kilpailukyky"	1	20	34	13	4	28	100%
"alue+sos.moraali"	2	22	30	7	1	38	100%
"kehitysalueet"	3	19	31	11	4	32	100%
"HV:n turvaaminen"	5	21	22	6	4	41	100%
"vähäosaisten asia"	4	18	23	9	4	42	100%
KAIKKI	3	19	26	9	3	41	100%

**Presidentin valtaoikeuksien vähentäminen**

"hyvinvointi hoidettu"	3	14	25	21	9	29	100%
"kilpailukyky"	8	18	33	23	12	7	100%
"alue+sos.moraali"	2	20	30	27	13	8	100%
"kehitysalueet"	6	21	30	25	12	7	100%
"HV:n turvaaminen"	3	16	27	24	20	11	100%
"vähäosaisten asia"	3	10	26	24	21	17	100%
KAIKKI	4	16	28	24	14	15	100%

**Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen (esim. sosiaaliset perusoikeudet).**

"hyvinvointi hoidettu"	6	36	18	6	1	33	100%
"kilpailukyky"	13	43	24	8	1	11	100%
"alue+sos.moraali"	21	53	15	2	1	8	100%
"kehitysalueet"	18	54	12	5	1	10	100%
"HV:n turvaaminen"	37	43	8	1	1	10	100%
"vähäosaisten asia"	23	43	10	4	0	19	100%
KAIKKI	18	44	15	4	1	17	100%

Uudistuksen yleisen merkityksen arvioinnissa erottuvat ryhmät ”hyvinvointivaltio turvaaminen” ja ”alue+sosiaalinen moraali”. ”Kilpailukyky” –ryhmästä löytyi suhteellisesti eniten niitä, jotka pitivät uudistusta turhana. Tämä onkin ymmärrettävää, sillä markkinavoimien ”kaikkivoipaisuuteen” uskovat eivät helposti näe mitään merkitystä tällaisessa uudis-

tuksessa. ”Hyvinvointi hoidettu” –ryhmä on tässä, kuten myös muissa arviointikysymyksissä, useammin ilman kantaa kuin muut ryhmät.

Presidentin valtaoikeuksien karsiminen saa tunnustusta ryhmissä ”kehitysalueet” ja ”kilpailukyky”. ”Vähäosaisten asia”- ja ”hyvinvointivaltio turvaaminen” –ryhmät eivät pitäneet tästä uudistuksesta. Tavallisten kansalaisten perusoikeuksien lisääminen saa todella tunnustusta ”hyvinvointivaltio turvaaminen” –ryhmään kuuluvilta. Tässä suhteessa se poikkeaa suuresti kaikista muista analyysin kohteina olleista osaluokista. Vasemmistoliittolaiset sijoittuivat tässä kysymyksessä ”kak-kossijalle”. Perusoikeuksien tärkeyttä korostivat myös seuraavat ryhmät: ”alue+so-siaalinen moraal” ja ”vähäosaisten asia”. ”Kilpailukyky” -ryhmä piti tätäkin uudistusta vähemmän tärkeänä kuin muut.

#### 2.4. Mitä perustuslaissa uudistettiin?

Perustuslakien uudistamisen sisältöjä tiedusteltiin vastaajilta avoimella kysymyksellä ennen strukturoituja arviointikysymyksiä. Liki kaikki vastaajat tekivät merkinnän tähän kohtaan. Suurin vastausluokka oli kuitenkin EOS, ”ei voi vähempää kiinnostaa”, ”en muista”, ”en lukenut niin tarkkaan” jne. Yhteensä 773 vastaajaa osoitti tietämättömyyttään tällä tavoin.

Muista vastauksista nousi selkeästi esiin presidentin valtaoikeuksien vähentäminen (kaikkiaan 393 mainintaa). Selittävä tekijä oli presidentinvaalit, jolloin tästä aiheesta taitettiin peistä varsin laajasti. Kansalaisten perusoikeuksien lisääminen sai vain 15 mainintaa ja muut seikat vielä tätäkin vähemmän. Spontaani tietäminen uudistuksesta oli näin ollen varsin hataraa.

### 3. JOHTOPÄÄTÖKSET

Teoreettiset mallit, joita ei pystytty aineiston vuoksi mittaamaan aivan eksaktisti, ovat tässäkin analyysissä osoittaneet toimivuutensa. Sosio-rakenteelliset tekijät eivät juurikaan selittäneet kansalaisten asiaan tutustumista ja uudistusten perusteluja. Poliittinen aktiivisuus ja yhteiskunnallinen orientaatio, jotka puolestaan eivät juurikaan korreloituneet toisiinsa, olivat selvästi parhaat selittäjät.

Ikä ja koulutus olivat rakennetekijöistä useissa tapauksissa varsin hyviä selittäjiä. Kuitenkin näiden kahden muuttujan vakiointi tuotti tuloksen, jossa kolmiluokkaisessa luokituksessa kahdella nuorimmalla ikäryhmällä aineiston tutustumisen aktiivisuus (taulukko 4) selittyi koulutuksen lisääntymisellä, mutta kaikkein vanhimmilla (yli 50V.) oli vaikutusuhde päinvastainen. Asuinpaikka, luokkasamastuminen ja subjektiivinen arvio elintasosta ei juurikaan selittänyt analyysin kohteina olleita tekijöitä.

