

LAKIALOITE 11/2005 vp

Laki neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä koskien sopimusta Euroopan unionin perustus- laista

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa ehdotetaan neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämistä koskien Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten neuvottele-

maa sopimusta Euroopan unionin perustuslaista. Aloitteen mukaan kansanäänestys järjestettäisiin 21.5.2006.

ALOITTEEN PERUSTELUT

1. Yleistä kansanäänestyksen tarpeellisuudesta käytyyn keskusteluun

Sopimuksessa Euroopan unionin perustuslaista viitataan EU:n kaksoislegitimiteettiin: "Tällä perustuslailla, joka ilmentää Euroopan kansalaisten ja valtioiden tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä, perustetaan Euroopan unioni...". Kansalaisilla voidaan katsoa siis olevan keskeinen osa perustuslain hyväksymisessä. Kansalaisten tahdon ilmenemisen kannalta on tärkeää, että myös Suomessa kansalaiset saavat ilmaista oman kantansa perustuslakiin kansanäänestyksessä.

Ne tahot, joiden mielestä kansanäänestystä ei tarvita, ovat korostaneet perustuslakisopimuksen teknistä luonnetta eli sitä, että asiakirja vain kokoaa yksiin kansiin nykyisin hajallaan perustamissopimuksissa ja EY:n tumioistuimen oikeuskäytännössä olevan perustuslaillisen oikeussäädösaineiston. Monet EU-oikeuden asian-

tuntijat ovat todenneet, että perustuslakisopimukseen sisältyy nykyisten oikeudellisten aineiden lisäksi myös aidosti uusia elementtejä, joiden myötä EU:n toimivalta laajenee, EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmä muuttuu ja kansalaisten oikeusasema kehittyy. Nämä muutokset vaikuttaisivat asiantuntijoiden mukaan myös EU:n perusluonteeseen ja jäsenvaltion oikeusjärjestyksen perusteisiin, joten väite, että EU:n perusluonne ei muutu, ei ole kiistaton. Eurooppalaisessa keskustelussa EU:n perustuslaki nähdään virstanpylväänä ja uuden alkuna eikä pelkkänä sopimusmuutoksena muiden sopimusmuutosten välissä. Tämä on ilmaistu esimerkiksi EU:n tulevaisuuskonventtia evästäneessä Laekenin huippukokouksessa (2001), jonka julistuksessa EU:n todettiin olevan tienhaarassa.

Kansanäänestystä tarpeettomana pitävät tahot väittävät, että uusi perustuslaki ei itse asiassa muuta mitään, vaan ainoastaan kerää kaikki vanhat aikanaan jo hyväksytyt sopimukset yk-

siin kansiin, ja että se ainoastaan selkeyttää kuvaa Euroopan unionista. Kansanäänestystä vastustetaan ajatuksella, että vuoden 1994 kansanäänestyksen antama valtakirja riittää myös EU:n perustuslakisopimuksen hyväksymiseen.

Kansanäänestyksen tarpeellisuutta punnitessa vaa'assa ei ole pelkästään uuden perustuslain teksti verrattuna Maastrichtin sopimukseen, johon Suomi vuonna 1994 liittyi, vaan kaikki ne muutokset, joita on tapahtunut tai tapahtumassa vuoden 1994 kansanäänestyksen jälkeen. Tällaisia jo toteutuneita ja toteutumassa olevia muutoksia ovat muun muassa EU:n toimivallan vahvistuminen rikosoikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä. Lisäksi puolustuspolitiikassa tapahtuvista toimivallan muutoksista tullaan varmasti vielä keskustelemaan paljon.

