

31/2014

Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet

Työryhmän mietintö

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

31/2014

Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet

Työryhmän mietintö

11.6.2014

Julkaisun nimi	Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet Työryhmän mietintö		
Tekijä	Työryhmä, puheenjohtaja Kimmo Sasi, sihteeri Tuula Majuri ja Heini Huotarinen		
Oikeusministeriön julkaisu	31/2014 Mietintöjä ja lausuntoja		
OSKARI numero	OM 17/41/2013	HARE numero	OM018:00/2013
ISSN-L	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISSN (nid.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (nid.)	978-952-259-385-6	ISBN (PDF)	978-952-259-386-3
URN	URN:ISBN:978-952-259-386-3		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-386-3		
Asia- ja avain- sanat	perustuslaki, valtiosääntö, vaalit, kansalaisaloite, kansanäänestys		
Tiivistelmä	Työryhmän ehdottaa vaalilain muuttamista siten, että kunnallisvaalit siirretään lokakuun neljännestä sunnuntaista huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin.		

11.6.2014

Publikationens titel	Tidpunkterna för val och medborgarnas rättigheter att delta Arbetsgruppens förslag		
Författare	Arbetsgruppen, ordförande Kimmo Sasi, sekreterare Tuula Majuri, Heini Huotarinen		
Justitieministeriets publikation	31/2014 Betänkanden och utlåtanden		
OSKARI nummer	OM 17/41/2013	HARE nummer	OM018:00/2013
ISSN-L	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISSN (häft.)	1798-7091	ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (häft.)	978-952-259-385-6	ISBN (PDF)	978-952-259-386-3
URN	URN:ISBN:978-952-259-386-3		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-386-3		
Sak- och nyckelord	grundlag, konstitution, val, medborgarinitiativ, folkomröstning		
Referat	Arbetsgruppen föreslår att vallagen ska ändras så att kommunalvalet flyttas från den fjärde söndagen i oktober till den tredje söndagen i april.		

O i k e u s m i n i s t e r i ö l l e

Oikeusministeriö asetti 20 päivänä joulukuuta 2013 työryhmän selvittämään valtiovarainministeriön asettaman, kunnallisvaaleja ja kunnallista puoluerahoitusta selvittäneen toimikunnan 24 päivänä lokakuuta 2013 tekemän päätösesityksen sisältämiä kysymyksiä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää em. toimikunnan ehdotusten toteuttamista ja valmistella mahdolliset lakiehdotukset, jotka koskevat perustuslain, vaalilain, kansalaisaloitelain ja neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muutoksia. Työryhmän tuli laatia mahdolliset lakiehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän tuli toimeksiantonsa mukaan kuulla tasavallan presidentin kansliaa ja eduskunnan kansliaa sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin asiantuntijoita.

Työryhmän puheenjohtajaksi kutsuttiin kansanedustaja *Kimmo Sasi* ja jäseniksi puoluesihteerit *Reijo Paananen*, kansanedustaja *Juho Eerola*, kansanedustaja *Tapani Tölli*, kansanedustaja *Aino-Kaisa Pekonen*, kansanedustaja *Tuija Brax*, kansanedustaja *Stefan Wallin* ja kansanedustaja *Sari Palm*. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi nimettiin professori (emeritus) *Mikael Hidén*, professori *Maija Setälä* Turun yliopistosta, vaalijohtaja *Arto Jääskeläinen* oikeusministeriöstä, johtava lakimies *Heikki Harjula* Suomen kuntaliitosta ja lainsäädäntöneuvos *Eeva Mäenpää* valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteeiksi nimettiin lainsäädäntöneuvos *Tuula Majuri* ja ylitarkastaja *Heini Huotarinen* oikeusministeriöstä.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään toukokuuta 2014 mennessä.

Työryhmä kuuli työnsä aikana seuraavia asiantuntijoita: johtaja *Sami Borg* Yhteiskuntatieteellisestä tietoarkeistosta, neuvonantaja *Minna Hulkkonen* tasavallan presidentin kansliasta, budjettipäällikkö *Hannu Mäkinen* valtiovarainministeriöstä, ministeri *Lauri Tarasti*, professori *Veli-Pekka Viljanen* Turun yliopistosta, vanhempi eduskuntasihteerit *Marja Wallin* eduskunnan kansliasta ja dosentti, akatemiatutkija *Hanna Wass*.

Työryhmä ehdottaa kunnallisvaalien vaalipäivän siirtämistä huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin ja neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämismahdollisuutta kunnallisvaalien yhteydessä. Työryhmä on laatinut kunnallisvaalien ajankohdan siirtämistä koskevan lakiehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa mietintönsä kunnioittavasti oikeusministeriölle.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2014

Kimmo Sasi

Reijo Paananen

Juho Eerola

Tapani Tölli

Aino-Kaisa Pekonen

Tuija Brax

Stefan Wallin

Sari Palm

Mikael Hidén

Maija Setälä

Arto Jääskeläinen

Heikki Harjula

Eeva Mäenpää

Tuula Majuri

Heini Huotarinen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ _____	10
SAMMANDRAG _____	13
1 JOHDANTO _____	16
2 KUNNALLISVAALIEN AJANKOHDAN SIIRTÄMINEN _____	18
2.1 Nykytila ja sen tausta _____	18
2.2 Muiden maiden vaalijärjestelmistä _____	19
2.3 Äänestysaktiivisuuden kehitys _____	21
2.4 Vaaliaikataulu käytännössä _____	23
2.5 Vaikutukset eduskuntavaaleihin _____	24
2.6 Työryhmän ehdotus _____	26
3 TASAVALLAN PRESIDENTIN VAALIN AJANKOHDAN SIIRTÄMINEN _____	28
3.1 Nykytila _____	28
3.2 Vaalin ajankohdan siirtämiseen liittyviä kysymyksiä _____	29
3.3 Työryhmän johtopäätökset _____	31
4 KANSALAISALOITTEEN IKÄRAJAN ALENTAMINEN _____	33
4.1 Nykytila _____	33
4.2 Ikärajan alentamiseen liittyviä kysymyksiä _____	35
4.3 Nuorten omat näkemykset ja nuorten osallistumisen tukeminen _____	37
4.4 Työryhmän johtopäätökset _____	38
5 KUNNALLISEN KANSANÄÄNESTYKSEN JÄRJESTÄMINEN VAALIEN YHTEYDESSÄ _____	39
5.1 Nykytila _____	39
5.2 Nettiäänestyksen käyttöönotto _____	40
5.3 Työryhmän ehdotus _____	41
6 EHDOKKUUS PERÄKKÄISISSÄ EDUSKUNTA- JA EUROPARLAMENTTIVAALEISSA _____	44
LIITE _____	46

TIIVISTELMÄ

Vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittävän, oikeusministeriön asettaman parlamentaarisen työryhmän työn taustalla on ns. puoluesihteeritoimikunnan lokakuussa 2013 tekemät esitykset. Oikeusministeriön työryhmän tehtävänä on ollut selvittää näiden ehdotusten toteuttamista ja valmistella mahdolliset lakiehdotukset.

Kunnallisvaalien ajankohdan siirtäminen

Oikeusministeriön asettama parlamentaarinen työryhmä ehdottaa vaalilain muuttamista siten, että kunnallisvaalit siirretään lokakuun neljännestä sunnuntaista huhtikuun kolmannen sunnuntaihin. Kunnallisvaalien vaalipäivä olisi sama kuin nykyisin eduskuntavaalien vaalipäivä. Huhtikuun kolmannesta sunnuntaista muodostuisi näin yleinen vaalipäivä. Kunnallisvaalit ja eduskuntavaalit vuorottelisivat kahden vuoden välein eikä kyse siten olisi samanaikaisesti järjestettävistä vaaleista. Valtiovarainministeriössä viireillä olevan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä säädettäisiin valtuustojen toimikausi alkamaan kesäkuussa.

Kunnallisvaalien aikaistaminen keväälle merkitsisi käytännössä sitä, että uusi valtuusto pääsisi päättämään jo seuraavan vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Näin vaalien tulos heijastuisi aikaisempaa välittömämmin kunnan toimintaan, ja uuden valtuuston vaikutusmahdollisuudet paranisivat. Pyrkimyksenä myös on, että kunnallisvaalien siirto keväälle ja huhtikuun kolmas sunnuntai yleisenä vaalipäivänä lisäisivät äänestysaktiivisuutta. Vaaleja koskevan tutkimustiedon perusteella on tosin vaikea ennakoida, miten vaalipäivän siirto vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen.

Työryhmä ehdottaa, että kunnallisvaalit järjestettäisiin ensimmäisen kerran huhtikuussa vuonna 2017. Vuoden 2016 säännönmukaiset kunnallisvaalit siirtyisivät vuoden 2017 huhtikuuhun, ja nykyisten, vuoden 2016 lopussa toimikautensa päättävien valtuustojen toimikautta jatkettaisiin vuoden 2017 toukokuun loppuun.

Työryhmä ei ehdota muutoksia eduskunnan vaalikauteen mahdollisten ennenaikaisten vaalien jälkeen. Lähtökohtana on, että ennenaikaisissa eduskuntavaaleissa valitaan eduskunta säännönmukaiselle neljän vuoden vaalikaudelle riippumatta siitä, ajoittuvatko seuraavat eduskuntavaalit samaan vai eri vuoteen kunnallisvaalien kanssa.

Tasavallan presidentin vaalin ajankohdan siirtäminen

Työryhmä katsoo, että tasavallan presidentin vaalin siirtämiselle tammikuusta huhtikuuhun ei ole osoitettavissa riittäviä perusteita. Presidentin vaalin toimittamisella tammikuussa on Suomessa vahva, läpi koko itsenäisyyden ajan ulottuva perinteensä. Vaalikampanjoinnin ja äänestäjien osallistumisen kannalta sääolosuhteet ovat yleensä

paremmat huhtikuussa kuin tammikuussa, mikä sinänsä puoltaisi vaalin siirtoa. Presidentinvaalissa äänestysaktiivisuus on kuitenkin pysynyt suhteellisen korkeana vaalin talvisesta ajankohdasta huolimatta. Presidentinvaalin kaksivaiheisuus ja vaalin oma erityinen luonne henkilövaalina puoltavat erillisen vaalipäivän säilyttämistä. Lisäksi on otettava huomioon se, että eri vaalien keskittäminen yleiseen vaalipäivään lisää riskiä samanaikaisista vaaleista ottaen huomioon ennen aikaisten eduskuntavaalien ja ennenaikaisen presidentinvaalin mahdollisuuden.

Kansalaisaloitteen ikärajan alentaminen

Perustuslain 53 §:ssä säädetään vähintään 50 000 äänioikeutetun Suomen kansalaisen oikeudesta tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Vuonna 2012 voimaan tulleen uuden kansalaisaloiteinstituution valtiosääntöiset ratkaisut ovat vielä varsin tuoreita. Aloiteoikeuden ikärajaa on ehdotettu alennettavaksi 15 vuoteen, mikä edellyttäisi perustuslain muuttamista. Työryhmän mielestä perustuslain muuttamiseen näiltä osin ei tule tässä vaiheessa ryhtyä. Työryhmän muista ehdotuksista ei aiheudu perustuslain tarkistustarvetta eikä perustuslain avaaminen pelkästään kansalaisaloitteen osalta olisi perusteltua ottaen huomioon myös sen, että näiden säännösten voimaantulosta on kulunut vain lyhyen aikaa.

Kansalaisaloite on uutena instituutiona vasta vaiheessa, jossa se kerää uskottavuuttaan edustuksellista demokratiaa täydentävänä osallistumisen välineenä. On vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä uuden järjestelmän toimivuudesta ja mahdollisista tarkistustarpeista. Tällainen arviointi on tehtävissä vasta, kun menettelystä on saatu enemmän kokemuksia.

Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen vaalien yhteydessä

Työryhmä ehdottaa, että neuvoa-antavien kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen sallitaan kunnallisvaalien yhteydessä. Nykyisin kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen vaalien yhteydessä on kielletty. Työryhmän näkemyksen mukaan kunnallisia kansanäänestyksiä ei ole perusteltua järjestää muiden, valtiollisten vaalien yhteydessä, sillä vaaliteemat ovat tällöin keskenään hyvin erilaiset. Vastaavasti valtiollisia kansanäänestyksiä voidaan nykyisin toimittaa vain valtiollisten vaalien yhteydessä tai erikseen. Äänestyksen toimittamista koskevat hallinnolliset menettelyt ovat myös yksinkertaisemmat kunnallisvaalien yhteydessä.

Työryhmä toteaa lisäksi, että erikseen valmisteltavana oleva nettiäänestyksen käyttöönotto helpottanee kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä. Nettiäänestysmahdollisuus muuttaa merkittävästi kansanäänestysten järjestämistä, ja tämän vuoksi työryhmä katsoo, että tarpeelliset lainsäädännön muutokset on perusteltua valmistella aikanaan yhtenäisesti. Työryhmä ei siten ole laatinut lakiehdotusta neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain muuttamiseksi.

Ehdokkuus peräkkäisissä eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa

Työryhmä katsoo, että samana keväänä järjestettävien eduskunta- ja europarlamenttivaalien mahdollisuus ei edellytä tässä vaiheessa lakimuutoksia. Vaalilaissa säädetyt ehdokasasettelun määräajat eivät välttämättä vaikeuta ehdokasasettelua silloinkaan, kun eduskunta- ja europarlamenttivaalit toimitetaan saman kevään aikana. Mikäli halutaan sallia ehdokkuudesta päättäminen europarlamenttivaaleissa vasta eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen, voitaisiin vuoden 2019 osalta tarvittava lainmuutos toteuttaa syksyllä 2018. Suomen pitkän aikavälin tavoitteeksi tulisi asettaa europarlamenttivaalien aikaistaminen samaan ajankohtaan kuin eduskuntavaalit ja kunnallisvaalit.

SAMMANDRAG

Bakgrunden till det arbete som utförts av den av justitieministeriet tillsatta parlamentariska arbetsgruppen, som hade i uppdrag att utreda tidpunkten för valen och medborgarnas rätt att delta, är de förslag som partisekreterarkommittén lade fram i oktober 2013. Justitieministeriets arbetsgrupp hade i uppdrag att utreda hur dessa förslag ska genomföras och bereda eventuella lagförslag.

Flyttandet av tidpunkten för kommunalvalet

Justitieministeriets parlamentariska arbetsgrupp föreslår att vallagen ska ändras så att kommunalvalet flyttas från den fjärde söndagen i oktober till den tredje söndagen i april. Den föreslagna valdagen för kommunalvalet är densamma som valdagen för riksdagsvalet är i dag. Den tredje söndagen i april blir således en allmän valdag. Enligt förslaget ska kommunalvalet och riksdagsvalet ordnas turvis vartannat år, och det är således inte fråga om att hålla valen samtidigt. I samband med den totalreform av kommunallagen som pågår vid finansministeriet föreskrivs det att fullmäktiges mandatperiod ska börja i juni.


Att kommunalvalet tidigareläggs till våren betyder i praktiken att de nya fullmäktige får besluta redan om följande års budget och kommunalskatt. Valresultatet återspeglar sig således mer omedelbart än förut på kommunens verksamhet, och de nya fullmäktiges möjligheter att påverka förbättras. Genom att flytta kommunalvalet till våren och göra den tredje söndagen i april till en allmän valdag strävar man också efter att öka röstningsaktiviteten. Hur flyttningen av valdagen påverkar röstningsaktiviteten är svårt att förutspå på basis av de undersökningar som gjorts om valen.

Arbetsgruppen föreslår att kommunalvalet ska ordnas i april första gången 2017. Det ordinarie kommunalvalet 2016 flyttas till april 2017, och mandatperioden för de nuvarande fullmäktige vars period upphör vid utgången av 2016 förlängs till slutet av maj 2017.

Arbetsgruppen föreslår inga ändringar i riksdagens mandatperiod efter ett eventuellt nyval. Utgångspunkten är att vid ett nyval ska riksdagen väljas för den ordinarie valperioden på fyra år, oberoende av om det följande riksdagsvalet infaller samma år som kommunalvalet eller ett annat år än det.

Flyttandet av tidpunkten för valet av republikens president

Arbetsgruppen anser att det inte finns tillräckliga grunder för att flytta valet av republikens president från januari till april. Presidentvalet i januari bygger på en stark tradition som funnits under hela den tid Finland varit självständigt. Med tanke på valkampanjerna och valdeltagandet är väderleksförhållandena i allmänhet bättre i april än i januari,



vilket i sig kunde tala för att flytta valet. Röstningsaktiviteten i presidentvalet har dock varit relativt hög trots att valet ordnas på vintern. Det att presidentvalet förrättas i två omgångar och valets särskilda karaktär talar för att fortsättningsvis hålla valet på en separat valdag. Dessutom bör man beakta att risken för samtidiga val ökar om man koncentrerar de olika valen till en allmän valdag, med beaktande av möjligheten till nyval av riksdag och president.

