

Nuorten ääni – aikuisten uurna?

Äänioikeusikärajatyöryhmän raportti

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Nuorten ääni – aikuisten uurna?

Äänioikeusikärajatyöryhmän raportti

4.6.2010

Julkaisun nimi	Nuorten ääni – aikuisten uurna? Äänioikeusikärajatyöryhmän raportti		
Tekijä	Työryhmän jäsenet: neuvotteleva virkamies Sari Aalto-Matturi (oikeusministeriö) (pj.) vaalijohtaja Arto Jääskeläinen (oikeusministeriö) pääsihteeri Jukka Tahvanainen (Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry) erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen (oikeusministeriö) erityisasiantuntija Päivi Kurikka (Suomen kuntaliitto) pääsihteeri Tuomas Kurttila (opetusministeriö/nuorisosaain neuvottelukunta) johtava lakimies Heikki Harjula (Suomen kuntaliitto) (Kurikan varajäsen) erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö) (sihteeri)		
Oikeusministeriön julkaisu	Mietintöjä ja lausuntoja	Sarjanumero	49/2010
OSKARI numero	OM 1/51/2010	HARE numero	OM004:00/2010
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (nid.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (nid.)	978-952-466-982-5	ISBN (PDF)	978-952-466-983-2
Asia- ja avain-sanat	Äänioikeusikäraja, kunnallisvaalit		
Tiivistelmä	<p>Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on ollut laatia arviomuistio kunnallisvaalien äänioikeusikärajan alentamisen mahdollisista vaikutuksista. Toimeksiannon mukaisesti muistiossa on myös arvioitu, miten äänioikeusikärajan alentamista kunnallisvaaleissa voitaisiin käytännössä kokeilla ja mitä lainsäädännön muutoksia kokeilu vaatisi. Lisäksi muistiossa käsitellään mahdollisen kokeilun kustannuksia ja kokeilun arviointia.</p> <p>Keskeisenä näkökulmana on valtioneuvoston helmikuussa 2010 tekemän, demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen mukaisesti ollut nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen.</p> <p>Äänioikeusikärajan muuttaminen on ennen muuta poliittinen päätös, eikä työryhmä näin ollen ota kantaa ääni-oikeusikärajan alentamisen puolesta tai vastaan.</p> <p>Työryhmä pitää kuitenkin tärkeänä, että mikäli äänioikeusikärajaa päätetään alentaa, nuorten äänestämistä tuetaan riittävin tukitoimenpitein. Muussa tapauksessa on vaarana, että äänestysikään vartuu entistä nuorempia äänestämättömyyden omaksuvia ikäluokkia.</p>		

4.6.2010

Publikationens titel	Ungas röst – vuxnas valurna? Rapport av arbetsgruppen för rösträttsålder		
Författare	Arbetsgruppens medlemmar: konsultativ tjänsteman Sari Aalto-Matturi (justitieministeriet)(ordförande) valdirektör Arto Jääskeläinen (justitieministeriet) generalsekreterare Jukka Tahvanainen (Finlands Ungdomssamarbete Allians rf) specialsakkunnig Kaisa Tiusanen (justitieministeriet) specialsakkunnig Päivi Kurikka (Finlands Kommunförbud) generalsekreterare Tuomas Kurttila (undervisningsministeriet/delegationen för ungdomsärenden) ledande jurist Heikki Harjula (Finlands Kommunförbund) (ersättare för Kurikka) specialplanerare Niklas Wilhelmsson (justitieministeriet) (sekreterare)		
Justitieministeriets publikation	Betänkanden och utlåtanden	Serienummer	49/2010
OSKARI nummer	JM 1/51/2010	HARE nummer	JM004:00/2010
ISSN-L	1798-7091		
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-466-982-5	ISBN (PDF)	978-952-466-983-2
Sak- och nyckelord	Rösträttsålder, kommunalval		
Referat	<p>En arbetsgrupp tillsatt av justitieministeriet har haft till uppgift att utarbeta en bedömningspromemoria om de eventuella konsekvenserna av sänkning av åldersgränsen för rösträtt i kommunalval. Enligt uppdraget har det i promemorian också bedömts hur ett försök med sänkning av åldersgränsen i praktiken kan genomföras och vilka ändringar i lagstiftningen försöket kräver. Dessutom behandlas det kostnaderna för och bedömningen av det eventuella försöket.</p> <p>En central synpunkt vid utredningen har varit att stärka de ungas deltagande och påverkningsmöjligheter samt demokratifostran i enlighet med statsrådets principbeslut av februari 2010 om främjandet av demokratin i Finland.</p> <p>Ändring av åldersgränsen för rösträtt är framför allt ett politiskt beslut, och således tar arbetsgruppen inte ställning för eller mot sänkning av åldersgränsen.</p> <p>Arbetsgruppen anser dock att om ett beslut om att sänka åldersgränsen för rösträtt fattas, är det viktigt att tillräckliga stödåtgärder vidtas för att stöda de ungas röstande. I annat fall finns det en risk att alltmer yngre sådana åldersklasser uppnår rösträttsåldern som låter bli att rösta.</p>		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 25 päivänä tammikuuta 2010 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia arviomuistio äänestysikärajan alentaminen kunnallisvaaleissa mahdollisista seuruksista sekä äänestysikärajan alentamisen hyödyistä ja haitoista.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin neuvotteleva virkamies Sari Aalto-Matturi oikeusministeriöstä. Työryhmän jäseninä olivat vaalijohtaja Arto Jääskeläinen (oikeusministeriö), erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen (oikeusministeriö), pääsihteeri Jukka Tahvanainen (Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry), pääsihteeri Tuomas Kurttila (opetusministeriö/nuorisosiain neuvottelukunta) ja erityisasiantuntija Päivi Kurikka (Suomen kuntaliitto). Päivi Kurikan varajäsenenä on ollut johtava lakimies Heikki Harjula (Suomen kuntaliitto). Erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö) on toiminut työryhmän sihteerinä.

Työryhmän työ oli määrä valmistua 30.4.2010 mennessä. Lausuntojen viivästymisen takia oikeusministeriö myönsi työryhmälle kuukauden lisääaikaa. Työryhmän määräaika lisätehtävänsä suorittamiseen oli 31.5.2010. Työryhmä on pitänyt 11 kokousta.

Helsingissä 4.6.2010



Sari Aalto-Matturi



Arto Jääskeläinen



Päivi Kurikka



Heikki Harjula



Tuomas Kurttila



Jukka Tahvanainen



Kaisa Tiusanen



Niklas Wilhelmsson

SISÄLLYS

1 TYÖRYHMÄN TOIMEKSIANTO JA TEHTÄVÄ	11
2 JOHDANTO.....	11
3 NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ.....	13
3.1 Yleiset vaalit ja äänestysikärajat.....	13
3.2 Äänioikeusikärajan aiemmat muutokset	14
3.3 Kirkolliset vaalit.....	15
3.4 Muita ikärajoja lainsäädännössä.....	15
4 NUORTEN ÄÄNESTYSAKTIIVISUUS SUOMESSA.....	18
4.1 Nuorten osuus ehdokkaista ja valituista kunnallisvaaleissa.....	23
4.2 Muita nuorten vaikuttamiskeinoja.....	24
4.3 Nuorten asenteet politiikkaa kohtaan.....	26
5 NÄKÖKULMIA ÄÄNIOIKEUSIKÄRAJAN ALENTAMISEEN	28
5.1 Argumentteja äänestysikärajan alentamisen puolesta	28
5.2 Argumentteja äänestysikärajan alentamista vastaan.....	32
5.3 Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden arviot äänestysikärajaan liittyvistä argumenteista	33
5.4 Nuorten kypsyys äänestäjinä.....	35
5.5 Äänestysikärajan alentamisen vaikutukset äänioikeutettujen lukumäärään.....	36
5.6 Äänestysikärajan alentamisen vaikutukset äänestysaktiivisuuteen	37
5.7 Äänioikeusikäraja ja puolueiden kannatus.....	38
5.8 Äänioikeusikä ja yleinen mielipide.....	40
5.8.1 Nuorten mielipiteet äänioikeusikärajan alentamisesta.....	40
5.9 Äänioikeusikärajan alentamiseen vaadittavat lainsäädäntömuutokset.....	41
5.9.1 Säännösmuutokset.....	41
5.9.2 Säättämisjärjestys	42
5.9.3 Perustuslain muuttaminen vs. poikkeuslaki.....	43
5.9.4 Mahdollisen kokeilun toteuttamistapaan liittyvät oikeudelliset kysymykset.....	43
5.9.5 Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden erottaminen toisistaan kunnallisvaaleissa.....	44
6 KANSAINVÄLISIÄ KOKEMUKSIA	44
6.1 Ikärajoja eräissä maissa.....	44
6.2 Itävalta.....	45
6.3 Saksa.....	46
6.4 Norja.....	47
6.5 Iso-Britannia.....	47
6.6 Italia.....	48
7 DEMOKRATIAKASVATUS.....	48

8 VAIHTOEHTOISIA MALLEJA ÄÄNIOIKEUSIKÄRAJAN ALENTAMISEEN	50
8.1 Kokeilun toteuttaminen	50
8.2 Tukitoimenpiteet	51
8.3 Kokeilun arvioiminen	52
8.4 Kustannukset	53
8.4.1 Yhteenveto kustannuksista	55
9 YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	55
LÄHTEET	58
LIITE 1	62

1 Työryhmän toimeksianto ja tehtävä

Oikeusministeriön asettaman työryhmän tehtävänä on ollut selvittää edellytyksiä ääni-oikeusikärajan alentamiselle 16 vuoteen kunnallisvaaleissa. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina ovat olleet nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen (asettamispäätös liite 1). Työryhmän tehtävänä on ollut laatia arviomuistio mahdollisen äänestysikärajan alentamisen seurauksista, hyödyistä ja haitoista. Asettamispäätöksen mukaan muistiosta tulee käydä ilmi, miten mahdollista äänestysikärajan alentamista voitaisiin käytännössä kokeilla ja mitä lainsäädännön muutoksia kokeilu vaatisi. Lisäksi muistiosta tulee käydä ilmi myös mahdollisen kokeilun kustannukset ja se, miten kokeilua voidaan myöhemmin arvioida. Kunnallisvaalit Ahvenanmaalla kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan eikä nämä selvitys siten kata kunnallisvaaleja Ahvenanmaalla.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut neuvotteleva virkamies Sari Aalto-Matturi (oikeusministeriö). Työryhmän jäseninä ovat olleet vaalijohtaja Arto Jääskeläinen (oikeusministeriö), pääsihteeri Jukka Tahvanainen (Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry), erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen (oikeusministeriö), pääsihteeri Tuomas Kurttila (opetusministeriö/nuorisoasiain neuvottelukunta) ja erityisasiantuntija Päivi Kurikka (Suomen kuntaliitto). Päivi Kurikan varajäsenenä on ollut johtava lakimies Heikki Harjula (Suomen kuntaliitto). Erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö) on toiminut työryhmän sihteerinä.

Työryhmä on kuullut suullisesti seuraavia asiantuntijoita: professori Heikki Paloheimo (Tampereen yliopisto), erikoistutkija Hanna Wass (Helsingin yliopisto), tutkija Lauri Rapeli (Turun yliopisto) ja tilastosuunnittelija Sami Myllyniemi (Nuorisotutkimusverkosto). Tämän lisäksi työryhmä on saanut kirjalliset lausunnot valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljaselta sekä professori (emeritus) Mikael Hidéniltä ja psykologian professori Airi Hautamäeltä (Helsingin yliopisto).

2 Johdanto

Suomalaisten nuorten yhteiskunnallista osallistumista selvittävässä tutkimuksessa on havaittu, että vaikka nuoret osallistuvat edelleen aktiivisesti vapaaehtois- ja järjestötoimintaan, heidän kiinnostuksensa perinteisiä vaikuttamiskeinoja kohtaan on vähentynyt. Tämä näkyy muun muassa vähäisenä äänestysaktiivisuutena ja puolueosallistumisena¹. Keinoja nuorten äänestysaktiivisuuden vahvistamiseen on pohdittu varsin paljon. Yhtenä mahdollisuutena on tuotu esiin äänestysikärajan alentaminen. Nuorten äänestysprosentti jää tällä hetkellä Suomessa noin 10–15 prosenttiyksikköä muita ikäryhmiä alhaisemmaksi. Tilastot viittaavat kuitenkin siihen, että ensikertalaiset eli pääasiassa 18-vuotiaat, äänestävät 19–24-vuotiaita ahkerammin.² Toisaalta tiedetään, että muutamissa ensimmäisissä vaaleissa omaksuttu äänestämättömyys jää tavallisesti pysyväksi.³

¹ Borg & Paloheimo 2009

² Martikainen & Fredriksson 2006; Martikainen & Wass 2007

³ Wass 2008; Franklin 2004

Tutkimuksen mukaan suomalaisten nuorten äänestyskäyttäytymisessä on havaittavissa selkeä sukupolviefekti. Tämä tarkoittaa, ettei nuorten äänestysaktiivisuus enää nykyisin kasva iän myötä vaan pysyy vanhempia ikäpolvia matalampana myös aikuisiällä.⁴ Mikäli tätä suuntausta ei kyetä muuttamaan, äänestysaktiivisuus tulee tulevaisuudessa laskemaan merkittävästi.⁵ Nuorten itsensä kannalta äänestämättömyys merkitsee, ettei nuorten ääni kuulu päätöksenteossa.

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti sisälsi ehdotuksen siitä, että äänioikeusikärajan alentamista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa alettaisiin valmistella⁶. Myös valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan (2007–2011) sisältyy kirjaus kunnallisen äänioikeusikärajan alentamisen edellytysten selvittämisestä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE on esittänyt, että mahdollisuutta äänioikeusikärajan alentamiseen 16 vuoteen kunnallisvaaleissa tulisi selvittää keinona nuorten osallisuuden vahvistamiseen. Ehdotus selvitystyöstä sisältyy myös oikeusministeriön johdolla valmisteltuun demokradiapoliittiseen asiakirjaan ja valtioneuvoston periaatepäätökseen demokratian edistämisestä Suomessa⁷.

Myös Kainuussa on keskusteltu muutaman viime vuoden aikana 16-vuotiaiden äänioikeuskokeilusta. Kainuun hallintokokeilusta annetussa laissa (343/2003) velvoitetaan kehittämään uudenlaisia osallistumismuotoja maakunnan asukkaille. Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelmaan (2006–2012) on kirjattu ”16-vuotiaat äänestämään Kainuussa” - kokeilun selvittäminen. Ajatusta on tuettu aktiivisesti opetusministeriön nuorisosiainyksikössä. Kainuun Nuorisofoorumi jätti kesäkuussa 2006 maakuntavaltuustolle aloitteen, jossa maakuntahallintoa pyydettiin selvittämään mahdollisuutta liittää maakuntahallintoon kokeilu 16-vuotiaiden äänioikeudesta maakuntavaaleissa. Asia ei ole kuitenkaan edennyt maakuntahallinnossa.

Äänioikeusikärajan alentamisen tarvetta on perusteltu myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyvillä argumenteilla. Euroopan neuvosto antoi vuonna 2001 suosituksen kansalaisten osallistumisesta kunnalliseen toimintaan. Suosituksessa kehoitetaan kokeilemaan äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikärajan alentamista kunnallisvaaleissa, kunnallisissa kansanäänestyksissä ja mielipidetiedusteluissa. Itävalta on tällä hetkellä ainoa EU-maa, jossa äänestysikäraja on 16 vuotta kaikissa vaaleissa. Saksan 16 osavaltiosta viidessä (Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt ja Niedersachsen) äänioikeusikäraja kunnallisvaaleissa on toistaiseksi kokeiluluontoisesti 16 vuotta. Sveitsin Glarusin kantonissa äänestysikärajaa alennettiin 16 vuoteen paikallisissa ja alueellisissa vaaleissa vuonna 2007. Brittiläiset kanaalinsaaret Isle of Man ja Jersey puolestaan alensivat äänestysikärajan 16 vuoteen vuosina 2006–2007. Norja aikoo kokeilla äänestysikärajan alentamista vuonna 2011 pidettävissä kunnallisvaaleissa.

⁴ Wass 2008.

⁵ Borg 2008.

⁶ Oikeusministeriön julkaisu 14/2005.

⁷ Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen demokratian edistämisestä 4.2.2010. Periaatepäätöksen kolmannen pontteen sisältyy kirjaus äänestysikärajan selvittämisestä. Oikeusministeriö, lausuntoja ja mietintöjä 17/2010.

Parlamenttivaalien äänioikeusikäraja on lähes kaikissa maailman valtioissa 18 vuotta⁸, tosin joissakin valtioissa korkeampikin, 19–21 vuotta.

Europarlamenttivaalien vaalijärjestelmän kehittämistä pohtinut Euroopan parlamentti on vuonna 2010 julkaissut ehdotuksen (ns. Duffin raportti), jossa muun ohella ehdotetaan äänioikeusikärajaksi europarlamenttivaaleissa 16 vuotta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Ehdotusta käsitellään Euroopan parlamentissa vielä vuoden 2010 aikana.

3 Nykyinen lainsäädäntö

3.1 Yleiset vaalit ja äänestysikärajat

Vaali- ja osallistumisoikeuksista säädetään perustuslain (731/1999) 14 §:ssä. Äänioikeudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään perustuslain lisäksi myös vaalilain (714/1998) 2 §:ssä ja äänioikeudesta kunnallisvaaleissa kuntalain (365/1995) 26 §:ssä. Kunnallisvaaleista Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan lainsäädännössä.

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään perustuslaissa.

Perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Kunnallisesta äänioikeudesta säädetään perustuslain lisäksi kuntalain 26 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan. Sama koskee pykälän 2 momentin perusteella äänestys-oikeutta neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä. Yleinen vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimeen on kuntalain 33 §:ssä kytketty äänioikeuteen kunnallisvaa-

⁸ Vaalijohtaja Arto Jääskeläisen 30.4.2008 muistion mukaan vain muutamassa valtiossa äänioikeusikä on 18 vuotta alempi: Iran (15 vuotta), Brasilia (16 vuotta), Nicaragua (16 vuotta), Kuuba (16 vuotta), Indonesia (17 vuotta) ja Pohjois-Korea (17 vuotta).

leissa. Voidakseen tulla valituksi kunnalliseen luottamustoimeen henkilöllä on oltava jossakin kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valtuutetut valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan.

3.2 Äänioikeusikärajan aiemmat muutokset

Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden ikäraja on nykyainsäädännön mukaan Suomessa kaikissa vaaleissa 18 vuotta, joka on samalla täysivaltaisuuden ikäraja. Vuoden 1906 alkuperäisen valtiopäiväjärjestyksen perusteella äänestää saivat kaikki 24 vuotta täyttäneet täysivaltaiset Suomen kansalaiset. Vuonna 1944 äänioikeusikäraja aleni 21 vuoteen, vuonna 1969 20 vuoteen ja vuonna 1972 18 vuoteen.

Vuoden 1969 uudistuksen aikana vaalilakikomitea (KM 1965:12) vetosi kansainvälisiin kokemuksiin⁹ ja ikärajan alentamista puoltavaan kansalaismielipiteeseen. Komitean mietinnössä korostettiin, että nuoret ovat poliittisesti valveutuneempia kuin aiemmin ja heidän mielenkiintoaan ja osallistumistaan on pyrittävä lisäämään. Vaalikomitea esitti että äänestysikärajaa alennettaisiin 20 vuoteen. Vaalilakikomitean mietintöön jätettiin kuitenkin eriävä mielipide, jossa puollettiin ikärajan alentamista 18 vuoteen. Perusteena oli, että lähes kaikki poliittiset nuorisjärjestöt kannattivat sitä, ja näiden järjestöjen katsottiin olevan asiantuntijoita kyseessä olevassa asiassa. Vedottiin myös siihen että nuorten osuutta poliittisessa elämässä tulisi lisätä, ja että tämä tapahtuu parhaiten antamalla heille mahdollisuus osallistua mahdollisimman varhain. Samalla komitea myös korosti nuorten mielipiteiden kuulemisen ja arvostamisen tärkeyttä. Päättyessään äänioikeusikärajan alentamisesta 20 vuoteen eduskunta samalla edellytti, että hallitus kiireellisesti tutkituttaisi mahdollisuudet alentaa äänioikeusikärajaa 18 vuoteen. Lisäksi Pohjoismaiden neuvoston kahdeksannessa istunnossa vuonna 1970 tehtiin jäsen ehdotus alentaa äänestysikä 18 vuoteen.

Vuonna 1972 äänioikeusikärajaa alennettiin 18 vuoteen. Hallituksen esityksessä mainitaan perusteina ikärajan alentaminen muualla Euroopassa¹⁰. Ikärajan alentamista perusteltiin myös sillä, että lapset ja nuoret saavuttavat yhä nopeammin kypsyden, jota osallistuminen julkisten asioiden hoitamiseen edellyttää sillä nykyaikaisten tiedotusvälineiden avulla nuoriso tutustuu entistä aikaisemmin ja laajemmin yhteiskuntaan ja sen ongelmiin. Yhteiskunta asettaa nuorille samanlaisia velvollisuuksia kuin vanhemmille (esim. verotus ja asepalvelus), eikä heillä siitä huolimatta ole mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon.

Vuonna 1995 tehdyn vaalilainsäädännön muutoksen mukaan äänioikeusikärajan määräytyminen siirtyi vaalivuoden alusta vaalipäivään, mikä käytännössä merkitsi äänioikeusikärajan alenemista muutamalla kuukaudella vaaleista riippuen. Kunnallisvaaleissa äänioikeusiän määräytymisajankohta siirtyi siis lokakuulle (kuntalain 26 §:n 1 momentti). Vuoden 1995 vaalityöryhmä toteaa, että muutos on perusteltu sillä vaalien ja kansanäänestysten on tarkoitus selvittää kansan poliittinen tahto tiettyä ajankohtana, jona on pidettävä varsinaista vaalipäivää. Näin ollen kaikkien, jotka silloin ovat täyttäneet 18

⁹ Ruotsissa ikäraja oli vuonna 1968 20 vuotta ja Islannissa, Norjassa ja Tanskassa äänestysikärajan alentaminen oli vireillä.

¹⁰ Englanti, NL, Puola, Romania ja Unkari mainitaan maina, jossa ikäraja oli alennettu 18 vuoteen.

vuotta, tulisi saada äänestää.¹¹ Lausuntokierroksella Vihreä liitto halusi alentaa äänioikeusikärajan 16 vuoteen. Sen mielestä alentaminen olisi pitänyt toteuttaa ensin kunnallisella tasolla, myös vaalikelpoisuusiän suhteen, ja sen jälkeen tutkittaisiin millä edellytyksillä kaikki täysi-ikäisyyteen ja täysivaltaisuuteen liittyvät säädökset voitaisiin uudistaa. Ehdotuksen takana oli ajatus siitä, että kansalaisvelvollisuuksien ja -oikeuksien on vastattava tosiaan, myös iällisesti.¹²

Kunnallista äänioikeutta koskeva perussäännös lisättiin myös perustuslakiin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Tätä perusteltiin sillä, että vaikuttamismahdollisuus paikallisen tason päätöksentekoon voidaan rinnastaa valtiollisiin vaali- ja osallistumisoikeuksiin, joista oli jo aikaisemmin säädetty perustuslain tasolla. Perusteluissa todetaan, että säännös jättää lailla tarkemmin säädettäväksi, miten vakinainen asuminen määritetään ja miten määräytyy se, missä kunnassa oikeutta äänestää voidaan käyttää¹³.

3.3 Kirkolliset vaalit

Evangelisluterilaisen kirkon kirkolliskokous päätti vuonna 2007 alentaa kirkollisvaalien äänestys-ikärajan 16 ikävuoteen vuoden 2010 kirkollisvaaleista lähtien. Eduskunta hyväksyi 30.9.2008 hallituksen esityksen (HE 77/2008) kirkkolain (1054/1994) muuttamisesta siten, että äänioikeusikäraja seurakuntavaaleissa alennettiin 18 ikävuodesta 16 vuoteen lukuun ottamatta kirkkoherranvaaleja. Vaalikelpoisuus seurakunnan luottamustehtäviin säilyy edelleen 18 vuodessa. Sama ikäraja on käytössä myös Ruotsissa ja joiltain osin Saksassa. Äänioikeusikärajan alentamista kirkollisvaaleissa perusteltiin sillä, että äänioikeus vahvistaisi nuorten osallistumismahdollisuuksia ja sitoutumista seurakunnassa. Samalla seurakuntien luottamuselimiin voisi tulla valituksi enemmän nuoria edustajia.