Kansanäänestystä on vastustettu ja pidetty riskialttiina myös siitä syystä, että perustuslakisopimusta on pidetty liian hankalana ja monimutkaisena kansalaisten ymmärtää. Vaikka sopimuksen yksityiskohtainen omaksuminen voikin olla vaikeaa, on sen pääkohtien ymmärtäminen aivan mahdollista. Tämä vaatii vain, että esimerkiksi poliittiset päättäjät näkevät riittävästi vaivaa avataksaan sopimuksen ydinkohdat ymmärrettävällä tavalla. On muistettava, että EU:n perustuslain hyväksymisen jälkeen tulevaisuudessa kaikki meitä koskevat suuret kysymykset ratkaistaan EU:n puitteissa. Kansanäänestyksessä ei ole tarkoitus äänestää perustuslakisopimuksen juridisista yksityiskohdista, vaan Euroopan tulevaisuuden kannalta tärkeistä kysymyksistä, sopimuksen sisältökokonaisuudesta, siitä, haluammeko olla mukana siinä, millaiseksi tämä sopimus mutta myös aikaisemmat liittymisen jälkeiset muutokset ovat EU:ta rakentamassa. Kun vuonna 1994 kansalaiset joutuivat äänestämään unioniin liittymisestä asiantuntijalausuntojen pohjalta, nyt kansalaisilla on jo kymmenen vuoden kokemus siitä, mitä EU:ssa eläminen on tarkoittanut ja miten EU-jäsenyys on vaikuttanut arkielämään. Miksi suomalaiset sitä paitsi olisivat kyvyttömämpiä lausumaan asiasta kantansa kuin esimerkiksi ranskalaiset tai tanskalaiset?

EU:n perustuslakikansanäänestyksen tarpeelltomuutta on perusteltu sillä, että Suomessa kan-

sainväliset sopimukset käsittelee ja hyväksyy yleensä eduskunta. EU-asiat eivät ole nousseet keskeisiksi vaaliteemoiksi eduskuntavaaleissa. Kansalaiset eivät ole eduskuntavaaleissa ottaneet kantaa Euroopan unionin laajenemiseen eivätkä integraation syvenemiseen. EU:n perustuslain hyväksyminen ei myöskään edellytä kansalaisten suoraan valitseman Euroopan parlamentin myötävaikutusta. Näin Suomessa äänioikeutetut eivät ole ottaneet missään käydyssä vaalissa suorasti tai epäsuorasti kantaa EU:n integraation syvenemiseen. Mielestämme tämä demokratiaavaje pitää korjata.

Perustuslain laatimisen yksi lähtökohta on ollut lähentää unionia kansalaisiin. Esimerkiksi Euroopan parlamenttivaalien äänestysprosentti eri puolilla Eurooppaa kertoo karua kieltään syvästä kuilusta EU:n ja sen kansalaisten välillä. Esimerkiksi Suomessa äänestysprosentti on ollut viimeksi järjestetyissä Euroopan parlamentin vaaleissa vain hieman yli 40 % (2004) ja 30 % (1999). Lakialoitteen allekirjoittajien mielestä kansanäänestys on yksi tapa lisätä keskustelua Euroopan tulevaisuuden kannalta tärkeistä kysymyksistä. Se on myös hyvä tapa lähentää unionia ja sen kansalaisia toisiinsa. Tästä on näyttöä myös vuoden 1994 EU-kansanäänestyksessä, jossa yli 70 % äänioikeutetuista suomalaisista ilmaisi kantansa. Ilman kansanäänestystä EU pysyy edelleen kansalaisille vieraana poliittisen eliitin hankkeena. Lakialoitteen allekirjoittajien mielestä Euroopan unionin ja tiivistyvän integraation hyväksyttävyyys voidaan mitata ja toteuttaa EU:n perustuslakia koskevan kansanäänestyksen avulla. Kansalaisten ja päätöksenteon lähentäminen ei onnistu, jos kansalaiset jätetään perustuslain hyväksymisprosessin ulkopuolelle. Kansalaiskeskustelua perustuslaista ei saada aikaan, elleivät ihmiset keskustelun jälkeen pääse myös itse päättämään siitä, mitä mieltä he perustuslaista ovat. Päättäjien on myös kunnioitettava kansan vaaleissa julkilausumaa mielipidettä.