Sänkningen av åldersgränsen för medborgarinitiativ

I grundlagens 53 § föreskrivs det att minst 50 000 röstberättigade finska medborgare har rätt att lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag ska stiftas. De konstitutionella lösningarna när det gäller den nya institutionen medborgarinitiativ, som trädde i kraft 2012, är ännu rätt färska. Det har föreslagits att åldersgränsen för att lägga fram ett medborgarinitiativ ska sänkas till 15 år, vilket skulle kräva en grundlagsändring. Arbetsgruppen anser att man inte i detta nu bör ändra grundlagen till dessa delar. Arbetsgruppens övriga förslag föranleder inte något behov av att ändra grundlagen, och det skulle inte vara motiverat att öppna grundlagen enbart för medborgarinitiativets del, med beaktande även av att det bara är en kort tid sedan dessa bestämmelser trädde i kraft.

Den nya institutionen medborgarinitiativ söker än så länge sin plats som ett trovärdigt medel för deltagande som kompletterar den representativa demokratin. Det är ännu för tidigt att dra några slutsatser om hur det nya systemet fungerar och om eventuella behov av ändringar. Den bedömningen kan göras först när man har fått mera erfarenheter av systemet.

Rådgivande kommunala folkomröstningar i samband med val

Arbetsgruppen föreslår att rådgivande kommunala folkomröstningar ska tillåtas i samband med kommunalval. I dag är det förbjudet att ordna kommunala folkomröstningar i samband med val. Enligt arbetsgruppens åsikt är det inte motiverat att ordna kommunala folkomröstningar i samband med andra statliga val, eftersom valtemana då är sinsemellan mycket olika. På motsvarande sätt kan statliga folkomröstningar i dag endast hållas antingen i samband med statliga val eller separat. De administrativa förfarandena är också enklare vid en folkomröstning som hålls i samband med kommunalval.

Arbetsgruppen konstaterar dessutom att den internetröstning som håller på att beredas sannolikt kommer att underlätta kommunala folkomröstningar när den börjar tillämpas. Möjligheten att rösta via internet kommer att innebära stora förändringar för folkomröstningarnas del, och arbetsgruppen anser därför att det är motiverat att bereda de lagändringar som behövs på ett enhetligt sätt i det skedet när de blir aktuella. Arbetsgruppen har således inte utarbetat något lagförslag om ändring av lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar.



Kandidering i riksdags- och europaparlamentsval som följer på varandra

Arbetsgruppen anser att det inte i detta nu krävs några lagändringar på grund av möjligheten att riksdags- och europaparlamentsval ordnas samma vår. De tidsfrister för att ställa upp kandidater som anges i vallagen försvårar inte nödvändigtvis kandidatuppsättningen ens i det fallet att riksdags- och europaparlamentsval hålls samma vår. Om man vill tillåta att beslut om kandidatur i europaparlamentsvalet fattas först efter att resultatet av riksdagsvalet har fastställts, kunde den lagändring som behövs när det gäller 2019 göras på hösten 2018. På lång sikt bör Finland ha som mål att europaparlamentsvalet tidigareläggs till samma tidpunkt som riksdagsvalet och kommunalvalet.

1 JOHDANTO

Oikeusministeriön joulukuussa 2013 asettaman parlamentaarisen työryhmän työn taustalla on kunnallisvaaleihin ja kunnalliseen puoluerahoitukseen liittyviä uudistamistarpeita selvittäneen toimikunnan ehdotukset. Tämän kuntalain kokonaisuudistuksen valmisteluun liittyvän, valtiovarainministeriön 12.6.2013 asettaman toimikunnan tehtävänä oli selvittää erityisesti kunnallisvaaleihin liittyen kunnallisvaalien ajankohdan muutostarvetta, valtuuston toimikauden aikaistamista sekä kunnallisvaalien äänestysikärajan alentamista 16 vuoteen.

Eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuva toimikunta teki 24.10.2013 seuraavat ehdotukset:

- Kunnallisvaalien ajankohta siirretään keväälle siten, että vaalit toimitetaan huhtikuun kolmantena sunnuntaina (ns. kansanvallan viikonloppu). Valtuuston toimikausi alkaisi heinäkuun alusta. Kunnallisvaaleja ja eduskuntavaaleja ei järjestettäisi samanaikaisesti, vaan kunnallisvaalit toimitettaisiin parittomana vuotena eduskuntavaalikauden puolella välissä. Vaalikauden aikaistaminen toteutettaisiin siten, että vuoden 2016 kunnallisvaalit siirrettäisiin vuoden 2017 huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin, ja nykyistä valtuustokautta pidennettäisiin vajaalla puolella vuodelle. Jos eduskunta hajotettaisiin kesken eduskunnan vaalikauden, seuraava eduskunta valittaisiin hajotetun eduskunnan jäljellä olevaksi toimikaudeksi ylimääräisissä vaaleissa.
- Tasavallan presidentin vaali siirretään myös huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin. Nykyisen presidentin toimikautta pidennettäisiin kolmella kuukaudella, jolloin seuraava presidentinvaali järjestettäisiin huhtikuussa 2018. Perustuslakia tarkistettaisiin säännöksillä, joiden mukaan ennenaikaisen presidentinvaalin jälkeen palattaisiin normaaliin vaalisykliin, so. palautetaan presidentinvaali mahdollisimman pian takaisin kansanvallan viikonloppuun.
- Europarlamenttivaalien osalta tulisi selvittää peräkkäisistä eduskunta- ja europarlamenttivaaleista aiheutuvien ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja, vähimmäisratkaisuna europarlamenttivaalien ehdokashakemusten määräajan myöhentämistä siten, että sama henkilö voi tehdä päätöksensä asettua ehdolle eurovaaleissa vielä eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen.
- Kansalaisaloitteen ikärajaa alennetaan 15 vuoteen.
- Kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikärajaa alennetaan 15 vuoteen. Kuntalaisaloitteen käsittelyn aikarajoitukseen liittyvä edellytys aloitteen tekijöiden äänioikeudesta poistetaan kuntalaista.

Toimikunta ehdotti, että kuntalakiin liittyvät toimikunnan esitykset valmistellaan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Muut toimikunnan ehdotukset kuuluvat oikeusministeriön toimialaan. Oikeusministeriö asetti tätä valmistelua varten parlamentaarisen työryhmän, koska toimikunnan ehdotusten toteuttamiseen liittyi vielä selvitystarpeita ja koska kyse oli perustuslain muutoksista, jotka yleensä valmistellaan parlamentarisessa kokoonpanossa.

Vireillä olevassa kuntalakiuudistuksessa on noussut esillä mahdollisuus järjestää kunnallinen kansanäänestys kunnallisvaalien yhteydessä. Neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain (656/1990) 2 §:n 1 momentin mukaan kunnallisia kansanäänestyksiä ei saa järjestää kunnallisvaalien, valtiolisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä. Hallinnon kehittämisen ministeriryhmä päätti kuntalakiuudistukseen valmisteluun liittyen 7.6.2013 linjauksesta, jonka mukaan ”mahdollistetaan kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen myös vaalien yhteydessä”. Tämän asian valmistelu osoitettiin oikeusministeriön asettamalle parlamentariselle työryhmälle.

2 KUNNALLISVAALIEN AJANKOHDAN SIIRTÄMINEN

2.1 Nykytila ja sen tausta

Kunnallisvaalien ajankohta on nykyisin lokakuun neljäs sunnuntai. Ajankohta määräytyy vaalilain (714/1998) 144 §:n perusteella eikä kuntavaalien vaalipäivästä säädetä siten perustuslain tasolla tai kuntalaissa (365/1995). Kuntalaissa säädetään valtuuston toimikauden alkamisesta ja sen pituudesta. Kuntalain 9 §:n mukaan valtuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Valtuuston toimikausi määräytyy näin alkamaan kalenterivuoden alusta. Valtuusto toimii yhtäjaksoisesti eikä sen toimikausi jakaudu samalla tavoin istuntokausiin kuin eduskunnan vaalikausi valtiopäiviin. Kuntavaltuuston toimikausi on myös kiinteästi neljän vuoden pituinen, sillä valtuustoa ei voida kesken vaalikauden hajottaa.

Vuoden 1917 kunnallisen vaalilain mukaan kunnallisvaalit järjestettiin joulukuussa. Joulukuuta pidettiin huonojen säiden vuoksi äänestystä hankaloittavana ajankohtana, ja vuonna 1950 kunnallisvaalit siirrettiin lokakuun ensimmäiseen sunnuntaihin ja sitä seuraavaan maanantaihin. Vuonna 1990 siirryttiin valtiollisten vaalien tavoin yksipäiväisiin vaaleihin, ja vaalipäiväksi säädettiin vaaliteknisistä syistä lokakuun kolmas sunnuntai. Vuoden 1998 vaalilaissa kunnallisvaalien vaalipäiväksi muutettiin lokakuun neljäs sunnuntai. Kuntavaltuustojen toimikausi oli alun perin kolme vuotta, mutta eduskunnan vaalikauden muututtua kolmesta vuodesta neljään vuoteen vuonna 1954 pidennettiin myös kuntavaltuustojen vaalikausi neljään vuoteen vuonna 1955. (ks. Tarasti, Lauri, Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Edita 2006, s. 36, 38)

Kunnallisvaalien ja eduskuntavaalien ajankohdat ovat Suomessa aina eronneet toisistaan. Vaalien yhdistämisestä on pohdittu useain kertaan, mm. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnössä (KM 2005:1, s. 47), mutta ajatus vaalien yhdistämisestä on torjuttu ja pitäydetty vaalien erillisyyden periaatteeseen. Yhtenäisen vaalipäivän käyttöönottoa (ilman samanaikaisia vaaleja) ei kuitenkaan ole aikaisemmin – ennen puoluesihteeritoimikunnan ehdotusta – selvitetty.

Eduskuntavaalien ja tasavallan presidentin vaalin vaalipäiviä muutettiin vuonna 2010. Vaalilain 107 §:n (431/2010) mukaan eduskuntavaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai. Jos huhtikuun kolmas sunnuntai olisi pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai, vaalipäivä olisi pääsiäispäivää edeltävä sunnuntai vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaisesti. Eduskuntavaalien ajankohdan muuttamista perusteltiin sillä, että huhtikuussa sää on yleensä otollisempi ulkona tapahtuvalle vaalikampanjoinnille ja että vaalipäivän sää on todennäköisesti myös äänestäjien kannalta suotuisampi kuin maaliskuussa (HE 8/2010 vp, s. 1).

Kunnallisvaalien nykyinen ajoittuminen lokakuulle merkitsee käytännössä sitä, että vanha valtuusto päättää uuden valtuuston ensimmäisen vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Uusi valtuustohan on valittu syysvaaleissa, ja se aloittaa toimintansa kalenterivuoden alusta. Kunnan tilivuosi on kalenterivuosi. Uuden valtuuston vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi ja vaalien tuloksen heijastumiseksi aikaisempaa välittömämmin kunnan toimintaan olisi kunnallisvaalien aikaistaminen keväälle nykyistä parempi vaihtoehto. Tällöin vaaleissa valittu uusi valtuusto pääsisi päättämään seuraavan vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Jos kunnallisvaalit järjestettäisiin huhtikuussa, valtuuston toimikausi voisi alkaa jo kesäkuun alusta.

Kunnallisvaalien ajankohdan siirto keväälle ja valtuuston toimikauden muuttaminen kesken vuotta alkavaksi olisi toteutettavissa vaalilain ja kuntalain muutoksilla. Valtuuston toimikauden muutoksesta aiheutuu myös jonkin verran muuta tarkistustarvetta kuntalakiin. Lisäksi näyttäisi siltä, että kuntarakennelain säännöksiä olisi tarkistettava. Näitä muutostarpeita on selvitetty tarkemmin valtiovarainministeriössä vireillä olevassa kuntalain kokonaisuudistushankkeessa. Näiden selvitysten perusteella ei ole havaittu mitään sellaisia kuntien toimintaan tai kuntahallintoon liittyviä kysymyksiä, jotka estäisivät kuntavaalien ajankohdan siirron huhtikuulle ja valtuustojen toimikauden alkamisen jo kesäkuun alusta. Sitä vastoin kunnallisvaalien ja eduskuntavaalien normaalin vaalisyklin säilyttäminen eduskunnan hajotustilanteissa siten kuin puoluesihteeritoimikunta on ehdottanut, on osoittautunut ongelmalliseksi. Asiaa käsitellään jäljempänä jaksossa 2.5.

2.2 Muiden maiden vaalijärjestelmistä

Ruotsin vaalilain mukaan säännönmukaiset valtiopäivä-, maakäräjä- ja kunnallisvaalit järjestetään yhteisenä ajankohtana, joka on syyskuun toinen sunnuntai. Ylimääräisten vaalien ajankohdasta päätetään erikseen.

Ruotsin hallitusmuodon (regeringsformen) mukaan säännönmukaiset valtiopäivävaalit järjestetään joka neljäs vuosi. Hallitus voi päättää ylimääräisistä valtiopäivävaaleista tavanomaisten vaalien välillä. Ylimääräiset vaalit pidetään viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksestä. Ylimääräiset vaalit voidaan määrätä aikaisintaan kolmen kuukauden kuluttua uusien valtiopäivien ensimmäisestä kokoontumisesta. Ruotsissa ylimääräisten vaalien sattuessa kohdalle valtiopäivät valitaan ainoastaan seuraaviin säännönmukaisiin vaaleihin saakka kestäväälle kaudelle.

Valtiopäivät aloittaa työnsä säännönmukaisten vaalien jälkeen lokakuun alussa. Ruotsissa valtion budjetin käsittely valtiopäivillä on kaksivaiheinen. Hallituksen kevät ehdotus sisältää hallituksen ehdotuksen talouspolitiikan linjoista ja ohjaa kansanedustuslaitoksen työtä varsinaisen budjetin valmistelussa. Hallituksen on annettava varsinainen budjettiehdotus valtiopäiville viimeistään 20. syyskuuta. Vaalivuonna hallituksen määräaika budjettiehdotuksen antamiselle on kuitenkin vasta 15. marraskuuta.

Ruotsissa on mahdollista järjestää neuvoa-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä yleisten vaalien yhteydessä. Valtuusto päättää muun muassa äänestyksen järjestämisaikakohdasta, äänestyspaikoista ja äänestyslipuista. Laissa kunnallisesta kansanäänestyksestä (lag om kommunala omröstningar SFS 1994:692) on erityissääntelyä siitä, miten kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen vaalien yhteydessä on toteutettava. Laissa määrätään muun muassa, että järjestettäessä kunnallinen kansanäänestys samana päivänä kuin yleiset vaalit tai valtakunnallinen kansanäänestys, kunnallisessa kansanäänestyksessä käytettävien äänestyslippujen on oltava erivärisiä kuin yleisissä vaaleissa käytettävien äänestyslippujen.

Norjassa parlamentti- eli suurkäräjävaalit toimitetaan neljän vuoden välein syyskuussa. Suurkäräjiä ei voi hajottaa, eikä näin ollen uusia vaaleja voi tulla järjestettäväksi kesken vaalikauden. Alueelliset vaalit (fylkesting) ja kunnallisvaalit järjestetään yhtä aikaa syyskuussa neljän vuoden välein. Vaalilaissa on säädetty, että alueelliset ja kunnalliset vaalit järjestetään jokaisen suurkäräjäkauden toisena vuonna.

Tanskan perustuslain mukaan parlamentti- eli kansankäräjävaalit on järjestettävä vähintään kerran neljässä vuodessa. Istuvan pääministerin tehtävänä on milloin tahansa neljän vuoden vaalikauden aikana päättää uusien vaalien järjestämisestä. Alueelliset ja kunnalliset valtuustot valitaan neljän vuoden välein järjestettävissä vaaleissa. Vaalit toimitetaan marraskuun kolmantena tiistaina, ja uudet valtuustot aloittavat toimikautensa 1. tammikuuta seuraavana vuonna.

Virossa säännönmukaiset kansanedustuslaitoksen vaalit (riigikoku) järjestetään edellisiä kansanedustuslaitoksen vaaleja seuraavan neljännen vuoden maaliskuun ensimmäisenä sunnuntaina. Mahdollisten ylimääräisten vaalien jälkeen säännönmukaisten vaalien toimittamisaikakohta voi siis muuttua. Paikallisvaltuuston vaalit järjestetään lokakuun kolmantena sunnuntaina neljän vuoden välein. Kansanedustuslaitos valitsee Virossa presidentin. Virossa ei järjestetä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Saksassa toimitetaan sen liittovaltioluonteesta ja koosta johtuen useita vaaleja osavaltio- ja kunnallisella tasolla. Esimerkiksi vuonna 2014 yhdeksässä osavaltiossa järjestetään kunnallisvaaleja ja kolmessa osavaltiossa osavaltion parlamenttivaalit (Landtagswahl). Liittovaltion kansanedustuslaitos, liittopäivät (Bundestag) valitaan neljän vuoden välein. Mikäli kansanedustuslaitos hajotetaan kesken vaalikauden, uudet vaalit toimitetaan 60 päivän kuluessa. Ylimääräisten vaalien jälkeen seuraavat vaalit järjestetään neljän vuoden kuluttua. Seuraavat säännönmukaiset liittopäivävaalit Saksassa järjestetään syksyllä 2017.