Vaikutusmahdollisuuksien tarjoamisella pian rippikoulun jälkeen halutaan lisätä nuorten kiinnostusta ja aktiivisuutta seurakunnassa. Nuoret ovat rippikouluikäisessä aktiivisimmin yhteydessä seurakuntaan. Vuonna 2006 15-vuotiaiden ikäluokasta 88 prosenttia kävi rippikoulun. Kirkolliskokoukselle toukokuussa 2006 jätetty aloite sisälsi ehdotuksen äänioikeusikärajan alentamisesta myös kirkkoherranvaalissa. Sen osalta kirkolliskokous päätti säilyttää ikärajan 18 vuodessa, koska siinä käytetään suoraa ratkaisovaltaa viranhaltijan valitsemisessa ja vaalitapaan on jo aiemmin esitetty muutosta. Kirkkoherranvaalin muuttaminen välilliseksi on valmisteltavana kirkkohallituksessa.

3.4 Muita ikärajoja lainsäädännössä

Taulukossa 1 kuvataan sitä, miten lainsäädännössä nuoren ikärajat vaihtelevat oppivelvollisuuden alkamisesta seitsemän vuoden iässä siihen, että 40-vuotias ei voi enää saada nuorten viljelijöiden tukea. Tälle välille mahtuu monia eri ikärajoja kuten täysi-ikäisyyden saavuttaminen 18-vuotiaana. 'Nuoren' määritelmä jää kuitenkin edelleen

¹¹ Vaalilakityöryhmän 95:n mietintö. Oikeusministeriö 13.6.1995.

¹² Vaalilakityöryhmän 95:n mietinnöstä annetut lausunnot. Oikeusministeriö 31.8.1995.

¹³ ks. HE 309/1993 vp, s. 62.

avoimeksi tai saa monia määritelmiä. Voidaan sanoa, että nuoruus on jatkuvan määrittelyn alainen suhdekäsite, joka saa tarkemman merkityksensä kussakin käyttöyhteydessä.¹⁴

Taulukko 1. Aikuistumisen tikkaat nuorten oikeudellisen aseman näkökulmasta

Ikä	Sosiaaliturva	Muita ikärajoja
40	Nuorten viljelijöiden tuki päättyy 40 v.	
30	Oikeus aikuisopintorahaan alkaa 30 v. (30-54 v.) ASP-sopimuksen teko-oikeus 18-30 v.	
29		Nuorisolain mukainen nuori alle 29 v
25	Täysi oikeus työttömyysturvaan 25 v.	EU:n säädösten mukainen nuori 13-30 v.
23		
21		D- ja CE-ajokortti 18/21 v. Kunnan velvollisuus jälkihuoltoon päättyy 21 v.
20	Täysi opintotukioikeus 20 v.	Siirtymä aikuispsykiatria 20 - 22 v. (suositus 18/21) Täysi alkoholin osto-oikeus 20 v.
18	Itsenäinen toimeentulotukioikeus 18 v. Huoltovelvollisuus päättyy 18 v. Lapseneläke alle 18 v. (jos opiskelee päätoimisesti KELA jatkaa lapsen eläkkeen maksua 21 v. asti) Perhe-eläke 18-21 v. opiskelija. Eläkekertymä alkaa 18 v. (2005) Nuori työntekijä alle 18 v. Työeläkevakuutus: Työnantajan vakuuttamisvelvollisuus alkaa, kun työntekijä 18 v.	Nuori lastensuojelulain mukaan 18 - 20 v. Tupakkalaki 18v. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus 18 v.(muutos tulossa srk-vaalien osalta) Rajattu alkoholin osto-oikeus 18 v. B- ja C-ajokortti 18 v. Avoliitto-oikeus 18 v. Alle 18-vuotias voi mennä naimisiin erityisluvalla. Lapsi lastensuojelulain mukaan alle 18v. Yhdistyksen puheenjohtaja 18v. Asevelvollisuus alkaa sen vuoden alusta, jolloin täyttää 18 v.
17	Rajattu opintotukioikeus 17 - 20 v. Lapsilisä päättyy 17 v. Oikeus työttömyyspäivärahaan 17v. Oikeus työmarkkinatukeen 17v. Opintoraha 17 v.	Rajattu työttömyysturva-oikeus 17 - 25 v. Oppivelvollisuus päättyy 17v. tai kun oppimäärä on suoritettu.
16	Oikeus kuntoutusrahaan alkaa 16 v. Oikeus sairauspäivärahaan alkaa 16 v. Alle 16-vuotiaan vammaistuki (ennen nimeltään hoitotuki) Oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen 16v.	A1-luokan ajokortti 16v. Seksuaalirikosten suojaikäraja 16v.
15	Oikeus työssäkäyntiin, jos oppivelvollisuus on suoritettu 15v.	Yhdistyksen hallituksen jäsen 15 v. Oikeus kuljettaa mopoa ja traktoria 15 v. Työsopimuksen teko-oikeus 15 v. Saa hallita työllään ansaitsemaa rahaa, avata ja hallinnoida pankkitiliä 15v. Rikosoikeudellinen vastuu 15 v. Oikeus erota uskontokunnasta vanhempien suostumuksella 15v. Oikeus käyttää rahapeliautomaatteja ilman huoltajaa 15v. (Arpajaislain muutos nostaa kaikkien rahapeliä ikärajan 18 vuoteen. Eduskunta käsittelee lakia keväällä 2010.) Saa kuljettaa pyörällä yhtä enintään 10-vuotiasta lasta 15v. Todistajanvalaa ei saa vanhoa alle 15v.
14	Oikeus rajoitettuun työssäkäyntiin huoltajan suostumuksella 14 v.	
13		Nuorisopsykiatria 13-17 v. (Esim. HUS-ikärajat)
2	12-vuotiasta on kuultava ja hänellä on oikeus käyttää puhevaltaa itseään koskevassa lastensuojeluasiassa.	Suku- tai etunimeä ei voida muuttaa ilman lapsen suostumusta 12v. Adoptiota ei voida vahvistaa ilman lapsen suostumusta 12v. Ei voida liittää uskontokuntaan eikä erottaa siitä ilman lapsen suostumusta 12v. Korvausvelvollinen tuottamastaan vahingosta 12v.
7		Oppivelvollisuus alkaa 7 v.

¹⁴ Lähteitä: Kajava & Lämsä 1998,63, MLL, Väestöliitto, Kela, avioliittolaki, yhdistyslaki, Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusteet.

Lapsen yhteiskunnalliset oikeudet ja velvollisuudet alkavat oppivelvollisuudesta, jonka suorittaminen voi kestää lähes täysi-ikäisyyteen asti. Oppivelvollisuuden suoritettuaan nuorella on oikeus hakea opintoihin liittyviä etuuksia. 17-vuotias voi saada opintotukea toisen tai kolmannen asteen opintoihin, joskin vanhempien tulot vaikuttavat vielä hänen tukiensa tasoon. Opintotuen näkökulmasta tarkasteltuna vanhempien taloudelliset velvoitteet nuorta kohtaan loppuvat hänen täyttäessä 20 vuotta, jolloin vanhempien tulot eivät enää vaikuta lapsen opintoetuuksien määrään.

Oppivelvollisuuden aloitettuaan lapsi saavuttaa seuraavan oikeudellisen merkkipaalun 12-vuotiaana, jolloin hän saa erilaisia itsemääräämisvaltaa lisääviä oikeuksia. 12-vuotias voi esimerkiksi pyytää sijaishuoltoon pääsyä, eikä häntä voida adoptoida tai liittää uskontokuntaan ilman omaa suostumustaan. Uskonvapaus laajenee edelleen 15-vuotiaana, jolloin henkilö saa vanhempiensa suostumuksella erota kirkosta. Näillä ikävuosilla vahvistuvat nuoren kansalaisoikeudet, sillä 15-vuotias voi toimia yhdistyksen hallituksen jäsenenä, ja toteuttaa näin yhdistymisvapauttaan. Yhdistyslain 7 §:n mukaan yhdistyksen voi perustaa 15 vuotta täyttänyt henkilö. Jollei yhdistyksen säännöissä ole toisin määrätty, jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus ja jokaisella äänioikeutetulla yksi ääni. Poliittisia yhdistyksiä ovat myös puolueräkisteriin merkityt puolueet. Myös nuoren liikkumisvapaus paranee, kun hän saa ensin 15-vuotiaana ajo-oikeuden mm. mopoon ja vuotta myöhemmin mahdollisuuden suorittaa kevytmoottori-pyöräkortin.

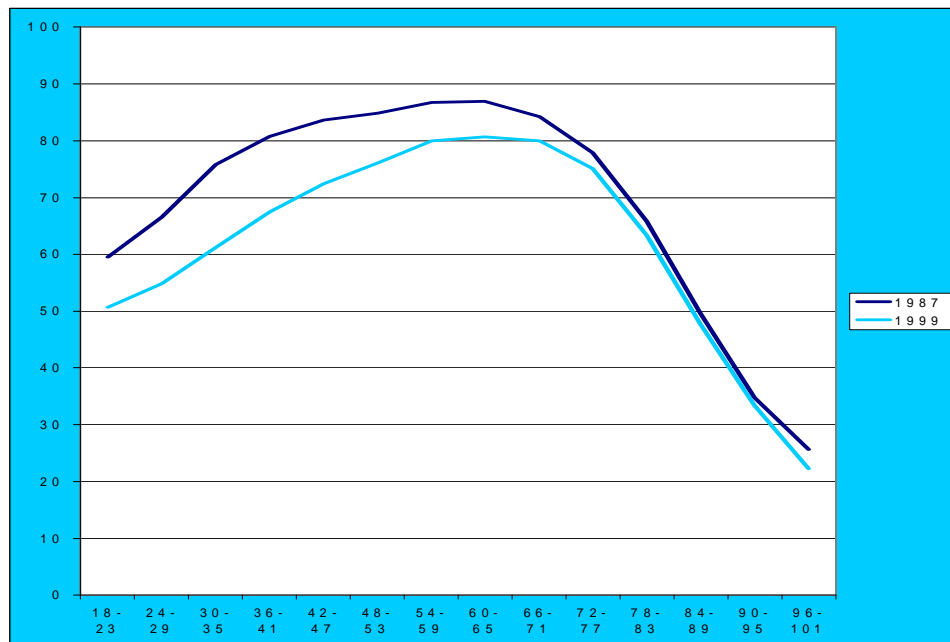
Nuoren työelämään siirtymistä helpotetaan ja ennakoidaan jo 14 ikävuodesta lähtien. Erityisesti 15–17-vuotiaana nuori saa paljon uusia, työssäkäyntiin liittyviä oikeuksia ja etuisuuksia. 14-vuotias voi tehdä huoltajansa suostumuksella kevyttä työtä, joka ei haittaa koulunkäyntiä. Vuotta vanhempi voi jo tietyin ehdoin siirtyä työelämään, hallita ansaitsemiaan rahoja ja perustaa pankkitilin. Huoltaja voi kylläkin purkaa alaikäisen huollettavansa työsopimuksen. Oppivelvollisuuden päättymisen ja työelämään siirtymisen myötä kyseeseen voivat tulla myös erilaiset tukitoimet, kuten työkyvyttömyyseläke-, työttömyysturva- ja toimeentulotukioikeus.

Rikosoikeudellisesti 15 vuoden ikä on tärkeä vedenjakaja, sillä nuori joutuu tällöin vastaamaan tekemistään rikoksista. Alle 15-vuotiaskin voi joutua korvaamaan aiheuttamansa vahingot, mutta rikostapauksissa häneen sovelletaan lastensuojelulakia ja sen määrittämiä toimenpiteitä. Rangaistukset tulee määrätä 18 ikävuoteen asti lievempinä ja tutkivan viranomaisen tulee arvioida nuoren rikoksesta epäillyn aikaisempia elämänvaiheita ja olosuhteita. Alle 15-vuotiaat eivät saa antaa todistajanvalaa, joskin heitä voidaan kuulla oikeudessa. Oikeusistuin voi myös päättää pitää istunnon suljetuin ovin, jos jutussa on osallisena alle 15-vuotiaita tai vaihtoehtoisesti evätä näiden saliin pääsyn käsiteltävän jutun luonteen perusteella.

4 Nuorten äänestysaktiivisuus Suomessa

Suomessa ei säännöllisesti tilastoida äänestysaktiivisuutta eri ikäryhmissä. Tilastotietojen puuttumisesta huolimatta iän vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen on olemassa suhteellisen runsaasti tutkimustietoa. Tilastokeskus on koonnut rekisteripohjaiset tiedot vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaalien osallistumisesta¹⁵. Niiden lisäksi on käytössä myös laajaan äänestysalueotokseen perustuva aineisto vuoden 1979 vaaleista¹⁶. Helsingin vaali-piiristä on tehty eduskunta- ja kunnallisvaalien osalta useita vaalialueotoksiin perustuvia tutkimuksia, joissa äänestämistä on tarkasteltu iän mukaan.¹⁷ Kuviossa 1 on tarkasteltu äänestysaktiivisuutta iän mukaan vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleissa¹⁸, joka on tuorein koko maata kattava rekisteripohjainen äänestysaktiivisuutta ikäluokittain kuvaava aineisto.

Kuvio 1, Äänestysaktiivisuus iän mukaan vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleissa (%)



Lähde: Martikainen & Wass 2002

Tutkimusten perusteella voidaan päätellä, että äänestysaktiivisuus kulkee Suomessa iän mukaan puoliympyrän muotoisesti niin, että osallistuminen on vähäisintä heti äänioikeuden saavuttamisen jälkeen, kohoaa sen jälkeen kohti keski-ikää, säilyy suhteellisen korkeana läpi keski-iän ja laskee lopulta iän mukanaan tuomien fyysisten rajoitusten myötä. Vastaavanlainen kehitys on havaittu useissa muissa läntisissä demokratioissa¹⁹.

¹⁵ Martikainen & Yrjönen 1991; Martikainen & Wass 2002.

¹⁶ Martikainen & Yrjönen 1980.

¹⁷ Hellsten ja Martikainen 2001; Martikainen 1993; Martikainen & Wass 2002; Martikainen & Wass 2007.

¹⁸ Martikainen & Wass 2002.

¹⁹ Franklin 2004.

Kuviosta nähdään myös, että äänestysaktiivisuus on laskenut vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaalien välissä etenkin nuorten ja nuorten työikäisten keskuudessa. Päinvastoin kuin elämänkaariefektin perusteella voisi olettaa, vuoden 1979 eduskuntavaaleihin verrattuna äänestysaktiivisuus on 20 vuodessa laskenut kunkin kolmen nuorimman ikäluokan kohdalla.

On tosin syytä huomata, että Suomessa 18-vuotiaiden äänestysaktiivisuus on useita prosenttiyksiköitä 19–20-vuotiaita korkeampaa. Tämä johtunee pitkälti kannustavasta mahdollisuudesta päästä käyttämään äänioikeutta heti täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen. Osittain ilmiö voi johtua myös siitä, että suuri osa 18-vuotiaista asuu vielä kodin vaikutuspiirissä, mikä saattaa lisätä painetta äänestää, etenkin jos vanhemmat ovat omaksuneet voimakkaan osallistumisnormin.²⁰ Myös Helsingissä tehtyjen äänestysaktiivisuustilastojen mukaan 18-vuotiaat ensikertalaiset äänestävät 19–24-vuotiaita ahkerammin²¹. Äänestämässä on siis mukana uutuudenviehätystä.

Taulukon 2 tilastot osoittavat että äänestysaktiivisuus korreloi melko vahvasti sekä iän, koulutuksen että ammatti- ja palkkatason mukaan. Tutkimusaineisto myös osoittaa, että äänestysaktiivisuus on laskenut voimakkaimmin nuorimmassa ikäluokassa. Erityisen voimakkaasti on laskenut nuorten miesten äänestysaktiivisuus.

Vuoden 2007 eduskuntavaalitutkimus myös osoittaa, että äänestämättä jättämisen syy melko harvoin on protesti. Etenkin nuorten osalta äänestämättä jättämisen tavallisimmat syyt ovat se, että vaalit ja äänestäminen eivät kiinnosta ja se, että on unohtanut äänestää. Kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään näyttää näin olleen monen nuoren kohdalla jäävän melko löysäksi. Vuosien 1991–2003 vaalitutkimusten perusteella näyttää siltä, että poliittisesta osallistumisesta on yhä voimakkaammin tulossa hyväosaisten tapa osallistua. Poliittinen osallistuminen näyttäisi eriytyvän yhä voimakkaammin koulutuksen ja sosiaalisen aseman mukaan. Äänestäminen ja muu poliittinen osallistuminen korreloivat vahvasti keskenään, mikä osittain kumoaa käsityksen siitä, että nuorten poliittinen osallistuminen olisi ainoastaan muuttanut muotoaan.²²

²⁰ Martikainen & Wass 2002, 67.

²¹ Martikainen & Fredriksson 2004.

²² Borg & Paloheimo 2009; Wass & Wilhelmsson 2009.

Taulukko 2, Arvio eri väestöryhmien äänestysaktiivisuudesta eduskuntavaaleissa 1975 - 2007

	1975-83	1987-91	1995-99	2003	2007
Tapauksia (n)	(5933)	(4831)	(7444)	(2659)	(1417)
Kaikki %	80,6	74,3	70,1	69,7	67,9
Sukupuoli					
Miehet	81,1	73,6	68,7	67,6	65,8
Naiset	80,3	74,9	71,4	71,6	69,9
<i>Erotus</i>	0,8	-1,3	-2,7	-4,0	-4,1
Miehet ikäryhmittäin					
18-24	76	64	59	51	31
25-39	82	73	59	69	59
40-59	83	80	73	69	65
60—	81	74	85	72	86
<i>Vaihteluväli</i>	7	16	26	21	55
Naiset ikäryhmittäin					
18-24	77	64	68	59	46
25—39	82	76	61	71	57
40-59	82	79	79	71	77
60-	77	78	83	79	81
<i>Vaihteluväli</i>	5	15	15	20	35
Koulutus					
Kansakoulu, peruskoulu	79	74	67	63	60
Ammattikoulu	83	70	67	65	61
Ammattiopisto	84	77	74	75	76
Yliopisto	85	82	83	84	91
<i>Vaihteluväli</i>	6	12	16	21	31
Ammatti					
Maanviljelijä	81	87	83	75	75
Työntekijä	79	67	60	63	55
Toimihenkilö	85	80	75	77	79
Yrittäjä	78	72	76	75	73
Eläkeläinen	80	82	79	75	79
Opiskelija	80	67	62	68	55
Työtön	73	67	63	57	52
Muu	78	73	66	57	55
<i>Vaihteluväli</i>	12	20	21	20	27
Kotitalouden tulot					
I (pienituloisin) neljännes	79	74	69	62	57
II neljännes	81	73	68	73	67
III neljännes	83	75	73	74	70
IV (suurituloisin) neljännes	86	80	76	71	82
<i>Vaihteluväli</i>	7	7	8	12	25
Nagelkerke R ²	0,02	0,08	0,10	0,08	0,26

Koko väestön sekä miesten ja naisten äänestysprosentit ovat vaalitulastoon perustuvia, kotimaassa asuvien todellisia äänestysprosentteja. Muiden väestöryhmien äänestysprosentit ovat haastattelututkimuksiin perustuvia arvioita. Haastatteluaineistoja on painotettu siten, että kussakin haastatteluaineistossa miesten ja naisten äänestysprosentit vastaavat vaalin todellisia äänestysprosentteja. Vuosien 1975-1999 vaaleja koskevat arviot on laskettu puolueiden ajankohtais-tutkimuksista. Vuosien 2003 ja 2007 vaaleja koskevat arviot on laskettu kyseisten vuosien vaalitutkimusten haastatteluaineistoista. Taulukon viimeisellä rivillä olevat Nagelkerke R² kertoimet perustuvat logistiseen regressio-analyysin ja kuvaavat sitä, kuinka hyvin taulukossa mainitut sosiodemografiset muuttujat yhteen laskien selittävät äänestysosallistumista.

Lähde: Tilastokeskus: Eduskuntavaalitulastot, Heikki Paloheimo (toim. 2005): Vaalit ja demokratia Suomessa. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit, s. 125 Vuoden 2007 vaalitutkimuksen aineisto (FSD2269)

On syytä huomata, että nuorten vähäinen äänestysaktiivisuus ei ole välttämättä pysyvä ilmiö. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa erityisesti nuoret ikäryhmät aktivoituivat äänestäjinä ja eri äänestysalueiden väliset aktiivisuuserot lievenivät huomattavasti esimerkiksi vuoden 2000 kunnallisvaaleihin verrattuna. Kyseessä oli nimenomaan äänestysaktiivisuuden nousu sellaisilla alueilla, joilla asukkaiden keskimääräinen sosioekonominen asema oli matalampi kuin muilla tarkastelussa mukana olleilla äänestysalueilla.²³

Vuoden 2007 vaalit kuitenkin osoittavat, että vuonna 2003 kyseessä oli hetkittäinen osallistumispiikki. Vuoden 2003 vaaleissa tapahtunut 2,7 prosenttiyksikön äänestysaktiivisuuden lasku jakautui epätasaisesti eri ikäryhmien kesken. Voimakkaimmin osallistuminen vähentyi yhtäältä alle 29-vuotiaiden ja toisaalta nuorten työikäisten eli 35–44-vuotiaiden keskuudessa. Jälkimmäisen ikäryhmän, samoin kuin 18–24-vuotiaiden kohdalla äänestysaktiivisuus palautui vuoden 1999 vaalien poikkeuksellisen matalalle tasolle. Sen sijaan 55-vuotiaiden ja sitä vanhempien ikäryhmien osallistumisen aste on säilynyt lähes hämmästyttävän tasaisena 20 vuoden aikajänteellä.²⁴

Nuorimmissa ikäryhmissä puoluekenttään kiinnittymättömien ja samalla toistuvasti äänioikeuttaan käyttämättä jättävien osuus on paljon suurempi kuin muissa ikäryhmissä. Suomalaisesta aikuisväestöstä joka viides on nykyisin tai joskus ollut jonkun puolueen jäsen. Alle 45-vuotiaiden ikäluokassa tämän ryhmän osuus on vähintään puolet pienempi. On kuitenkin syytä huomioda, että äänestämättömyys eduskuntavaaleissa ei ole pelkästään nuorimpia valitsijaikäluokkia koskeva kysymys. Toistuva äänestämättömyys on yleisintä nuorten ikäluokissa, mutta sitä esiintyy tutkimustulosten mukaan merkittävästi myös suurten ikäluokkien joukossa.²⁵

Taulukoissa 3 ja 4 esitetään äänestysrekisteriotokseen perustuva kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus Helsingissä vuosina 1996–2004²⁶. Äänestysaktiivisuustilastot osoittavat, että nuoret (alle 29-vuotiaat) ovat jonkin verran muita ikäryhmiä passiivisempia äänestäjiä.

Taulukko 3, Äänestysaktiivisuus (%) vuosien 1996, 2000, ja 2004 kunnallisvaaleissa Helsingissä iän ja sukupuolen mukaan äänestysluettelosta

	1996 (n=29 313)			2000 (n=32 109)			2004 (n=31 561)		
	M	N	yht.	M	N	yht.	M	N	yht.
18	49	60	56	43	45	44	50	46	48
19-24	45	50	48	34	38	36	38	43	41
25-28	48	53	51	43	46	44	47	53	51
29-34	49	54	51	42	46	44	50	56	53
35-44	53	61	57	45	52	48	51	57	55
45-54	62	69	66	53	58	56	59	65	62
55-69	68	71	70	65	68	67	69	74	72
70+	70	60	63	65	59	60	68	62	64
Yhteensä	56	61	59	48	53	51	55	60	58

Lähde: Martikainen & Wass 2007

²³ Martikainen & Wass 2007.

²⁴ Martikainen & Wass 2007, 7.

²⁵ Borg & Paloheimo 2009, 170-171.

²⁶ Ikäluokakohtaisia vaalirekisteriin perustuvia tietoja löytyy kuntavaaleissa ainoastaan Helsingin osalta.

Taulukon 4 mukaan on nähtävissä että äänestysaktiivisuuden aleneminen oli voimakainta kahdessa nuorimmassa ryhmässä vuoden 1996–2000 välillä. Vuoden 2000–2004 ajanjakson muutos on kaikkien ikäryhmien osalta positiivinen eli toisin sanoen äänestysaktiivisuus nousi kaikissa ikäryhmissä. Äänestysaktiivisuuden aleneminen on kuitenkin Helsingissä koko ajanjakson 1996–2004 aikana voimakkainta alle 29-vuotiaiden joukossa.