Suomen perustuslain 53 §:n mukaan maasamme voidaan järjestää kansanäänestys. Tätä mahdollisuutta on kuitenkin käytetty vain kahdesti, Euroopan unioniin liittymisestä vuonna 1994 ja alkoholin kieltolain kumoamisesta vuon-

na 1931. Lakialoitteen allekirjoittajien mielestä suorat kansanäänestykset vahvistavat demokratiaa ja sen toimintaa. Kansanäänestys ei ole edustuksellisen demokratian kanssa kilpaileva vaan sitä täydentävä vaihtoehto. Suora demokratia sopii hyvin edustuksellisen demokratian rinnalle.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti demokratian vahvistamista ja päätöksenteon hyväksyttävyyttä suositellessaan vuonna 1994 kansanäänestyksen järjestämistä Suomen liittymissopimuksesta. Lisäksi syksyllä 2003 perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 7/2003 vp), että kansanäänestystä arvioitaessa on otettava huomioon, että uudella sopimuksella varta vasten tavoitellaan perustuslailla ominaisia syvällisiä vaikutuksia. Se myös totesi, että kansanäänestysmenettelyssä kampanjointi voi lisätä unionin kansalaisten tietoisuutta. Lausunnossa todetaan, että sopimuksen on nimenomaisen maininnan mukaisesti tarkoitus ilmentää Euroopan kansalaisten tahtoa rakentaa tulevaisuuttaan yhdessä, joten samankaltaiset legitimizeettinäkökohdat, jotka Suomessa liitettiin vuoden 1994 kansanäänestykseen, ovat nyt asiaan kuuluvia unionin tasolla.

Myös Euroopan parlamentin perussopimus-, työjärjestys- ja toimielinasioiden valiokunta suosittaa mietinnössään (10.9.2003) jäsenvaltioita järjestämään perustuslaillisesta sopimuksesta kansanäänestyksen. Lisäksi valtaosa EU:n perustuslaillista sopimusta valmistelleen konventin jäsenistä on puoltanut ajatusta siitä, että sopimuksesta järjestettäisiin kansanäänestys kaikkialla EU:n alueella.

2. Perustuslakivaliokunta puolsi kansanäänestystä liittymissopimuksen hyväksymismenettelyssä vuonna 1994

Perustuslakivaliokunta arvioi kansanäänestysten merkitystä vuonna 1994, kun Suomi oli liittymässä Euroopan unioniin. Valiokunta totesi tuolloin, että valtiollisen järjestelmämme perusteena on edustuksellinen kansanvalta, mutta edustuksellista järjestelmää on mahdollista täydentää välittömän demokratian keinoin kansa-

laisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi ja näin saatetaan lisätä koko valtiojärjestelmän ja sen päätösten hyväksyttävyyttä. Kansanäänestyksen nähtiin tarjoavan myös kansanedustajien kannalta käyttökelpoisen keinon selvittää äänestäjien mielipiteet jossakin ongelmallisessa asiassa (PeVM 3/1994 vp — HE 109/1994 vp).

3. Miten perustuslain sopimus muuttaa EU:ta?

Perustuslakisopimuksen merkitystä ei tule vähätellä. Sopimus ei pelkästään kokoa yksiin kansiin eri perustamissopimuksia ja EY:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Sopimuksella tavoitellaan myös perustuslailla ominaisia syvällisempiä ja perustavanlaatuisia vaikutuksia, EU:n läpinäkyvyyden ja hyväksyttävyyden lisäämistä sekä EU:n lähentämistä kansalaisiin.

Perustuslakisopimukseen sisältyy perustuslaillisen normiaineksen lisäksi myös uusia elementtejä. Euroopan unionin toimivalta laajenee, EU:n toimielin- ja päätöksentekojärjestelmä muuttuu sekä kansalaisten oikeusasema kehittyy. Näillä on vaikutuksensa aina EU:n perusluonteeseen ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen perusteisiin asti.