2.3 Äänestysaktiivisuuden kehitys

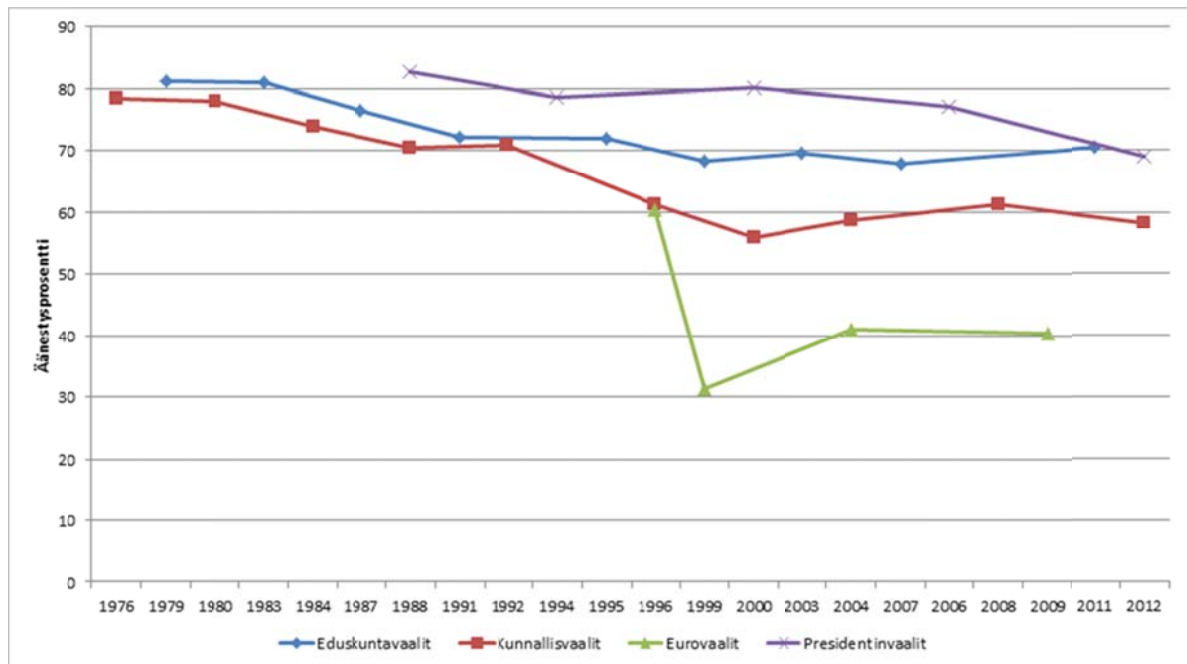
Kansainvälisesti vertaillen äänestysprosentit Suomen yleisissä vaaleissa ovat melko matalia. Eduskuntavaaleissa kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentti on ollut jo 1990-luvulta lähtien keskimäärin alle 70 prosenttia. Suomi sijoittuukin länsimaiden parlamenttivaalien äänestysaktiivisuusvertailussa selvästi keskitason alapuolelle. Myös presidentinvaalissa äänestysaktiivisuus on alentunut aikaisemmasta korkeasta tasostaan.

Äänestysaktiivisuuden lasku näyttää sinänsä olevan yleinen suuntaus länsimaissa viime vuosikymmeninä. Suomessa äänestysaktiivisuus on kuitenkin merkittävästi alhaisempaa kuin muissa Pohjoismaissa, ja äänestysaktiivisuus on Suomessa myös laskenut muita nopeammin.

Kunnallisvaalien äänestysprosentit ovat olleet pitkällä aikavälillä laskevia myös muissa Pohjoismaissa, mutta merkille pantavaa on, että Suomen kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus on selvästi muita Pohjoismaita alemmalla tasolla. Vuoden 2012 kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus laski 58,3 prosenttiin. (ks. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko 2014, VNS 3/2014 vp, s. 24–26)

Alla oleva diagrammi kuvaa äänestysaktiivisuuden kehitystä Suomessa vuodesta 1976 lähtien eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa. Kuviosta näkee, että kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on laskenut vuoden 1980 vaaleista 20 prosenttiyksikköä.

Kuvio 1. Äänestysaktiivisuus vaaleissa 1976–2012



Seuraavassa tilastossa kuvataan tarkemmin äänestysprosentin kehitystä viimeisten vuosikymmenten vaaleissa. Äänestysprosentit on tilastossa laskettu suhteessa Suomessa asuviin äänioikeutettuihin Suomen kansalaisiin.

Tilasto 1. Äänioikeutetut ja äänestäneet (äänestysprosentti) viimeisimmissä vaaleissa

	Suomessa asuvat Suomen kansalaiset		Ulkosuomalaiset	
	Äänioik.	Äänestäneet	Äänioik.	Äänestäneet
Eduskuntavaalit 1991	3 832 069	2 764 097 (72,1 %)	228 709	12 887 (5,6 %)
Presidentinvaali 1994/I	3 874 328	3 183 027 (82,2 %)	211 295	21 504 (10,2 %)
Presidentinvaali 1994/II	3 874 328	3 188 178 (82,3 %)	211 295	26 583 (12,6 %)
Eduskuntavaalit 1995	3 882 661	2 791 128 (71,9 %)	205 697	12 474 (6,1 %)
Kunnallisvaalit 1996	3 941 019	2 417 057 (61,1 %)	–	–
Europarlamenttivaalit -96	3 915 075	2 359 303 (60,3 %)	191 114	5 576 (2,9 %)
Eduskuntavaalit 1999	3 948 265	2 696 734 (68,3 %)	204 165	13 361 (6,5 %)
Europarlamenttivaalit -99	3 956 107	1 243 085 (31,4 %)	184 991	5 037 (2,7 %)
Presidentinvaali 2000/I	3 962 283	3 046 448 (76,9 %)	204 917	21 702 (10,6 %)
Presidentinvaali 2000/II	3 962 287	3 177 784 (80,2 %)	204 917	23 929 (11,7 %)
Kunnallisvaalit 2000	4 014 611	2 242 811 (55,9 %)	–	–
Eduskuntavaalit 2003	4 015 552	2 797 596 (69,7 %)	205 399	17 369 (8,5 %)
Europarlamenttivaalit 2004	4 036 302	1 657 791 (41,1 %)	186 160	6 799 (3,7 %)
Kunnallisvaalit 2004	4 099 864	2 403 260 (58,6 %)	–	–
Presidentinvaali 2006/I	4 063 392	3 001 786 (73,9 %)	209 145	23 820 (11,4 %)
Presidentinvaali 2006/ II	4 063 392	3 137 265 (77,2 %)	209 145	26 402 (12,6 %)
Eduskuntavaalit 2007	4 083 549	2 772 799 (67,9 %)	208 887	17 953 (8,6 %)
Kunnallisvaalit 2008	4 191 949	2 570 600 (61,3 %)	–	–
Europarlamenttivaalit 2009	4 131 827	1 664 610 (40,3 %)	200 630	7 824 (3,9 %)
Eduskuntavaalit 2011	4 159 857	2 931 817 (70,5 %)	227 844	24 048 (10,6 %)
Presidentinvaalit 2012/I	4 172 200	3 038 645 (72,8 %)	230 422	31 784 (13,8 %)
Presidentinvaalit 2012/II	4 172 200	2 872 821 (68,9 %)	230 422	32 065 (13,9 %)
Kunnallisvaalit 2012	4 303 064	2 507 244 (58,3 %)	–	–

Äänestysaktiivisuuden laskun taustalla on vaalitutkimusten tulosten perusteella useita syitä. Kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan välittyy aikaisempaa enemmän muiden osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kuin äänestämisen kautta. Myös kansalaisten puoluekiinnittyneisyyden väheneminen ja äänestämiseen liittyvän velvollisuudentunnon heikentyminen ovat ilmeisesti keskeisiä äänestysaktiivisuuteen vaikuttavia tekijöitä. Tutkimustulokset osoittavat, että äänestämisen kokeminen ehdottomaksi kansalaisvelvollisuudeksi on 2000- ja 2010-luvun taitteessa huomattavasti harvinaisempaa kuin vielä 1970-luvun lopulla. (ks. em. VNS 3/2014 vp, s. 24–25).

Matalan vaaliosallistumisen tason kannalta voidaan perustellusti ajatella, että kaikki osallistumista tukevat toimenpiteet ovat kannatettavia. Vaalien ajankohdan siirtäminen voidaan lukea sellaisiin käytännön toimenpiteisiin, joilla äänestämistä helpotetaan tai siihen kannustetaan (voter facilitation). Muita tällaisia keinoja ovat esimerkiksi ennakkoon tai postitse äänestäminen taikka nettiäänestys. Tutkimusten perusteella on todettu, että tällaiset järjestelyt saattavat osaltaan vaikuttaa osallistumisen tason nousuun, mutta niiden on arvioitu yleensä aktivoivan erityisesti sellaisia väestöryhmiä, joiden

osallistumisherkyys on jo muutoinkin korkea (ks. dosentti, akatemiaturkija Hanna Wassin lausunto työryhmälle, maaliskuu 2014). Sääolosuhteiden tai vaalien ajankohdan vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen ei ole osoitettavissa selkeää tutkimusnäyttöä.

2.4 Vaaliaikataulu käytännössä

Puoluesihteeritoimikunnan ehdotuksen mukaan kunnallisvaalien ja presidentinvaalin ajankohdan siirtäminen huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin tapahtuisi siten, että vuoden 2016 kunnallisvaalit siirrettäisiin vuoden 2017 huhtikuuhun ja vuoden 2018 presidentin vaali siirrettäisiin tammikuusta huhtikuulle. Kunnallisvaalien osalta tämä edellyttäisi, että nykyisten kuntavaltuustojen toimikautta pidennettäisiin viidellä kuukaudella, jos huhtikuun vaaleissa valitun valtuuston toimikausi säädettäisiin alkamaan kesäkuussa.

Puoluesihteeritoimikunnan suunnitelman mukaisesti vaalien aikataulu olisi pääpiirteissään seuraavanlainen:

2014	Europarlamenttivaalit (toukokuu)
2015	Eduskuntavaalit (huhtikuu)
2017	Kunnallisvaalit (huhtikuu)
2018	Presidentinvaali (huhtikuu)
2019	Eduskuntavaalit (huhtikuu)
	Europarlamenttivaalit (kesäkuu)
2021	Kunnallisvaalit
2023	Eduskuntavaalit
2024	Presidentinvaali (huhtikuu)
	Europarlamenttivaalit (kesäkuu)
2025	Kunnallisvaalit
2027	Eduskuntavaalit
2029	Kunnallisvaalit (huhtikuu)
	Europarlamenttivaalit (kesäkuu)
2030	Presidentinvaali

Nykyisten valtuustojen toimikauden pidentämistä vajaalla puolella vuodella on arvioitava perustuslain näkökulmasta. Käsitellessään vaalilain muutosta, jossa oli kyse eduskuntavaalien ajankohdan siirtämisestä maaliskuulta huhtikuulle ja silloisen eduskunnan toimikauden pidentämisestä kuukaudella, perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 24 § asettaa eduskunnan vaalikausille nelivuotisen rytmin, mutta se ei säädä vaalikauden pituutta tarkoin neljäksi vuodeksi. Vaalipäivän siirrosta johtuva silloisen eduskunnan toimikauden pidennys oli valiokunnan mielestä siinä määrin vähäinen, ettei se ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (ks. PeVM 2/2010 vp, s. 2).

Edellä kuvatussa tapauksessa eduskunta pidensi lailla omaa toimikauttaan. Valtuustojen toimikauden pidentämisen osalta on käsillä erilainen tulkintatilanne. Erona on myös se, että kuntavaltuustojen toimikaudesta ei sinänsä ole säädetty perustuslain tasolla, vaan sääntely perustuu kuntalakiin ja vaalien ajankohdan osalta vaalilakiin. Lähtökohtaisesti tämä sääntely on siten tavallisen lain säätäjän harkinnassa. Tämän perusteella näyttäisi siltä, ettei kaavaillun aikataulun edellyttämä nykyisten valtuustojen toimikauden pidentäminen lailla olisi ongelmallista perustuslain kannalta. Toisaalta kunnan asukkaiden itsehallinto ja siihen sisältyvä oikeus valita itse toimielimensä samoin kuin kuntavaltuustojen aseman legitimitettiin yleisesti ja valtuutettujen oikeusasema voivat kuitenkin perustella sitä, että lailla ei puututtaisi nykyisten valtuustojen toimikauteen.

Vuoden 2017 alusta on toteutumassa useita kuntien yhdistymisiin johtavia kuntaliitoksia. Kuntarakennelain 22 §:n mukaan kuntajaon muutos on määrättävä tulemaan voimaan kalenterivuoden alusta. Uuden kunnan valtuuston muodostaminen edellyttäisi nykyisen kuntarakennelain mukaan sitä, että kunnat sopivat valtuustojen yhdistämisestä yhdistymissopimuksessa kunnallisvaalikauden loppuun kestäväksi toimikaudeksi eli tässä tapauksessa toukokuun loppuun 2017 (jos valtuustojen toimikausi säädetään alkamaan kesäkuun alusta). Nykyiseen kuntarakennelakiin perustuva toinen vaihtoehto, erillisten kunnallisvaalien järjestäminen yhdistyvissä kunnissa uusien valtuustojen valitsemiseksi toimikauden loppuun eli vuoden 2017 toukokuuhun, ei olisi tarkoituksenmukainen tässä tilanteessa. Kuntarakennelakia tulisi tarkistaa siten, että yhdistyvät kunnat voisivat halutessaan järjestää vaalit vuonna 2016 ja valita niissä uudet, vuoden 2021 toukokuun loppuun toimivat valtuustot. Tällöin näissä kunnissa ei toimitettaisi kunnallisvaaleja huhtikuussa 2017.

Pääsiäisellä olisi vaikutuksia huhtikuussa järjestettäviin kunnallisvaaleihin käytännössä. Jos huhtikuun kolmas sunnuntai olisi pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai, vaalipäivä olisi pääsiäispäivää edeltävä sunnuntai nykyisen vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaisesti. Vuosina 2015–2025 huhtikuun kolmas sunnuntai on pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai vuosina 2017, 2019, 2022, 2023 ja 2025. Tämä merkitsee sitä, että vuosina 2017 ja 2025 kunnallisvaalit siirtyisivät pääsiäistä edeltävään sunnuntaihin.

Jos kunnallisvaalien ajankohdan siirtämisessä edettäisiin hitaammalla aikataululla, vuoden 2016 syksyllä järjestettäisiin säännönmukaiset kuntavaalit, joissa valittujen valtuustojen toimikausi säädettäisiin lailla jatkumaan vuoden 2021 toukokuun loppuun. Vuonna 2021 toimitettaisiin ensimmäisen kerran kuntavaalit huhtikuussa.

2.5 Vaikutukset eduskuntavaaleihin

Perustuslain 24 §:n mukaan kansanedustajat valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, kunnes seuraavat eduskuntavaalit on toimitettu. Perustuslain 25 §:n 4 momentin mukaan eduskuntavaalien ajankohdasta säädetään tarkemmin lailla.

Määrätessä perustuslain 26 §:n mukaisesti ennaikaiset eduskuntavaalit eduskunta päättää, milloin se ennen vaalien toimittamista lopettaa työskentelynsä. Ennaikaisten vaalien jälkeen eduskunta kokoontuu valtiopäiville sen kuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä yhdeksänkymmenen päivän kuluttua vaalimääräyksen antamisesta, jollei eduskunta ole päättänyt aikaisempaa kokoontumispäivää (PL 26 §:n 2 mom.). Ennaikaisten vaalien jälkeen säännönmukaiset eduskuntavaalit toimitetaan neljäntenä vuonna, jollei tätä ennen määrätä uusia ennaikaisia eduskuntavaaleja. Tämä sinänsä jo perustuslain 24 §:n 1 momenttiin palautuva valtiosääntöperiaate vahvistettiin perustuslakiuudistuksesta annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp, s. 14/I).

Puoluesihteritoimikunnan ehdotukseen kunnallisvaalien ajankohdan siirtämistä huhtikuulle sisältyy ajatus siitä, että mahdollisten ennaikaisten eduskuntavaalien jälkeen tulisi päästä takaisin normaaliin vaalisykliin. Eduskunnan hajotusvaalit eivät siten muuttaisi säännönmukaista vaalisykliä, jossa kunnallisvaalit ja eduskuntavaalit vuorottelevat kahden vuoden välein. Näin myös varmistettaisiin se, ettei kunnallisvaaleja ja eduskuntavaaleja järjestettäisi samanaikaisesti.

Nykyisin on mahdollista, että eduskunnan hajotuksen vuoksi molemmat vaalit järjestettäisiin samana vuonna (eri kuukausina) tai että tasainen vaalisykli (noin kahden vuoden välein) rikkoutuisi.