Taulukko 4, Äänestysaktiivisuus (%) kunnallisvaaleissa 1996, 2000, 2004 Helsingissä: rekisteriotos (n = 40 000)

				Muutos	Muutos	Muutos
	1996	2000	2004	1996-2000	1996-2004	2000-2004
18	56	44	48	-12	-8	+4
19-24	48	36	41	-12	-7	+5
25-28	51	44	51	-7	0	+7
29-34	51	44	53	-7	+2	+9
35-44	57	48	55	-9	-2	+7
45-54	66	57	62	-9	-4	+5
55-69	70	67	72	-3	+2	+5
70+	63	60	64	-3	+1	+4
Yhteensä	58	51	57	-3	-1	+6

Lähde: Martikainen & Wass 2007

Tutkimukset osoittavat selvästi äänestysaktiivisuudessa sukupolviefektin vaikutuksen nuorten äänestysvilkkauksen alenemiseen. Vastaava havainto on tehty myös pitkittäisaineistolla vuosien 1975–2003 eduskuntavaaleista, jolloin on tarkasteltu samanaikaisesti iän, sukupolven ja ajanjakson vaikutusta.²⁷ Sukupolviefektin merkitystä korostaa myös havainto siitä, että eri ikäryhmien väliset aktiivisuuserot säilyvät silloinkin, kun yleisimmät sosioekonomisen aseman mittarit, kuten yhteiskuntaluokka, koulutus, tulot ja asunnon hallintaperuste, on otettu huomioon²⁸. Tulosten perusteella äänestämiseen liittyvän velvollisuudentunteen heikkeneminen nuoremmassa ikäryhmissä vaikuttaisi olevan erittäin tärkeä sukupolvikohtaisten aktiivisuuserojen taustatekijä. Nuoremmat sukupolvet eivät enää samassa määrin kuin ennen koe äänestämistä kansalaisvelvollisuutena. Myös erot politiikkaa kohtaan tunnetussa kiinnostuksessa, poliittisessa tietotasossa ja ulkoparlamentarisessa osallistumisessa ovat yhteydessä sukupolvien eroihin vaaliosallistumisessa. Pitkittäisaineiston puuttuessa havaintoon on tosin syytä suhtautua varauksella²⁹.

Sukupolviefektin havaitseminen viittaa tiettyjen ikäryhmien matalan äänestysaktiivisuuden olevan oletettua pysyvämpi ilmiö. Yhtäältä sen voi olettaa olevan sidoksissa tarjontatekijöihin, kuten kansallisten vaalien merkityksen vähenemiseen EU-jäsenyyden ja globalisaatiokehityksen myötä. Osallistumisen vähäisyyteen liittyvät taustatekijät ovat siis paljon syvempään juurtuneita kuin pelkästään ikään tai elämänvaiheeseen liittyvät seikat, kuten kokemuksen puute tai tunne siitä, että vaaleilla on omalle elämälle vähäinen merkitys.³⁰ Koulutuksen ja yhteiskuntaluokan vakioimisen myötä nimittäin

²⁷ Wass 2008.

²⁸ Wass 2008.

²⁹ Grönlund, Paloheimo & Wass 2005.

³⁰ ks. Wass & Wilhelmsson 2009.

huomataan, että ikäryhmien väliset erot olisivat vieläkin suurempia, elleivät nuoret olisi vanhempia ikäryhmiä paremmin koulutettuja ja näin sijoittuisi korkeampaan yhteiskuntaluokkaan.

On myös mahdollista, ettei elämänkaariefektin vaikutus sinällään ole heikentynyt, mutta se näkyy nuoruuden pitkittyessä nuoremmissa ikäryhmissä vasta viiveellä. Suomen Akatemian *'Life as learning'* (LEARN) -tutkimusohjelmassa on havaittu, että vaikka 1970-luvun alussa syntyneet ovat 1960-luvun syntyneitä korkeammin koulutettuja, heidän asemansa työmarkkinoilla on silti vanhempia heikompi. Epäsuotuisa työmarkkina-asema puolestaan siirtää tiettyjä perinteisesti aikuisuuteen liittyviä valintoja, kuten esimerkiksi omistusasunnon hankkimista.

Viime vuosien koventuneen asenneilmaston ja yhteiskuntarakenteiden muutosten (esim. työelämän ja koulutuksen korostaminen) myötä nk. instrumentaalisen äänestämiskäyttäytymisen arvellaan vahvistuneen nuorten keskuudessa. Toisaalta nuoret painottavat valinnassaan henkilöä. Henkilöityvän äänestämisen on arveltu lisääntyneen viime vuosina voimakkaasti erityisesti median ja markkinoinnin toiminnan seurauksena. Vahvasti yksilöllisyyttä ja omakohtaisia valintoja ja mahdollisuuksia korostavassa asenneilmapiirissä nuorten on todettu murtaneen perinteisiä äänestyskäyttäytymiseen liitettyjä asettelmia. Nuoret ovat äänestäjinä liikkuva ryhmä, jolle äänestyspäätökseen ja -valintaan vaikuttavat erilaiset yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvät asiakysymykset ja toimintalinjavalinnat, kuten ympäristökysymykset ja globalisoitumiseen liittyvät asiat. Vaikka nuorten poliittinen toiminta äänestysvalinnat mukaan lukien kuvastaa moniarvoisuutta, ovat juuri nuoret se ryhmä, joka jättää useimmin tietoisesti äänestämättä.

Äänestämättä jättäminen liittyy myös vahvasti nk. uuden politiikan käsitteeseen. Uudessa politiikassa yhteiskunnallista toimintaa kehystävät toimintatavoiltaan ja järjestäytymisperustaltaan vaihtoehtoiset toimintaryhmät, jotka ryhmittyvät jonkun tietyn asian ympärille. Tätä tapaa hahmottaa politiikkaa ja sen toimijoita toteutetaan myös esimerkiksi kulutustottumuksien muuttamisella ja erilaisilla elämäntapavalinnoilla. Niihin ja muihin nuorten tärkeäksi kokemiin asioihin ei nk. vanhan perinteisen puoluepolitiikan, sen edustajien tai edustamien toimintasääntöjen enää katsota kykenevän vaikuttamaan.³¹ Puolueuskollisuus jää nuorten keskuudessa muuta väestöä vähäisemmälle painoarvolle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö ainakin osa nuorista olisi hyvinkin kiinnostunut politiikasta. Poliitikaksi koetut asiat kiinnostavat, sen pääasiallisimmat tekijät ja toteuttajat eivät.

4.1 Nuorten osuus ehdokkaista ja valituista kunnallisvaaleissa

Äänestysikärajan alentamisesta on toisinaan toivottu keinoa nuorten valtuutettujen osuuden kasvattamiseen. Viime vuosina ehdokkaista nuoria on ollut noin kymmenen prosenttia. Valituksi tulleista ehdokkaista nuorten osuus on ollut noin kuusi prosenttia. Äänioikeutetuista alle 30-vuotiaita on viidennes. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa nuoria (18–29 v.) ehdokkaita oli yhteensä 5037 eli 12,6 prosenttia kaikista ehdokkaista. Naisia ja miehiä oli lähes tasamäärä. Nuoria valtuutettuja valittiin yhteensä 706, joista miehiä

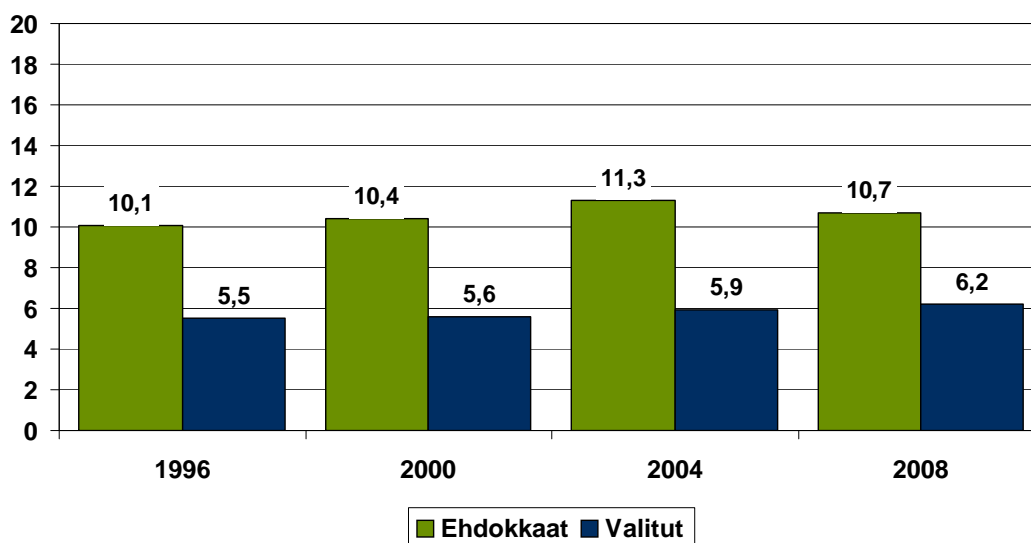
³¹ Kurikka 2003, 78–81.

375 ja naisia 331. Tämä on 5,9 prosenttia kaikista valtuutetuista. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa ehdokkaista nuoria oli 10,7 prosenttia. Valtuustoon valittiin 648 nuorta, mikä on 6,2 prosenttia kaikista valtuutetuista. Nuorten ehdokkaiden ja valittujen osuus on pysynyt samansuuruisena edellisiin vaaleihin verrattuna.

Kunnittain nuorten osuus vaihtelee suuresti. Kahdessa kunnassa, eli Kuhmalahdella ja Sallassa ei ollut yhtään 18–29-vuotiasta ehdokkaana. Nuorten osuus valtuustoehdokkaista oli suurin Merijärvellä (31,8 %). Valtuustokauden 2009–2012 alussa 54 kunnassa ei ollut yhtään nuorta valtuustossa. Eniten nuoria valtuutettuja on Jyväskylässä, jossa 75 valtuutetusta nuoria on 12. Nuoria on valtuuston ja hallituksen puheenjohtajina erittäin vähän: vain alle kaksi prosenttia. Valtuuston puheenjohtajana on alle 30-vuotiaita vain kuudessa kunnassa ja hallituksen puheenjohtajana neljässä kunnassa. Varapuheenjohtajina heitä ei ole sen enempää.

Valtuuston nuorista 44 prosenttia on naisia. Kaikista valtuutetuista naisia on n. 37 prosenttia. Nuorista valtuutetusta vajaa kaksi kolmasosaa osallistuu myös lautakuntatyöhön. Joka kymmenes nuori valtuutettu on lautakunnan puheenjohtaja.

Kuvio 2, 18–29-vuotiaiden osuus ehdokkaista ja valituista vuosien 1996–2008 kunnallisvaaleissa (%)



Lähde: OM vaalitietojärjestelmä (ehdokasrekisteri)

4.2 Muita nuorten vaikuttamiskeinoja

Nuorisolain (72/2006) 8 § velvoittaa järjestämään nuorille osallistumis- ja kuulemis mahdollisuuksia nuoria koskevissa asioissa.

Nuorille on myös kehitetty erilaisia sähköisiä kuulemismenetelmiä. Opetusministeriö tukee kuntien nuorille suunnattua tieto- ja neuvontapalvelujärjestelmää, johon on liitetty nuorille aloitkanava- ja kuulemisväline. Internet-pohjaiset tieto- ja neuvontapalvelut

kattavat 240 kuntaa ja noin 82 prosenttia maan 13–24 vuotiaista nuorista (vuosi 2008). Kunta voi ko. järjestelmässä kuulla nuoria heitä koskevista asioista. Tavoitteena on, että lähivuosina aloitekanava- ja kuulemisjärjestelmä otetaan käyttöön useimmissa Suomen kunnissa. Aloitekanavaan liittyy internetissä nuorille suunnattu vaikuttamistaitomateriaali, josta ollaan kehittämässä myös lapsille soveltuvaa versiota. Aloite- ja kuulemisjärjestelmä oli vuonna 2008 käytössä 34 kunnassa ja vuoden 2009 aikana se laajeni noin 80–90 kuntaan. Aloitekanavan valtakunnalliset ehdotukset on tarkoitettu saattaa opetusministeriön nuorisoyksikön ja valtion nuorisoasiain neuvottelukunnan kautta asianomaisten ministeriöiden käsittelyyn.

Kuntiin on perustettu nuorisovaltuustoja, nuorisofoorumeita ja lasten parlamentteja sekä muita nuorten vaikuttajaryhmiä. Nuorisovaltuustoja on tällä hetkellä noin 200 kunnassa ja lasten parlamentteja hieman yli 10 kunnassa. Lisäksi kouluissa on oppilaskuntia. Tavoitteena on valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman mukaisesti, että kaikkiin perusasteen kouluihin saadaan lakisääteiset oppilaskunnat. Niitä voidaan kehittää koulu yhteisöjen, ja ehkä laajemminkin kunnallisina nuorten vaikuttajaryhminä. Eriyisen tärkeäksi se voidaan nähdä pienissä kunnissa, joissa ei välttämättä ole voimavaroja kehittää nuorten valtuustotoimintaa. Nuorisovaltuustoille on myös suunniteltu omaa roolia kuntien nuorisotyön peruspalvelujen arvioinnissa.

Nuoret ovat päässeet osallistumaan heitä koskevien asioiden käsittelyyn myös muun muassa kuntien nuorisovaltuustoissa. Kunnalliset nuorisovaltuustot (13–20-vuotiaat) ovat organisoituneet Nuorisovaltuustojen Liitto ry:ksi, joka on kehittänyt opetusministeriön tuella valtakunnallisen edustajiston ja sitä palvelevan verkkopohjaisen kokoustyökentelyvälineen.

Kerhokeskus -koulutyön tuki ry on järjestänyt vuodesta 1998 Nuorten Parlamentti -istuntoja perusopetuksen 8.–9. luokkalaisille ja ohjeistanut siihen liittyvää parlamenttikerhotoimintaa. Suomen Lasten Parlamenttiyhdistys ry on kehittänyt valtakunnallisen lasten parlamentin, johon osallistuu edustajat noin 220 kunnasta. Suomen lasten parlamentin kokoukset, samoin kuin sen hallituksen ja yhdeksän valiokunnan toiminta, tapahtuvat pääsääntöisesti ohjatusti verkossa. Lasten parlamentti kokoontuu kerran vuodessa (Tampere 2007, Jyväskylä 2008, Helsinki 2009) yhteiskokoukseen, johon on osallistunut noin 350–400 8–12-vuotiasta lasta. Parlamentti tekee säännöllisesti yhteistyötä eduskunnan, opetusministeriön, oikeusministeriön demokratia- ja kieli asioiden yksikön sekä lapsiasiavaltuutetun toimiston kanssa. Kaksivuotisella istuntokaudella parlamentti tekee aloitteita tärkeiksi kokemista asioista, jonka jälkeen aloitteet toimitetaan paikallisille ja valtakunnallisille päättäjille. Suomen Lasten Parlamentti edustaa kaksisuuntaista vaikuttamisen mallia: lapset voivat tehdä aloitteita, ja viranomaiset voivat kysyä lasten mielipiteitä heitä koskevista asioista.

Nuorisovaltuustot ja nuorten kuulemismenettelyt muodostavat tärkeän vaikuttamiskanavan nuorille. Nämä eivät kuitenkaan ole suoraan verrattavissa nuorten äänioikeuteen, sillä niihin osallistuu ainoastaan pieni osa nuorista. Äänioikeus sen sijaan koskisi kokonaista ikäryhmää.

4.3 Nuorten asenteet politiikkaa kohtaan

Tutkimukset osoittavat, että suomalaiset nuoret eivät koe suurta paloa yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Vuosikymmenen alussa toteutetussa kansainvälisessä vertailussa suomalaisnuoret olivat noin 30 maan ikätovereihinsa verrattuna vähiten kiinnostuneita politiikasta ja perinteisestä kansalaistoiminnasta. Samassa tutkimuksessa nuorten yhteiskunnalliset tiedot ja taidot sijoittuivat kuitenkin vertailun kärkipäähän.³²

Vuoden 2003 ja 2007 eduskuntavaalitutkimukset osoittavat että nuorten aikuisten kiinnostus politiikkaan on kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana. Etenkin nuorten miesten äänestysaktiivisuus on kuitenkin edelleen laskenut huomattavasti. Poliitiikan tietämyspohja näyttää yhä voimakkaammin eriytyvän eri väestöryhmien välillä.³³

Myös nuorten kiinnostus perinteiseen järjestöosallistumiseen näyttää olevan hiipumassa. Järjestöjen ja järjestösektoreiden välillä on tässä kuitenkin suuria eroja. Parhaiten lasten ja nuorten järjestöjäsenyydet ovat säilyneet urheiluseuroissa. Etenkin yhteiskunnallista tehtävää varten perustetut järjestöt kokevat usein vaikeaksi saada toimintaan mukaan nuoria. Kansalaistoiminnan alueella ongelmaksi näyttää muodostuvan se, että perinteiset järjestötoiminnan muodot ehkä liikuntaa ja urheilua sekä varhaisnuorisojärjestötoimintaa lukuun ottamatta jäävät vieraiksi yhä suuremmalle osalle nuoria, joiden uudet yhteisöt löytyvät lähinnä internetmaailmasta. Erilaiset epäkonventionaaliset osallistumuodot ja verkossa tapahtuva toiminta kiinnostavat nuoria. Monet nuoret ovat aktiivisia ja valmiita käyttämään aikaansa esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan.³⁴

Nuorisobarometri vuodelta 2008 kertoo, että nuoret suhtautuvat kriittisesti vaikutusmahdollisuuksiinsa eivätkä koe saavansa niistä riittävästi tietoa. Kiinnostus osallistumiseen ja vaikuttamiseen näyttää barometrin mukaan olevan kasvussa. Toisaalta tulokset tukevat myös väitteitä siitä, että entistä harvempi kokee kuuluvansa kiinteästi yhteiskuntaan, kuntaan, asuinyhteisöön, seurakuntaan tai johonkin yhdistykseen. Tutkimukseen vastanneista nuorista joka viides koki voivansa aidosta vaikuttaa oman asuinkuntansa asioihin, kun taas kaksi viidestä ei pitänyt vaikutusmahdollisuuksiaan riittävinä. Vain joka kuudes arvioi asuinkuntansa päättäjien pitävän nuoria varteenotettavina keskustelukumppaneina tai vaikuttajina. Toisaalta nuorten valmius yhteiskunnalliseen osallistumiseen on barometrin mukaan kasvussa. Nuoret ottavat entistä enemmän yhteyttä virkamiehiin ja esimerkiksi allekirjoittavat vetoouksia. Myös kiinnostus puolue-toimintaan on kehittymässä myönteiseen suuntaan – vielä kymmenen vuotta sitten vain noin kolmannes olisi voinut harkita jäsenyyttä poliittisessa puolueessa, vuonna 2008 jo lähes puolet.³⁵

Vuosikymmenen kuluessa on yhteiskunnallisessa järjestössä toimimisen tärkeäksi kokevien osuus kasvanut viidellä prosenttiyksiköllä 32 prosentista 37 prosenttiin. Toisaalta esimerkiksi niiden osuus, jotka kokevat tärkeäksi toimia itse luonnon ja ympäristön suojelemiseksi oli samaan aikaan vähentynyt 85 prosentista 78 prosenttiin, mikä tosin on edelleen huomattavan suuri osuus nuorista. Samoin koettu kiinnittyminen yhteiskun-

³² IEA CIVIC tutkimus 2001.

³³ Paloheimo 2005; Borg & Paloheimo 2009.

³⁴ Siisiäinen & Kankainen 2009.

³⁵ Myllyniemi Sami 2008.

taan ja esimerkiksi yhdistystoimintaan on tällä ajanjaksolla höllentynyt. Vuonna 2004 koki 69 prosenttia nuorista kuuluvansa vähintään melko kiinteästi suomalaiseen yhteiskuntaan, vuonna 2008 osuus oli 53 prosenttia. Harrasteseuraan koki vuonna 2004 kuuluvansa kiinteästi 45 prosenttia, vuonna 2008 34 prosenttia. Muuhun vapaaajanyhdistykseen kiinteästi kuuluvien osuus laski tällä ajanjaksolla 37 prosentista 18 prosenttiin.

Suomi osallistui kansainväliseen nuorten yhteiskunnallisen osaamisen, osallistumisen ja asenteiden tutkimukseen IEA/Civics -tutkimukseen 1995–2001 noin kolmenkymmenen muun maan joukossa. Tutkimus suoritettiin yhteistyössä kansainvälisen koulutustutkimusjärjestö IEA:n (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) kanssa. Tutkimuksessa suomalaisnuorten yhteiskunnalliset tiedot ja taidot sijoittuivat vertailun kärkipäähän. Samalla he olivat kuitenkin erimaalasiin ikätove-reihinsa verrattuna kaikkein vähiten kiinnostuneita politiikasta ja perinteisestä kansalaistoiminnasta. Suomalaiset nuoret myös kokivat tutkimuksen mukaan vaikutusmahdollisuutensa koulussa vähäisiksi ja he ottivat osaa oppilaskuntien ja koulun hallintoelinten toimintaan vähemmän kuin muiden Pohjoismaiden nuoret. Suomessa yhteiskunnallisen opetuksen määrä oli seitsemän prosenttia kokonaisopetusajasta, kun se OECD-maissa oli keskimäärin 12 prosenttia³⁶.

Turun yliopiston valtio-opin laitoksen koordinoimassa politiikkatietämyksen tutkimushankkeessa on selvitetty eri-ikäisten kansalaisten tietoja yhteiskunnan eri alueilta³⁷. Tutkimuksen yhteydessä on myös selvitetty lukiolaisten ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden politiikkatietämystä. Kysely toteutettiin vuosina 2007–2008. Kyselyn tulokset osoittivat, että lukiolaisten ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden politiikkatietämyksessä oli huomattava ero: ammatillisen koulutuksen opiskelijat menestyivät kautta linjan lukiolaisia heikommin. Tutkimuksessa arvioitiin tämän eron osaltaan selittyvän toisen asteen oppilaitosmuotojen yhteiskuntaopetuksen laajuuden, sisältöjen ja tavoitteiden välisillä eroilla.

Eri oppilaitosten opiskelijoiden tekemät itsearviointit saamansa yhteiskuntaopetuksen tasosta korreloivat mitatun politiikkatietämyksen kanssa. Lukiolaisten ryhmässä, jossa oli korkea politiikkatietämyksen taso, selkeä enemmistö (79 %) arvioi saaneensa lukios-ta vähintään hyvän tietopohjan yhteiskunnallisten asioiden ymmärtämiseksi. Vastaavassa ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden ryhmässä tällaisen arvion antoi vain 42 prosenttia. Tietämys on tutkimuksen mukaan selvästi kytköksissä politiikkaa ja yhteiskunnallisia asioita kohtaan koettuun kiinnostukseen. Esimerkiksi kunnallisvaaleissa äänestämisen koki samassa tutkimuksessa erittäin tärkeäksi 40 prosenttia lukiossa opiskelevista ja vain 20 prosenttia ammatillisessa koulutuksessa olevista.

Tutkimuksessa selvitettiin myös nuorten kiinnostusta politiikkaan. Molemmissa vastaa-jajoukoissa kiinnostuneet jäivät vähemmistöön: lukiolaisista 42 prosenttia ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoista 27 prosenttia ilmoitti olevansa kiinnostunut politiikasta. Ero koko väestöä koskeviin tuloksiin oli huomattava. Koko väestössä politiikasta kiin-

³⁶ Vuoden 2001 jälkeen on kansalaiskasvatukseen liittyviä opetussuunnitelmia ja tavoitteita uudistettu. Vastaava tutkimus on parhaillaan käynnissä. CIVIC09 -tutkimuksen tavoitteena on selvittää, millaiset valmiudet nuorilla on omaksua ja sitoutua aktiivisen kansalaisen rooliin.

³⁷ Elo & Rapeli 2008.

nostuneiden osuus oli 59 prosenttia eli selvästi korkeampi kuin nuorilla. Tutkimuksen tulokset antavat aihetta useille pohdintoille. Toisen asteen oppilaitosten antaman opetuksen yhteiskunnallisen aineksen sisältöjen ja riittävyyden lisäksi on aiheellista pohtia politiikkatietämyksen tason vaikutuksia. On syytä olettaa, että nuorten vieraantuminen politiikasta ja siihen yhdistyvä äänestysaktiivisuuden lasku on osaltaan seurausta politiikkatietämyksen vaatimattomasta tasosta. Mikäli nuoret eivät hahmota riittävästi poliittisen järjestelmän rakenteita ja toimintaa, heidän on vaikeata ymmärtää vaalien merkitystä demokraattiselle prosessille.