Uudessa perustuslaissa pilarijako poistuu EU:n toimivallan rajoitteena eli ulkoasiat sekä oikeus- ja sisäasiat saatetaan lainsäädäntömenettelyn piiriin. Tämä tarkoittaa EU:n toimivallan merkittävää vahvistumista esimerkiksi rikosoikeudellisessa ja poliisiyhteistyössä. Näin EU ulottaa vaikutuksensa myös kansallisten oikeusjärjestysten perinteisiin ydinalueisiin. Perustuslakisopimus myös lisää selvästi määräenemmistön käyttöä neuvostossa ja kasvattaa Euroopan parlamentin valtaa yhteispäätösmenettelyä laajentamalla. Lisäksi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan eli eräänlaisen EU-presidentin viran ja ulkoministerin viran perustaminen merkitsee myös osaltaan EU:n toimivallan kasvua jäsenvaltioihin nähden. Samoin vaikuttaa EU:n komission ja tuomioistuimen aseman vahvistuminen. EU:n puolustusyhteistyöhön osallistuminen ja turvatakuiden hyväksyminen rajoittavat Suomen puolustuspoliittista asemaa, mikä on

EU:n uuteen perustuslakiin sisältyvä merkittävä periaatteellinen muutos.

Voidaankin todeta, että Euroopan unionin luonne on muuttunut alkuperäisestä talousyhteisöstä vähittäin yhä poliittisempaan suuntaan, ja EU vaikuttaa jäsenmaiden kansalaisten arkeen yhä konkreettisemmin ja moninaisemmin tavoin. Uusi perustuslaki siirtää päätösvaltaa lisää kansalta unionille. Esityksen toteutuessa EU-lainsäädäntö tulee ulottumaan muun muassa nykyisen kansallisen oikeusjärjestyksen ydinalueille, kuten rikoslakiin. Muutos on iso, joten on luonnollista, että ihmisiltä kysytään siihen lupaa.

4. Kansanäänestykset muualla

Nykytietojen mukaan EU:n perustuslaista järjestetään kansanäänestys ainakin Espanjassa, Isossa-Britanniassa, Irlannissa, Ranskassa, Luxemburgissa, Alankomaissa, Tanskassa ja Puolassa. Noin puolet EU:n kansalaisista saa mahdollisuuden vaikuttaa EU:n perustuslain hyväksymiseen. Näiden lisäksi kansanäänestyksen järjestäminen on erittäin todennäköistä Belgiassa, Tsekin tasavallassa ja Portugalissa. Parhaillaan jopa Saksassa hallitus on antamassa liittopäiville esityksen perustuslain muuttamisesta niin, että liittovaltion tason kansanäänestykset tulisivat mahdollisiksi. Voidaankin todeta, että kansanäänestys järjestetään varmasti tai erittäin todennäköisesti suurimmassa osassa vanhoja EU15-maita, joiden joukossa on myös suuri osa EU:n vaikutusvaltaisimpia maita. Suomen pääministeri Vanhasen ilmoituksen mukaan Suomi ei lukeudu näiden maiden joukkoon.

5. Aloitteen yksityiskohtaiset perustelut

Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi laki neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä koskien Suomen kantaa Eurooppa-neuvoston 18.6.2004 Brysselissä hyväksymään ehdotukseen sopimukseksi Euroopan perustuslaista. Esityksemme mukaan äänestys toimitettaisiin sunnuntaina 21 päivänä toukokuuta 2006. Äänestäjien vastattavaksi esitettäisiin seuraava kysymys: "Tuleeko Suomen hyväksyä sopimus Euroopan perustuslaista neuvotellun sopimuksen mukaisesti?". Äänestäjän tulisi vastata kysymykseen joko "KYL-LÄ" tai "EI".