Puoluesihteritoimikunnan ehdotuksen mukaan ennaikaisten eduskuntavaalien sattuessa seuraava eduskunta valittaisiin hajotetun eduskunnan jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Tämä edellyttää perustuslain muuttamista ottaen huomioon se, että nykyisen perustuslain mukaan eduskunnan vaalikausi on neljä vuotta myös hajotusvaalien jälkeen (eli seuraavat säännönmukaiset eduskuntavaalit toimitetaan neljäntenä vuonna ennaikaisten vaalien jälkeen). Ehdotuksen toteuttamisessa olisi myös arvioitava ne tilanteet, joissa hajotusvaalit ajoittuvat vaalikauden loppupuolelle. Uuden eduskunnan valitseminen hajotusvaalien jälkeen kovin lyhyeksi, esimerkiksi alle vuoden pituiseksi toimikaudeksi ei olisi tarkoituksenmukaista. Näihin tilanteisiin jouduttaisiin luomaan oma säännöspuusteinen järjestelynsä.

Lisäksi uuden eduskunnan valitsemiseen hajotusvaaleissa säännönmukaista neljää vuotta lyhyemmäksi toimikaudeksi liittyy periaatteellisia ja poliittisen järjestelmän toimivuutta koskevia kysymyksiä. On otettava huomioon, että ennaikaisten vaalien määräämismahdollisuus on tarkoitettu sellaisia erittäin poikkeuksellisia tilanteita varten, joissa poliittinen järjestelmä on vakavassa kriisissä.

Perustuslain 26 §:n perusteluissa viitataan tältä osin vuoden 1990 valtiopäivillä eduskunnan hyväksymään, silloisen hallitusmuodon muutokseen liittyvään seuraavaan lausumaan:

”Eduskunta edellyttää, että eduskunnan hajottamista koskevan asian esille ottamisen aiheena saattaa olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeutena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo

ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajasti aiheellisenä. Sen sijaan valtioneuvoston omat sisäiset tai ulkoiset toimintavaikkeudet eivät lähtökohtaisesti saa johtaa eduskunnan hajotukseen. Eduskunta edellyttää, että edellä mainitun kaltaista hallituskriisiä tai eduskunnan ja hallituksen välistä kiistaa ei pyritä ratkaisemaan eduskunta hajottamalla tai tällä uhkaamalla. Tarvittaessa on muodostettava uusi valtioneuvosto, ja vasta ylivoimaiset vaikkeudet muodostaa toimintakykyistä hallitusta saattaisivat johtaa eduskunnan hajotukseen.” (HE 1/1998 vp, s. 82/II).

Tällaisessa poliittisessa kriisitilanteessa, jossa ennen aikaisten vaalien määrääminen voi ylipäänsä tulla kyseeseen, ei olisi suotavaa, että uudella eduskunnalla olisi edessään vain lyhyt toimikausi. Tämä ei olisi omiaan auttamaan poliittisen kriisin ratkaisemisessa ja poliittisen päätöksenteon toimivuuden turvaamisessa. Käytännössä vaalikauden lyhentäminen hajotusvaalien jälkeen merkitsisi myös kahta peräkkäistä lyhyttä vaalikautta ja lyhytaikaisia hallituksia. Lisäksi eduskunnan toimikauden lyhentäminen liittäisi hajotusvaalien määräämiseen sellaisia piirteitä ja vaikutuksia, joita siihen ei muutoin kuuluisi. Teknisloueinen tavoite säännönmukaisen vaalisyklin säilyttämiseksi ylittäisi näin muut valtiosäännön keskeiset periaatteet ja muuttaisi niiden sisältöä.


Vaalijärjestelmän kehittämisessä tulee ottaa huomioon eduskunnan toimintaedellytysten turvaaminen kaikissa olosuhteissa ja tilanteissa. Eduskunnan toiminnan järjestämistä ei tule alistaa sellaisille ulkopuolisille, luonteeltaan toissijaisille tekijöille, jotka johtavat eduskunnan toiminnan kannalta ongelmallisiin ratkaisuihin.

2.6 Työryhmän ehdotus

Työryhmä ehdottaa, että kunnallisvaalit siirretään toimitettaviksi huhtikuun kolmantena sunnuntaina. Kunnallisvaalien vaalipäivä olisi sama kuin nykyisin eduskuntavaalien vaalipäivä. Kunnallisvaalit ja eduskuntavaalit vuorottelisivat kahden vuoden välein eikä kyse siten olisi samanaikaisesti järjestettävistä vaaleista. Jos huhtikuun kolmas sunnuntai olisi pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai, vaalipäivä olisi pääsiäispäivää edeltävä sunnuntai nykyisen vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaisesti.

Työryhmän ehdotus kunnallisvaalien ajankohdan muuttamisesta vaikuttaisi valtuustojen toimikauden alkamiseen, josta säädetään kuntalaissa. Tältä osin tarkoituksena on, että valtuustojen toimikausi säädettäisiin alkamaan kesäkuussa.

Työryhmä ehdottaa, että kunnallisvaalit järjestettäisiin ensimmäisen kerran huhtikuussa vuonna 2017. Vuoden 2016 säännönmukaiset kunnallisvaalit siirtyisivät siten vuoden 2017 kevääseen. Nykyisten, vuoden 2016 lopussa toimikautensa päättävien valtuustojen toimikautta jatkettaisiin viidellä kuukaudella vuoden 2017 toukokuun loppuun uuden kuntalain siirtymä- ja voimaantulosäännöksillä. Lisäksi voimaantulosäännöksissä säädettäisiin yksittäisen valtuutetun mahdollisuudesta niin halutessaan tulla vapautetuksi



toimestaan vuoden 2016 lopussa, jolloin varavaltuutettu kutsuttaisiin hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi.

Työryhmä ei ehdota muutoksia eduskunnan vaalikauteen mahdollisten ennaikaisten vaalien jälkeen. Lähtökohtana on, että ennaikaisissa eduskuntavaaleissa valitaan eduskunta säännönmukaiselle neljän vuoden vaalikaudelle riippumatta siitä, ajoittuvatko seuraavat eduskuntavaalit samaan vai eri vuoteen kuntavaalien kanssa.

Työryhmän ehdotus kunnallisvaalien ajankohdan siirtämisestä edellyttää vaalilain ja kuntalain sekä kuntarakennelain tarkistamista. Viimeksi mainitut lainmuutokset voidaan ottaa huomioon valtiovarainministeriössä vireillä olevassa kuntalain kokonaisuudistuksessa¹. Työryhmän mietinnön liitteenä on luonnos hallituksen esitykseksi laiksi vaalilain muuttamisesta.

¹ Valtiovarainministeriössä valmistellussa, parhaillaan lausunnolla olevassa luonnoksessa uudeksi kunta-laiksi (8.5.2014) kunnallisvaalien nimi muutettaisiin kuntavaaleiksi. Tarkoituksena on, että nimenmuutos otettaisiin huomioon lopullisessa vaalilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä.

3 TASAVALLAN PRESIDENTIN VAALIN AJANKOHDAN SIIRTÄMINEN

3.1 Nykytila

Perustuslain 54 ja 55 §:ssä on perussäännökset tasavallan presidentin valinnasta ja toimikaudesta. Perustuslain mukaan tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla syntyperäisistä Suomen kansalaisista kuuden vuoden toimikaudeksi. Sama henkilö voidaan valita presidentiksi enintään kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi. Perustuslain 54 §:ssä säädetään myös vaalin kaksivaiheisuudesta. Jos kukaan ehdokkaista ei ole saanut vaalissa enemmistöä annetuista äänistä, toimitetaan uusi vaali kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä, jolloin presidentiksi valitaan uudessa vaalissa enemmän ääniä saanut ehdokas. Presidentin vaalitapa uudistettiin suoraksi, kaksivaiheiseksi vaaliksi vuonna 1991. Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta menettelystä säädetään nykyisin tarkemmin vaalilaissa.

Perustuslain 55 §:n mukaan tasavallan presidentti ryhtyy toimeensa valitsemista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä. Presidentin toimikausi päättyy seuraavassa vaalissa valitun presidentin ryhtyessä toimeensa.

Tasavallan presidentin säännönmukaisen vaalin toimituspäivä on ajoittunut tammikuulle jo vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisestä lähtien. Alun perin tosin kyse oli valitsijamiesten vaaleista. Vaalin ajankohtaa koskeva sääntely siirtyi perustuslaista vaalilakiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa, jossa presidentin valintamenettelyä koskevat hallitusmuodon huomattavan yksityiskohtaiset säännökset muutettiin yleisempään muotoon.

Presidentinvaalin ensimmäisen vaalin vaalipäivää myöhennettiin vuonna 2010 viikolla siten, että vaalipäivä on vaalilain 127 §:n (431/2010) mukaan tammikuun neljäs sunnuntai kuudentena vuotena sen vuoden jälkeen, jona tasavallan presidentti viimeksi ryhtyi toimeensa. Mahdollisen toisen vaalin vaalipäivä on ensimmäistä vaalia seuraava toinen sunnuntai (eli kahden viikon jälkeinen sunnuntai). Muutoksen taustalla oli pyrkimys ajoittaa vaalikampanjan huipentuma joulun ja uudenvuoden jälkeiseen aikaan (HE 8/2010 vp, s. 2/I).

Jos presidentti valittaisiin ensimmäisessä vaalissa, presidentin virkaanastujaiset olisivat jo helmikuun ensimmäisenä päivänä. Tähänastisessa käytännössä presidentin valinta on edellyttänyt kaksivaiheista vaalia, joten virkaanastujaiset ja presidentin juhlallisen vaakuksen antaminen ovat ajoittuneet maaliskuun ensimmäiseen päivään.

Presidentinvaalissa äänestysaktiivisuus on yleisesti korkealla tasolla, vaikka äänestysprosentit ovat tämänkin vaalin osalta osoittaneet jonkin verran laskevaa suuntaa. Suora, tarvittaessa kaksivaiheinen henkilövaali on innostanut kansalaisia äänestämään, ja äänestysprosentti on pysynyt korkeahkolla tasolla yleensä sekä ensimmäisellä että toisella kierroksella. Seuraavassa äänestysaktiivisuutta kuvaavassa taulukossa äänestysprosentit on laskettu suhteessa Suomessa asuvien äänioikeutettujen Suomen kansalaisten määrään.

Vuosi	I kierros: äänestysprosentti	II kierros: äänestysprosentti
1994	82,2 %	82,3 %
2000	76,9 %	80,2 %
2006	73,9 %	77,2 %
2012	72,8 %	68,9 %

3.2 Vaalin ajankohdan siirtämiseen liittyviä kysymyksiä

Puoluesihteeritoimikunta ehdotti myös tasavallan presidentin vaalin siirtämistä huhtikuulle ns. kansanvallan viikonloppuun. Tämä tarkoittaisi, että presidentinvaalin ensimmäinen kierros järjestettäisiin huhtikuun kolmantena sunnuntaina ja mahdollinen toinen kierros kahden viikon päästä sunnuntaina. Toinen kierros ajoittuisi siten toukokuulle. Vaalin kaksivaiheisuuden vuoksi huhtikuun kolmannesta sunnuntaista ei ehkä muodostuisi presidentinvaalin osalta samalla tavalla korostetusti kansanvallan päivää kuin eduskuntavaalien ja kuntavaalien kohdalla.

Presidentinvaalin kaksivaiheisuus aiheuttaa pääsiäisen osalta erityistä sääntelyn tarvetta. Pääsiäiseen sattuvan vaalipäivän aikaistuessa samaan tapaan kuin nykyisin eduskuntavaalien kohdalla olisi ilmeisesti mahdollista, että ensimmäinen ja toinen kierros ajoittuisivat molemmin puolin pääsiäistä. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista, joten pääsiäisen osalta presidentin vaalia pitäisi aikaistaa säännösperusteisesti siten, että molemmat kierrokset ajoittuisivat ennen pääsiäistä. Tämä voisi siirtää presidentin vaalin maaliskuulle. Pääsiäinen aiheuttaisi presidentinvaalin toimittamisessa siirtämistarvetta ainakin vuosina 2030 ja 2036.

Presidentinvaalin siirto huhtikuulle merkitsisi, että presidentin virkaanastujaiset siirtyisivät maaliskuun alusta todennäköisesti kesäkuun alkuun, sillä vaalissahan on yleensä kaksi kierrosta. Uuden presidentin ryhtyessä toimeensa sijoittuu toimikauden alkuun yleensä paljon tapaamisia sekä toimintojen ja menettelyjen järjestämistä. Kesäkauden alku ei siten ehkä ole paras mahdollinen ajankohta toimikauden alkamiselle, mutta tähän liittyvät ongelmat ovat kuitenkin enemmän käytännön järjestelyihin liittyviä kuin periaatteellisia.

Presidentinvaalin ajoittamisessa ns. kansanvallan viikonloppuun tulisi myös ratkaista kysymys siitä, miten mahdollisen ennaikaisen presidentinvaalin jälkeen palattaisiin takaisin normaaliin vaalisykliin. Puoluesihteeritoimikunnan ehdotuksessa tosin puhutaan vaalin palauttamisesta takaisin kansanvallan viikonloppuun, mutta ajatuksena lie-nee se, että presidentinvaalia ei tulisi järjestää samanaikaisesti eduskuntavaalien tai kun- tavaalien kanssa ja että normaali vaalisykli säilytettäisiin.

Ennaikaisen presidentinvaalin järjestäminen koskee tilanteita, joissa presidentti kuo-lee tai valtioneuvosto toteaa hänet pysyvästi estyneeksi hoitamaan presidentintointa (PL 55.3 §). Näissä tilanteissa perustuslaki edellyttää, että uusi presidentti valitaan nor- maaliksi kuuden vuoden toimikaudeksi. Seuraavan vaalin ajankohta olisi vaalilain sää- tämä presidentinvaalin ajankohta. Tältä osin ei nytkään ole vaalilaissa erityissääntelyä, joten normaalin vaalisyklin rikkoutuminen on nykyisin mahdollista ennaikaisen pre- sidentinvaalin tai ennaikaisten eduskuntavaalien johdosta.

Vaalilain 127 §:n 3 momentin säädetään ennaikaisesta presidentinvaalista seuraavasti: ”Jos on ryhdyttävä toimenpiteisiin presidentin valitsemiseksi sen johdosta, että presi- dentti, presidentiksi valittu tai presidenttiehdokas on tullut pysyvästi estyneeksi tai kuol- lut, valtioneuvoston Suomen säädöskokoelmassa julkaistavalla päätöksellä säädetään siitä mahdollisimman pian seuraavasta sunnuntaista, jolloin presidentinvaali on toimitet- tava.” Presidentin toimikausi voi tällöin muodostua jonkin verran kuutta vuotta lyhy- emmäksi tai pitemmäksi, kun seuraava presidentinvaali järjestettäisiin jälleen vaalilaissa säädettyinä säännönmukaisena ajankohtana tammikuussa (HE 1/1998 vp, s. 102/II).

Normaalin vaalisyklin säilyttäminen edellyttäisi seikkaperäistä sääntelyä tällaista erit- täin poikkeuksellista tilannetta varten, jossa ennaikainen presidentinvaali rikkoo vaa- lisyklin. Normaali vaalisykli voitaisiin säilyttää vain siten, että ennaikaisessa vaalissa valittaisiin presidentti lyhyemmäksi toimikaudeksi kuin kuudeksi vuodeksi (siis edelli- sen presidentin jäljellä olevaksi toimikaudeksi) tai että presidentin tointa hoidettaisiin sijaisjärjestelyillä siihen asti, kunnes presidentinvaali järjestettäisiin normaalin vaalisyk- lin mukaisesti.

Perustuslain 59 §:n mukaan tasavallan presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri tai tämänkin ollessa estyneenä pääministerin sijaisena toimiva mi- nisteri. Tämä presidentin sijaisjärjestely koskee sekä tilapäisen että pysyvän esteen tilanteita. Pysyvän esteen ollessa kyseessä on kuitenkin perustuslain 55 §:n 3 momentin mukaisesti valittava uusi presidentti mahdollisimman pian (HE 1/1998 vp, s. 110/I). Presidentin tointa ei voitaisi hoitaa perustuslain 59 §:ssä tarkoitettulla sijaisjärjestelyllä ennaikaisen presidentinvaalin välttämiseksi. Presidentin toimen hoitamista sijaisjär- jestelyllä seuraavaan säännönmukaiseen presidentinvaaliin asti voidaan ylipäänsä pitää periaatteelliselta kannalta ongelmallisena.

Presidentin valitseminen normaalia lyhyemmäksi toimikaudeksi ennaikaisen presi- dentinvaalin tilanteessa ei puolestaan sopisi yhteen presidentti-instituution edustaman jatkuvuuden kanssa eikä se olisi myöskään kansanvallan kannalta perusteltu vaihtoehto. Ilman erityissääntelyä perustuslain 54 §:n 1 momentissa säädetty presidentin peräkkäis- ten toimikausien rajoitus kohdistuisi myös lyhyeksi toimikaudeksi valittuun

presidenttiin. Presidentin valitseminen lyhyeksi toimikaudeksi vain vaalisykliin liittyvien teknisten syiden vuoksi ei olisi yhdenmukaista valtiosäännön perusteiden kanssa. Suomessa ei myöskään ole pidetty tarpeellisena luoda varapresidenttijärjestelmää eikä ole nähtävissä, että sellaiseen olisi nytkään osoitettavissa kestäviä perusteita.