Politiikan tietämyksen ja taitojen suhteen nuorten keskuudessa näyttää tapahtuvan yhä selkeämpää koulutuksen mukaista eriytymistä. Ammattikoulussa opiskelevat ovat vähemmän kiinnostuneita politiikasta kuin lukiossa opiskelevat ja myös arvioivat tietämyksensä politiikasta huomattavasti lukiolaisten mitattua tietämystä huonommaksi. Sama havainto koskee myös näkemystä äänestämisen merkityksestä: ammattikouluissa opiskelevista ainoastaan vain noin joka viides pitää äänestämistä kunnallisvaaleissa tärkeänä, kun vastaava luku lukiolaisten keskuudessa on 40 prosenttia.³⁸ Tutkimusten mukaan nuorten tiedot ja taidot kanavoituvat myös heikosti aktiiviseksi kansalaistoiminnaksi, kuten äänestämiseksi vaaleissa, poliittisista kysymyksistä käytäväksi keskusteluksi tai puolueisiin kuulumiseksi.³⁹

5 Näkökulmia äänioikeusikärajan alentamiseen

Julkisessa keskustelussa äänioikeusikärajan alentamista on vastustettu muun muassa vetoamalla nuorten yhteiskunnalliseen ja poliittiseen kypsymättömyyteen. Myös äänioikeusikärajan erottaminen vaalikelpoisuuden ja täysivaltaisuuden ikärajusta on koettu ongelmalliseksi. Äänestysikärajan laskemisen puolustajat taas näkevät, että mikäli nuoret saadaan äänestämään nykyistä varhaisemmin, tällä voi olla positiivisia vaikutuksia heidän osallistumiselleen myös aikuisiällä. Aiheesta käyty julkinen keskustelu Suomessa on käsitellyt äänioikeusikärajan laskemista erityisesti kunnallisvaaleissa.

Seuraavassa kuvaillaan pääosin oikeusministeriön demokrationpoliittisessa keskusteluasiakirjassa yleisesti käytettyjä argumentteja äänioikeusikärajan alentamisen puolesta ja sitä vastaan⁴⁰.

5.1 Argumentteja äänestysikärajan alentamisen puolesta

Nuorten vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä on perusteltu heidän roolillaan tulevaisuudessa. Nuoret kantavat tulevana aikuisina seuraukset päätöksistä, joiden tekemiseen he eivät ole voineet osallistua. On pidetty tärkeänä, että ne, joita asia koskee, voivat myös itse myötävaikuttaa päätöksiin. On arvioitu, että nuorten intressit otettaisiin jo nyt

³⁸ Elo & Rapeli 2008, 44.

³⁹ Elo & Rapeli 2008.

⁴⁰ Pääasiallisena lähteenä on käytetty oikeusministeriön demokration-asiakirjaa (oikeusministeriön julkaisu 14/2010), Päivi Kurikan ja Heikki Harjulan muistiota kunnallisvaalien äänioikeusikärajan alentamisesta 16 ikävuoteen (2007) sekä professori Aimo Rynänen lausuntoa samasta aiheesta (2006).

paremmin huomioon, jos heillä olisi äänioikeus. Samalla on pelätty, että nuorten näkemysten välittyminen päätöksentekoon vaikeutuu jatkossa entisestään kunnanvaltuutettujen keski-ikä noustessa.

Ikärakenteen vanheneminen vaikuttaa poliittisen päätöksenteon sisältöön. Valtuutettujen keski-ikä on noin 48 vuotta. Nuorten näkemyksen kanavoituminen päätöksentekoon vaikeutuu. On arvioitu että äänioikeusiän alentaminen voisi lisätä nuorison painoarvoa kunnallispolitiikassa. Argumentti saa tukea tutkimustuloksista, jotka osoittavat että tiettyjen matalan äänestysaktiivisuuden omaavien ryhmien intressit ja tarpeet tulevat usein heikommin huomioituksi, koska puolueet suuntaavat kampanjansa helpommin niille, joiden osallistumistaso on korkeampi. Epäedullinen vaaliagenda voi puolestaan jatkossa entisestään heikentää vähälle huomiolle jääneiden ryhmien osallistumishalukkuutta.⁴¹ On arvioitu, että poliitikoilla olisi suurempi kiinnostus huomioida nuoria, mikäli nuorilla olisi äänioikeus.

Äänestysikärajan alentamista on toisinaan toivottu keinona nuorten valtuutettujen osuuden kasvattamiseen. Viime vuosina ehdokkaista nuoria on ollut noin 10 prosenttia. Valituksi tulleista ehdokkaista nuorten osuus on ollut noin kuusi prosenttia.

Eräissä kansainvälisissä tutkimuksissa on arvioitu, että mitä myöhemmin nuorille annetaan mahdollisuus äänestää, sen todennäköisempää on, että he eivät koskaan äänestä. 18-vuotiaana monet nuoret muuttavat pois kotoa, minkä vuoksi 16 vuotta olisi parempi ikä saada ensimmäinen äänestyskokemus.⁴² Äänestyskokemuksen juurruttamisen kannalta nuoren ensimmäinen äänestyskokemus olisi hyvä saada tutussa kotikunnassa eikä vasta opiskelupaikkakunnalla, jossa ehdokkaat ja etenkin kunnallispolitiikka voivat olla vieraita. Vaikka vaalitutkija Sami Borg suhtautuukin varauksellisesti äänestysikärajan laskemiseen, hänen mielestään olisi hyvä, jos nuoret saisivat ensimmäisen äänestyskokemuksensa kotikunnassaan. Lisäksi olisi hyvä, jos äänioikeus lisäisi toisen asteen opiskelijoiden demokratiakasvatuksen ja -opetuksen kiinnostavuutta ja vahvistaisi nuorten asioiden näkyvyyttä politiikassa.⁴³

Äänioikeuden alentamista 16-vuoteen ajavat järjestöt ovat myös korostaneet, että 16- ja 17-vuotiaat ovat nykyään entistä aikaisemmin kypsiä äänestämään, koska yhteiskunnalliset muutokset, koulutustason nousu, internet ja jatkuva uutistulva ovat lisänneet nuorten tietoa politiikasta. Tämä ei tarkoita, että kaikilla 16- ja 17-vuotiailla olisi riittävät tiedolliset ja taidolliset valmiudet, mutta toisaalta ei kaikilla muissakaan ikäryhmissä olevilla niitä ole.⁴⁴ Vastaavanlaisin argumentein hallitus vuonna 1972 esitti äänestysikärajan alentamista 20 vuodesta 18 vuoteen (ks. luku 3)

Nuorten osallistamisella poliittisen järjestelmän toimintaan on nähty olevan yhteiskuntajärjestelmää legitimoivia vaikutuksia. Nuorten kiinnostus poliittisiin kysymyksiin kanavoituisi tällöin myös edustuksellisen demokratian käyttöön kansalaisjärjestötoiminnan ja erilaisen epämuodollisen kansalaistoiminnan lisäksi. Samoin nuorten luottamus

⁴¹ Teixeira 1992.

⁴² Franklin 2004.

⁴³ Borg (2008, 88-90).

⁴⁴ Vote at 16.

poliittisiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin voisi lisääntyä, jos he voisivat osallistua niiden toimintaan.

Äänestysikärajan ulottamista 16-vuotiaille on myös perusteltu sillä, että nuorten tulisi saada äänestää, koska työssäkäyvät nuoret maksavat veroja. Siten heillä pitäisi olla mahdollisuus äänestämällä päättää myös siitä, miten verovarot käytetään.

Äänioikeusikärajan alentamisen tarvetta on perusteltu myös lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvillä argumenteilla. Euroopan neuvosto antoi vuonna 2001 suosituksen kansalaisten osallistumisesta kunnalliseen toimintaan. Suosituksessa kehoitetaan testaamaan äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikärajan alentamista kunnallisvaaleissa, kunnallisissa kansanäänestyksissä ja mielipidetiedusteluissa.

Keskustelussa on myös muistutettu, ettei äänioikeusikäraja ole muuttumaton asiantila, sillä Suomessakin äänioikeusikärajaa on muutettu moneen otteeseen. Alentaminen olisi tämän näkemyksen mukaan ajanmukainen toimenpide.

Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi on kevätkokouksessaan 2010 tekemässään kannanotossa puoltanut äänestysikärajan alentamista 16-vuoteen seuraavin argumentin:

1. Äänioikeus on konkreettinen toimenpide nuorten osallisuuden edistämiseksi.

Äänestäminen on yksi osallistumisen muodoista ja osa nuorten demokratiakasvatusta. Äänestysikärajan laskeminen ei ole yksin ratkaisu, mutta se on yksi ratkaisu, jota kannattaa kokeilla.

2. Nuorilla on oikeus vaikuttaa.

Suomen perustuslain mukaisesti kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Nuorten on saatava osallistua päätöksentekoon tasavertaisina kansalaisina, ei vain omissa kuulemisjärjestelmissään.

3. Nuoret haluavat vaikuttaa.

Allianssin IRC-galleriassa toteuttaman nuorten yhteiskunnallista aktiivisuutta koskevan kyselyn mukaan yli kaksi kolmasosaa vastanneista nuorista on kiinnostunut politiikasta ja haluaa lisätä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia, myös kansanäänestyksiä.

4. Äänioikeusikäraja ei ole kiveen hakattu.

Vuosien varrella äänestysikärajaa on laskettu yhteiskunnan kehityksen mukana. Käsitys siitä, milloin ihmiset ovat äänioikeutettuja, on muuttuvien käsitysten alainen. Alentaminen olisi ajanmukaista ja vastaisi olemassa olevaa tilannetta.

5. Velvollisuuksien mukana on tultava oikeuksia.

16-vuotiaat maksavat tuloistaan veroa sekä ovat rikosoikeudellisessa vastuussa. Nuorten on silloin oltava mukana päättämässä yhteiskunnan varojen kohdistamisesta edes välillisesti.

6. Ihminen, jota ei kuulla, lakkaa puhumasta.

Ikääntyminen ja suurten ikäluokkien korkea äänestysaktiivisuus voivat aiheuttaa sen, että nuorten ääni kuuluu yhteiskunnassa yhä vähemmän. Äänestäminen on aito vaikutusmahdollisuus myös niille nuorille, joiden ääni ei muuten kannu.

7. Nuoret ovat aktiivisia.

Äänestystä on harjoiteltu varjovaaleissa, lisäksi useat alle 18-vuotiaat käyttävät sosiaalisen median tarjoamia vaalikoneita. Äänestysikärajan laskeminen tarkoittaa mahdollisuutta ottaa valmiudet käyttöön.

8. Äänestysikärajan laskeminen tukee lähiympäristöön kiinnittymistä.

Nuoret muuttavat usein jo toisen asteen opintojen tai työn perässä toiselle paikkakunnalle, eikä vaikuttamisen kokemusta omassa kotikunnassa ehdi syntyä. Tämä saattaa olla lähtökohta koko elämän kestävään kiinnostumattomuuteen kunnallispolitiikkaan ja vieraantumiseen yhteisistä asioista yleisemminkin.

9. Nuorten äänioikeus nostaa myös nuorisopolitiikan vaalikeskusteluun.

Nuorten asiat otetaan paremmin huomioon, kun heillä on äänioikeus. Nuorisopoliittiset teemat ovat tärkeitä, mutta ne eivät nykyisin nouse riittävästi vaalikeskusteluun.

10. Nuorten äänioikeus rakentaa tulevaisuuden ratkaisuja.

Globalisaatio pakottaa kansallisen politiikan etsimään innovatiivisia ratkaisuja ja uusia avauksia. Suomen kilpailukyky ja henkinen hyvinvointi tarvitsevat uusia näkökulmia.

11. Edustuksellisen demokratian ukkoutuminen ja akkautuminen vähenevät.

Päättäjien on edustettava monipuolisesti väestöä. Päätöksentekijöinä on oltava nuoria, aikuisia ja senioreita. Eduskunnassa on tällä hetkellä vain yksi nuori edustaja, ja kunnanvaltuustoissa heitä on vain 6 %.

12. Nuoret äänestävät jo kirkossa.

Vuoden 2010 seurakuntavaaleissa 16-vuotiaat pääsevät äänestämään ensimmäistä kertaa. Tämä on luonnollista kehitystä, joka on vietävä yhteiskunnan muillekin osa-alueille.

13. Suomen on edistettävä eurooppalaisia linjauksia.

Euroopan neuvosto on suosittanut toimenpiteitä äänestysaktiivisuuden nostamiseen. Yksi näistä keinoista voi olla äänestysikärajan laskeminen. EU:n nuorisopoliittisen strategian mukaan nuoria on aktivoitava yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja poliittiseen toimintaan. Uusia toimenpiteitä tarvitaan.

14. Muissa maissa on hyviä kokemuksia.

Äänestysikärajaa on laskettu Euroopassa mm. Itävallassa ja Saksassa. Tulokset ovat olleet hyviä: Itävallassa paikallisissa ja alueellisissa vaaleissa 16–17-vuotiaiden äänestysprosentti oli korkeampi kuin yli 50-vuotiaiden.

15. Äänestysikärajan laskeminen murtaa ennakkoluuloja.

Esimerkiksi politiikan pinnallistumisen, julkisehdokkaiden määrän ja ääri liikkeiden suosion pelätään nousevan, jos äänestysikärajaa lasketaan. Kansainväliset kokemukset ovat kuitenkin osoittaneet, että nuoret ovat äänestäneet lähes samoin kuin valtaväestö.

16. Nuorten äänioikeus on kaikille lisää.

Nuorten äänioikeuden myötä äänestäjien keski-ikä ei laske dramaattisesti. Ratkaisun merkitys on nuorille itselleen ja yhteiskunnan demokratiakehitykselle tärkeää. Nuorten äänioikeus ei ole keneltäkään pois, se on kaikille lisää.

5.2 Argumentteja äänestysikärajan alentamista vastaan

Keskeisimpiä perusteluja äänestysikärajan alentamista vastaan on nuorten riittämätön yhteiskunnallinen kypsyytensä, poliittinen kompetenssi ja politiikkatietämys. Pelätään, että nuoret olisivat yksinkertaisesti manipuloitavissa ja että erilaiset johtohenkilöt, esikuvat ja idolit voisivat vaikuttaa nuorten äänestyskäyttäytymiseen. Nuorilla voi olla myös muita vahvempi taipumus äärikantoihin, mikä voi vahvistaa eri ääripuolueiden asemaa ja radikalisoida poliittista järjestelmää.

Toinen paljon käytetty argumentti äänestysikärajan laskemista vastaan liittyy äänioikeusikärajan erottamiseen vaalikelpoisuuden ja täysivaltaisuuden ikärajasta. Äänioikeus kytkeytyy tällä hetkellä täysi-ikäisyyteen, josta henkilön yhteiskunnalliset oikeudet ja vastuut täysimääräisesti alkavat. Cowleyn ja Denverin mukaan äänioikeuden laskeminen 16 vuoteen on myös ongelmallista, koska yhteiskunta ei pidä 16-vuotiaita aikuisina. Moniin oikeuksiin liittyy esimerkiksi vaatimus vanhempien suostuksesta.⁴⁵ Toisaalta on myös kysytty, miksi ikärajaksi esitetään juuri 16 ikävuotta. Johdonmukaisempaa olisi ehdottaa 15 ikävuotta, josta alkaa henkilön rikosoikeudellinen vastuu ja johon lain-säädannössä esimerkiksi oman puhevallan käyttäminen itseä koskevissa asioissa on kytkeyty. On myös kyseenalaistettu, miksi ikärajan alentamista esitetään vain kunnallisvaaleihin. Jos äänioikeusikärajaa alennetaan kuntavaaleissa, perusteita olisi alentaa äänioikeusikärajaa myös muissa vaaleissa. Esimerkiksi presidentinvaalissa asetelma puhtaana henkilövaalina on yksinkertaisempi kuin kunnallisvaaleissa. On myös esitetty, että Suomen tulee äänioikeusikärajakysymyksessä noudattaa Euroopan unionin yleistä käytäntöä. Tällä hetkellä EU-maista ainoastaan Itävallassa ja tietyin osin Saksassa 16-vuotiailla on äänioikeus.

Vaalitutkija Sami Borg suhtautuu varauksellisesti äänioikeusikärajan alentamiseen. Borg arvioi, että äänestysikärajan alentaminen koskisi ainoastaan osaa 16–18 vuotiaista, sillä vaaleja käydään vain 4-6 vuoden välein, jolloin opiskelujalle voi sijoittua parinkin vuoden vaaliton ajanjakso. Koulujen vuosiluokilla olisi lisäksi sekä äänioikeutettuja että äänioikeudettomia, mikä vähentäisi mahdollisuutta yleisten vaalien täysipainoiseen hyödyntämiseen opetuksessa. Borg ei myöskään usko että äänestysikärajan alentaminen merkittävästi lisää nuorten painoarvoa kunnallispolitiikassa. Borgin mukaan olisi järkevämpää panostaa pitkäjänteiseen koulutus- ja kasvatustyöhön, jonka tulokset tosin näkyvät vasta vuosikymmenten päästä. Samoin esimerkiksi nuorisovaltuustot ovat yksi keino lisätä nuorten kiinnostusta kotikunnan asioihin ja harjaannuttaa heitä kunnalliseen päätöksentekoon.

Nuorten äänioikeutta on kritisoitu myös nuorten heikolla tietopohjalla politiikasta. Kimmo Elon ja Lauri Rapelin tutkimus osoittaa, että nuorten politiikan tietämys on koh-

⁴⁵ Cowley & Denver 2004

tuullisella tasolla, mutta heidän tietotasonsa tietyistä aihealueista, kuten vaalijärjestelmästä, on varsin heikolla tasolla. Nuorten politiikkatietämys jakautuu myös melko selkeästi koulutuksen mukaan. Nuorten kiinnostus kunnallisvaaleja kohtaan on heikkoa. Lukiolaisista noin 40 prosenttia arvioi äänestämistä kunnallisvaaleissa erittäin tärkeänä kun taas ammattioppilaitoksissa opiskelevista ainoastaan 20 prosenttia piti äänestämistä kunnallisvaaleissa erittäin tärkeänä.⁴⁶

Myös brittiläiset tutkijat Chan ja Calyton päätyvät siihen, että tärkein argumentti äänestysikärajan puolesta tai vastaan liittyy poliittiseen kypsyyteen. Kirjoittajat tarkastelevat brittiläisten nuorten poliittista tietämystä käyttämällä pääasiassa British Household Panel Survey (BHPS) tarjoamaa dataa vuosilta 1991 ja 2001. Heidän johtopäätöksensä on, että 16- ja 17-vuotiaat ovat selvästi poliittisesti epäkypsempiä kuin vanhemmat ihmiset. Suuri osa 16- ja 17-vuotiaista ei ole kiinnostunut politiikasta, ei kiinnity puolueisiin eikä tunne poliittisia faktoja. Heidän asenteensa ovat kyseisen tutkimuksen mukaan usein epäjohtonmukaisia ja epävakaita. Kirjoittajat kuitenkin päättelevät, että teinivuodet ovat poliittisen heräämisen aikaa yksilötasolla.⁴⁷ Kiinnostumattomuus politiikasta ja kiinnittymättömyys puolueisiin saattavat kuitenkin johtua juuri siitä, ettei nuorilla ole vielä oikeutta äänestää ja mahdollisuutta vaikuttaa virallista tietä.

Kansainvälinen tutkimus nuorista äänestäjistä ei välttämättä ole täysin vertailukelpoista, koska kansainvälisen vertailevan tutkimuksen mukaan suomalaisnuorten tieto politiikasta on kansainvälistä huippuluokkaa, vaikka se ei suoraan kanavoidukaan poliittiseen toimintaan (ks. luku 4.3).

5.3 Työryhmän kuulemien asiantuntijoiden arviot äänestysikärajaan liittyvistä argumenteista

Äänestysikärajaa selvittävä työryhmä kuuli kokouksessaan 2.3.2010 asiantuntijoina seuraavia vaalitutkijoita: professori Heikki Paloheimo (Tampereen yliopisto), erikoistutkija Hanna Wass (Helsingin yliopisto), tutkija Lauri Rapeli (Turun yliopisto) ja tilastosuunnittelija Lauri Myllyniemi (Nuorisotutkimusverkosto).

Paloheimo suhtautuu periaatteessa myönteisesti äänestysikärajan alentamiseen. Se voisi hänen mukaansa lisätä nuorten painoarvoa kunnallisvaaleissa, mikä on eduksi etenkin kun osallistumista muuten uhkaa eläköityminen. Paloheimon mukaan äänioikeusikärajan laskeminen myös toisi jämäkän motiivin tuoda demokratia- ja kansalaiskasvatus aiempaa näkyvämmiin mukaan koulujen opetus- ja kasvatustehtävään. Se voisi samalla vahvistaa kodin piirissä käytävää yhteiskunnallista keskustelua. Paloheimo ei myöskään näe suurta ongelmaa siinä, että äänestysikäraja erotettaisiin täysi-ikäisyydestä. Näin on aikaisemmin ollut mm. 1960-luvulla, jolloin täysi-ikäisyysraja oli 21 ja äänestysikäraja 20 vuotta. Paloheimon mukaan myös argumentti siitä, että työssäkäyvät nuoret maksavat veroja ja heidän tulisi näin ollen myös olla mukana päättämässä mihin verovarvat käytetään, tukee argumenttia äänestysikärajan alentamisesta 16 vuoteen. Paloheimo ei näe suurempaa ongelmaa sen suhteen, että nuorten tiedot politiikasta ovat osalla nuoris-

⁴⁶ Elo & Rapeli 2008.

⁴⁷ Chan & Clayton 2004. Chan toimii tutkijana Oxfordin yliopistossa ja Clayton Warwickin yliopistossa.

ta puutteelliset. Hän arvioi, että tiedollisia puutteita esiintyy yhtä lailla monissa muissa ikäryhmissä, eikä kukaan silti ole viemässä heidän äänioikeuttaan. Paloheimon mukaan puoltavat argumentit äänestysikärajan alentamiseen painavat kaiken kaikkiaan enemmän kun vasta-argumentit.

Äänestysikärajan alentamista 16 vuoteen vastaan puhuvat Paloheimon mukaan seuraavat asiat:

- 1) ei ole selkeitä tietoja puoltamassa argumentteja nuorten riittävästä kypsyydestä äänestä,
- 2) nuorten kasvaminen äänestämättömyyteen. Mikäli 16-vuotiaiden osallistumisvalmiuksia ei riittävästi tueta ja äänestysaktiivisuus jää alhaiselle tasolle, on olemassa riski, että yhä suuremmat joukot nuoria pysyvästi sosiaalistuvat äänestämättömyyteen.

Myös erikoistutkija Hanna Wass pitää nuorten sosiaalistumista äänestämättömyyteen uhkana, mikäli riittäviä tukitoimenpiteitä kuten tiedotusta, koulutusta ja kasvatusta ei ole tarjolla. Wass nostaa esimerkiksi Kirkkohallituksen tukitoimenpiteitä, joilla nuoria pyritään aktivoimaan äänestämään kirkollisvaaleissa, nyt kun kirkollisvaalien äänioikeusikärajaa on alennettu 16 vuoteen. Äänioikeusikärajan alentamisen puolesta puhuu Wassin mukaan puolestaan se, että väestön ikääntyminen aiheuttaa vinouman vaalien agendaan. Mikäli äänestysikäraja laskettaisiin 16 vuoteen, olisi mahdollista saada mukaan enemmän nuoria ehdokkaita ja paremmin huomioida nuorten mielipiteitä kunnallispolitiikassa.

Wass kuitenkin painottaa, että mikäli äänioikeusikärajaa päätetään laskea 16 vuoteen:

- 1) puolueiden tulisi huomioida nuoret vaaliagendoissaan,
- 2) koulujen demokratiakasvatusta tulisi syventää ja vaalit tulisi huomioida aikaisempaa keskeisemmin koulutuksessa,
- 3) viranomaisten tulisi tiedottaa vaaleista nuorille nykyistä paremmin.

Nuorten äänestysaktiivisuuteen tulee keskeisesti vaikuttamaan se, miten puolueet suuntaavat vaaliagendan nuorille äänestäjille, miltä nuorten mielestä vaalit näyttävät ja eroavatko nuorten ehdokkaiden mielipiteet muista ehdokkaista. Äänestysikärajan alentamisen puolesta puhuu Wassin mukaan se, että äänestäminen voisi 16-vuotiaana olla yhteisöllisempi asia, sillä valtaosa 16-vuotiaista asuu vielä kotona ja heillä on läheiset suhteet perheeseen, ystäviin ja kouluun. Nuoret myös todennäköisesti tuntevat paremmin kotikuntansa asioita ja ovat kiinnostuneempia vaikuttamaan niihin kuin opiskelupaikkakunnallaan. Tämä saattaisi myös vaikuttaa äänestämisen normin vahvistumiseen, mikäli äänestyskokemus olisi myönteinen. Voidaan myös ajatella, että äänestysikärajan alentaminen 16 vuoteen saattaisi vähentää äänestämiseen liittyvää polarisaatiota, koska äänestäminen opittaisiin koulussa jo ennen kuin nuorten tiet eri oppilaitoksiin tai työelämään erkanevat. Tämä edellyttää kuitenkin, että koulut ottavat aktiivisen roolin demokratiakasvatuksessa.