Valtioneuvoston hyväksymässä tiedotteessa selostettaisiin Euroopan unionin perustuslaillisen sopimuksen sisältöä ja merkitystä sekä todettaisiin, mistä kansanäänestyksessä on kysymys. Tiedote toimitettaisiin kaikille, joille toimitetaan ilmoitus äänestysoikeudesta, sekä saatettaisiin muullakin tavoin kansalaisten tiedoksi ja saataville.

Vuoden 2006 valtion talousarvioon tulee ottaa määräraha avustuksiksi eri vaihtoehtoista tiedottamisen tukemiseen. Avustukset myöntäisi valtioneuvoston kanslia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä koskien sopimusta Euroopan unionin perustuslaista

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Kansanäänestyksen toimittamisaika ja -menettely

Suomen liittymisestä sopimukseen Euroopan unionin uudeksi perustuslaiksi toimitetaan neuvoa-antava kansanäänestys 21 päivänä toukokuuta 2006.

Kansanäänestyksessä noudatetaan menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä annettua lakia (571/1987), jollei jäljempänä toisin säädetä.

2 §

Ennakkoäänestys

Ennakkoäänestys aloitetaan 11. päivänä ennen äänestyspäivää sekä lopetetaan ulkomailla 8. päivänä ja kotimaassa 5. päivänä ennen äänestyspäivää. Postin tilapäisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja Suomen edustustoissa ennakkoäänestys voi, sen mukaan kuin asetuksella säädetään, kestää lyhemmänkin ajan.

Kotiaäänestys tulee toimittaa aikaisintaan 11. päivänä ja viimeistään 5. päivänä ennen äänestyspäivää. Kotiaäänestykseen on ilmoitauduttava viimeistään 12. päivänä ennen äänestyspäivää.

3 §

Kysymyksenasettelu ja vastausvaihtoehdot

Kansanäänestyksessä esitetään äänestäjien vastattavaksi seuraava kysymys: "Tuleeko Suomen hyväksyä sopimus Euroopan unionin perustuslaista neuvotellun sopimuksen mukaisesti?" Äänestäjän tulee vastata kysymykseen joko "KYLLÄ" tai "EI".

4 §

Äänestyslippu

Kansanäänestyksessä käytetään yhtä äänestyslippua. Se painetaan valkealle paperille, sen on oltava vakiokokoa 148 x 210 mm, siitä on sel-

västi käytävä ilmi, miten se taitetaan kokoon, ja sen on turvattava äänestysalaisuuden säilyminen.

Äänestyslipun sisäpuolelle painetaan otsikko, jossa mainitaan, että äänestyslippua käytetään 21.5.2006 toimitettavassa neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä Suomen liittymisestä sopimukseen Euroopan unionin uudesta perustuslaista. Äänestyslipun taitekohdan oikealle puolelle painetaan 3 §:ssä mainittu kysymys ja sanat "KYLLÄ" ja "EI" sekä kumpaakin vastausvaihtoehtoa varten ruutu siten sijoitettuna, että ruudun sijoituksesta selvästi käy ilmi, kumpaa vastausvaihtoehtoa se tarkoittaa. Äänestyslippuun painetaan vielä ohje äänestysmerkinnän tekemisestä.

Äänestyslipussa käytetään suomen ja ruotsin kieltä.

5 §

Äänestäminen

Äänestäminen tapahtuu merkitsemällä rasti (X) jompaankumpaan äänestyslipussa olevista ruuduista.

Äänestyksessä ei sovelleta, mitä menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä annetun lain 5 §:n 1 momentissa säädetään äänestäjän mahdollisuudesta ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista.

6 §

Äänestyslipun mitättömyys

Sen lisäksi, mitä vaalilain (714/1998) 85 §:n 1 momentin 1—4 ja 6 kohdassa säädetään, on äänestyslippu mitätön, jos äänestysmerkintä on tehty kumpaankin äänestyslipussa olevaan ruutuun tai jos sitä ei ole tehty lainkaan taikka jos se on niin epäselvä, ettei siitä käy ilmi, kumpaa vaihtoehtoa äänestäjä on kannattanut.