Molemmat vaihtoehdot normaalin vaalisyklin säilyttämiseksi edellyttäisivät perustuslain muuttamista. Molempiin vaihtoehtoihin sisältyy kuitenkin periaatteellisia ongelmia eikä niitä tästä syystä voida pitää toteuttamiskelpoisina. Kaikkien vaalien siirtäminen samaan ajankohtaan näyttäisi ylipäänsä lisäävän riskiä ajautumisesta samanaikaisiin vaaleihin ottaen huomioon eduskunnan hajotusvaalien ja ennenaikaisen presidentinvaalin mahdollisuuden. Vaalien samanaikaisuuden riskin välttäminen puoltaa siten presidentinvaalin säilyttämistä tammikuulla. Presidentinvaalin siirtämiselle huhtikuun yleiseen vaalipäivään ei myöskään ole nähtävissä samankaltaisia äänestysaktiivisuuden lisäämiseen liittyviä perusteita kuin kuntavaalien kohdalla ottaen huomioon presidentinvaalin korkeina pysyneet äänestysprosentit.

Puoluesihteritoimikunnan ehdotuksen mukaan presidentinvaalin siirtäminen toteutettaisiin siten, että jo vuoden 2018 presidentinvaali järjestettäisiin huhtikuussa. Tämä aikataulu edellyttäisi, että nykyisen tasavallan presidentin toimikautta pidennettäisiin kolmella kuukaudella. Presidentin toimikauden pidentäminen toimikauden aikana voi olla ongelmallista perustuslain kannalta. Käsitellessään vaalilain muutosta, jossa oli kyse eduskuntavaalien ajankohdan siirtämisestä maaliskuulta huhtikuulle ja istuvan eduskunnan toimikauden pidentämisestä kuukaudella perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 24 § asettaa eduskunnan vaalikausille nelivuotisen rytmin, mutta se ei säädä vaalikauden pituutta tarkoin neljäksi vuodeksi. Vaalipäivän siirrosta johtuva istuvan eduskunnan toimikauden pidennys oli valiokunnan mielestä siinä määrin vähäinen, ettei se ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (ks. PeVM 2/2010 vp, s. 2). Vastaavasti presidentin toimikaudenkaan kohdalla perustuslaki ei säädä kauden pituutta täsmällisesti kuudeksi vuodeksi, mutta toimikauden pidennys olisi tässä tapauksessa merkittävämpi kuin mainitussa tilanteessa eduskunnan osalta.

3.3 Työryhmän johtopäätökset

Työryhmän käsityksen mukaan presidentinvaalin siirtämiselle tammikuusta huhtikuuhun ei ole sinänsä osoitettavissa ehdottomia valtiosääntöisiä tai muita esteitä edellyttäen, että mahdollisessa ennenaikaisessa presidentinvaalissa pitäydyttäisiin nykyisessä järjestelmässä eli valittaisiin uusi presidentti perustuslaissa säädetyksi kuuden vuoden toimikaudeksi. Vaalin siirtämistä puoltaisi myös se, että sääolosuhteet ovat huhtikuussa yleensä paremmat kuin tammikuussa vaalikampanjoinnin ja äänestäjien osallistumisen kannalta.

Tasavallan presidentin vaalin toimittamisella tammikuussa on Suomessa vahva, läpi koko itsenäisyyden ajan ulottuva perinteensä. Työryhmän mielestä tämän perinteen muuttaminen edellyttää painavia perusteita, joita on nykyisessä tilanteessa vaikea osoittaa.



Presidentinvaalilla on oma erityinen luonteensa henkilövaalina, joka poikkeaa selvästi muista yleisistä vaaleista. Presidentinvaalin erilainen luonne puoltaa sen järjestämistä omana erillisenä ajankohtanaan yleiseksi vaalipäiväksi kaavaillun huhtikuun kolmannen sunnuntain sijasta. Lisäksi presidentinvaalin kaksivaiheisuus eroaa muista vaaleista ja vie painoarvoa yleiseltä vaalipäivältä.

Presidentinvaalissa äänestysaktiivisuus on edelleen pysynyt suhteellisen korkeana, joten vaalin ajankohdan siirtäminen äänestämisen ja kampanjoinnin kannalta suotuisampaan ajankohtaan ei näyttäisi olevan perusteltua. Lisäksi on otettava huomioon se, että eri vaalien keskittäminen yleiseen vaalipäivään lisää riskiä samanaikaisista vaaleista, jolloin toiset vaalit eivät ehkä saisi ansaitsemaansa huomiota.

Työryhmä katsoo, että tasavallan presidentin vaalin ajankohdan muuttamiselle ei ole osoitettavissa riittäviä perusteita.

4 KANSALAISALOITTEEN IKÄRAJAN ALENTAMINEN

4.1 Nykytila

Perustuslain 53 §:n 3 momentin (112/2011) mukaan vähintään viidelläkymmenellätu-hannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Tämä perustuslain muutos tuli voimaan 1.3.2012 samanaikaisesti perustuslain muiden tarkistusten kanssa (HE 60/2010 vp; LJL 3/2011 vp; EK 16/2011 vp).

Perustuslain perustelujen mukaan kansalaisaloitteessa on kyse edustuksellista demokra-tiaa täydentävästä uudesta kansalaisten vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaa äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloit-teensa eduskunnan käsiteltäväksi (HE 60/2010 vp, s. 25/II). Aloiteoikeus kohdentuu lainsäädäntöasioihin; aloite voi siten koskea voimassa olevan lain muuttamista tai ku-moamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Kansalaisaloite voi olla säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus tai lainsäädäntötoimeen ryhtymistä koskeva aloite. Kansa-laisaloitetta tukevat allekirjoitukset (kannatusilmoitukset) on kerättävä kuuden kuukau-den kuluessa. Ne voidaan kerätä paperilla, sähköisissä verkkopalveluissa tai molempia tapoja käyttäen. Keräyksen päätyttyä vireillepanijoiden edustaja toimittaa kannatusil-moitukset Väestörekisterikeskukselle, joka tarkastaa niiden oikeellisuuden ja kelpoisuu-den sekä vahvistaa hyväksytyjen kannatusilmoitusten määrän. Tämän jälkeen kansa-laisaloite voidaan toimittaa eduskunnan käsiteltäväksi.

Eduskunnalla on velvoite ottaa kansalaisaloite käsiteltäväksi, mutta aloitteen hyväksy-minen samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen jäävät eduskunnan harkittavaksi. Lakiehdotuksen sisältävä kansalaisaloite käsitellään lakiehdotuksen käsittelystä sääde-tyssä järjestyksessä. Ehdotus lainvalmisteluun ryhtymisestä käsitellään ns. ainoan käsit-telyn asiana. Aloite raukeaa, jos sitä ei ole käsitelty vaalikauden loppuun mennessä.

Aloiteoikeus on perustuslaissa sidottu äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen. Aloit-teoikeuden edellytykset rinnastuvat siten äänioikeuteen valtiollisissa vaaleissa. Tätä pi-dettiin perusteltuna lähtökohtana, sillä kyse on valtiollisen tason vaikuttamismahdolli-suudesta (HE 60/2010 vp, s. 26/I). Aloiteoikeuden kytkemistä äänioikeuteen ja Suomen kansalaisuuteen perusteltiin myös muissa Euroopan maissa käytössä olevilla kansalais-aloitejärjestelmillä, joissa aloiteoikeus kuuluu vastaavalla tavalla vain äänioikeutetuille po. maan kansalaisille. Tuolloin tarkastelluissa maissa, joissa oli käytössä vastaavanlai-nen sisällöllinen kansalaisaloite (agenda initiative) valtiollisella tasolla, aloiteoikeus oli poikkeuksetta kytketty äänioikeuteen ja kansalaisuuteen (Alankomaat, Espanja, Italia,

Itävalta, Portugali, Puola ja Unkari). Itävallassa äänioikeusikä kaikissa vaaleissa laskettiin vuonna 2007 16 vuoteen, joten 16 vuotta täyttäneet Itävallan kansalaiset ovat kelpoisia allekirjoittamaan kansalaisaloitteen.

Lissabonin sopimuksessa Euroopan unioniin perustettiin uusi kansalaisaloitejärjestelmä. Komission käsiteltäväksi osoitettava EU:n kansalaisaloite on sidottu unionin kansalaisuuteen ja äänioikeusikä Euroopan parlamentin vaaleissa. Äänioikeusikä EP-vaaleissa on ilmeisesti kaikissa jäsenvaltioissa 18 vuotta, lukuun ottamatta Itävaltaa.

Perustuslain 53 §:ssä säädetään kansalaisaloiteinstituution yleiset perusteet. Tarkemmat säännökset asiasta sisältyvät kansalaisaloitelakiin (12/2012) ja eduskunnan työjärjestykseen. Kansalaisaloitelaisissa säädetään aloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä: aloitteen vireillepanosta ja aloitteen muodosta, allekirjoitusten (kannatusilmoitusten) keräämisestä ja niiden tarkastamisesta sekä aloitteen toimittamisesta eduskunnalle samoin kuin henkilötietojen suojasta ja taloudellisen tuen ilmoittamisvelvollisuudesta. Perustuslain muutoksesta säädettyä perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että kansalaisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia (PeVM 9/2010 vp, s. 9/II).

Oikeusministeriö on perustanut kansalaisaloitelain 8 §:n mukaisesti verkkopalvelun, jossa aloitteen vireillepanijat voivat kerätä allekirjoituksia (kannatusilmoituksia) aloitteensa tueksi. Verkkopalvelun käyttö on vireillepanijoille maksutonta, ja se on osoittautunut suosituksi tavaksi kerätä kannatusilmoituksia. Aloitteiden tukeminen verkkopalvelussa edellyttää ns. vahvaa sähköistä tunnistautumista, mikä käytännössä tarkoittaa tunnistautumista pankkien asiakkailleen myöntämällä verkkopankkitunnuksilla.

Kansalaisaloite on nyt ollut käytössä yli kahden vuoden ajan. Vuoden 2013 maaliskuussa eduskunnalle tehtiin ensimmäinen kansalaisaloite (KAA 1/2013 vp Laki eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta). Se koski turkistarhauksen kieltämistä, ja se oli laadittu lakiehdotuksen muotoon. Eduskunta hylkäsi aloitteen kesäkuussa 2013. Parhaillaan eduskunnassa on käsiteltävänä neljä kansalaisaloitetta (KAA 2/2013 vp Järkeä tekijänoikeuslakiin, KAA 3/2013 vp Avioliittolain ym. muuttaminen, KAA 1/2014 vp Energiatodistuslain muuttaminen, KAA 2/2014 vp Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi). Myös kuudes kansalaisaloite, aloite rattijuopumusta koskevista rangaistuksista, on kerännyt riittävän määrän kannattajia.

Eduskunnalle annetun valtioneuvoston demokratiapoliittisen selonteon (VNS 3/2014 vp) mukaan seuraavan hallituskauden aikana tehdään arvio kansalaisaloitelain toteutumisesta ja menettelystä sekä sähköisten osallistumispalvelujen toiminnasta. Selonteko on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Puoluesihteeritoimikunta ehdotti, että kansalaisaloitteen ikärajaa alennetaan 15 vuoteen. Toimikunta ehdotti myös kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikärajan alentamista vastaavalla tavalla 15 vuoteen. Tästä aloiteoikeudesta säädetään kuntalaissa, jonka 31 §:n mukaan ”vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista” voi tehdä aloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseksi. Tämän aloiteoikeuden ikäraja on

erikseen valmisteltavana valtiovarainministeriössä vireillä olevassa kuntalain uudistus-hankkeessa. Hankkeessa valmistellun kuntalakiluonnoksen (8.5.2014) mukaan kansan-äänestysaloitteen voi tehdä 15 vuotta täyttänyt kunnan asukas. Jos aloitteen tekijöinä on vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista, valtuuston on vii-pymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Äänestysoukeu-teen kunnallisessa kansanäänestyksessä ei ehdoteta muutoksia, vaan se edellyttäisi edel-leen 18 vuoden ikää. Kansanäänestysaloitteen ja äänestysoukeuden ikäraja erotettaisiin siten toisistaan.

4.2 Ikärajan alentamiseen liittyviä kysymyksiä

Puoluesihteeritoimikunnan ehdotus kansalaisaloitteen ikärajan alentamisesta 15 vuoteen edellyttää perustuslain 53 §:n 3 momentin muuttamista, sillä aloiteoukeus on perustus-lain säännöksessä kytketty ääniooukeuteen eli 18 vuoden ikään. Ikärajan alentaminen edellyttäisi mahdollisesti myös kansalaisaloitelain muuttamista.

Aikanaan perustuslakiuudistuksen yhtenä tavoitteena oli perustuslain suhteellisen pysy-vyyden varmistaminen niin, ettei perustuslakia olisi ”ainakaan läheisessä tulevaisuudes-sa tarvetta muuttaa” (HE 1/1998 vp, s. 31). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytän-nössään korostanut, että perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perus-tuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perus-ratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oukeusjärjestyksen perustana. Va-liokunnan mielestä on toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean ku-van valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oukeusaseman perusteista. Perus-tuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvi-oidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I; PeVM 6/2006 vp, s. 2–3; PeVM 9/2010 vp, s. 3/II).

Vuonna 2012 voimaan tullutta perustuslain tarkistusta edelsi laaja ja systemaattinen pe-rustuslain kokonaisuuden arviointi, jossa tunnistettiin nykytilanteessa muutospaineita tai tarkistustarpeita sisältävät valtiosääntökysymykset. Uuden kansalaisaloiteinstituution perusratkaisut, jotka kirjattiin perustuslain 53 §:ään, perustuvat siten huolelliseen arvi-ointiin. Näistä ratkaisuista on kulunut vain kolmisen vuotta. Niiden muuttaminen näin-kin pian niiden voimaantulon jälkeen ei näyttäisi olevan yhdenmukaista perustuslakiva-liokunnan aikaisempien, perustuslain muuttamista koskevien linjausten kanssa.

Asiaan liittyy muitakin periaatteellisia näkökohtia. Ehdotus kansalaisaloiteoukeuden ikä-rajaa alentamisesta ja aloiteoukeuden irtautuminen ääniooukeudesta nostaa esiin kysy-myksen siitä, pitäisikö aloiteoukeus ulottaa myös maassa vakinaisesti asuviin ulkomai-den kansalaisiin. Kansalaisuuden merkitys aloiteoukeutta rajaavana tekijänä korostuu ja saa myös uudenlaisia merkityksiä, jos 15 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset voisivat

allekirjoittaa aloitteen, mutta maassa vakinaisesti asuva ja työskentelevä ulkomaalainen aikuisväestö ei voisi.

Aloiteoikeuden kytkemisellä äänioikeuteen on korostettu aloiteinstituution vahvuutta ja merkitystä valtiollisen osallistumisen muotona. Tämän yhteyden katkaisemisella eli aloiteoikeuden ikärajan alentamisella voi olla vaikutuksia siihen, millaisen aseman kansalaisaloite ajan myötä saa vapaan kansalaistoiminnan välineenä ja poliittisen päätöksenteon osana.

Ikärajan laskeminen aiheuttaa myös tarpeen tarkastella uudelleen aloitteelta vaadittavaa kannattajien määrää. Nykyinen, perustuslain 53 §:n 3 momentin edellyttämä 50 000 allekirjoittajan määrä vastaa noin 1,2 prosenttia äänioikeutetuista. Ikärajaa alennettaessa aloiteoikeus laajenisi uusiin ikäryhmiin, jolloin vaatimus 50 000 kannattajasta voi asettua liian alhaiselle tasolle. Vaaditulla allekirjoitusten määrällä pyritään varmistumaan aloitteen nauttiman tuen riittävästä laajuudesta.

Poliittisten osallistumisoikeuksien osalta 15 vuoden ikäraja ei ole aikaisemmissa keskusteluissa ja arvioinneissa ollut merkityksellinen Suomessa eikä ilmeisesti muuallakaan. Äänioikeusikärajan laskemisesta kunnallisvaaleissa on Suomessa käyty keskustelua (mm. Äänioikeusikärajatyöryhmän raportti. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 49/2010). Tällöin on ollut esillä ikärajan laskeminen 16 vuoteen. Myös puoluesihteeritoimikunnan tehtävänä oli selvittää kunnallisvaalien äänioikeusikärajan alentamista 16 vuoteen. Toimikunta ei kuitenkaan päättänyt ehdottaa äänioikeusikärajan alentamista.