Myös politiikan tietämystä tutkinut Lauri Rapeli pitää tärkeänä, että mahdollisen äänestysikärajan alentamisen yhteydessä lisätään demokratiakasvatusta kouluissa. Tutkimuksen mukaan lukiolaisten politiikkatietämys on keskimäärin hyvää, mutta ammattiinstituuteissa opiskelevien tietopohja jää melko heikoksi. Tiedolliset valmiudet ja kiin-

nostus politiikkaa kohtaan eriytyvät vahvasti 16–18-vuotiaiden joukossa. Nuoret eivät tutkimuksessa kyenneet antamaan selkeitä vastauksia siihen, miksi he eivät äänestä. Tutkimukset myös osoittavat, että lukiolaisista noin kolme neljästä pitää äänestämistä kunnallisvaaleissa todennäköisenä. Ammatti-instituutissa opiskelevien joukossa ainoastaan vajaa puolet (48 %) pitää äänestämistä kunnallisvaaleissa todennäköisenä. Lukiolaista enemmistö haluaisi enemmän opetusta politiikasta koulussa, ammatti-instituutissa opiskelevien joukossa vastaavasti ainoastaan neljännes (26 %) arvioi että haluaisi lisää opetusta politiikasta.

5.4 Nuorten kypsyys äänestäjinä

Nuorten kypsyys tai kypsymättömyys äänestäjinä on ollut yksi äänioikeusikärajan alentamisesta käydyin keskustelun keskeisistä teemoista. Keskustelussa asiasta on vallinnut selkeitä näkemyseroja.

Myöskään kehityspsykologian näkökulmasta ei löydy yksiselitteistä vastausta 16-vuotiaiden kypsyydestä äänestäjänä⁴⁸. 16-vuotiaiden nuorten kypsyyttä äänestää on tarkasteltava suhteessa sekä nuorten historiallisesti muuttuvaan asemaan että niihin ulkoiisiin tukijärjestelmiin, joilla nuoria koulutettaisiin poliittiseen kansalaisuuteen.

Nuoret rakentavat omaa identiteettiään ja maailmankatsomustaan noin 12 vuoden iästä ainakin noin 20 vuoden ikään asti. Identiteetin etsintä heijastuu ainakin 16 vuoden ikään asti riippuvaisuutena vertaisryhmästä, joka ilmenee haluna päteä vertaisryhmän silmissä, ja toimia sen arvojen mukaisesti. Nuorisotutkimuksessa on todettu, että vertaisryhmä kohdistaa nuoriin yhdenmukaisuuspainetta, jolle nuoret ovat vaihtelevasti alttiita.

Identiteettitutkimuksessa puhutaan ns. pidentyneestä nuoruudesta. Monistakin syistä nykynuorten on aikaisempaa vaikeampi löytää oma paikkansa yhteiskunnassa ja arvot, joihin sitoutua. Nuoret vasta rakentavat maailmankatsomustaan, usein samalla olettaen, että ideaalinen maailma on olemassa. Nuorilla ei vielä ole ollut juuri mahdollisuutta testata ideaalikäsityksiään yhteiskunnan eri areenoilla, esimerkiksi työelämässä ja muodostaa näin arvioita siitä, mikä on mahdollista ja millaisin ehdoin. Historiallisesti katsoen koko ikäluokalle tarkoitettu, jatkuvasti pidentynyt yleissivistävä koulutus on luonut uudenlaisia rooliodotuksia nuorille. Samalla nuoruusaika on pidentynyt. Vaikka nuoret seksuaalisesti kypsyvät varhemmin, he pysyvät vanhemmistaan ja valtiosta taloudellisesti riippuvaisessa roolissa ainakin peruskoulun loppuun asti, monet yli 25-vuotiaiksi asti.

Nuoret eivät kuitenkaan ole yhtenäinen joukko, vaan jakaantuvat sosiaalisen taustansa ja sukupuolensa pohjalta erilaisiin nuorisokulttuureihin. Nämä osakulttuurit uusintavat ja heijastavat erilaisin muodoin ja keinoin lähtökohtanaan olevaa kotikulttuuria ja vanhempiensa arvoja niin osallistumisalttiudessa kuin poliittisesti. Riskinä on, että hyvin toimeentulevat ja menestyvät nuoret osaavat käyttää vaikuttamismahdollisuuttaan ja äänestävät, kun taas marginalisoitumassa olevat nuoret eivät usko vaikutusmahdollisuuksiinsa vaan jättävät äänestämättä. Voidaankin olettaa äänestyskäyttäytymisen vaih-

⁴⁸ Luku 5.4 perustuu professori Airi Hautamäen antamaan lausuntoon.

televan huomattavan paljon eri nuorten ryhmissä. Kokonaisuudessaan 16-vuotiaiden äänestysaktiivisuus kuitenkin todennäköisesti muotoutuisi alhaisemmaksi kuin vanhempien ikäryhmien.

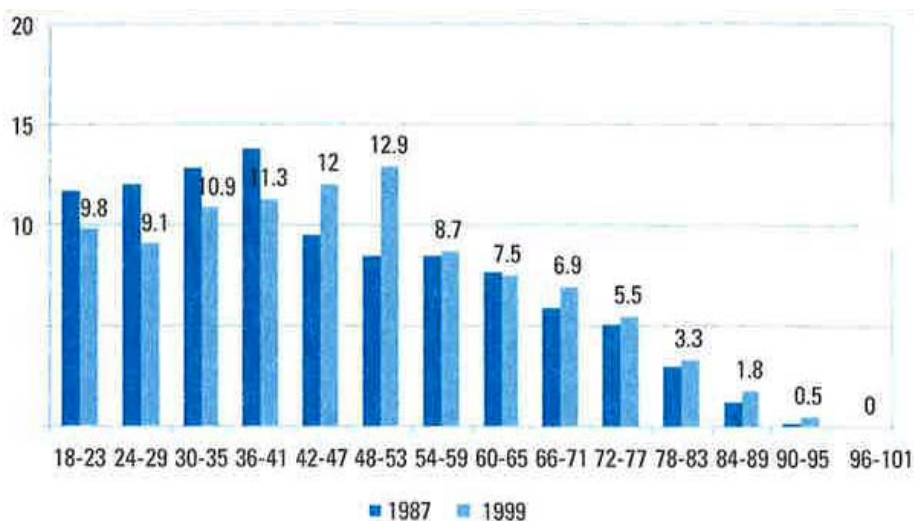
Nuoren on vaikea kokea sellaisia asioita merkityksellisiksi, joihin hän ei arvele voivansa vaikuttaa. Tällä hetkellä nuorille on tarjolla ennen kaikkea kuluttajan rooli. Alentamalla äänioikeusikärajaa voitaisiin 16–17-vuotiaille tarjota poliittisia vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta, mikä voisi voimauttaa heitä poliittisina toimijoina.

On kuitenkin huomioitavaa, että 16-vuotias nuori on vasta rakentamassa identiteettiään, maailmankatsomustaan ja sitä tietopohjaa, jota poliittinen kansalaisuus edellyttää. Siksi äänioikeusikärajan alentaminen myös kehityspsykologian näkökulmasta edellyttäisi koulun, järjestöjen ja joukkotiedotusvälineiden avulla luotuja ulkoisia tukijärjestelmiä, jotka kouluttavat nuoria poliittisiksi kansalaisiksi. Tällöin äänestäminen 16-vuotiaana voitaisiin nähdä ikään kuin tällaisen oppijakson harjoitteluna, jossa nuori jo ennalta kasvaa myös poliittiseksi vaikuttajaksi. Hän oppii vaikuttamisen kanavat ja voi kehittää aktiivista poliittista toimijuuttaan. Erittäin tärkeä tämä olisi marginalisoitumassa oleville nuorille, joilta puuttuu elämänhallinnan kokemus. Eritoten tälle ryhmälle yhteiskunnallinen valistus ja ympäristöhallinnan tunteen tukeminen on aloitettava riittävän ajoissa, jopa peruskoulun ala-asteen aikana, aluksi onnistuneiden oppimiskokemusten avulla.

5.5 Äänestysikärajan alentamisen vaikutukset äänioikeutettujen lukumäärään

Tutkimukset osoittavat, että suomalainen äänestäjäkunta on vanhenemassa sitä mukaa, kun väestön keski-ikä nousee. Viimeisten luotettavien tilastojen mukaan äänestäjien keski-ikä on selvästi noussut viimeisten vuosikymmenten aikana. Uusia nuoria äänestäjiä on vähemmän samalla kun keski-ikäisten ja iäkkäiden äänestäjien määrä kasvaa.

Kuvio 2, Eri ikäryhmien osuus vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaalien äänioikeutetuista (%)



(Martikainen & Wass 2002)

Äänestäjäkunnan ikääntyessä on mahdollista, että nuorten mielipiteet jäävät taustalle. Professori Heikki Paloheimo ja erikoistutkija Hanna Wass arvioivat, että äänestysikärajan alentaminen 16 vuoteen saattaisi paremmin tuoda nuorten mielipiteet poliittiselle agendalle ja saattaisi aktivoida puolueita rekrytoimaan myös enemmän nuoria ehdokkaita kunnallisvaaleissa.

Kun vaalilakeja vuonna 1995 uudistettiin, kunnallinen äänioikeusikä aleni sen vuoksi, että äänioikeusikärajan määräytymisajankohta siirrettiin vaalivuoden alusta vaalipäivään. Tämä muutos toi äänioikeuden vuoden 1996 kunnallisvaaleissa noin 50 000 uudelle nuorelle äänestäjälle.

Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa uusia ensi kerran äänioikeuttaan käyttäviä nuoria oli noin 104700. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa 16- ja 17-vuotiaita olivat vuosina 1991 ja 1992 syntyneet. Äänioikeus olisi myös koskettanut niitä vuonna 1990 syntyneitä, jotka eivät olleet täyttäneet 18 vuotta vaalipäivään mennessä. Mikäli äänioikeusikäraja alennettaisiin vuoden 2012 kunnallisvaaleissa, uusia äänioikeutettuja olisi arviolta noin 127000.

5.6 Äänestysikärajan alentamisen vaikutukset äänestysaktiivisuuteen

Kansainväliset vertailevat tutkimukset ovat osoittaneet, että äänestysaktiivisuus on yleensä laskenut kun äänestysikärajaa on alennettu⁴⁹. Brittiläisten tutkijoiden Cowleyn ja Denverin mielestä ikärajan lasku ei ole looginen keino äänestysprosenttien nostamiseen, sillä nuoremmat äänestävät keskimääräistä passiivisemmin kuin vanhemmat ikäluokat. Näin ollen äänestysprosentti edelleen laskisi.⁵⁰

Amerikkalaisen tutkija Mark Franklinin laaja kansainvälinen analyysi osoittaa, että äänestysikärajan alentaminen 21 vuodesta 18 vuoteen keskimäärin laskee äänestysaktiivisuutta kolmella prosenttiyksiköllä.⁵¹ Myös Suomessa äänestysaktiivisuus on laskenut muutama prosenttiyksikön verran aiempien äänestysikärajan muutosten jälkeen. On kuitenkin vaikea ennustaa, mikä vaikutus äänioikeusikärajan alentamisella olisi nyky-Suomessa. Viitteitä on siitä, että nuoret eivät Suomessa äänestä yhtä paljon velvollisuudesta esimerkiksi tiettyä puoluetta kohtaan kuin vanhemmat ikäluokat, vaan käyttävät ääntään tapauskohtaisesti asiakysymysten mukaan. Toisaalta myös henkilökeskeinen äänestäminen on nuorten keskuudessa yleistä. Tämä merkitsee, että nuorempien ikäluokkien äänestyskäyttäytymistä on jossain määrin vaikeampi ennakoita kuin vanhempien⁵².

Vaikka äänestysikärajan alentamisen on usein todettu heikentävän äänestysaktiivisuutta, saa äänestysikärajan alentaminen usein siitä huolimatta myös tukea tutkimuksissa. Esimerkiksi yhdysvaltalainen tutkija Franklin pitää äänestysikärajan alentamista yhtenä varteenotettavimmista toimista, joka pitkällä aikajänteellä voisi lisätä äänestysaktiivi-

⁴⁹ Franklin 2004.

⁵⁰ Cowley & Denver 2004

⁵¹ Blais & Dobrzynska 1998.

⁵² Kurikka ja Harjula 2007.

suutta. Äänestysaktiivisuuden muutokset tapahtuvat sukupolven muutosten myötä ja näin ollen lyhyellä tähtämellä äänestysaktiivisuus todennäköisesti laskee äänestysikärajan alentamisen seurauksena, vaikka sillä olisi pitkällä tähtämellä myönteisiä vaikutuksia äänestysaktiivisuuteen. Franklinin argumentti perustuu siihen, että äänestäminen pitää oppia, mikä puolestaan on vaikeampaa, jos äänioikeusikärajan täyttyminen osuu samaan ajankohtaan koulun päättymisen kanssa. Mikäli äänestysikä saavutettaisiin jo koulussa ollessa, nuorten olisi helpompi oppia äänestämään ja omaksua osallistumisen normi.⁵³

Tätä selvitystä varten kuullut vaalitutkijat professori Heikki Paloheimo ja erikoistutkija Hanna Wass olivat yhtä mieltä siitä, että äänioikeusikärajan alentaminen 16 vuoteen todennäköisesti lyhyellä aikavälillä tulisi laskemaan äänestysvilkkautta muutaman prosenttiyksikön verran.

Äänioikeusikärajan määrittelyä ei kuitenkaan tulisi tiukasti sitoa äänestysaktiivisuuteen. Isossa-Britanniassa toteutetussa Power Inquiryssä todetaan, että äänestysaktiivisuuden liittäminen äänioikeusikärajaan on lähtökohtaisesti väärin. Poliittisia oikeuksia ei tulisi myöntää sen perusteella, miten aktiivisia eri kansanryhmät ovat vaan ne tulisi perustaa muihin arvoihin.

5.7 Äänioikeusikäraja ja puolueiden kannatus

Äänioikeusikärajan alentaminen toisi määrällisesti noin 120 000–140 000 uutta äänestäjää. Uusilla äänestäjillä saattaisi olla valtakunnan politiikkaa suurempi vaikutus kunnallisvaalien tulokseen, koska etenkin pienissä kunnissa yhdellä äänellä on suurempi merkitys kuin esimerkiksi eduskuntavaaleissa.

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi on järjestänyt eri vaalien yhteydessä yhteensä seitsemän Nuorisovaalit-projektia, joiden olennainen osa on niin kutsuttujen varjovaalien järjestäminen ja tulosten koostaminen valtakunnallisesti. Eduskuntavaalien yhteydessä tilastotietoa on kertynyt vuosilta 2003 ja 2007.

Nuorisovaaleissa 2003 äänensä saivat käyttää tavoitetuissa oppilaitoksissa opiskelevat 14–17-vuotiaat nuoret, joita oli tuolloin yhteensä noin 250 000. Nuorisovaalit 2003 tavoitti 595 oppilaitosta, joista vain 40 oli ammatillisia oppilaitoksia. Äänensä käytti 48 000 nuorta, kun nuorisovaaleissa äänioikeutettuja oli yhteensä 90 350. Äänestysprosentti oli siten 52,8.

⁵³ Franklin 2004.

Nuorisovaalien kannatusluvut 2003 (Äänestäjinä 14-17-vuotiaat)		
Puolue	Puolueen kannatus nuorisovaaleissa 2003 (%)	Puolueen kannatus eduskuntavaaleissa 2003 (%)
KESK	22,29	24,7
KOK	14,57	18,6
SDP	11,81	24,5
VAS	7,52	9,9
VIHR	13,8	8,0
KD	6,46	5,3
RKP	3,12	4,6
PS	4,52	1,6
Muut	15,91	2,8

Vuoden 2007 nuorisovaaleissa alaikäraja ei ollut, joten äänestää saivat kaikki osallistuneiden koulujen oppilaat ja opiskelijat seitsemännestä luokasta 17 ikävuoteen. Ikäluokan kooksi voidaan tällöin arvioida 330 000 henkeä (13–17-vuotiaat). Tuolloin nuorisovaaleihin osallistui 255 yläkoulua, 156 lukiota ja 23 ammatillista oppilaitosta, yhteensä 434 koulua. Äänensä nuorisovaaleissa käytti 40 750 nuorta.

Nuorisovaalien kannatusluvut 2007 (Äänestäjinä 13-17-vuotiaat)		
Puolue	Puolueen kannatus nuorisovaaleissa 2007 (%)	Puolueen kannatus eduskuntavaaleissa 2007 (%)
KESK	22,6	23,1
KOK	17	22,3
SDP	12	21,4
VAS	8,4	8,8
VIHR	13,1	8,5
KD	6,8	4,9
RKP	2,7	4,6
PS	7,7	4,1
Muut	9,7	2,3

Kummassakaan hankkeessa ei tavoitettu Ahvenanmaan kouluja. Alle 30-vuotiaita kansanedustajia nuoret olisivat valinneet vuoden 2003 vaaleissa 73 ja vuoden 2007 vaaleissa 68. Varsinaisissa eduskuntavaaleissa valittiin vuonna 2003 kuusi alle 30-vuotiasta kansanedustajaa ja vuonna 2007 kaksi. Molempien nuorisovaalien kannatusprosentit ”muille” puolueille olivat kohtuullisen suuret, mutta kannatus oli pirstaloitunut hyvin pieninä palasina monille puolueille (poikkeuksena Suomen Kommunistinen Puolue, jonka kannatusprosentti oli molemmissa nuorisovaaleissa yli neljän).

5.8 Äänioikeusikä ja yleinen mielipide

Äänestysikärajan alentamista puoltavia lausuntoja nuorten äänestysaktiivisuuden kohottamiseksi ovat antaneet mm. nuorisojärjestöt ja jotkin poliittiset puolueet. Muun muassa Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi on esittänyt, että äänioikeusikäraja olisi alennettava 16 vuoteen kaikissa vaaleissa. Vuoden 2010 kevätkokouksessaan Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi linjasi kannanotossaan, että se vaatii äänestysikärajan alennettavaksi 16 vuoteen kaikissa vaaleissa. Mikäli asiassa toteutetaan kokeilu, se tulee järjestää valtakunnallisesti kunnallisvaalien 2012 yhteydessä.

Kyselyissä kansalaiset ovat usein suhtautuneet varauksellisesti äänestysikärajan alentamiseen. Aamulehden 2008 Taloustutkimuksella teettämän mielipidekyselyn mukaan noin 70 prosenttia vastaajista vastusti äänestysikärajan alentamista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa ja 82 prosenttia vastusti sitä eduskuntavaalien osalta. Myös Kunnallisalan kehittämissäätiön (2008) ilmapuntariaineiston mukaan kolme neljästä vastaajasta vastusti äänestysikärajan alentamista.⁵⁴

Savon Sanomien ja viiden muun maakuntalehden taloustutkimuksella 2010 teettämän kyselytutkimuksen mukaan vain noin viidesosa suomalaisista alentaisi äänioikeusikärajaa 16 vuoteen eduskunta- ja kuntavaaleissa. Kolme neljästä vastustaa äänioikeuden myöntämistä 16-vuotiaille.

5.8.1 Nuorten mielipiteet äänioikeusikärajan alentamisesta

Vuonna 2004 ilmestyneessä tutkimuksessa noin kolmasosa 15–17-vuotiaista nuorista kannatti ikärajan alentamista ja vastaavasti lähes puolet vastusti sitä.⁵⁵

Savon Sanomien tilaaman kyselyn mukaan nuorimmat vastaajat (15–24-vuotiaat) suhtautuivat myönteisimmin äänioikeusikärajan alentamiseen. Enemmistö nuorista kuitenkin suhtautui epäilevästi äänioikeusikärajan alentamiseen. Kyselyn mukaan 27 prosenttia nuorista alentaisi äänioikeusikärajaa ja 70 prosenttia säilyttäisi sen ennallaan.⁵⁶ Aamulehden tutkimuksessa vastaavasti 15–24-vuotiaista 57 prosenttia vastusti äänioikeusikärajan alentamista kunnallisvaalien osalta ja 73 prosenttia eduskuntavaalien osalta.

Myös nuorisotutkija Sami Myllyniemi arvioi, että nuoret ovat itse suhtautuneet varsin kriittisesti äänestysikärajan alentamiseen 16 vuoteen. Vuoden 2008 Nuorisobarometrin mukaan 44 prosenttia nuorista arvioi, että äänestysikäraja tulisi alentaa seurakuntavaaleissa. Vastaavasti 34 prosenttia nuorista arvioi, että äänestysikäraja tulisi alentaa kunnallisvaaleissa, 18 prosenttia eduskuntavaaleissa, 15 prosenttia presidentinvaaleissa ja 14 prosenttia europarlamenttivaaleissa. Vuoden 2008 nuorisobarometrin mukaan vain noin kolmannes alle 30-vuotiaista kannattaa äänestysikärajan alentamista 16 vuoteen. Tutkija Kari Paakkunaisen mukaan tämä ei kuitenkaan välttämättä kerro koko totuutta

⁵⁴ Borg 2008, 91.

⁵⁵ Paakkunainen 2004, 20.

⁵⁶ Savon Sanomat 13.2.2010. Taloustutkimus haastatteli puhelimitse yhteensä 1008:aa henkilöä. Haastattelu tehtiin 2.-9.2.2010. Kohdejoukkona oli Suomen aikuisväestö. Tutkimuksen virhemarginaali on kolme prosenttiyksikköä kumpaankin suuntaan.

16-vuotiaiden valmiuksista äänestä. Paakkunaisen mukaan kyse on pikemmin siitä, että nuorilta sukupolvilta puuttuvat nykyään sellaiset yhteiset avainkokemukset, jotka antaisivat heille yhteisen äänen.⁵⁷

Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi toteutti europarlamenttivaaleissa 2009 vaalikoneen IRC-galleriassa. Yhtenä kysymyksenä oli, pitäisikö äänestysikäraja europarlamenttivaaleissa alentaa 16 ikävuoteen. Noin 50 000 käyttäjästä neljäsosa vastasi kysymyseen myöntävästi ja kolme neljäsosaa kieltävästi. Huomionarvoista on kuitenkin, että alle 18-vuotiaista vastaajista 60 prosenttia halusi äänestysikärajan alentamista. Tämän kyselyn perusteella nuoret siis itse myös näyttävät haluavan vaikuttaa äänestämällä.

5.9 Äänioikeusikärajan alentamiseen vaadittavat laisäädäntömuutokset

5.9.1 Säännösmuutokset

Äänioikeusikärajan mahdollinen alentaminen on ennen muuta poliittinen päätös. Äänioikeuden perusteista säädetään kuitenkin perustuslaissa, millä on vaikutusta mahdollisten äänioikeuteen liittyvien muutosten säätämisyjärjestykseen. Äänioikeudesta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä sekä kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä säädetään perustuslain 14 §:ssä. Äänioikeusikärajan alentaminen edellyttäisi tämän perustuslain pykälän muuttamista tai poikkeussäännöstä. Jäljempänä tarkastellaan tarkemmin tähän liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.

Äänioikeus eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa on sidottu 18 vuoden ikään myös vaalilain 2 §:ssä. Äänioikeudesta kunnallisvaaleissa säädetään kuntalain 26 §:ssä. Mikäli äänioikeusikärajaa joissakin tai kaikissa näistä vaaleista alennettaisiin, edellyttäisi se näiden pykälien muuttamista vastaavasti. Pelkästään kunnallisvaaleja koskeva muutos ei vaikuttaisi vaalilain 2 §:ään. Kunnallisvaalien osalta on syytä huomata, että vaalikelpoisuus on tällä hetkellä sidottu äänioikeuteen kunnallisvaaleissa ja siten äänioikeusikärajan alentaminen vaatisi myös kuntalain 33 §:n (yleinen vaalikelpoisuus) muuttamista, mikäli vaalikelpoisuus haluttaisiin säilyttää 18 vuodessa. Kunnallisvaalien osalta on myös tärkeä muistaa, että kunnallisvaalit Ahvenanmaan maakunnassa kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tällä on merkitystä, mikäli äänioikeusikäraja alennettaisiin valtakunnallisesti joissakin tai kaikissa vaaleissa. Muutosten voimaantulo Ahvenanmaalla edellyttäisi siis maakunnan lainsäädäntötoimia. Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) on voimassa vuoden 2012 loppuun ja hankkeen jatkosta annettaneen hallituksen esitys vielä vuoden 2010 aikana. Jos äänioikeusikäraja alennettaisiin kunnallisvaaleissa 16 ikävuoteen, lienee perusteltua alentaa äänioikeusikäraja vastaavasti myös kunnallisvaalien yhteydessä järjestettävissä maakuntavaaleissa.