Äänestyslippuun rastin lisäksi tai sen sijasta tehtyä merkintää, joka ainoastaan selventää, kumpaa vaihtoehtoa äänestäjä on kannattanut, ei ole pidettävä asiattomana eikä äänestyslippua tällaisen merkinnän johdosta mitättömänä.

7 §

Äänestyksen tuloksen vahvistaminen

Vaalipiirin vaalipiirilautakunta vahvistaa äänestyksen tuloksen vaalipiirissä 3. päivänä äänestyksen jälkeen pidettävässä kello 18 alkavassa kokouksessa ja ilmoittaa tuloksen heti Helsingin kaupungin vaalipiirin vaalipiirilautakunnalle. Saatuaan kaikkien vaalipiirien vaalipiirilautakunnilta tiedon äänestyksen tuloksesta vaalipiirissä Helsingin kaupungin vaalipiirin vaalipiirilautakunta vahvistaa äänestyksen tuloksen koko maassa 4. päivänä äänestyksen jälkeen pidettävässä kello 12 alkavassa kokouksessa.

8 §

Tiedottaminen ja sen tukeminen

Valtioneuvosto hyväksyy oikeusministeriön esittelystä yleisistunnossaan tiedotteen, jossa selostetaan Euroopan unionin perustuslain keskeistä sisältöä ja jossa todetaan, mistä kansanäänestyksessä on kysymys. Tiedote toimitetaan niille, joille lähetetään ilmoitus äänestysoikeudesta, sekä saatetaan muullakin tavoin kansalaisten tiedoksi ja saataville. Tiedote voidaan toimittaa ilmoituskortin ja -kirjeen yhteydessä.

Valtion vuoden 2006 talousarviossa tarkoitukseen varattu määräraha on jaettava harkinnanvaraisina avustuksina tasapuolisesti eri vaihtoehtoja sekä kummankin vaihtoehdon vaikutuksia koskevan tiedottamisen tukemiseen.

Avustukset myöntää valtioneuvoston kanslia.

9 §

Tarkemmat määräykset ja ohjeet

Oikeusministeriö antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita tämän lain soveltamisesta.

Valtioneuvoston kanslia antaa tarkemmat määräykset ja ohjeet 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen avustusten tarkemmista jakoperusteista sekä niiden hakemisesta, myöntämisestä, maksamisesta ja valvonnasta.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 200 .

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2005

Arja Alho /sd
Petri Neittaanmäki /kesk
Suvi-Anne Siimes /vas
Heidi Hautala /vihr
Toimi Kankaanniemi /kd
Timo Soini /ps
Rosa Meriläinen /vihr
Lauri Oinonen /kesk
Mikko Alatalo /kesk
Esko Ahonen /kesk
Seppo Lahtela /kesk
Unto Valpas /vas

Lasse Hautala /kesk
Hannu Hoskonen /kesk
Sinikka Hurskainen /sd
Liisa Jaakonsaari /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Oras Tynkkynen /vihr
Jyrki Kasvi /vihr
Tuija Brax /vihr
Irina Krohn /vihr
Kirsi Ojansuu /vihr
Anni Sinnemäki /vihr
Ulla Anttila /vihr

Janina Andersson /vihr
Osmo Soininvaara /vihr
Tarja Cronberg /vihr
Leena Rauhala /kd
Jukka Vihriälä /kesk
Sari Essayah /kd
Esko-Juhani Tennilä /vas
Mikko Kuoppa /vas
Erkki Virtanen /vas
Iivo Polvi /vas
Mikko Immonen /vas
Martti Korhonen /vas
Matti Kauppila /vas
Matti Kangas /vas

Anne Huotari /vas
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Kari Uotila /vas
Veijo Puhjo /vas
Minna Sirnö /vas
Pentti Tiusanen /vas
Markus Mustajärvi /vas
Jaakko Laakso /vas
Raimo Vistbacka /ps
Mikko Elo /sd
Martti Korhonen /vas
Tony Halme /ps