Kirkollisvaaleissa ikäraja alennettiin 16 vuoteen vuonna 2008. Uusi äänioikeusikäraja nähtiin yhteensopivana uskonnonvapauslaissa säädetyn uskonnollisen itsemääräämisoikeuden kanssa, jonka mukaan 15 vuotta täyttänyt voi liittyä itse uskonnolliseen yhdistykseen tai erota siitä huoltajien kirjallisella suostumuksella (HE 77/2008 vp). Myös kansainvälisesti äänioikeusikärajaa on laskettu nimenomaan 16 vuoteen (esim. Itävalta, Norjan kuntavaalikokeilu vuonna 2011, eräät Saksan osavaltiot, eräät Sveitsin kantonit). Yhdistyslain mukaan yhdistyksen perustaminen ja sen hallituksen jäsenyys toki on mahdollinen 15 vuotta täyttäneille. Yhdistyksen hallituksen puheenjohtajan ja yhdistyksen nimenkirjoittajan on kuitenkin oltava täysivaltaisia. Puoluelain 2 §:n (372/2012) mukaan puolueen rekisteröinti edellyttää vähintään 5000 eduskuntavaaleissa, kunnallisissa vaaleissa tai europarlamenttivaaleissa äänioikeutettua, siis 18 vuotta täyttäneitä kannattajaa.

Kansalaisaloitteen ikärajan alentamiseen liittyy myös muita selvitettäviä kysymyksiä. Kansalaisaloitelain 7 ja 8 §:ään perustuva sähköinen allekirjoitusten keräysjärjestelmä tietoverkossa edellyttää ns. vahvaa sähköistä tunnistamista, joka nykyisin perustuu pääosin verkkopankkitunnusten käyttöön. Myös kansalaisaloitelain 8 §:ssä säädetty oikeusministeriön verkkopalvelu perustuu käytännössä pääosin verkkopankkitunnusten käyttöön. Aikuisväestöllä verkkopankkitunnukset ovat jo hyvin laajasti käytössä, mutta alaikäisillä näin ei välttämättä ole. Nykyisen verkkokeräysjärjestelmän toimivuus alaikäisten osalta edellyttäisi selvittämistä ja mahdollisesti uudenlaisia ratkaisuja, jos aloiteoikeuden ikärajaa alennettaisiin.

Lisäksi olisi selvitettävä, liittyykö nykyisiin Väestörekisterikeskuksen käytäntöihin aloitteen kannatusilmoitusten tarkastamisessa sellaisia näkökohtia, jotka olisi otettava huomioon aloiteikärajaa alennettaessa. Väestörekisterikeskus tarkastaa kansalaisaloitelain 9 §:n mukaisesti kannatusilmoitusten oikeellisuuden ja kelpoisuuden. Käytännössä tarkastus tapahtuu vertailemalla allekirjoitustietoja väestötietojärjestelmään ja tarvittaessa myös muulla sopivalla tavalla.

Kansalaisaloitelain 3 §:ssä säädetään aloitteen vireillepanijasta ja tämän velvoitteesta nimetä vähintään yksi edustaja ja varaedustaja viranomais- ja muuta yhteydenpitoa varten. Vireillepanijana voi lain mukaan olla yksi tai useampi äänioikeutettu Suomen kansalainen. Oikeushenkilö ei voi toimia aloitteen vireillepanijana. Vireillepano-oikeus kuuluu siten lain mukaan kaikille niille, jotka voivat allekirjoittaa aloitteen. Vireillepanijaan ja edustajaan kohdistuu laissa useita toimintavelvoitteita ja vastuita. Heihin voi kohdistua myös rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu. Laskettaessa kansalaisaloitteen ikäraja 15 vuoteen olisi pohdittava, kytketäänkö vireillepano-oikeus edelleen samoihin edellytyksiin kuin aloitteen allekirjoittaminen.

4.3 Nuorten omat näkemykset ja nuorten osallistumisen tukeminen

Nuorten omia näkemyksiä kansalaisaloiteoikeuden ikärajan alentamisesta ei ole nimenomaisesti selvitetty. Viime vuosina on tehty joitakin kyselytutkimuksia, joissa on selvitetty nuorten suhtautumista äänioikeusikärajan laskuun (ks. tarkemmin Äänioikeusikärajatyöryhmän raportti. Oikeusministeriön mietintöjä 49/2010. s. 40–41). Nuorten omat näkemykset näyttäisivät hieman vaihtelevan.

Vuonna 2004 tehdyn tutkimuksen mukaan lähes puolet 15–17-vuotiaista nuorista vastusti äänioikeusikärajan alentamista. Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssin toteuttamassa kyselyssä vuonna 2009 alle 18-vuotiaista vastaajista 60 prosenttia puolsi äänioikeusikärajan alentamista joko kaikissa vaaleissa tai ainakin kuntavaaleissa. Vuoden 2013 Nuorisobarometrissa kuntavaalien äänioikeusiän alentamista 16 vuoteen vastusti 63 prosenttia 15–29-vuotiaista, mutta kannatti 54 prosenttia 15–17-vuotiaista.

Nuorten äänestysaktiivisuutta koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että muutamissa nuoren ensimmäisissä vaaleissa omaksuttu taipumus äänestää tai jättää äänestämättä jatkuu usein myös tulevilla vaaleilla. Tältä osin näyttäisi olevan erityisen tärkeää, kuinka mielekkäänä osallistuminen näyttäytyy nuoren ensimmäisissä vaaleissa. Äänestysaktiivisuus näyttäisi myös olevan korkeampaa niiden nuorten kohdalla, jotka pääsevät äänestämään heti täytettyään 18 vuotta. Tuoreessa Itävaltaa koskevassa tutkimuksessa on myös havaittu, että ensimmäiseen äänestämiseen liittyvä innostus on selvästi korkeampaa 16-vuotiailla kuin 18–20-vuotiaille ensi kertaa äänestävillä (Zeglovits & Aicholzer 2014. Ks. tarkemmin dosentti, akatemiaturkija Hanna Wassin lausunto työryhmälle, maaliskuu 2014.).

Äänioikeusikärajan alentamisesta on Suomessa saatu kokemuksia vuoden 2010 kirkollisvaaleissa. Nuorten äänestysaktiivisuus oli vaaleissa kohtuullisen hyvä, vaikkakin 16–17-vuotiaiden äänestysprosentti (15,2 %) jäi hieman alhaisemmaksi kuin vaalien yleinen äänestysprosentti (17,0 %).

Nuorten yhteiskunnallista osallistumista voidaan tukea monin eri tavoin. Ääni- ja äänestys-oikeuden tai aloiteoikeuden ikärajan alentaminen ei siten ole yksinomainen keino. Kuntahallinnon nuorisovaltuustot ja eduskunnan nuorisoparlamentti ovat jo vakiintuneita toimintamuotoja. Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus, että kunnille säädetään nimenomainen velvoite asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten osallistumista tukeva toimielin ja velvoite huolehtia sen toimintaedellytyksistä. Lisäksi kuntien tulisi kuntastrategiassaan ottaa huomioon kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Nuorisojärjestöjen toiminnan tukeminen sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla kuuluu myös tähän kokonaisuuteen. Lisäksi demokratiakasvatuksen ja opetussuunnitelmien kehittämisellä voidaan opetustoimen alalla vahvistaa nuorten osallistumistaitoja ja -tahtoa. Vaalitiedotuksessa nuorten tulisi edelleen olla erityisenä kohderyhmänä muiden vähän osallistuvien väestöryhmien ohella. Esimerkiksi ensi kertaa äänestävälle lähetetään nykyisin erillinen kirje kaikissa vaaleissa. Myös puolueet ja valitsijayhdistykset voivat ottaa kampanjoissaan nuoret erityisesti huomioon. Erilaisia äänestysaktiivisuutta tukevia viestintätapoja ja osallistumiseen liittyviä verkkopalveluja kehitetään edelleen.

4.4 Työryhmän johtopäätökset

Uusi kansalaisaloiteinstituutio on nyt ollut käytössä hieman yli kahden vuoden ajan. Sitä koskevat valtiosääntöiset ja muut ratkaisut ovat siten vielä varsin tuoreita. Työryhmä on vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia koskevia kysymyksiä selvittäessään päätenyt muilta osin sellaisiin ehdotuksiin, joista ei aiheudu tarvetta tarkistaa perustuslain säännöksiä. Työryhmä ei tämän vuoksi pidä perusteltuna avata perustuslakia pelkästään kansalaisaloitteen osalta ottaen huomioon myös sen, että näiden säännösten voimaantulosta on kulunut vain lyhyen aikaa. Työryhmän mielestä perustuslain tarkistaminen tässä vaiheessa ei myöskään olisi yhdenmukaista niiden reunaehtojen kanssa, jotka perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään asettanut perustuslain muuttamiselle (ks. jakso 4.2.).

Kansalaisaloite on uutena instituutiona vasta vaiheessa, jossa se kerää uskottavuuttaan edustuksellista demokratiaa täydentävänä osallistumisen välineenä. On vielä liian aikaista tehdä johtopäätöksiä uuden järjestelmän toimivuudesta ja mahdollisista tarkistustarpeista. Työryhmän käsityksen mukaan asiassa tulisi edetä siten kuin valtioneuvoston demokratiapoliittisessa selonteossa todetaan eli seuraavalla vaalikaudella tulisi laatia arvio kansalaisaloiteinstituution ja sitä koskevan lainsäädännön toimivuudesta. Vasta tämän arvion perusteella voidaan tehdä johtopäätökset mahdollisista tarkistustarpeista.

5 KUNNALLISEN KANSANÄÄNESTYKSEN JÄRJESTÄMINEN VAALIEN YHTEYDESSÄ

5.1 Nykytila

Neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain (656/1990, jatkossa menettelylaki) 2 §:n 1 momentin mukaan kansanäänestys toimitetaan kunnanvaltuuston määräämänä sunnuntaina. Äänestystä ei kuitenkaan voida määrätä toimitettavaksi uudenvuodenaattona tai -päivänä, loppiaisenä, ensimmäisenä pääsiäispäivänä, vapunaattona tai -päivänä, helluntaipäivänä, itsenäisyyspäivänä taikka jouluaattona tai ensimmäisenä tai toisena joulupäivänä. Äänestystä ei saa määrätä toimitettavaksi myöskään kunnallisvaalien, valtiollisten vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan äänestys toimitetaan äänestysalueittain noudattaen vaalilain (714/1998) 8 §:n nojalla viimeksi määrättyä äänestysaluejakoa. Valtuusto voi kuitenkin päättää, että useammalla äänestysalueella on yhteinen äänestyspaikka. 3 momentin mukaan äänestykseen voidaan osallistua myös ennakolta kirjeitse (kirjeäänestys).

Kielto määrätä kunnallinen kansanäänestys toimitettavaksi yleisten vaalien tai valtiollisten kansanäänestysten yhteydessä nähtiin menettelylakia säädettäessä tarkoituksenmukaiseksi vaalien häiriöttömän kulun turvaamiseksi. Lisäksi haluttiin välttää kansanäänestyksen aiheen muodostumisen korosteiseksi kunnallisvaaliteemaksi. Arvioitiin myös, että valtiollisten vaalien ja valtiollisen kansanäänestyksen yhteyteen kunnallinen kansanäänestys ei soveltuisi paikallisen luonteensa vuoksi (HE 136/1989 vp).

Menettelylain voimassaoloaikana on järjestetty noin 60 neuvoa-antavaa kunnallista kansanäänestystä. Kunnalliset kansanäänestykset ovat useimmiten koskeneet kuntaliitoksia. Kansanäänestyksiä on järjestetty myös esimerkiksi kunnan nimestä tai tiejärjestelyistä. Suurimmassa osassa tapauksista valtuuston päätös asiassa on ollut kansanäänestystuloksen mukainen. Suurimmat kaupungit, kuten Turku, Tampere tai Helsinki, eivät toistaiseksi ole järjestäneet kunnallisia kansanäänestyksiä.

Äänestysoikeutettu voi kunnallisessa kansanäänestyksessä äänestää joko äänestyspäivänä äänestyspaikassa tai ennakolta kirjeitse. Kirjeäänestys toisin sanoen korvaa yleisissä vaaleissa ennakkoäänestyspaikoilla tapahtuvan ennakkoäänestyksen. Kirjeäänestystä on käyttänyt kunnallisissa kansanäänestyksissä keskimäärin noin 80–90 % äänestäneistä.

Helsingin kaupunki on 25.11.2013 tehnyt oikeusministeriölle esityksen kunnallisia kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Helsingin kaupunki toi esiin kirjeäänestyksen suuret kustannukset sekä kansanäänestykselle säädettyjen määräaikojen ongelmallisuuden erityisesti isoissa kaupungeissa. Koska kirjeäänestysasiakirjojen on saavuttava perille kunnan keskusvaalilautakunnalle viimeistään äänestyspäivää edeltävänä perjantaina klo 19, luetteloa äänestysoikeutetuista ei ehdittäisi suuresta äänestäjäjoukosta luotettavasti laatia ennen äänestyspäivää. Ongelmien ratkaisemiseksi Helsingin kaupunki esittää, että kunnallisen kansanäänestyksen voisi järjestää myös vaalien yhteydessä ja vaaleissa noudatettavalla menettelyllä.

Niissä kunnissa, joissa kunnallisia kansanäänestyksiä on viimeisen kymmenen vuoden aikana järjestetty, kustannukset ovat olleet keskimäärin 2,74 euroa äänioikeutettua kohden. Lisäksi kunnat ovat arvioineet, että kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen vie jonkin verran oman henkilöstön työaikaa. Kuluista suurin osa aiheutuu äänestysmateriaalin laatimisesta.

Valtioneuvoston 13.3.2014 antamassa demokratiapoliittisessa selonteossa linjataan, että kunnallisia kansanäänestyksiä tulisi järjestää enemmän. Kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen on hyvä keino parantaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Kansanäänestysten järjestäminen voisi helpottua ja tulla nykyistä edullisemmaksi, mikäli kiellosta järjestää kansanäänestys kunnallisvaalien yhteydessä luovutaan. Sillä, että kansanäänestyksen aihe voi nousta keskeiseksi kunnallisvaaliteemaksi, saattaisi olla myönteinen vaikutus äänestysaktiivisuuteen.

5.2 Nettiäänestyksen käyttöönotto

Oikeusministeriö on asettanut 15.11.2013 alkavaksi ja 30.1.2015 päättyväksi toimikaudeksi työryhmän valmistelemaan nettiäänestyksen käyttöönottoa Suomessa toimitettavissa vaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä.

Ensimmäiseksi työryhmän tehtävänä on selvittää neuvoo-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetun lain (656/1990) uudistamistarpeet ja laatia ehdotus lain muuttamiseksi ottaen erityisesti huomioon seuraavat tavoitteet:

1. kansanäänestys voitaisiin kunnan niin päättäessä toimittaa myös siten, että äänestäjä voisi halutessaan äänestää netissä; sekä
2. kansanäänestyksen toimittamista koskeva aloite voidaan laatia ja allekirjoittaa myös sähköisesti tietoverkon välityksellä.

Toiseksi työryhmä perehtyy olemassa oleviin tai kehitteillä oleviin nettiäänestysratkaisuihin. Työryhmän tulee arvioida nettiäänestyksen käyttöönoton valmisteluun tarvittavia resursseja, käyttöönoton mahdollista aikataulua sekä nettiäänestykseen liittyviä riskejä ja niiden vaikutuksia suhteessa nettiäänestyksen hyötyihin.

Nettiäänestystä ja kirjeäänestystä voidaan pitää monelta osin vertailukelpoisina äänestystapoina. Molemmista äänestäminen tapahtuu valvomattomissa olosuhteissa ja äänestäjä on pääosin itse vastuussa äänestystapahtuman luotettavuudesta. Koska kunnalliset kansanäänestykset ovat neuvoa-antavia ja niissä on jo laajasti käytössä kirjeäänestys, on nettiäänestyksen käyttöönotolle kunnallisissa kansanäänestyksissä yleisiä vaaleja matkittava malli kynnys.

Nettiäänestystyöryhmä on keväällä 2014 kuullut eri alojen asiantuntijoita sekä selvittänyt markkinoilla olevien nettiäänestysjärjestelmien ominaisuuksia teknisen vuoropuhelun avulla. Työryhmä on 31.5.2014 mennessä annettavassa väliraportissaan ottanut kantaa nettiäänestyksen käyttöönoton edellytyksiin kunnallisissa kansanäänestyksissä.

5.3 Työryhmän ehdotus

Työryhmä katsoo, että kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen kunnallisvaalien yhteydessä voi olla tarkoituksenmukaista, eikä sitä ainakaan ole aihetta kieltää. Kunnallisten kansanäänestysten järjestäminen kunnallisvaalien yhteydessä voisi edistää kansanäänestysten käyttöä kunnissa, sillä se vähentäisi jonkin verran äänestyksistä kunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Äänestäjän näkökulmasta vaalien ja kansanäänestysten samanaikainen järjestäminen voi tuntua monimutkaisemmalta kuin erilliset äänestystapahtumat. Tämä riski korostuisi, mikäli kahdessa samanaikaisesti toimitettavassa vaalissa/äänestyksessä olisi erilaiset äänestystavat. On myös otettava huomioon, että äänestäjän olisi yleisissä vaaleissa äänestääkseen joka tapauksessa mentävä ennakko- tai vaalipäivän äänestyspaikalle, jolloin kirjeäänestyksen järjestäminen muiden äänestystapojen rinnalla aiheuttaisi kunnalle pelkästään ylimääräisiä kuluja.