⁵⁷ Paakkunainen 2004.

5.9.2 Säättämijärjestys

Työryhmä pyysi asiantuntijalausunnot mahdolliseen äänioikeusikärajan alentamiseen liittyvistä perustuslaillisista kysymyksistä valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljaselta ja professori (emeritus) Mikael Hidéniltä. Jäljempänä oleva esitys perustuu heidän kirjallisiin lausuntoihinsa (5.9.2–5.9.5).

Perustuslain (731/1999) 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Äänioikeudesta ja äänestysoikeudesta kunnallisvaaleissa säädetään kuntalain (365/1995) 26 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan äänioikeus kunnassa toimitettavissa kunnallisvaaleissa on Suomen sekä muun Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin ja Norjan kansalaisella, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta ja jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaan 51. päivänä ennen vaalipäivää päivän päättyessä. Äänioikeus kunnallisvaaleissa on myös muulla edellä säädetty edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä tuolloin on ollut kotikunta Suomessa kahden vuoden ajan.

Asiantuntijalausunnoissa on katsottu, että perustuslain ikärajasäännös on sillä tavoin selvä, ettei se jätä äänestämiseen oikeuttavan iän suhteen juurikaan liikkumatilaa tavalisen lain säätäjälle. Tämä koskee asiantuntijoiden mukaan äänioikeusikärajan nostamisen lisäksi sitä vaihtoehtoa, että äänioikeus annettaisiin alle 18-vuotiaille. Äänioikeusikärajan alentaminen vaatii siten perustuslainsäätämijärjestyksen käyttämistä. Asiantuntijoiden mukaan arvio on sama siitä riippumatta, onko kyse pysyvästä vai väliaikaisesta alentamisesta.

Perustuslainsäätämijärjestyksestä säädetään perustuslain 73 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Pykälän 2 momentin mukaan ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Asiantuntijalausunnoissa on kuitenkin tuotu esille perustuslakivaliokunnan omaksuma kanta, jonka mukaan perustuslain tekstimuutokset tulisi toteuttaa normaalia perustuslainsäätämijärjestystä käyttäen eli kahden eri eduskunnan päätöksin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että äänioikeusikärajan alentaminen voisi tulla sovellettavaksi aikaisintaan vuoden 2016 kunnallisvaaleissa.

5.9.3 Perustuslain muuttaminen vs. poikkeuslaki

Perustuslain sisällöstä poikkeava sääntely on toteutettava joko muuttamalla perustuslakia tai poikkeuslailla. Poikkeuslailla voidaan perustuslain 73 §:n mukaan toteuttaa vain rajattuja poikkeuksia perustuslaista. Asiantuntijat ovat pitäneet pelkän äänioikeusikärajan alentamista sinänsä riittävän rajattuna, mutta suhtautuneet hyvin kriittisesti poikkeuslakimenettelyn käyttämiseen asiassa.

Äänioikeusikärajan alentamisessa on kyse perusoikeuden, tässä tapauksessa kunnallisen äänioikeuden, keskeisestä sisällöstä. Tästä syystä poikkeuslakimenettely ei ole asiantuntijoiden mukaan asianmukainen tapa säätää asiasta. Poikkeuslakien välttämisen periaatteen mukaisesti ensisijainen ratkaisu olisi muokata käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta siten, että se voidaan katsoa perustuslainmukaiseksi. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista ikärajan alentamiseksi, koska ehdotus on ristiriidassa perustuslain sanamuodon kanssa. Asiantuntijoiden kielteinen kanta poikkeuslaki-menettelyn käyttämiseen on sama riippumatta siitä, olisiko poikkeus tarkoitettu yleiseksi vai määräaikaiseksi. Äänioikeuden asema yksilön perusoikeutena ja perusoikeutena turvattu yhdenvertaisuus näyttäisivät asiantuntijoiden mukaan puoltavan tulkintaa, jonka mukaan perustuslaissa olevan säännöksen rinnalla ei tulisi saattaa voimaan sen merkityksen poistavaa tai sen merkitystä esim. paikallisesti rajoittavaa poikkeuslain normia.

Asiantuntijat ovat todenneet kunnallisen äänioikeuden olevan sillä tavoin tärkeä instituutio perustuslaissa, että perustuslainsäätäjän voidaan edellyttää tekevän valintansa asiassa juuri perustuslaissa. Siten perustuslain väliaikainenkin muuttaminen olisi esitetyn kannan mukaan poikkeuslakia parempi vaihtoehto. Asiantuntijat ovat tuoneet esille myös näkemyksensä, jonka mukaan äänioikeusikärajan alentaminen olisi muutoinkin pysyväisluonteisena ratkaisuna perustellumpi kuin kokeilulakina.

5.9.4 Mahdollisen kokeilun toteuttamistapaan liittyvät oikeudelliset kysymykset

Jos asiassa kuitenkin päädyttäisiin kokeilulainsäädäntöön, on kokeilun toteuttamistavalla oikeudellista merkitystä. Asiantuntijat ovat korostaneet, että alueelliseen kokeiluun liittyisi merkittäviä ongelmia yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Perustuslakivaliokunta on ottanut useita kertoja kantaa mahdollisuuteen toteuttaa lailla erilaisia kokeiluluontoisia järjestelyjä. Huomiota on tällöin kiinnitetty mm. perusoikeuksiin kuten alueelliseen yhdenvertaisuuteen sekä säätelytasoon. Vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttääkin lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta, valiokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erillisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta silloin, kun sillä pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on katsonut esimerkiksi sähköisen äänestyksen kokeilulla olleen tällainen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä päämäärä (PeVM 4/2006 vp). Sähköisellä äänestyksellä ei kuitenkaan puututtu kenenkään oikeuteen äänestää perinteisellä äänestyslipulla, vaan kehitettiin vaihtoehtoa perinteisen äänestysta-

van rinnalle. Siten sääntelyä ei pidetty sisältönsä puolesta ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta.

Äänioikeusikärajan mahdollinen alentaminen poikkeaa kuitenkin edellä mainitusta sähköisen äänestämisen esimerkistä merkittävästi, koska siinä oli kyse vain perinteisen äänestysmahdollisuuden rinnalle tarjotusta vaihtoehdosta. Äänioikeuden alentamisessa kyse olisi perusoikeutena vahvistetun kunnallisen äänioikeuden erilaisesta henkilöllisestä ulottuvuudesta eri kunnissa. Tämä merkitsisi asiantuntijoiden näkemyksen mukaan hyvin pitkälle menevää puuttumista perustuslain yhdenvertaisuussäännöksiin riippumatta siitä, että äänioikeus sinänsä on kuntakohtainen. Asiantuntijalausunnoissa on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena mahdollisen kokeilun järjestämistä alueellisenä.

5.9.5 Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden erottaminen toisistaan kunnallisvaaleissa

Asiantuntijalausunnoissa on todettu, että äänioikeusiällä ja vaalikelpoisuusiällä ei ole sinänsä valtiosäännön kokonaisuudesta johtuvaa keskinäistä sidonnaisuutta. Siten niiden mahdollinen erottaminen toisistaan on lainsäätäjän harkintaan kuulua asia. Asiantuntijalausunnoissa on kuitenkin esitetty, että yhtenäisten ikärajojen säilyttäminen olisi sinänsä perusteltua myös kunnallisvaalien osalta, koska tämä on tilanne eduskuntavaaleissa. Niin pysyväisluonteisessa järjestelyssä kuin kokeilussakin tulisi asiantuntijoiden mukaan perustella kunnallisvaalien erilaista kohtelua valtiollisiin vaaleihin verrattuna.

6 Kansainvälisiä kokemuksia

Kansainvälisessä keskustelussa äänioikeusikärajan alentamisesta 16 vuoteen on muun muassa argumentoitu, että Euroopan maihin on kehittymässä demokraattinen ongelma, koska nuorten velvollisuudet ja oikeudet eivät kohtaa. Nuoret joutuvat maksamaan veroja, mutta eivät saa olla mukana päättämässä siitä, mihin verovarjoja käytetään. Samalla Euroopan väestö ikääntyy, mikä vähentää nuorten päätäntävaltaa suhteessa iäkkäämpiin väestöryhmiin. Ongelmalliseksi on myös koettu se, että itävaltalaiset 16- ja 17-vuotiaat saavat äänestää europarlamenttivaaleissa samalla, kun vastaava ei ole mahdollista muissa Euroopan maissa.

6.1 Ikärajoja eräissä maissa

Itävalta on tällä hetkellä ainoa EU-maa, jossa äänestysikäraja on 16 vuotta kaikissa vaaleissa. Maan parlamentti hyväksyi lakimuutoksen 1.7.2007 ja ensimmäistä kertaa 16–18-vuotiaat pääsivät parlamenttivaaleissa urnille syyskuussa 2008. Tosin jo tätä ennen 16-vuotiaiden oli ollut mahdollista äänestää joissain paikallistason vaaleissa (samoin kuin Saksassa). Sveitsin Glarusin kantonissa äänestysikäraja alennettiin 16 vuoteen kunnallisissa ja alueellisissa vaaleissa toukokuussa 2007. Brittiläiset saaret Isle of Man ja Jersey puolestaan alensivat äänestysikärajaa 16 vuoteen vuosina 2006 ja 2007. Norjassa tullaan vuoden 2011 kunnallisvaaleissa 20 kokeilukunnassa kokeilemaan äänestysikära-

jan alentamista 16 vuoteen. Kokeilun tulosten perusteella arvioidaan, voidaanko äänestysikärajan alentaminen 16 vuoteen ottaa laajemmin käyttöön kunnallisvaaleissa.

Saksassa 16-vuotiailla on ollut äänioikeus Nordrhein-Westfalenin ja Niedersachsenin osavaltioissa vuodesta 1998, ja Mecklenburg-Vorpommernin, Sachsen-Anhaltin ja Schleswig-Holsteinin osavaltioissa vuodesta 1999. Itävallassa vastaava on ollut mahdollista Kärntenin osavaltiossa vuodesta 2000, Steiermarkin osavaltiossa vuodesta 2001, Burgenlandin osavaltiossa vuodesta 2002 kunnallisvaaleissa ja vuodesta 2005 myös osavaltiopäivävaaleissa (Landtag), sekä Wienin kaupungissa, jolla on osavaltion asema, myös Landtagin vaaleissa vuodesta 2002.

Myös mm. Kanadassa, Uudessa-Seelannissa, Yhdysvalloissa ja Australiassa aiheesta on keskusteltu, mutta keskustelut eivät toistaiseksi ole johtaneet toimenpiteisiin.

6.2 Itävalta

Itävallan kokemukset äänioikeusikärajan alenemisesta ovat olleet vaihtelevia. Burgenlandin osavaltiossa Itävallassa järjestettiin kunnallisvaalit lokakuussa 2002 ensimmäistä kertaa paikallistason äänestysikärajan alentamisen jälkeen. Tulokset olivat rohkaisevia: 80 prosenttia 16–17-vuotiaista käytti äänioikeuttaan, kun kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentti oli 85,6. Samalla havaittiin, että mitä pienempi kunta oli kyseessä, sitä helpompi nuoret oli motivoida äänestämään. Nuorten ja ehdokkaita etsivien puolueiden edustajien on tällaisissa kunnissa helpompaa saada henkilökohtainen keskinäinen kontakti. Tällainen ennakkokäsitys vahvistui vaaleissa.⁵⁸

Wienissä järjestettiin 23.10.2005 kunnallisvaalit (valtuuston ja piirivaltuustojen), joissa 16-vuotiailla oli äänioikeus ensimmäistä kertaa. Nuorten äänioikeuden käyttöä aktivoitiin laajalla kaupungin toteuttamalla kampanjalla (”Ich wähle”). Kampanja saavutti suurimman osan nuorisosta. Kampanjalla katsotaan olleen merkittävä vaikutus aktiivisuuteen. Myös muita kuin nuoria aktivoitiin kaupungin kampanjalla ”Koko Wien käy äänestämään” (”Ganz Wien geht wählen”).

Vaaleista tehtiin melko pian analyysi nuorten äänestyskäyttäytymisen osalta. Itävallan nuorisotutkimuksen instituutin (ÖIJ), projektityhteisö SORAn (SORA Institute for Social Research and Analysis) ja Wienin tiedekeskuksen (WZW) yhteistyönä syntyneessä raportissa ”Äänestäminen tarkoittaa varttuneeksi tuloa” tarkastellaan nuorten asenteita ja äänestyskäyttäytymistä.

Nuorten äänestysaktiivisuus oli korkeampi kuin odotettiin. Nuoret 16–18-vuotiaat käyttivät äänioikeuttaan kaupungin päätöselimen vaalissa (Wiener Landtagswahl) yhtä aktiivisesti kuin muutkin ryhmät: 59 prosenttia nuorista eli 23 500 nuorta kävi antamassa äänensä (kaikkiaan n. 39 800 äänioikeutetusta 16–18-vuotiaasta). Nuorten naisten osuus (61 %) oli hieman nuoria miehiä suurempi (57 %). Piirikuntavaltuustojen vaaleissa (Bezirksratswahl) äänestysaktiivisuus oli hieman pienempi eli 55 prosenttia, mikä oli hieman alle keskimääräisen äänestysvilkkauden.

⁵⁸ Ryynänen 2006.

Tutkimuksessa selvitettiin myös äänestämisen pääasiallista perustelua. Keskeisimmäksi nousi halu vaikuttaa. Nuoret kokivat tulleen ensimmäistä kertaa politiikassa vakavasti otetuiksi. Nuorten valtaosan käsitys on tulkittavissa perustavaa laatua olevaksi demokratian ja äänestysoikeuden hyväksymiseksi. Vastaajista 67 prosenttia oli sitä mieltä, että äänioikeusikärajan laskeminen kasvatti heidän kiinnostustaan politiikkaan. Toisaalta ne, jotka eivät äänestäneet, pitivät pääasiallisena syynä käyttäytymiselleen aikapulaa ja puuttuvaa kiinnostusta. Analyysissa katsottiin koulujen olleen aktiivisissa erityisen tehokkaita. Kampanjalla katsotaan olleen positiivista vaikutusta myös vuoden 2005 vaaleja pidemmälle. Kokemukset politiikassa nimittäin johtavat sitoutumiseen ja integroitumiseen poliittiseen toimintaan.

Itävallan nuorisotutkimuksen instituutti on tehnyt myös toisen, suppeamman selvityksen nuorten äänestyskäyttäytymisestä Wienin osavaltio- ja kunnallisvaaleissa 2005. Raportin yhteenvedossa todetaan, että kansalaisyhteiskunnan kulttuuri, jossa nuoret otetaan mukaan poliittiseen osallistumiseen, luo varhaisessa vaiheessa osallistumismahdollisuuksia ja tukee yhteiskunnan demokratisoitumista mahdollistaessaan laajojen kansalaisryhmien osallistumisen. Kansanvaltaisesti hallitussa valtiossa on äänestysoikeus poliittinen perusoikeus, jolla on poliittiselle tahdonmuodostukselle ja julkisille päätöksille erityinen merkitys. Sitä ei voida korvata muilla osallistumismuodoilla, vaikka osallistumisen lisämuodot ovatkin välttämättömiä. Kytkemällä nuoret yhteiskunnalliseen ja poliittiseen tahdonmuodostusprosessiin, nuoret saavat mahdollisuuden vaikuttaa vastuullisesti päätöksentekoon, joka koskee heitä itseään nyt ja tulevaisuudessa. Heille tärkeät seikat saavat enemmän huomiota ja tällä tavoin myös poliittisen käytännön tulevaisuushorisontti tulee otetuksi huomioon.

Itävallan nuorisokulttuuritutkimusinstituutti⁵⁹ julkaisi joulukuussa 2008 tutkimuksen, jossa selvitettiin 16–19-vuotiaiden äänestäjien puoluevalintaa saman vuoden syyskuun parlamenttivaaleissa haastattelemalla 300 nuorta. Ikäryhmään kuului noin viisi prosenttia äänioikeutetuista. Tutkimustuloksista kävi ilmi, että valtapuolueet, sosiaalidemokraatit SPÖ ja kansanpuolue ÖVP, eivät olleet vedonneet nuoriin samalla tavoin kuin vartuneempiin äänestäjäryhmiin. Nuorten keskuudessa ääniä saivat varsin paljon vihreät sekä laitoikeistolainen vapauspuolue FPÖ. Opiskelijat äänestivät eniten vihreitä ja työtä tekevät nuoret FPÖ:tä. Joka kolmas nuori äänesti oikeistopuolueita, joiden vahvana vaaliteemana oli maahanmuuttopolitiikka. Muita nuorille tärkeitä teemoja olivat koulu- ja työmarkkinat sekä yliopistojen lukukausimaksut⁶⁰.

6.3 Saksa

Saksassa noin 700 000 nuorella on äänioikeus paikallisvaaleissa. Saksan Hannoverissa nuorten äänestysaktiivisuus on ollut samaa tasoa (56,8 %) kuin äänestysaktiivisuus keskimäärin (57 %). Saksan Dortmundissa nuorten äänestysaktiivisuus on sen sijaan jäänyt alhaiseksi. Vuoden 1999 kunnallisvaaleissa havaittiin, että vain hieman alle puolet 16–20-vuotiaista äänesti, mikä oli selvästi alle keskimääräisen äänestysaktiivisuuden. 2004

⁵⁹ Institutes für Jugendkulturforschung.

⁶⁰ Anette Parviainen (muistio 18.12.2008).

vuoden vaaleissa äänestysaktiivisuus laski kaikissa ikäryhmissä edelleen. Pelko siitä että nuoret äänestäisivät muita ikäryhmiä enemmän ääriliikkeitä, on Saksassa osoittautunut kuitenkin turhaksi, sillä nuorten äänestyskäyttäytyminen on ollut verrannollinen muihin ikäryhmiin.

6.4 Norja

Norjassa tehdään vuoden 2011 kunnallisvaalien yhteydessä kokeilu, jossa kunnallisvaalien äänioikeusikäraja lasketaan väliaikaisesti 16 vuoteen 20 kokeilukunnassa. Kokeilu perustuu vaalilakiin, joka mahdollistaa vaalien järjestämisen kokeilumielessä poikkeussäännöksiin. Kokeilu koskee ainoastaan vuoden 2011 kunnallisvaaleja. Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa nuorten osallistumismahdollisuuksia ja osallisuutta sekä vahvistaa nuorten äänen kuulumista kunnallisessa päätöksenteossa. Kokeilua varten on valittu 20 vapaaehtoista kokeilukuntaa. Kokeilukunnat on pyritty valitsemaan sellaisin perustein, että ne edustavat kuntia mahdollisimman monipuolisesti. Valintakriteereissä on korostettu mm. kunnan kokoa (suuret, keskisuuret, pienet kunnat), mahdollisimman laajaa maantieteellistä edustusta, mahdollisimman monipuolista poliittista edustusta valtuustoissa ja mahdollisimman monipuolista ikärakennetta. Äänestysikärajan alentamiskokeilusta vastaavan kunta- ja aluehallintoa ohjaavan ministeriön (Kommunal- og regionaldepartementet) toiveena on myös ollut, että kunnat, jotka osallistuvat kokeiluun, pyrkisivät aktiivisesti vahvistamaan nuorten osallistumista kunnallispolitiikkaan.⁶¹

6.5 Iso-Britannia

Myös Isossa-Britanniassa äänioikeusikärajasta on käyty vilkasta keskustelua. Hallituksen vihreä kirja demokratian uudistamisesta ”reinvigorating” sisältää kirjauksen siitä, että äänestysikärajan laskemista 16 vuoteen tulisi selvittää. Myös Britannian entinen pääministeri Gordon Brown on kesäkuussa 2007 vihreässä kirjassa ”Governance of Britain Green Paper” nostanut esille tarpeen selvittää äänioikeusikärajan alentamista. Vuonna 2002 vaalikomissio puolestaan asetti tavoitteeksi selvittää äänestysikärajan alentamista vuoteen 2008 mennessä. Esimerkiksi Walesin paikallisvaaleista vastaava komissio (Commission on Local Government Electoral Arrangements in Wales) on asettunut kannattamaan äänioikeusikärajan laskemista paikallisvaaleissa.⁶²

Äänestysikärajan alentamista on yleensä perusteltu tavoitteella kytkeä nuoret sukupolvet uudelleen demokraattisiin rakenteisiin aikana, jolloin äänestysaktiivisuus ja puoluejäsenten määrä ovat romahtaneet. Irakin sodan vastaiset mielenosoitukset ja muu epämuodollinen poliittinen toiminta osoittavat asiantuntijoiden mielestä, että nuoret yhä haluavat kyllä vaikuttaa mutteivät välttämättä koe äänestämistä luontevimpana osallistumisen tapana.⁶³

Votes at 16 -kampanjan päällikkö Folkes argumentoi alennetun äänioikeuden puolesta, koska se asettaa oikeudet ja velvollisuudet tasapainoon. Olemassa olevat velvollisuudet

⁶¹ NOU 2006:7.

⁶² 16 for 16. 16 reasons for Votes at 16.

⁶³ Folkes, Alex 2004, 52-56.

osoittavat, että yhteiskunnan mielestä 16-vuotiaat kykenevät päätöksentekoon, mutta heille ei ole kuitenkaan annettu mahdollisuutta äänestää. Hän myös korostaa demokratiakasvatuksen ja äänioikeusikärajan alentamisen yhteyttä, jossa kasvatusta tukee se, että on olemassa oikea mahdollisuus vaikuttaa. Samalla se kannustaa poliitikkoja kuuntelemaan nuoria. Folkes myös korostaa, että 16- ja 17-vuotiaat ovat stabiili ikäryhmä, joka vielä yleensä käy koulua ja asuu kotona. Se, että nuoret ovat epäaktiivisin äänestäjäkunta, ei ole hänen mukaansa hyvä syy olla alentamatta ikärajaa.⁶⁴

6.6 Italia

Pohjois-Italiassa saksankielisellä alueella toimiva Südtiroler Jugending (nuorisojärjestöjen kattojärjestö) on kampanjoinut 16-vuotiaiden äänioikeuden puolesta. Se on kampanjassaan tuonut esiin niin äänestysikärajan alentamisen etuja kuin haittojakin.

Italiassa käydyssä keskustelussa esitetään usein vastaväitteenä, että äänioikeusikärajan on oltava sama kuin täysi-ikäisyyden ikärajan. Nuorilla on jo ennen 18. ikävuotta juuri kuluttajina useinkin laajoja itsenäisiä oikeuksia ja harkintavaltaa. Nuorten elinolot ovat viime vuosikymmenten kuluessa muuttuneet voimakkaasti. Irtautuminen vanhemmista alkaa usein jo 13 vuoden iässä. Koulussa ja koulutusurallaan nuorilla on erittäin suuri vastuu itsestään. Nuorten poissulkemisella aktiivisesta vaikuttamisesta ei tänä päivänä juuri edistetä reilua sukupolvien välistä sopusointua. Yhä ikääntyneemmäksi muuttuva yhteiskunta päättää ilman nuoria vallankäytöstä poliittisella tasolla. Tämä voi johtaa siihen, että laiminlyödään tulevaisuuteen suuntautuvien teemojen käsittely, koska poliitikkojen intressi suuntautuu vain niihin kysymyksiin, joilla saavutetaan suurimman kannattajajoukon tuki.

7 Demokratiakasvatus

Äänestysikärajan alentamista pohtineen työryhmän on toimeksiantonsa mukaisesti tullut tarkastella ikärajan alentamista myös demokratiakasvatuksen vahvistamisen näkökulmasta. Myös valtioneuvoston 4.2.2010 tekemä, demokratian edistämistä koskeva periaatepäätös nostaa demokratiakasvatuksen keskeiseksi näkökulmaksi äänioikeusikärajan alentamista koskevassa selvitystyössä.

Äänestysikärajan alentamisella on siis nähty olevan myös kasvatuksellinen tehtävä. Jos toisen asteen opiskelijoilla olisi äänioikeus, äänestäminen voitaisiin paremmin kytkeä koulun demokratiakasvatukseen ja opetukseen. Äänioikeuden myötä myös esimerkiksi koulun yhteiskuntaopin opetus voisi konkretisoitua nuorille.