Kuten jo edellä on esitetty, kotiin jaettu aineisto nousee varsin heikosti kansalaisten mielenkiinnon kohteeksi. Mielenkiinto asiaan tulee olla jo etukäteen, jotta tähän aineistoon tartutaan ja siitä katsotaan olevan hyötyä asioiden seuraamisessa. Tällöin tulee ottaa huomioon, että aktiivisia kansalaisia oli otoksessa (ja niin ollen myös koko kansassa) suhteellisen paljon eli toki kaikupohjaa tällaisille aineistoille löytyy. Toisaalta tämä kansaosa saa tarvittavan informaation muutenkin haltuunsa. Todella tietoa tarvitsevat eivät kostu suuriakaan tällaisesta kaiken kattavasta jaosta.

Vaikka tämäkin tutkimus osoittaa, että noin 15-20 prosenttia kansalaisista on täysin poliittisen toiminnan ulkopuolella, niin kuitenkin politiikkaviihamielisiä on vähän ja kansanvaltaista järjestelmäämme ei juuri kukaan aseta kyseenalaiseksi. Näin ollen politiikalla on oma sijansa yhteiskunnassa, ja kuten tämäkin tutkimus osoittaa, poliittiset tekijät selittävät suurelta osin tällaistaikin suhteutumista lakiuudistuksiin.

Spontaani tietämys (avoin kysymys) perustuslakiuudistuksen sisällöstä antaa osin heikon kuvan suomalaisten tiedoista. Vain presidentin valtaoikeuksien karsiminen oli mennyt perille ja sekin varmaan presidentinvaalien kautta. Toisaalta kansalaismielipiteen syntymiseen tarvitaan aina laajaa lehdistössä ja tv:ssä käytyä keskustelua. Tästä esimerkkinä käyty EU-kansanäänestys, jolloin ei osaa sanoa –vastaajien määrä väheni ennen vaalia ja lopulta moni entinen epävarmakin pystyi ottamaan vaaleissa kantaa (Pesonen 1994 ja Sänkiaho 1994).

Oikeusvaltioperinne elää maassamme voimakkaana, ja se on nyt kansalaisten uusien perustuslaillisten perusoikeuksien myötä sidottu hyvinvointivaltiokehitykseen. Näin ollen perustuslakiuudistus on ollut merkityksellinen ja suuri osa kansalaisistakin on tämänkin tutkimuksen mukaan samaa mieltä.

## Lähdekirjallisuus

Barnes, Samuel H. & Max Kaase & et al. (1979): *Political Action Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.

Bennulf, Martin & Per Hedberg & Pern Arnt Petterson & Pertti Pesonen (1998): *Political Participation*. Teoksessa Jenssen, Anders Todal et al. (eds): *To Join or Not to Join Three Nordic Referendums on Membership in the European Union*. Scandinavian University Press, Oslo, 102-126.

Borg, Sami (1996): *Velvollisuus vaikuttaa* Tutkimus suomalaisten äänestysosallistumisen perusteista ja eduskuntavaalien äänestysprosentin laskusta. *Acta Universitatis Tamperensis ser A* vol. 491.

Dalton, Russel J. (1984): *Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies*. *Journal of Politics* 46: 264-284.

Gabriel, Oscar W. & Jan W. van Deth (1995): *Political Interest*. Teoksessa Jan W. van Deth & Elinor Scarbrough (ed.): *The Impact of Values*. Oxford: Oxford University Press, 390-411.

Hallberg, Pekka & et al, (2000): *Perusoikeudet*. Helsinki, WSLT.

Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald (1990): *Culture Shift*. Princeton: Princeton University Press.

Klingemann, Hans D: (1979): *The Background of Ideological Conceptualization*. Teoksessa Barnes, Samuel H. & Max Kaase & et al.: *Political Action*, 255-277.

Nurmela, Sakari & Juhani Pehkonen & Risto Sänkiaho (1997): *Viiltoja suomalaiseen yhteiskuntaan Katsaus suomalaisten asenteiden ja arvojen kehitykseen*, teoksessa *Suomen tulevaisuus - taloudesta arvoihin*. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston tulevaisuusse-lonteko eduskunnalle osa II, Valtioneuvoston kanslia julkaisusarja 1997/6 s.159-275.

Pesosen, Pertti (1994): *EU-kannan pohja ja perustelut*. Teoksessa Pertti Pesonen (toim.): *Suomen EU-kansanäänestys 1994 Raportti äänestäjien kannanotoista*. Painatuskeskus Oy, 84-95.

Pesosen, Pertti & Risto Sänkiaho & Sami Borg (1993): *Vaalikansan äänivalta Tutkimus eduskuntavaaleista ja valitsijakunnasta Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Juva, WSOY.

Ronkainen, Suvi (1999): *Ajan ja paikan merkitsemät. Subjektiviteetti, tieto ja toimijuus*. Helsinki, Gaudeamus.



Sänkiaho, Risto (1974): Temput ja kuinka ne tehdään Monimuuttujamenetelmät kansan palvelijoina. Jyväskylän yliopisto, Kasvatustieteiden tutkimuslaitos, Julkaisuja 220/1974 4. uudistettu painos.

Sänkiaho, Risto (1994): Puoluesidonnaisuutta vai sitoutumattomuutta. Teoksessa Pertti Pesonen (toim.): Suomen EU-kansanäänestys 1994 Raportti äänestäjien kannanotoista. Painatuskeskus Oy, 164-173.

Sänkiaho, Risto & Harri Rantala (1988): Ydinvoima ja yhteiskunta. Tampereen yliopisto Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitos Sarja A 57/1988.