Mikäli kunnallisissa kansanäänestyksissä, jotka toimitetaan vaalien yhteydessä, äänestettäisiin ainoastaan vaaleissa käytössä olevilla äänestystavoilla, kunnalle tulisi jonkin verran säästöä siitä, ettei sen tarvitsisi erikseen valmistaa kirjeäänestyksen vaalikuoria, lähetekuoria eikä lähetekirjeitä. Lisäksi saman menettelyn käyttäminen yhtä aikaa järjestettävissä äänestystapahtumissa vähentäisi äänestäjien väärinymmärrysten vaaraa. Tästä syystä vaalien yhteydessä järjestettävissä kunnallisissa kansanäänestyksissä voitaisiin luopua kirjeäänestysmenettelystä. Kunnalle aiheutuisi yhdistämisestä huolimatta kustannuksia kansanäänestyksen taustamateriaalin laatimisesta ja sen jakelusta kunnan äänestyspaikoille sekä kansanäänestyksen ilmoituskortin sekä äänestyslippujen laatimisesta. Kirjeäänestys luonnollisesti voisi jäädä menettelyksi niissä tapauksissa, kun kansanäänestys toimitettaisiin nykyiseen tapaan vaaleista erillisenä.

On mahdollista, että useat kunnat järjestäisivät kansanäänestyksen samojen vaalien yhteydessä. Jos tällöin kansanäänestyksissä voisi äänestää ennakoon missä tahansa yleisessä ennakkoäänestyspaikassa, jokaisessa maan ennakkoäänestyspaikassa tulisi olla usean eri kunnan erilaisia äänestyslippuja, mikä lisäisi inhimillisten virheiden riskiä sekä järjestävän kunnan kustannuksia huomattavasti. Järjestyksen ylläpitoa sekä kustannusten hallintaa näissä tapauksissa helpottaisi, jos kansanäänestyksen ennakkoäänestys järjestettäisiin vain asianomaisen kunnan alueella.

Työryhmä ehdottaa, että kunnallisvaalien yhteydessä toimitettavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä ennakkoäänestys järjestettäisiin ainoastaan kyseisen kunnan alueella. Kunnallinen kansanäänestys on aina neuvoa-antava, minkä vuoksi väliaikaisesti koko ennakkoäänestysajan ja vaalipäivän ajan poissa omalta paikkakunnalta olevien jäämisen ilman äänestysmahdollisuutta ei voitane katsoa muodostuvan merkittäväksi ongelmaksi. Vastaavasti nykyisin käytössä olevan kirjeäänestysmenettelyn ollessa kyseessä esimerkiksi pitkä lomamatka voi tosiasiallisesti estää äänestysoikeuden käyttämisen. Todettakoon vielä, että ennakkoäänestys järjestetään vain asianomaisen kunnan alueella myös valituksen johdosta uudelleen toimitettavaksi määrätyissä kunnallisvaaleissa, vaalilain 158 §:n mukaisissa täydennysvaaleissa ja kuntarakennelain 24 §:n mukaisesti järjestettävissä kunnallisvaaleissa.

Kansainvälisesti ei ole kattavaa tutkimusta siitä, minkälaisia vaikutuksia kansanäänestysten ja vaalien yhdistämisellä on äänestäjien aktiivisuuteen, valintoihin ja lopulta vaalitulokseen. Suuntaa-antavia havaintoja on kuitenkin tehty. Esimerkiksi Sveitsin kansanäänestyspäivien äänestysvilkkauksen on todettu riippuvan siitä, onko äänestyskysymysten joukossa sellainen voimakkaasti politisoitunut kysymys, joka aktivoi ihmiset urnille.² Äänestysaktiivisuuden kasvu kunnallisvaaleissa on yksi mahdollisista hyödyistä, joita kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisellä kunnallisvaalien yhteydessä voitaneen saavuttaa.

Työryhmä katsoo, että kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen valtiollisten vaalien yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista. Vaaliteemat olisivat tällöin keskenään hyvin erilaiset. Hallinnolliset menettelyt ovat myös yksinkertaisemmat järjestettäessä kunnallinen kansanäänestys kunnallisvaalien yhteydessä verrattuna äänestyksen järjestämiseen valtiollisten vaalien yhteydessä. Esimerkiksi äänioikeus määräytyy eri tavoin kunnallisvaaleissa ja valtiollisissa vaaleissa. Vastaavasti valtakunnallinen kansanäänestys voidaan voimassa olevan lainsäädännön (laki menettelystä neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä 571/1987) mukaan toimittaa valtiollisten vaalien yhteydessä tai vaaleista erillisenä, ei kunnallisvaalien yhteydessä. Nettiäänestyksen käyttöönotto saattaa helpottaa osaltaan kunnallisten kansanäänestysten teknistä järjestämistä, minkä johdosta kunnilla voi olla tulevaisuudessa nykyistä vähemmän kiinnostusta kunnallisen kansanäänestyksen järjestämiseen vaalien yhteydessä.

² Ks. professori Maija Setälän lausunto työryhmälle 25.3.2014.

Nykyisellään kunta perustaa äänioikeutetuista kunnallisen kansanäänestykseen äänioikeusrekisterin. Mikäli kunnallinen kansanäänestys järjestetään yhtäaikaaisesti kunnallisvaalien kanssa, tulisi pyrkiä siihen, että Väestörekisterikeskus perustaisi yhden äänioikeusrekisterin kunnallisvaaleja varten ja että tähän samaan rekisteriin merkittäisiin myös kansanäänestyksen äänioikeudet.

Tavoitteena olisi, että Väestörekisterikeskus lähettäisi äänioikeutetuille yhden postilähettyksen, jossa olisi kaksi erillistä ilmoitusta äänioikeudesta, yksi vaaleja varten ja toinen kansanäänestystä varten. Kunta huolehtisi äänestyksen taustamateriaalin painattamisesta ja yhteistyön tekemisestä Väestörekisterikeskuksen kanssa niin, että materiaali voitaisiin lähettää kansanäänestyksen ilmoituskortin mukana.

Työryhmä katsoo, että kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen kunnallisvaalien yhteydessä tulee sallia. Yhtäaikaisesti vaalien kanssa järjestettävässä kunnallisessa kansanäänestyksessä tulisi olla yhtenäiset menettelyt vaalien kanssa, mikä tarkoittaisi kirjäänestysmahdollisuuden poissulkemista tällaisista äänestyksistä. Yhtenäisten menettelyjen vaatimuksesta seuraisi myös se, että nettiäänestys ei olisi mahdollista vaalien yhteydessä järjestettävissä kunnallisissa kansanäänestyksissä, ellei nettiäänestystä olisi otettu käyttöön myös yleisissä vaaleissa.

Työryhmä ei ole tässä yhteydessä laatinut hallituksen esitystä menettelylain muuttamiseksi. Toukokuun lopussa 2014 annettavan nettiäänestystä valmistelevan työryhmän väliraportin antamisen jälkeen on tarkoituksenmukaisinta arvioida, minkälaisia muutoksia menettelylakiin aiheutuu mahdollisesta nettiäänestyksen käyttöönotosta. Nettiäänestykseen liittyvät muutokset sekä kunnallisten kansanäänestysten ja kunnallisvaalien yhdistämisestä aiheutuvat muutokset on tarkoituksenmukaisinta käsitellä samalla kertaa.

6 EHDOKKUUS PERÄKKÄISISSÄ EDUSKUNTA- JA EUROPARLAMENTTIVAALEISSA

Eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostunut toimikunta totesi 24.10.2013 muun muassa, että europarlamenttivaalien osalta tulisi selvittää peräkkäisistä eduskunta- ja europarlamenttivaaleista aiheutuvien ongelmien ratkaisuvaihtoehtoja, vähimmäisratkaisuna europarlamenttivaalien ehdokashakemusten määräajan myöhentämistä siten, että sama henkilö voi tehdä päätöksensä asettua ehdolle eurovaaleissa vielä eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen.

Jos eduskuntavaalit toimitetaan lähivuosinakin säännönmukaisina ajankohtina, seuraavat eduskuntavaalit ovat vuonna 2015 ja sitä seuraavat vuonna 2019. Europarlamenttivaalit (EP-vaalit) toimitetaan aina joka viides vuosi, nyt kuluvana vuonna 2014 ja sitä seuraavat vuonna 2019. Mikäli eduskuntavaalit toimitetaan säännönmukaisessa aikataulussa, eduskuntavaalien vaalilain mukaiseksi vaalipäiväksi vuonna 2019 tulisi pääsiäispäivän 21.4. sijasta 14.4.

Europarlamenttivaalien ajankohta määräytyy europarlamenttivaalien vaalisäädöksen 76/787/EHTY, ETY, Euratom 10 ja 11 artikloiden nojalla. EP-vaalien säännönmukainen vaalipäivä Suomessa olisi 9.6.2019, mutta koska kyseiseen viikonloppuun osuu heluntai, EU:n neuvosto siirtänee – kuten se teki myös vuoden 2014 vaalien osalta – vaalipäivän taas muuhun ajankohtaan. EU:n vaalisäädöksen mukaan uusi ajankohta voi olla enintään kahta kuukautta aiemmin tai enintään yhtä kuukautta myöhemmin. Jos ajankohta olisi sama, joka määrättiin vuodelle 2014, vuonna 2019 se olisi 26.5.2019.

Europarlamenttivaalien ajankohta voi periaatteessa olla mitä vain aikavälillä 9.4.–9.7.2019 neuvoston yksimielisesti niin päättäessä. Poikkeaminen säännönmukaisesta vaalipäivästä 9.6. vaatii aina 28 jäsenvaltion yksimielisen kannan, joten Suomikin pystyy halutessaan vaikuttamaan uuteen ajankohtaan. Päätös vuoden 2019 vaalien ajankohdasta tulee tehdä neuvostossa viimeistään kesäkuussa 2018.

Jos eduskuntavaalit ovat 14.4. ja EP-vaalit 26.5., vaalipäivien väliin jää 41 päivää. Vuonna 1999 eduskuntavaalit olivat 21.3. ja EP-vaalit 13.6., ja silloin väliin jäi 83 päivää. Suomi on kannattanut EP-vaalien vaalipäivän siirtoa toukokuulle, koska toukokuussa järjestettävissä vaaleissa on katsottu olevan parempi äänestysaktiivisuus kuin kesäkuussa järjestettävissä.

Vaalilain 171 §:n mukaan ehdokashakemus EP-vaaleihin on jätettävä viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää. Mikäli vaalit järjestetään yllä kuvatussa todennäköisessä aikataulussa, europarlamenttivaalien ehdokasasettelu päättyisi päivää ennen eduskuntavaalien tuloksen vahvistamista.

Europarlamenttivaalien vaalisäädöksen 76/787/EHTY, ETY, Euratom 8 artiklan mukaisesti vaalit toimitetaan kussakin jäsenvaltiossa kansallisten säännösten mukaan. Ehdokasasettelun määräaika on siis kansallisesti päätettävissä.

Nykyinen vaalilainsäädäntö ei ole esteenä sille, että silloinkaan, kun eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit järjestetään peräkkäin, puolue asettaa samoja ehdokkaita molempiin vaaleihin. Työryhmä katsoo, etteivät vaalilaissa säädetyt ehdokasasettelun määräajat välttämättä vaikeuta puolueiden ehdokasasettelun toteuttamista silloinkaan, kun eduskunta- ja europarlamenttivaalit toimitetaan saman kevään aikana hyvin lähellä toisiaan. Suomen pidemmän aikavälin tavoitteena voisi olla europarlamenttivaalien aikais-taminen, jolloin voitaisiin arvioida mahdollisuutta järjestää europarlamentti- ja eduskun-tavaalit tai kunnallisvaalit samanaikaisesti niiden osuessa samalle vuodelle.

Mikäli halutaan sallia ehdokkuudesta päättäminen europarlamenttivaaleissa vasta edus-kuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen, vaalilain 171 §:ää on muutettava. Tällöin voisi olla tarkoituksenmukaisinta pidentää ilmoittautumisajankohtaa kohdennetusti eduskuntavaalien ja europarlamenttivaalien osuessa samalle vuodelle. Esimerkiksi vuot-ta 2019 koskien mahdollinen muutos voitaisiin toteuttaa syksyllä 2018, kun vaalipäivä on päätetty ja nähdään, jääkö eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisen ja europarla-menttivaalien vaalipäivän väliin yli 40 päivää.

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi
vaalilain muuttamisesta**

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että kunnallisvaalien toimittaminen siirretään huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin. Kunnallisvaalien vaalipäivä olisi sama kuin nykyisin eduskuntavaalien vaalipäivä. Kunnallisvaalit ja eduskuntavaalit kuitenkin vuorottelisivat kahden vuoden välein eikä niitä siten järjestettäisi samanaikaisesti. Tarkoituksena on, että valtuustojen toimikausi alkaisi kesäkuun alussa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Kunnallisvaalien ajankohta on nykyisin lokakuun neljäs sunnuntai. Vaalipäivä määräytyy vaalilain (714/1998) 144 §:n perusteella eikä kunnallisvaalien ajankohdasta säädetä perustuslain tasolla tai kuntalaissa (365/1995). Kuntalaissa säädetään valtuuston toimikauden alkamisesta ja sen pituudesta. Kuntalain 9 §:n mukaan valtuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Valtuuston toimikausi määräytyy näin alkamaan kalenterivuoden alusta. Valtuusto toimii yhtäjaksoisesti eikä sen toimintakausi jakaudu samalla tavoin istuntokausiin kuin eduskunnan vaalikausi valtiopäiviin. Valtuuston toimikausi on myös kiinteästi neljän vuoden pituinen.

Vuoden 1917 kunnallisen vaalilain mukaan kunnallisvaalit järjestettiin joulukuussa. Joulukuuta pidettiin huonojen säiden vuoksi äänestystä hankaloittavana ajankohtana, ja vuonna 1950 kunnallisvaalit siirrettiin lokakuun ensimmäiseen sunnuntaihin ja sitä seuraavaan maanantaihin. Vuonna 1990 siirryttiin valtiollisten vaalien tavoin yksipäiväisiin vaaleihin, ja vaalipäiväksi säädettiin vaaliteknisistä syistä lokakuun kolmas sunnuntai. Vuoden 1998 vaalilaissa kunnallisvaalien vaalipäiväksi muutettiin lokakuun neljäs sunnuntai. Valtuustojen toimikausi oli alun perin kolme vuotta, mutta eduskunnan vaalikauden muututtua kolmesta vuodesta neljään vuoteen vuonna 1954 pidennettiin myös valtuustojen vaalikausi neljään vuoteen vuonna 1955.

Kunnallisvaalien ja eduskuntavaalien ajankohdat ovat Suomessa aina eronneet toisistaan. Vaalien yhdistämistä on pohdittu useain kertaan, mm. Kansanvalta 2007-toimikunnan mietinnössä (KM 2005:1, s. 47), mutta ajatus vaalien yhdistämisestä on torjuttu ja pitäydytty vaalien erillisyyden periaatteeseen. Yhtenäisen vaalipäivän käyttöönottoa (ilman samanaikaisia vaaleja) ei ole aikaisemmissa vaiheissa pohdittu.

Eduskuntavaalien ja tasavallan presidentin vaalin vaalipäiviä muutettiin vuonna 2010. Vaalilain 107 §:n (431/2010) mukaan eduskuntavaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai. Jos huhtikuun kolmas sunnuntai olisi pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai, vaalipäivä olisi pääsiäispäivää edeltävä sunnuntai vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaisesti. Eduskuntavaalien ajankohdan muuttamista perusteltiin sillä, että huhtikuussa sää on yleensä otollisempi ulkona tapahtuvalle vaalikampanjoinnille ja että vaalipäivän sää on todennäköisesti myös äänestäjien kannalta suotuisampi kuin maaliskuussa (HE 8/2010 vp, s. 1).

Äänestysaktiivisuus on kunnallisvaaleissa laskenut merkittävästi pitkällä aikavälillä. Vuoden 2012 kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus laski jo 58,3 prosenttiin. Vaaliosallistuminen on Suomen kunnallisvaaleissa selvästi muita Pohjoismaita alemmalla tasolla. Kaikki vaaliosallistumista tukevat toimenpiteet ovat siten kannatettavia. Sääolosuhte-

den tai vaalien ajankohdan vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen ei sinänsä ole osoitettavissa selkeää tutkimusnäyttöä, mutta huhtikuun kolmannen sunnuntain muodostuminen yleiseksi vaalipäiväksi voi ehkä osaltaan tukea äänestäjien äänestämistottumuksen vakiintumista ja aktivoida äänestämättä jättäviä vaaliosallistumiseen.

Kunnallisvaalien nykyinen ajoittuminen lokakuulle merkitsee käytännössä sitä, että vanha valtuusto päättää uuden valtuuston ensimmäisen vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Uusi valtuustohan on valittu syysvaaleissa, ja se aloittaa toimintansa kalenterivuoden alusta. Kunnan tilivuosi on kalenterivuosi. Uuden valtuuston vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi ja vaalien tuloksen heijastumiseksi aikaisempaa välittömämmin kunnan toimintaan olisi kunnallisvaalien aikaistaminen keväälle nykyistä parempi vaihtoehto. Tällöin vaaleissa valittu uusi valtuusto pääsisi päättämään seuraavan vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta. Jos kuntavaalit järjestettäisiin huhtikuussa, valtuuston toimikausi voisi alkaa jo kesäkuun alusta.