Demokratiakasvatukselle on perusopetuksen ja lukion opetussuunnitelman perusteissa omistettu oma aihekokonaisuus. Aihekokonaisuudet ovat sellaisia kasvatusta ja opetuksen keskeisiä painoalueita, joiden tavoitteet ja sisällöt sisältyvät useisiin oppiaineisiin. Ne ovat kasvatusta ja opetusta eheyttäviä teemoja, joiden kautta vastataan myös ajan kasvatusta ja oppimishaasteisiin. Aihekokonaisuudet toteutuvat eri oppiaineissa niille

⁶⁴ Folkes 2004, 52-56.

luonteenomaisista näkökulmista oppilaan kehitysvaiheen edellyttämällä tavalla. Opetussuunnitelmaa laadittaessa aihekokonaisuudet sisällytetään yhteisiin ja valinnaisiin oppiaineisiin ja niiden tulisi näkyä myös koulun toimintakulttuurissa ja esimerkiksi yhteisissä tapahtumissa.

On esitetty, että lapset ja nuoret eivät Suomessa saa riittävästi tukea kasvulleen aktiiviseksi kansalaisiksi. Tutkimukset antavat viitteitä siitä, että myös suomalaisissa kodeissa politiikasta puhutaan erittäin vähän. Myös kouluissa vallitsee korostunut poliittisen neutraalisuuden kulttuuri, joka johtaa jossain määrin myös arkuuteen käsitellä politiikkaa ja poliittisia ilmiöitä kouluopetuksessa. Perusta osallistumisen motivaatiolle ja vaikuttamisen taidolle rakentuu kodissa, varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa sekä luki- tai ammatillisen koulutuksen kuluessa. Perusopetuksessa tavoitetaan koko ikäluokka ja varmistetaan oppilaiden tasa-arvoiset mahdollisuudet kasvaa aktiiviseksi kansalaiseksi. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma 2003–2007, Kohti aktiivista kansalaisuutta – Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta, joka työskenteli 2004–2005, ja vaalitiedotustoimikunta 2006 ovat korostaneet koulujen ja oppilaitosten merkitystä. Myös valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmassa 2007–2011 korostuu koulun merkitys aktiivisen kansalaisuuden tukijana.

Ruotsissa äänestysaktiivisuus on huomattavasti Suomea korkeammalla tasolla. Opetusministeriön nuorisoyksikössä tehty vertaileva selvitys Ruotsin ja Suomen demokraatiakasvatuksen eroista kertoo, että Ruotsissa koulun demokraatiakasvatukseen liittyy aina kouluyhteisössä vaikuttaminen, kun taas Suomessa koulun demokraatiakasvatus keskitetty lähinnä teoreettiseen opetukseen.

Kansalaiskasvatuksen opetussuunnitelmia ja tavoitteita uudistettiin 2000-luvun alussa. Yhteiskuntaopin lisäksi kansalaiskasvatus muodostaa yhdessä yrittäjyyden kanssa aihekokonaisuuden, jota on käsiteltävä kaikissa oppiaineissa. Yrittäjyyden ja kansalaiskasvatuksen yhdistäminen aihekokonaisuudeksi on herättänyt keskustelua. Yleissivistävän koulutuksen opetussuunnitelmiin ja ammatillisten perustutkintojen perusteisiin on lisätty osioita, jotka tukevat aktiivisen kansalaisuuden kehittymistä. Kouluja ja oppilaitoksia ja niiden toimintaa on kehitetty yhteisöllisempään suuntaan, esimerkkinä leirikoulu, ryhmäytymiset, tutortoiminta, asuntola- ja harrastustoiminta sekä vertaisoppiminen. Perusopetuksen opetussuunnitelmien valtakunnalliset perusteet ja tuntijako on tarkoitus uudistaa vuoden 2011 alussa. On esitetty, että tässä yhteydessä olisi luontevaa arvioida myös mahdollisuudet ja keinot demokraatiakasvatuksen vahvistamiseen. Yhteistyö koulun, vanhempien, nuorisotyön, järjestöjen ja muiden osallisten kesken, kerhotoiminta ja mahdollisuudet koulutilojen harrastustoiminnan käyttöön korostavat lähiyhteisöjen merkitystä ja lisäävät osallistumista. Tietoverkkojen hyödyntäminen avaa uusia mahdollisuuksia yhteisöllisyyden vahvistamiseen ja osallistumiseen.

Koulun tulisi antaa nuorelle kansalaiselle tietoa demokraatiasta, herättää hänen kiinnostuksensa sitä kohtaan ja luoda uskoa siihen, että vaikuttaminen on mahdollista ja tuloksellista. Kouluyhteisössä vaikuttaminen ja osallistuminen ovat tärkeä osa kansalaiseksi kasvamista. Kasvu osallistuvaksi kansalaiseksi edellyttää tiedon lisäksi harjaantumista. Lapset ja nuoret tarvitsevat aitoja osallistumisen ja vaikuttamisen kokemuksia muun muassa oppilaskuntatoiminnan kautta. Mielipiteiden perustelemiseen ja näkemysten esittämiseen on harjaannuttava. Oppilaskuntatoiminnan kautta lapsilla ja nuorilla on

mahdollisuus sekä vaikuttaa yhteisiin asioihin että harjaantua yhteisten asioiden hoitoon. Lukioissa ja ammatillisissa oppilaitoksissa on laissa määritellyt oppilaskunnat, mutta perusopetuksessa oppilaskunnan perustaminen on opetuksen järjestäjästä kiinni. Tämä mahdollisuus sisällytettiin perusopetuslakiin vuonna 2007. Muun muassa valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissohjelman kehittämistavoitteena on, että oppilaskunta sisältyisi perusopetuslakiin lukioita ja ammatillisia oppilaitoksia vastaavalla tavalla. Selvityksen mukaan noin puolella alakouluista ja 80 prosentilla yläkouluista oli vuonna 2007 oppilaskunta.

Vapaan sivistystyön ja muun aikuiskasvatuksen tulee huolehtia, että kansalaisille on tarjolla kansalaistoimintaa, poliittista toimintaa ja demokraattista päätöksentekoa tukevaa ja politiikan lukutaitoa kehittävää opintotoimintaa ja että opintotoiminta tukee kansalaisten yhdenvertaisuutta.

8 Vaihtoehtoisia malleja äänioikeusikärajan alentamiseen

Äänioikeusikärajan mahdolliseen alentamiseen on olemassa useita vaihtoehtoisia malleja riippuen siitä, koskeeko muutos kaikkia vaaleja vai ainoastaan kunnallisvaaleja. Samoin merkitystä on sillä, alennetaanko ikäraja pysyvästi vai väliaikaisesti.

Toteuttamismalleja:

- 1) äänioikeusikärajan alentaminen pysyvästi 16 vuoteen kaikissa vaaleissa⁶⁵;
- 2) äänioikeusikärajan alentaminen pysyvästi 16 vuoteen kunnallisvaaleissa koko maassa;
- 3) äänioikeusikärajan alentaminen väliaikaisesti 16 vuoteen kunnallisvaaleissa koko maassa; ja
- 4) äänioikeusikärajan alentaminen väliaikaisesti 16 vuoteen kunnallisvaaleissa rajallisessa määrässä kokeilukuntia.

Työryhmän on toimeksiannon mukaisesti tullut arvioida, millä tavoin äänioikeusikärajan alentamista koskeva kokeilu nimenomaan kunnallisvaaleissa voitaisiin järjestää, jos sellainen päätettäisiin toteuttaa. Asiantuntijalausuntojen perusteella edellä mainituista vaihtoehtoisista malleista pysyvä tai väliaikainen valtakunnallinen kokeilu (malli 3) vaikuttaisivat perustuslain näkökulmasta parhaimmilta vaihtoehdoilta.

8.1 Kokeilun toteuttaminen

Jos äänioikeusikärajaa päätetään alentaa 16 vuoteen kunnallisvaaleissa, tulisi lainmuutosten astua voimaan viimeistään noin puoli vuotta ennen vaalipäivää. Kaikkien äänioikeutettujen tulee olla äänioikeusrekisterissä viimeistään 51 päivää ennen vaaleja. Edellä kuvatulla tavalla äänioikeusikärajan alentaminen kunnallisvaaleissa edellyttää perustuslainsäätämisyjärjestystä, millä on suuri merkitys kokeilun toteuttamisaikataululle. Asian-

⁶⁵ Äänestysikärajaa selvittäneen työryhmän toimeksianto koskee ainoastaan kunnallisvaaleja (liite 1).

tuntijoiden näkemyksen mukaan mahdollinen kokeilu tulisi toteuttaa normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli kahdessa eri eduskunnassa tehtävin päätöksin ja jälkimmäisessä 2/3:n määräenemmistöllä. Tämä merkitsee sitä, että jos äänioikeus päätettäisiin ulottaa 16-vuotiaisiin, hallituksen esitys asiasta tulisi antaa vuonna 2011 valitun eduskunnan käsiteltäväksi siten, että asia ehdittäisiin käsitellä vaalikauden aikana ja jättää lepäämään vuonna 2015 valittavan eduskunnan hyväksyttäväksi. Tällöin lainmuutokset voisivat astua voimaan ennen vuoden 2016 kunnallisvaaleja.

Mahdollisen kokeilun keston suhteen tulee huomioida, että professorit Heikki Paloheimo ja Veli-Pekka Viljanen ovat myös huomauttaneet, että yhdet vaalit käsittävässä kokeilussa ei välttämättä saada esille niitä asioita, joita kokeilun avulla on tarkoitus selvittää. Demokratiakasvatuksen lisääminen, äänestysnormin sisäistäminen ja äänestämään oppiminen vievät aikaa, joten yksittäisten vaalien vaikutus voi olla hankala arvioida. Monia toimenpiteitä pystytään arvioimaan vasta pitkällä aikajänteellä, mikä asettaa haasteita äänioikeuskokeilun arvioinnille.

8.2 Tukitoimenpiteet

Työryhmän näkemyksenä on ollut, että äänioikeusikärajan laskeminen vaatisi myös laajoja tukitoimenpiteitä.

Äänioikeusikärajan alentamisen tavoitteiksi on todettu toisaalta nuorten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen, toisaalta pyrkimys tukea nuorten äänestysaktiivisuutta. On nähty tärkeäksi, että ensimmäinen tai ensimmäiset äänestyskokemukset saataisiin tilanteessa, jossa koti, koulu ja lähiympäristö pystyvät myöhempiä vuosia paremmin tukemaan äänestämään ryhtymistä. Jos taas tätä tukea ei pystytä antamaan, on vaarana, että äänestämättömyys vain omaksutaan aikaisempaa nuorempana.

Nuorten äänestämisen tukemiseen tarvitaan panosta kaikilta seuraavilta:

- koulu ja opetustoimi
- nuorisotoimi ja nuorisotyö
- nuorten osallisuusryhmät
- kansalaisyhteiskunta, järjestöt

Koululla on erittäin tärkeä tukeva rooli nuorten politiikkatietämyksen ja äänestämisen tukemisessa. Äänestämistä tukevaa koulujen demokratiakasvatusta kehitettäessä on tärkeää huomata, että lukiolaisten ja ammattikoulua käyvien politiikan tietämyksessä, kiinnostuksessa politiikkaa kohtaan ja osallistumisvalmiuksissa on huomattavia eroja.⁶⁶ Vielä suurempia eroja löytynee koulua käyvien ja niiden välillä, jotka jäävät kokonaan toisen asteen koulutuksen ulkopuolelle.

Myös vaalitiedottamisen kehittäminen on tärkeää. Nuorille äänestäjille on kyettävä tarjoamaan riittävästi tietoa äänioikeudesta, vaaleista, vaalien merkityksestä ja äänestysti-

⁶⁶ Elo & Rapeli 2008.

lanteesta. Myös esimerkiksi kiertävät äänestyspaikat kouluissa voisivat madaltaa äänestämisen kynnyksiä.

On tärkeää, että koulun lisäksi myös nuorisotyö ja kansalaisyhteiskunta kiinnitetään nuorten äänestämistä tukevaan työhön, koska nämä tavoittavat myös sellaisia nuoria, jotka eivät ole koulutusjärjestelmän piirissä. Esimerkiksi nuorisokeskukset ja etsivä nuorisotyö tavoittavat myös syrjäytymisvaarassa olevia nuoria. Myös järjestöt voitaisiin kytkeä tiedotus ja valistustoimintaan esimerkiksi suuntaamalla valtionapuja niiden äänestämistä tukevaan toimintaan.

Esimerkkejä nuoriin suunnatusta äänestyskampanjasta antaa vuoden 2010 seurakunta-vaalit, joissa 16-vuotiailla on ensimmäistä kertaa äänioikeus. Vaalien yhteydessä Nuorten Keskus ry toteuttaa nuorten vaalikampanjan, jonka tavoitteena on nostaa nuorten ehdokkaiden ja luottamushenkilöiden määrää sekä saada alle 18-vuotiaat nuoret äänestämään muita aktiivisemmin. Kampanjan tunnuksena on ”Ensimmäinen kerta”. Hanke tekee yhteistyötä sekä opettajien ammattiliittojen että opiskelijajärjestöjen kanssa ja se tuottaa opetusta ja oppilaskuntien toimintaa tukevaa aineistoa ja materiaalia. Nuorten Keskus tuottaa materiaalia joka sisältää vinkkejä miten vaaleja voi käsitellä kouluissa eri aineiden oppitunneilla ja miten vaalipaneelin ja koevaalin voi toteuttaa. Se järjestää teemapäiviä ja vaikuttajakursseja nuorille. Opetushallitus ja Kirkkohallitus ovat kannustaneet oppilaitoksia ja seurakuntia yhteistyöhön ennakkoäänestyspaikkojen järjestämiseksi oppilaitoksiin. Vaalikäytännöt pyritään tekemään mahdollisimman helpoiksi ja ennakkoäänestyspisteet pyritään viemään kouluihin ja muihin paikkoihin missä ihmiset muutenkin liikkuvat. Seurakuntavaaleja on kirkkohallituksen lisäksi ollut mukana tukemassa sekä opetushallitus, seurakunnat että järjestöt.

8.3 Kokeilun arvioiminen

Äänestysikärajan alentamista koskevan mahdollisen kokeilun arvioinnin tulisi työryhmän näkemyksen mukaan perustua sekä riippumattoman ulkopuolisen tutkimusyksikön arvioon että hallinnon piirissä toteutettavaan arvioon.⁶⁷

Tämäntyyppisen kokeilun arvioiminen on haastava tehtävä. Ei ole itsestään selvää, mitä asioita arvioidaan, kun arvioidaan äänestysikärajan laskua koskevan kokeilun onnistumista. On selvää, että kiinnostusta herättävät esimerkiksi nuorten ensikertalaisten äänestysaktiivisuus ja -käyttäytyminen. Olisi sinänsä toivottavaa, että nuoria saataisiin enemmän mukaan kunnanvaltuustoihin ja että nuoret aktiivisesti käyttäisivät äänioikeuttaan. Arvioissa on kuitenkin syytä huomioida, että äänioikeuden ei tulisi perustua tietyn ryhmän aktiivisuuteen tai äänestyskäyttäytymiseen.

Työryhmän näkemyksenä on ollut, että arvion tulisi lähteä ennen kaikkea siitä miten kunnat, koulut ja muut vastuulliset tahot ovat kyenneet tukemaan nuorten äänestämistä.

⁶⁷ Itävallassa äänioikeusikärajan laskemista on seurannut mm. Itävallan nuorisotutkimuskeskus (Jugend forschung institut).

Arvioinnissa tulisi myös kerätä laadullista haastatteluaineistoa nuorilta itseltään sekä nuorten osallisuusryhmien arvioita hankkeesta. Myös median toimenpiteitä tulisi seurata, mm. miten YLE huomioi nuoret äänestäjät. Jonkinlaisena epäonnistumisena kokeilua voidaan pitää, mikäli nuoret eivät ole olleet tietoisia äänioikeudestaan. Myös vaalitulosseen tullaan julkisuudessa kiinnittämään huomiota.

Kokeilun yhteydessä toteutettava tieteellinen tutkimus voisi tuoda tärkeää tietoa kokeilusta ja auttaa kokeilun arvioinnissa. Kiinnostavia kysymyksiä olisivat mm. äänestysaktiivisuuden kartoittaminen, nuorten äänestyspäätösten taustat, tieto/taito, miten äänestäminen tukee osallisuutta ja kansalaisvalmiuksia sekä miten nuorten poliittiset mielipiteet muodostuvat ja keiden kanssa he niistä keskustelevat.

Vaalipaikkojen äänioikeusrekistereiden sähköistäminen on parhaillaan käynnissä. Sen myötä saadaan nykyistä paremmin tilastotietoa eri ikäryhmien äänestysaktiivisuudesta. Tämä helpottaisi osaltaan hankkeen arviointia.

8.4 Kustannukset

Vaaliviranomainen lähettää ilmoituskortit äänioikeutetuille ennen vaaleja. Niiden kustannukset vuoden 2009 Europarlamenttivaaleissa olivat noin 0,39 euroa per äänioikeutettu. Äänioikeutettujen määrä lisääntyisi noin 127 000 äänestäjällä, mikäli äänioikeuskäraja laskettaisiin 16 vuoteen vuonna 2012 ja noin 119 000 äänestäjällä, mikäli 16-vuotiaille myönnettäisiin äänioikeus kunnallisvaaleissa vuonna 2016. Ilmoituskorttien lisäkustannukset nousisivat näin ollen arviolta noin 46 500–50 000 euroon.

Äänestyskorttien lisäksi oikeusministeriöllä on jo 10 vuoden ajan ollut epävirallinen käytäntö, jossa kaikille uusille äänestäjille lähetetään äänestyskortin lisäksi ns. uusien äänestäjien kirje, jossa kerrotaan itse äänestystapahtumasta ja äänestämisen merkityksestä. Äänioikeuden laajentaminen 16 vuotiaisiin aiheuttaisi lisäkustannukset uusien äänestäjien äänestyskorttien painamiseen. Edellisissä Europarlamenttivaaleissa uusien äänestäjien kirjeen kustannukset olivat 0,28 euroa per äänioikeutettu. Uusien äänestäjien kirjeen lisäkustannukset muodostaisivat näin ollen noin 33 000–36 000 euron lisäkustannukset.

Tämän lisäksi olisi syytä järjestää nuorille suunnattu tiedotuskampanja vaaleista ja vaalien merkityksestä. Tiedotuskampanjan kustannukset ovat pitkälti riippuvaisia sen laajuudesta ja käytetyistä viestintäkanavista (kirjeet, oppaat, TV-mainokset, internet, tiedotus), ja kustannushaarukka on näin ollen erittäin suuri.

Esimerkkinä painetun materiaalin kustannuksista voidaan ottaa vuoden 2007 nuorisovaalien kustannukset, yhteensä noin 103 000 euroa. Tähän sisältyvät sekä kampanjan henkilöstökulut että lehti-ilmoitukset ja mainonta. Toisena esimerkkinä voidaan ottaa oikeusministeriön vuonna 2009 tuottama demokratianoppimisaineisto, joka jaettiin kaikille 9. luokkalaisille. Aineiston suunnittelukustannukset olivat noin 66 000 euroa ja paino- ja jakelukustannukset noin 50 000 euroa. Aineiston kokonaiskustannukset olivat näin ollen noin 116 000 euroa.

TV:ssä esitettävät tietoiskut lisäisivät ilmoituskuluja. Vuonna 2007 eduskuntavaalien yhteydessä suoritettun juhlaaalikampanjan perussuunnittelun kustannukset olivat noin 35 000 euroa. Mainoselokuvan hinnaksi tuli noin 18 000 euroa. Vaalien alla radiossa suoritettu laaja tiedotuskampanja maksoi noin 90 000 euroa. Vuonna 2009 oikeusministeriö suoritti europarlamenttivaalien yhteydessä nuorille suunnatun radiokampanjan. Nuorten suosimalla NRJ- radiokanavalla toteutettu kampanja oli kahden viikon pituinen. Kampanjan kokonaishinta oli noin 30 000 euroa.

Nuorten osalta myös internet muodostaa tehokkaan tiedotuskeinon. Nuoret käyttävät verkkoa aktiivisesti ja se on myös kustannustehokas tiedotuskanava. Vuoden 2007 juhlaaalikampanjassa oikeusministeriöllä oli vaalitietoisku verkkobannerina nuorten suosimassa IRC-galleriassa. Bannerin kustannukset olivat noin 11 000 euroa.

Tämän lisäksi kustannuksia syntyisi, jos samalla päätettäisiin lisätä ennakkoäänestyspaikkojen määrä mm. kouluissa. Nuorten äänestämisen tukemiseksi olisi esimerkiksi mahdollista järjestää kiertävä ennakkoäänestys kouluissa. Ennakkoäänestys olisi avoin kaikille kunnan asukkaille. Kiertävästä ennakkoäänestyksestä aiheutuisi kunnalle lisäkustannuksia. Kunnallisvaalien järjestäminen kuuluu kunnalle, joten ennakkoäänestyspaikkojen lisääminen tai kiertävän ennakkoäänestyksen järjestämisen kustannukset lankeaisivat kunnille, mikäli valtio ei päättä ottaa vastuulleen hankkeesta aiheutuvia lisäkustannuksia.

Liikkuvien ennakkoäänestyspaikkojen lisääminen aiheuttaisi lisäkustannuksia sekä ennakkoäänestysvirkaileijoiden palkkakuluina että mahdollisen vaalibussin vuokrana ja polttoainekustannuksina. Kiertävien ennakkoäänestyspaikkojen järjestämiskustannukset ovat riippuvaisia sekä ennakkoäänestyspaikkojen määrästä että siitä, miten kunnat pystyvät ne järjestämään. Joissain kunnissa kunnan kirjastoauto on toiminut kiertävänä ennakkoäänestyspaikkana, jolloin kiertävän ennakkoäänestyksen lisäkustannukset ovat jääneet hyvin pieniksi. Esimerkkitapauksessa kunta on perinyt kirjastoautosta vuokraa noin 500 euroa. Tämän lisäksi kustannuksiksi muodostuvat vaalitoimitsijoiden palkat. Mikäli vaalitoimitsijoiden palkkakulut lasketaan suomalaisten keskiansion mukaan, tulee tuntipalkaksi noin 18 euroa per tunti. Jos vaalitoimitsijät käyttäisivät keskimäärin neljä tuntia per koulu ja jokaisella ennakkoäänestyspaikalla olisi kaksi vaalitoimitsijaa läsnä, niin pienessä kunnassa (esimerkkitapaus Närpiö) vaalitoimitsijoiden kustannukset olisivat noin 1 720 euroa ja suuressa kunnassa (Turku) 7 776 euroa.

Yllämainittujen välittömien kustannusten lisäksi äänioikeusikärajan alentamiseen liittyvät kokonaiskustannukset riippuvat pitkälti muista toimenpiteistä, jotka halutaan toteuttaa tämän yhteydessä. Esimerkiksi kasvatus- ja koulutustoimenpiteet sekä mahdolliset tutkimukset ja arviointitoimenpiteet tuovat lisäkustannuksia.

Hankkeen yhteydessä toteutettava tutkimus voisi tuoda tärkeää tietoa kokeilusta ja auttaa kokeilun arvioinnissa. Kustannukset riippuvat pitkälti tutkimuksen laajuudesta. Kiinnostavia kysymyksiä olisivat mm. äänestysaktiivisuuden kartoittaminen, nuorten äänestyspäätösten taustat, tieto/taito, miten äänestys tukee nuorten osallisuutta ja kansalaisvalmiuksia; miten nuorten poliittiset mielipiteet muodostuvat ja kenen kanssa he niistä keskustelevat. Laajempi arviointi, sisältäen tutkimuksen nuorten äänestämiskäytäytymisestä, maksaisi arviolta 100 000–200 000 euroa.

8.4.1 Yhteenveto kustannuksista

Äänestysikärajan alentaminen 16 vuoteen aiheuttaisi noin 80.000 euron välittömät lisäkustannukset äänestyskorttien ja ensikertaa äänestävien äänestyskirjeen painatus- ja postituskuluina. Tämä lisäksi nuorille suunnattu vaali-infopaketti maksaisi noin 70 000–100 000 euroa, TV- ja radiokampanja 100 000–350 000 euroa ja verkossa toteutettava ilmoittelu 10 000–20 000 euroa. Hankeen arvioinnin kulut olisivat laajuudesta riippuen noin 150 000–200 000 euroa. Hankeen kokonaiskustannukset valtion osalta olisivat näin ollen noin 80 000–750 000 euroa. Tämän lisäksi kunnille aiheutuisi, kunnan koosta riippuen noin 1 500–10 000 euron lisäkustannukset, mikäli liikkuvia ennakoäänestyspaikkoja lisättäisiin.