Kunnallisvaalien ajankohdan siirto keväälle ja valtuuston toimikauden muuttaminen kesken vuotta kesäkuussa alkavaksi edellyttävät vaalilain ja kuntalain muuttamista. Valtuuston toimikauden muutoksesta aiheutuu myös jonkin verran muuta tarkistustarvetta kuntalakiin.

2 Ehdotetut muutokset

Vaalilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kunnallisvaalit siirretään toimitettaviksi huhtikuun kolmantena sunnuntaina. Kunnallisvaalien vaalipäivä olisi sama kuin nykyisin eduskuntavaalien vaalipäivä. Kunnallisvaalit ja eduskuntavaalit vuorottelisivat kahden vuoden välein eikä kyse siten olisi samanaikaisesti järjestettävistä vaaleista. Huhtikuun kolmannesta sunnuntaista muodostuisi näin yleinen vaalipäivä.

Esityksessä ehdotetaan, että kunnallisvaalit järjestettäisiin ensimmäisen kerran huhtikuussa vuonna 2017. Vuoden 2016 säännönmukaiset kunnallisvaalit siirtyisivät siten vuoden 2017 huhtikuuhun, ja nykyisten vuoden 2016 lopussa toimikautensa päättävien valtuustojen toimikautta jatkettaisiin viidellä kuukaudella vuoden 2017 toukokuun loppuun.

Jos huhtikuun kolmas sunnuntai olisi pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai, vaalipäivä olisi pääsiäispäivää edeltävä sunnuntai nykyisen vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaisesti. Vuosina 2015–2025 huhtikuun kolmas sunnuntai on pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai vuosina 2017, 2019, 2022, 2023 ja 2025. Tämä merkitsee sitä, että vuosina 2017 ja 2025 kunnallisvaalit siirtyisivät pääsiäistä edeltävään sunnuntaihin.

Vaalilain 144 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kunnallisvaalien uudesta vaalipäivästä. Lisäksi vaalilain 150 §:n 1 momenttiin ja 157 §:n 1 momenttiin ehdotetaan eräisiin määräaikoihin liittyviä teknisiä tarkistuksia vaalipäivän muuttamisen johdosta.

Lain voimaantulosäännöksessä säädettäisiin seuraavien kunnallisvaalien järjestämisestä vuonna 2017. Nykyisten valtuustojen toimikauden jatkamisesta vuoden 2017 toukokuun loppuun säädettäisiin kuntalaissa, jota koskeva hallituksen esitys on eduskunnassa käsiteltävänä samanaikaisesti tämän esityksen kanssa. Kuntalakiesityksessä säädettäisiin myös yksittäisen valtuutetun mahdollisuudesta niin halutessaan tulla vapautetuksi valtuustopaikastaan jo vuoden 2016 lopussa, jolloin varavaltuutettu kutsuttaisiin hänen sijansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi eli vuoden 2017 toukokuun loppuun.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset äänestäjiin ja vaalien toimittamiseen

Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on laskenut varsin matalalle tasolle. Vaalien ajankohdan tai sääolosuhteiden vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen ei ole osoitettavissa selkeää tutkimusnäyttöä, mutta vaalien siirtyminen kevääseen voi parantaa kampanjointimahdollisuuksia ulkona ja vaalien näkyvyyttä kaupunkikuvassa, mikä osaltaan voi aktivoida äänestäjiä. Huhtikuun kolmannen sunnuntain muodostuminen yleiseksi vaalipäiväksi voi myös tukea äänestäjien äänestämistottumuksen vakiintumista. Pääsiäisen ajoittuminen tiettyinä vaalivuosina huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin tai sitä edeltävään sunnuntaihin tosin osittain heikentää ajatusta yleisestä vaalipäivästä. Pääsiäinen siirtää kunnallisvaalien vaalipäivää lähitulevaisuudessa vuosina 2017 ja 2025.

Vaalien toimittamiseen käytännössä vaalipäivän siirrolla kevääseen ei sinänsä ole merkittävää vaikutusta.

3.2 Vaikutukset kuntien toimintaan

Kunnallisvaalien siirtäminen keväälle parantaisi uuden valtuuston vaikutusmahdollisuuksia, jolloin vaalien tulos heijastuisi aikaisempaa välittömämmin kunnan toimintaan. Vaaleissa valittu uusi valtuusto pääsisi päättämään seuraavan vuoden talousarviosta ja kunnallisverosta, kun valtuuston toimikausi alkaisi jo kesäkuun alusta. Valtuuston toimikauden muutoksen vaikutuksia arvioidaan tarkemmin kuntalakiuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä.

3.3 Vaikutukset eduskuntavaaleihin

Ehdotettu kunnallisvaalien vaalipäivä, huhtikuun kolmas sunnuntai, olisi sama vaalipäivä kuin eduskuntavaaleilla. Määrättäessä perustuslain 26 §:n mukaisesti ennaikaiset eduskuntavaalit säännönmukainen vaalisykli, jossa eduskuntavaalit ja kunnallisvaalit vuorottelevat kahden vuoden välein, voisi rikkoutua. Ennaikaisten eduskuntavaalien jälkeen säännönmukaiset eduskuntavaalit toimitetaan neljäntenä vuonna, jollei tätä ennen määrätä uusia ennaikaisia eduskuntavaaleja (PeVM 10/1998 vp, s.14/T). Olisi siten mahdollista, että eduskuntavaalit ja kunnallisvaalit sattuisivat samalle vuodelle ja samaan vaalipäivään, jolloin vaalit toimitettaisiin samanaikaisesti.

Normaalin vaalisyklin säilyttäminen tällaisessa tilanteessa edellyttäisi, että uusi eduskunta valittaisiin ennaikaisissa vaaleissa hajotetun eduskunnan jäljellä olevaksi toimikaudeksi tai että hajotusvaalien aikaisten valtuustojen toimikausi lyhenisi tai pitenisi säännöspuolesta siten, että kunnallisvaalit ja eduskuntavaalit eivät sattuisi samalle vuodelle. Kumpakaan näistä ratkaisuvaihtoehdoista ei voida pitää toteuttamiskelpoisena. Eduskunnan toimikauden lyhentäminen ennaikaisten vaalien jälkeen edellyttäisi perustuslain muuttamista.

Ennaikaisten eduskuntavaalien määräämismahdollisuus koskee sellaisia erittäin poikkeuksellisia tilanteita, joissa poliittinen järjestelmä on vakavassa kriisissä. Eduskunta on edellyttänyt, että eduskunnan hajottamisen perusteena voi olla vain pitkäaikainen, lähinnä poliittisen hallituksen muodostamisvaikeutena ilmenevä parlamentaarinen kriisi tai muunlaisesta syystä eduskunnan toimintakykyyn tai kokoonpanoon kohdistuva kiistaton epäluulo ja yleensä myös oletus siitä, että eduskunnassa pidetään hajotusta laajasti aiheellisena (ks. HE 1/1998 vp, s. 82/II).

Tällaisessa poliittisessä kriisitilanteessa ei olisi suotavaa, että uusi eduskunta valittaisiin vain lyhyeksi toimikaudeksi. Tämä ei olisi omiaan auttamaan poliittisen kriisin ratkaisemisessa ja poliittisen päätöksenteon toimivuuden turvaamisessa. Vaalikauden lyhentäminen hajotusvaalien jälkeen merkitsisi myös kahta peräkkäistä lyhyttä vaalikautta ja lyhytaikaisia hallituksia. Lisäksi eduskunnan toimikauden lyhentäminen liittäisi hajotusvaalien määräämiseen sellaisia piirteitä ja vaikutuksia, joita siihen ei muutoin kuuluisi. Teknisloueinen tavoite säännönmukaisen vaalisyklin säilyttämiseksi ylittäisi näin muut valtiosäännön keskeiset periaatteet ja muuttaisi niiden sisältöä.

Myöskään valtuustojen toimikauden muuttaminen eduskunnan hajotustilanteiden varalta säädettyjen erityissäännösten perusteella ei olisi vaalisyklin säilyttämiseksi perusteltua. Puuttuminen tällä tavoin kunnan asukkaiden itsehallintoon voisi olla myös ongelmallista perustuslain kannalta.

Esityksessä ei edellä mainituista syistä ehdoteta säännönmukaisen vaalisyklin turvaamista erityisillä säännöksillä. Jos ennaikaiset eduskuntavaalit määrättäisiin ja jos niistä aiheutuisi vaalisyklin rikkoutuminen siten, että eduskuntavaalit ja kunnallisvaalit järjestettäisiin samanaikaisesti, olisi tällaisessa tilanteessa mahdollista järjestää palaaminen erillisiin vaaleihin lainsäädäntöteitse tietyllä aikavälillä.

4 Asian valmistelu

Kuntalain kokonaisuudistuksen valmisteluun liittyvä, valtiovarainministeriön asettama toimikunta esitti 24 päivänä lokakuuta 2013 päätösesityksissään muun muassa, että kunnallisvaalien ajankohta siirretään keväälle ja että vaalit toimitetaan huhtikuun kolmantena sunnuntaina, ns. kansanvallan viikonloppuna. Kunnallisvaaleja ja eduskuntavaaleja ei järjestettäisi toimikunnan esityksen mukaan samanaikaisesti, vaan kunnallisvaalit toimitettaisiin parittomana vuotena eduskuntavaalikauden puolella välissä. Toimikunta esitti, että vuoden 2016 kunnallisvaalit siirrettäisiin vuoden 2017 huhtikuuhun, ja että nykyistä valtuustokautta pidennettäisiin vajaalla puolella vuodella. Toimikunnan esityksen mukaan eduskuntavaalien aikataulu säilyisi ennallaan. Jos eduskunta hajotettaisiin kesken eduskunnan vaalikauden, seuraava eduskunta valittaisiin hajotetun eduskunnan jäljellä olevaksi toimikaudeksi ylimääräisissä vaaleissa toimikunnan esityksen mukaan.

Oikeusministeriö asetti 20 päivänä joulukuuta 2013 parlamentaarisen työryhmän selvittämään em. toimikunnan esitysten toteuttamista ja valmistelemaan mahdolliset lakiehdotukset. Toukokuussa 2014 valmistuneessa mietinnössään työryhmä puolsi em. toimikunnan ehdotusta kunnallisvaalien ajankohdan siirtämiseksi. Mietintö sisälsi hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen vaalilain muuttamisesta. Työryhmä ei ehdottanut muutoksia eduskunnan vaalikauteen mahdollisten ennen aikaisten vaalien jälkeen, vaan katsoi, että ennen aikaisissa eduskuntavaaleissa valitaan eduskunta säännönmukaiselle neljän vuoden vaalikaudelle riippumatta siitä, ajoittuvatko seuraavat eduskuntavaalit samaan vai eri vuoteen kunnallisvaalien kanssa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen kuntalaiksi ja eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi. Tarkoituksena on, että kuntalaissa valtuuston toimikausi säädettäisiin alkamaan kesäkuun alusta. Kuntalain siirtymä- ja voimaantulosäännöksissä säädettäisiin nykyisten valtuustojen toimikauden jatkumisesta vuoden 2017 toukokuun loppuun. Samoin säädettäisiin yksittäisen valtuutetun mahdollisuudesta niin halutessaan tulla vapautetuksi toimestaan vuoden 2016 lopussa, jolloin varavaltuutettu kutsuttaisiin hänen sijaansa jäljellä olevaksi toimikaudeksi eli vuoden 2017 toukokuun loppuun.

Lisäksi kuntarakennelakia tarkistettaisiin siten, että vuonna 2017 voimaan tulevilla mahdollisilla kuntaliitoksilla liitoskunnat voisivat järjestää kunnallisvaalit jo vuonna 2016 ja että tällöin valitun uuden kunnan valtuuston toimikausi ulottuisi vuoden 2021 toukokuun loppuun. Vuonna 2021 toimitettaisiin säännönmukaiset kunnallisvaalit. Vuoden 2017 huhtikuussa liitoskunnissa ei siten järjestettäisi lainkaan kunnallisvaaleja.

6 Voimaantulo

Lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015, samanaikaisesti eduskunnassa käsiteltävänä olevan uuden kuntalain kanssa. Ensimmäisen kerran kunnallisvaalit järjestettäisiin huhtikuussa vuonna 2017. Vuoden 2016 säännönmukaiset kunnallisvaalit siirtyisivät siten vuoden 2017 huhtikuuhun, ja nykyisten, vuoden 2016 lopussa toimikautensa päättävien valtuustojen toimikautta jatkettaisiin viidellä kuukaudella vuoden 2017 toukokuun loppuun.

Vuoden 2017 kunnallisvaalit siirtyisivät vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaisesti pääsiäispäivää edeltävään sunnuntaihin.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kunnallisvaalien ajankohdasta ja valtuustojen toimikaudesta ei säädetä perustuslain tasolla. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa säädetään oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä.

Ehdotusta nykyisten valtuustojen toimikauden pidentämisestä viidellä kuukaudella vuoden 2017 toukokuun loppuun on arvioitava perustuslain näkökulmasta. Ehdotus toimikauden pidentämisestä ei sinänsä sisälly nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen, vaan kuntalakiuudistusta koskevaan esitykseen. Nykyisten valtuustojen toimikauden pidentäminen on kuitenkin edellytys myös tässä esityksessä ehdotetulle kunnallisvaalien aikataululle, joten asiaa arvioidaan myös tämän esityksen yhteydessä.

Käsitellessään vaalilain muutosta, jossa oli kyse eduskuntavaalien ajankohdan siirtämisestä maaliskuulta huhtikuulle ja silloisen eduskunnan toimikauden pidentämisestä kuukaudella, perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 24 § asettaa eduskunnan vaalikausille nelivuotisen rytmin, mutta se ei säädä vaalikauden pituutta tarkoin neljäksi vuodeksi. Vaalipäivän siirrosta johtuva silloisen eduskunnan toimikauden pidentäminen oli valiokunnan mielestä siinä määrin vähäinen, ettei se ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (ks. PeVM 2/2010 vp, s. 2).

Edellä kuvatussa tapauksessa eduskunta pidensi lailla omaa toimikauttaan. Valtuustojen toimikauden pidentämisen osalta on käsillä erilainen tulkintatilanne. Erona on myös se, että valtuustojen toimikaudesta ei sinänsä ole säädetty perustuslain tasolla, vaan sääntely perustuu kuntalakiin ja vaalien ajankohdan osalta vaalilakiin. Lähtökohtaisesti tämä sääntely on siten tavallisen lain säätäjän harkinnassa. Tämän perusteella näyttäisi siltä, ettei kaavaillun vaaliaikataulun edellyttämä nykyisten valtuustojen toimikauden pidentäminen lailla olisi ongelmallista perustuslain kannalta. Toisaalta kunnan asukkaiden

itsehallinto ja siihen sisältyvä oikeus valita itse toimielimensä samoin kuin kuntavaltuustojen aseman legitimizeetti yleisesti ja valtuutettujen oikeusasema voivat kuitenkin perustella sitä, että lailla ei puututtaisi nykyisten valtuustojen toimikauteen.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys olisi tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan käsiteltäväksi seuraava lakiehdotus:

LAKIEHDOTUS

Laki

vaalilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 2 päivänä lokakuuta 1998 annetun vaalilain (714/1998) 144 §, 150 §:n 1 momentti ja 157 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 150 §:n 1 momentti laissa 496/2013, seuraavasti:

144 §

Vaalipäivä

Kunnallisvaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai.

150 §

Valitsijayhdistyksen perustaminen

Valitsijayhdistyksen perustamiseen ehdokkaan asettamiseksi kunnallisvaaleja varten tarvitaan vähintään kymmenen äänioikeutettua kunnan asukasta. Kunnassa, jonka asukasluku on väestötietojärjestelmässä vaalivuotta edeltävän vuoden marraskuun 30 päivän päättyessä olevien tietojen mukaan enintään 1 500, saa valitsijayhdistyksen kuitenkin perustaa vähintään kolme äänioikeutettua kunnan asukasta ja kunnassa, jonka asukasluku on yli 1 500, mutta enintään 2 000, saa valitsijayhdistyksen perustaa vähintään viisi äänioikeutettua kunnan asukasta.

157 §

Valtuutettujen valitseminen vaaleja toimittamatta

Jos vaaleja varten hyväksytyjä ehdokkaita on yhtä paljon kuin valittavia valtuutettuja, ei vaaleja toimiteta, vaan kunnan keskusvaalilautakunta julistaa huhtikuun kolmantena sunnuntaina pidettävässä kokouksessa, että valtuutetuiksi on valittu hyväksytyt ehdokkaat. Jos ehdokkaita on vähemmän kuin vaaleissa on valittava valtuutettuja, valtuutettujen lukumäärä jää toistaiseksi vajaaksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaantulon jälkeen seuraavat kunnallisvaalit toimitetaan vuonna 2017 siten kuin vaalilaissa säädetään.





OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091
ISBN 978-952-259-385-6 (nid.)
ISBN 978-952-259-386-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.om.fi