9 Yhteenveto ja suositukset

Äänioikeusikärajaa on yhteiskunnallisten muutosten seurauksena Suomen historiassa alennettu neljä kertaa: vuosina 1944 (24-vuotiaista 21-vuotiaisiin), 1969 (21-vuotiaista 20-vuotiaisiin), 1972 (20 vuotiaista 18 vuotiaisiin) ja 1995 (äänioikeusiän sitominen vaalipäivään).

Työryhmän tehtävänä on ollut laatia arviomuistio äänestysikärajan alentamisen kunnallisvaaleissa mahdollisista seurauksista sekä äänestysikärajan alentamisen hyödyistä ja haitoista. Asettamispäätöksen mukaan muistiosta tulisi käydä ilmi, miten äänestysikärajan alentamista voitaisiin käytännössä kokeilla ja mitä lainsäädännön muutoksia kokeilu vaatisi. Lisäksi muistiossa käsitellään myös mahdollisen äänioikeusikärajan alentamista koskevan kokeilun kustannukset ja se, miten kokeilua voidaan myöhemmin arvioida.

Äänioikeusikärajan muuttaminen on ennen muuta poliittinen päätös, eikä työryhmä näin ollen ota kantaa äänioikeusikärajan alentamisen puolesta tai vastaan.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti keskittynyt käsittelemään mahdollisuuksia alentaa äänioikeusikärajaa 16 vuoteen kunnallisvaaleissa. Keskustelussa on toisinaan tuotu esiin myös äänioikeusikärajan kytkeminen esimerkiksi rikosvastuun ikärajaan, joka Suomessa on 15 vuotta. Työryhmä ei ota kantaa tähän kysymykseen eikä myöskään ikärajan mahdolliseen alentamiseen muissa kuin kunnallisvaaleissa. Voidaan kuitenkin todeta, että mahdollisen kokeilun kytkemistä nimenomaan 16 vuoteen perustelee se, että äänioikeusikärajan alentamista koskeva eurooppalainen keskustelu liittyy nimenomaan 16 vuoden ikärajaan ja tämä ikäraja on myös käytössä eräissä Euroopan maissa. Europarlamenttivaalien vaalijärjestelmän kehittämistä pohtinut Euroopan parlamentti on vuonna 2010 julkaisut ehdotuksen (ns. Duffin raportti), jossa muun ohella ehdotetaan äänioikeusikärajaksi europarlamenttivaaleissa 16 vuotta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Ehdotusta käsitellään Euroopan parlamentissa vielä vuoden 2010 aikana.

Äänioikeuden perusteista säädetään perustuslaissa, mistä syystä äänioikeusikärajan mahdollinen alentaminen on toteutettava perustuslainsäätämisyjärjestyksessä riippumatta siitä, muutetaanko ikäraja pysyvästi vai väliaikaisesti. Asiantuntijalausuntojen mukaan mahdollinen alentaminen tulisi toteuttaa normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä eli kahden eduskunnan päätöksin. Asiantuntijat ovat myös korostaneet, että mahdollinen

muutos tulisi toteuttaa muuttamalla perustuslain tekstiä, koska poikkeuslakeja tulisi välttää erityisesti silloin, kun on kysymys perusoikeuksista. Asiantuntijat ovat myös esittäneet, että alueellinen kokeilu olisi ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta ja siten mahdollinen kokeilu tulisi toteuttaa ensisijaisesti valtakunnallisena. Perustuslaissa ei ole säännöksiä vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa, mutta äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden erottaminen vaatisi eräitä muita lainsäädäntömuutoksia.

Asiantuntija-arviot äänestysikärajan alentamisen mahdollisuuksista ja vaikutuksista ovat osittain ristiriitaisia. Ikärajan alentamiseen liittyvien vaikutusten arviointi on haasteellista myös vähäisten kansainvälisten esimerkkien vuoksi.

Asiantuntija-arvioiden mukaan äänestysikärajan alentaminen voisi lisätä nuorten painoarvoa kunnallisvaaleissa, mikä on nähty tarpeelliseksi tilanteessa, jossa väestö ikääntyy. Se voisi myös lisätä nuorten ehdokkaiden ja kunnanvaltuutettujen määrää ja loisi hyvän motiivin tuoda demokratia ja kansalaiskasvatus aiempaa näkyvämmiin mukaan koulujen opetus- ja kasvatustehtävään. Se voisi myös vahvistaa kodin piirissä käytävää yhteiskunnallista keskustelua. Ikärajan alentaminen myös kytkisi nuorten ensimmäisen äänestyskokemuksen tiukemmin omaan kotikuntaan. Nuoret muuttavat usein jo toisen asteen opintojen tai työn perässä toiselle paikkakunnalle, eikä vaikuttamisen kokemuksesta omassa kotikunnassa ehdi syntyä. Nuoret todennäköisesti tuntevat paremmin kotikuntansa asioita ja ovat kiinnostuneempia vaikuttamaan niihin, kun opiskelupaikkakunnalla. Myönteinen ensimmäinen äänestyskokemus voisi osaltaan vahvistaa äänestämisen normia ja pidemmällä aikavälillä yleistä äänestysaktiivisuutta.

Kielteisenä argumenttina äänestysikärajan alentamiselle on esitetty muiden muassa, ettei ole olemassa yksiselitteistä tietoa nuorten riittävästä kypsyydestä äänestää. Nuorten tietopohjaa politiikasta on pidetty riittämättömänä. On myös arvioitu, että politiikan pinnallistuminen, julkisehdokkaiden määrä ja ääri liikkeiden suosio saattaisivat äänestysikärajan laskemisen myötä kasvaa. On myös huomioitava, että mikäli nuorten äänestysaktiivisuus jää alhaiselle tasolle eikä heidän osallistumisvalmiuksiaan kyetä riittävästi tukemaan, on riski, että yhä suuremmat joukot nuoria kasvavat pysyvästi äänestämättömyyteen. Nuorten matala äänestysaktiivisuus voisi näin ollen myös ennestään lisätä eri väestöryhmien äänestysaktiivisuuden eriytymistä ja heikentää pidemmällä aikavälillä yleistä äänestysaktiivisuutta entisestään.

Mikäli äänestysikärajaa alennetaan 16 vuoteen, on todennäköistä että äänestysaktiivisuus lyhyellä aikavälillä tulee laskemaan muutaman prosenttiyksikön verran. Pitkällä tähtäimellä äänestysikärajan alentamisella saattaa olla äänestysaktiivisuutta korottava vaikutus.

Työryhmä pitää tärkeänä että mikäli äänioikeusikärajaa päätetään alentaa, nuorten äänestämistä tuetaan riittävin tukitoimenpitein. Muussa tapauksessa on vaarana, että äänestysikään varttuu entistä nuorempia ikäluokkia, jotka omaksuvat äänestämättömyyden. On tärkeää, että koulun lisäksi myös nuorisotyö ja kansalaisyhteiskunta kiinnittää nuorten äänestämistä tukevaan työhön, koska nämä tavoittavat myös sellaiset nuoret, jotka eivät ole koulutusjärjestelmän piirissä. Myös järjestöt voisi kytkeä tiedotus- ja valistustoimintaan esimerkiksi kytkemällä ne järjestöjen valtionavustusten tukiperusteisiin.

Mikäli äänestysikärajan alentamista päätetään kokeilla, hankkeen arviointi tulisi perustua sekä riippumattoman ulkopuolisen tutkimusyksikön tutkimukseen että hallinnon piirissä toteutettavaan arvioon.

Äänioikeusikärajan alentamisen kustannuksia on jossain määrin vaikeaa arvioida. Valtiolle lisäkustannukset olisivat tukitoimiin suunnattavista panostuksista riippuen 80 000–750 000 euroa, minkä lisäksi kuntakohtaiset lisäkustannukset olisivat kokoluokaltaan joitakin tuhansia euroja kuntaa kohden.

Lähteet

Age of electoral majority. Report and recommendations. The Electoral Commission, April 2004.

Blais, André & Dobrzynska, Agnieszka. 1998. Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research* 33(2), 239–261.

Borg, Sami (2008) Hiljaa hyvää tulee. Puheenvuoroja äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Vammalan kirjapaino: Vammala.

Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (2009) Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Chan, Tak Wing & Clayton, Mathew (2006) Should the Voting Age be Lowered to Sixteen? Normative and Empiric considerations. *Political studies*, Vol 54, 2006, s. 533-558.

Det lokalfolkstyret i endring. Om deltaking og egasjement i lokalpolitiken. Utgreijning frå Lokaldemokratikommisjonen oppnemnt ved kronprinsregentens resolusjon 12. mars 2004. Gjeven til Kommunal- og regionaldepartementet 4. april 2006. Noregs offentlege utreiingar (NOU) 2006:7.

Cowley, P. & Denver, D. (2004) Votes at 16? The case Against. *Teoksessa: Representation*, Vol 41 No1, 2004, s. 57-62.

Elo, Kimmo & Rapeli, Lauri (2008) Suomalaisten politiikkatietämys. Oikeusministeriön julkaisuja 2008:6.

Franklin, Mark (2004) Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945. New York: Cambridge University Press.

Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki & Hanna Wass (2005) Äänestysosallistuminen. *Teoksessa: Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.

Hellsten, Villiina & Martikainen, Tuomo. 2001. Nuoret ja uusi politiikka. Tutkimus pääkaupunkiseudun nuorten poliittisista suuntauksista. *Tutkimuksia* 2001:3. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

How old is enough? The minimum age of voting and candidacy. Consultation paper July 2003. The Electoral Commission.

Jääskeläinen, Arto (2008) Äänioikeus ja vaalikelpoisuusikä. Oikeusministeriö. Muistio 30.4.2008.

Kajava, Heli & Anna-Liisa Lämsä (1998) Näkökumia osallisuuden ja kansalaisuuden rakentumiseen. *Teoksessa: Ulvinen, Veli-Matti (toim.) Lasten ja nuorten syrjäytymistä koskevan tutkimuksen mahdollisuudet*. NUORAn julkaisuja Nro 6. Helsinki: Nykypaino.

Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006- toimikunnan raportti. oikeusministeriön julkaisuja 2005:14.

Kurikka, Päivi (2003) Nuorten kuntakuva. Nuorten Suomi 2001-tutkimuksia nro 6. Acta nro 158. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Kurikka, Päivi & Harjula, Heikki, muistio 14.3.2007.

Kurttila, Tuomas (2009) Matkaraportti. Tutustuminen äänioikeusikärajan laskemisesta saatuihin kokemuksiin Itävallassa, 28.-29.1.2009. Opetusministeriön nuorisoyksikkö.

Martikainen, Tuomo & Fredriksson, Sami (2006) vaalit ja politiikka: pääkaupunkiseudun nuorten aikuisten poliittiset valinnat 1988-2004. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2006:5.

Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna. 2002. Äänettömät yhtiömiehet. Osallistuminen vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin. Vaalit 2002:1. Helsinki: Tilastokeskus.

Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2007) Äänestysaktiivisuuden ja puolueiden kannatuksen muutos vuoden 2007 eduskuntavaaleissa Helsingissä. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 2007:8.

Martikainen, Tuomo & Yrjönen, Risto. 1980. Nuoret ja politiikka. Tutkimus suomalaisen vaali-instituution toimivuudesta. Kansalaisyhteiskunnan tutkimuskeskuksen julkaisuja 40. Helsinki: Kansalaisyhteiskunnan tutkimuskeskus.

NOU 2006:7. Det lokale folkestyret i endring. Om detaking og engasjement i lokalpolitikken. Departementenes servicesenter: Oslo 2006.

Paakkunainen, Kari (2004) (toim.) Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku, Nuorten kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä.

Paloheimo, Heikki (2005) (toim.) Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY.

Parviainen, Anette, muistio 18.12.2008.

Ryynänen, Aimo (2006) Lausunto äänestysikärajan laskemisesta 16 ikävuoteen kunnallisvaaleissa 23.5.2006.

Siisiäinen, Martti & Kankainen, Tomi (2009) Järjestötoiminnan kehitys ja tulevaisuudennäkymät Suomessa. Teoksessa: Suomalaiset osallistujina. Katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:5.

Suutarinen, Sakari (2001) Suomen peruskoulun päättövaiheessa olevien nuorten yhteiskunnalliset tiedot, taidot, käsityksen, asenteet ja toiminta 28 maan kansainvälisessä vertailussa. Tulosten yhteenveto. Jyväskylän yliopisto.

Teixeira, Ruy A. 1992. The disappearing American voter. Washington, D.C: The Brookings Institution.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa. Oikeusministeriö, lausuntoja ja mietintöjä 17/2010.

Wass, Hanna (2008) Generations and turnout. Generational effect in electoral participation in Finland. Acta Politica 35. Helsinki: Department of Political Science, University of Helsinki.

Wass, Hanna & Wilhelmsson, Niklas (2009) Äänestysaktiivisuus Suomessa – raportti vaaliosallistumisen tutkimuksesta, äänestysaktiivisuuden trendistä ja osallistumistutkimuksen kehitystarpeista. Teoksessa: Suomalaiset osallistujina. Katsaus kansalaisvaikutamisen tilaan ja tulevaisuuteen. Oikeusministeriön julkaisu 2009:5.

White, Isobel (2009) Reduction in voting age. Parliament and Constitution Centre. Standard Note: SN/PC/1747.

Internet lähteet

Power to the People. Power Commission, February 2006. www.parliament.uk/commons/lib/research/briefings/snpc-03948.pdf

Russel ym. (2002) Voter engagement and young people. Electoral Commission, July 2002. <http://www.electoralcommission.org.uk/document-summary?assetid=16093>.

Hallituksen esitykset ja mietinnöt

Vuoden 1966 vaalilakikomitean mietintö II. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle valtiollisia vaaleja koskevan lainsäädännön uudistamisesta. Komiteanmietintö 1968:A2.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kunnallislain ja kunnallisvaalilain muuttamisesta. 1968 vuoden valtiopäivät N:o 12.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtiopäiväjärjestyksen ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. 1972 vuoden valtiopäivät n:o 32.

Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Vaalilakityöryhmän 95:n mietintö. Oikeusministeriö 13.6.1995.

Vaalilakityöryhmän 95:n mietinnöstä annetut lausunnot. Oikeusministeriö 31.8.1995.

Lainsäädäntö

Suomen perustuslaki (731/199)

Vaalilaki (714/1998)

Kuntalaki (365/1995)

Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2005)

Kirjalliset lausunnot

Valtiosääntöoikeuden emeritus professori Mikael Hidén (Helsingin yliopisto)

Valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen (Turun yliopisto)

Psykologian professori Airi Hautamäki (Helsingin yliopisto)

Asiantuntijat jotka työryhmä kuuli

Professori Heikki Paloheimo (Tampereen yliopisto)

Tutkija Lauri Rapeli (Turun yliopisto)

Erikoistutkija Hanna Wass (Helsingin yliopisto)

Tutkija Sami Myllyniemi (Nuorisotutkimusverkosto)

Liite 1**ASETTAMISPÄÄTÖS**

Demokratia- ja kieliasioiden yksikkö

25.1.2010

OM 1/51/2010

TYÖRYHMÄN ASETTAMINEN SELVITTÄMÄÄN ÄÄNIOIKEUSIKÄRAJAN LASKEMISTA KUNNALLISVAALEISSA**Työryhmän asettaminen**

Oikeusministeriö on tänään asettanut työryhmän selvittämään äänioikeusikärajan laskemista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa.

Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämissuunnitelmaan (2007-2011) sisältyy kirjaus kunnallisen äänioikeusikärajan laskemisen edellytysten selvittämisestä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE on esittänyt, että mahdollisuutta äänioikeusikärajan laskemiseen 16 vuoteen kunnallisvaaleissa tulisi selvittää keinona nuorten osallisuuden vahvistamiseen. Ehdotus selvitystyöstä sisältyy myös oikeusministeriön johdolla valmisteluun demokratiapoliittiseen asiakirjaan, jota käsitellään tammikuussa valtioneuvostossa.

Toimikausi

Työryhmän toimikausi on 25.1.2010-30.4.2010.

Tavoitteet ja tehtävät

Työryhmän tehtävänä on selvittää edellytykset kokeilla äänestysikärajan laskemista 16 vuoteen kunnallisvaaleissa. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina tulee olla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen.

Työryhmän tehtävänä on valmistella arviomuistio äänestysikärajan laskemisen mahdollisista seurauksista sekä äänestysikärajan laskemisen hyödyistä ja haitoista. Muistiosta tulisi käydä ilmi miten äänestysikärajan laskemista voitaisiin käynnöissä kokeilla ja mitä lainsäädännön muutoksia kokeilu vaatisi.

Lisäksi muistiosta tulisi käydä ilmi myös mahdollisen äänioikeusikärajan laske-
mista koskevan kokeilun kustannukset ja se, miten kokeilua voidaan myöhem-
min arvioida.

Organisointi

Työryhmä:

Neuvotteleva virkamies Sari Aalto-Matturi, oikeusministeriö (pj)
Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
Erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
Pääsihteeri Jukka Tahvanainen, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi
Pääsihteeri Tuomas Kurttila, Opetusministeriö/NUORA

Työryhmän sihteeri:

Erikoissuunnittelija Niklas Wilhelmsson, oikeusministeriö (siht)

Kustannukset ja rahoitus

Työryhmä hoitaa tehtävänsä virkatyönä. Muut mahdolliset kustannukset suorite-
taan oikeusministeriön toimintamomentilta (2501011).

Oikeusministeri



Tuija Brax

Vt. johtaja



Olli Muttilainen

Asettamis päätöksen liite

Äänestysikärajan laskemista koskevan selvityksen tausta

Suomalaisten nuorten yhteiskunnallista osallistumista selvittävässä tutkimuksessa on havaittu, että vaikka nuoret osallistuvat edelleen aktiivisesti vapaaehtois- ja järjestötoimintaan, heidän kiinnostuksensa perinteisiä yhteiskunnallisen ja poliittisen vaikuttamisen keinoja kohtaan on vähentynyt. Tämä näkyy muun muassa vähäisessä äänestysaktiivisuudessa ja puolueosallistumisessa.

Tutkimuksen mukaan suomalaisten nuorten äänestyskäyttäytymisessä on havaittavissa selkeä sukupolviefekti. Tämä tarkoittaa, ettei nuorten äänestysaktiivisuus kasva iän myötä, vaan pysyy vanhempia ikäpolvia matalampana myös aikuisiällä. Mikäli suuntaa ei kyetä muuttamaan, äänestysaktiivisuus tulee tulevaisuudessa laskemaan merkittävästi.

Keinoja nuorten äänestysaktiivisuuden vahvistamiseen on pohdittu varsin paljon. Demokratiakasvatuksen kehittämisen ja mahdollisten nuoriin suunnattujen äänestysaktiivisuuskampanjatoimien ohella on esille nostettu kysymys äänestysikärajan laskemisesta.

Äänioikeusikärajan laskun tarvetta on perusteltu myös kansainvälisiin sopimuksiin liittyvillä argumenteilla. Euroopan neuvosto antoi vuonna 2001 suosituksen kansalaisten osallistumisesta kunnalliseen toimintaan. Suosituksessa kehoitetaan kokeilemaan äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikärajan alentamista kunnallisvaaleissa, kunnallisissa kansanäänestyksissä ja mielipidetiedusteluissa.

Itävalta on tällä hetkellä ainoa EU-maa, jossa äänestysikäraja on 16 vuotta kaikissa vaaleissa. Maan parlamentti hyväksyi lakimuutoksen 1.7.2007 ja ensimmäistä kertaa 16–18 -vuotiaat pääsivät parlamenttivaaleissa uurnille syyskuussa 2008. Tosin jo tätä ennen 16-vuotiaiden oli ollut mahdollista äänestää joissain paikallistason vaaleissa (samoin kuin Saksassa). Norjassa tullaan vuoden 2011 kunnallisvaaleissa 20 kokeilukunnassa kokeilemaan äänestysikärajan laskemista 16-vuoteen. Kokeilun tulosten perusteella arvioidaan, mikäli äänestysikärajan alentamista 16-vuoteen voidaan laajemmin ottaa käyttöön kunnallisvaaleissa.

Nuorten äänestysprosentti jää tällä hetkellä Suomessa noin 10–15 prosenttiyksikköä muita ikäryhmiä alhaisemmaksi. Toisaalta esimerkiksi Helsingissä tehtyjen äänestysaktiivisuustilastojen mukaan 18-vuotiaat ensikertalaiset äänestävät 19–24-vuotiaita ahkerammin. Äänestämässä on siis mukana uutuudenviehätystä. Toisaalta tiedetään, että muutamissa ensimmäisissä vaaleissa omaksuttu äänestämättömyys jää tavallisesti pysyväksi.

Äänestysikärajan alentamista on toisinaan toivottu keinoa nuorten valtuutettujen osuuden kasvattamiseen. Viime vuosina ehdokkaista nuoria on ollut noin 10 prosenttia. Valituksi tulleista ehdokkaista nuorten osuus on ollut noin kuusi prosenttia. Äänioikeutetuista nuorista alle 30-vuotiaita on viidennes. Äänestysikärajan

laskemisella on nähty olevan myös kasvatuksellinen tehtävä. Jos toisen asteen opiskelijoilla olisi äänioikeus, se voitaisiin paremmin kytkeä koulun demokraatiakasvatukseen ja opetukseen. Äänestyskokemuksen juurruttamisen kannalta olisi hyvä että nuori pääsisi äänestämään tutussa kotikunnassa, eikä vasta opiskelupaikkakunnalla.

Ongelmallisena on sen sijaan nähty äänioikeusikärajan erottaminen vaalikelpoisuusikärajasta. Äänioikeusikärajan alentamista on myös kyseenalaistettu vetoamalla nuorten yhteiskunnalliseen ja poliittiseen kypsymättömyyteen.

Valtioneuvoston lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelmaan (2007-2011) sisältyy kirjaus kunnallisen äänioikeusikärajan laskemisen edellytysten selvittämisestä. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE on esittänyt että mahdollisuutta äänioikeusikärajan laskemiseen 16 vuoteen kunnallisvaaleissa tulisi selvittää keinona nuorten osallisuuden vahvistamiseen. Ehdotus selvitystyöstä sisältyy myös oikeusministeriön johdolla valmisteluun demokraatioliittiseen asiakirjaan, jota käsitellään tammikuussa valtioneuvostossa.

Nykyinen sääntely ja käytäntö

Äänioikeudesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaaleissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa säädetään perustuslain (731/1999) 14 §:ssä, vaalilaissa (725/1998) sekä kuntalain (365/1995) 26 §:ssä. Kunnallisvaaleista Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan lainsäädännössä.

Yleistä äänioikeusikärajaa on muutettu Suomessa muutamaan otteeseen. Äänioikeuden, vaalikelpoisuuden ja täysivaltaisuuden ikäraja on nykyllänsäädännön mukaan Suomessa 18 vuotta. Vuoden 1906 alkuperäisen valtiopäiväjärjestyksen perusteella äänestää saivat kaikki 24 vuotta täyttäneet täysivaltaiset Suomen kansalaiset. Vuonna 1944 äänioikeusikäraja aleni 21 vuoteen, vuonna 1969 20 vuoteen ja vuonna 1972 18 vuoteen. Kunnallisvaalien osalta vaalilainsäädäntöön tehtiin muutos myös vuonna 1996, jolloin äänioikeusikäraja siirtyi määräytymään vaalivuoden alusta vaalipäivään, mikä käytännössä merkitsi äänioikeusikärajan alentumista kymmenellä kuukaudella neljän vuoden välein järjestettävien kunnallisvaalien osalta.

Tuorein muutos äänestysikärajoihin lainsäädännön osalta liittyy seurakuntavaaleihin. Evankelisluterilaisen kirkon kirkolliskokous päätti vuonna 2007 laskea kirkollisvaalien äänestysikärajan 16 ikävuoteen vuoden 2010 kirkollisvaaleista lähtien. Eduskunta hyväksyi 30.9.2008 hallituksen esityksen (HE 77/2008) kirkkolain muuttamisesta siten, että äänioikeusikäraja seurakuntavaaleissa alennettiin 18 ikävuodesta 16 vuoteen lukuun ottamatta kirkkoherranvaaleja. Vaalikelpoisuus seurakunnan luottamustehtäviin säilyy edelleen 18 vuodessa.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-466-982-5 (nid.)
ISBN 978-952-466-983-2 (PDF)
Hinta/pris 15,00 €

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi