

## Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 27.4. 2004 Kansanvalta 2007 - toimikunnan, jonka tehtävänä oli selvittää ja arvioida edustuksellisen demokratian tilaa ja sen toimintaan liittyviä eräitä periaatteellisia kysymyksiä sekä tehdä kehittämisehdotuksia suomalaisen kansanvallan vahvistamiseksi.

Toimikunta on ollut yksi hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman hankkeista. Sen tuli saada työnsä valmiiksi 31.5.2005 mennessä.

Kansanvalta 2007 –toimikunnan tehtävänä on ollut selvittää ja arvioida sekä tehdä kehittämisehdotuksia erityisesti seuraavista kysymyksistä:

- 1) Suomalaisen politiikan toimintaedellytysten ja sisällöllisten edellytysten vahvistaminen
  - 1.1.Miten vahvistetaan suomalaisen puoluejärjestelmän kansanliikeluonnetta?
  - 1.2.Miten voidaan vahvistaa puolueiden pitkäjänteistä aatepoliittista ohjelmatyötä ja kansalaisten innostamista yhteiskunnalliseen keskusteluun?
- 2) Millä kuntien ja valtiovallan toimenpiteillä voidaan nykyistä olennaisesti enemmän vaikuttaa kansalaisten äänestysaktiivisuuteen? Pohdittavia kysymyksiä ovat esimerkiksi kansalaisten tietoisuuden lisääminen vaaleista ja vaikutuskanavista poliittisessa toiminnassa sekä vaalien käytännön järjestelyt (mm. äänestyspaikat).
- 3) Onko mahdollista sallia äänestäminen yleisissä vaaleissa muuallakin kuin äänestyspaikassa vaaliviranomaisen edessä, esimerkiksi sähköisesti? Mitä vaikutuksia äänestämismenettelyjen mahdollisella sähköistämällä olisi vaalien luottamusmiesorganisaation merkitykseen ja toimintaan?
- 4) Millä tavoin kunnallisessa päätöksenteossa voidaan vahvistaa luottamushenkilöiden toimintamahdollisuuksia ja sitä kautta edustuksellisen demokratian toimivuutta?
- 5) Onko nykyinen vaalijärjestelmämme riittävän toimiva äänestäjä-edustajasuhteen näkökulmasta? Suoritetaan vertailu Suomen ja muiden keskeisten eurooppalaisten vaalijärjestelmien välillä ja punnitaan vaihtoehtoisia tapoja kehittää vaalijärjestelmää.
- 6) Voidaanko yleisiä vaaleja yhdistää toisiinsa? Asiaa arvioidaan erityisesti äänestysaktiivisuuden näkökulmasta.
- 7) Onko europarlamenttivaaleissa mahdollista ottaa käyttöön muista vaaleista poikkeavia menettelyitä sen edistämiseksi, että Suomesta valittavat edustajat edustavat mahdollisimman tasaisesti maan eri osia ja että vaalikampanjointikustannuksia voitaisiin pienentää? Onko europarlamenttivaalien ehdokaslistojen enimmäispituus tarkoituksenmukaisella tasolla?

Toimikunnan tehtävänä oli lisäksi tarvittaessa koordinoita kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman demokratian vahvistamiseen liittyvien muiden hankkeiden työtä sekä sopia niiden kanssa mahdollisista selvityksistä ja toimeksiannoista. Työnsä aikana toimikunta otti käsiteltäväkseen kansanäänestyksen kehittämisen oikeusministeriössä valmistuneen selvityksen pohjalta.

Toimikuntaan kutsuttiin :

*Puheenjohtaja:*

Paasio, Pertti, ministeri, Turun kaupunginvaltuuston puheenjohtaja

*Varapuheenjohtaja:*

Lankia, Eero, kansanedustaja, puoluesihtööri, Suomen Keskusta r.p.

*Jäsenet:*

Haapoja, Susanna, kansanedustaja, Suomen Keskusta r.p.

Hautala, Heidi, kansanedustaja, Vihreä liitto r.p.

Heinäluoma, Eero, kansanedustaja, puoluesihtööri, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.

Kokko, Annika, puoluesihtööri, Suomen Kristillisdemokraatit r.p.

Kumpula, Miapetra, kansanedustaja, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.

Ollila, Heikki, A., kansanedustaja, Kansallinen Kokoomus r.p.

Ruuth, Aulis, puolesihtööri, Vasemmistoliitto r.p.

Sundström, Berth, puoluesihtööri, Ruotsalainen Kansanpuolue r.p.

Tujunen, Taru, pääsihtööri, Kansallinen Kokoomus r.p.

Puolueiden ehdotuksesta toimikunta nimesi puolueita edustaville jäsenille seuraavat varajäsenet, jotka osallistuivat tarvittaessa toimikunnan kokouksiin: järjestöpäällikkö Ilkka Miettinen (Suomen Keskusta r.p.), osastopäällikkö Vesa Mauriala (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.), kansainvälisten asiain sihtööri Pekka Ristelä (Vasemmistoliitto r.p.), puoluesihtööri Ari Heikkinen (Vihreä liitto r.p.), järjestöpäällikkö Pentti Vertanen (Suomen Kristillisdemokraatit r.p.) ja suunnittelusihtööri Christian Sjöstrand (Ruotsalainen kansanpuolue r.p.).

*Pysyvät asiantuntijat:*

Borg, Sami, dosentti, Tampereen yliopisto

Harjula, Heikki, johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto ry

Nurminen, Pekka, valiokuntaneuvos, Eduskunta

Paloheimo, Heikki, professori, Tampereen yliopisto

Tarasti, Lauri, hallintoneuvos, korkein hallinto-oikeus

*Sihteerit (sivutoimisia):*

Aarnio, Eero J., lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

Jutila, Karina, erityisasiantuntija, Keskustan eduskuntaryhmä

Jääskeläinen, Arto, vaalijohtaja, oikeusministeriö

*Toimikunnan päätoiminen sihtööri:*

Puhakainen, Päivö, apulaisrehtori, Työväen Akatemia

Työnsä aikana toimikunta on kuullut kutsuttuina asiantuntijoina VTT Anne-Maria Holliä, ohjelmajohtaja Seppo Niemelää, lainsäädäntösihtööri Laura Nordenstrengiä, projektisihtööri Inga Nyholmia, projektipäällikkö Mika Rossia, professori Ilkka Ruostetsaarta ja pääsihtööri Jorma Turusta.

Toimikunta on pitänyt 15 kokousta.

Tehtävänsä suoritettuaan toimikunta kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä 7. päivänä kesäkuuta 2005

Pertti Paasio

Eero Lankia

Susanna Haapoja

Heidi Hautala

Eero Heinäluoma

Annika Kokko

Miapetra Kumpula

Heikki A. Ollila

Aulis Ruuth

Berth Sundström

Taru Tujunen

Sami Borg

Heikki Harjula

Pekka Nurminen

Heikki Paloheimo

Lauri Tarasti

Eero J. Aarnio

Karina Jutila

Arto Jääskeläinen

Päivö Puhakainen

## 2. PUOLUEET EDUSTUKSELLISEN DEMOKRATIAN KESKEISINÄ TOIMIJOINA

### Toimikunnan tehtävä

Toimikunnan tehtävänä on ollut selvittää ja arvioida suomalaisen puoluelaitoksen kehityspiirteitä sekä tehdä kehittämisehdotuksia suomalaisen politiikan toiminnallisten ja sisällöllisten edellytysten vahvistamisesta etsimällä vastauksia mm. seuraaviin kysymyksiin:

- Miten vahvistetaan suomalaisen puoluejärjestelmän kansanliikeluonnetta?
- Miten voidaan vahvistaa puolueiden pitkäjänteistä aatepoliittista ohjelmatyötä ja kansalaisten innostamista yhteiskunnalliseen keskusteluun?

Kansanvalta 2007-toimikunnan toimeksiannossa on lähtökohtana kansalaisaktiivisuuteen ja siitä syntyneisiin *kansanliikkeisiin* perustuva demokratia. Kansanliikkeet on nähty erityisesti pohjoismaisen kansanvallan perustekijöinä. Suomessakin yleiseen äänioikeuteen pohjautuva edustuksellinen demokratia syntyi 100 vuotta sitten voimakkaiden kansanliikkeiden vauhdittamana. Jo tuossa lähtötilanteessa puolueet poikkesivat toisistaan. Joissakin puolueissa vierastettiin tiukkaa organisoitumista ja niiden jäsenjoukot olivat lukumäärältään pieniä ja toiminnaltaan passiivisia. Toiset rakensivat kattavat organisaatiot jo alkuvaiheessa ja nojasivat toiminnassaan luokkapohjaan ja massajäsenistöön.

Puolueiden kansanliikeluonne vaihteli maailmansotien välisenä aikana. Uusi kansanliikevaihe suomalaisessa puoluejärjestelmässä käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen ja saavutti huippunsa 1970-luvulla. Tämän kehitysjakson seurauksena Suomen puolueet muistuttavat organisaatorakenteeltaan selvästi toisiaan.

Puolueiden kansanliiketaustasta huolimatta voidaan kuitenkin kysyä, kuinka hyvin kansanliikeluonnehdinta vastaa tämän päivän käytännön poliittista toimintaa. Läntisten demokratioiden yleisenä suuntauksena vaikuttaa olevan se, että kansalaisten kiinnittyminen puolueisiin on aikaisempaa heikompaa ja aktiivijäsenten määrän lasku on rapauttanut puolueorganisaatioita erityisesti paikallistasolla. Tässä mielessä puolueet ovat menettäneet kansanliikeluonnettaan.

Puolueiden kansanlikeluonteen vahvistaminen edellyttää sitä, että pyritään lisäämään kansalaisten ja puolueiden välistä vuorovaikutusta myös vaalien välillä ja varsinaisten vaalikampanjoiden ulkopuolella. Kansanliike-lähtökohtaan nivoutuvat myös kysymykset puolueiden sosiaalisen pohjan ja sisäisen demokratian kehityssuunnista.

### 2.1. Puolueiden kehittämishaasteita

Puolueilla on useita vakiintuneita tehtäviä. Ne ovat mm.

- valtiollisen päätöksenteon ja vaalien keskeisimpiä poliittisia toimijoita,
- paikallis- ja aluetason politiikan toimijoita,
- vaikuttamis- ja esiintymisareenoja,
- mielipiteiden kokoajia, välittäjiä ja edustajia,
- julkisen keskustelun osapuolia ja agendan rakentajia,
- asiantuntijaorganisaatioita,
- rekrytoitumisväyliä politiikkaan ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon,
- toimijoita kansainvälisellä kentällä,
- järjestöllisen kulttuurin ilmentymiä (mm. puolueiden vakiintuneet toimintakäytännöt, ideologiat, artefaktit).

Lisäksi puolueet ovat mukana politiikkaan liittyvässä oheistoiminnassa. Näitä ovat mm. lehdet, sisarjärjestöt, muut puolueita lähellä olevat järjestöt, koulutusorganisaatiot, arkistot ja muut vakiintuneet yhteistyötahot esimerkiksi kampanjarahoituksen osalta.

Suppeimmassa merkityksessään puolueella tarkoitetaan sen jäsenten muodostamaa organisaatiota. Käytännössä puolueiden merkittäviä osia ovat myös eduskunta- ja hallitusryhmät omine organisaatioineen. Kehityssuunta on pitkään ollut se, että näiden resurssit ja näkyvyys ovat vahvistuneet ja jäsenpuolueiden osuus vähentynyt. Samalla on korostunut yksittäisten poliitikkojen rooli. Toimeksiannon perusteella toimikunnan työn painopiste on ollut varsinaisissa puolueorganisaatioissa ja niiden yhteyksissä kansalaisyhteiskuntaan.

### **Puolueiden jäsenpohjan laajuus ja edustavuus**

Suomalaisten puolueiden ilmoittamat jäsenmäärät vaihtelevat 2.000 ja 200.000 jäsenen välillä. Tämä viittaa siihen, että jäsenyyden luonne on eri puolueissa erilainen. Jäsenmäärät ovat vaihdelleet myös aikakausittain: suurimmillaan ne ovat olleet poliittisen mobilisaation vahvoina kausina Suomen itsenäistymisen aikaan, 1940-luvun lopulla ja 1970-luvulla. Näiden huippujen väliin on mahtunut myös useita jäsenmäärien laskukausia.

Kansainvälisessä vertailussa suomalaisten puolueiden asukasluukuun suhteutetut jäsenmäärät ovat edelleen kohtalaisen korkeita. Monissa maissa jäsenmäärien lasku on alkanut aikaisemmin ja ollut jyrkempää. Useimpien puolueiden ikäjakautuma painottuu kuitenkin keski-ikäisiin ja sitä vanhempiin, koska 1960- ja 70-lukujen suuren nousun jälkeen puolueisiin liittyminen on ollut vähäisempää. Tällä hetkellä puolueilla on noin 400.000 jäsentä, kun 70-luvun päättyessä jäseniä oli noin 600.000. Muutoksia on tapahtunut myös puoluejäsenten aktiivisuudessa. Tilastokeskuksen mittauksen mukaan puolueiden toimintaan osallistuu noin kaksi prosenttia suomalaisista. Vuonna 1980 vastaava luku oli kuusi prosenttia.

Viimeisimmissä vaalitutkimuksissa alhaisen äänestysaktiivisuuden taustalla on todettu erityisesti neljä tekijää: nuori ikä, alhainen koulutustaso, heikko sosiaalinen asema tai asuinympäristönä taantuva talousalue. Nämä tekijät näyttävät nykyisin heikentävän myös puolueosallistumista. Aikaisemmin puolueiden järjestöllinen toiminta on ollut myös sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville ja vähemmän koulutetuille merkittävä kouluttautumisen- ja rekrytoitumisväylä vaativiinkin poliittisiin tehtäviin.

Vaikka jäsenmäärät eivät suoraan kerro puolueiden toiminnan demokraattisuudesta eivätkä yleisemmin demokratian tilasta, riittävän laaja ja sosiaalisesti edustava jäsenpohja turvaa osaltaan edustuksellisen demokratian toimivuutta. Sitä edellyttävät mm. luottamushenkilöehdokkaiden ja päätöksentekijöiden rekrytoiminen, kansalaisten näkemysten välittyminen päätöksentekoon ja päätöksentekijöiden riippuvuus kansalaisista. Jäsenpohjan laajuuteen liittyy myös kysymys puolueen päätöksenteon ja toiminnan edustavuudesta: miten päätökset ja toimintatavat heijastelevat puolueen kannattajakunnan / jäsenistön näkemyksiä (mielipide-edustavuus) ja miltä osin päätöksentekijät ominaisuuksiltaan edustavat kannattajiaan ja jäsenistöä (sosiodemografinen edustavuus). Puolueiden massajäsenistöä ja erityisesti aktiivisesti toimivaa jäsenistön osaa voidaan pitää myös esteenä eliitin manipuloivalle vallankäytölle puolueessa. Jäsenistön kautta puolue ylläpitää kollektiivista luonnettaan, mikä tukee *yhteisten intressien* toteutumisen ja menettelyjen *oikeellisuuden* kontrollointia.

Puolueiden sisäisen toiminnan passivoitumista edistävät politiikan ammattilaistuminen, henkilökeskeisyys ja mediasidonnaisuus. Poliitiikan toimintakentän laajentuminen, käsiteltävien asioiden määrän kasvu ja päätöksenteon nopeus ovat väistämättä lisänneet asiantuntemuksen ja luottamuksellisten henkilösuhteiden merkitystä politiikassa. Tästä seurannut puolueiden eliittikeskeisyyden vahvistuminen aiheuttaa kuitenkin riskejä puolueiden ryhmisidonnaisuudelle, mielipide-edustavuuden toteutumiselle ja päätöksenteon legitimitetille.

### **Puolueet kansalaisjärjestöinä**

Kansalaisten yhteiskunnallisessa osallistumisessa on tapahtunut muutoksia, joihin puolueet joutuvat sopeutumaan. Samalla kun valmius sitoutua puolueisiin tai järjestöihin yleensä on vähentynyt, halu sitoutua yksittäisiin asioihin ja niiden edistämiseen tilannesidonnaisesti on kasvanut. Myös puoluejäsenyys voi olla projekti eikä elinikäinen sitoutuminen.

Vaikka puolueilla on keskeinen rooli poliittisen päätöksenteon foorumeilla, kansalaisyhteiskunnassa ne toimivat samalla kentällä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa. Puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välisessä suhteessa on kyse vuorovaikutuksesta, johon sisältyy sekä kilpailua että yhteistyötä. Kansalaisjärjestöt tarjoavat puolueille haasteita esimerkiksi politiikan sisältökysymysten popularisoinnissa sekä toimintatapojen ja verkostojen kehittämisessä.

Puolueiden lisäksi monet muutkin perinteiset kansalaisjärjestöt ovat kohdanneet vaikeuksia mobilisointitehtävässään. Yhteiskunnan muuttuessa liikkuvammaksi asuinalueeseen, työpaikkaan tai luokka-asemaan perustuva yhteisöllisyys on heikentynyt ja ”kansanliikedemokratian” perusta siinä suhteessa muuttunut. Toisaalta on nähtävissä, että kansallisvaltion roolin muuttuessa ihmisten ankkuroituminen lähiyhteisönsä lisääntyy ja synnyttää uutta aktiivisuutta. Kansalaiset osallistuvat aikaisempaa aktiivisemmin mm. elämäntapa- ja harrastusjärjestöjen toimintaan.

Harrastusjärjestöillä on merkitystä myös yhteiskunnallisen osallistumisen näkökulmasta. Kansalaisjärjestöissä toimiminen kehittää kansalaisten yhteistyö- ja päätöksentekotaitoja. Lisäksi poliittinen osallistuminen on yhteydessä aktiivisuuteen muussa järjestötoiminnassa, mikä näkyy puolueiden ja kansalaisjärjestöjen luottamustehtävien kasautumisena.

### **Kansainvälinen toimintaympäristö**

Muutokset Suomen kansainvälisessä toimintaympäristössä heijastuvat puolueiden toimintaan. Suomen jäsenyys Euroopan Unionissa, toisen maailmansodan jälkeisen idän ja lännen välisen vastakkainasettelun lientyminen ja muutokset Euroopan geopolitisessa asetelmassa ovat keskeisiä puolueiden kansainvälisen toimintaympäristön muutoksia. Niiden seurauksena puolueiden kansainväliseen toimintaan liittyvät määrälliset ja laadulliset vaatimukset ovat kasvaneet nopeammin kuin puolueiden valmiudet vastata niihin. Eurooppa-tason puolueiden kehittyminen avaa uusia mahdollisuuksia ja haasteita, joihin vastaaminen edellyttää puolueilta lisäpanostusta.

### **Sukupuolten tasa-arvo**

Naiset muodostavat äänioikeutettujen enemmistön ja ovat 1980-luvulta lähtien äänestäneet miehiä aktiivisemmin kaikissa vaaleissa. Tästä huolimatta naiset ovat aliedustettuja puolueiden päätöksenteossa ja politiikan johtavissa luottamustehtävissä. Kansainvälisissä vertailuissa suomalaisten nais-

ten osuus on kuitenkin kärkiluokkaa ja muihin elämänaloihin verrattaessa naiset ovat Suomessa parhaiten edenneet juuri politiikan sektorilla.

Ehdokasasettelussa ja vaaleissa nuorimpien ikäluokkien naiset näyttävät menestyvän miehiä paremmin. Nuorten naisten äänestysaktiivisuus on selvästi suurempi kuin nuorten miesten. Taustalla vaikuttaa naisten korkea koulutustaso ja aikaisempaa parempi sijoittuminen työelämässä, mikä on lisännyt naisten valmiuksia ja naisiin kohdistuvia odotuksia myös politiikassa. Menestymistä arvioidessa on syytä huomata myös se, että naisehdokkaiden keskimääräinen vaalirahoitus on miesten rahoitusta pienempi.

Tasa-arvotavoitteiden toteutumisessa on puoluekohtaisia eroja. Joissakin puolueissa noudatetaan 40 prosentin kiintiötä sääntömääräisesti tai sopimuksenvaraisesti, mutta kiintiöiden soveltaminen puolueiden paikallistasolla voi osoittautua hankalaksi. Viime kädessä kysymys on puolueiden itsensä päätettävistä sisäisistä normeista ja käytännöistä. Odotettavissa on, että puolueet tulevat huomioimaan entistä enemmän kansalaisten tasa-arvonäkemyksiä ja vahvistavat oma-aloitteisesti molempien sukupuolten tasa-arvoista asemaa politiikassa.

Tasa-arvonäkökulmasta voidaan tarkastella myös puolueiden naisjärjestöjen merkitystä. Niiden perinteisessä roolissa ovat painottuneet koulutus- ja harrastustoiminta sekä naisten asemaan ja perheisiin liittyvät teemat. Naisjärjestöjen kasvatuksellisella ja yhteisöllisellä toiminnalla on edelleen merkitystä. Viime vuosikymmeninä naisjärjestöillä ja niiden yhteistyöllä on ollut tärkeä rooli tasa-arvon asiantuntijoina. Suomessa ja Ruotsissa naisjärjestöt ovat säilyttäneet paikkansa puolueorganisaatioissa, kun taas Tanskassa ja Norjassa erillinen naistoiminta on loppunut.

### **Toimikunnan kannanotto: Järjestöjä on kehitettävä osallistumisen tueksi**

Politiikan ammattilaistuminen näkyy poliittisen toiminnan lisäksi puolueiden taloudellisten resurssien jakautumisessa sekä julkisen rahoituksen että puolueiden omarahoituksen osalta. Vaalirahoituksen osuus puolueiden kokonaisrahoituksesta on kasvanut ja julkisen puoluetuen reaaliarvo heikentynyt. Kansanedustajien tukiryhmien vahvistuminen ja avustajajärjestelmä ovat vähentäneet puoluejärjestöjen roolia poliittisessa toiminnassa ja vaalityössä. Luottamustehtävien vaatima erityisosaaminen ja muu panostus sekä tehtävien kasautuminen ovat vahvistaneet ammattilaistumista myös kunta- ja maakuntatason politiikassa.

Mediasidonmaisessa henkilöityneessä kampanjoinnissa puolueiden rooli ja viestit voivat hahmottua entistä puutteellisemmin kansalaisille. Esimerkiksi vaalikoneissa saman puolueen yksittäisten ehdokkaiden ajoittain ristiriitaiset mielipiteet nousevat esille ja puolueen linja jää ehdokastaan etsivälle epäselväksi. Poliittinen päätöksenteko tapahtuu kuitenkin ryhmäedustuksen pohjalta.

Vaikka panostus kansalaisten ja poliitikkojen suoraan yhteydenpitoon on perusteltua, kansalaiset tarvitsevat edelleen myös oppaita ja välittäjiä yhteydenpidossaan poliitikkoihin ja puolueiden palkattua henkilöstöä esimerkiksi tiedonhankinnassa ja poliittisen toiminnan organisoinnissa. Tätä tukea tarvitsevat yhtä lailla vapaaehtoisvoimin johdetut puolueiden paikallisorganisaatiot. Kansalaisten poliittista osallistumista tukevan puoluetoinnin voimavaroja tuleekin lisätä. Kansalaisten vaikuttava osallistuminen edellyttää myös puolueiden toimintakulttuurin kehittämistä.

## 2.2. Käytännön kehittämistoimia

Puolueiden moninaisen toiminnan vuoksi niiden kehittäminenkään ei ole yksinkertaista. Puolueissa tehdään valintoja vaalikannatuksen ja vaikutusvallan näkökulmasta, mutta myös puolueiden järjestykselliseen pääomaan nojaten. Puolueissa kunnioitetaan järjestöllisiä perinteitä ja käytäntöjen uudistamisessa ollaan varovaisia.

Puolueiden sisäistä toimintaa tarkastellessaan toimikunta on pidättynyt suorien ohjeiden tai suositusten antamisesta, koska puolueet ovat taustaltaan, organisaatioltaan ja toimintakulttuuriltaan erilaisia ja päätöksenteoltaan itsenäisiä. Toimeksiantonsa mukaisesti toimikunta on etsinyt keinoja, joilla puolueiden järjestöllistä perustaa ja aatepoliittista kapasitettia voidaan vahvistaa niin, että ne kykenevät hoitamaan kansanvaltaiset velvollisuutensa ja selviämään edellä kuvatuista haasteista.

### Puolueet kansalaisvaikuttamisen kanavana

Puolueiden kehittämisen perustavoite on kansalaisten poliittisen osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen. Puolueiden omat käytännöt, kuten sisäisen toiminnan vuorovaikutteisuus, ammattilaisten ja jäsenistön / kannattajien suorat kohtaamiset, sisäinen keskustelu ja toimintakulttuuri sekä poliittisten luottamustehtävien kierto vaikuttavat kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Toimintamuotoja uudistamalla voidaan paitsi lisätä kansalaisten puoluepoliittista aktiivisuutta myös vapauttaa puolueiden omia resursseja organisaatiokeskeisestä toiminnasta politiikan sisältökysymysten käsittelyyn ja kansalaisten osallistumista tukeviin toimiin.

Puolueiden on tarjottava entistä rohkeammin *vaikuttavan osallistumisen* paikkoja houkutelakseen kansalaisia puolueiden toimintaan. Tulevaisuudessa aatteelliset lähtökohdat ja sosiaaliset yhdessäolotekijät riittävät entistä harvemmin motivoimaan kansalaisia puoluepoliittiseen osallistumiseen. Puolueiden on arvioitava erikseen toimintatapojaan esimerkiksi naisten, nuorten ja muiden aliedustettujen ryhmien aktivoimiseksi.

Puolueiden *päätöksentekojärjestelmien* kehittämistarpeet ovat yhteisistä lähtökohdista huolimatta yksilöllisiä. Niihin vaikuttavat muun muassa jäsenmäärä ja alueellinen kannatuspohja. Yleisesti voidaan kuitenkin sanoa, että puolueiden hierarkkiset ja monimutkaiset päätöksentekojärjestelmät, puolueiden poliittisen ja järjestöllisen päätöksenteon eriytyneisyys, eroavuudet tosiasiallisissa ja muodollisissa päätöksentekojärjestelmissä (eliittirakenteet), heikko sisäinen tiedotus esimerkiksi päätöksentekokäytännöistä, politiikan puhetapa ja järjestöllinen kieli vaikeuttavat kansalaisten puoluepoliittista aktivoitumista ja osallistumista. Puolueiden jäseneksi voidaan liittyä helposti, mutta vaikuttava osallistuminen puolueissa edellyttää selkeää panostusta ja erityisosaamista kansalaisilta. Puolueiden sisäistä toimintaa tulisi kehittää osallistumista ja vaikuttamista kannustavaksi.

Haasteita sisältyy myös *puolueiden sisäiseen keskustelukulttuuriin*. Puolueiden välisen kilpailun vuoksi niiden sisällä halutaan usein välttää avoimia kilpailutilanteita. Henkilövalinnoissa kilpailua pidetään yleensä luontevampana kuin asiakysymyksissä tapahtuvaa avointa vastakainasettelua, näkemysten testaamista ja kilpailuasetelmien realisoitumista. Poliitiikan mediasidonaisuus ja puolueiden johtajakeskeisyys on vahvistanut tätä suuntausta.

Keskustelukulttuurin kehittäminen ja kansalaisten tasavertaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen edellyttävät *kansalaisten poliittisen osaamisen* ja niin sanotun *poliittisen lukutaidon* vahvistamista koulutuksellisin keinoin. Erityisesti koulutusjärjestelmän tulee antaa

nykyistä paremmat perusvalmiudet kansalaisten poliittiselle toiminnalle. Koulutuksella tulee taata perustiedot poliittisesta järjestelmästä ja tukea kykyä tiedonhankintaan, analysointiin, mielipiteenmuodostukseen, vaikuttamisareenoiden valintaan ja perusteltuun mielipiteenilmaisuun. Koska kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa on erillinen hanke kansalaiskasvatuksen kehittämiseksi, Kansanvalta 2007-toimikunta on keskittänyt puolueiden oman rooliin.

Kansalaisten etäännyminen puolueista on johtanut siihen, että puolueet lähestyvät kansalaisia myös "epäpoliittisten" areenoiden kautta. Viihteellinen julkisuus, ostoskeskuksiin ja muihin vapaa-ajanviettopaikkoihin sijoitetut tapahtumat ja poliitikkojen yksityisen elämän avaaminen julkisuuteen ovat esimerkkejä puolueiden uusista tavoista lähestyä kansalaisia. Samalla puolueet ovat kiinnittäneet uudella tavalla huomiota käyttämiinsä symboleihin sekä viestien tyyliin ja sisältöön. Kansalaisia arvioidaan entistä enemmän kuluttajina myös politiikassa. Tässä tilanteessa haasteellista on politiikan perustekijöiden ja uusien viihteellisten toimintatapojen yhdistäminen siten, että myös politiikan viestit tulevat välitetyiksi.

Laajojen jäsen- ja kannattajajoukkojen vaikutuskanavaksi ja kohtaamispaikaksi puolueet voisivat järjestää nykyistä enemmänkin avoimia kansalaisfoorumeita, jotka vahvistaisivat myös kansalaisten ja ammattipoliitikkojen välistä suoraa vuorovaikutusta.

Puolueet ovat osittain havahtuneet kansalaisten internet- ja sähköpostiyhteyksien hyödyntämiseen. Reaaliaikaisuutta, vuorovaikutteisuutta ja kattavuutta on kuitenkin mahdollista parantaa edelleen. Kehittämisen lähtökohtana tulisi olla paitsi palaute- ja tiedonhankintakanavien myös aktiivisten vaikuttamiskanavien rakentaminen (esim. verkkoäänestykset ja mielipidetiedustelut).

### **Puolueiden taloudelliset resurssit: julkinen tuki ja omatoimisuus**

Yhteiskunnan on suojauduttava epäterveiltä politiikan rahoitusmuodoilta. Parhaita keinoja ovat hyvin valvottu, riittävän suuri julkinen puoluetuki, poliittista mielipiteenvapautta lisääviä lehdistötuki sekä avoimesti hoidettu omatoiminen varainhankinta. Puolueiden normaalin rahoituksen tulee mahdollistaa niiden harjoittama koulutus- yms. pitkäjänteinen kehittämistyö.

#### **Toimikunnan kannanotto:**

Monet verotukseen liittyvät uudistukset kuten arvonlisävero on toteutettu elinkeinoelämän näkökulmasta. Osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa tulee selvittää, voidaanko verokohtelulla helpottaa kaikkien kansalaisjärjestöjen omatoimista varainhankintaa. Suomalaiseen järjestöperinteeseen kuuluvalla talkoohengellä on edelleen myös kansalaisyhteiskuntaa aktivoiva ja järjestödemokratiaa tukeva merkityksensä.

### **Puolueiden henkiset resurssit: ohjelma- ja koulutustyön merkitys**

Yhteiskunnallisten ongelmien tiedostaminen ja aatteellisiin tavoitteisiin nojaava ohjelmatyö niiden ratkaisemiseksi kuuluu puolueiden ydintehtäviin. Kansalaisten aktivoiminen vaatii puolueilta kykyä erottautua ja ilmaista omia poliittikkavaihtoehtojaan. Ohjelmatyö nivoutuu siten osaksi edustuksellista demokratiaa. Ohjelmatyötä tarvitaan lisäksi puolueiden oman kasvatustyön pohjaksi ja tukemaan puolueiden sisäistä ja puolueiden välistä dialogia. Ohjelmien kautta puolueet kytkeytyvät myös kansainvälisiin puolueideologioihin.

Puolueiden ohjelmatyö on muuttunut puolueiden mukana. Sotien jälkeisenä aikana siinä korostui harmonia ja puolueiden pyrkimys yhtenäisyyteen myös ohjelmien kautta. Ohjelmatyö suuntautui 1960-luvulla temaattisesti yhteiskunnalliseen suunnitteluun ja edelleen 1970-luvulla enemmän ohjelmallisia kiistoja ja fraktioita esiin tuovaksi. Yleispuoluekehityksen aikana puolueiden ohjelmatyössä on korostunut innovatiivisuus ja pyrkimys vuorovaikutteisyyden vahvistamiseen. Samalla asiantuntijuuden merkitys myös ohjelmatyössä on vahvistunut ja puolueilla on ollut entistä enemmän pyrkimystä seurata myös puolueiden ulkopuolista keskustelua. Puolueiden periaateohjelmien kestoikä on lyhentynyt ja puolueet ovat suuntautuneet ohjelmatyössään tilannesidonnaisesti esimerkiksi vaaliohjelmien tuottamiseen. Tällöin kyse on entistä selvemmin odotusten rakentamisesta ja markkinoinnista yleisölle ja niille hyväksynnän saamisesta vaaleissa.

Monimutkainen ja nopeasti muuttuva toimintaympäristö asettaa ohjelmatyölle uudenlaisia vaatimuksia. Ohjelmatyö on jatkuva prosessi, johon liittyy entistä enemmän taustatutkimusta ja pyrkimystä asiantuntijuuden hyödyntämiseen. Nykyinen viestintäteknologia tarjoaa uusia mahdollisuuksia kytkeä työhön puolueiden jäsen- ja kannattajakuntaa ja lisätä vuorovaikutteisuutta.

Puolueilla on keskeinen vastuu kansanvallan toimijoiden koulutuksesta. Puolueet käyttävät koulutustoiminnassaan muun muassa niitä lähellä olevia opintokeskuksia. Suomessa niiden osuus aikuiskoulutuksessa on jäänyt muihin pohjoismaihin verrattuna pieneksi. Yhteiskunnallisen koulutuksen osuus sivistysjärjestöjen toiminnassa on vähentynyt samaa tahtia kuin puolueiden järjestöllinen uusiutuminen on hidastunut. Jäsenkunnan ulkopuolelle puolueiden koulutustoiminta ei juurikaan ulotu.

Pohjoismaisessa kansanliikededemokratiassa aikanaan paljon käytettyjen opintokerhojen kaltaisten vapaiden, epämuodollisten ja vertaisohjaukseen perustuvien työmuotojen elvyttämiseenkin on perusteita, koska ne soveltuvat kansalaisten kasvaneeseen omaehtoisuuden tarpeeseen. Nykyiset tietoverkot antavat niille paljon lisäedellytyksiä.

### **Puolueiden on tehtävä politiikka kiinnostavaksi**

Suomalaista politiikkaa pidetään varsin konsensushakuisena. Poliitiikan kiistatilanteet ratkaistaan usein muualla kuin julkisuudessa. Poliitiikasta välittyvä kuva on harmaa ja voi olla osasyynä siihen, että poliittinen toiminta puhuttelee kansalaisia aikaisempaa vähemmän. Nostamalla esille puolueiden sisällöllisiä eroja ja vahvistamalla puolueiden keskinäistä keskustelua myös vaalikampanjoiden ulkopuolella voidaan lisätä kansalaisten kiinnostusta. Poliittisten vaihtoehtojen esittäminen ja erottuvuus sekä vakavasti otettavan yhteiskunnallisen keskustelun lisääminen on todettu yhdeksi suomalaisen kansalaista vaikuttamisen keskeisistä kehittämisalueista.

Kansanvalta 2007-toimikunnan toimeksiannon perustelumuistiossa tehtävää on taustoitettu:

”Puolueiden odotetaan esittävän yhteiskunnallisessa keskustelussa hyvin perusteltuja tavoitteita ja tulevaisuuden visioita. Tämä edellyttää sitä, että puolueilla on resurssit kehittää päätöksenteon vaihtoehtoja (policy studies, think tank). Ohjelmatyö antaa samalla hyvän pohjan paikallisiin, kansallisiin ja kansainvälisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin perehdyttävälle opinnoille ja opinto-ohjelmille.

Puolueiden kansanliikeluonnetta tukee olennaisesti puolueiden ja niitä lähellä olevien sivistysjärjestöjen tekemä koulutus- ja valistustoiminta, joiden toimintaedellytyksiä ja kehittämistarpeita tulisi arvioida. Yhteiskunnallisista kysymyksistä kiinnostuneille kansalaisille, puolueiden jäsenistölle, vaaliehdokkaille ja luottamushenkilöille tarkoitettua koulutusta ja opintotoimintaa tulee lisätä.”

Kuten aiemmin on todettu, puolue toiminnan sisäisessä resurssien jaossa puolue toimistojen ja muun järjestöorganisaation osuus on pienentynyt. Tämä on heikentänyt myös puolueiden työryhmien ja muiden asiantuntijajavojien hyödyntämistä. Suuntaus on tuottanut ongelmia politiikan pitkäjänteiselle suunnittelulle ja poliittiselle valmistelutyölle.

Yhä useammin poliittiset keskustelualoitteet tulevatkin muualta kuin puolueilta. Esimerkiksi etujärjestöillä on puolueita paremmat edellytykset tehdä yhteiskunnalliseen keskusteluun liittyvää taustatyötä. Mm. useat valtion rahoitustuella toimivat taloudelliset tutkimuslaitokset ovat etujärjestötaustaisia. Muuta yhteiskunnallista tutkimusta tekeviä korkeakoulujen ulkopuolisia yksiköitä on Suomessa vähän.

Monissa länsieurooppalaisissa demokratioissa on haluttu vahvistaa edustuksellista demokrati-aa, poliittista keskustelua ja kasvatusta sekä kansalaisten osallistumista perustamalla puolueiden yhteyteen tai niiden läheisyyteen tutkimustoimintaa hyödyntäviä ja sen pohjalta yhteiskunnallista keskustelua käyviä organisaatioita. Alankomaiden suhteellisen tuoreessa puolue-rahituslaissa tätä jopa edellytetään puolueilta.

Järjestelmät ovat syntyneet ja kehittyneet kussakin maassa niiden oman poliittisen kulttuurin pohjalta ja ne vaihtelevat pienimuotoisista vapaaehtoisverkostoista laaja-alaisiin, perustuslaila vahvistettuihin säätiöihin. Toimikunta on todennut, että suomalaisesta politiikasta puuttuvat lähes kokonaan tällaiset toimijat ja päätyntä suositteluun niiden kokeilevaa käynnistämistä.

### **Erilaisia malleja, sovelluksia ja etenemisteitä**

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toimeksiannosta pääsihteeri Jorma Turunen on selvittänyt viiden eurooppalaisen valtion käytäntöjä ja hahmotellut seuraavia vaihtoehtoja suomalaisille puolueille (Think tankit ja poliittiset säätiöt Euroopassa. Esityksiä suomalaisista toteuttamismalleista. Oikeusministeriön julkaisu 4/2005):

- a) itsenäisten laitosten, tutkimusyksikköjen perustaminen
- b) laitosten ja tutkimusyksikköjen perustaminen osaksi puolueiden organisaatiota
- c) puoluetuen ehtoihin tutkimus- ja selvitystyön velvoite
- d) laitosten ja tutkimusyksikköjen perustaminen esim. nykyisten taloudellisten tutkimuslaitosten ja ohjelmatyön välimaastoon
- e) yksikköjen/verkostojen rakentaminen puolueita lähellä olevien kansansivistysorganisaatioiden yhteyteen

Turusen selvityksen mukaan eniten think tankeja on syntynyt maissa, joissa puolueorganisaatiot ovat olleet perinteisesti heikkoja tai menettäneet myöhemmin aatteellista aloitekykyään ja kosketustaan kansalaisyhteiskuntaan. Nämä ideapajat ovat ryhtyneet hoitamaan ammattimaisesti tehtävää, joka aiemmin oli järjestöjen, poliitikkojen, virkamiesten ja tutkijoiden talkootyötä. Britanniassa kysytäänkin, onko think tankien hektinen ideatuotanto merkki edustuksel-

lisen politiikan rappiosta ja ovatko think tankit vieneet puolueiden tehtävät? Erityisesti Yhdysvalloissa think tankeilla voi olla suuri poliittinen vaikutusvalta vailla mitään poliittista vastuuta (ks. Turunen, s. 88). Tässä tapauksessa ne lisäävät politiikan elitistymiskehitystä.

Monissa muissa maissa think tankit on paremmin saatu sovitettua puolueiden normaaliin toimintaan ja poliittiseen järjestelmään. Saksassa kyse on perustuslailla vahvistetuista ja merkittävällä julkisella rahoituksella toimivista säätiöistä, jotka hoitavat puolueiden tutkimus- ja koulutustoiminnan ja tekevät sen lisäksi arvoperustaista työtään maailmanlaajuisesti. Ranskassa rakenteet ovat kevyemmät, mutta yhteys puolueisiin elävä ja monimuotoinen. Hollannissa laki puolueiden rahoituksesta jopa velvoittaa puolueita ylläpitämään tieteellisiä yksiköitä ja julkaisutoimintaa.

Pitkän kansanliikehistorian ja aktiivisen demokratiapolitiikan omaava Ruotsi on vähemmän lämmennyt think tankeille. Siellä tiedeyhteisötkin vieroksuvat niitä elitistisinä, ja poliittiset liikkeet käyvät keskustelua pitkälti kansansivistyksen keinoin. Ongelmaksi kuitenkin jää, että tiedollinen ja innovatiivinen puoli jää heikommaksi kuin määrätietoisesti toimivissa ja nopeasti reagoivissa think tankeissa.

Alkujaan anglosaksista think tank –idea ja pohjoismaista kansansivistyskäytäntöä yhdistämällä voidaan hahmotella malleja, jotka lähtevät selkeästi arvopohjalta, pitävät siitä huolimatta yllä henkistä avaruutta ja tutkimukselle ominaista kriittisyyttä, kykenevät hedelmälliseen yhteistyöhön politiikan varsinaisten toimijoiden kanssa ja osallistuvat aktiivisesti ja aloitteellisesti kansalaisyhteiskunnassa käytävään keskusteluun.

Think tankien toiminnalla on todennäköisesti merkittävä sisällöllinen vaikutus puolueiden koulutustoimintaan. Suomalaisten puolueiden käytettävissä on siihen soveltuvat vapaan sivistystyön järjestelmät ja niissä hankitut oppivien organisaatioiden kokemukset. Paitsi puolueiden jäsenille ja luottamustehtävissä toimiville koulutus voi tarjota myös muille kiinnostuneille mahdollisuuden osallistua ja oppia. Se voikin olla yksi osa puolueiden avautumista kansalaiskeskusteluun.

### **Toimikunnan kannanotto**

Puolueiden perustehtäviin kuuluu muokata yhteiskunnan kehittämistarpeet ja kansalaisten ideat toteuttamiskelpoiseksi poliittiseksi ohjelmaksi. Tämän edistämiseksi poliittisen päätöksenteon, tutkimuksen ja kansalaisyhteiskunnan välimaastoon tarvitaan yksiköitä, jotka pystyvät joustavasti ja nopeasti hankkimaan ja suodattamaan tietoa. Toimikunta esittää, että osana julkista puolerahoitusta puolueiden käyttöön varataan määrärahat yhteiskunnallisen tutkimuksen tekemistä ja hyödyntämistä, koulutusta ja julkaisutoimintaa sekä tähän liittyvää kotimaista ja kansainvälistä verkostoitumista varten.

### 3. VAALEJA KOSKEVAT KYSYMYKSET

#### 3.1. ÄÄNESTYSAKTIIVISUUS JA SIIHEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

##### 3.1.1. Äänestysaktiivisuuden kehityksestä<sup>1</sup>

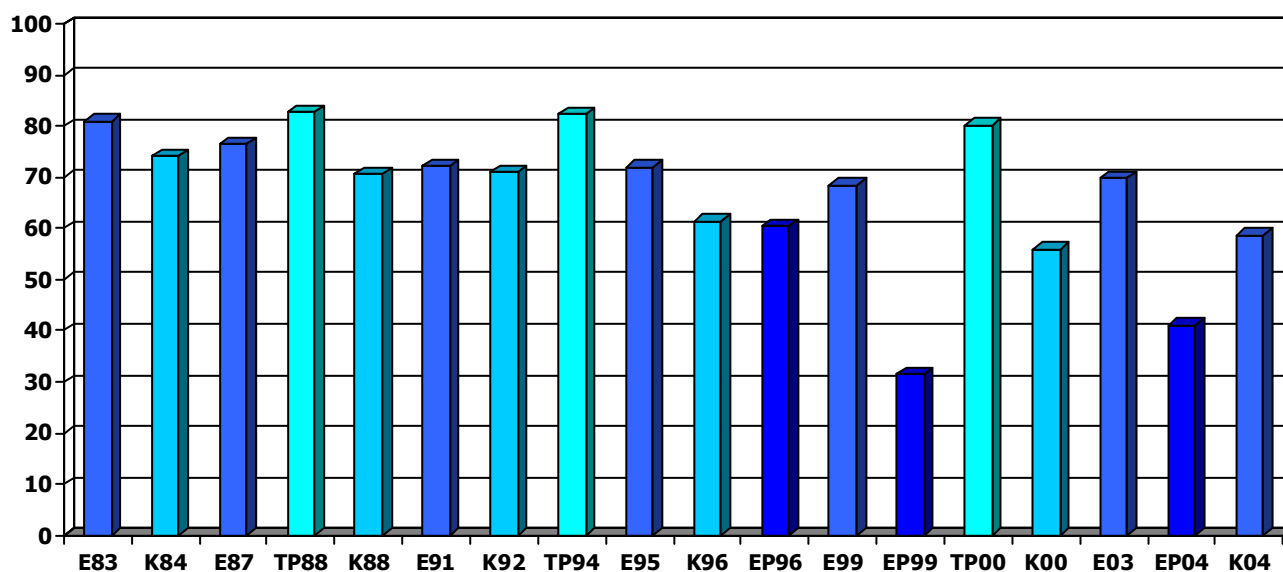
Äänestysaktiivisuus yleisissä vaaleissa on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana alentunut merkittävästi. Eduskuntavaalien äänestysaktiivisuus pysyi korkealla, yli 80 prosentin tasolla 1960-luvun alusta lukien aina vuoden 1983 eduskuntavaaleihin saakka, jolloin äänestysprosentti oli vielä 81. Sen jälkeen äänestysaktiivisuus kääntyi kuitenkin selvään laskuun ja vuoden 1999 eduskuntavaaleissa äänesti enää 68,3 % äänioikeutetuista. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa äänestysvilkkaus kuitenkin kääntyi hienoiseen nousuun (69,7 %).

Kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuuden kehitys on ollut samansuuntainen, mutta vieläkin dramaattisempi: vuoden 1980 kunnallisvaaleissa äänesti 78,1 prosenttia äänioikeutetuista, mutta vuoden 2000 kunnallisvaaleissa enää vain 55,9 prosenttia. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa aktiivisuus nousi eduskuntavaalien tapaan hieman, 58,6 %:iin.

Presidentinvaalissa äänestysvilkkaus sen sijaan on säilynyt korkeana vuoden 1982 vaaleista saakka. Hienoista laskua on kuitenkin myös tässä vaalissa ollut havaittavissa: vuonna 1994 äänesti vaalin toisella kierroksella 82,3 % äänioikeutetuista ja vuonna 2000 noin kaksi prosenttiyksikköä vähemmän.

Europarlamenttivaalit on Suomessa toimitettu kolme kertaa. Niissä kaikissa äänestysprosentti on jäänyt matalaksi: 60,3 % vuonna 1996, 31,4 % vuonna 1999 ja 41,1 % vuonna 2004. Vuoden 2004 vaaleissa keskimääräinen äänestysprosentti kaikki 25 jäsenvaltiota huomioiden oli 45,7.

KUVIO: Äänestysaktiivisuus vuosien 1983-2004 vaaleissa:



<sup>1</sup> Tämä kappale on lainattu suoraan oikeusministeriön vaalitiedotustyöryhmän muis tiosta 22.12.2004 (Julkaisu 2004:13).

TAULUKKO: Äänioikeutetut ja äänestäneet (äänestysprosentti) viimeisimmissä vaaleissa

	Suomessa asuvat äänioikeutetut			Ulkosuomalaiset		
	Äänioikeutetut	Äänestäneet		Äänioikeutetut	Äänestäneet	
Eduskuntavaalit 1991	3 832 069	2 764 097	72,1 %	228 709	12 887	5,6 %
Kunnallisvaalit 1992	3 801 449	2 695 248	70,9 %	-	-	-
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 1996	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 1999	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	2 243 811	55,9 %	-	-	-
Eduskuntavaalit 2003	4 015 552	2 797 596	69,7 %	205 399	17 369	8,5 %
Europarlamenttivaalit 2004	4 041 827	1 660 133	41,1 %	186 160	6 888	3,7 %
Kunnallisvaalit 2004	4 099 864	2 403 260	58,6 %	-	-	-

### 3.1.2. Äänestysaktiivisuuden vaikuttavista tekijöistä

Äänestysaktiivisuuden vaikuttavat tunnetusti monet eri seikat. Toimikunta on erityisesti käsitellyt seuraavia viittä tekijää:

1. Vaalien asiasisältö ja puolueiden toimenpiteet
2. Vaaleja koskeva tiedotustoiminta
3. Vaalikulttuuri
4. Vaalijärjestelmä
5. Vaalien tekniset järjestelyt.

Näistä kolmea ensin mainittua käsitellään tässä luvussa. Kohtaa 4 käsitellään tarkemmin luvussa 3.2 ja kohtaa 5 luvussa 3.3.

#### 3.1.2.1. Vaalien asiasisältö ja puolueiden vaalikampanjat

##### Vaaliohjelmat ja -teemat

Vaalien asiasisältö eli vaaliteemat, vaaliasetelma sekä puolueiden ja ehdokkaiden kampanjoiden asiakysymykset ovat keskeinen äänestysaktiivisuuden vaikuttava tekijä. Vaaliteemojen tulee olla kansalaisia koskettavia, selkeitä ja ne tulee esittää ymmärrettävästi. Mitä paremmin puolueet ja ehdokkaat onnistuvat laatimaan ja nostamaan esiin sellaisia vaaliteemoja, jotka käsittelevät kansalaisten kannalta tärkeitä asioita, esimerkiksi julkisia palveluja tai turvallisuuspolitiikkaa, sitä paremmin kansalainen vaikuttaa siitä, että äänestämällä hän voi vaikuttaa asioihin. Vaalien asiasisällön kannalta toinen tärkeä kriteeri on, että vaaliasetelma on kiinnostava ja että puolueiden ja ehdokkaiden vaaliteemat erottuvat riittävästi toisistaan. Tällöin äänestäjälle muodostuu käsitys, että on olemassa selkeitä vaihtoehtoja, joista hän voi valita parhaaksi katsomansa. Kolmantena kriteerinä voidaan pitää sitä, että vaaliteemat esitetään ymmärrettävästi ja sellaista kieltä käyttäen, että äänestäjä helposti käsittää, mistä on kysymys.

Syitä, joiden vuoksi äänioikeutettu jättää äänestämättä vaaleissa, on tutkittu paljon. Monet tutkimukset on kuitenkin tehty siten, että äänioikeutetuilta on vaalien jälkeen tiedusteltu kyselyn avulla syitä äänestämättä jättämiseen, joten niiden antamiin tuloksiin on syytä suhtautua jossain määrin varauksella. Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen tehdyn tutkimuksen (Nurmela, Pehkonen 2003) mukaan nuorten (18-30 vuotiaat) äänestämättä jättämiseen vaikuttivat paljon tai jonkin verran seuraavat tekijät (viisi kärkitekijää):

- Vaikea löytää itselle sopivaa ehdokasta (60 % vastaajista)
- Poliittikka ei kiinnosta (59 %)
- Epäluottamus poliitikkoja ja politiikkaa kohtaan (59 %)
- Asiat hoituvat muutenkin (59 %)
- Äänestämisestä ei mitään hyötyä (53 %).

Vastaavasti vuoden 1999 europarlamenttivaaleja koskeneen tutkimuksen (Borg, Pehkonen, Raunio 2000) mukaan äänestämättä jättämiseen vaikuttivat paljon tai melko paljon seuraavat tekijät (viisi kärkitekijää):

- Epäluottamus politiikkaa kohtaan (42 % vastaajista)
- Vaikeus löytää sopivaa ehdokasta (41 %)
- Euroopan parlamentti liian etäinen (36 %)
- Äänestämisestä ei hyötyä itselle (34 %)
- EU ja Euroopan parlamentti eivät kiinnosta (34 %).

Kyselyiden perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että puolueilla ja ehdokkailla on vielä paljon tekemistä politiikan kiinnostavuuden lisäämiseksi. Puolueet ja ehdokkaat vastaavat sekä vaalien asiasisällöstä että myös vaalien välisen ajan politiikan teosta. Sillä, millaisen kuvan politiikan teosta ne kulloinkin antavat, on merkittävä vaikutus äänestäjien luottamukseen puolueita ja koko demokraattista järjestelmää kohtaan. Mikäli tuo luottamus on heikkoa, kynns jättää äänestämättä vaaleissa madaltuu.

Vaalikampanjoiden pituutta ei Suomessa ole mitenkään rajoitettu, vaan kukin puolue ja ehdokas voi aloittaa kampanjansa koska tahansa. Ehdokkaiden vaalikampanjat aloitetaan yleensä vasta sen jälkeen, kun vaaliviranomaiset ovat vahvistaneet ehdokasasettelun ja ehdokkaat ovat saaneet ehdokasnumerot 31. päivänä ennen vaaleja. Käytännössä tämä siis tarkoittaa noin kuukauden mittaista vaalikampanjaa. Kuntien vaalimainoskehikot pystytetään yleensä 18. päivänä ennen vaalipäivää ja ilmoituskortit postitetaan äänestäjille noin 40.- 24. päivänä ennen vaalipäivää. Ennakoäänestys toimitetaan 11. – 5. päivänä ennen vaalipäivää.

Media alkaa käsitellä vaaleja eri tavoin jo muutamia kuukausia ennen vaaleja. TV:n ja radion suuret vaalikeskustelut kuitenkin käydään vasta vaalipäivää edeltävällä viikolla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kun vaalikeskustelut käydään, noin 40 % kaikista äänestävistä on jo äänestänyt, joten keskusteluilla ei ole vaikutusta heidän äänestämispäätöksiinsä. Toisaalta TV-tenteillä on kuitenkin merkittävä vaikutus siihen, miten moni äänestäjä saadaan liikkeelle vaalipäivänä. Ennakoäänestysajanjakson suhdetta vaalikampanjaan ei ole kuitenkaan syytä pitää erityisen ongelmallisena, koska ennakkoon äänestävät yleensä ne, jotka ovat valinnastaan alusta pitäen varmoja ja joihin vaaliviikon TV-tentit tuskin muutenkaan vaikuttaisivat sekä ne, jotka ovat estyneitä vaalipäivänä.

Toimikunnassa käytiin keskusteluja siitä, onko nykyinen noin kuukauden kestävä vaalikampanja sopivan pituinen ehdokkaiden ja äänestäjien näkökulmasta. Näkemyksiä esitettiin myös sen puolesta, että ehdokasasettelun vahvistaminen ja sitä kautta ehdokkaiden numeroiden antaminen voisi tapahtua nykyistä aikaisemminkin, jolloin kampanja-aika pidentyisi. Toisaalta kuitenkin nykyisen aikataulun etuna nähdään sen tiiviys, joka pitää kampanjan tehokkaasti esillä ilman, että kansalaiset ehtisivät siihen kyllästyä. Nykyistä pidempi kampanja-aika myös lisäisi ehdokkaiden vaalirahoitustarpeita.

#### Vaalikampanjoiden viimeaikaisesta kehityksestä

Viimeisimpien vaalien vaalikampanjoissa on ollut havaittavissa se, että kampanjat ovat kaupallistuneet ja ammattimaistuneet ja tämä on johtanut luonnollisesti niiden kallistumiseen. Vaalirahoituksen tarve on näin ollen ollut selvässä kasvussa. Tällä kehityksellä on ollut monensuuntaisia vaikutuksia: yhtäältä näkyvä ja tehokas kampanja on saattanut yleisestikin nostaa kiinnostusta vaaleihin, mutta toisaalta taas on mahdollista, että se päinvastoin ärsyttää ja herättää kysymyksiä vaalirahoituksesta, johon saadaan selvyys vasta vaalien jälkeen.

Vaalimainonnan lisääntyminen saattaa myös johtaa siihen, että kansalaiset saavat suuren määrän keskenään ristiriitaistakin informaatiota. Äänestyspäätöksen tekeminen tällaisessa tilanteessa voi olla vaikeaa ja passivoituminen mahdollista.

Äänioikeutetulla saattaakin olla tarve löytää tietoa vaalikampanjoista kootusti ja keskitetysti. Internet voi tarjota tähän uusia mahdollisuuksia. Puolueiden ja ehdokkaiden vaaliohjelmat

voitaisiin koota yhteen paikkaan, josta ne olisivat kansalaisten käytettävissä hakutoiminnoilla. Yksi mahdollisuus olisi koota vaaliohjelmat oikeusministeriön vaalit.fi –sivuille<sup>2</sup>.

Viimeisimpien tutkimusten mukaan erilaisilla internetissä toimivilla vaalikoneilla on yhä merkittävämpi osa äänioikeutettujen vaaliteemoja koskevana tietolähteenä. Joissain tapauksissa vaalikoneista onkin tullut selkeä vaihtoehto perinteisen vaalimainonnan rinnalle. Vaalikoneet ovat perinteisesti olleet riippumattoman median perustamia. Tiedotusväline laatii kysymykset, johon ensin ehdokkaat ja sitten äänioikeutetut vastaavat. Äänioikeutettu voi näin verrata omia vastauksiaan eri ehdokkaiden vastauksiin ja saada selville sen, kuka ehdokas on eniten samaa mieltä hänen kanssaan. Koska vaalikoneiden merkitys on korostunut, se on herättänyt myös kysymyksiä siitä, ovatko vaalikoneen kysymykset ”oikeita kysymyksiä” eli kohtelevatko kysymykset tasapuolisesti kaikkia ehdokkaita ja ovatko ne riittävän relevantteja. Oikeusministeriön vaalitiedotustyöryhmä pohti mietinnössään (22.12.2004)<sup>3</sup>, tulisiko perustaa ns. virallinen valtion vaalikone, jonka kysymykset laatisi erityinen lautakunta, jossa olisi esimerkiksi puolueiden, median ja tiedeyhteisön edustajia. Mietinnöstä järjestetyllä lausuntokieroksella tätä ehdotusta ei kuitenkaan yleisesti juurikaan kannatettu, vaan nykytilaa, jossa kukin tiedotusväline laatii oman vaalikoneensa pidettiin riittävän toimivana järjestelynä. Vaalikoneita on myös moitittu siitä, että ne tekevät muistakin vaaleista kuin presidentinvaalista enemmän henkilövaalin luonteisia. Vaalikoneet saattavatkin ilmentää esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa puolueen yksittäinen ehdokas ja puolue kokonaisuutena kampanjoivat vastakaisilla teemoilla. Tämä voi herättää äänioikeutetuissa jonkin verran hämmennystä.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta on toisaalla tässä mietinnössä (luku 2) käsitellyt puolueiden aatepoliittisen ohjelmatyön kehittämistä, joten vaalien asiasisällön ja puolueiden toimenpiteiden vaikutusta äänestysaktiivisuuteen ei tässä kohdin tämän syvällisemmin käsitellä. Toimikunta pitää kuitenkin tärkeänä, että puolueet laativat vaaliohjelmansa siten, että ne aktivoivat kansalaisia ottamaan niihin kantaa ja sitä kautta äänestämään.

Toimikunta ehdottaa, että oikeusministeriö selvittäisi mahdollisuuksia koota puolueiden ja ehdokkaiden puolue- ja vaaliohjelmista yhtenäinen tietokanta, joka olisi monipuolisin hakutoiminnoin käytettävissä internetissä, esimerkiksi ministeriön vaalisivuilla osoitteessa [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi).

#### **3.1.2.2. Vaaleja koskeva tiedotustoiminta**

Vaaleja koskevalla tiedotuksella tarkoitetaan tässä vain valtion ja kuntien suorittamaa vaalitiedotusta. Puolueiden ja ehdokkaiden vaalikampanjoita käsiteltiin edellisessä luvussa. Perinteisestäihän puolueet ja ehdokkaat itse ovat vastanneet vaaleissa käsiteltävien vaihtoehtojen ja äänestysteemojen saattamisesta äänioikeutettujen arvioitaviksi. Median toimenpiteet rajataan toimikunnan toimeksiannon mukaisesti käsittelyn ulkopuolelle, vaikka nekin ovat osaltaan myös vaalitiedotusta: riippumattomat tiedotusvälineet antavat äänioikeutetuille monentyyppistä tietoa vaaleista, mm. vaalijärjestelyistä, vaaliteemoista ja ehdokkaista.

<sup>2</sup> Hollannissa valtion suunnittelu- ja tutkimustoimisto arvioi puolueiden vaaliohjelmia ja niiden taloudellisia vaikutuksia, mikä edistää kansalaisten mahdollisuuksia arvioida niiden toteutettavuutta ja tosiasiallisia vaikutuksia.

<sup>3</sup> Oikeusministeriön julkaisu 13/2004.

Äänioikeutetun kannalta keskeiset kysymykset ovat:

- olenko äänioikeutettu?
- ketä ehdokasta voin äänestää?
- missä ja milloin voin äänestää?
- miten äänestän?

Kaikkiin näihin kysymyksiin kansalaisen tulee saada vastaus ensisijaisesti nimenomaan viranomaiselta. Median, puolueiden ja ehdokkaiden sekä muiden toimijoiden tiedotus täydentää viranomaiselta saatua perustietoa.

Oikeusministeriön asettama vaalitiedotustyöryhmä käsitteli mietinnössään (22.12.2005) eri tiedottamistapoja ja teki ehdotuksia mm. liittyen verkkoviestintään, julkaisuihin, esitteisiin ja aktivointikampanjoihin. Toimikunta yhtyy vaalitiedotustyöryhmän näkemyksiin pääosin, mutta haluaa kuitenkin painottaa seuraavia näkökohtia.

### **Toimikunnan kannanotto**

*Lisää tietoa ennakkoäänestyspaikoista.* Äänioikeutetun äänestyspaikka vaalipäivänä osoitteen on mainittu äänioikeutetulle postitettavassa ilmoituskortissa. Sen sijaan yleisistä ennakkoäänestyspaikoista ei ilmoituskortissa ole mainintoja, vaan ainoastaan oikeusministeriön maksuton palvelunumero ja vaalit.fi –sivujen osoite, joista äänioikeutettu voi omatoimisesti selvittää sopivan ennakkoäänestyspaikan. Toimikunta pitää tärkeänä, että ennakkoäänestyspaikoista tiedotettaisiin nykyistä täsmällisemmin. Oikeusministeriön tulisi pohtia esimerkiksi ilmoituskorttilähetysten kehittämistä siten, että myös yleiset ennakkoäänestyspaikat, joko äänioikeutetun omassa kunnassa tai omassa vaalipiirissä, liitettäisiin ilmoituskorttiin.

*Aktiivisuuskampanjat.* Oikeusministeriön tulisi jokaista vaalia varten toteuttaa kampanja, jossa kerrottaisiin äänioikeutetuille vaalien perusasiat (vaalipäivä ja ennakkoäänestysajankohta) ja jossa innostettaisiin kansalaisia äänestämään. Kampanja tulisi toteuttaa tarvittaessa yhteistyössä vaaleissa valittavan toimielimen tai sitä edustavan tahon kanssa taikka muiden tahojen kanssa. Kampanja voisi sisältää esimerkiksi tv- ja radiotietoiskuja, ulkomainontaa ja esitteitä.

*Aktivointikirje nuorille.* Oikeusministeriön tulisi myös jatkaa vuoden 2004 vaaleissa aloitettua käytäntöä lähettää erityinen äänestämään aktivoiva kirje uusille äänioikeutetuille eli sellaisille henkilöille, jotka ovat saavuttaneet äänioikeutensa edellisten vaalien jälkeen.

*Lisää yleistietoa edustuksellisesta demokratiasta ja vaalijärjestelmästä.* Kansalaisille tulisi antaa nykyistä enemmän yleistietoutta edustuksellisesta demokratiasta, vaalijärjestelmästä, äänestämisen merkityksestä ja vaaleilla valittavien toimielinten tehtävistä. Asiaa voidaan käyännössä lähestyä monellakin tavalla, mm. viranomaisten tiedotusta tehostamalla, kuten vaalitiedotustyöryhmä on esittänyt. Tämän lisäksi toimikunta haluaa painottaa, että on tärkeää huolehtia siitä, että näiden asioiden kouluopetusta tehostetaan ja lisätään nykyisestä. Tavoitteena voisi olla, että kansalainen oppii demokratian perustietouden koulussa samalla tavalla kuin hän oppii lukemaan ja laskemaan.

*Ulkosuomalaisille suunnattu tiedotus.* Ulkosuomalaisille tulisi vaaleista tiedottaa nykyistä enemmän. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi vaalitiedotustyöryhmän esittämiä erityistä internet-osiota ja yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa kehiteltävää vaalitiedotusta.

*Kuntien tiedotus.* Kuntien tulee huolehtia omalta osaltaan siitä, että vaalijärjestelyistä ja erityisesti äänestyspaikoista kunnassa tiedotetaan äänioikeutetuille riittävällä tavalla. Pelkkä kuuluttamismenettely ei useinkaan ole riittävää, vaan muita keinoja voisivat olla esimerkiksi

- yhteistyö paikallisen median kanssa (uutisjutut, kolumnit, pääkirjoitukset jne.),
- kunnan omat julisteet ulkomainostelineissa ja muissa näkyvissä paikoissa sekä
- kotiaänestysmahdollisuudesta ja siihen liittyvästä ilmoittautumismenettelystä tiedottaminen nykyistä tehokkaammin.

Kuntien tulisi myös huolehtia siitä, että maahanmuuttajat ja kunnassa asuvat ukomaalaiset äänioikeutetut saavat riittävästi tietoa vaaleista. Kuntien tulisi myös tehostaa vaalitiedottamista niillä äänestysalueilla, joissa äänestysaktiivisuus on ollut alhaista. Valtion tulisi vastavasti huolehtia siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset resurssit vaalitiedottamiseen.

### 3.1.2.3. Vaalikulttuuri

Vaalikulttuurilla tarkoitetaan tässä sellaista yhteiskunnallista ilmapiiriä, joka vaikuttaa kansalaisten äänestämiseen vaaleissa. Positiivisessa vaalikulttuurissa äänestämistä pidetään luonnollisena, myönteisenä ja tärkeänä tapana osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Kansalainen kokee, että äänestämällä hän vaikuttaa sekä omiin että yhteisiin asioihin, jolloin äänestäminen on paitsi luontevaa, myös tavoiteltavaa. Kyse on siis enemmästä kuin kansalaisvelvollisuudesta, jossa on jonkin verran pakollisen ja tavan vuoksi osallistumisen vivahteita. Positiiviseen vaalikulttuuriin kuuluu myös ripaus pelijännitystä: kuka vaaleissa voittaa ja kuka häviää. Negatiivisessa vaalikulttuurissa äänestämistä pidetään hyödyttömänä ja rituaalinomaisena toimituksena, johon ei ole muodikasta eikä eteenkään tarpeellista osallistua, vaan sekä omat ja yhteiset asiat hoituvat joko itsekseen tai jollakin muulla tavalla, esimerkiksi suoralla yhteydenotolla asioista päättäviin tahoihin.

#### Vaalikulttuuriin vaikuttavista tekijöistä

Keväällä 2005 julkistetun Pohjoismaita keskenään vertailevan tutkimuksen<sup>4</sup> mukaan Suomessa äänestämättömyyden yleistymisen liittyy vaaliosallistumisnormin heikentymiseen, korostuneeseen kielteiseen suhtautumiseen puolueisiin ja poliitikkoihin sekä muita Pohjoismaita heikompaan poliittiseen keskustelukulttuuriin. Lisäksi eri puolueiden laajaan yhteistyöhön perustuva poliittinen konsensus lienee Suomessa heikentänyt puoluejärjestelmän kykyä jäsentää ja eriyttää keskenään kilpailevia poliittikkavaihtoehtoja. Kolmeen muuhun Pohjoismaahan verrattuna suomalaiset sijoittuivat useimmilla osallistumisen ulottuvuuksilla viimeiselle sijalle. Yhteiskunnallisen osallistumisen ja kiinnittyneisyyden osalta vertailun passiivisimpaan ryhmään kuului suomalaisista joka kolmas, ruotsalaisista ja norjalaisista joka viides ja tanskalaisista vain joka seitsemäs.

Noin 30 maan nuoriin kohdistuneessa ”Nuori kansalainen” -vertailussa<sup>5</sup> puolestaan selvitettiin peruskoulun päättövaiheessa olevien nuorten kansalaistietoja ja asenteita keväällä 1999. Vertailun mukaan suomalaisilla nuorilla on hyvät yhteiskunnalliset valmiudet tietojen ja taitojen osalta, mutta ne eivät johda sellaisiin kansalaisasenteisiin, jotka kannustavat yhteiskunnalliseen osallistumiseen ja toimintaan. Suomen nuoret ovat kaikkein vähiten kiinnostuneita politiikasta eivätkä korosta kansalaistoiminnan tärkeyttä. Yhteiskunnalliseen toimintaan he ottavat osaa poikkeuksellisen vähän. Suomen kouluissa ei ole kouluneuvostoja ja oppilaskunta-

<sup>4</sup> Borg, Sami: Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriön julkaisu 3/2005.

<sup>5</sup> IEA/CIVICS – Nuori kansalainen (2001), [www.jyu.fi/ktl.civics.htm](http://www.jyu.fi/ktl.civics.htm).

toimintaan osallistutaan heikosti. Yhteiskunnallista opetusta Suomessa annetaan erityisen vähän. Nuoret keskustelevat yhteiskunnallisista asioista silmiinpistävän vähän aikuisten kanssa, eivätkä opettajat korosta poliittiseen keskusteluun osallistumisen tärkeyttä. Kotipakkakuntien ongelmien ratkaisemiseen nuoret eivät osallistu. Ylipäätään nuorille annetaan hyvin vähän mahdollisuuksia muodostaa asioista omia perusteltuja mielipiteitään ja vaikuttaa päätöksentekoon. Samalla kyky sietää erilaisia mielipiteitä ja sovittelua erilaisia näkemyksiä toisiinsa jää kehittymättä. Seurauksena kaikesta tästä on paitsi nuorten yhteiskunnallinen syrjäyttäminen niin myös kulttuurillinen eristäminen.

Siihen, miten kansalainen kokee vaaleihin osallistumisen, vaikuttavatkin erityisen paljon ne virikkeet, joita hän saa koulusta ja kotoa. Siksi kouluopetusta tulisi kehittää siten, että demokratiasta ja siihen osallistumisesta tulee luonteva osa kansalaisen käyttäytymistä. Koulun tulisi antaa nuorelle kansalaiselle tietoa demokratiasta, herättää hänen kiinnostuksensa sitä kohtaan ja luoda uskoa siihen, että vaikuttaminen on mahdollista ja tuloksellista. Tätä voidaan pitää suurena haasteena koulujärjestelmällemme. Eri OECD-maiden koulutuksen tilaa koskevan vertailututkimuksen (PISA-tutkimus)<sup>6</sup> mukaan suomalaisten koululaisten matematiikan osaaminen ja lukutaito ovat OECD-maiden parhaita. Toimikunnan mielestä tavoitteeksi voitaisiin ottaa, että myös Suomen koululaisten demokratia-asioiden osaaminen olisi kärkitasoa, jos vastaavia vertailututkimuksia tältä alalta tehtäisiin.

Myös kodin vaikutus kansalaisen demokratiakäyttäytymiseen on merkittävää. Vanhemmilta saadut käyttäytymismallit heijastuvat myös siihen, miten nuori kokee äänestämisen ja osallistumisen merkityksen.

Vaalikulttuuriin vaikuttavat myös media ja poliitikot. Se, millaiselta politiikan teko kansalaisen silmissä näyttää, on suuri merkitys sille, että kansalaiselle syntyy vaikutelma, että hän voi ja hänen kannattaa vaikuttaa asioihin.

### Äänestämisen pakollisuus/vapaaehtoisuus

Suomessa, kuten useimmissa muissakin valtioissa, yleisissä vaaleissa äänestämisen perustuu vapaaehtoisuuteen. Niinpä perustuslain (731/1999) 14 §:ssä todetaan muun muassa, että jokaisella Suomen kansalaisella on *oikeus* äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä. Äänestämisen on siis nimenomaan oikeus, ei velvollisuus. Tämä periaate on kuulunut lainsäädäntöömme jo vuoden 1906 suuresta eduskunta- ja vaaliuudistuksesta lähtien.

Äänestysvelvoite otettiin 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa käyttöön muutamissa länsimaissa ja nykyisin se on edelleen käytössä muun muassa Belgiassa, Kreikassa, Luxemburgissa ja Australiassa. Näissä maissa äänestämättä jättämisestä voi saada sakon tai muun vastaavan rangaistuksen, jollei äänioikeutetulla ole esittää pätevää syytä äänestämättömyydelleen. Äänestämisen pakollisuus liittyy osaltaan siihen perusteeseen, että vaaleihin täytyy osallistua tietty osa äänioikeutetuista, jotta valitulla toimielimellä olisi riittävä valtuutus kansalta. Äänestysvelvoitteen toteutumisesta käytännössä kertovat esimerkiksi seuraavat äänioikeusprosentit vuoden 2004 europarlamenttivaaleissa: Belgia 90,8 %, Luxemburg 89 % ja Kreikka 63,2 %.

Äänestysvelvoitteen käyttöönotto mitä ilmeisimmin lisäisi äänestysaktiivisuutta Suomessakin. Järjestelmä kuitenkin edellyttäisi, että äänestämättä jättämiselle asetettaisiin sanktioita, jotta

---

<sup>6</sup> PISA 2003, [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org).

velvoitteella olisi merkitystä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi, että vaalien jälkeen vaaliviranomaiset kävisivät läpi vaaliluettelot, jonka jälkeen äänestämättä jättäneelle tuomittaisiin sakkorangaistus, jollei hän esitä viranomaisille pätevää syytä äänestämättömyydelleen, esimerkiksi lääkärintodistusta. Pakollinen äänestäminen todennäköisesti lisäisi mitättömien ja tyhjiä äänestyslippujen sekä muiden protestiäänien määrää.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta ehdottaa, että perustuslakia seuraavan kerran uudistettaessa voitaisiin harkita siihen lisäystä, jonka mukaan äänestäminen yleisissä vaaleissa ja kansanäänestyksissä olisi kansalaisvelvollisuus. Säännös olisi kuitenkin vain julistuksenomainen samaan tapaan kuin perustuslain 20 §:n 1 momentti, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännökseen ei sisältyisi rikosoikeudellista vastuuta eikä sen noudattamista valvottaisi millään lailla. Kansalaisvelvollisuus kuitenkin ilmaisisi selkeästi yhteiskunnan käsityksen äänestämisen tärkeydestä kansanvallan toteuttamisessa ja sillä olisi vaikutusta poliittisen kulttuurimme kehittämisessä. Säännöksen periaatteellista merkitystä korostaisi se, että se olisi perustuslaissa.

Sanktoidun äänestysvelvoitteen käyttöönottoa samaan tapaan kuin esimerkiksi Belgiassa toimikunta ei sen sijaan kannata. Sen käyttöönotto aiheuttaisi viranomaisille lisätyötä ja joltai turhaan byrokratiaa.

Toimikunnan mielestä kouluopetuksessa on otettava nykyistä tehokkaammin esille demokratia ja sen toimivuus. Käytännön toimenpiteitä, joilla demokratia-asioiden tietoisuutta voitaisiin koululaisten keskuudessa nostaa, voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- yhteiskunnallisten aineiden tuntimäärän lisääminen,
- demokratia-asioiden lisääminen ja tehostaminen opettajankoulutuksessa ja oppimateriaalin laatimisessa,
- koululaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen koskien koulutyötä yleensä,
- edustuksellisen demokratian harjoittelu varjovaaleja tai koulun toimintaan liittyviä vaaleja järjestämällä ja
- politiikan toimijoiden (esim. poliittiset nuorisjärjestöt) hyödyntäminen koulujen yhteiskunnallisten aineiden opetuksessa.

Demokratia-asioita tulisi koulutyössä käsitellä myös läpäisyperiaatteella eli siten, että opetuksessa yleensä otettaisiin demokratianäkökulma. Demokratiaelementtejä voitaisiin lisätä mm. äidinkielen ja kirjallisuuden, vieraiden kielten ja historian opetukseen. Esimerkki: ruotsin kielien oppikirjassa olisi tekstikappale, jossa opetellaan futuurin käyttöä, mutta jonka aiheena ovat vaalit ja osallistuminen ("Johan fyller 18 år och han skall rösta i riksdagsval").

#### **3.1.2.4. Äänestysaktiivisuuden kehitykseen liittyvä tutkimus**

Useissa kehittyneissä demokratioissa kansalaisten poliittista osallistumista valtiollisten vaalien yhteydessä on seurattu säännöllisesti monien vuosikymmenten ajan. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, Iossa-Britanniassa ja Ruotsissa kansalaisten äänestysosallistumista ja siinä tapahtuneita muutoksia voidaan seurata noin 50 vuoden ajalta. Se antaa hyvän pohjan kansalaisten yhteiskunnallisessa osallistumisessa tapahtuneiden muutosten analysoimiseen, kansalaisten osallistumista kuvaavien demokratiaindikaattoreiden rakentamiseen ja demokratian toimivuutta koskevalle yleiselle keskustelulle. Esimerkiksi Ruotsissa nämä tutkimukset ovat antaneet tärkeää tietopohjaa demokratian kehittämistä koskevalle uudistustyölle.

Suomessa eduskuntavaaleihin liittyvä tutkimustoiminta on ollut epäsäännöllistä. Joistakin vaaleista on perusteellisia kansalaisten poliittista osallistumista analysoivia tutkimuksia. Monista vaaleista tieteelliset mitat täyttäviä seurantatutkimuksia ei ole tehty lainkaan. Sen takia kansalaisten poliittisen osallistumisen erilaisista piirteistä ei ole käytettävissä samanlaisia pitkän aikajakson asiakirjoja kuin esimerkiksi Ruotsissa.

### **Toimikunnan kannanotto**

Kansalaisten poliittista osallistumista ja siinä tapahtuvia muutoksia koskeva tutkimus tulisi Suomessakin saattaa vakinaiselle pohjalle siten, että tulevaisuudessa kaikkien eduskuntavaalien yhteydessä tehdään kansalaisten vaaliosallistumista kartoittava seurantatutkimus. Tämä ja muut tutkimukset tulisi toteuttaa siten, että niihin perustuen voidaan laatia kansalaisten poliittista osallistumista kuvaavia aikasarjoja, eräänlaisia indikaattoreita demokratian toimivuudesta ja tehdä niiden pohjalta ehdotuksia äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi. Toimikunta ehdottaa, että seurantatutkimusten toteuttamiseen tarvittavat määrärahat kulloisiakin eduskuntavaaleja varten, arviolta noin 50 000 euroa, voitaisiin sisällyttää valtion talousarvioon.

## **3.2. VAALIJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUS**

Vaalijärjestelmän vaikutusta äänestysaktiivisuuteen toimikunta on lähestynyt seuraavien näkökohtien avulla:

-Äänestämisen ajankohdat ja tiheys

-Vaalijärjestelmän oikeudenmukaisuus suhteessa äänestäjien tahtoon sekä vaalijärjestelmän selkeys ja ymmärrettävyys.

Lisäksi tässä luvussa käsitellään europarlamenttivaalien erityiskysymyksiä (3.2.3.) ja vaalien samanaikaista toimittamista (3.2.4.)

### **3.2.1. Äänestämisen ajankohdat ja tiheys**

#### Miten usein vaaleja toimitetaan?

Suomen vaalijärjestelmässä eduskuntavaalit toimitetaan joka neljäs vuosi, kunnallisvaalit myös joka neljäs vuosi, europarlamenttivaalit joka viides vuosi ja presidentinvaali joka kuudes vuosi. Eduskuntavaalit ja presidentinvaalit voidaan joutua toimittamaan myös ennen aikaisina eduskunnan hajotuksen taikka presidentin kuoleman tai pysyvän esteen johdosta.

Neuvoa-antava valtiollinen tai kunnallinen kansanäänestys voidaan toimittaa periaatteessa tarvittaessa. Valtiollisia kansanäänestyksiä on järjestetty kautta aikojen kaksi (vuonna 1931 ja vuonna 1994) ja kunnallisia kansanäänestyksiä vuodesta 1991 lukien 35.

Vuosi 2005 mukaan lukien seuraavan kymmenen vuoden vaalikalenteri näyttää seuraavalta, edellyttäen, että kaikki vaalit voidaan toimittaa säännönmukaisina ajankohtina:

-15.1.2006 presidentinvaalin 1. vaali (2. vaali tarvittaessa 29.1.2006),

-18.3.2007 eduskuntavaalit,

-lokakuu 2008 kunnallisvaalit ja Kainuun maakuntavaalit,

-kesäkuu 2009 europarlamenttivaalit,

- maaliskuu 2011 eduskuntavaalit,
- tammikuu 2012 presidentinvaali,
- lokakuu 2012 kunnallisvaalit ja (todennäköisesti) Kainuun maakuntavaalit,
- kesäkuu 2014 europarlamenttivaalit.

Käytännössä vaaleja toimitetaan siis noin kerran vuodessa. Mainittuun ajanjaksoon osuu vain kolme vaaleista vapaata vuotta (2005, 2010 ja 2013). Toisaalta ainoastaan vuonna 2012 toimitetaan kahdet vaalit samana vuonna<sup>7</sup>.

Kunnallisvaalien yhteydessä toimitetaan vuonna 2008 varmasti ja vuonna 2012 todennäköisesti Kainuun maakuntavaalit, joista säädetään Kainuun hallintokokeilulaissa (343/2003). Tämän lisäksi on huomattava, että seutuvaltuustokokeilusta annetussa laissa (62/2004) on mahdollistettu myös seutuvaalien toimittaminen kunnallisvaalien yhteydessä<sup>8</sup>.

Vaalirytmitykseen liittyy myös kysymys eri vaalien mahdollisesta samanaikaisesta toimittamisesta (yhdistämisestä). Jos vaaleja toimitettaisiin toistensa yhteydessä, se merkitsisi käytännössä äänestämismahdollisuuksien vähentymistä. Toisaalta, jos samalle vuodelle osuisi kahdet vaalit, samanaikaisella toimittamisella saattaisi olla vaaliväsymystä torjuvaa vaikutusta. Koska vaalien samanaikaiseen toimittamiseen liittyy muitakin kuin äänestysaktiivisuuteen liittyviä näkökohtia, sitä käsitellään erikseen mietinnön luvussa 3.2.4.

#### Toimitetaanko vaalit vaalivuonna sopivaan vuodenaikaan?

Säännönmukaisesti toimitettavat eduskuntavaalit toimitetaan vaalivuoden maaliskuun kolmantena sunnuntaina, kunnallisvaalit vaalivuoden lokakuun neljäntenä sunnuntaina sekä presidentinvaali vaalivuoden tammikuun kolmantena sunnuntaina<sup>9</sup>. Europarlamenttivaalit toimitetaan Euroopan unionin neuvoston päättämänä ajanjaksona, joka alkaa torstaina ja päättyy sunnuntaina. Yleensä tämä ajankohta sattuu vaalivuoden kesäkuun alkupuolelle.

Ensimmäiset eduskuntavaalit vuonna 1907 toimitettiin maaliskuussa. Sen jälkeen säännönmukaiset eduskuntavaalit toimitettiin 1960-luvun alkuun saakka aina vaalivuoden heinäkuun alussa. Heinäkuun muodostuttua yleisimmäksi kesälomakuukaudeksi vaalilakia muutettiin siten, että vuoden 1966 eduskuntavaaleista lähtien vaalipäivä on ollut maaliskuun kolmas sunnuntai.

Kunnallisvaalien ajankohta oli alunperin joulukuu, mutta 1950-luvun alussa vaalit siirrettiin lokakuulle, aluksi kuun alkuun ja lopulta vuoden 2000 vaaleista alkaen kuun neljäntenä sunnuntaihin. Tasavallan presidentin valitsijamiesvaalit ja myöhemmin suora kaksivaiheinen presidentinvaali on alusta lukien (vuodesta 1925) toimitettu tammikuun puolenvälin tietämissä.

Europarlamenttivaalit toimitetaan joka viides vuosi samaan aikaan kaikissa jäsenvaltioissa. EU:n neuvosto määräsi ensimmäisten (vuonna 1979 toimitettujen) vaalien toimittamisajanjaksoksi kesäkuun toiseen viikonloppuun sijoittuvan, torstaina alkavan ja sunnuntaina päättyvän ajanjakson, jonka puitteissa kunkin jäsenvaltion tuli järjestää vaalit. EU:n vaalisäädöksen mu-

<sup>7</sup> Vuonna 2024 toimitetaan tammikuussa presidentinvaali, kesäkuussa europarlamenttivaalit ja lokakuussa kunnallisvaalit.

<sup>8</sup> Vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä toimitettiin Kainuun maakuntavaalit, mutta sen sijaan seutuvaaleja ei toimitettu vielä yhdelläkään kokeiluseudulla.

<sup>9</sup> Presidentinvaalin mahdollinen toinen vaali toimitetaan sunnuntaina kahden viikon kuluttua ensimmäisen vaalin vaalipäivästä.

kaan seuraavat vaalit tuli toimittaa vastaavana ajankohtana, joten vaalit on toimitettu aina kesäkuun alkupuolella. EU:n neuvosto voi kuitenkin yksimielisellä päätöksellä muuttaa tätä toimittamisajankohtaa kuukautta aiemmaksi tai kuukautta myöhemmäksi, mutta näin ei tähän mennessä ole kuitenkaan tapahtunut. Suomessa vaalipäivä on edellä mainittuun ajanjaksoon sattuva sunnuntai. Sekä vuoden 1999 että 2004 vaaleissa vaalipäiväksi osui kesäkuun 13. päivä<sup>10</sup>.

Äänestysaktiivisuuden kannalta eduskuntavaalit, kunnallisvaalit ja presidentinvaali ovat ajankohdiltaan jokseenkin ongelmattomia. Tammi-, maaliskuu- ja lokakuu ovat ajankohtia, jolloin ei ole suuria juhlapyyhiä tai loma-aikoja. Äänioikeutetut ovatkin tuolloin yleensä ”toimeliaisuuden tilassa” esimerkiksi töissä tai opiskelemassa. Maamme liikenneolosuhteet ovat myös viime vuosikymmeninä parantuneet siten, esimerkiksi talviset olosuhteet tammikuussa eivät enää aiheuta äänestäjille fyysisiä esteitä saapua äänestyspaikoille.

Europarlamenttivaalien ajankohta on sen sijaan Suomen kannalta jonkin verran ongelmallinen. Kesäkuu on Suomessa jo loma-aikaa ja monet äänestäjät viettävät vaaliviikonlopun kesämökillään. Toisaalta äänestäjällä on mahdollisuus äänestää ennakkoon.

Vaalien ajankohdissa on myös huomioitava se, että se on tarpeeksi lähellä sitä hetkeä, jolloin vaaleissa valittava toimielin tai henkilö aloittaa toimintansa. Mikäli vaalien ajankohtaa muutettaisiin, tulisi harkittavaksi myös toimielimen toiminnan aloitusajan muuttaminen.

#### Onko ennakkoäänestysaika riittävä ja sopivana ajankohtana suhteessa vaalipäivään?

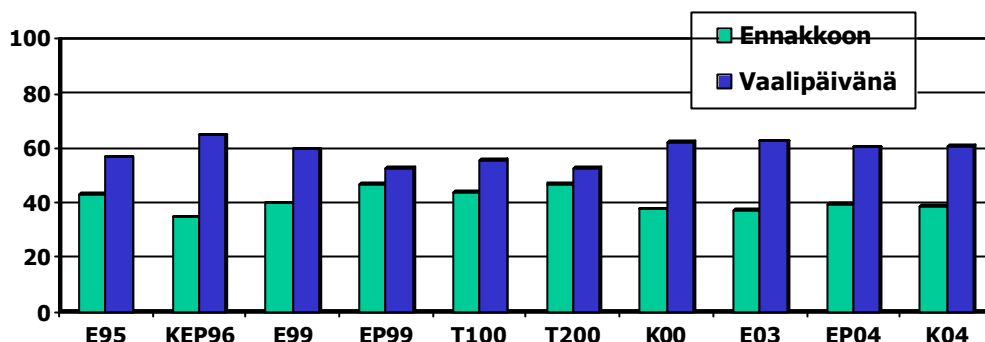
Ennakkoäänestysaika kotimaassa kestää seitsemän päivää alkaen keskiviikosta 11. päivästä ennen vaalipäivää ja päättyen tiistaina 5. päivänä ennen vaalipäivää. Vuoden 1994 presidentinvaaliin saakka ennakkoäänestysaika kesti 14 päivää eli se alkoi viikkoa nykyistä aiemmin. Kyseisestä presidentinvaalista saadut kokemukset kuitenkin osoittivat, että viikon vähennys ennakkoäänestysaikaan ei lainkaan vähentänyt ennakkoon äänestäneiden määrää, päinvastoin: ennakkoon äänestäneiden määrä oli ennätyksellisen korkea. Viikon vähennys myös säästi merkittävästi ennakkoäänestyksen kustannuksia. Vuoden 1995 eduskuntavaalien jälkeen yhden viikon ennakkoäänestysaika otettiin käyttöön kaikissa muissakin vaaleissa.

Ennakkoäänestysaika asetuksella määrätyissä Suomen edustustoissa ja niiden toimipaikoissa kestää neljä päivää alkaen keskiviikosta 11. päivästä ennen vaalipäivää ja päättyen lauantaina 8. päivänä ennen vaalipäivää. Myös ennakkoäänestysaika edustustoissa oli vuoden 1995 eduskuntavaaleihin saakka viikkoa nykyistä pidempi. Ennakkoäänestys suomalaisissa laivoissa voidaan aloittaa jo 18. päivänä ennen vaalipäivää, mutta se lopetetaan samaan aikaan kuin ennakkoäänestys edustustoissa.

Ennakkoon äänestäneiden määrä kääntyi selvään nousuun 1980-luvun lopulla ja vakiintui 1990-luvulla suosituksi äänestämismuodoksi. Viimeisimmissä vaaleissa ennakkoäänestyksen suosio suhteessa vaalipäivän äänestykseen on kuitenkin hienoisesti laskenut. Nykyisin ennakkoon äänestää hieman vajaat 40 prosenttia äänestäneistä.

<sup>10</sup> Vuoden 1996 europarlamenttivaalit toimitettiin kunnallisvaalien yhteydessä eli 20.10.1996.

KUVIO: Ennakkoon ja vaalipäivänä äänestäneiden suhteelliset osuudet vuosien 1995-2004 vaaleissa



Ennakkoon äänestyksen päättymisen ja vaalipäivän väliin jää neljä päivää (ulkomaan ennakkoon äänestyksen osalta seitsemän päivää). Nykyisen vaalijärjestelmän puitteissa tähän on pääasiassa kolme syytä:

1) Vaalien alustava tulos on meillä perinteisesti saatu täydellisenä selville jo vaalipäivän iltana. Silloin kaikki ennakkoon äänetyt ja vaalipäivän äänetyt on alustavasti laskettu. Vaalipäivän äänestyksen päättymisen jälkeen ei laskentaan voi enää tulla mitään lisääniä. Tätä varten vaalilaissa on säädetty, että vain ne ennakkoon äänetyt huomioidaan, jotka ovat saapuneet kuntien keskusvaalilautakuntiin vaalipäivää edeltävänä perjantaina kello 19 mennessä. Sen jälkeen mahdollisesti saapuvat ennakkoon äänetyt jätetään ottamatta huomioon. Tämä mahdollistaa sen, että ennakkoon äänetyt tarkka lukumäärä on tiedossa, kun ennakkoon äänetyt aletaan laskea vaalipiirilautakunnissa tai kunnallisvaalien osalta keskusvaalilautakunnissa vaalipäivänä siten, että ennakkoon äänetyt tulos voidaan julkistaa heti vaalihuoneistojen sulkemisen jälkeen kello 20. Sekä äänestäjät että ehdokkaat voivat luottaa siihen, että vaalipäivän jälkeen ei enää tule mistään uusia äänitä, jotka voisivat muuttaa vaalitulosta. Myös vaalipäivän jälkeisenä päivänä aloitettavassa tarkastuslaskennassa otetaan huomioon vain vaalipäivänä annetut äänetyt.

Jotta mahdollisimman moni ennakkoon äänetyt voitaisiin ottaa huomioon, on ollut syytä jättää ennakkoon äänetyt päättymisen jälkeen riittävästi aikaa siihen, että viimeisetkin ennakkoon äänetyt saapuvat keskusvaalilautakuntiin perjantaihin kello 19 mennessä. Esimerkiksi tiistai-iltana Rovaniemellä annettu ennakkoon äänetyt saattaa saapua postitse äänestäjän kotikuntaan Helsinkiin vasta torstaina.

2) Ennakkoon äänetyt jälkeen vaalipäivänä äänetyt paikoissa käytettävät vaaliluettelot on päivitettävä siten, että ennakkoon äänetyt merkitään niihin äänestäneiksi, jolloin vaalipäivän äänetyt alkaessa on täysi varmuus siitä, että kukin äänestäjä voi äänetyt vain yhden kerran. Jos henkilö on äänestänyt ennakkoon, hänen nimeään ei löydy enää vaalipäivänä vaaliluettelosta.

3) Ennakkoon äänetyt perimmäinen tarkoitus on antaa äänetyt mahdollisuus niille äänioikeutetuille, jotka ovat vaalipäivänä estyneitä äänetyt esimerkiksi matkan tai työn takia. Näissä tapauksissa on hyvä, että ennakkoon äänetyt mahdollisuus ulottuu riittävän kauaksi taaksepäin vaalipäivästä, jotta mahdollisimman moni äänioikeutettu voi hyödyntää ennakkoon äänetyt mahdollisuutta.

Yleisesti ottaen ennakkoäänestysjärjestelmä on osoittautunut toimivaksi. Vaaliteknisessä mielessä nykyisen järjestelmän puitteissa ei käytännössä ole mahdollista pienentää viimeisen ennakkoäänestyspäivän ja vaalipäivän välistä aikaa. Mutta mikäli äänestyspaikoilta tapahtuva sähköinen äänestäminen otetaan käyttöön (ks. luku 3.3.4), se mahdollistaa tuon välin poistamisen periaatteessa kokonaan, koska ainakaan edellä kohdissa 1 ja 2 mainitut seikat eivät enää olisi esteinä. Siten olisi mahdollisuus esimerkiksi siirtää järjestelyyn, jossa on vain yksi äänestysajanjakso, joka alkaisi esimerkiksi nykyiseen tapaan keskiviikkona 11. päivänä ennen vaalipäivää ja jatkuisi aina vaalipäivän iltaan saakka. Tällöin äänestäjän valittavana olisi 12 äänestyspäivää. Toisaalta mahdollisuus olisi myös siihen, että äänestysaika kestäisi yhtäjaksoisesti vain viikon, esimerkiksi maanantaista sunnuntaihin.

Nykyinen järjestelmä, jossa on siis ensin seitsemän päivän ennakkoäänestys, sitten neljän päivän väli (tauko) ja lopuksi vaalipäivän äänestys, saattaa kuitenkin aiheuttaa sen, että vaalikampanjointia ja vaalitiedotusta on jossain määrin hankala kohdistaa eri äänioikeutettuihin. Esimerkiksi perinteisesti merkittävät TV:n suuret vaalikeskustelut käydään vasta ennakkoäänestyksen päätyttyä, jolloin noin 40 prosenttia äänestäneistä/äänestävistä on jo käyttänyt äänioikeutensa. Kampanjointiaika on myös pitkä, koska se joudutaan aloittamaan jo hyvissä ajoin ennen ennakkoäänestyksen alkua. Mahdollisuus vaalikampanjoiden tiivistämiseen todennäköisesti terävöittäisi itse kampanjoita sekä johtaisi puolueiden ja ehdokkaiden kustannussäästöihin.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunnan mielestä nykyistä vaalirytmistä voidaan yleisesti ottaen pitää äänestysaktiivisuuden kannalta tarkoituksenmukaisena. Kansalaiset eivät yhtäältä koe vaaliväsymystä, mutta eivät toisaalta myöskään voine valittaa vaikuttamismahdollisuuksiensa puutetta.

Toimikunnan mielestä eduskuntavaalien, kunnallisvaalien ja presidentinvaalin nykyisiä ajankohtia ei ole tarpeen muuttaa. Sen sijaan toimikunta ehdottaa, että Suomi omalta osaltaan vaikuttaisi siihen, että jo seuraavien, vuonna 2009 toimitettavien europarlamenttivaalien ajankohta siirrettäisiin kesäkuulta toukokuulle. Samassa yhteydessä Suomen tulisi vaikuttaa myös siihen, että vaalipäivät eri jäsenvaltioissa yhtenäistettäisiin eli vaalipäivä olisi jokaisessa jäsenvaltioissa sama ja nykyisestä neljän päivän toimittamisajankohdasta luovuttaisiin. Tämä myös edesauttaisi muun muassa vaalien tulostietopalveluun liittyvien ongelmien ratkaisua.

Toimikunnan näkemyksen mukaan nykyisen teknisen vaalijärjestelmän puitteissa ennakkoäänestysajan pituus ja ajankohta ovat tarkoituksenmukaisia. Toimikunnan mielestä kuitenkin tulisi, sähköisen äänestämisen kehittämisen yhteydessä, pyrkiä siihen, että ennakkoäänestysajan ja vaalipäivän välinen aika voitaisiin lyhentää tai poistaa. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että kansalaisten mahdollisuudet äänestää ennakkoon säilyvät riittävinä.

### **3.2.2. Vaalijärjestelmän oikeudenmukaisuus ja selkeys**

#### Yleistä

Vaalijärjestelmän oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että järjestelmä antaa sellaisen tuloksen, joka vastaa sitä, mitä äänestäjä on tarkoittanut. Jos äänestäjä esimerkiksi äänestää puolueen A ehdokasta, hänen tulisi olla vakuuttunut siitä, että hänen antamansa ääni

edesauttaa nimenomaan kyseisen ehdokkaan tai puolueen, mutta ei kenenkään muun ehdokkaan tai muun puolueen, menestystä vaaleissa. Vaalijärjestelmän selkeydellä tarkoitetaan puolestaan sitä, että äänestäjä ymmärtää, miten hänen äänensä vaikuttaa vaalien tulokseen ja miten vaalien tulos lasketaan.

Presidentinvaalia voidaan tässä suhteessa pitää ongelmattomana. Se on puhdas henkilövaali, jossa eniten ääniä saanut voittaa.

Sen sijaan muissa vaaleissa käytössä oleva suhteellinen vaalitapa saattaa olla äänestäjän kannalta monimutkaisempi. Suhteellista vaalitapaa käsitellään seuraavassa kolmesta näkökulmasta:

- miten suhteellinen vaalitapa yleensä toimii?
- miten suhteellinen vaalitapa toteutuu eri kokoisissa vaalipiireissä?
- mitä vaaliliittojen käyttö tarkoittaa?

Lisäksi seuraavassa käsitellään henkilövaalin ja listavaalin hyviä ja huonoja puolia, äänestäjä-edustaja -suhteen toimivuutta ja suhteellisen ja enemmistövaalitavan yhdistelmiä.

### Miten suhteellinen vaalitapa yleensä toimii?

Suhteellinen vaalitapa (eduskuntavaaleissa) tarkoittaa yhtäältä poliittista suhteellisuutta ja toisaalta alueellista suhteellisuutta. *Poliittinen suhteellisuus* tarkoittaa sitä, että kukin poliittinen ryhmittymä saa eduskuntaan niin suuren edustuksen kuin sen vaaleissa saama tosiasiallinen kannatus edellyttää. Toisin sanoen kukin ryhmittymä saa sen määrän kansanedustajanpaikkoja kuin mitä sen vaaleissa saama äänimäärä suhteessa muihin ryhmittymiin edellyttää. Jos esimerkiksi puolue A saa vaaleissa annetuista äänistä noin 20 prosenttia, sen tulisi saada myös noin 20 prosenttia jaettavina olevista edustajanpaikoista. *Alueellinen edustavuus* taas tarkoittaa sitä, että eduskunnassa ovat edustettuina maan eri alueiden intressit. Alueellisen edustavuuden turvaava mekanismi on rakennettu Suomen lainsäädäntöön vaalipiiriäjoon avulla: maa jaetaan vaalipiireihin, joista kustakin valitaan niin monta kansanedustajaa kuin vaalipiirissä asuvien Suomen kansalaisten lukumäärä edellyttää (*alueellinen suhteellisuus*).

Kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa toteutuu vain poliittinen suhteellisuus, koska kunnallisvaaleissa kunta ja europarlamenttivaaleissa koko maa toimii yhtenä vaalipiirinä.

Suhteellisen vaalitavan päävaihtoehtona on enemmistövaalitapa, joka on käytössä mm. Iso-Britannian parlamenttivaaleissa: Siellä maa on jaettu yhtä moneen vaalipiiriin kuin parlamentissa on edustajanpaikkoja ja jokaisesta vaalipiiristä valitaan parlamenttiin yksi eli eniten ääniä saanut ehdokas. Enemmistövaalitapa johtaa usein kaksipuoluejärjestelmään.

Suomen vaalijärjestelmässä suhteellisuus on toteutettu d'Hondt'in laskentamenetelmän avulla. Huolimatta siitä, että d'Hondt'in menetelmää on käytetty meillä jo lähes sadan vuoden ajan, se ja sen toimintaperiaatteet eivät ilmeisesti ole yleisesti äänestäjien tietoisuudessa. Esimerkiksi vuoden 2004 europarlamenttivaalien jälkeen joissakin yleisönosastokirjoituksissa ihmeteltiin sitä, kuinka on mahdollista, että ehdokas A tuli valituksi, mutta ehdokas B ei, vaikka B:n henkilökohtainen äänimäärä oli suurempi kuin A:n. Kirjoitukset päättyivät joskus äänestäjän toteamukseen, että koska järjestelmä on tämä, seuraavissa vaaleissa hän ei äänestä.

Suhteellinen vaalitapa on meillä käytössä kaikissa muissa vaaleissa paitsi presidentinvaalissa. Europarlamenttivaaleissa ja kunnallisvaaleissa suhteellisuus toteutuu vain yhdessä vaalipiirissä (europarlamenttivaaleissa koko maa ja kunnallisvaaleissa kukin kunta). Eduskuntavaaleissa

maa on sen sijaan jaettu 14 vaalipiiriin, joista yhteensä valitaan 199 kansanedustajaa sekä lisäksi yksi edustaja Ahvenanmaan maakunnasta.

### Miten suhteellinen vaalitapa toimii eri kokoisissa vaalipiireissä?

Suhteellisen vaalittavan toimimista eduskuntavaaleissa eri kokoisissa vaalipiireissä on selvitelty viimeksi Vaalitoimikunta 2000 (komiteamietintö 2001:8). Toimikunta totesi, että ns. piilevän äänikynnyksen vaihtelu eri vaalipiirien välillä on melko suurta. Piilevä äänikynnys on se osuus vaalipiirissä annetuista äänistä, joka takaa puolueelle tai muulle ryhmittymälle vähintään yhden edustajanpaikan. Esimerkiksi suurimmassa eli Uudenmaan vaalipiirissä yhteen paikkaan riittää noin kolmen prosentin osuus koko vaalipiirissä annetuista äänistä, kun taas pienimmässä eli Etelä-Savon vaalipiirissä piilevä äänikynnys on noin 14 prosenttia. Toimikunnan mielestä tämä on johtanut muun ohella siihen, että pienissä vaalipiireissä vain suuret puolueet voivat käytännössä saada edustajanpaikkoja. Tämä puolestaan saattaa asettaa pienten ja suurten vaalipiirien äänestäjät eriarvoiseen asemaan, koska esimerkiksi pientä puoluetta pienessä vaalipiirissä äänestävän vaikuttamismahdollisuudet ovat selvästi pienemmät kuin samaa puoluetta suuressa vaalipiirissä äänestävän. Toimikunta kuitenkin totesi, ettei voimassa olevasta lainsäädännöstä ole löydettävissä sääntelyä siitä, kuinka suureksi piilevä äänikynnys voi kohota, jotta vaalien suhteellisuus edelleen toteutuisi eikä myöskään siitä, kuinka samankokoisia vaalipiirien tulisi tässä suhteessa olla. Perustuslaissa säädetyn kansalaisten yhdenvertaisuusvaatimuksen toimikunta katsoi kuitenkin vaikuttavan siihen suuntaan, että esimerkiksi yli kymmenen prosenttiyksikön eroja piilevissä äänikynnyksissä ei voitane pitää perusoikeuksien kannalta asianmukaisina.

Piilevät äänikynnykset vuoden 2003 eduskuntavaaleissa eri vaalipiireissä olivat seuraavat<sup>11</sup>:

Vaalipiiri	Edustajanpaikat	Piilevä äänikynnys
Helsingin vaalipiiri	21	4,5 %
Uudenmaan vaalipiiri	33	2,9 %
Varsinais-Suomen vaalipiiri	17	5,5 %
Satakunnan vaalipiiri	9	10,0 %
Hämeen vaalipiiri	14	6,7 %
Pirkanmaan vaalipiiri	18	5,3 %
Kymen vaalipiiri	12	7,7 %
Etelä-Savon vaalipiiri	6	14,3 %
Pohjois-Savon vaalipiiri	10	9,1 %
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	7	12,5 %
Vaasan vaalipiiri	17	5,5 %
Keski-Suomen vaalipiiri	10	9,1 %
Oulun vaalipiiri	18	5,3 %
Lapin vaalipiiri	7	12,5 %
<i>Yhteensä</i>	199	

Vaalien suhteellisuuden toteutumisen epätasaisuus eri puolilla maata vaikuttaa myös puolueiden voimasuhteisiin. Seuraavassa verrataan puolueiden osuutta vuoden 2003 eduskuntavaaleissa annetuista äänistä ja jaettavina olleista kansanedustajapaikoista:

<sup>11</sup> Piilevä äänikynnys laskettu kaavalla  $100 : (\text{paikkamäärä} + 1)$ .

	Äänet	Osuus äänistä	Paikat	Osuus paikoista	Erotus (%-yks.) osuus äänet – paikat
KESK	689 391	24,7 %	55	27,6 %	+ 2,9
SDP	683 223	24,5 %	53	26,6 %	+ 2,1
KOK	517 904	18,6 %	40	20,1 %	+ 1,5
VAS	277 152	9,9 %	19	9,5 %	- 0,4
VIHR	223 564	8,0 %	14	7,0 %	- 1,0
KD	148 987	5,3 %	7	3,5 %	- 1,8
RKP	128 824	4,6 %	8	4,0 %	- 0,6
PS	43 816	1,6 %	3	1,5 %	- 0,1

Taulukosta huomataan, että kolme suurinta puoluetta saivat hieman enemmän kansanedustajanpaikkoja kuin mitä heidän suhteellinen osuutensa annetuista äänistä olisi edellyttänyt. Vastaavasti muut puolueet saivat hieman vähemmän paikkoja. Parhaiten suhteellisuus toteutui Perussuomalaisten ja Vasemmistoliiton osalta<sup>12</sup>.

Vaalitoimikunta 2000 käsitteli viittä eri mallia eduskuntavaalien suhteellisuuden parantamiseksi:

- *Tasauspaikkajärjestelmä*, jossa 189 vaalipiiripaikkaa jaettaisiin kuten nykyisinkin, mutta lisäksi jaettaisiin 10 tasauspaikkaa koko maan tuloksen perusteella niille puolueille ja muille ryhmittymille, jotka saavat koko maassa vähintään kolme (3) prosenttia äänistä;
- *Vaalialuejärjestelmä*, jossa 14:sta vaalipiiristä muodostetaan seitsemän (7) vaalialuetta. Ehdokasasettelu ja äänestäminen suoritettaisiin edelleen vaalipiireittäin, mutta vaalien tulos laskettaisiin vaalialueittain, jolloin vaalialueiden piilevät äänikynnykset olisivat melko lähellä toisiaan;
- *Äänikynnysjärjestelmä*, jossa vähintään kolme (3) prosenttia koko maan äänistä saaneet puolueet ja muut ryhmittymät saisivat paikkoja äänimääränsä mukaisessa suhteessa (noin 20 % äänistä => noin 20 % paikoista) vaalipiirijaon säilyessä nykyisellään;
- *Vaalipiirirajojen muuttaminen*. Toimikunta ei pitänyt mahdollisena nykyisten vaalipiirien yhdistämistä, mutta pohti suurimman vaalipiirin eli Uudenmaan vaalipiirin jakamista kahtia;
- *Siirtyminen d'Hondtin laskentamenetelmästä St. Lagüesin menetelmään*. Kun d'Hondtin menetelmässä jakajat ovat 1, 2, 3, 4 ja niin edelleen, jakajat St. Lagüesin menetelmässä ovat 1 tai 1,4, 3, 5, 7 ja niin edelleen.

Vaalitoimikunta 2000 ei tehnyt varsinaista ehdotusta siitä, mikä malli tulisi ottaa käyttöön. Eniten toimikunnan jäsenten keskuudessa kannatusta sai kuitenkin vaalialuejärjestelmä, jos-

<sup>12</sup> Jos kansanedustajapaikat vuoden 2003 eduskuntavaaleissa olisi jaettu puhtaasti puolueiden koko maassa saamien äänimäärien mukaisessa suhteessa (Haren kvootti) ja vaaliliittoja huomioimatta, tulos olisi ollut seuraava: KESK 49, SDP 49, KOK 37, VAS 20, VIHR 16, KD 11, RKP 9, PS 3, SKP 2, LIB 1, MVS 1 ja KIPU 1.

kin sitä myös kritisoitiin vaikeaselkoisuudesta. Suhteellisuuden parantamista kehitettiin oikeusministeriössä virkatyönä vielä lokakuuhun 2002 saakka, jolloin hallitus iltakoulussaan päätti valmistelun todeten, ettei asiaan ole sillä vaalikaudella löydettävissä kaikkia osapuolia tyydyttävää ratkaisua.

Kansanvalta 2007 –toimikunta suoritti koelaskelmat siitä, millainen vuoden 2003 eduskuntavaalien tulos olisi ollut, jos se olisi laskettu käyttäen St. Lagüesin menetelmää ja vaalitoimikunta 2000:n mietinnön sivuilla 23-31 kuvattua vaalialuejärjestelmää.

*St. Lagüesin menetelmän* mukainen tulos (vaaliliitot huomioitu, suluissa vertailu toteutuneeseen tilanteeseen):

a) ensimmäinen jakaja 1: KESK 51 (-4), SDP 52 (-1), KOK 36 (-4), VAS 20 (+1), VIHR 17 (+3), RKP 8 (0), KD 11 (+4), PS 3 (0), KIPU 1 (+1);

b) ensimmäinen jakaja 1,4: KESK 52 (-3), SDP 52 (-1), KOK 39 (-1), VAS 21 (+2), VIHR 14 (0), RKP 8 (0), KD 10 (+3), PS 3 (0).

*Vaalialuejärjestelmän* mukainen tulos (vaaliliittoa ei huomioitu): KESK 55 (0), SDP 52 (-1), KOK 38 (-2), VAS 19 (0), VIHR 17 (+3), RKP 8 (0), KD 8 (+1), PS 2 (-1).

#### Vaalialuejärjestelmän eräs muunnos: Kainuun maakuntavaalien ja seutuvaalien vaalijärjestelmä

Kainuun maakuntavaaleissa käytettävästä vaalijärjestelmästä säädetään Kainuun hallintokokeilusta annetussa laissa (343/2003). Järjestelmä, joka on ”läheistä sukua” vaalitoimikunta 2000:n käsittelemälle vaalialuejärjestelmälle, on pääpiirteissään seuraava. Kukin kokeilualueen kunta (9) saa maakuntavaltuustoon Haren kvootilla lasketun, asukaslukunsa mukaisen määrän paikkoja. Ehdokkaat asetetaan kunnittain, mutta äänestäjä voi äänestää ketä tahansa hallintokokeilualueella asetettua ehdokasta. Vaalitulos lasketaan kahdessa vaiheessa: ensin lasketaan d’Hondtin menetelmää käyttäen kunkin puolueen tai muun ryhmittymän paikkamäärä koko hallintokokeilualueella (poliittinen jakauma) ja sitten jaetaan näin saadut puolueiden paikat kuntiin käyttäen Hare-Niemayerin menetelmää (noin 20 % äänistä kunnasta A => noin 20 % paikoista kunnasta A). Kunnissa valituiksi tulevat puolueiden eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat.

Vuoden 2004 Kainuun maakuntavaalit osoittivat, että vaalijärjestelmä on yksityiskohdiltaan varsin monimutkainen ja hankalasti sovellettava ja saattaa johtaa tilanteisiin, joissa äänestäjien tahto toteutuu huonosti. Esimerkiksi Vuolijoen kunnan ainoan paikan sai lopulta Vasemmistoliitto, vaikka se sai koko kunnassa kahdella ehdokkaalla vain 12,3 % äänistä, kun Keskuksa sai 48,8 % ja SDP:kin 22,5 % äänistä. Vuolijokelaisten edustajaksi maakuntavaltuustoon tuli valituksi ehdokas, joka sai kunnassa vasta kahdeksanneksi eniten henkilökohtaisia ääniä. Hallintokokeilun tarkoitus oli, että kunkin kunnan äänestäjät valitsevat suorilla vaaleilla edustajansa maakuntavaltuustoon. Tämän vuoksi hallintokokeilulaisissa säädettiin, että jokaisesta kunnasta tuli valita vähintään yksi valtuutettu. Maakuntavaalien tuloksen perusteella tehty koelaskelma osoittikin, että nimenomaan Vuolijoki olisi jäänyt kokonaan ilman valtuutettua, jos kuntakiintiöitä ei olisi ollut. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin edellä mainittua Vuolijoen valtuutettua voidaan pitää kuntalaisten valitsemana.

Sisäasiainministeriö on keväällä 2005 aloittanut hallintokokeilulain muutoshankkeen, jossa yhtenä asiana on vaalijärjestelmän muuttaminen jo seuraaviin, vuonna 2008 toimitettaviin

maakuntavaaleihin siten, että kuntakiintiöt voitaisiin poistaa. Tällöin maakuntavaalit toimitettaisiin samalla tavalla kuin eduskuntavaalit yhdessä vaalipiirissä.

Seutuvaltuustokokeilulain (62/2004) mukaan seutuvaaleissa on käytössä sama vaalijärjestelmä kuin Kainuun maakuntavaaleissa.

### Vaaliliitot

Presidentinvaalia lukuun ottamatta puolueet voivat muodostaa keskenään vaaliliittoja ja vastaavasti valitsijayhdistykset keskenään yhteislistoja. Vaaliliittojen tarkoitus on parantaa erityisesti pienten puolueiden mahdollisuuksia saada ehdokkaitaan läpi vaaleissa. Kehitys on kuitenkin vienyt siihen suuntaan, että kaikkein pienimmissä vaalipiireissä vaaliliittoja solmivat jopa suuret puolueet: esimerkiksi vuoden 2003 eduskuntavaaleissa Etelä-Savon vaalipiirissä SDP, Vasemmistoliitto ja Vihreät muodostivat yhden vaaliliiton ja Kokoomus, Kristillisdemokraatit ja Perussuomalaiset toisen. Pohjois-Karjalan vaalipiirissä oli kolme vaaliliittoa: SDP-Vasemmistoliitto, Keskusta-Vihreät ja Kokoomus-Perussuomalaiset.

Vaalien tulosta laskettaessa vaaliliitossa olevia puolueita käsitellään yhtenä puolueena ja vaaliliiton suurimman vertausluvun saa ehdokas, joka on saanut eniten henkilökohtaisia ääniä.

Esimerkki: Puolueet A ja B muodostavat vaaliliiton. Kummallakin puolueella on kaksi ehdokasta. Ehdokkaat saavat ääniä seuraavasti: A1 50 ääntä ja A2 viisi (5) ääntä sekä B1 45 ääntä ja B2 40 ääntä. Vaaliliitto saa yhden edustajapaikan. Sen saa ehdokas A1, joka saa vertausluvukseen koko vaaliliiton äänimäärän eli 140. Puolue A saa kuitenkin selvästi vähemmän ääniä (55) kuin puolue B (85).

Vaaliliittojen käyttäminen saattaa hämärtää vaalien selkeyttä äänestäjän näkökulmasta ja vaikeuttaa äänestäjän tahdon toteutumista. Esimerkissä mainitun puolueen B ehdokasta äänestäneet tuskin ainakaan ensisijaisesti toivoivat, että heidän antamansa äänet hyödyttävätkin toisen puolueen ehdokasta.

Vaaliliittoja voidaan pitää erityisen ongelmallisena niissä tilanteissa, joissa vaaliliiton muodostavat sellaiset puolueet, joiden aatemaailma on selkeästi erilainen. Esimerkiksi vuoden 2004 kunnallisvaaleissa Turussa muodostivat vaaliliiton poliittisen kartan äänioikealle sijoitettavissa oleva Suomen Kansan Sinivalkoiset (SKS), kartan vasemmalle ääri laidalle sijoitettavissa oleva Kommunistinen työväenpuolue (KTP) ja Eläkeläiset Kansan Asialla (EKA). Vaaliliitto sai kaksi edustajaa läpi (molemmat SKS:sta). Näin esimerkiksi KTP:n ehdokasta äänestäneen ääni hyödytti, ei suinkaan kyseistä ehdokasta, vaan käytännössä SKS:n läpimenneitä ehdokkaita.

Vaaliliittoja on toisaalta kuitenkin pidetty vaalipiirien kokoeroja tasaavana tekijänä. Pienissä vaalipiireissä, joissa piilevä äänikynnys on korkea, vain suuret puolueet voivat käytännössä menestyä ilman vaaliliittoja. Vaaliliitot antavat pienille ja keskisuurille puolueille edes teoreettisen mahdollisuuden saada edustajia läpi.

### Henkilövaali vs. listavaali

Suomessa on ollut käytössä nykyisenlainen henkilövaalin ja puoluevaalin yhdistelmä vuodesta 1955 lukien. Äänestäjä äänestää yhtä ehdokasta ja koska ehdokas on useimmiten jonkin puolueen ehdokas, hän äänestää samalla myös puoluetta. Käytännössä Suomen järjestelmä on

ns. avoin lista eli lista, jonka järjestyksestä ja läpimenevistä ehdokkaista päättävät ainoastaan äänestäjät.

Listavaalilla tarkoitetaan sitä, että äänestäjä ei äänestä yksittäistä ehdokasta, vaan ainoastaan puoluetta. Puolue on ennen vaaleja asettanut ehdokkaat listalleen tiettyyn järjestykseen, esimerkiksi oman jäsenäänestyksensä tuloksen perusteella. Vaalien tulosta laskettaessa ehdokkaat tulevat valituiksi listalta siinä järjestyksessä kuin heidät on listalle asetettu. Jos puolue saa esimerkiksi neljä edustajanpaikkaa, valituiksi tulevat listan neljä ensimmäistä nimeä. Listavaalimenetelmä on käytössä useissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa, muun muassa Saksassa, Ranskassa, Espanjassa, Portugalissa ja Kreikassa. Muutamissa valtioissa, kuten Ruotsissa, Tanskassa ja Itävallassa listavaaliin on lisätty mahdollisuus äänestää myös jotakuta yksittäistä ehdokasta<sup>13</sup>.

Listavaalin hyvinä puolina voidaan pitää seuraavia tekijöitä:

- Puolueen vaaliohjelma olisi yksi selkeä kokonaisuus, jonka takana kaikki ehdokkaat kampanjoisivat. Ristiriidat puolueen vaaliohjelman ja yksittäisten ehdokkaiden vaaliohjelmien välillä vähenisivät, ehkä jopa poistuisivat.
- Äänestäjä antaisi äänensä asialle, ei ehdokkaalle.
- Puolueiden olisi käytännössä pakko alkaa erottautua toisistaan, mikä loisi äänestäjälle selkeitä vaihtoehtoja.
- Puolueet voisivat varmistaa, että läpimenevät ovat osaavia henkilöitä. Eduskunnan, Euroopan parlamentin ja valtuustojen laadukkuus ja arvovalta saattaisivat kohota kansalaisten silmissä.
- Vaalirahoitukseen liittyvät ongelmat vähenisivät, kun yksittäisten ehdokkaiden ei enää tarvitsisi voimallisesti kilpailla keskenään. Kampanjarahoitus keskittyisi puolueelle. Myös vaalirahoituksen tarve saattaisi vähentyä.
- Puolueen ehdokkaat eivät enää kilpailisi keskenään, vaan päinvastoin ponnistelisivat yhdessä listan hyväksi.
- Listavaali poistaisi jossain määrin nykyistä harhakuvaa siitä, että yksittäinen ehdokas pystyy valituksi tultuaan merkittävästi vaikuttamaan asioihin ilman oman ryhmänsä myötävaikutusta.

Vastaavasti listavaalin huonoina puolina voidaan pitää seuraavia:

- Äänestäjät ovat meillä tottuneet äänestämään yksittäistä ehdokasta. Äänestäjien pakottaminen äänestämään ehdokkaan ja puolueen sijasta pelkästään puoluetta saattaisi vähentää äänestäjien kiinnostusta äänestämiseen ja vaaleihin yleensä.
- Puolueiden listojen häntäpäähän ehdokkaat eivät todennäköisesti olisi kovin motivoituneita tekemään vaalityötä, koska he tietäisivät varmasti, etteivät tule valituiksi. Kun puolueiden saamat paikkamäärät eri vaalipiireissä muuttuvat vaaleista toiseen vain vähän, olisivat listan läpimenevät käytännössä selvillä jo puolueen oman jäsenäänestyksen jälkeen eli hyvissä ajoin ennen vaaleja. Esimerkiksi SDP:n kansanedustajien määrä Helsingin vaalipiirissä on viime

---

<sup>13</sup> Suomessakin oli vuosina 1907-1954 käytössä listavaalimenetelmä, joka varsinkin alkuperäisessä muodossaan oli varsin monimutkainen nykyisiin menetelmiin verrattuna. Äänestäjällä oli oikeus äänestää enintään kolme henkilöä, ja ehdokaslistassa sai vastaavasti olla enintään kolme ehdokasta. Äänestäjä saattoi hyväksyä listan sellaisenaan, jolloin listalla ensimmäisenä ollut ehdokas sai yhden äänen, toisena ollut puoli ääntä ja kolmantena ollut yhden kolmasosaäänänen. Äänestäjällä oli kuitenkin mahdollisuus myös muuttaa ehdokkaiden järjestystä listalla ja, jos mikään painetuista ehdokaslistoista ei miellyttänyt äänestäjää, hän saattoi äänestää keitä tahansa ulkopuolisia ehdokkaita kirjoittamalla heidän nimensä äänestyslakanan tyhjään kohtaan. Ehdokas sai olla ehdokkaana usealla listalla. Vuoden 1907 eduskuntavaaleja varten laaditussa vaalikäsikirjassa todettiinkin mm., että ”Vaalien tuloksen määrääminen on monimutkainen toimi ja vaatii suurta tarkkuutta. Suurelle yleisölle on vaikea selittää asiaa niin, että sen helposti ymmärtäisi sellainenkin henkilö, joka ei ole tottunut laskuopillisia asioita punnitsemaan ja sillä alalla ajatustaan vaivaamaan”.

vaaleissa ollut seuraava: 1991: viisi edustajaa, 1995: kuusi edustajaa, 1999: viisi edustajaa, 2003: kuusi edustajaa. Käytännössä vain listan sijoilla 5-7 olisi jotakin jännitystä valintaan liittyen. Neljä ensimmäistä voisivat olla kutakuinkin varmoja valinnastaan ja sijasta 8 eteenpäin varmoja siitä, etteivät tule valituiksi. Äänestäjille ja ehdokkaille saattaakin tulla tunne, että vaalien tulos on ratkaistu jo ennen vaaleja.

- Verrattuna nykyiseen järjestelmäämme voitaneen listavaalia pitää jossain määrin epäsuorana vaalina, koska puolueiden sisäisillä ehdokasasetteluilla on niin suuri merkitys siihen, ketkä tulevat valituiksi.

### Äänestäjä-edustaja –suhteen toimivuus

Äänestäjät valitsevat vaaleissa edustajansa eduskuntaan, valtuustoihin ja Euroopan parlamenttiin. Kansanedustajat valitaan vaalipiireittäin, joten heidän voidaan katsoa edustavan oman vaalipiirinsä asukkaita. Euroopan parlamentin Suomesta valitut 14 jäsentä sen sijaan edustavat koko maata ja kunnan valtuutetut koko kuntaa eli kaikkia kuntalaisia.

Eduskuntavaaleissa äänestäjä-edustaja –suhde liittyy läheisesti edellä mainittuun alueellisen edustavuuden vaatimukseen. Tämä tarkoittaa, että vaalipiirin äänestäjällä tulisi olla käsitys siitä, ketkä kansanedustajat häntä edustavat ja toisaalta valitulla edustajalla tulisi olla käsitys siitä, keitä hän edustaa. Vaalipiirin tulisikin olla siten koherentti, että se muodostaisi mahdollisimman suuressa määrin yhtenäisen kokonaisuuden. Siten maakuntajakoa voidaan pitää hyvänä pohjana myös vaalipiirijaolle. Tässä suhteessa kohtuullisen yhtenäisenä vaalipiirinä voidaan pitää esimerkiksi Keski-Suomen vaalipiiriä. Nykyisin joissakin vaalipiireissä on kuitenkin alueita, joiden äänestäjät saattavat äänestää pääosin vain oman alueensa ehdokkaita. Tällainenkin tilanne kuitenkin toimii, kuten seuraava esimerkki osoittaa.

Oulun vaalipiiriin kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa vaalipiirissä asetettiin yhteensä 147 ehdokasta, joista 30 ehdokkaan (20,4 %) kotikunta oli Kainuun maakunnassa. Kainuulaiset ehdokkaat saivat yhteensä 45 279 ääntä (19,4 %). Valituksi heitä tuli kaksi, mikä on 11,1 % vaalipiirin edustajanpaikoista. Vertailun vuoksi todettakoon, että vuonna 2004 toimitetuissa Kainuun maakuntavaaleissa annettiin yhteensä 32 186 ääntä (äänestysprosentin ollessa 51,3). Vaikka useat kainuulaiset eduskuntavaaliehdokkaat, varsinkin molemmat läpimenneet, todennäköisesti saivat paljon ääniä myös Pohjois-Pohjanmaan maakunnan alueelta, voitaneen kuitenkin todeta, että kainuulaiset äänestäjät todennäköisesti äänestivät eduskuntavaaleissa pääosin kainuulaisia ehdokkaita.

Europarlamenttivaaleissa, joissa maa on yhtenä vaalipiirinä, esiintyy osittain samaa ilmiötä. Esimerkiksi vuoden 1999 vaaleissa Kyösti Virrankosken kannatus tuli pääasiassa Vaasan ja Keski-Suomen vaalipiireistä, Riitta Myllerin kannatus kolmesta itäisen Suomen vaalipiiristä ja Keski-Suomen vaalipiiristä, Samuli Pohjamon kannatus Oulun vaalipiiristä ja Astrid Thorsin kannatus RKP:n perinteisiltä kannatusalueilta.

### Suhteellisen vaalin ja enemmistövaalin yhdistelmiin perustuvat vaalijärjestelmät

Suhteellisen vaalitavan vastakohtana pidetään yleensä enemmistövaalitapaa, jossa vaalipiirejä on yleensä yhtä monta kuin valittavia edustajiakin ja kustakin vaalipiiristä tulee valituksi eniten henkilökohtaisia ääniä saanut ehdokas.

Viimeisten 15 vuoden aikana useissa valtioissa on otettu käyttöön vaalijärjestelmiä, joissa yhdistellään suhteellisen vaalin ja enemmistövaalin piirteitä. Tavoitteena on yleensä ollut saada vaalijärjestelmään osia kumpaisenkin vaalitavan hyvistä puolista eli vahvistaa yhtäältä alueellista edustavuutta ja toisaalta poliittista suhteellisuutta. Tämän mietinnön liitteenä on tarkempi kuvaus näistä yhdistelmäjärjestelmistä.

Toimikunnassa keskusteltiin sellaisesta yhdistelmämallista, jossa 99 edustajaa valitaan yhden hengen vaalipiireistä ja 100 edustajaa valtakunnalliselta listoilta. Yhden hengen vaalipiireissä vaalit olisivat enemmistövaaleja eli suurimman henkilökohtaisen äänimäärän saanut ehdokas pääsisi läpi. Toisaalta asia voitaisiin hoitaa myös siten, että eniten ääniä saaneen puolueen eniten ääniä saanut ehdokas tulisi valituksi. Valtakunnalliset listat voisivat olla joko avoimia (äänestäjä voisi äänestää ketä tahansa ehdokasta) tai suljettuja (äänestäjä äänestäisi vain listaa; ns. ”pitkä lista”).

Yhden hengen vaalipiirin koko laskennallisesti olisi noin 51 564 Suomessa asuvaa Suomen kansalaista ja noin 42 635 äänioikeutettua. Esimerkiksi Helsingistä muodostuisi siten noin 10 vaalipiiriä ja Etelä-Savosta noin kolme (3) vaalipiiriä. Väestömuutosten takia vaalipiirien rajat jouduttaisiin määrittelemään aina uudelleen kulloisiakin eduskuntavaaleja varten.

Yhden hengen vaalipiirit epäilemättä lähentäisivät äänestäjiä ja valittavia edustajia. Samalla myös ehdokkaiden kampanjakustannukset olisivat hallittavissa. Toisaalta taas valtakunnalliselta listalta valittavien 100 edustajan osalta kävisi päinvastoin: he eivät edustaisi tiettyä aluetta vaan koko maata ja jos valtakunnallinen lista olisi avoin, heidän kampanjakustannuksensa muodostuisivat suuriksi. Eduskunnassa olisikin kahdenlaisia kansanedustajia, yhtäältä 100 ”koko kansan” edustajaa ja toisaalta 99 paikallisedustajaa tyyliin ”Vuosaaren edustaja” ja ”Läntisen Ylä-Savon edustaja”.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta pitää tärkeänä sitä, että Suomen eduskuntavaalijärjestelmä täyttäisi seuraavat kriteerit:

- järjestelmä on äänestäjän näkökulmasta selkeä, jotta äänestäjä ymmärtää, miten hänen antamansa ääni vaikuttaa,
- järjestelmän tulee johtaa kansan tahdon mukaiseen vaalitulokseen eli sen on oltava riittävän suhteellinen,
- järjestelmän tulee turvata alueellinen edustavuus,
- järjestelmän tulee tukea äänestäjä-edustaja –suhteen toimimista. Äänestäjillä tulee olla mahdollisimman selkeä käsitys siitä, kuka tai ketkä valituista edustavat nimenomaan häntä ja päinvastoin: edustajan tulee tietää, keitä hän edustaa.

Toimikunnan mielestä nykyisen vaalijärjestelmämme ongelmat liittyvät lähinnä poliittisen suhteellisuuden toteutumiseen ja äänestäjä-edustaja –suhteen toimimiseen.

Poliittisen suhteellisuuden toteutumisen osalta toimikunta pitää ongelmana niitä vaalipiirejä, joista valitaan alle 10 kansanedustajaa (Satakunta, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala ja Lappi). Näissä vaalipiireissä ns. piilevä äänikynnys on 10-14,3 %. Pienillä tai keskisuurilla puolueilla ei ole käytännössä mahdollisuuksia saada edustajanpaikkaa näistä vaalipiireistä ilman onnis-

tunutta vaaliliittoa. Toimikunnan keskusteluissa on esitetty eräänä mahdollisuutena ongelman lähestymiseen vaalialuejärjestelmää, jota tarkemmin kuvataan jaksossa 3.2.3.

Äänestäjä-edustaja –suhteen osalta toimikunta toteaa, että riittävä alueellinen edustavuus sekä äänestäjän ja edustajan hyvin toimiva vaikutussuhde ovat tärkeitä tekijöitä kansalaisten äänes-tysaktiivisuuden lisääntymiseen. Eduskuntavaaleissa kansanedustajat tulisikin valita sen ko-koisista vaalipiireistä, että he olisivat äänestäjille riittävän tuttuja ja että yhteydenpito äänestä-jän ja edustajan välillä toimisi myös käytännössä. Toimikunnan keskusteluissa on esitetty eräänä harkinnan arvoisena mallina järjestelmää, jossa puolet kansanedustajista valittaisiin yhden hengen vaalipiireistä ja loput valtakunnalliselta listalta.

Riittämättömäksi jääneen valmisteluajan vuoksi toimikunta ei katso voivansa tehdä konkreet-tisia ehdotuksia näiden ongelmien ratkaisuksi. Toimikunta kuitenkin ehdottaa, että oikeusmi-nisteriö asettaisi jatkossa työryhmän, joka selvittäisi perusteellisesti mahdollisuudet yhtäältä parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista eri kokoisissa vaalipiireissä ja toisaalta siir-tyä järjestelmään, jossa äänestäjä-edustaja suhde on mahdollisimman läheinen.

### **3.2.3. Europarlamenttivaaleja koskevat erityiskysymykset**

#### Toimikunnan tehtävä

Kansanvalta 2007 –toimikunnan tehtävänä oli selvittää ja arvioida kysymystä siitä, onko eu-roparlamenttivaaleissa mahdollista ottaa käyttöön muista vaaleista poikkeavia menettelyitä sen edistämiseksi, että Suomesta valittavat edustajat edustavat mahdollisimman tasaisesti maan eri osia ja että vaalikampanjointikustannuksia voitaisiin pienentää, ja kysymystä siitä, onko näiden vaalien ehdokaslistojen enimmäispituus tarkoituksenmukaisella tasolla, sekä teh-dä näistä asioista kehittämisehdotuksia. Toimeksiantoon liitetyn oikeusministeriössä laaditun muistion mukaan muista vaaleista poikkeavana mahdollisena menettelynä mainitaan mm. pitkien listojen käyttöönotto.

Toimeksiantoon ja siihen liittyvään muistioon perehdyttyään toimikunta katsoi, että siltä ei edellytetä kannanottoja vaalimenettelyjen kehittämiseksi muissa kuin edellisessä kappaleessa mainituissa suhteissa. Vaalirahoitusta koskevien säännösten osalta toimikunta tarkasteli pää-asiassa vain kysymystä mahdollisesta vaalikampanjakustannusten ylärajasta ("katosta").

#### Vaalimenettelyn kehitys

##### *Vaalijärjestelmä*

Suomen valmistautuessa liittymään Euroopan unioniin valmisteltiin myös Suomesta Euroo-pan parlamenttiin valittavien jäsenten vaaleja (europarlamenttivaaleja) koskevat säännökset. Oikeusministeriön vuonna 1993 asettama työryhmä sai työnsä päätökseen kesäkuussa 1994. Työryhmän ehdottaman vaalittavan mukaan koko maa olisi vaalien tulosta laskettaessa ollut yhtenä vaalipiirinä. Muu menettely olisi työryhmän mielestä johtanut siihen, että pienimmät puolueet olisivat menettäneet mahdollisuutensa saada edustajaansa Euroopan parlamenttiin. Ehdokkaiden alueellisen jakaantumisen turvaamiseksi ehdotettiin vaalialueittaista ehdo-kasasettelua. Vaalialueita, jotka olisi muodostettu yhdistämällä eduskuntavaalien vaalipiirejä, olisi ollut neljä, ja näillä kullakin puolueet, vaaliliitot ja yhteislistat olisivat voineet asettaa kahdeksan ehdokasta eli koko maassa yhteensä enintään 32 ehdokasta. Samoja ehdokkaita ei

olisi saanut olla eri vaalialueilla. Etenkin pienimpien puolueiden toivomusten mukaisesti ehdotettiin kuitenkin myös vaihtoehtoista ehdokasasettelutapaa, jossa samat puolueen ehdokkaat, joita olisi saanut olla yhteensä enintään 16, olisivat olleet ehdokkaina kaikilla vaalialueilla. Vaaliliitot olisi sallittu kumpaakin ehdokasasettelutapaa käytettäessä, mutta niiden olisi tullut olla samat kaikilla vaalialueilla.

Kummassakin ehdokasasettelujärjestelmässä olisi edustajanpaikat jaettu puolueiden ja muiden ryhmien kesken niiden koko maassa yhteensä saamien äänimäärien mukaisessa suhteessa d'Hondtin laskentamenetelmää käyttäen. Mitään äänikynnystä, jonka ylittämistä puolueen tai muun ryhmän edustajan valituksi tuleminen edellyttäisi, ei ehdotettu. Vaalialueittaista järjestelmää käytettäessä edustajanpaikat olisi puolueiden ja muiden ryhmien sisäisesti jaettu vaalialueille Hare-Niemayerin menetelmää käyttäen eli siinä suhteessa kuin ryhmän ehdokkaille koko maassa annetut äännet olisivat jakautuneet vaalialueiden kesken.

Ahvenanmaan maakunnan vaatimuksista huolimatta maakunnalle ei ehdotettu omaa paikkaa Euroopan parlamentissa. Hallituksen esityksessä HE 351/1994 vp esitettiin kuitenkin neuvottelujen käynnistämistä Ahvenanmaan maakunnan edustajalle tulevasta 17. edustajanpaikasta.

Laki Suomesta Euroopan parlamenttiin valittavien edustajien vaalista (272/1995) hyväksyttiin lopulta eduskunnassa helmikuussa 1995 hallituksen HE 351/1994 vp pohjalta. Eduskunta muutti esitystä siten, että myös vaalialueittaisessa ehdokasasettelussa ehdokkaiden enimmäismäärä saattoi olla vain 16. Tämä vähensi puolueiden, vaaliliittojen ja yhteislistojen hakukkuutta asettaa ehdokkaita vaalialueittaisesti, ja niinpä vuoden 1996 lokakuussa yhtäaikaan kunnallisvaalien kanssa toimitetuissa ensimmäisissä europarlamenttivaaleissa kaikki ehdokkaat asetettiin valtakunnallisesti. Omaksutusta ehdokasasetteluvaihtoehdosta huolimatta edustajia tuli vuoden 1996 vaaleissa valituiksi kaikilta vaalialueilta.

Vuonna 1995 omaksuttu vaalijärjestelmä oli käytössä vain kerran. Uuteen vaalijärjestelmään siirryttiin mielenkiintoisten vaiheiden jälkeen säädettäessä vaalilaki (714/1998), johon koottiin hajallaan eri laeissa olevat eri tyyppisiä yleisiä vaaleja koskevat säännökset. Vaalilakia valmistellut vaalilakien yhtenäistämistoimikunta esitti mietinnössään vuonna 1997 europarlamenttivaaleihin yksinomaan valtakunnallista ehdokasasettelua. Hallitus ehdotti kuitenkin esityksessään HE 48/1998 vp säilytettäväksi mahdollisuuden valita kahdesta vaihtoehdoisesta ehdokasasettelutavasta. Eduskunta ei kuitenkaan nähnyt tarvetta vaalialueittaiselle ehdokasasettelutavalle, vaan hyväksyi vaalilain näiltä kohdin siten muutettuna, että vain valtakunnallinen ehdokasasettelu oli mahdollista. Puolueen, vaaliliiton ja yhteislistan ehdokkaiden enimmäismäärä kuitenkin nostettiin tuolloin 20:een. Perustuslakivaliokunta kuitenkin piti mietintönsä PeVM 5/1998 vp liittämässään lausumassa aiheellisena, että hallitus arvioi keuhakuussa 1999 pidettävistä vaaleista saatavien kokemusten perusteella, onko alueellisen edustavuuden turvaamiseksi aihetta ryhtyä lainsäädäntömuutoksiin. Tämän kannan valiokunta sittemmin toisti lausunnossaan PeVL 32/1998 vp.

Hallituksen esityksestä laiksi vaalilain muuttamisesta (HE 1/2004 vp) antamassaan mietinnössä PeVM 1/2004 vp perustuslakivaliokunta totesi, että ”esityksessä ei ole puututtu ehdokkaiden enimmäismäärään, vaikka Euroopan parlamenttiin Suomesta valittavien jäsenten määrä vähenee kahdella. Valtioneuvoston piirissä on valiokunnan mielestä aiheellista arvioida sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tältä osin.” Kysymystä arvioitaessa ja etenkin, jos harkitaan vaalialueittaisen ehdokasasettelumahdollisuuden palauttamista, on toisaalta otettava huomioon eduskuntapuolueiden vahvasti miehittämän vaalitoimikunta 2000:n näkemys, jonka mukaan vaalialueittainen ehdokasasettelutapa saattaisi herättää enemmän puolueiden ja muiden

ehdokkaita asettavien ryhmien mielenkiintoa, jos ehdokkaita voitaisiin asettaa alun perin kaavailut 32.

Vuonna 1998 omaksutun vaalitavan mukaan on nyt valittu Suomesta jäsenet Euroopan parlamenttiin jo kaksi kertaa, vuosina 1999 ja 2004. Vuoden 1999 vaaleissa edustajat tulivat pääasiassa pääkaupunkiseudulta eikä vuoden 1995 lain mukaiselta läntiseltä vaalialueelta tullut valituksi yhtään edustajaa. Vuoden 2004 vaaleissa sen sijaan edustajia tuli kaikilta vaalialueilta ja pääkaupunkiseudulta (eteläiseltä vaalialueelta) tuli edustajista enää puolet.

Kun hanke Ahvenanmaan maakunnalle varatun edustajanpaikan järjestämiseksi ei ollut edennyt, edustaja Roger Jansson teki vuoden 2004 alussa lakialoitteen (LA 4/2004 vp) siitä, että yksi Euroopan parlamenttiin Suomesta valittavasta 14 jäsenestä valittaisiin Ahvenanmaan maakunnasta. Mietinnössään PeVM 1/2004 vp perustuslakivaliokunta ehdotti lakiehdotuksen hylättäväksi. Valiokunta piti ”kuitenkin tärkeänä, että keskusteluja maakunnan vaikutusmahdollisuuksista Euroopan parlamentissa jatketaan niin eurooppalaisella kuin kansallisellakin tasolla”.

Vaalijärjestelmää ei ole eduskunnan edellä mainituista lausumista huolimatta muutettu. Vaalitoimikunta 2000, jonka tehtäväksi muutosten tarpeen arvion tekeminen oli annettu, ei vuonna 2001 jättämässään mietinnössä nähnyt lainsäädäntötoimiin olevan aihetta.

### **Vaalirahoitus**

Europarlamenttivaalien vaalirahoitusta koskevat säännökset sisältyvät puoluelakiin (10/1969) ja ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettuun lakiin (414/2000). Lait rakentuvat avoimuuden periaatteelle. Puoluelain edellyttämässä oikeusministeriölle toimitettavissa tuloslaskelmissa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Yksittäisiä lahjoittajia ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa.

Ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain mukaan Euroopan parlamenttiin valittujen jäsenten ja varajäsenten on vaalien jälkeen tehtävä vaalirahoituksestaan lain edellyttämä ilmoitus. Siinä on ilmoitettava ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut sekä vaalikampanjan rahoitus eriteltyinä toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä ja muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltyinä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatuun tukeen. Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on vähintään 3 400 euroa. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilman hänen nimenomaista suostumustaan ilmoittaa, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle mainitun rajan. Ilmoitus on toimitettava oikeusministeriölle. Ilmoitukset ovat oikeusministeriössä sellaisinaan julkisia.

Lakia sovellettiin ensimmäistä kertaa europarlamenttivaaleihin vuoden 2004 vaaleissa. Ilmoituksen antoivat kaikki edustajiksi ja varajäseniksi valitut 20 ehdokasta. Suurin ilmoitettu kokonaiskulumäärä oli 298 900 euroa. Lisäksi kahdeksan ehdokasta oli käyttänyt jonkin verran yli tai alle 100 000 euroa.

### Euroopan unionin vaalisäädöksen valinnaiset säännökset

Euroopan unionin neuvosto muutti päätöksillään 25.6. ja 23.9.2002 (2002/772/EY, Euratom) edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla vuonna 1976 antamaansa säädöstä (EU:n vaalisäädös). Eduskunta hyväksyi päätöksen syyskuussa 2003 ja siihen sisältyvät säännökset saatettiin 1.5.2004 lukien lakina voimaan 24.10.2003 annetulla lailla päätöksen 76/787/EHTY, ETY, Euratom liitteenä olevan, edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömällä vaaleilla annetun säädöksen muuttamisesta tehdyn neuvoston päätöksen 2002/772/EY, Euratom voimaan saattamisesta (867/2003) ja sen voimaantulosta 29.4.2004 annetulla valtioneuvoston asetuksella (SopS 40/2004).

EU:n vaalisäädöksen uudet Euroopan parlamentin jäsenyyden esteenä olevia virkoja ja toimia koskevat *pakottavat säännökset* sisällytettiin vaalilakiin lailla vaalilain muuttamisesta (868/2003). Muiden uusien pakottavien säännösten suhteen saatettiin todeta Suomen lainsäädännön jo olevan niiden mukainen (suhteellinen vaalitapa, etusijajäännestys, vapaat ja salaiset vaalit). Uudet *valinnaiset säännökset* siitä, että jäsenvaltiot voivat kansalliset erityistilanteet huomioon ottaen ja vaikuttamatta yleisesti vaalitavan suhteellisuuteen perustaa europarlamenttivaalejaan varten vaalipiirejä tai ”jakaa muulla tavoin vaalialueen alaryhmiin” (esimerkiksi jakamalla maa vaalialueisiin) ja siitä, että jäsenvaltiot voivat asettaa kansallisella tasolla enintään 5 % suuruisen äänikynnyksen paikkojen jakamista varten sekä siitä, että jäsenvaltiot voivat asettaa ylärajan ehdokkaiden vaalikampanjakustannuksille, sisällytettiin edellä mainittuun lakiin n:o 867/2003.

Suomessa voimaan saatetun yhteisölainsäädännön puitteissa voidaan näin ollen Suomen europarlamenttivaalien vaalijärjestelmää edellä mainituissa suhteissa edelleen kehittää, jos tämä nähdään aiheelliseksi.

### Eräitä kehittämisvaihtoehtoja

*Poikkeavien menettelyjen* osalta nykyisin käytöstä olevan menettelyn sellaisina vaihtoehtoina, joissa alueellinen edustus toteutuisi nykyistä paremmin, voisivat tulla kysymykseen maan jakaminen *vaalipiireihin*, joista kustakin valittaisiin tietty määrä edustajia, tai maan jakaminen *vaalialueisiin* siihen tapaan kuin se oli jaettuna vuoden 1996 vaaleissa voimassa olleessa laissa. Alueelliseen suhteellisuuteen pyrkiminen vaalipiirijakoon turvautuen voitaisiin kuitenkin, etenkin kun Suomesta valittavien edustajien määrä yhä laskee<sup>14</sup>, toteuttaa vain poliittisen suhteellisuuden kustannuksella, kuten jo vuoden 1995 lakia valmistellut työryhmä ja vaalitoimikunta 2000 ovat todenneet. Vaalialuejärjestelmää taas on eri yhteyksissä pidetty liian monimutkaisena ja vaikeaselkoisena (mm. PeVM 5/1998 vp).

Maa voitaisiin jakaa kolmeen tai neljään vaalipiiriin tai -alueeseen joko jakamalla täytettävät paikat mahdollisimman tasaisesti piirien tai alueiden kesken esim. seuraavasti:

$$13/3 = 5+4+4$$

$$13/4 = 4+3+3+3$$

tai jakamalla paikat mahdollisimman tasaisesti piirien tai alueiden kesken jättäen kuitenkin tietyn määrän paikoista tasauspaikkoina jaettaviksi esim. seuraavasti:

$$13/3 = 4+3+3 = 10+3 \text{ tasauspaikkaa}$$

$$13/4 = 3+3+2+2 = 10+3 \text{ tasauspaikkaa.}$$

<sup>14</sup> Vuoden 2009 vaaleissa Suomesta valitaan 13 jäsentä Euroopan parlamenttiin, jos Bulgaria ja Romania liittyvät unioniin vuonna 2007.

Kolmeen mahdollisimman tasakokoiseen vaalipiiriin tai -alueeseen jakaminen voitaisiin toteuttaa esim. seuraavasti:

- 1) Helsinki + Uusimaa + Kymi (1 701 660 asukasta)
- 2) Varsinais-Suomi + Satakunta + Häme + Pirkanmaa + Etelä-Savo + Ahvenanmaa (1 674 854 asukasta)
- 3) Keski-Suomi + Pohjois-Savo + Pohjois-Karjala + Vaasa + Oulu + Lappi (1 753 383 asukasta).

Neljään mahdollisimman tasakokoiseen vaalipiiriin tai -alueeseen jakaminen voitaisiin toteuttaa esim. seuraavasti:

- 1) Helsinki + Uusimaa (1 386 266 asukasta)
- 2) Varsinais-Suomi + Ahvenanmaa + Satakunta + Pirkanmaa (1 154 242 asukasta)
- 3) Häme + Pohjois-Savo + Etelä-Savo + Pohjois-Karjala + Kymi (1 251 639 asukasta)
- 4) Keski-Suomi + Vaasa + Oulu + Lappi (1 337 750 asukasta).

Vaalialueittaista ehdokasasettelua varten vuoden 1996 vaaleissa voimassa ollut vaalialuejako oli seuraava<sup>15</sup>:

- 1) Eteläinen vaalialue, johon kuuluivat Helsingin kaupungin ja Uudenmaan läänin vaalipiirit
- 2) Läntinen vaalialue, johon kuuluivat Turun läänin eteläinen ja pohjoinen vaalipiiri, Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiri ja Hämeen läänin eteläinen ja pohjoinen vaalipiiri
- 3) Itäinen vaalialue, johon kuuluivat Kymen, Mikkelin, Kuopion, Pohjois-Karjalan ja Keski-Suomen läänin vaalipiirit sekä
- 4) Pohjoinen vaalialue, johon kuuluivat Vaasan, Oulun ja Lapin läänin vaalipiirit.

Alueellista edustavuutta tukisi myös *Ahvenanmaan maakunnalle varattava edustajanpaikka*. Sitä harkittaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon se, että vaikka EU:n vaalisäädös sallisi sen ”kansallisen erityistilanteen” perusteella, se myös edellyttää, että tämä ei ”vaikuta yleisesti vaalitavan suhteellisuuteen”.

Vaalipiiri- tai -aluekohtaiseen ehdokasasetteluun siirtyminen olisi tietenkin omiaan vähentämään *kampanjointikustannuksia*. Kysymystä pohdittaessa on kuitenkin syytä pitää mielessä vaalitoimikunta 2000:n suorittama selkeä valinta päätyä tukemaan valtakunnallista ehdokasasettelua, jonka toimikunta on tehnyt hyvin tietoisena siitä, että se edellyttää kallista vaalikampanjaa. Vaalikampanjointikustannuksia voitaisiin muin keinoin pyrkiä pienentämään mm. asettamalla kustannuksille ”katto”, jota ehdokas ei saa ylittää. Sallittua suuremman määrän käyttämistä kuitenkin tuskin voitaisiin sanktioida sen kummemmin kuin nykyisin vaalirahituksen ilmoitusmenettelyssä tapahtuneita puutteita tai laiminlyöntejä.

*Ehdokkaiden enimmäismäärän* tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa voidaan aluksi todeta, että vuoden 1995 laissa enimmäismääräksi nähtiin aiheelliseksi säätää *sama määrä* ehdokkaita kuin valittavia eli 16 sekä vaalialueittaisessa että valtakunnallisessa ehdokasasettelussa, mutta vuoden 1998 laissa, jossa omaksuttiin vain yksi, valtakunnallinen ehdokasasettelutapa, *vähän tätä enemmän* eli 20. Suomesta valittavien edustajien määrän vähennyttyä 14:ään ero ehdokkaiden enimmäismäärän ja valittavien määrän välillä lisääntyi hieman. Lakeja valmis-

<sup>15</sup> Suomesta Euroopan parlamenttiin valittavien edustajien vaaleista annetun lain (272/1995) 4 §.

telleiden toimielinten ehdotuksissa ja hallituksen esityksissä esiintyi omaksutuista ratkaisusta poikkeavia malleja, joissa ehdokkaiden enimmäismäärä olisi korkeimmillaan ollut *kaksi kertaa niin suuri* kuin valittavien määrä.

Asian arvioimiseen nyt aihetta antaneen perustuslakivaliokunnan mietinnön sanamuodosta voitaneen päätellä, että valiokunta katsoi ehdokkaiden enimmäismäärän (20) olevan *liian suuren* verrattuna valittavien määrään (14).

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että eduskuntavaaleissa voidaan vaalilain 109 §:n mukaan asettaa vaalipiirissä joko *sama määrä* ehdokkaita kuin valittavia, jos vaalipiiristä valitaan enemmän kuin 14 edustajaa, tai enimmillään *yli kaksinkertainen määrä* ehdokkaita (14 ehdokasta kuuden edustajan valitsemiseksi), jos edustajia valitaan vaalipiiristä vähemmän kuin 14. Ahvenanmaan vaalipiirissä yhteislistalla voi vaalilain 110 §:n mukaan olla neljä ehdokasta valittaessa maakunnasta yhtä edustajaa eli ehdokkaita näin ollen voi olla valittavien määrään verrattuna *nelinkertainen* määrä. Kunnallisvaaleissa ehdokkaiden määrä voi kussakin kunnassa olla vaalilain 147 §:n mukaan valittavien valtuutettujen *puolitoistakertainen* määrä.

*Pitkien listojen* mahdollisen käyttöönoton osalta voidaan ensiksikin todeta, että niistä on Suomessa yleisissä vaaleissa luovuttu jo 1950-luvulla. Silti kysymys niiden käyttöön ottamisesta on tavan takaa noussut poliittiseen keskusteluun. Viimeksi asiaa on virallisesti käsitelty vaalilakien tarkistamistoimikunnassa (komiteanmietintö 1989:38), joka päättyi järjestelmän hyviä ja huonoja puolia pohdittuaan lyhyesti siihen, että ”toimikunta ei tee pitkien listojen käyttöön ottamista tarkoittavaa ehdotusta”. Järjestelmää on nähty puoltavan mm. sen, että kallis henkilökohtainen vaalimainonta supistuisi, sen, että tässä järjestelmässä eivät henkilön yleiseen suosioon tai julkiseen esiintymiseen perustuvat tekijät eivät ilmeisesti vaikuttaisi niin paljon kuin nykyjärjestelmässä ja sen, että ehdokkaastaan epävarma, joka kuitenkin haluaa äänestää tiettyä puoluetta, säästyy näin ehdokkaan valitsemisen vaivasta. Vastustavissa kannanotoissa on lähdetty siitä, että äänestäjällä itsellään tulee olla oikeus valita mieleisensä ehdokas ja että tätä oikeutta ei saa siirtää puolueille. Edelleen on nähty ongelmalliseksi, että järjestelmän käyttöön ottaminen merkitsisi siirtymistä meillä jo vakiintuneesta henkilövaalista puoluevaaliin. Pitkien listojen järjestelmässä vaalien laskentasäännösten on myös pidetty olevan äänestäjille vaikeatajuisia.

## **Toimikunnan kannanotto**

### *Vaalijärjestelmä*

Toimikunnan mielestä europarlamenttivaaleissa tulisi edustajanpaikkojen jakamiseksi ottaa käyttöön joko vaalipiireihin tai vaalialueisiin perustuva vaalijärjestelmä, kuitenkin siten, että siihen liitetään mekanismi, esimerkiksi tasauspaikkajärjestelmä, jolla turvataan myös pienten ja keskisuurten puolueiden asema.

Nykyisen järjestelmän todettiin aiheuttavan lukuisia ongelmia. Ensinnäkin koko maan laajuinen vaalikampanja on raskas ja kallis. Edelleen todettiin, että tällaisessa vaalijärjestelmässä ehdokkaiksi valikoituu helposti lähinnä vain valtakunnallisesti tunnettuja henkilöitä. Alueellisen edustavuuden todettiin jäävän sattumanvaraiseksi ja suhteen äänestäjiin ohueksi. Vielä katsottiin, että vaaliosallistuminen saattaa tällaisessa järjestelmässä jäädä alhaiseksi, kuten on käynyt kaksissa edellisissä vaaleissa. Tämä tosin ei kuitenkaan liene ollut pääasiallinen syy näiden vaalien alhaiseen äänestysprosenttiin.

Maan jakaminen vaalipiireihin tai –alueisiin järkiperaistaisi ehdokkaan vaalityötä ja säästäisi kustannuksia sekä, ehdokkaan tultua valituksi Euroopan parlamenttiin, järkiperaistaisi vastavasti myös hänen EP-jäsenyyden aikaista yhteydenpitoa valitsijoihinsa. Aluejaon arvioitiin lisäksi voivan lisätä äänestäjien mielenkiintoa vaaleja kohtaan, kun vaaliasetelma tulee lähemmäksi, etenkin, jos ehdokkaat ovat asianomaiselta alueelta. Näin ollen muutettu vaalijärjestelmä voisi kohottaa äänestysaktiivisuutta. Ehdokkaitakin katsottiin voitavan saada helpommin tällaisiin vaaleihin kuin vaaleihin, jotka edellyttävät valtakunnallista kampanjaa.

Toimikunta esittää, että oikeusministeriö selvittäisi tarkemmin edellä selostetun järjestelmän yksityiskohdat. Yksi lähtökohta työlle voisi kuitenkin olla vuoden 1995 lakiin sisältynyt, mutta aikanaan kokonaan käyttämättä jäänyt vaalialuejako.

#### *Listavaalit*

Harkittaessa sitä, olisiko syitä, joiden vuoksi nimenomaan europarlamenttivaaleissa pitäisi siirtyä henkilövaaleista listavaaleihin, tulisi toimikunnan mielestä ottaa huomioon se, että näinkin harvoja edustajia valittaessa - vastaisuudessa siis vain 13 - vaalien henkilövaaliluonne korostuu poliittisen suhteellisuuden kustannuksella. Listavaalijärjestelmään ei näissä vaaleissa toimikunnan mielestä pitäisi siirtyä yksinomaan siitä syystä, että näin voitaisiin kiistatta vaikuttaa alentavasti ehdokkaiden vaalikampanjakustannuksiin.

#### *Ehdokaslistojen enimmäispituus*

Kun Suomesta Euroopan parlamenttiin valittavien määrä jatkuvasti laskee, voitaisiin toimikunnan mielestä tietenkin harkita sitä, että sitä ehdokkaiden enimmäismäärää, jonka puolue, vaaliliitto tai yhteislista saa vaaleissa asettaa, laskettaisiin nykyisestä 20:sta esimerkiksi 13:een eli vastaisuudessa Suomesta valittavien edustajien määrään ottaen kuitenkin huomioon sen, että vaalityötä tekemässä olisi tällöin vähemmän ihmisiä kuin nykyisin. Kysymystä punnittuaan toimikunta katsoo kuitenkin, että ei ole nähtävissä erityistä syytä rajoittaa ehdokkaiden määrää nykyisestä 20:sta. Tämä asia tulee kuitenkin ottaa esille, kun edustajanpaikkojen jakoa vaalipiireihin tai vaalialueisiin selvitetään.

#### *Ahvenanmaan edustus*

Toimikunta katsoo, että Ahvenanmaan väestöpohja ei anna edellytyksiä maakunnalle kuuluvaan kiintiöpaikkaan Suomesta tulevaisuudessa valittavien 13 edustajan joukossa. Toimikunnan mielestä Ahvenanmaan maakunnan ääntä pitäisi kuitenkin nykyistä enemmän saada kuuluville Euroopan unionissa tehostamalla ja lisäämällä maakunnan sekä eduskunnan ja Suomen europarlamentaarikkojen yhteistyötä.

#### *Europarlamenttivaalien vaalirahoitus*

Toimikunnan mielestä vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä pitäisi kaikissa vaaleissa parantaa. Mitä erityisesti europarlamenttivaalien vaalirahoitukseen tulee, toimikunta pitää ongelmallisena sitä, että vaalikampanjointi väistämättä tulee ehdokkaille erittäin kalliiksi nykyisessä valtakunnallisessa ehdokasasettelussa. Vaalijärjestelmän alueellistaminen tullee kuitenkin osaltaan alentamaan vaalirahoituksen tarvetta. Lisäksi kampanjointikustannuksia katsottiin voitavan vähentää esimerkiksi siten, että puolueet viranomaisten ja viestintävälineiden tuemina lisäisivät yhteistä vaalitiedottamistaan. Näiden seikkojen lisäksi toimikunta ehdottaa kuitenkin harkittavaksi, tulisiko europarlamenttivaaleissa asettaa ehdokaskohtainen katto

kampanjakustannuksille. Katto saattaisi tosin aiheuttaa valvontaongelmia ja johtaa mahdollisesti siihen, että rajoituksia pyrittäisiin eri tavoin kiertämään. Sillä kuitenkin osaltaan tavoiteltaisiin vaalikampanjakustannusten pienentymistä.

#### *Vaalien ajankohta*

Kuten edellä jo on todettu toimikunta pitää nykyistä europarlamenttivaalien ajankohtaa jonkin verran ongelmallisena. Tähän asti pyrkimyksissä vaaliajankohdan aikaistamiseksi toukokuulle ei ole onnistuttu, mutta uusien jäsenmaiden liittyttyä tilanne on voinut jonkin verran muuttua, ja toimikunta katsookin, että asia olisi syytä ottaa uudelleen esille laajentuneessa Euroopan unionissa.

### **3.2.4. Vaalien samanaikainen toimittaminen**

#### **Toimikunnan tehtävä**

Kansanvalta 2007 -toimikunnan tehtäväksi oli annettu selvittää ja arvioida erityisesti äänestysaktiivisuuden näkökulmasta sitä, voidaanko yleisiä vaaleja yhdistää toisiinsa eli toimittaa niitä samanaikaisesti, sekä tehdä asiassa kehittämisehdotuksia. Toimikunnan asettamispäätöksen liitteenä olevassa muistiossa todettiin, että mahdollisuutta eri vaalien yhdistämiseen tulee - myös äänestysaktiivisuuden näkökulmasta - edelleenkin selvittää, vaikka yhdistäminen on sisällöllisesti ja teknisesti haastava kysymys.

#### **Suomen poliittinen perinne**

Suomen poliittiseen perinteeseen ei ole kuulunut toimittaa vaaleja samanaikaisesti. Esimerkiksi eduskuntavaaleja ja kunnallisvaaleja ei ole koskaan toimitettu toistensa yhteydessä, vaikka näiden toimielinten toimikausi on ollut yhtä pitkä. Yhtenä syynä tähän on ollut tietoisuus siitä, että eduskunnan vaalikausi saattaa muuttua eduskunnan hajotuksen johdosta. Pidäkkeinä vaalien samanaikaiseen toimittamiseen ovat olleet lisäksi vaikuttamassa käsitys eri vaalien erilaisesta poliittisesta merkityksestä ja vaaliteemojen erilaisuus.

Ainoa koko maata koskeva poikkeus tähän mennessä on ollut europarlamenttivaalien yhdistäminen kunnallisvaaleihin vuoden 1996 lokakuussa, mikä toteutettiin lailla. Kysymyksessä olivat ensimmäiset suorat Euroopan parlamentin jäsenten vaalit, jotka oli liittymissopimuksen mukaan pidettävä Euroopan unionin jäseneksi liittymistä seuraavan kahden vuoden kuluessa. Vaalien yhdistämisellä kunnallisvaaleihin pyrittiin yhtäältä kustannusten säästämiseen ja toisaalta riittävän vaaliosanoton varmistamiseen. Näissä vaaleissa valittujen toimikausi oli vain runsaan 2½ vuoden mittainen. Vaikka vaalien yhdistämisestä ilmeisesti aiheutui se, että europarlamenttivaalien äänestysprosentti nousi korkeammaksi kuin mihin se ylsi seuraavissa erillisinä toimitetuissa vaaleissa, vaalien yhdistämisestä saadut kokemukset arvioitiin voittopuolisesti kielteisiksi. Esimerkiksi, kun käytössä olivat kahdet eri väriset äänestysliput, äänestäjien todettiin sekoittaneen ne keskenään niin, että niillä äänestettiin väärissä vaaleissa. Myös saatiin todeta, että tunnettujen ehdokkaiden näkyvä kampanjointi europarlamenttivaaleissa aiheutti sen, että kunnallisvaalien vaaliteemat jäivät tavallista vähemmälle huomiolle.

Vastaisuudessa europarlamenttivaalien toimittamista toisten vaalien yhteydessä ainakin pysyvästi hankaloittaa Euroopan parlamentin viiden vuoden vaalikausi ja se, että nämä vaalit toimitetaan aina Euroopan unionin neuvoston määräämänä aikana kesäkuussa tai jos neuvosto

päättää poikkeuksellisesta ajankohdasta, huhti-toukokuussa taikka heinäkuussa, minä ajankohtina Suomessa ei normaalisti toimiteta muita vaaleja. Kuriositeettina voidaan kuitenkin muistuttaa siitä, että vuosina 1995-1998 voimassa olleeseen lakiin Suomesta Euroopan parlamenttiin valittavien edustajien vaaleista (272/1995) sisältyi vaalien yhdistämisen varalta yhdistettyjä vaaleja koskevia säännöksiä sisältävä luku (31-35 §).

Lokakuussa 2004 toimitettiin Kainuun maakuntavaalit kunnallisvaalien yhteydessä erään poikkeuksin samalla tavalla ja samalla aikataululla kuin kunnallisvaalit. Äänestäminen oli mahdollista vain Kainuun hallintokokeilualueen kunnissa (Kajaanin ja Kuhmon kaupungit sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kunnat). Edes ennakkoäänestys ei ollut muualla mahdollista. Tämä perustui vaalivarmuustekijöihin: Maakuntavaalien äänestyslippujen ja ehdokaslistojen yhdistelmien jakamisella muualle Suomeen ja ulkomaille arveltiin voitavan aiheuttaa sekaannusta, eikä kunnallisvaalien toittamista haluttu vaarantaa kunnissa, joissa maakuntavaaleja ei toimitettu. Arvioitaessa jälkikäteen vaalitoimitusten yhdistämisen onnistuneisuutta saatettiin todeta, että kahden eri värisen äänestyslipun käyttäminen osoittautui yllättävän hankalaksi ja liput vaihtuivat keskenään, mistä aiheutui niiden hylkääminen. Osalle äänestäjistä vastaavanlainen menettely kuitenkin varmaan oli tuttu ja muistissa jo vuoden 1988 presidentinvaaleista ja vuonna 1996 yhdistettyinä toimitetuista kunnallisvaaleista ja europarlamenttivaaleista. Muissa suhteissa yhdistämisestä sen sijaan ei katsottu aiheutuneen mitään merkittäviä teknisiä, saatikka periaatteellisia ongelmia.

Kansanäänestyksistä valtiollinen voidaan toimeenpanna myös valtiollisten vaalien yhteydessä, mutta kunnallista kansanäänestystä ei edes kunnallisvaalien yhteydessä, vaan aina vain erillisenä menettelynä.

### **Aikaisemmat pohdinnat**

Vuosina 2000-2001 työskennelleen oikeusministeriön asettaman vaalitoimikunta 2000:n selvittävänä oli muiden kysymysten ohella myös kysymys siitä, mitä etuja ja haittoja joidenkin vaalien samanaikaiseen järjestämiseen liittyisi. Selvitystyötä oli edellyttänyt hallitukselta eduskunnan perustuslakivaliokunta lausumassaan, jonka se liitti vaalilakiehdotusta koskeneeseen mietintönsä PeVM 5/1998 vp. Valiokunta arvioi, että vuosien 1999 ja 2000 aikana järjestettävien monien vaalien kasaantumisesta lyhyen ajan sisälle saattaa aiheutua ongelmia, jotka voivat vähentää demokratian toimivuutta ja politiikan arvostusta.

Koska paine vaalitoimitusten yhdistämiseen oli näyttänyt olevan suurin silloin kuin vaaleja kasaantuu lähelle toinen toisiaan, toimikunta harkitsi aiheelliseksi tarkastella, mihin ajankohtiin normaaliaikoina toimitettavat vaalit Suomessa seuraavina vuosina sattuvat. Koska perustuslakivaliokunta oli ollut huolissaan nimenomaan vuosien 1999 ja 2000 vaalien lähekkäisyydestä, toimikunta sisällytti näidenkin vuosien vaalit laatimaansa luetteloon:

Vuosi Vaalit

1999	Eduskuntavaalit, europarlamenttivaalit
2000	Presidentinvaali, kunnallisvaalit
2001	-
2002	-
2003	Eduskuntavaalit
2004	Europarlamenttivaalit, kunnallisvaalit

2005	-
2006	Presidentinvaali
2007	Eduskuntavaalit
2008	Kunnallisvaalit
2009	Europarlamenttivaalit
2010	-
2011	Eduskuntavaalit
2012	Presidentinvaali, kunnallisvaalit
2013	-
2014	Europarlamenttivaalit
2015	Eduskuntavaalit
2016	Kunnallisvaalit
2017	-
2018	Presidentinvaali
2019	Eduskuntavaalit, europarlamenttivaalit
2020	Kunnallisvaalit
2021	-
2022	-
2023	Eduskuntavaalit
2024	Presidentinvaali, europarlamenttivaalit, kunnallisvaalit
2025	-

Toimikunta katsoi, että yhdistämisvaihtoehdot olisivat käytännössä seuraavat:

- 1) Eduskuntavaalit + presidentinvaali
- 2) Eduskuntavaalit + kunnallisvaalit
- 3) Eduskuntavaalit + europarlamenttivaalit
- 4) Presidentinvaali + kunnallisvaalit
- 5) Presidentinvaali + europarlamenttivaalit
- 6) Kunnallisvaalit + europarlamenttivaalit

Todeten, että vaikka se olikin hyvin tietoinen siitä, että monien vaalien kasaantuminen lyhyen ajan sisälle aiheuttaa vaalikoneistolle suuria paineita ja saattaa johtaa vaaliväsymykseen, jolloin kulloinkin järjestettävän vaalin teemoihin ei kenties kyllin jakseta paneutua, se suhtautui vaalien samanaikaiseen toimittamiseen varauksellisesti. Se muistutti siitä, että demokratiassa on tärkeää, että äänestäjille varataan riittävän usein mahdollisuus vaikuttaa äänestämällä. Vaalitoimitusten yhdistämiseen tulisikin toimikunnan mielestä olla ensi sijassa muita syitä kuin vaalikampanjakuluissa ja vaalien toimeenpanokuluissa säästäminen. Yhdistämiskäytännössä pääpainon tulisi toimikunnan mielestä olla pikemminkin periaatteellisilla kuin käytännöllisillä näkökohdilla. Yhdistettävillä vaaleilla tulisi toimikunnan näkemyksen mukaan myös olla looginen yhteys toisiinsa ja niiden tulisi teemojensa puolesta ja muutoinkin olla keskenään yhteensopivia. Toisistaan selvästi poikkeavat vaalit tulisi sen mukaan yhdistää vasta huolellisen harkinnan jälkeen. Toimikunta korosti myös sitä, että toisten vaalien vaaliteemat eivät saisi jäädä toisten vaalien teemojen varjoon eivätkä vaalit sinänsä toisiin samanaikaisesti toimitettaviin vaaleihin nähden taka-alalle. Vielä toimikunta muistutti siitä, että vaalien yhdistäminen ei saisi olla ensisijainen keino äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi varsinkin, kun sen mukaan näytti siltä, että vaalien yhdistämisellä ei saatujen kokemusten mukaan olisi edes selväpiirteistä äänestysaktiivisuutta lisäävää vaikutusta.

Arvioidessaan eri yhdistämiskäsitteitä toimikunta kiinnitti huomiota seuraavaan:

Ainakin yhdistettyihin vaaleihin siirryttäessä jonkin valtio- tai toimielimen toimikautta pitäisi muuttaa, mikä eduskunnan ja tasavallan presidentin osalta edellyttäisi perustuslain muuttamista. Jos jotkin muut vaalit haluttaisiin yhdistää europarlamenttivaaleihin, joiden vaalirytmiiin ei näyttäisi olevan mahdollisuutta vaikuttaa, tulisi europarlamenttivaalien yhteydessä valittavan toisen toimielimen toimikausi pidentää tai lyhentää viiteen vuoteen.

Eduskuntavaaleihin yhdistämisen osalta toimikunta näki ongelmalliseksi perustuslaissa varatun mahdollisuuden eduskunnan hajottamiseen, ja presidentinvaaliin yhdistämisen osalta presidentin mahdollisen kuoleman tai tulemisen pysyvästi estyneeksi hoitamaan tointaan sekä sen, että vaalimenettely käynnistettäisiin aina alkavaksi uudelleen, jos joku ehdokkaista kuolisi tai tulisi pysyvästi estyneeksi. Näissä tapauksissa myös vaaleihin tai vaaliin yhdistetyissä vaaleissa valitun toimikausi päättyisi ennen aikojaan tai aiemmin valitun toimikausi jatkuisi, kunnes uudelleen käynnistynyt presidentinvaalitoimitus voitaisiin saada päätökseen.

Vielä toimikunta muistutti siitä, että jos tasavallan presidentin vaali ja europarlamenttivaalit yhdistetään ja jos europarlamenttivaalien ajankohta säilyy nykyisellään, presidentinvaalin toinen vaali, joka toimitetaan kaksi viikkoa ensimmäisen vaalin jälkeen, tulee toimitettavaksi juhannuspyhinä.

Kunnallisvaalien osalta toimikunta kiinnitti huomiota siihen, että jos vaalit siirretään pidettäväksi vuoden ensimmäisellä puoliskolla, valtuutettujen toimikausi ilmeisesti pitäisi siirtää alkamaan ja päätymään aina vaalivuoden heinäkuun alusta, mikä edellyttäisi selvityksen tekemistä siirron vaikutuksesta kuntien talouteen. Toisaalta nähtiin hyvänä, että tällainen siirto antaisi valituille valtuutetuille mahdollisuuden valmistella ja hyväksyä ensimmäisen täyden toimintavuotensa talousarvio. Kunnallisvaalien ja europarlamenttivaalien yhdistämisestä seuraavan viiden vuoden pituisen valtuutettujen toimikauden osalta toimikunta oli varauksellinen.

Kaikkia yhdistämisvaihtoehtoja punnittuaan toimikunta tuli siihen tulokseen, että mitään vaaleja ei ole mahdollista ehdottaa pysyvästi yhdistettäväksi toisiinsa. Toimikunta katsoikin, että kussakin tapauksessa on aina erikseen harkittava yhdistämisen tarpeellisuus ja jos yhdistämiseen nähdään olevan aihetta, se on toteutettava erillisellä lailla.

Sen sijaan toimikunnan mielestä lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys voitaisiin toimittaa kunnallisvaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä. Voimassa olevan lain mukaan tämä ei ole mahdollista. Toimikunnan saaman selvityksen mukaan muissa maissa, joissa kansanäänestyksiä yleisesti järjestetään ainakin osavaltiotasolla, kuten Sveitsissä, Yhdysvalloissa ja Saksan liittotasavallassa, ei yleensä ole yhdistämistä koskevia rajoituksia. Yhdistämistä puoltavat toimikunnan mukaan, paitsi taloudelliset näkökohdat, myös se, että näin voidaan alentaa kansanäänestyksen toimeenpanemisen kynnystä. Sen mukaan yhdistäminen antaisi myös mahdollisuuden irrottaa päivän politiikasta kiistakysymyksiä erilliskysymyksinä kansanäänestyksessä ratkaistaviksi.

Toimikunta katsoi, että vaalien yhteydessä toimitettava kansanäänestys ei oleellisesti vaikuta sen kanssa samanaikaisesti toimitettavan valtiollisen kansanäänestyksen tulokseen eikä merkittävässä määrin myöskään samanaikaisten kunnallisvaalien valtakunnalliseen tulokseen, etenkin jos äänestyksen aihe on valittu siten, että se ei ole omiaan vaikuttamaan yleiseen poliittiseen ilmastoon kunnassa. Yhdysvalloissa 1980-luvulla tehdyn tutkimuksen se katsoi

osoittavan, että äänestäjät osaavat erottaa vaalien ja äänestyksen teemat toisistaan. Tutkimustietoon perustuen toimikunta katsoi myös, että yhdistämisellä ei juurikaan ole vaikutusta äänestysaktiivisuuteen todeten, että yhdessä järjestettävissä toimituksissa kansanäänestyksen äänestysprosentti yleensä jää 10-20 % alhaisemmaksi kuin samanaikaisten vaalien äänestysprosentti.

Toimikunta totesi, että yhdistäminen edellyttäisi kuitenkin myös kansanäänestyksessä noudatettavaa menettelyä koskevan lainsäädännön tarkistamista, koska vaali- ja äänestysmenettelyjen tulisi yhdistetyssä toimituksessa olla mahdollisimman paljon toistensa kaltaiset: kunnallisvaaleihin yhdistettävä kansanäänestys olisi toimitettava vaalien tapaan ja valtiolliseen kansanäänestykseen yhdistettävä kunnallinen kansanäänestys samaa menettelyä noudattaen kuin ensiksi mainittu; kunnallisessa kansanäänestyksessä voisi kuitenkin äänestää ennakkoon vain asianomaisessa kunnassa, vaikka samaan aikaan toimitettavissa vaaleissa voisi äänestää ennakkoon missä tahansa kunnassa ja ulkomaillakin; vaalien yhteydessä toimitettavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä ei puolestaan olisi mahdollista äänestää kirjeitse.

### **Viimeaikainen keskustelu Suomessa**

Vaalien yhdistäminen nousi julkiseen keskusteluun uudestaan kesällä 2003, kun kuusi Suomesta valittua Euroopan parlamentin jäsentä ehdotti oikeusministerille 8.7.2003 osoittamassaan kirjeessä, että syksyn 2004 kunnallisvaalit toimitettaisiin 13.6.2004 toimitettavien europarlamenttivaalien yhteydessä. He perustelivat ehdotustaan seuraavasti: ”Vaalien yhdistäminen vahvistaisi demokratiaa, sillä se lisäisi tuntuvasti kansalaisten osallistumista Euroopan parlamentin vaaleihin. Sen ansiosta saataisiin aikaan myös säästöjä sekä julkisyhteisöjen että puolueiden taloudessa.” Ehdotukseensa liittyen he ehdottivat myös, ”että pidemmällä aikavälillä tutkittaisiin mahdollisuudet pidentää kunnallisvaltuustojen toimikausi viideksi vuodeksi, jolloin kunnallis- ja Eurooppa-vaalit voitaisiin pysyvästi yhdistää”.

Oikeusministeriö pyysi syyskesällä 2003 ehdotuksesta lausunnot puoluerakisteriin merkityiltä puolueilta, sisäasiainministeriöltä ja Suomen Kuntaliitolta. Lausunnoista ilmeni, että eduskunnassa edustettuina olevat puolueet eivät kannattaneet ehdotettua yhdistämistä. Muista puoluerakisteriin merkityistä puolueista vaalien yhdistämistä kannattivat kaikki muut paitsi Vaapaan Suomen Liitto. Suomen Kuntaliitto katsoi, että kunnallisvaaleja ei ole syytä järjestää europarlamenttivaalien yhteydessä sen enempää vuonna 2004 kuin pysyvästikään. Sisäasiainministeriö piti mahdollisena vaalien yhdistämistä vuonna 2004, mutta ei nähnyt tarkoituksenmukaiseksi yhdistettäväksi ehdotettujen vaalien pysyvää yhdistämistä. Lausuntopalautteen voittopuolinen kielteisyys aiheutti, että ehdotus ei johtanut muihin jatkotoimenpiteisiin.

### **Kehityslinjat Ruotsissa**

Ruotsissa perinne on ollut vaalien yhdistämisen osalta toinen kuin Suomessa. Siellä on ollut tapana äänestää yhtä aikaa valtiopäivä-, maakäräjä- ja kunnallisvaaleissa. Ruotsissakin on kuitenkin käynnistynyt keskustelu vaalien erottamiseksi toisistaan (ks. tästä Anu Mutanen: ”Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa.” Oikeusministeriön julkaisu 2004:5). Asiaa vuosina 1984-1987 pohtinut kansanvaltakomitea päätyi kuitenkin ehdottamaan vaalipäivien yhtenäisyyden säilyttämistä. Komitean mukaan yhteinen eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalipäivä oli vaikuttanut korkeaan vaaliosallistumiseen kunnallisvaaleissa. Yhteisen vaalipäivän huonona puolena komitea piti sitä, että poliittisia intres-

sejä stimuloitiin vain joka neljäs vuosi (Folkstyrelsekommitténs betänkande ”Folkstyrelsens villkor”, SOU 1987:6).

Sen sijaan vuosina 1997-2000 työskennellyt demokraatiakomitea asettui erillisten vaalien kannalle. Keskeisimpänä perusteena vaalien erottamiselle toisistaan komitea piti sitä, että yhdistetyissä vaaleissa kunnallisasiat ja maakunnalliset kysymykset jäävät valtakunnallisten vaaliteemojen varjoon. Komitea katsoi myös, että vaalit erottamalla voitaisiin aikaansaada uutta vilkkautta puolue-elämään ja vireyttä vaalikoneistoon. Edelleen komitea arvioi, että erotettuna toisistaan vaaleilla olisi liikkeellepaneva vaikutus valitsijoihin (Demokratiutredningens betänkande ”En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet”, SOU 2000:1). Ehdotettuun vaalipäivien erottamiseen ei kuitenkaan toistaiseksi ole ryhdytty, ja myös ehdotuksessa vaalilain kokonaisuudistukseksi (”Ny vallag”, SOU 2004:11) yhteinen vaalipäivä on säilytetty..

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta katsoo, että vaaleja ei tule toimittaa samanaikaisesti pelkästään kustannusten säästämiseksi. Vaalitoimitusten yhdistämistä äänestysaktiivisuuden lisäämisen keinona toimikunta pitää arveluttavana. Siitä, että vaalien samanaikainen toimittaminen lisää äänestysaktiivisuutta, toimikunta katsoo sitä paitsi olevan ristiriitaista näyttöä. Toimikunta näkee mahdollisena sen, että vaikka yhdistäminen mahdollisesti nostaisikin vähemmän kiinnostavana pidetyn vaalin äänestysprosenttia, se voisi samanaikaisesti vähentää halukkuutta äänestää kiinnostavampana pidetyssä vaalissa. Yhdistämisen haittatekijöinä toimikunta näkee myös sen, että vaalien erilaiset teemat saattavat sumentaa äänestäjän kykyä selkeästi hahmottaa vaaliasetelmia ja aiheuttaa ristipaineita, joilla voi olla äänestäjää passivoiva vaikutus. Äänestäjän tulee voida tehdä valintansa asiaperustein selkeisiin vaaliteemoihin liittyvien odotusten ja niihin otettujen kantojen pohjalta. Toimikunta katsookin, että vaalitoimitusten yhdistäminen yleisenä sääntönä ei saatujen kokemusten pohjalta mitenkään ole puolustettavissa.

Toimikunnan mielestä vaalien toimittaminen samanaikaisesti voi kuitenkin poikkeuksellisesti tulla kysymykseen, jos vaaleilla on looginen asiayhteys ja ne teemojensa puolesta ovat yhteensopivia. Esimerkiksi kunnallisvaalien, maakuntavaalien tai seutuvaalien samanaikaisuus on perusteltua. Kokeilujen kautta etenevä väliportaan hallinto saattaa kuitenkin tuottaa kirjavia vaalikäytäntöjä, mikä voi aiheuttaa sekaannusta äänestäjien keskuudessa.

Lisäksi käytännön syyt voivat poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten esimerkiksi vuonna 2024, jolloin toimitettaisiin kolmet yleiset vaalit, aiheuttaa kertaluonteisena pidettävän tarpeen vaalien toimittamiseen toistensa yhteydessä.

Perustuupa vaalitoimitusten yhdistäminen mihin syyhyn tahansa, yhdistämisestä on toimikunnan mielestä joka kerta säädettävä lailla.

Kunnallisten neuvoa-antavien kansanäänestysten toimittamista vaalien tai valtiollisen kansanäänestyksen yhteydessä toimikunta sen sijaan pitää mahdollisena ja jopa suotavana. Jossakin määrin ongelmallisena toimikunta kuitenkin näkee kampanjoinnin päällekkäisyyden, etenkin, jos kansanäänestyksen kohteena oleva asia ei ole merkittävä. Lisäksi on huomattava, että kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisen menettely eroaa vaaleissa käytettävästä menettelystä merkittävästi siten, että kansanäänestyksessä ennakköäänestys on korvattu kirjeäänestyksellä. Jos siis kansanäänestys toimitettaisiin vaalien yhteydessä, tulisi sen menettelytapasäännökset muuttaa vaaleissa noudatettavia säännöksiä vastaaviksi.

### 3.3. VAALIEN TEKNISET JÄRJESTELYT

Vaalien teknisillä järjestelyillä on tärkeä merkitys äänestysaktiivisuuteen. Tavoite on, että äänestäminen olisi äänioikeutetulle mahdollisimman helppoa ja vaivatonta. Tämä pitää sisälleen, että kun äänioikeutettu haluaa äänestää,

- hän tietää, missä ja milloin voi äänestää,
- hän pääsee äänestyspaikalle helposti eli paikka on häntä riittävän lähellä,
- hän tietää, miten äänestys käytännössä suoritetaan,
- äänestys sujuu äänestyspaikassa ripeästi ja luotettavasti,
- vaalien tulokset julkistetaan viivytyksettä.

#### 3.3.1. Äänestysaika

Äänioikeutetulla on käytännössä kahdeksan päivää aikaa käyttää äänioikeuttaan: kotimaassa viikon ennakoäänestysajanjakso ja vaalipäivä sekä ulkomailla neljän päivän ennakoäänestysajanjakso.

Ennen vuoden 1991 eduskuntavaaleja vaalipäiviä oli kaksi, sunnuntai ja seuraava maanantai. Ennakoäänestys suosion noustua 1980-luvulla kuitenkin päätettiin, kustannusten säättämiseksi ja järjestelmän terävöittämiseksi, siirtyä pelkästään yhteen vaalipäivään.

Ennen vuoden 1994 presidentinvaalia ennakoäänestys kesti kotimaassa kaksi viikkoa ja ulkomailla viikon ja neljä päivää. Kyseiseen presidentinvaaliin ennakoäänestysaika jouduttiin kahdesta vaalikerroksesta johtuen typistämään yhteen viikkoon ja ulkomaiden osalta neljään päivään. Koska ennakkoon äänestäneiden määrä ei kuitenkaan tästä johtuen vähentynyt, vaan päinvastoin lisääntyi merkittävästi, viikon ennakoäänestysajanjakso otettiin käyttöön myös muissa vaaleissa<sup>16</sup>. Tällä saavutettiin merkittäviä kustannussäästöjä ja voitiin tiivistää vaalikamppailua.

Vuoden 1987 eduskuntavaaleista äänestyspäivät ovat siis vähentyneet puolella. Silloin oli kotimaassa 14 ennakoäänestyspäivää ja kaksi vaalipäivää, nyt seitsemän ennakoäänestyspäivää ja yksi vaalipäivä. Äänestysprosentti vuonna 1987 oli 76,4 ja ennakkoon äänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä 15,3 %.

Viimeisimmissä vaaleissa ennakkoon äänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä on asettunut noin 40 prosentin tuntumaan. Presidentinvaalissa, jossa äänestysaktiivisuus on muutoinkin muita vaaleja korkeampaa ja jossa äänestyspäätöksen tekeminen on ehdokkaiden vähäisen määrä vuoksi helpompaa, ennakkoon äänestäneiden osuus lähentelee jopa 50 prosenttia. Ennakoäänestysajan pituus on osoittautunut riittäväksi.

Kotimaan yleisten ennakoäänestyspaikkojen aukiolopäivät ja päivittäiset aukioloajat määrää kunnanhallitus. Ennakoäänestyspaikka voi olla avoinna arkisin kello 8:n ja kello 20:n ja viikonloppuna kello 10:n ja kello 16:n välisenä aikana. Vaalilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/2002 vp.) todettiin, että pääsääntö on, että kunnan kaikki ennakoäänestyspaikat ovat auki jokaisena ennakoäänestyspäivänä. Erityisestä syystä kunnanhallitus voi kuitenkin päättää, että joku ennakoäänestyspaikka tai jotkut niistä eivät ole avoinna koko ennakoäänestysajanjaksoa vaan ainoastaan joinakin jaksoon sattuvinä päivinä, esimerkiksi vain arkipäivinä tai vain jakson kolmena ensimmäisenä päivänä. Erityisenä syynä pidetään

<sup>16</sup> Vuoden 2002 vaalilain muutoksella ennakoäänestysaika suomalaisessa laivassa muutettiin siten, että ennakoäänestys voi alkaa laivassa jo viikkoa aiemmin kuin ennakoäänestys muutoin.

lähinnä kunnan tai kunnan osan vähäiseksi arvioitua ennakoäänestäjien määrää. Ehdotettu sääntely mahdollistaa esimerkiksi sen, että alueeltaan laajan, mutta asukasluvultaan pienen kunnan kunnanhallitus perustaisi kunnan eri osiin vain yhtenä päivänä avoinna olevia ennakoäänestyspaikkoja, jolloin samat vaalitoimitsijat siirtyisivät päivittäin ennakoäänestyspaikasta toiseen. Järjestelmä mahdollistaa myös liikkuvat äänestyspaikat eli ns. äänestysbussit. Näin voidaan kätevästi järjestää ennakoäänestysmahdollisuus myös haja-asutusalueiden äänioikeutetuille. Kunnan tulee kuitenkin pyrkiä siihen, että siellä olisi vähintään yksi sellainen ennakoäänestyspaikka, joka on avoinna kaikkina seitsemänä päivänä.

Kokemukset ennakoäänestyspaikkojen aukioloaikojen rajoista ovat olleet pääosin hyviä. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa kävi kuitenkin ilmi, että monet kunnat olisivat olleet halukkaita jatkamaan lauantain äänestysaikaa aina klo 18 saakka.

Vaalipäivänä kaikki äänestyspaikat ovat avoinna kello 9:n ja 20:n välillä.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunnan näkemyksen mukaan nykyiset äänestysajat ovat riittäviä, jotta mahdollisimman moni äänioikeutettu voi käyttää äänioikeuttaan. Toimikunta kuitenkin ehdottaa, että myös lauantaina ennakoäänestys voisi jatkua klo 18 saakka nykyisen klo 16 sijasta.

Lisäksi toimikunta ehdottaa harkittavaksi europarlamenttivaalien vaalipäivän äänestyksen päättymisajankohdan siirtämistä klo 21:een, koska kesäaikaan monet äänioikeutetut ovat liikkeellä myöhäiseen iltaan saakka. Äänestysajan pidentäminen tunnilla ei haittaisi tulospalvelua, koska europarlamenttivaalien tuloksia ei EU:n vaalisäädöksen mukaan saa julkistaa ennen kuin äänestys on kaikissa jäsenvaltioissa päättynyt, mikä Suomessa on viimeisimmissä vaaleissa tarkoittanut klo 23:a.

### **3.3.2. Äänestyspaikat**

#### Äänestyspaikkojen lukumäärät

Vaalipäivän äänestyspaikkojen eli äänestysalueiden lukumäärä on pienentynyt merkittävästi 1990-luvun alusta lukien vaali vaalilta. Vuoden 1991 eduskuntavaaleissa maassa oli vielä 4736 vaalipäivän äänestyspaikkaa, kun lukumäärä vuoden 2004 kunnallisvaaleissa oli 2808. Vähennystä on tullut siis 40,7 %.

Yleisten ennakoäänestyspaikkojen määrä vuoden 1991 eduskuntavaaleissa oli 1027 ja tuolloin ne olivat kaikki Suomen Posti Oyj:n konttoreita. Ennakoäänestyspaikkojen määrä alkoi sekin vähentyä postikonttoreiden karsimisen vuoksi 1990-luvun puolenvälin tietämissä. Alimmillaan ennakoäänestyspaikkojen määrä oli vuoden 1999 eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa, jolloin koko maassa oli 650 yleistä ennakoäänestyspaikkaa. Vuonna 2002 vaalilakia muutettiin siten, että kotimaan yleisten ennakoäänestyspaikkojen määräämisestä vastasi kukin kunta. Tämä lisäsi ennakoäänestyspaikkojen määrää seuraavissa vaaleissa siten, että vuoden 2004 kunnallisvaaleissa koko maassa oli jo 1097 yleistä ennakoäänestyspaikkaa, eli kutakuinkin saman verran kuin vuonna 1991<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Luvussa 1097 ovat mukana kaikkien liikkuvien äänestyspaikkojen (bussit, yhteysalukset) kaikki pysähdyspaikat. Tämä huomioiden oikeampi ennakoäänestyspaikkojen lukumäärä lienee noin 1000:n tietämissä.

Muutoksista huolimatta ennakkoon ja vaalipäivänä äänestäneiden osuudet ovat pysyneet jokuinkin muuttumattomina: vuonna 1991 ennakkoon äänesti 40,5 % äänestäneistä ja vuonna 2004 39,1 %. Myöskään äänestysprosentti ei ole merkittävästi laskenut vuosien 1991 ja 2003 eduskuntavaalien välillä: vuonna 1991 se oli 72,1 ja vuonna 2003 vain 2,4 prosenttiyksikköä alempi eli 69,7.

Kunnat ovat lakkauttaneet äänestysalueitaan pääasiassa kahdesta syystä: Haja-asutusalueiden kuntien väestömäärät ovat pienentyneet ja se yhdessä matalan äänestysaktiivisuuden kanssa on tehnyt joistakin äänestysalueista niin pieniä, että niissä vaalisalaisuus uhkaa vaarantua. Tätä varten vaalilain 82 §:ssä on kuitenkin säädetty toimenpiteitä, jotka turvaavat vaalisalaisuuden toteutumisen myös pienillä äänestysalueilla. Yleisempi syy lakkauttamisiin on kuitenkin ollut kuntien halu karsia menojaan. Vaalipäivän äänestyspaikkojen vähentämistä on pyritty kompensoimaan lisäämällä ennakkoäänestysmahdollisuuksia. Tämä onkin periaatteessa hyvä, mutta käytännössä tämä ”pakottaa” äänioikeutettuja äänestämään yhä enemmän ennakkoon. Moni äänestäjä haluaisi kuitenkin seurata vaalikamppailun loppuun asti tai muusta syystä äänestää nimenomaan vasta vaalipäivänä. Siksi ennakkoäänestyspaikkojen lisääminen ei täysin voi korvata vaalipäivän äänestyspaikkojen lakkauttamista.

### Äänestyspaikkojen sijainti

Vaalipäivän äänestyspaikat ovat perinteisesti olleet kouluissa, kunnanvirastoissa ja muissa vastaavissa tiloissa. Nämä ovat osoittautuneet tähän tarkoitukseen sopiviksi.

Ennakkoäänestyspaikkojen osalta oikeusministeriö on ohjeistanut kuntia seuraavasti, esimerkiksi kirjeillään 8.12.2003 ja 15.6.2004:

- Vaalijärjestelyjen kunnassa tulee osaltaan tähdätä äänioikeuden käytön lisäämiseen ja helpottamiseen.
- Kunnan tulee tiedottaa kuntalaisille tehokkaasti ja selkeästi kaikista kunnassa olevista yleisistä ennakkoäänestyspaikoista ja niiden aukioloajoista.
- Ennakkoäänestyspaikkojen tulisi vaalista toiseen olla mahdollisimman pysyviä, koska sillä tavoin edistetään sitä, että äänestäjät tietävät ja muistavat sen, missä äänestyspaikka on. Ennakkoäänestyspaikkojen jatkuva muuttelu saattaa aiheuttaa äänioikeutetuissa epätietoisuutta siitä, missä äänioikeuttaan voi käyttää.
- Tärkeät kriteerit ennakkoäänestyspaikalle ovat kiteytettyinä:
  - 1) äänestäjät löytävät sinne helposti ja he tulevat sinne mielellään. Hyvä tapa on esimerkiksi se, että ennakkoäänestyspaikka perustetaan sellaiseen paikkaan, jossa kansalaiset muutoinkin paljon käyvät,
  - 2) siellä on tarpeeksi tilaa, jotta äänestys voidaan toimittaa vaalisalaisuus, vaalivapaus ja vaalirauha huomioon ottaen,
  - 3) siellä on tarpeeksi vaalitoimitsijoita, jotta äänestys voidaan toimittaa mahdollisimman sujuvasti ja äänestäjän kannalta nopeasti ja
  - 4) se on aatteellisilta ja taloudellisilta kytkennöiltään mahdollisimman puolueeton, jotta mahdollisimman monet äänestäjät sinne mieluusti tulevat.

Vuoden 2003 eduskuntavaaleista lukien useat kunnat ovatkin määränneet perinteisten posti-konttoreiden lisäksi tai niiden sijasta ennakoäänestyspaikoiksi mm. kirjastoja ja liikekeskuk-sia. Lisäksi joissakin kunnissa ennakoäänestyspaikkoja on sijoitettu kirjastoauton tyyppisesti busseihin, jotka sitten kiertävät erikseen päätetyn ja ilmoitetun aikataulun mukaisesti kunnan eri osissa. Turun saariston kunnissa ennakoäänestyspaikkoja on perustettu myös yhteysaluk-siin. Uusien paikkojen vaikutus äänestysaktiivisuuden lisääntymiseen jäi ainakin vielä vuoden 2004 vaaleissa pieneksi, mutta toisaalta niiden voidaan katsoa myös estäneen äänestysaktiivi-suuden laskua. Seuraavassa vertaillaan neljän kunnan äänestyspaikkoja ja äänestysaktiivisuut-ta vuosien 2000 ja 2004 kunnallisvaaleissa. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa koko maan ää-nestysprosentti nousi 2,7 prosenttiyksikköä verrattuna vuoden 2000 vaaleihin (55,9 %:sta 58,6 %:iin).

*Porissa* ennakoäänestyspaikkoina vuoden 2004 kunnallisvaaleissa olivat kolmen kauppakeskuksen (CityMarket, EuroMarket ja Prisma) aulatilat, neljä kirjastoa, yhteyspalvelupiste, terveystalo, yliopistokeskus, entinen koulu ja vanhainkoti. Vuoden 2000 vaaleissa ennakkoon saattoi äänestää neljässä postissa ja yhdessä si-vukirjastossa. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa Porin äänestysprosentti oli 58,2. Ennakkoon äänesti 15 374 porilaista, mikä on 42,9 % kaikista äänestäneistä. En-nakkoon äänestäneistä peräti 57,8 % äänesti kolmessa kauppakeskuksessa. Kun näitä lukuja verrataan vuoden 2000 vaalien lukuihin, voidaan todeta, että Porin äänestysaktiivisuus lisääntyi 3,9 prosenttiyksikköä, mutta ennakkoon äänestäne-i-den osuus peräti 11,3 prosenttiyksikköä. Porin äänestysaktiivisuuden nousu ylitti koko maan äänestysaktiivisuuden nousun 1,2 prosenttiyksiköllä. Äänestysalueita Porissa oli neljässä vuodessa vähennetty 40:stä 30:een. Porissa kävikin käytännös-sä niin, että uudet ennakoäänestyspaikat, vaikka olivatkin suosittuja, eivät aina-kaan näissä vaaleissa vielä tuoneet merkittävästi uusia äänestäjiä vaaleihin, mutta muutos oli se, että yhä useampi vaalipäivän äänestäjä siirtyi ennakoäänestäjäksi.

*Vaasassa* ennakoäänestyspaikkoina vuoden 2000 kunnallisvaaleissa oli viisi pos-tikonttoria. Vuoden 2004 vaaleissa ennakoäänestyspaikkoja olivat kolme posti-konttoria, nuorisotalo ja kansalaisinfopiste sekä paljon paikallisessa julkisuudessa esillä ollut liikkuva äänestysbussi ”Valtteri”. Ennakkoon äänestäneitä oli yhteensä 9068 henkilöä, mikä on 34,1 % kaikista äänestäneistä. Äänestysprosentti oli 58,4 %, missä oli nousua vuoden 2000 vaaleista kolme (3) prosenttiyksikköä. Ennak-koon äänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä nousi 2,2 prosenttiyksikköä. Ää-nestysalueiden lukumäärä (20) Vaasassa ei muuttunut vuosien 2000-2004 välillä. Vaasassakin äänestysprosentti siis nousi, muttei kovin merkittävästi uusista ava-uksista huolimatta.

*Paraisilla* oli vuoden 2000 kunnallisvaaleissa seitsemän vaalipäivän äänestys-paikkaa ja yksi ennakoäänestyspaikka (postikonttori). Äänestysprosentti oli 57,8 ja ennakkoon äänestäneiden osuus kaikista äänestäneistä 32,6 %. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa Paraisilla oli vain yksi vaalipäivän äänestyspaikka ja yksi en-nakoäänestyspaikka (kaupungintalo). Äänestysprosentti oli 60 (nousua 2,2 pro-senttiyksikköä) ja ennakkoon äänestäneiden osuus 40,2 % (nousua 7,6 prosent-tiysikköä). Vaalipäivän äänestyspaikkojen merkittäväällä karsimisella ei Paraisten kohdalla ollut laskevaa vaikutusta äänestysaktiivisuuteen, päinvastoin. Luonnolli-sesti ennakkoon äänestäneiden suhteellinen osuus nousi huomattavasti.

*Helsingissä* oli vuoden 2000 kunnallisvaaleissa 154 äänestysaluetta ja 35 ennakköäänestyspaikkaa (kaikki postikonttoreita). Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa äänestysalueita oli 156 ja ennakköäänestyspaikkoja oli 37 (33 postikonttoria, kaupungintalo ja kolme kirjastoa). Äänestysaktiivisuus nousi 50,9 %:sta 57,1 %:iin (6,2 prosenttiyksikköä). Ennakkoon äänestäneiden osuus oli vuonna 2000 32,8 % ja vuonna 2004 36,1 % (nousua 3,3 prosenttiyksikköä). Helsingin äänestyspaikkojen määrä pysyikin melko vakaana. Äänestysaktiivisuus kuitenkin nousi merkittävästi.

Äänestyspaikkoja valittaessa kunnan on syytä huomioida se, että äänestäjiä on monenlaisia: Osa äänestää mielellään esimerkiksi marketissa tai kirjastossa ”muun ohessa”, koska he joka tapauksessa käyvät näissä paikoissa, osa taas haluaa nimenomaan lähteä varta vasten äänestämään ja äänestää virallisemmassa ja ”arvokkaammassa” ympäristössä, esimerkiksi kunnantalolla tai lähikoululla. Kaikkein tärkein asia on kuitenkin se, että äänestyspaikassa, olipa se ennakköäänestyspaikka tai vaalipäivän äänestyspaikka, äänestys tulee pystyä toimittamaan siten, että vaalien keskeiset kriteerit, äänestäjien vaalisalaisuus ja vaalivapaus pystytään turvaamaan.

Porin ja Vaasan kaltaisia kokeiluja on pidettävä tervetulleina ja kannatettavina. Kun äänestystoimitus tapahtuu ja äänestäjien mielestä myös näyttää tapahtuvan perustuslain ja vaalilain vaatimusten mukaisesti, äänestyspaikka voi periaatteessa olla missä tahansa tilassa.

### **Toimikunnan kannanotto**

Kuntien tulee huolehtia siitä, että

- sekä ennakköäänestyspaikkoja että vaalipäivän äänestyspaikkoja on riittävästi ottaen huomioon äänioikeutettujen määrä ja sijoittuminen kunnassa,
- ennakköäänestyspaikkoja sijoitetaan sellaisiin paikkoihin, joissa 1) äänestystoimitus voidaan suorittaa siten, että äänestäjien vaalisalaisuus ja vaalivapaus turvataan ja 2) joissa äänestäjät muutenkin käyvät ja joihin he tulevat mielellään,
- liikkuvia äänestyspaikkoja otetaan käyttöön erityisesti haja-asutusalueilla,
- äänioikeutetut saavat riittävästi tietoa ennakköäänestyspaikkojen ja vaalipäivän äänestyspaikkojen sijainnista ja aukioloajoista.

Ennakköäänestyspaikkojen tulisi olla mahdollisimman pysyviä vaalista toiseen, sillä paikkojen jatkuva muuttelu on omiaan lisäämään hämmennystä äänestäjien keskuudessa

Oikeusministeriön ja kuntien tulisi lisäksi tiedottaa nykyistä tehokkaammin siitä, että äänioikeutettu voi äänestää ennakkoon *missä tahansa* yleisessä ennakköäänestyspaikassa, joko kotimaassa tai ulkomailla.

### 3.3.3. Äänestäminen muualla kuin äänestyspaikassa (etä-äänestys)

#### 3.3.3.1. Etä-äänestys kotimaassa

##### Taustaa

Julkisessa keskustelussa on viimeisten vuosien aikana useasti tullut esiin kysymys siitä, voitaisiinko äänestäminen yleisessä vaaleissa sallia muuallakin kuin vaaliviranomaisen edessä äänestyspaikoissa, esimerkiksi kotoa, työpaikalta ja niin edelleen eli käytännössä mistä tahansa. Keskustelun ponttimena on ollut viime vuosien tietotekninen kehitys ja sen antamat mahdollisuudet. Usein esitetty väite on ollut, että jos äänestäminen olisi mahdollista esimerkiksi äänestäjän kotoa kotitietokoneen tai matkapuhelimen avulla, se helpottaisi äänestämistä ja sitä kautta lisäisi äänestysaktiivisuutta.

##### Vaalisalaisuus ja vaalivapaus

Suomen vaalijärjestelmän keskeisiin periaatteisiin on alusta asti kuulunut vaalisalaisuuden ja äänestäjän vaalivapauden varmistaminen. Tämä on yleensä toteutettu siten, että äänestäjä tekee äänestysmerkintänsä vaaliviranomaisen valvomassa tilassa olevassa äänestyskopissa muiden katseilta suojassa. Tällä tavoin ainoastaan äänestäjä itse tietää, ketä tai mitä hän äänestyslippuun kirjoittaa. Muilla äänestäjillä sen enempää kuin vaaliviranomaisillakaan ei ole mahdollisuutta sitä tietää. Se, mitä äänestäjä ilmoittaa ennen tai jälkeen äänestämistään, on toinen asia: tällöin äänestäjä joko puhuu totta tai sitten ei. Oleellista on kuitenkin se, että *kukaan ei näe*, mitä äänestäjä äänestyslippuun merkitsee. Äänestyskopissa yksin oleva äänestäjä ei myöskään joudu kenenkään toisen painostamaksi ja hän voikin äänestää juuri sitä ehdokasta, jota hän todella haluaa äänestää. Vaalisalaisuuden ja -vapauden periaate on huomioitu myös laitos- ja kotiaänestyksessä, joissa vaaliviranomainen saapuu äänestäjän luo varmistamaan vaalitoimituksen sujuvuuden ja oikeellisuuden.

Vaalisalaisuutta ja vaalivapautta voidaan pitää kansalaisten perusoikeuksina, jotka yhteiskunnan (julkisen vallan) on pyrittävä mahdollisimman hyvin turvaamaan kaikkien äänioikeutettujen osalta. On tosiaan, että vaikka useat kansalaiset pystyisivät itsekin huolehtimaan vaalisalaisuutensa säilymisestä, joukossamme on kuitenkin paljon henkilöitä, joilla se tuottaisi vaikeuksia. Vaalijärjestelmän on kuitenkin huomioitava kaikki äänioikeutetut ja taattava heille mahdollisimman tasaveroiset oikeudet. Paitsi oikeus, vaalisalaisuus on, ainakin äänestyspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä myös velvollisuus.

Vaalisalaisuudesta säädetään perustuslain 25 §:n 1 momentissa, jonka mukaan kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla ja jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Vaalilaissa vaalisalaisuudesta säädetään 56, 70, 72, 76 ja 82 §:issä. Lisäksi vaalilain 2 §:n 4 momentissa säädetään, että äänioikeutta ei saa käyttää asiamiehen välityksellä.

##### Vaalisalaisuus eräissä kansainvälisissä asiakirjoissa

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 25 artiklan mukaan jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman kohtuuttomia rajoituksia äänestää ja tulla valituksi määräaikaisissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja *salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tah-*

*don vapaan ilmentymisen*. Samantyyppinen sääntely on myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa. Suomikin on saattanut molemmat sopimukset voimaan, ensin mainitun vuonna 1978 ja Euroopan neuvoston sopimuksen vuonna 1990.

Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio on laatinut vuonna 2002 oppaan ”Code of good practice in electoral matters”. Opas sisältää keskeiset ohjeet ja suositukset siitä, miten vaalit yleensä tulee järjestää. Vaalisalaisuuden osalta oppaassa todetaan, että se ei ole äänestäjälle vain oikeus, vaan myös velvollisuus. Mikäli äänestäjä ei pidä vaalisalaisuuttaan, hänen äänestyslippunsa on hylättävä. Äänestäminen on henkilökohtaista. Perheäänestys ja muunlainen toisen äänestäjän kontrollimahdollisuus toisen äänestäjän ääntä kohtaan tulee estää. Vaikka oppaassa siis suhtaudutaankin varsin kunnioittavasti vaalisalaisuuteen ja vaalivapauteen, siinä kuitenkin toisaalla mm. sallitaan asiamiehen välityksellä tapahtuva äänestys (proxy) ja myös kirjeäänestys tietyin ehdoin.

Euroopan neuvoston parlamenttikokouksen syksyllä 2004 hyväksymässä naisten osallistumista vaaleihin koskevassa suosituksessa<sup>18</sup> todetaan, että vaikka naisten osallistuminen vaaleihin on viimeisen sadan vuoden aikana monessakin mielessä edistynyt merkittävästi, on vielä kaksiseikkaa, joiden osalta naisten tehokas poliittinen osallistuminen ei käytännössä toimi riittävän hyvin: yhtäältä perheäänestys (”family voting”) monine muotoineen estää yhä monissa tapauksissa naisia käyttämästä omaa äänioikeuttaan ja toisaalta naiset ovat yhä aliedustettuina monissa lainsäädäntöelimissä. Ensin mainitun ongelman osalta suosituksessa todetaan, että perheäänestystä voi esiintyä sekä äänestyspaikoilla että avoimessa äänestyksessä ja erityisesti asiamiehen välityksellä tapahtuvassa äänestyksessä (proxy). Suosituksessa ehdotetaan mm., että vaalimainonnan yhteydessä valistettaisiin kansalaisia siitä, että perheäänestys on ihmisoikeuksien vastaista, koulutettaisiin vaalivirkailijoita huomaamaan väärinkäytökset ja asettamaan heille sanktioita, mikäli he eivät puuttuisi niihin sekä proxy-äänestämisen kieltämistä kokonaan.

#### Etä-äänestyksen käytännön toteuttamismahdollisuudet

Käytännössä äänestyspaikasta riippumaton äänestys voitaisiin toteuttaa joko tietotekniikkaa hyödyntäen tai kirjeäänestyksenä.

Tietotekniikkaa hyödynnettäessä etä-äänestys voitaisiin toteuttaa siten, että äänioikeutettu voitaisi äänestää internetin välityksellä esimerkiksi kotitietokoneelta, matkapuhelimesta tai digiTV:n avulla tai jopa lankapuhelimella. Annettu ääni siirtyisi äänestyslaitteesta, esimerkiksi kotitietokoneelta suoraan keskitettyyn oikeusministeriön vaaliurnaun, josta tulos saataisiin heti kun äänestys olisi päättynyt.<sup>19</sup>

Kirjeäänestys on meillä jo nykyisinkin käytössä neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä sekä useiden yhdistysten ja yhteisöjen omissa sisäisissä vaaleissa. Kirjeäänestyksessä vaaliviranomainen tai yhdistysten yms. vaaleissa muu vaalit järjestävä taho lähettää äänioikeutetulle postitse kirjeen, jossa on äänestyslippu, ehdokasluettelo tai selitys äänestysvaihtoehtoista sekä palautuskuori. Kuoren saatuaan äänioikeutettu tekee merkinnän äänestyslippuun, sulkee äänestyslipun ja allekirjoittamansa lähetekirjeen palautuskuoreen ja postittaa sen

<sup>18</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly: Recommendation 1676 (2004) Women’s participation in elections (adopted on 5<sup>th</sup> october 2004).

<sup>19</sup> Tässä mietinnössä toimikunnan tehtävänä on ainoastaan ottaa kantaa etä-äänestämisen periaatteeseen, ei tekniikkiin yksityiskohtiin, kuten esimerkiksi salaustekniikkaan.

lähettäjälle. Kunnallisissa kansanäänestyksissä yleensä suurin osa äänestävästä, noin 80 prosenttia äänestää kirjeitse.

Perustuslain mukaan kansalaiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Vaaleissa äänestämisen osalta tämän voidaan katsoa tarkoittavan muun muassa sitä, että kaikilla äänestäjillä tulisi olla mahdollisimman samat äänestysmahdollisuudet eri puolilla maata. Nykyjärjestelmässä tämä on toteutettu siten, että äänestyspaikkoja on kunnissa riittävästi ja ne ovat mahdollisimman helposti äänestäjien saavutettavissa. Jos etä-äänestäminen toteutettaisiin siten, että se olisi mahdollista pelkästään tietoteknisellä välineellä, kuten kotitietokoneella tai matkapuhelimella, tämä saattaisi asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan, koska äänestäjän pitäisi omistaa kyseinen laite tai hänellä tulisi olla sellainen käytössään.

Esimerkki: Äänestäminen olisi mahdollista joko 1) menemällä ennakoäänestyspaikalle tai äänestyspaikalle taikka 2) äänestämällä internetin välityksellä mistä tahansa. 25-vuotiaalla opiskelijalla Jussilla on kotitietokone. Jussin serkku, 40-vuotias Maija ei omista kotitietokonetta, mutta hän käyttää tietokonetta työssään. Jussin naapurissa asuvat eläkeläiset Voitto ja Lempi eivät omista kotitietokonetta. Jussille äänestäminen on kätevää, koska hän on ostanut itselleen kotitietokoneen ja äänestää sillä. Maijallekaan äänestäminen ei tuota vaikeuksia, kunhan internet-äänestäminen on mahdollista arkipäivinä, koska työnantaja salli tietokoneen käyttämisen äänestämiseen. Sen sijaan Voitto ja Lempi eivät käy työssä eikä heillä ole varaa teknisiin laitteisiin, joten he joutuvat lähtemään äänestyspaikalle. Eläkeläispariskunta olisi tyytyväinen, jos heillä olisi käytössään kirjeäänestysmahdollisuus, koska silloin hekin voisivat äänestää kätevästi kotonaan.

Kirjeposti tavoittaa useimmat kansalaiset eli ainakin ne, joilla on koti. Siksi etä-äänestäminen tulisivikin lähtökohtaisesti toteuttaa siten, että äänestää voisi *joko kirjeitse tai tietoteknisin välinein*. Kirjepostia voidaan myös pitää riittävän turvallisena, koska nykyisetkin ennakoäänestys siirtyvät nimenomaan postitse ennakoäänestyspaikasta äänestäjän kotikunnan keskusvaalilautakunnalle.

### Etä-äänestämisen eduista ja haitoista

Äänestämispaikesta riippumattoman äänestämisen eduiksi voidaan laskea seuraavat:

- Äänestäminen olisi nykyistä vaivattomampaa kun äänestäjän ei tarvitsisi mennä äänestyspaikalle, vaan hän voisi äänestää kotoaan, työpaikaltaan, matkoilta käsin ja niin edelleen periaatteessa mistä tahansa.
- Jos äänestäjät äänestäisivät laajasti kotonaan ja työpaikoillaan, äänestyspaikkojen tarve vähenisi käytännössä radikaalisti. Tämä taas aiheuttaisi merkittäviä kustannussäästöjä kunnille. Voitaisiin esimerkiksi harkita, että koko ennakoäänestys toimitettaisiin pelkästään etä-äänestyksenä (internet- ja kirjeäänestyksenä) ja vain vaalipäivänä olisi mahdollista mennä äänestyspaikkaan äänestämään.
- Nuoret ja muut tietotekniikasta kiinnostuneet henkilöt saattaisivat kiinnostua vaaleista nykyistä enemmän jos äänestys olisi mahdollista uusilla tekniikoilla.

Äänestyspaikasta riippumattoman äänestämisen haittoina voidaan pitää seuraavia tekijöitä:

- Vaalisalaisuuden toteutumista kaikkien äänestäjien osalta ei voitaisi enää taata. Esimerkiksi perheenjäsenet pystyisivät helposti saamaan selville toistensa äänestyskäyttäytymisen. Tätä ei voida estää tietotekniikan avulla: sähköisessäkin etäänestyksessä ääni saattaa kyllä siirtyä kotimikron näytöltä turvallisesti äänenlaskentaan, mutta sillä ei juurikaan ole merkitystä vaalisalaisuuden säilymisen kannalta, jos toinen perheenjäsen seuraa äänestystapahtumaa äänestäjän olon takana.
- Äänestäjän vapaata tahdonmuodostusta (vaalivapautta) ei voitaisi taata. Koska vaaliviranomaisia ei olisi, toisen äänestäjän pakottaminen tai manipulointi mahdollistuisi. Esimerkiksi ns. perheäänestys (family -voting), jossa perheenpää äänestää muiden perheenjäsenten puolesta tai nimissä, tulisi käytännössäkin mahdolliseksi. Ja koska perustuslaissa turvataan kotirauha, kukaan ulkopuolinen ei välttämättä saa tietää, mitä kotona tapahtuu. Esimerkki 1: Perheen mies äänestää vaimonsa puolesta vastoin tämän tahtoa ottamalla omin luvun vaimonsa äänestysasiakirjat haltuunsa. Toisaalta tämäntyyppinen tilanne voisi syntyä myös vapaaehtoisuuteen perustuen. Esimerkki 2: Perheen isä ja kaksi aikuista tytärtä eivät ole kiinnostuneita vaaleista eivätkä halua äänestää, vaan antavat perheen äidin äänestää puolestaan. Näin äiti saa tosiasiallisesti neljä ääntä käyttöönsä. Tämä puolestaan olisi ristiriidassa yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa.
- Varmuus siitä, kuka todellisuudessa äänestää, häviäisi, koska esimerkiksi internetäänestyksessä salasana ja käyttäjätunnukset voisivat joutua väärin käsiin. Kirjeäänestyksessä allekirjoitukset voidaan helposti väärentää. Toisaalta tietotekniikan yhä yleisemmin esiintyvät biometriset tunnistimet saattavat tulevaisuudessa mahdollistaa hyvinkin vahvan sähköisen tunnistamisen.
- Äänen ostaminen ja myyminen konkretisoituisi. Ehdokas voisi esimerkiksi tulla äänestäjän kotiin tämän suostumuksella ja varmistua siitä, että äänestäjä äänestää nimenomaan häntä. Toisaalta on todettava, että äänikauppa on jo nykyisin säädetty rangaistavaksi (rikoslaki 14:2 §).
- Vaalit arkipäiväistyisivät yhä enemmän ja saattaisivat jopa menettää asemansa tärkeänä valtiollisena tai kunnallisena tapahtumana. Matkapuhelinäänestys presidentinvaalissa saattaisi muistuttaa Idols –musiikkikilpailun äänestystä. Äänestyspäätökset saattaisivat syntyä hätiköidysti ja hetken mielijohteesta vailla sen tarkempaa pohdintaa.
- Vaalivarmuudesta jouduttaisiin tinkimään sähköisessä etäänestyksessä. Esimerkiksi sähkökatkokset vaikeuttaisivat ja saattavat jopa estää internetäänestyksen.

Etäänestämisen haitat saattaisivat korostua kunnallisvaaleissa, joissa ei ole harvinaista, että viimeiset valtuustopaikat ratkeavat muutaman tai yhden äänen turvin taikka tasatilanteessa arvannon perusteella. Näissä tapauksissa siis esimerkiksi yksikin ääni saattaa vaikuttaa valtuuston kokoonpanoon, esimerkiksi siten, että sen avulla joku ryhmittymä saa yksinkertaisen enemmistön.

### Kansainvälisiä kokemuksia

Kansainvälisesti äänestyspaikasta riippumaton äänestäminen on harvinaista, mutta ei tavatonta. Etäänestäminen on mahdollista esimerkiksi Sveitsissä kaikissa vaaleissa ja kansanäänest-

tyksissä sekä Iso-Britannian vaaleissa. Lisäksi monissa maissa ulkomailta asuvat kansalaiset voivat äänestää kirjeitse.

*Sveitsissä* mahdollisuus äänestää kirjeitse on vuodesta 1995 koskenut periaatteessa kaikkia äänioikeutettuja ja kaikkia vaaleja ja kansanäänestyksiä. Eri Kantoneiden välillä on kuitenkin joitakin eroja kirjeäänestyksen sääntelyssä ja sen levinneisyydessä. Esimerkiksi Geneven kantonissa lähes 95 prosenttia äänestäneistä äänestää kirjeitse, kun taas Ticinossa kirjeäänestystä käyttää noin puolet äänestäneistä. Äänestämisen teknisestä helppoudesta huolimatta Sveitsissä on Länsi-Euroopan matalin äänestysaktiivisuus: esimerkiksi parlamenttivaaleissa vuonna 1995 äänestysprosentti oli 42,2 %, vuonna 1999 43,3 % ja vuonna 2003 44,5 %. Sveitsissä ollaan kehittämässä kirjeäänestyksen rinnalle myös ”kolmatta tapaa äänestää” eli internetäänestystä. Joissakin kantoneissa, kuten Genevessä, asiassa on edetty jo lähes toteutukseen.

*Isossa-Britanniassa* äänestysprosentit ovat merkittävästi laskeneet 1950-luvun jälkeen. Vuoden 2001 parlamenttivaaleissa vain 59,4 % äänioikeutetuista käytti äänioikeuttaan. Vuoden 2005 parlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuus kuitenkin nousi hieman, 61,9 %:iin. Europarlamenttivaaleissa britit ovat äänestäneet aina laiskasti: vuonna 1999 äänestysprosentti oli peräti 24, mutta vuonna 2004 kuitenkin jo 39. Paikallisvaaleissa aktiivisuus on ollut kaikkein matalinta: useissa kunnissa 20:llä ja 30:llä alkavat äänestysprosentit ovat tavallisia. Britanniassa vaalipassiivisuuden ongelmaa on tartuttu pääministerin kanslian asettamalla kehittämissä hankkeella, jonka tarkoituksena on kehittää menetelmiä, joilla äänestämisen teknistä suorittamista voidaan helpottaa. Kehittämissä hankkeen kokeilukunnissa on ollut mahdollista viimeisimmässä paikallisvaaleissa äänestää kirjeitse (all-postal voting)<sup>20</sup>, internetin ja matkapuhelimen välityksellä ja jopa lankapuhelimella, tekstiviestillä ja niin edelleen. Osassa kunnista oli mahdollista äänestää (äänestyspaikalle menemisen sijasta) vain kirjeitse, osassa taas vain sähköisesti. Viimeisimmät pilotit toteutettiin vuoden 2003 paikallisvaaleissa ja vuoden 2005 parlamenttivaaleissa.

Vuoden 2003 paikallisvaaleissa pilottikuntien äänestysaktiivisuuden muutoksia analysoitaessa huomattiin erityisesti kaksi asiaa. Ensinnäkin: Niissä kunnissa, joissa etä-äänestys oli mahdollista vain sähköisesti, äänestysaktiivisuus nousi jonkin verran neljässä kunnassa, pysyi paikallaan viidessä kunnassa ja laski seitsemässä kunnassa, esimerkiksi Chorleyssä peräti 12 prosenttiyksikköä. Hankkeen välitilinpäätöksessä todettiinkin, että ”enää on hyvin vähän perusteita uskoa siihen, että sähköisellä etä-äänestyksellä laajassa mittakaavassa olisi äänestysprosenttia nostavaa vaikutusta”. Toiseksi: Niissä kunnissa, joissa kirjeäänestys oli tehty mahdolliseksi, äänestysprosentti nousi lähes poikkeuksetta ja tuntuvasti, parhaimmillaan jopa parikymmentä prosenttiyksikköä (esim. Blyth Valleyssä 25 %-yksikköä). Lisäksi havaittiin, että kirjeäänestystä suosivat erityisesti keski-ikäiset ja vanhemmat äänestäjät. Kirjeäänestyksellä voitiinkin katsoa olevan merkittävää vaikutusta äänestysprosenttiin<sup>21</sup>. Toisaalta juuri kirjeäänestyksen laajamittainen kokeilu johti joissakin kunnissa väärinkäytösepäilyihin: Tiedotusvälineiden mukaan äänestyslippuja mm. tilattiin toisten nimissä, jolloin tilaaja äänesti useaan kertaan ja oikea äänestäjä ei saanut äänestyslippua lainkaan. Joihinkin äänestyslippuihin oli myös matkalla äänestäjältä vaaliviranomaiselle vaihdettu uusi numero ja vanha on peitetty korjauslakalla. Useilta ulkomaalaissyntyisiltä äänestäjiltä äänestyslippu oli huijattu pois. Eräiden sanomalehtien mukaan huijauksiin olivat syyllistyneet jopa ehdokkaat.

<sup>20</sup> Kirjeäänestysmahdollisuus sinänsä on ollut käytössä Britanniassa jo pitkään, joskin rajoitettuna versiona. Nykyään kirjeitse saa äänestää kuka tahansa äänioikeutettu. Kirjeäänestystä haluavan on itse tilattava äänestysasiakirjat paikalliselta vaaliviranomaiselta.

<sup>21</sup> Norris, Pippa, Will new technology boost turnout? Experiments in e-voting and all-postal voting in british local elections. Voter turnout in western Europe since 1945. A regional report. IDEA 2004.

*Virossa* etä-äänestystä on kehitetty pelkästään sähköisessä muodossa. Linjaus sopii yhteen Viron valtiohallinnon yleisen tietohallintostrategian kanssa, jonka mukaan mahdollisimman monet toiminnot tulee sähköistää. Virossa pilottihankkeita on ollut muutamassa kunnallisessa kansanäänestyksessä ja niitä on tarkoitus laajentaa lokakuussa 2005 toimitettaviin kunnallisvaaleihin. Jo tehdyt pilotit ovat sujuneet teknisesti hyvin, mutta ne ovat olleet sen verran pienimuotoisia, ettei niiden perusteella voida tehdä johtopäätöksiä sähköisen äänestämisen vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen. Aktiivisuuden nostaminen on kuitenkin hankkeen tavoite, sillä äänestysinnostus on ollut Virossa melko alhaista: vuoden 1999 parlamenttivaaleissa 57,4 % ja vuoden 2003 vaaleissa 58,2 %.

### Esitys Ruotsin uudeksi vaalilaiksi

Esityksessä Ruotsin uudeksi vaalilaiksi (SOU 2004:111) on käsitelty myös sähköistä äänestämistä. Esityksen laatineen vaalilakikomitean mukaan vaalisalaisuus ja kaikenlaisen vaalivälikin estäminen ovat ehdottomia ja keskeisiä periaatteita, jotka on otettava huomioon myös sähköisen äänestämisen kehittämisessä. Äänestyksen tulee sähköisenäkin tapahtuva virallisissa vaalihuoneistoissa valvotuissa olosuhteissa. Mahdollisuutta siihen, että äänestys olisi mahdollista vaalihuoneiston ulkopuolellakin, ei tule luoda. Esityksen mukaan sähköinen äänestys ei näillä näkymin toisi Ruotsin vaalijärjestelyihin mainittavia lisähyötyä, joten sen käyttöönottoa tai kokeilua yleisissä vaaleissa ei ehdoteta. Sen sijaan esityksessä mainitaan, että sähköisen äänestämisen kokeilut voisivat koskea esimerkiksi koululaisvaaleja ja vastaavia.

### Kotimainen kokemus: Espoon nuorisovaltuustovaalit

Suomessa ainoa julkishallintoon jollakin tavoin liittyvä kokemus etä-äänestyksestä ja nimenomaan sähköisestä etä-äänestyksestä ja sen vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen saatiin vuoden 2001 Espoon nuorisovaltuustovaaleissa. Nuorisovaltuustovaalit toimitetaan useissa kunnissa vaihtelevin tavoin ja vaihtelevin vaalikausin. Espoossa nuorisovaltuusto valitaan joka toinen vuosi. Vuoden 1999 nuorisovaltuustovaalit toimitettiin kirjeäänestyksenä ja äänestysprosentti oli 15 %. Äänestysprosentin nostamiseksi Espoon kaupunki kehittikin vaaleihin myös sähköisen äänestämisen kanavia: äänestää sai joko kirjeitse, internetillä tai matkapuhelimella. Tämäkin sähköinen kokeilu sujui teknisesti hyvin, mutta äänestysaktiivisuutta se ei nostanut, päinvastoin: kokonaisäänestysprosentti oli vain 11, eli laskua edellistä vaaleista tuli neljä prosenttiyksikköä. Vuoden 2003 nuorisovaltuustovaalit toimitettiinkin Espoossa sitten kouluilla olleissa äänestyspaikoissa, jolloin äänestysprosentti oli 40.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta on pohtinut etä-äänestämistä periaatteelliselta kannalta ja punninnut keskenään yhtäältä äänestämisen helppoutta ja toisaalta vaalien keskeisten periaatteiden, kuten vaalisalaisuuden ja vaalivapauden toteutumista.

Toimikunta suhtautuu etä-äänestykseen sinänsä positiivisesti, koska se, laajamittaisesti käytöön otettuna, helpottaisi entisestään äänestämistä ja aiheuttaisi julkiselle hallinnolle merkittäviä kustannussäästöjä. Toimikunnan mielestä vaalisalaisuus ja vaalivapaus ovat kuitenkin niin tärkeitä perustuslaillisia oikeuksia, että niistä on pidettävä edelleen tiukasti kiinni. Julkisen vallan tulee taata nämä oikeudet niillekin äänestäjille, jotka eivät kykene niistä itse huolehtimaan.

Toisaalta voidaan todeta, että äänestäminen on Suomessa jo nykyisinkin melko vaivatonta: äänestäjällä on yleensä aikaa äänestää viikon ajan ennakkoon tai vaihtoehtoisesti vaalipäivänä. Kansainväliset kokemukset eivät myöskään vahvista niitä käsityksiä, joiden mukaan etääänestäminen lisäisi äänestysaktiivisuutta merkittävästi. Tosin Iso-Britannian kokemukset osoittivat, että kirjeäänestyksellä voisi olla aktiivisuutta lisäävää vaikutusta. Tulee kuitenkin huomata, että äänestysaktiivisuuden nostaminen esimerkiksi 30 %:sta 40 %:iin onnistuu helpostikin pelkästään äänestystekniikkaa muuttamalla. Sen sijaan äänestysprosentin nosto esim. 60:stä 70:een vaatii jo varmasti muutakin kuin pelkästään teknisiä uudistuksia.

Toimikunnan kanta on, että ainakaan toistaiseksi meillä ei ole tarvetta eikä myöskään edellytyksiä siirtyä äänestyspaikasta riippumattomaan äänestämiseen eli etääänestämiseen kotimaassa asuvien äänioikeutettujen osalta. Vaalisalaisuutta ja vaalivapautta ei saa vaarantaa jatkossakaan. Toimikunta kuitenkin kehottaa oikeusministeriötä seuraamaan aiheesta käytävää kansainvälistä keskustelua ja myös tietoteknistä kehitystä, esimerkiksi liittyen biometriisiin tunnisteisiin.

Uuden tekniikan käyttöönottoa ja omaksumista yleisesti helpottaisi ja runsaasti kokemuksia kertyisi, jos yhdistyslain (503/1989) 17 ja 19 §:ssä tarkoitetuissa jäsen- ja liittoäänestyksissä äänestys voitaisiin toimittaa nykyisten vaihtoehtojen (äänestäminen erillisissä äänestystilaisuuksissa tai postitse) lisäksi myös sähköisesti etääänestyksenä. Toimikunta ehdottaakin oikeusministeriön selvitettäväksi, miten jäsenäänestys ja liittoäänestys tulevaisuudessa voitaisiin yhdistyksen niin halutessa toimittaa myös sähköisenä etääänestyksenä.

### **3.3.3.2. Etääänestys ja ulkosuomalaiset**

#### Ulkosuomalaisten äänestäminen

Ulkomailla vakituisesti asuvat 18 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset (ulkosuomalaiset) ovat äänioikeutettuja Suomessa toimitettavissa valtiollisissa vaaleissa. Esimerkiksi vuoden 2003 eduskuntavaaleissa äänioikeutettuja ulkosuomalaisia oli noin 205 000. Ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on ollut perinteisesti alhaista, kuten luvussa 3.1.1. olevasta taulukosta voidaan havaita. Ainoastaan presidentinvaalissa päästään äänestysprosentissa vähän toisellekymmenelle. Tilanteeseen on pääasiassa kaksi syytä:

- vähäinen kiinnostus entisen kotimaan politiikkaa kohtaan ja
- usein pitkät matkat äänestyspaikoille.

Ulkosuomalaiset voivat nykyisin äänestää joko ennakkoon ulkomailla tai kotimaassa taikka vaalipäivänä kotimaassa. Käytännössä useimmat vaaleihin osallistuvat ulkosuomalaiset äänestävät ennakkoon Suomen edustustoissa ja niiden toimipisteissä, jotka on määrätty yleisiksi ennakkoäänestyspaikoiksi valtioneuvoston asetuksella. Esimerkiksi vuoden 2003 eduskuntavaaleja varten määrättiin asetuksella (1068/2002) yleisiksi ennakkoäänestyspaikoiksi 237 Suomen edustustoa tai sen toimipaikkaa 89 valtiossa. Edustustoissa äänesti noissa vaaleissa noin 26 000 äänioikeutettua, joista noin 18 000 oli ulkosuomalaisia ja noin 8000 Suomessa asuvia äänioikeutettuja. Vuoden 1999 vaaleissa edustustoissa äänesti noin 23 000 äänioikeutettua.

Ulkomaan ennakkoäänestyspaikkojen kattavuudesta ja äänestysmahdollisuuksien riittävästä käydään keskustelua lähes jokaisen vaalin jälkeen. Ulkomailla asuva tai oleskeleva äänioikeutettu katsoo usein äänioikeutensa käytännössä menneen, kun lähin äänestyspaikka on satojen kilometrien päässä ja hän joutuu itse kustantamaan matkansa sinne.

Ennen valtioneuvoston asetuksen antamista oikeusministeriö pyytää ulkoasiainministeriötä laatimaan ehdotuksen kysymykseen tulevista edustustoista ja niiden toimipaikoista. Ehdotusta laadittaessa huomioon otettavia seikkoja ovat alueella asuvien tai oleskelevien Suomen kansalaisten lukumäärä sekä ennakoäänestyksen järjestämisestä edustustolle aiheutuvat kustannukset. Kustannusten osalta on yleensä lähdetty siitä, että niiden ei tule olla kohtuuttomia suhteessa äänestävien määrään. Käytettävissä olevan määrärahan lisäksi huomioidaan edustuston kulloisetkin henkilöstöresurssit. Yleensä ottaen voidaan todeta, että sellainen järjestely, jossa kaikki 4,1 miljoonaa eduskuntavaaleissa äänioikeutettua voisivat vaivattomasti käyttää äänioikeuttaan vaalien aikaisesta oleskelupaikastaan riippumatta, on erittäin vaikea toteuttaa. Erittäin vaikea toteuttaa. Erittäin vaikea toteuttaa. Erittäin vaikea toteuttaa. Erittäin vaikea toteuttaa.

Ulkosuomalaisparlamentti on toistuvasti, viimeksi toukokuussa 2005, esittänyt, että koska useiden ulkosuomalaisten matkat äänestyspaikoille ovat kohtuuttoman pitkiä erityisesti Euroopan ulkopuolisissa valtioissa, tulisi kaikille ulkosuomalaisille sallia etäänestämismahdollisuus joko kirjeäänestyksen tai internetäänestyksen muodossa. Ulkosuomalaisparlamentin mukaan tämä lisäisi merkittävästi ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuutta. Nykyään monet ulkosuomalaiset joutuisivat äänestämään mennessään matkustamaan satoja kilometrejä ja käyttämään esimerkiksi lentokonetta, jotta matka sujuisi edes jossain määrin kohtuullisen ajan puitteissa. Tämä taas aiheuttaa suuria kustannuksia äänioikeutetulle. Moni äänioikeutettu ei olekaan valmis tällaisiin olosuhteisiin pelkästään äänioikeuden käyttämisen vuoksi.

Vaalilain mukaan kaikille äänioikeusrekisteriin otetuille henkilöille, siis myös ulkosuomalaisille, lähetetään postitse ilmoituskortti, jossa on tietoa äänestysajankohdista ja -paikoista sekä ohjeita äänestämisestä. Vaikka ulkosuomalaisia äänioikeutettuja onkin noin 205 000, vain noin 100 000 osoitetiedot ovat Suomen väestötietojärjestelmässä. Ilmoituskortti voidaan lähettää vain niille, joiden osoite on väestökirjaviranomaisen tiedossa. Näin ollen, jos äänestysmateriaali lähetettäisiin ulkosuomalaisille kirjeitse Suomesta, se voitaisiin lähettää vain puolelle ulkosuomalaista äänioikeutetuista.

### Kansainvälistä vertailua

Europeans Throughout The World (ETTW) –nimisen yhdistyksen vuonna 2004 laatiman selvityksen<sup>22</sup> mukaan Euroopan unionin vanhoista 15 jäsenvaltiosta vain Suomen, Ranskan, Tanskan ja Itävallan lainsäädännössä ei ollut sääntelyä ulkomailla asuvien kansalaisten mahdollisuudesta äänestää kirjeitse. Tosin Ranskan osalta äänestys voidaan hoitaa asiamiehen välityksellä (proxy).

Viimeisimpänä maana kirjeäänestykseen on siirtynyt Ruotsi, jossa se otettiin käyttöön kaikkien ulkoruotsalaisten osalta vuonna 2002. Sitä ennen, jo vuodesta 1982 lukien, kirjeäänestys oli kokeiluluonteisena voimassa Saksassa ja Sveitsissä asuvilla ulkoruotsalaisilla. Ruotsin järjestelmässä äänestämiseen tarvittava materiaali, mm. äänestyslippu, on saatavissa Ruotsin vaaliviranomaisilta tai suurlähetystöistä tai konsulaateista. Äänestäjän tulee hankkia äänestystilanteeseen kaksi täysi-ikäistä todistajaa, jotka eivät saa olla lähiomaisia ja joiden tulee merkitä yhteystietonsa äänestyksessä täytettävään lomakkeeseen. Äänestäjä täyttää äänestyslipun todistajien läsnä ollessa ja sulkee äänestyslipun vaalikuoreen. Sen jälkeen äänestäjä ja todistajat allekirjoittavat lomakkeelle vakuutuksensa siitä, että äänestys on toimitettu vaalilain sään-

<sup>22</sup> Democratic Rights of European Expatriates. Comparative Study (2004).

nösten mukaisesti. Lopuksi äänestäjä sulkee vaalikuoren ja lomakkeen lähetekuoreen ja postittaa sen Ruotsiin keskusvaaliviranomaiselle (Valmyndighet). Vuoden 2002 valtiopäivävaaleissa ulkoruotsalaisten kirjeäänistä hylättiin 7,2 %, mikä useimmiten johtui siitä, että lähetekuoreen oli laitettu vain vaalikuori, mutta ei tietoa siitä, keneltä ääni oli tullut, taikka siitä, että lomakkeessa ei ollut tarvittavia allekirjoituksia. Ääni hylätään myös, jos se saapuu vaaliviranomaiselle aikaisemmin kuin 30 päivänä ennen vaalipäivää tai myöhemmin kuin vaalipäivän jälkeisenä päivänä.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta toteaa, että äänestäminen on teknisesti hankalaa monille ulkosuomalaisille, erityisesti niille, jotka asuvat erityisesti Euroopan ulkopuolisissa valtioissa. Äänioikeus on jokaiselle Suomen kansalaiselle kuuluva perusoikeus, ja ylipitkät äänestysmatkat saattavat muodostaa joillekin ulkosuomalaisille tosiasiallisen esteen äänioikeuden käyttämiselle. Toisaalta toimikunta kuitenkin toteaa, että ulkosuomalaiset ovat periaatteessa samanlaisia äänioikeutettuja kuin Suomessakin asuvat äänioikeutetut ja lähtökohtaisesti kaikkia tulisi kohdella yhtenäisin perustein.

Toimikunta ehdottaa, että oikeusministeriö ottaisi harkittavaksi sen selvittämisen, miten ulkosuomalaisten äänestämismahdollisuuksia voitaisiin jatkossa parantaa, joko nykyisen lainsäädännön puitteissa tai muulla tavalla, esimerkiksi Ruotsin mallin mukaisella etä-äänestyksellä.

### **3.3.4. Sähköinen äänestäminen äänestyspaikalta**

#### uVAT-hanke

Oikeusministeriö asetti 27.2.2004 hankkeen vaalitietojärjestelmän kokonaisuudistamiseksi (uVAT-hanke). Hankkeen tarkoitus on kestää kesäkuun 2009 loppuun. Valtioneuvoston maaliskuussa 2005 tekemässä kehyspäätöksessä uudistamistyöhön tarvittavia määrärahoja kuitenkin karsittiin niin, että on mahdollista, että hanke ei valmistukaan määräaikaan mennessä, vaan kehittämistyötä joudutaan jatkamaan vielä vuonna 2010.

Hankkeessa on tarkoitus uudistaa nykyisen, hyvin palvelevan vaalitietojärjestelmän koko tekninen perusta siten, että

1) varmistetaan, että järjestelmä pohjautuu kestäviin ja pitkän elinkaaren omaaviin tietotekniisiin ratkaisuihin (*tekninen uudistaminen*)

ja

2) teknisen uudistaminen lisäksi järjestelmään voidaan sisällyttää tarpeelliset uudet toiminnot, kuten esimerkiksi nykyisen hallituksen ohjelmassa mainittu (äänestyspaikalta tapahtuva) sähköinen äänestäminen (*tekninen ja toiminnallinen uudistaminen*).

Toiminnallisen uudistamisen keskeinen kohde on äänestyspaikalta (ennakkoäänestyspaikalta tai vaalipäivän äänestyspaikalta) tapahtuvan sähköisen äänestämisen mahdollistaminen. Sähköinen äänestäminen tapahtuisi äänestyspaikalla samojen periaatteiden mukaan kuin nykyinen manuaalinenkin äänestys. Äänestäjän henkilöllisyys tarkastettaisiin ja äänestys tapahtuisi äänestyskopissa, jossa kynän sijasta onkin näyttöpäätte, jonka avulla äänestysmerkintä tehdään<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Tarkempi selvitys äänestysmenettelystä sekä sähköisen äänestämisen eduista ja haitoista on oikeusministeriön muistiossa Vaalitietojärjestelmän kehittäminen/II 12.1.2004 ([www.vaalit.fi/14912.htm](http://www.vaalit.fi/14912.htm))

On huomattava, että äänioikeutetulla olisi mahdollisuus äänestää halutessaan äänestyslipulla myös sellaisessa äänestyspaikassa, jossa voidaan äänestää sähköisesti.

Oikeusministeriö on uVAT-hankkeen lisäksi asettanut myös työryhmän, jonka tehtävänä on 30.9.2005 mennessä laatia ehdotus sähköisen äänestämisen käyttöönotosta johtuviksi vaalilain muutoksiksi. Oikeusministeriön tarkoitus on, että joko vuoden 2007 eduskuntavaaleissa tai vuoden 2008 kunnallisvaaleissa sähköistä äänestämistä voitaisiin kokeilla muutamassa kunnassa sekä ennakkoäänestyspaikoilla että vaalipäivän äänestyspaikoilla. Etenemisaikataulu tarkentuu syksyllä 2005.

### Euroopan neuvoston sähköisen äänestämisen standardi

Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi syksyllä 2004 suosituksen sähköisen äänestämisen standardeista<sup>24</sup>. Suosituksessa esitetään keskeisen seikat, joihin jäsenvaltioiden tulisi kiinnittää huomiota sähköistä äänestämistä suunnitellessaan. Suosituksen keskeinen sanoma on, että sähköisen äänestämisen tulee olla yhtä luotettavaa ja turvallista kuin kulloisessakin maassa käytössä oleva manuaalinen äänestys ja että sen suunnittelussa ja käyttämisessä tulee ottaa huomioon kaikki vaaleihin liittyvät perusoikeudet, kuten yleinen ja yhtäläinen äänioikeus ja salainen ja vapaa äänestys.

Suomi (oikeusministeriö) osallistui suositusta laatiin työryhmän työhön vuosina 2002-2004.

### Sähköisen äänestämisen vaikutus vaalien luottamushenkilöorganisaatioon

Äänestysmenettelyn sähköistäminen vähentää ja muuttaa nykyisten vaaliviranomaisten työtä merkittävästi. Suomen vaalijärjestelmä on jo lähes sadan vuoden ajan perustunut luottamushenkilöjärjestelmään, jonka mukaan vaalipiirilautakuntien, kuntien keskusvaalilautakuntien, vaalilautakuntien ja vaalitoimikuntien jäsenten tulee edustaa eri poliittisia puolueita. Siten on pyritty varmistamaan vaalien yleistä luotettavuutta ja oikeudellisuutta. Sähköinen äänestäminen muuttaa vaalien luonnetta tässä suhteessa.

Äänestystilanteessa vaalitoimitsijat (ennakkoäänestys) ja vaalilautakunta (vaalipäivän äänestys) olisivat äänestyspaikoilla läsnä myös sähköisessä äänestämisessä. Sen sijaan kunnan keskusvaalilautakunnan suorittama ennakkoäänestysasiakirjojen tarkastus sekä vaalipiirilautakunnan tai keskusvaalilautakunnan suorittama äänlaskenta jäisivät pois. Sähköiset äänet laskettaisiin keskitetysti vaalitietojärjestelmän laskentajärjestelmässä. Keskitetyn sähköisten äänten vaaliurnan tiedot olisivat kuitenkin julkisia siten, että äänet voitaisiin koska tahansa laskea uudelleen.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta kannattaa oikeusministeriön hanketta äänestyspaikalta tapahtuvan sähköisen äänestämisen mahdollistamiseksi. Toimikunta edellyttää kuitenkin, että äänestäjä saa, niin halutessaan, aina äänestää äänestyslipulla nykyiseen tapaan.

Toimikunnan mielestä luottamushenkilöorganisaatio on vaaleissa edelleen tarpeellinen kansanvallan toteutumisen yleisestä näkökulmasta. Mikäli kuitenkin tekninen kehitys johtaa sii-

<sup>24</sup> Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting (Adopted on 30<sup>th</sup> September 2004).

hen, että luottamushenkilöiden tarve vähenee, tämän ei kuitenkaan voida katsoa vaikuttavan vaalien oikeellisuuteen, mikäli vaalien toimittamisen peruseräpäätösten toteutumisesta pystytään muutoin huolehtimaan.

### 3.3.5. Vaalien oheistoiminnot

Vaalien oheistoiminnoilla tarkoitetaan tässä asioita, joita voidaan suorittaa vaalien yhteydessä. Perinteinen oheistoiminta on ollut jo pitkään eri vammais- ja kansanterveysjärjestöjen ennakoäänestys- ja vaalipäivän äänestyspaikoilla suorittama vaalikeräys.

Viimeisimmissä vaaleissa jotkut kunnat ovat alkaneet houkuttelevaan äänioikeutettuja äänestämään muun muassa äänestyspaikoilla tapahtuvalla tarjoilulla (esimerkiksi kahvit, kalakeitto jne.) tai suorittamalla kaikkien äänestäneiden kesken arvontoja, joiden voittajille kunta on lahjoittanut jonkun palkinnon (esimerkiksi televisio, kahvipaketti tai jopa poro!).

Äänestyspaikoilla tapahtuvat tarjoilut ja arpajaisoimet tulee kuitenkin suorittaa siten, että ne eivät millään lailla häiritse äänestystoimitusta ja myös siten, että vaaliviranomaiset eivät joudu niiden kanssa tekemisiin. Käytännössä tämä yleensä tarkoittaa sitä, että toiminnot suoritetaan eri huoneessa kuin äänestys ja äänestystoimituksen jälkeen.

Lohjan kaupunki järjesti vuoden 2003 eduskuntavaalien yhteydessä kampanjan äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi. Kampanjaan kuului yleisökilpailu, johon äänestäjät saattoivat osallistua palauttamalla täytetyn arvontalipun äänestyspaikalla. Pääpalkintona oli digiTV-vastaanotin. Lohjan äänestysprosentti oli 71,1 (nousua vuoden 1999 eduskuntavaaleista 4,2 prosenttiyksikköä). Eduskunnan oikeusasiamies ei vastauksessaan asiasta tehtyyn kanteluun pitänyt Lohjan kaupungin järjestämiä arpajaisia lain vastaisina, ”koska kyseisillä arpajaisilla ei millään tavalla pyritty vaalilaissa tarkoitettulla tavalla vaikuttamaan äänestäjien vaalivapauteen... Kampanjan päämääränä oli edistää jokaisen äänioikeutetun perustuslaissa turvattua oikeutta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja täten vaikuttaa kunnan yhteisten asioiden hoitamiseen. Kampanjalla ei pyritty ohjaamaan äänestyskäyttäytymistä, vaan sen tavoitteena oli nähdäkseni yleisesti korostaa äänestämisen tärkeyttä yhtenä keskeisenä vaikuttamisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen keinona”. Oikeusasiamies totesi myös, että arpajaisiin liittyvät tehtävät eivät kuulu vaaliviranomaisille eikä niihin liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa äänestystilassa<sup>25</sup>.

### Toimikunnan kannanotto

Toimikunta pitää kannatettavana sitä, että kunnat järjestävät äänestysaktiivisuuden lisäämiseen tähtäviä toimintoja vaalien yhteydessä, kunhan ne suoritetaan siten, etteivät ne millään lailla häiritse itse äänestystoimitusta.

<sup>25</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen vastaus 25.5.2004, dnro 694/4/03.

#### **4. KUNNALLISTEN LUOTTAMUSHENKILÖIDEN TOIMINTAEDELLYTYSTEN PARANTAMINEN**

##### **Toimikunnan tehtävä**

Toimikunnan tehtävänä on ollut pohtia, millä tavoilla kunnallisessa päätöksenteossa voidaan vahvistaa luottamushenkilöiden toimintamahdollisuuksia ja sitä kautta edustuksellisen demokratian toimivuutta?

Tehtävää on perusteltu toimikunnan asettamiseen liittyvässä oikeusministeriön muistiossa seuraavasti: ”Kunnilla on Suomessa vahva itsehallinto ja paljon päätösvaltaa. 1990-luvun alun valtiosuuslainsäädäntö ja kuntalaki (365/1995) ovat tärkeimmät tätä kehitystä vahvistaneet uudistukset. Kuntalaissa tavoitteena on sekä edustuksellisen demokratian että kuntalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien vahvistaminen. Valtuustoilla on viime vuosikymmenellä toteutettujen uudistusten jälkeen enemmän päätösvaltaa kuin koskaan aiemmin.

Kunnallisdemokratian toteuttamisessa on kuitenkin myös parantamista. Toimivaltaa on kuntien sisällä hajautettu ja luottamushenkilöiden määrää lautakuntien vähentämisen myötä tuntuvasti pienennetty. Toimivaltaa on hajautettu luottamuselinten välillä, valtuustolta hallitukselle ja edelleen lautakunnille. Virkamiesten todellinen toimivalta on delegoinnin myötä lisääntynyt.

Olisi tärkeää huolehtia siitä, että edustuksellisen demokratian mahdollisuudet johtaa kehitystä säilyvät ja että luottamushenkilöillä on riittävästi toimintamahdollisuuksia. Tulisi myös pohtia, miten luottamuselinten jäsenien tiedollisia ja taloudellisia edellytyksiä hoitaa tehtäviään voidaan parantaa.”

##### **Kunnallinen itsehallinto on kansanvallan perusta**

Suomalaisen kansanvallan kehittämisessä paikallinen itsehallinto on keskeisellä sijalla. Siinä kansalaisella on mahdollisuus vaikuttaa asioihin, jotka hänen elämäänsä eniten vaikuttavat ja joita hän parhaiten tuntee. Kunnallinen itsehallinto on laajin edustuksellisen demokratian areena: 40.000 kunnallisvaaliehdokasta ja 12.000 valtuutettua ovat siitä hyvänä osoituksena. Silti pelkästään se, että äänestysaktiivisuus on laskenut eniten juuri kunnallisvaaleissa ollen vuonna 2004 58,6 %, kertoo kunnallisen demokratian kohentamisen tarpeista.

Kunnallisen lainsäädännön uudistuksissa on pyritty vahvistamaan luottamushenkilöiden asemaa. Vuoden 1976 kunnallislaisissa kunnanhallituksen johtoon tuli luottamustoiminen puheenjohtaja kunnanjohtajan tilalle. 1990-luvulla itsehallinnon edellytyksiin ovat vaikuttaneet sekä lainsäädäntöuudistukset että yleinen yhteiskuntakehitys. Kuntalaki (365/1995), maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ja valtiosuusjärjestelmän uudistus vahvistivat periaatteessa kuntien itsehallintoa. Kuntalain uudistamisen yhteydessä kiinnitettiin huomiota valtuuston vastuulliseen rooliin kunnan johtamisessa. Samalla haluttiin lisätä kuntalaisten suoraa osallistumista ja vaikuttamista. (Majoinen 2001, 24, 28). Kuntien itsehallintoon ovat samaan aikaan kuitenkin vaikuttaneet rajoittavasti niiden pakollisten tehtävien lisääntyminen ja kuntataloutteen kasautuneet ongelmat.

Kunnissa siirryttiin 1990-luvulla manageristiseen tulosjohtamiseen, mikä on useiden tutkimusten mukaan (mm. Heuru 2000, 258-; Tuittu 1997, 68-84) lisännyt kunnallispoliittisen elii-

tin - johtavien virkamiesten ja keskeisten kunnallispoliitikkojen - valtaa. Kunnallisdemokratian kehittämisessä tarkastelun kohteeksi onkin otettava myös päätöksentekuelinten roolit ja keskinäiset suhteet.

Uusi kuntalaki mahdollisti lautakuntajärjestelmän yksinkertaistamisen, mikä on monissa kunnissa johtanut päätöksenteon läheisyysperiaatteen heikentymiseen luottamushenkilöiden lukumäärän voimakkaasti vähetessä. Toisaalta lainsäädännön kautta toteutetut delegointiratkaisut ovat ohjanneet esimerkiksi opetus- sosiaali- ja terveyssektoreilla päätösvaltaa lautakunnalle ja viranhaltijoille ja siten murentaneet valtuuston roolia päätöksenteossa.

Kuntien sisäisen toiminnan rinnalle ovat tulleet uudenlaiset toiminta-areenat ja organisaatiot (mm. seutuyhteistyö, projektit, konsernihallinto), joiden toimintaan valtuustot vaikuttavat rajallisesti (Ryynänen 2002, 24; Majoinen 2001, 304-306). Seudullisessa hallinnossa demokratiavaje on ilmeinen, mutta korjausesitysten tekeminen on tässä vaiheessa vaikeaa, koska koko kunta- ja palvelurakenteen ja sen myötä ylikunnallisen yhteistyön kehittämissuunnat ovat muutosvaiheessa ja keskustelun alaisina.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa kunnallista demokratiaa käsittelee ja pelkäänsä siihen keskittyä sisäasiainministeriön hanke ”Kunnallisen demokratian kehittäminen”, jonka päämääränä on mm. selvittää kuntien vastuulla olevien tehtävien markkinaehtoistumisen vaikutuksia demokratiaan ja laajenevan ylikunnallisen yhteistyön suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Suomen Kuntaliitto jatkaa kunnallisen demokratiatilinpäätöksen kehittämistä. Lisäksi valtioneuvosto on käynnistänyt selvityksen kunta- ja palvelurakenteen uudistamistarpeista. Kansanvalta 2007 –toimikunta on toimeksiantonsa mukaisesti keskittynyt edustuksellisen demokratian toimivuuteen ja luottamushenkilötyön edellytyksiin peruskunta lähtökohtana.

#### **4.1. Valtuuston ja valtuustoryhmien roolin selkeyttäminen**

##### **4.1.1. Ongelmia kunnallisen kansanvallan käytännössä**

Paikallisen itsehallinnon rakentuminen edustuksellisen demokratian pohjalle on lähtökohtana niin Suomen perustuslaissa, Euroopan Unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjassa kuin Suomen kuntalaissakin. Edustukselliseen demokratiaan kuuluvat selkeästi määritellyt vallanjako ja poliittinen vastuu. Nämä kysymykset näyttävät olevan suomalaisessa kunnallisdemokratiassa siinä määrin epäselviä, että viime vuosien kunnallistieteellisessä keskustelussa on puhuttu sekä valtuustokriisistä että kunnanjohtajakriisistä. Kauko Heurun (2000) mukaan kunnallishallinnon uudistus on käytännössä tehty pitkälti tehokkuusarvojen ehdoilla, minkä vuoksi kunnan poliittisen olemuksen kokonaisuus on jäänyt kehittämättä.

Valtuuston tulisi olla kuntalaisten itsehallinnon ensisijainen toteuttaja, koska vain sillä on suora valtuutus kansalta. Käytännössä kunnanhallitus yhdessä johtavien viranhaltijoiden kanssa on omaksunut niin strategisen johtajan kuin valmistelun ja toimeenpanon poliittisen valvojankin roolin ja valtuusto on jäänyt tämän vallankäytön legitimoijaksi. Kunnanhallitus toimii eräänlaisena pienoistalvustona. Sen kumppanina on viranhaltijajohtaja, jolla tosiasiasa on myös poliittisen vaikuttajan roolia. Virkamiesjohtajan vahva asema on suomalaisen kunnallishallinnon erityispiirre, joka väistämättä vaikuttaa vaaleilla valittujen kunnallispoliitikkojen asemaan. Useimmissa eurooppalaisissa järjestelmissä päätöksentekoprosessia johtaa suoraan tai välillisesti määrääjäksi valittu poliittinen johtaja (Ryynänen 2002, 15).

Kunnallisdemokratian kannalta on tärkeää tarkastella myös keskeisten yksilötoimijoiden roolia päätöksenteossa. Vuoden 1976 kunnallislaista lähtien kunnissa on ollut kolme johtavaa vallankäyttäjää: valtuuston puheenjohtaja, kunnanhallituksen puheenjohtaja ja kunnanjohtaja. Kunnanhallituksen puheenjohtajaa pidetään käytännössä poliitikoista vaikutusvaltaisimpana, vaikka valtuuston puheenjohtaja on muodollisessa hierarkiassa edellä. Hallituksen puheenjohtajalla on pitkälti samanlainen poliittisen johtajan rooli kuin pormestareilla tai kuntaneuvoksilla muissa järjestelmissä, mutta suurena erona näihin on luottamustoimisuus vahvan virkamiesjohtajan rinnalla. Demokratian kannalta ongelma on siinä, etteivät kuntalaiset voi kunnallisvaalien kautta juurikaan vaikuttaa tämän tärkeimmän poliittisen johtajan valintaan. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat yhtä vähäiset kunnanjohtajan ja valtuuston puheenjohtajan valinnassa. Tällä seikalla on arvioitu olevan osuutta kunnallisen päätöksenteon legitimitiititongelmiin (ks. esim. Ryynänen 2002, 15, 23.)

Vaikka kunnanhallituksen puheenjohtajalle on muodostunut vahva asema kunnallisessa päätöksenteossa, kunnanjohtajan asema on usein vielä korostuneempi. Virkaan perustuva asema ja tästä seuraava (puolue-)poliittinen riippumattomuus ovat vahvistaneet kunnanjohtajan vaikutusvaltaa erityisesti hoidettaessa poliittisesti vaikeita asioita. Kunnanjohtajan rooliin käytännön päätöksenteossa vaikuttavat myös sosiaaliset normit ja paikallinen toimintakulttuuri sekä kunnanjohtajan henkilökohtaiset ominaisuudet. Sekä kunnanhallituksen puheenjohtajan että kunnanjohtajan vahvat asemat päätöksenteossa voivat käytännössä johtaa poliittisen ja hallinnollisen työn- ja vastuunjaon epäselvyyksiin (ks. Ryynänen 2002, 9-10, 15, 23.)

Tuore luottamushenkilö- ja viranhaltijatutkimus (Pikkala 2004) osoittaa, että johtavat viranhaltijat itsekin kokevat olevansa vaikutusvaltaisempia kuin poliitikot. Myös kunnanhallituksen jäsenet kokevat vaikutusvaltansa kasvaneen. Nämä yhdessä näyttävät muodostavan kunnallispolitiikan ytimen. Vuonna 1999 tehdyssä kyselyssä kaksi kolmannesta valtuutetuista koki vaikutusvaltansa liian vähäiseksi. Vuoden 2004 päättäjätutkimuksessa vallan puutetta kokevia on valtuutetuista 60 prosenttia ja lautakuntien jäsenistä 66 prosenttia. Valtuuston aseman heikentyminen poliittisena tahdonmuodostajana on todettu myös useissa tutkimuksissa (Tuittu 1997, Sinisalmi 1999, Heuru 2000).

Vaikka suomalaiset valtuutetut kokevatkin valtuuston melko heikoksi verrattuna kunnanhallitukseen, vain 39 prosenttia heistä haluaa siirtää valtaa valtuustolle (Ruostetsaari ja Holttinen 2001). Tämä viittaa siihen, että valtaa on luovutettu vapaaehtoisesti ja luovutukseen on hyvin sopeuduttu. Nykyisiin käytäntöihin varsin tyytyväisiä ovat viranhaltijajohtajat ja kunnanhallitusten jäsenet.

Viitteitä valtuustotyön kokemisesta antaa myös valtuutettujen suhteellisen suuri vaihtuvuus: vuoden 2004 vaaleissa 41 % valtuutetuista oli uusia. Ehdokkuudesta luopuneita edellisen valtuuston jäseniä oli 29 prosenttia. Neljä vuotta aiemmin ehdokkuudesta luopuneet ovat perustelleet ratkaisuaan seuraavin syin: täysin palvelleet (35 %), yksityiset syyt kuten perhe, työ ja vapaa-aika (29 %), klikkivaltaan turhautuneet (27 %), pakottavat syyt kuten terveys (9 %).

#### **4.1.2. Valmiiden päätösten valvonnasta strategiseen johtamiseen**

Voimassa olevassa kuntalaisissa korostetaan valtuuston vahvaa asemaa sekä kokonaisvastuuta kunnan toiminnasta ja taloudesta. Sen mukaan valtuuston työn tulee suuntautua strategiseen johtamiseen, tavoitteilla ohjaukseen ja arviointiin. Kaija Majoisen mukaan strategisten tavoitteiden asettamista valtuustoissa ollaan vasta opettelemassa. Suurimmaksi ongelmaksi on ha-

vaittu se, etteivät strategiat kovin helposti siirry käytäntöön (Ryynänen 2002, 24; Majoinen 2001, 304-306; Nyholm 2004, 4).

Strategisen työotteen puuttumista käytännön päätöksenteossa on selitetty mm. seuraavilla seikoilla:

- Moniryhmäisessä puoluejärjestelmässä konsensusvaatimukset jättävät strategian usein ylimalkaiseksi, jolloin sillä ei ole ohjaavaa vaikutusta. Esim. strategioiden ja talousarvioprosessin välillä on huono yhteys (Tilli ja Kotonen 2004).
- Strategia ulottuu usein yli vaalikauden. Poliittiset ryhmät saavat kuitenkin valtuutensa neljän vuoden välein, ja vaaleissa voi tapahtua suuriakin muutoksia.
- Taustaltaan epäyhtenäisen luottamushenkilöjoukon on vaikea tehdä käsitteellistä strategiatyötä ja johtaa omaa päätöskäyttämistään strategioista. Mediakeskeinen politiikan teko on pikemminkin kasvattanut harrastusta yksittäisistä asioista tehtyihin valtuustoaloitteisiin.
- Valtuustoa kuormitetaan usein liialla asiamäärällä, jonka alle suuret kysymykset hautautuvat.

Ongelmien seurauksena yksittäisten päätösten soveltuvuus strategiseen kokonaisuuteen jää usein heikoksi. Tilanteen korjaamiseksi on esitetty mm. seuraavia ratkaisuja:

- Strategiatyöhön tulisi luoda mekanismeja, joilla strategian toteutus voitaisiin varmistaa. Tällaisena toimii esim. interventio-oikeus, jolla valtuusto voi tarvittaessa puuttua alempien toimielinten päätettäväksi delegoituihin asioihin. Pitäisi myös selvittää, miten valtuustojen mahdollisuutta ottaa käsittelyyn valtuutettujen mielestä tärkeitä asioita voitaisiin parantaa (esim. valtuustotiimien aloitteiden etuajo-oikeus).
- Tarkastuslautakunnan roolia valtuuston strategisena apuelimenä tulee kehittää. Oikeampi nimi tarkastuslautakunnalle olisikin arviointilautakunta. Sen keskeinen tehtävä olisi valvoa valtuuston poliittisen tahdon toteutumista.
- Lautakuntajärjestelmää olisi kehitettävä valiokuntajärjestelmän suuntaan. Kuntalakia uudistettaessa esitettiin valtuutettujen poliittisen vastuun lisäämistä siten, että näitä nimetään kunnan muihin toimielimiin. Samalla edistetään valtuuston asiantuntemusta ja säilytetään ote lautakuntiin delegoituun valtaan. Toisaalta nykyinen käytäntö, jossa lautakunnissa on muitakin kuin valtuutettuja, laajentaa kunnallispolitiikkaan osallistuvien piiriä ja parantaa kosketuspintaa kansalaisiin.

Huolimatta kaikista strategisen johtamisen ongelmista tavoitteilla ohjauksessa on kuitenkin edistytty. Majoinen (2000) mukaan valtuuston roolin vahvistaminen onnistuu sitä paremmin, mitä enemmän päätöskokousten rinnalle saadaan juurrutettua myös muita työskentelytapoja kuten iltakoulut, tulevaisuusverstaat, skenaariotyöskentely, kaupunkifoorumit, tiimityöskentely ja strategiaseminaarit (ks. myös Pekola-Sjöblom 2000).

Heuru (2000) pitää valtuuston vahvistumisen perimmäisenä edellytyksenä kuitenkin kuntien johtamisjärjestelmän muutosta siten, että kunnassa on selkeästi määritelty, valtuustolle vastuullinen poliittinen johto.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta toteaa, että demokratian vahvistamiseen tähänneistä lainsäädännöllisistä uudistuksista huolimatta kansanvallan käytäntö ei aina toimi kunnissa niissä tarkoitetulla tavalla. Ongelmia on eniten valtuustojen johtavan roolin toteutumisessa, ja ne johtuvat poliittisesta

kulttuurista enemmän kuin lainsäädännöstä. Valtuustojen valtaa on käytännössä siirtynyt johtaville poliitikoille ja viranhaltijoille. Valtuuston toimintatapoja ja työskentelyedellytyksiä tulee kehittää niin, että sen strateginen johtajuus toteutuu. Tärkeinä käytännön uudistuksina toimikunta pitää valtuuston interventio-oikeuden ja tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kehittämistä. Valtuuston puheenjohtajalla tulee olla oikeus ottaa valtuuston käsittelyyn delegoitujakin asioita, jos on ilmeistä, että niissä on olennaisesti kysymys valtuuston päätösten tai sen määrittämisen strategisen linjan toteuttamisesta.

#### 4.1.3. Valtuustoryhmien legitimitetti ja toimintaedellytykset

Valtuuston työssä tulisi päätöksenteon ohella näkyä sen funktio *kuntaparlamenttina*, poliittisia valintoja tekevänä ja niistä julkisesti keskustelevana elimenä. Tärkeää onkin, että valtuustoryhmät ja niihin kytkeytyvät paikalliset puolueorganisaatiot kykenevät kehittämään konkreettisia kunnallispoliittisia ohjelmia ja osallistumaan kansalaiskeskusteluun vaalien välilläkin.

Valtuusto ei ole yksittäisten jäsenten joukko, joka olisi olemassa vain koolla ollessaan. Jatkuvuus perustuu siihen, että *valtuusto on paikallisten poliittisten ryhmien foorumi*. Puolueet esittävät vaaleissa vaihtoehdot ja niiden valtuustoryhmien kautta tapahtuu todellinen päätöksenteko. Valtuuston päätökset pohjustetaan ryhmien välisissä neuvotteluissa. Tähän prosessiin kytkeytyvät puolueiden paikallisjärjestöt sekä niiden hallitus- ja lautakuntaryhmät. Puolueiden lailla toimivat käytännössä myös ne sitoutumattomat ryhmät, joita paikallisin perustein kuntiin ajoittain syntyy. Valtuuston valitsevilla kuntalaisilla on oikeus tietää poliittisten ryhmien peruslinjaukset jo kunnallisvaaleissa, joita nykyisellään käydään liiaksi valtakunnallisin teemoin ja sisällyksettömin henkilökampanjoin.

Kuntalaissa valtuustoryhmät mainitaan vain valtuuston työjärjestystä koskevassa säännöksessä, mutta niillä ei ole muodollista asemaa kunnan organisaatiossa. Tämän seurauksena niiden toimintaedellytysten tukemiseen (kokoustiloja lukuun ottamatta) on oikeuskäytännössä suhtauduttu kielteisesti (KHO 1975 II 16, KHO 1980 I 3-10).

Nykyisin paikallisen poliittisen toiminnan rahoitus on monenkirjavaa: Puolueiden paikallisosastojen toimintaa rahoitetaan pienehköillä jäsenmaksuosuuksilla. Kunnallisjärjestöjen keskeinen tulonlähde on luottamushenkilöpalkkioista kannettu ns. puoluevero.

#### Toimikunnan kannanotto

Toimikunta pitää valtuuston työtä kokouksiin osallistumista laajempänä poliittisena prosessina ja näkee valtuustoryhmät sen keskeisiksi toimijoiksi. Tämän toiminnan käytännön edellytyksiä tulee parantaa. Kyse on myös poliittisen toiminnan riippumattomuudesta, joka valtakunnallisessa ja Eurooppa-tason politiikassa on pyritty takaamaan riittäväällä julkisella rahoituksella. Mahdollinen uusi tuki tulee suunnata valtuuston asemaa vahvistavasti esimerkiksi koulutukseen, tiedottamiseen ja kansalaiskeskustelun edistämiseen.

## 4.2. Luottamushenkilöiden määrä ja toimintaedellytykset

Lautakuntien harventamisen seurauksena niissä toimivien kuntalaisten määrä on 1990-luvulla vähentynyt hieman yli 40 prosentilla (Valanta 2000). Lautakuntien jäsenenä toimivilla on yleisesti ottaen entistä haastavampi tehtävä, koska lautakuntien laajentunut toimiala on johtanut siihen, että aikaa paneutua yksittäisiin asioihin on entistä vähemmän. Samalla yhä harvempi kuntalainen osallistuu kunnan asioiden hoitoon edustuksellisen demokratian mekanismien kautta. Ruotsissa pidetään virallisena tavoitteena, että jokainen kansalainen hoitaisi edes keran elämässään kunnallista luottamustehtävää.

Kunnallisella luottamushenkilöllä ei ole Suomessa lain perusteella oikeutta saada työstään vapaata luottamustoimen hoitamiseksi. Silti muun luottamustoimen kuin valtuuston jäsenyys on kansalaisvelvollisuus. Henkilö, joka valitaan kunnanhallitukseen, lautakuntaan tai muun toimielimen jäseneksi voi kieltäytyä luottamustoimesta kuntalain mukaan vain rajatuin perustein.

Luottamushenkilön lakisääteisen vapaan puuttuminen on merkinnyt, että joillain henkilöryhmillä ei ole ollut mahdollisuutta osallistua toimielinten kokouksiin, vaikka heillä olisi ollut halukkuutta. Jos työehtosopimuksessa ei ole sovittu vapaan myöntämisestä, toimielinten kokouksiin osallistuminen on edellyttänyt vapaasta sopimista työnantajan kanssa. Työnantajien suhtautuminen luottamustoimen hoitamiseen vaihtelee suuresti. Työntekijä voi pahimmillaan joutua käyttämään lomapäiviään tähän tarkoitukseen. Työtahti ja sidonnaisuus työhön ovat tiivistyneet entisestään. Lakisääteisen vapaan puuttuminen voi olla todellinen este luottamustoimeen suostumiselle ja ohjaa käytännössä henkilöiden valikoitumista varsinkin vaativimpiin tehtäviin.

Muissa Pohjoismaissa luottamushenkilön oikeudesta saada vapaata luottamustoimen hoitamiseksi on säädetty laissa. Siellä käytössä olevien osa- tai kokopäivätoimisten pormestarityyppien järjestelmien vuoksi lakisääteisen vapaan säätämiseen on ollut erityistä tarvetta, mutta Suomessakin löytyy vankkoja perusteita tasa-arvoisen osallistumisoikeuden takaamiseen lailla.

### Toimikunnan kannanotto

Toimikunta pitää tärkeänä vähintään nykyisen laajuisen kunnallisen luottamushenkilöverkoston säilyttämistä. Demokratiaa ei tule kaventaa säästö- tai tehokkuusperusteilla. Päätöksenteon uudistuminen ja jatkuvuuden turvaaminen edellyttävät, että tehtäviin kouliutuu myös uusia henkilöitä. Samalla taataan laaja ja edustava kosketuspinta kansalaisiin.

Koska kansalaisilla on käytännössä erityisesti työelämästä johtuvia esteitä ottaa vastaan kunnallisia luottamustehtäviä, toimikunta esittää, että oikeus saada työstä vapaata julkisten luottamustehtävien hoitoon taataan lailla muiden Pohjoismaiden tapaan. Tässä yhteydessä voidaan harkita myös sitä, että kunta korvaa yksityiselle työnantajalle menetykset, jotka aiheutuvat työntekijän osallistumisesta kunnallisen luottamustehtävän hoitoon.

## 4.3. Poliittisen vastuun selkeyttäminen kunnan johtamisjärjestelmässä

Edustuksellista kunnallisdemokratiaa koskevan tutkimuksensa yhteenvedossa Ilkka Ruostesaari ja Jari Holttinen esittävät suomalaisen kunnallispolitiikan etuina poliittisten ryhmien

hyvän yhteistyövalmiuden ja kaikkien puolueiden mukanaoloon perustuvan konsensuskulttuurin. Kääntöpuolena voi olla paikallispoliittisen keskustelun kuihtuminen ja kunnallispolitiikan muuttuminen hallinnoinniksi. Kunnallistalouden kaventunut liikkumavara ja manageristinen tulosjohtamisoppi ovat vain vahvistaneet tätä kehityspiirrettä.

Tutkimuksessa todetaankin: ”Vahvuuksista huolimatta kuntien päätöksentekojärjestelmään liittyy myös ongelmia, joista vakavimpien joukkoon kuuluvat vallan keskittyminen ja puutteet demokratian toimivuudessa. Peräti neljä viidesosaa tutkimuskuntien luottamushenkilöistä yhtyi väittämään, että valta omassa kunnassa keskittyy pienelle johtavien poliitikkojen ja viranhaltijoiden muodostamalle ryhmälle.”

Tätä käsitystä ovat vahvistaneet useat kunnallista päätöksentekoa käsittelevät tutkimukset viimeisen kymmenen vuoden ajalta (Tuittu 1994, Karila 1997, Möttönen 1997, Lehväsvirta 1999, Sinisalmi 1999, Heuru 2000). ”Poliittisten päätöksentekijöiden kautta ei kanavoidu virkamiesnäköyksille vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja käytännön viisautta, ja politiikka on vaarassa muuttua viranhaltijoiden suunnitteleminen toimintalinjojen legitimoinniksi” (Möttönen 1997, 386-387).

Ratkaisuksi Ruostetsaari ja Holttinen ehdottavat: ”... kunnallista kansanvaltaa voidaan lisätä vahvistamalla poliittisen johtajuuden professionaalista perustaa ja yhdistämällä siihen suoran demokratian elementtejä. Toisin sanoen viranhaltijoiden valtaa on tasapainotettava aikaisempaa ammattimaisemmalla poliittisella johtajuudella. Koska tämä voi ääritapauksessa johtaa kuntalaisten intresseistä etäännyneen poliittisen luokan syntymiseen, on lisättävä kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismuotoja, joiden avulla myös uusia, edustuksellisen järjestelmän mahdollisesti laiminlyömiä asioita voidaan nostaa agendalle.” (Ruostetsaari ja Holttinen 2001, 92 - 100). Myös Kauko Heuru (2000, 374) päätyy kannattamaan yksiselitteisen ja selvän poliittisen johtajuuden muodostamista kunnallishallintoon siten, että johtajalla on yhtäältä valtaa valvoa valmistelua ja kunnan operatiivista toimintaa ja toisaalta vastuu tästä toiminnasta valtuustolle.

Kunnallispoliittisen kärjen ammattilaistumisesta mahdollisesti koituvaa elitisoitumishukkaa voidaan lisäksi torjua vahvistamalla myös muiden edustuksellisen demokratian elementtien, erityisesti valtuuston, toimintaedellytyksiä edellisissä kohdissa esitetyillä tavoilla. Samalla niitä on kannustettava vuorovaikutukseen kuntalaisten, puolueiden paikallisjärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen kanssa.

#### **4.3.1. Suomalainen pormestari**

Suomalaisissa kunnissa on vahva viranhaltijajohtamisen perinne, mutta valtasuhteiltaan epäselvä poliittisen ohjauksen käytäntö. Viranhaltijakunnanjohtajalla on paikkakunnasta riippuen enemmän tai vähemmän myös poliittisen johtajan roolia, mutta häneen poliittinen vastuunsa on hämärä ja tulee yleensä punnituksi vain konfliktitilanteissa.

Vuoden 1976 kunnallislaisissa kunnanjohtajan asemaa tasapainotettiin siirtämällä kunnanhallituksen puheenjohtajuus luottamustoimiselle poliittiselle johtajalle. Vuoden 1995 kuntalaki mahdollistaa kunnanjohtajan määräämiskäytännön ja madaltaa erottamiskynnystä luottamuspu-laperusteella. Näillä muutoksilla on haluttu korostaa kunnanjohtajan ja kunnan poliittisten päättäjien yhteistyösuhteiden ja molemminpuolisen vuorovaikutuksen merkitystä

Kunnanjohtajan rinnalla toimii kaksipäinen poliittinen luottamusmiesjohto, valtuuston ja hallituksen puheenjohtajat. ”Kolmen keisarin mallin” on katsottu sopivankin suomalaiseseen monipuoluejärjestelmään, jossa vaalit eivät yleensä tuota selkeää enemmistöä, vaan valtaa joudutaan jakamaan vähintään kahden puolueen kesken. Vahvaa ammattijohtajuutta perustellaan sillä, että kunnan toimintojen kehittäminen on pitkäjänteistä työtä. Edelleen perusteena esitetään, että Suomessa kuntien palvelutuotanto on laajaa verrattuna maihin, joissa väliportaana hallinto tuottaa suuren osan peruspalveluista. Laaja organisaatio tarvitsee ammattijohtajan. (Ks. esim. Hämäläinen 1999).

Viime vuosien aikana keskustelu kuntien johtamisjärjestelmästä on tiivistynyt pormestarimalliin. Siinä kunnan ylin johtaja olisi poliittinen johtaja, jolla olisi suora tai välillinen valtuutus kansalta. Viranhaltijakunnanjohtaja vastaisi täytäntöönpanosta. Malli on jakanut mielipiteitä. Ryynäsen arvion mukaan valtuuston asemasta huolta kantavat eivät tue pormestarimallia ja vastaavasti kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien vahvistamista haluavat pitävät muutosta tarpeellisena (Ryynänen 2002, 11). Pormestarimalliin siirtymistä epäilevät ovat olleet huolissaan mm. populististen ehdokkaiden menestymisestä suorassa vaalissa, ehdokkaiden pätevydestä, ”poliittisuuden” kasvusta asiantuntijuuden kustannuksella sekä siitä, millainen rooli vahvalle, poliittisesti sitoutuneelle yksilöjohtajalle muodostuisi käytännön päätöksenteossa.

Pormestarin valintatavasta on ollut esillä kaksi vaihtoehtoa: 1) valtuusto valitsee kunnan päätoimisen poliittisen johtajan virkajohtajan rinnalle ja kunnanhallituksen puheenjohtajan paikalle tai 2) kunnanjohtaja valitaan määräajaksi suoralla kansanvaalilla. Euroopassa käytössä olevissa pormestarijärjestelmissä suoraa kansanvaalia käytetään 13 maassa, ja 11 maassa (mm. kaikissa Skandinavian maissa) pormestarin valitsee valtuusto. Valintatapa vaikuttaisi olennaisesti pormestarin ja johtamisjärjestelmän muiden osapuolten valtasuhteisiin.

Nykyinen kuntalaki mahdollistaa kunnanjohtajan valitsemisen määräajaksi ja sallii tässä tapauksessa kunnanjohtajan toiminnan myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Tässä vaihtoehdossa, jota tosin ei ole missään kunnassa kokeiltu, ollaan lähellä pormestarimallia. Lain muuttua määräaikaisten kunnanjohtajien valinta yleisty, mutta suunta on kääntynyt mm. rekrytointivaikeuksien vuoksi.

Toisena vaihtoehtona on esitetty ainakin suurten kuntien tärkeimpien luottamustehtävien osaksi päätoimistamista (esimerkkinä Ruotsissa käytetty kuntaneuvosjärjestelmä). Pormestarimallit ovat kehittyneet Keski-Euroopassa, jossa paikallishallinnon perinne ja poliittinen kulttuuri eroavat pohjoismaisesta. Pohjoismaissa kysymys on ollut vahvan maallikkoitsehallinnon ammattilaistumisesta siinä vaiheessa, kun tehtävien vaatimus on sitä edellyttänyt. Olennaista on ollut sen varmistaminen, että kuntaa johtavat vaaleissa saadusta luottamuksesta riippuvaiset poliitikot eivätkä puoli- tai piilopoliittiset virkamiehet.

Kunnan poliittisen johtajan tulee olla valtuuston alainen ja valtuuston vaalikaudekseen valitsema, mikä sitouttaa hänet korkeimpaan päättävään elimeen. Suora vaali voisi synnyttää valtuuston kanssa kilpailevan valtokeskuksen ja johtaa ristiriitoihin valtuuston kanssa. Suorassa vaalissa tavoiteltua kansalaisten myötävaikutusta johdon valintaan voi toteuttaa niinkin, että puolueet ilmoittavat pormestariehdokkaansa jo kunnallisvaalien yhteydessä asettaen näin vaihtoehdonsa kansalaisten harkintaan. Tämä todennäköisesti lisäisi vaalien kiinnostavuutta.

Luontevin tapa edetä on jo nykyisellään poliittisesti painavimmaksi tunnustetun kunnanhallituksen puheenjohtajan koko- tai osa-aikainen palkallistaminen suurissa ja keskisuurissa kun-

nissa. Jos kunnanhallituksen puheenjohtaja nytkin tunnustetaan useimmiten kunnan poliittiseksi johtajaksi, kyse olisi vain tämän asian muodollisesta vahvistamisesta ja toimintaedellytysten antamisesta. Malli noudattaa periaatteessa pohjoismaista kuntaneuvoskäytäntöä, mutta tästä kunnan poliittisesta johtajasta olisi silti parempi käyttää kansainvälisesti helpommin ymmärrettävää pormestari-nimikettä.

Nykyiseen kunnanjohtajajärjestelmään sovitettuna malli vahvistaisi poliittisen johdon asemaa suhteessa ammattikunnanjohtajaan. Ratkaisu antaisi kunnanhallituksen vetäjälle mahdollisuuden toimia todellisena poliittisena johtajana avaintehtävänäään valmistelun ohjaus ja kontrollointi. Samalla se turvaisi laajaa palvelutuotantoa harjoittavan toimeenpano-organisaation johtamisessa tarvittavan ammatillisen asiantuntemuksen säilyttämällä nykyisen virkamieskunnanjohtajan - kuitenkin vapautettuna puoli- tai piilopoliittisesta roolistaan.

Suurimmissa kunnissa voidaan harkita useamman päätoimisen luottamushenkilön järjestelmää, jolloin pormestarin rinnalla toimisi yksi tai useampi apulaispormestari. Tämä järjestely vahvistaisi työtä jakaessaan valmistelukoneiston poliittista ohjausta ja soveltuisi valtaa jakaessaan suomalaisen kunnallispolitiikan konsensuspohjaiseen päätöksentekokulttuuriin.

Malli ei muuttaisi nykyisinkin muodollisesti tunnustettuja valta- ja vastuusuhteita, mutta antaisi vaativimpia tehtäviä hoitaville poliitikoille todelliset mahdollisuudet niiden hoitoon. Siihen on mahdollista siirtyä asteittain ansionmenetyskorvausta ja palkkiojärjestelmää kehittämällä. Nykyisin ehdoin keskeisten luottamustehtävien hoito on mahdollista vain rajatulle joukolle, mikä on omiaan ylläpitämään monissa tutkimuksissa todettua eliittivaltaa.

Em. ratkaisut ovat mahdollisia nykyisen kuntalain puitteissa. Näitä mahdollisuuksia ei vain ole haluttu käyttää muualla kuin Turussa, jossa kaupunginhallituksen puheenjohtaja on päätoiminen vuoden 2005 alusta, ja Tampereella, jossa siirrytään pormestarijärjestelmään vuonna 2007. Muutosten toteuttaminen voi jatkossakin riippua kuntien omista päätöksistä, jolloin jokainen kunta voi myös muokata niitä omiin olosuhteisiinsa sopiviksi.

### **Toimikunnan kannanotto**

Toimikunta pitää tärkeänä, että vaaleilla valituilla elimillä ja valtuustoryhmillä on todelliset edellytykset vaikuttaa kuntien johtamisjärjestelmässä, erityisesti asioiden valmisteluvaiheessa. Ainakin suurimmissa kunnissa tämä edellyttää päätoimisen, mutta luottamushenkilöpohjaisen poliittisen johtajuuden järjestämistä. Toimikunta katsoo, että kunnanhallituksen puheenjohtajan asemaa kehittämällä päästään Suomen oloissa parhaaseen ratkaisuun.

### **4.4. Edustuksellinen demokratia ja suora osallistuminen kunnissa**

Kunnallisen demokratian kehittämistehtäviin kuuluu kuntalaissakin osoitettu kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen lisääminen. Kuntalain arviointitutkimuksessa (Hoikka ym. 1999, 129) korostetaan, että valtuustojen on käännettävä katsettaan organisaation johtamisesta kansalaiseen. Taustalla on kuntaparadigman muutos: kunta nähdään paikallisyhteisönä, kansalaiskuntana eikä valtionhallinnon jatkeena. Kosken (1995) mukaan edustuksellisen demokratian ja muiden demokratiamuotojen yhteensovittaminen on kuntien omilla käsillä, eikä lainsäädäntö sitä suuresti rajoita.

Kuntalain 27 §:ssä annetaan kunnille mahdollisuus edistää erilaisia kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamiskeinoja:

- valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,
- järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa,
- tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia,
- selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
- järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa,
- avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua,
- järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Seuraavaan on koottu käytäntöjä ja ehdotuksia, joilla kuntalaisten suoraa vaikuttamista voidaan edistää.

#### *Julkisen harkinnan foorumit*

Edustuksellisen demokratian ja kuntalaisten väliseen yhteydenpitoon vaalien välilläkin kaivataan uusia muotoja. Tällaisessa konsultoinnissa on mahdollista käyttää kasvokkaista kohtaamista, uusia sähköisten välineiden tarjoamia vuorovaikutuksen tapoja, muuta julkisuutta ja ehkä tehokkaimmin näiden kaikkien yhdistelmiä. Tällaiset neuvonpidot voisivat olla osan kunnan normaalia toimintaa, esimerkiksi kansalaisopiston organisoimana ja paikallismedian tuella.

Informaatiolle ja keskustelulle voidaan luoda pysyvämpiäkin muotoja esim. kirjastojen tai kansalaisopistojen yhteyteen. Kirjastolaitos välittää jo nykyisellään tietoa kunnallisesta päätöksenteosta. Kansalaisopistoja on syytä muistuttaa jo niiden nimeen sisältyvästä yhteiskunnallisen koulutuksen tehtävästä.

#### *Nuorisovaltuustot*

Nuorisovaltuustot ovat jo osoittautuneet toimiviksi demokratian kouluiksi. Niiden asemaa ja päätösvaltaa vahvistamalla sekä kytkemällä niitä tiiviimmin koulujen kansalaiskasvatukseen voidaan lisätä kiinnostusta politiikkaan yleensä. Koulun sisäisten osallistumiskäytäntöjen kehittäminen ja lähidemokratiaan perehdyttäminen ovat luontevin tapa edistää nuorten asenteita ja valmiuksia demokraattiseen vaikuttamiseen.

#### *Erityisryhmien neuvostot ja yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa*

Vaikka puolueiden rooli korostuu edustuksellisessa demokratiassa, on kunnallispolitiikassa syytä kehittää yhteistyömuotoja muidenkin kansalaisjärjestöjen kanssa.

Kunnissa on menestyksellisesti kokeiltu mm. vanhusväestön, vammaisten ja maahanmuuttajien neuvostoja. Valtakunnalliselta tasolta löytyy esimerkkejä mm. urheilun ja nuorisotyön alueilta.

#### *Kunnalliset kansanäänestykset*

Kuntalain mahdollistamia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä on toimitettu kymmenen vuoden kuluessa vajaat 40, eniten kuntaliitoksista. Useimmat niistä ovat olleet valtuustojen käynnistämiä. Kansanäänestysaloitteen käyttö on jäänyt erityisen vähäiseksi – ehkä siksikin, että tiedetään valtuustolla olevan valta päättää sekä äänestyksen toimeenpanosta että sen tuloksen noudattamisesta.

### **Toimikunnan kannanotto**

Vaikka toimikunnan tehtävä painottuu edustukselliseen demokratiaan, se korostaa myös kuntalaisten suoran osallistumisen muotojen kehittämistä osana kunnallisen kansanvallan koko-

naisuutta. Tämä edellyttää edustuksellisen demokratian moitteetonta toimintaa ja siinä olevien puutteiden korjaamista. Muussa tapauksessa suoran demokratian lisääminen voi hämärtää valta- ja vastuusuhteita entisestään. Edustuksellinen ja suora demokratia on nähtävä toisiaan täydentävinä eikä toisiaan korvaavina, ja niiden välinen työnjako tulee määritellä huolella.

#### LUVUSSA 4 ON VIITATTU SEURAAVIIN LÄHTEISIIN

- Borg, Sami: Puolueet ja edustuksellinen kunnallisdemokratia. Tutkimus poliittisesta edustautumisesta ja legitimitetistä. Tampere 1998.
- Heuru, Kauko Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuustojen vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampere 2000.
- Hämäläinen, Jorma Minä kunnanjohtaja. Kunnallisan kehittämissäätö. Polemia-sarja 34. Helsinki 1999.
- Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2004. Kunnallisan kehittämissäätö. Helsinki 2004.
- Koski, Heikki Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Kunnallisan kehittämissäätö Polemia-sarja 11. Jyväskylä 1995.
- Majoinen, Kaija Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos, Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki 2001.
- Möttönen, Sakari Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Helsinki 1997.
- Nyholm, Inga Kunnallinen itsehallinto ja edustuksellinen demokratia Suomessa. Muistio 13.4.2004 SM055:00/2003.
- Pekola-Sjöblom, Marianne Kunnanhallitus, lautakunnat ja toimikunnat osana kuntien luottamushenkilöorganisaatiota Teoksessa Valanta, José (toim.) *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001.
- Pikkala, Sari Kunnat ja päättäjät. Kuntasuomi 2004-tutkimuksia nro 9. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Ruostetsaari, Ilkka ja Holttinen, Jari: Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Vammala 2001.
- Ryynänen, Aimo Kuntien ja alueiden itsehallinnollisen aseman perusteet. Teoksessa Hoikka Paavo (toim.) *Kunnat 2000-luvun kynnyksellä*. Tampere 2001.
- Ryynänen, Aimo Suomalainen pormestari. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu 3 / 2002. Helsinki 2002.
- Tuittu, Hannu Kaupunkien valtanaamiot. Tutkimus paikallishallinnon valtaporasta suurissa kaupungeissa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 1997.
- Valanta, José Kuntajohtajat kuntapuntarissa. Teoksessa Valanta, José (toim.) *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki 2001

## 5. EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA JA KANSALAISTEN SUORA OSALLISTUMINEN

Suoran demokratian kehittäminen edustuksellisen ohella on noussut toimikunnan keskusteluissa esiin yhtenä kansalaisaktiivisuuteen vaikuttavana tekijänä. Toimeksiannossa on mainittu demokratian vahvistamiseen liittyvien muiden hankkeiden seuraaminen. Kun toimikunnalle on esitelty oikeusministeriössä valmistunut selvitys ”Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa. Arvioita ja kehittämissuunnitelmia.” (Oikeusministeriön julkaisu 12/2004), on toimikunta käsitellyt myös tätä aihepiiriä tarkastellen sitä erityisesti päätehtävänsä eli edustuksellisen demokratian näkökulmasta.

Oikeusministeriön selvityksessä valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeista todetaan, että Suomen nykyisen kansanäänestysinstituution kaltainen valinnainen neuvoo-antava kansanäänestys on tieteellisessä tutkimuksessa joutunut ehkä voimakkaimman kritiikin kohteeksi, kun on arvioitu eri kansanäänestysmuotojen toimivuutta edustuksellisissa demokratioissa. Valinnaisuus antaa mahdollisuuden taktikointiin kansanäänestyksen käyttöä harkittaessa, ja neuvoo-antavuus muodostuu ongelmaksi lopullisen päätöksen teossa. Selvityksessä päädytään siihen, että instituution kehittämiseksi on ennakkoluulottomasti tutkittava myös kansanäänestyksen muita malleja osana pitkän aikavälin demokratiapolitiikkaa. Peruskysymysten (valinnaisuus, sitovuus) lisäksi esitetään selvitettäväksi *kansalaisten näkemys* kansanäänestyksestä osallistumisen muotona sekä *kansanaloitteen* mahdollisuudet.

### Suoran ja edustuksellisen demokratian suhde

Toimikunta toteaa, että Suomen poliittinen järjestelmä ja kulttuuri perustuvat vahvasti edustukselliseen demokratiaan, eikä missään yhteydessä ole esitetty tarvetta tämän peruslinjan muuttamiseen. Suora demokratia on nähtävä edustuksellisen täydentäjänä eikä vaihtoehtona.

Perustuslain ( 2 §) mukaan kansanvaltaan kuuluu kansalaisen oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lain perusteluissa on todettu tämän tarkoittavan muuta kuin vaaliosallistumista. Yksilön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäminen säädetään toisaalla perustuslaissa julkisen vallan velvollisuudeksi (14 § 3 mom. ja 20 § 2 mom.).

Toimikunta pyrki täsmentämään ne päämäärät, joita kansanäänestyksellä voidaan suomalaisessa demokratiassa tavoitella: edustukselliseen demokratian tukeminen jonkin keskeisen kysymyksen ratkaisemisessa, kansalaisaktiivisuuden kohottaminen ja kansalaiskeskustelun virittäminen. Jos jatkoselvittelyä tehdään, kansanäänestystä tulisi arvioida erityisesti näistä lähtökohdista.

### Kansanäänestyksen valinnaisuus

Suomessa hallituksella ja eduskunnalla on täysi päätösvalta kansanäänestyksen toteuttamisesta. Monissa kansanäänestyksen vakiinnuttaneissa maissa on määritelty ne asiat (esim. perustuslaki, päätösvalan luovuttaminen ylikansalliselle elimelle) tai muut edellytykset (esim. kansanäänestysaloite), joiden perusteella äänestys on toteutettava.

Valinnaisuuden todettiin aiheuttavan monia ongelmia. Se antaa päätöksentekijöille mahdollisuuden kansanäänestyksen taktiseen tai manipuloivaan käyttöön. Se voi myös näivettää poliittista vastuuta antamalla edustuksellisille elimille mahdollisuuden vetäytyä poliittisesti hankalista päätöksistä. Kansanäänestyksen järjestäminen voi olla toistuvasti kiistan kohteena.

Toimikunnassa käytiin keskustelua myös siitä, olisiko tarpeen teoreettisesti selvittää kansanäänestysten soveltuvuutta eri tyyppisiin asioihin. Tässä yhteydessä esitettiin epäilyksiä siitä, onko kan-

sanaanestys ylipäänsä paras tapa ratkaista poliittisesti vaikeita asioita. Kansanäänestyksen arvioitiin soveltuvan huonosti myös akuuttien poliittisten ongelmien ja ristiriitojen ratkaisuun, koska äänestyspäätökseen tarvittavan tiedon levittämiseen ja kansalaiskeskusteluun on varattava riittävästi aikaa. Kansanäänestys vaatii aina huolellisen valmistelun. Siitä huolimatta kansanäänestyskeskustelu voi kokemusten mukaan irtautua ratkaistavasta asiasta ja kääntyä kannanotoksi kokonaan muuhun.

### **Kansanäänestyksen sitovuus**

Näkemykset toimikunnassa jakoutuivat osan puoltaessa pitäytymistä neuvoo-antavaan kansanäänestykseen ja toisten kannattaessa askeleita sitovien menettelyjen suuntaan.

#### *Neuvoo antavan kansanäänestyksen ongelmia*

Neuvoo-antava kansanäänestys jättää avoimeksi kysymyksen lopullista päätöstä tekevän edustajan moraalista velvollisuudesta noudattaa äänestyksen tulosta. Suomessa vuonna 1994 toimitetun EU-kansanäänestyksen jälkeen nähtiinkin erilaisia käyttäytymismalleja ja niille keskenään ristiriitaisia perusteluja.

Jos lopullisen päätöksentekijä ei katso voivansa noudattaa kansanäänestyksen neuvoo, voi seurauksena olla äänestäjien turhautuminen ja epäluottamuksen lisääntyminen koko poliittista järjestelmää kohtaan. Katsottiin, että neuvoo-antavan kansanäänestyksen voikin korvata hyvin toteutetulla mielipidemittauksella. Siinä kansan mielipide tulee tietoon, mutta päätös ja vastuu on selkeästi edustuksellisilla elimillä.

#### *Sitovan kansanäänestyksen ongelmia*

Sitovan kansanäänestyksen todettiin voivan aiheuttaa ongelmia suhteessa parlamentin suvereniteettiin, jos näitä kahta ei ole sovittu yhteen. Erityisen ongelmallinen olisi sitovuus kansalaisaloitteen pohjalta pidettävässä kansanäänestyksessä. Selkein esimerkki sitovasta kansanäänestyksestä on eräiden maiden perustuslain muuttamismenettely: hallituksen esitystä seuraa parlamentin käsittely, jonka tulos alistetaan kansanäänestykseen. Tällainen valmiin tuloksen alistaminen sopii sitovaan menettelyyn paremmin kuin erilaisista vaihtoehdoista äänestyttäminen.

Sitovuus olisi kyseenalaisella pohjalla myös siinä tapauksessa, että äänestysosanotto jää alhaiseksi. Toimikunnan mielestä sitovuus edellyttäisikin ehtoja osallistumisen minimitasosta.

### **Kansalaisaktiivisuuden lisääminen**

Toimikunnassa esitettiin vastakkaisia arvioita siitä, onko kansanäänestys paras tapa lisätä kansalaisten kiinnostusta ja valmiutta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Kansanäänestysten yleensä muita vaaleja alhaisemmat äänestysprosentit kertovat kannanoton vaikeudesta ja sen taustalla olevasta tiedon puutteesta tai jopa haluttomuudesta äänestää. Ero on huomattava (10-20 %) silloinkin, kun vaali ja kansanäänestys toimitetaan samalla kertaa. Runsaskaan kansanäänestyksen käyttö ei lisää demokratiaa, jos osallistuminen jää alhaiseksi ja jos vielä edustuksellisen demokratian vastuu samalla hämärtyy. Toimikunnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että eniten kansanäänestystä käyttävissä maissa osallistuminen niihin ja myös edustuksellisten elinten vaaleihin jää usein alhaiseksi.

Toisaalta Suomea useammin kansanäänestystä käyttävien pohjoismaiden Ruotsin ja Tanskan kokemusten katsottiin osoittavan, että käytäntö ylläpitää tai lisää yleistä poliittista aktiivisuutta kuten äänestysvalmiutta normaaleissa vaaleissa ja kiinnostusta politiikkaan vaalien välilläkin. Siitä, miten kansalaiset Suomessa asennoituvat kansanäänestykseen, ei ole hyvää tutkimustietoa. Muiden tut-

kimusten perusteella tiedetään, että edustuksellisessa demokratiassa aktiivisesti osallistuvat käyttävät tehokkaimmin myös suoran demokratian vaikutusmahdollisuuksia.

Kansanäänestys ei automaattisesti lisää kansalaisten tietoisuutta ratkaistavasta asiasta, vaan ennen äänestämistä tarvitaan sekä virallista tiedottamista että kansalaiskeskustelua, joka useimpien kokemusten mukaan jää puolueiden käynnistettäväksi samaan tapaan kuin normaali vaalidemokratia.

Pääperiaatteena toimikunta piti sitä, että kansanäänestys tulee järjestää erikseen kytkemättä sitä muihin vaaleihin. Kuten toisaallakin mietinnössä on todettu, vaalien yhdistämisestä voi seurata agendojen sekoittuminen. Tämä puolestaan lisää ristipaineita, joilla on todettu olevan äänestäjiä passivoivaa vaikutusta. Kunnallisessa kansanäänestyksessä arvioitiin tämän haitan olevan pienimmillään. Mm. Kuntaliitto on kannattanut mahdollisuutta vaalien yhteydessä toteutettaviin kunnallisiin kansanäänestyksiin.

### **Kansalaisaloite**

Kansalaisaloitteen tärkeimpänä perusteena toimikunnassa pidettiin kansalaisten suoraa vaikutusmahdollisuutta poliittiseen agendaan. Siihen liittyvänä vaarana nähtiin politiikan kehittyminen aktiivisten vähemmistöjen foorumiksi, ilman sitä kokonaiskuva ja –vastuuta, joka edustuksellisilla elimillä yleensä on. Tämän vuoksi kansalaisaloitteen käynnistämisen katsottiin vaativan riittävää määrää kansalaisia, esim. 5 tai 10 % äänioikeutetuista.

### **Kunnallinen suora demokratia**

Toimikunta on pohtinut, voisiko suoraa osallistumista kehittää paremmin paikallisessa kuin valtakunnan tason demokratiassa. Kunnissa asiat ovat äänestäjille läheisiä ja kannanotto sen vuoksi helpompaa. Kuntatasolla myös kansanäänestyksen vaatima keskustelu on helpompi käydä ja äänestys organisoitavissa kohtuullisin kustannuksin.

Lainsäädännölliset edellytykset neuvoo-antaviin kunnallisiin kansanäänestyksiin ovat olleet olemassa jo vuodesta 1992. Tätä mahdollisuutta on kuitenkin käytetty vähänlaisesti: Äänestyksiä on järjestetty noin 30 valtuuston aloitteesta ja puolenkymmentä kuntalaisaloitteesta, useimmat kuntaliitoksista. Kuntalaisaloitteiden vähäisyys voi johtua siitäkin, että tiedetään valtuustolla olevan täyden päätösvallan niin äänestyksen järjestämisestä, kysymyksenasettelusta kuin äänestystuloksen noudattamisestakin.

### **Kansalaisten kuuleminen ja konsultointi**

Tärkeimpänä perusteena kansanäänestysten lisäämisen puolesta esitetään yleensä kansalaisten lisääntyvä halu ja valmius vaikuttaa suoraan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Osa kansalaisista näyttää sitoutuvan asioihin mieluummin kuin puolueisiin. Oikeusministeriön selvityksessä puolueosallistumisen väheneminen on esitetty yhdeksi perusteeksi suoran demokratian lisäämiselle. Sen mukaan ongelma tulee jatkossa kärjistymään, jos edustuksellinen järjestelmä toimii pelkän puolueosallistumisen varassa. Toimikunta toteaa, että edustukselliseen demokratiaan sisältyy nykyisinkin paljon muuta kuin puolueosallistumista. Henkilövaalijärjestelmässä kansalaisilla voi olla suorat yhteydet ehdokkaisiin ja valittuihin edustajiin ilman, että puolueet toimisivat portinvartijoina.

Koska kuitenkin varsinkin puolueosallistuminen sekä suomalaisten että kansainvälisten kokemusten mukaan jää parhaimmillaankin 5-10 %:n luokkaan, vähintään yhdeksälle kansalaiselle kymmenestä näyttäisivät vaalit jäävän pääasialliseksi mahdollisuudeksi osallistua poliittiseen pro-

sessiin.. Vaikka esimerkiksi suora yhteydenpito edustuksellisissa elimissä toimiviin luottamushenkilöihin käytännössä korjaakin tätä asetelmaa tuntuvasti, on syytä pohtia yhteyksiä tuohon puolueiden ulkopuolella olevaan äänestäjäkuntaan. On ennakkoluulottomasti tutkittava ja kokeiltava kaikkia uusia menetelmiä, joilla puolueet tavoitteita asettaessaan, edustuksellinen demokratia päätöksiä tehdessään ja hallinto niitä toteuttaessaan saisivat mahdollisimman laajan kosketuspinnan kansalaisiin.

Osallisuushankkeen selonteossa eduskunnalle (2002) osallisuus jaettiin neljään osaan: tietosallisuus, valmisteluosallisuus, päätöksenteko-osallisuus ja toimeenpano-osallisuus. Poliittisen vaikuttamisen kannalta tähän voidaan lisätä vielä tavoiteosallisuus korostamaan sitä prosessia, jossa keskustelu muuttuu ensin yhteiskunnalliseksi tavoitteiksi ja jossa asiat sen jälkeen päätetään ottaa agendalle ja niille annetaan suunta (esim. vaali- tai hallitusohjelma).

Tieto-osallisuudessa vastuu on sekä politiikalla että virkamiehillä. Perusta luodaan jo koulujen kansalaiskasvatuksessa. Kansalaisilla pitää olla pääsy tietoon ja riittävä tieto. Vasta tämä mahdollistaa keskustelun.

Tavoiteosallisuudessa vastuu on ennen muuta politiikalla ja puolueilla: tavoitteiden muotoilu, niistä keskusteluttaminen ja niiden muuttaminen vaali- ja hallitusohjelmiksi. Tässä puolueiden tulisi kehittää sekä kansalaisten että kansalaisjärjestöjen kuulemista, myös niin että näillä on mahdollisuus tehdä aloitteita.

Valmisteluosallisuudessa päävastuu on virkahallinnolla, vaikka sitäkin poliittinen päätöksenteko ohjaa tai ainakin sen pitäisi ohjata. Joka tapauksessa on tärkeää, että jokaisen isomman hankkeen yhteydessä päätetään, miten kansalaisia ja kansalaisjärjestöjä asioiden valmistelussa kuullaan. Parhaimmillaan valmistelu tuottaa päätöksenteolle useampia vaihtoehtoja.

Päätöksenteko-osallisuus on taas poliitikkojen ja eniten juuri edustuksellisten elinten asia. Tässäkin tarvitaan uutta kuulemiskäytäntöä.

Toimeenpano-osallisuudessa puolestaan on kysymys virka-asiasta, ja siinä kansalaiset käyttäjädemokratian tai muilla keinoilla vaikuttavat toteutukseen.

### **Toimikunnan kannanotto**

Edustuksellisen demokratian kehittämisen ohella toimikunta pitää tärkeänä jatkaa keskustelua ja selvitystyötä kansalaisten suorista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Näitä kysymyksiä ei tule käsitellä erillisinä, vaan osana muuta demokratiapolitiikkaa. Tärkeitä selvityksen kohteita ovat mm. kansalaisten odotukset ja tarpeet erilaisista suoran vaikuttamisen mahdollisuuksista, kansanäänestysten myönteiset ja kielteiset vaikutukset eri maissa saatujen kokemusten perusteella sekä kansanaloitteen sovittaminen edustukselliseen demokratiaan.

Toimikunta korostaa, että kansanäänestyksen ja kansanaloitteen lisäksi on tutkittava myös muita suoran osallistumisen muotoja kuten lähidemokratiaa, käyttäjädemokratiaa ja kansalaisten erimuotoista konsultointia edustuksellisen demokratian yhteydessä.

## 6. TIIVISTELMÄ

### 6.1. Puolueet edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina

Kansanvalta 2007 - toimikunta on tarkastellut puolueissa ja niiden toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja tehnyt sen pohjalta ehdotuksia puolueiden toiminnan kehittämiseksi.

Edustuksellisen demokratian areenoilla puolueet ovat säilyttäneet hyvin toimintakykynsä, ja erityisesti kansanedustuslaitoksen toimintaedellytyksiä on vahvistettu. Suurempia ongelmia on puolueiden kosketuspinnassa kansalaisyhteiskuntaan. Kansanliikepohjalta syntyneet suomalaiset puolueet ovat edelleen järjestöllisesti vahvoja kansainvälisessä vertailussa, mutta niiden uusiutuminen on hidastunut ja toiminnan aktiivisuus laskenut. Myös puolueiden taloudelliset resurssit ovat heikentyneet. Samalla politiikan ammattilaistuminen, henkilöityminen ja viestinnällistyminen ovat vähentäneet puoluejärjestöjen roolia poliittisessa päätöksenteossa, julkisessa keskustelussa ja kansalaiskasvatuksessa.

Toimikunta korostaa, että puoluejärjestöjen työtä tarvitaan kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen päätöksenteon välittäjiksi. Vaalien lisäksi puolueiden tehtäviä edustuksellisessa demokratiassa ovat yhteiskunnallista kehitystä jäsentävä ohjelmatyö ja poliittisen keskustelun ylläpito, ehdokkaiden rekrytointi ja luottamushenkilöiden kouluttaminen sekä uusien poliittisten toimijoiden kasvatusta. Koska puolueiden toimintaan osallistuu parhaimmillaankin 5-10 % kansalaisista, niiden on kyettävä kehittämään myös suoraa yhteydenpitoa kansalaisiin ja kansalaisjärjestöihin.

Puolueita on kannustettava uudistumiseen. Myös julkista puoluerahoitusta voidaan kohdistaa puolueiden toimintakulttuuria kehittäviin työmuotoihin. Puolueiden on tarjottava vaikuttavan osallistumisen paikkoja ja kehitettävä sisäistä keskustelukulttuuriaan. Puolueiden palvelutehtävissä tulee korostumaan tarve konsultoivaan vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa. Voimavaroja on siirrettävä järjestörutiineista ja vaalikoneistoista kansalaisten poliittista osallistumista monipuolisesti tukevaan toimintaan.

Puolueen perustehtäviin kuuluu muokata yhteiskunnan kehittämistarpeet ja kansalaisten ideat toteuttamiskelpoiseksi poliittiseksi ohjelmaksi ja hakea vaaleissa valtuutus kansalaisilta sen toteuttamiseen. Puolueiden on näillä vaihtoehdoilla erotuttava toisistaan ja tehtävä politiikka kiinnostavaksi. Puolueiden edellytykset tehdä tätä työtä ovat heikentyneet samalla kun sille asetettavat vaatimukset ovat kasvaneet mm. kansainvälistymisen ja siitä seuraavien nopeiden ja yllätyksellisten muutosten vuoksi.

Useissa läntisissä demokratioissa vakavasti otettavaa yhteiskunnallista keskustelua edistävät puolueiden tuntumaan syntyneet aivoriihet (think tankit), joissa soveltava tutkimus ja oppiva organisaatio yhdistyvät. Suomessakin tarvitaan poliittisen päätöksenteon, tieteellisen tutkimuksen ja kansalaisyhteiskunnan välimaastoon yksiköitä, jotka kykenevät nopeasti ja joustavasti hankkimaan ja suodattamaan yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tarvittavaa tietoa. Toimikunta esittää, että osana julkista puoluerahoitusta osoitetaan määrärahat yhteiskunnallisen tutkimuksen hyödyntämistä, koulutusta ja julkaisutoimintaa sekä tähän liittyvää kotimaista ja kansainvälistä verkostoitumista varten.

## 6.2. Vaaleja koskevat kysymykset

### Äänestysaktiivisuus

Puolueiden tekemän vaalityön lisäksi vaaliosanottoon voidaan vaikuttaa viranomaisten vaali-tiedotuksella sekä pitemmällä tähtäimellä vaalikulttuuria kohentavalla kansalaiskasvatuksella. Vaaleja koskevassa tiedotustoiminnassa toimikunta korostaa äänestyspaikoista tiedottamista, yleisiä aktivointikampanjoita ja kohdistettuja kampanjoita ensiäänestäjille, maahanmuuttajille ja ulkosuomalaisille sekä alhaisen äänestysaktiivisuuden alueille. Oikeusministeriön valta-kunnallisen vaaliedotuksen lisäksi kaivataan kuntien aktiivisempaa panosta. Toimikunta ehdottaa, että oikeusministeriö selvittää mahdollisuuksia koota puolueiden ja ehdokkaiden vaaliohjelmista yhtenäinen tietokanta, joka olisi monipuolisin hakutoiminnoin käytettävissä internetissä, esimerkiksi ministeriön vaalisivuilla.

Vaalikulttuurin perusta luodaan kouluissa ja kodeissa tapahtuvassa kansalaiskasvatuksessa. Toimikunta tukee kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tätä koskevia hankkeita. Toimi-kunta ehdottaa myös perustuslakiin moraalisesti vetoavaa kannanottoa siitä, että äänestäminen on kansalaisvelvollisuus.

Kansalaisten poliittisen osallistumisen seurantaan varten toimikunta esittää, että jatkossa kai-kista eduskuntavaaleista tehdään vaaliosallistumista kartoittava tutkimus.

### Vaalijärjestelmän toimivuus

*Vaalitiheyttä ja vaaliajankohtia* toimikunta pitää sopivina eikä näe sen vuoksi tarvetta eri vaalien samanaikaiseen toimittamiseen. Edelleen on syytä pyrkiä europarlamenttivaalien siir-tämiseen kesäkuulta toukokuulle.

*Vaalijärjestelmän oikeudenmukaisuus ja selkeys.* Toimeksiantonsa mukaan toimikunta on tarkastellut eri vaaleja äänestysaktiivisuuden ja äänestäjä/edustaja-suhteen näkökulmasta. Tässä yhteydessä ovat nousseet esiin myös alueellinen edustavuus ja puolueiden välinen suh-teellisuus sekä niiden yhteensovittaminen. Käsiteltyään eri ratkaisumalleja toimikunta toteaa tarpeen jatkovalmisteluun ja -keskusteluun ja pitää tärkeänä, että kaikki mainitut näkökohdat otetaan siinä huomioon.

*Europarlamenttivaaleja koskevat erityiskysymykset.* Toimikunta on käsitellyt maan jakamista vaalipiireihin ja pitää sen jatkovalmistelua tarpeellisena. Jakoa puoltavat ehdokkaiden ja edus-tajien yhteydenpito äänestäjiin, maan eri osien edustuksen turvaaminen sekä tarve hillitä kampanjakustannuksia. Puolueiden välinen suhteellisuus voidaan toteuttaa aluejakoon liitty-vässä valtakunnallisessa tasausjärjestelmässä. Kampanjakulujen paisuminen on erityisesti eurovaaleissa yleistynyt, mutta vaikeasti ratkaistava ongelma. Rajoituksia voi asettaa, mutta niitä voi myös kiertää. Vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä tulee joka tapauksessa lisätä kaikissa vaaleissa.

*Vaalien samanaikainen toimittaminen.* Pääsääntönä toimikunta kannattaa kunkin vaalin ja kansanäänestyksen toimittamista erillisenä. Poikkeuksia voivat olla vaalit, joilla on looginen asiayhteys, kuten seutu- tai maakuntavaalit kunnallisvaalien rinnalla. Toinen poikkeusperuste voi olla useiden vaalien osuminen samalle vuodelle. Koska yhdistäminen on aina poikkeuk-sellista, siitä on säädettävä joka kerta lailla.

## Vaalien tekniset järjestelyt

*Äänestyspaikkojen* osalta tarvitaan parannusta erityisesti ennakkoäänestyksessä, jossa helposti saavutettavia paikkoja on syytä lisätä. Tärkeää on myös äänestyspaikkojen vakiinnuttaminen ja niitä koskevan tiedotuksen tehostaminen.

*Etä-äänestyksen* kehittämiseen toimikunta suhtautuu periaatteessa myönteisesti, koska se äänestämistä helpottaessaan voisi lisätä aktiivisuutta ja tuoda myös kustannussäästöjä. Toimikunta ei kuitenkaan toistaiseksi pidä mahdollisena etä-äänestyksen toteuttamista, koska siinä ei voida turvata kaikkien äänestäjien vaalisalaisuutta ja vaalivapautta samalla tavalla kuin nykyisin. Kotimaassa normaali äänestäminen äänestyspaikoissa on nykyään suhteellisen helppoa. Ulkosuomalaisen äänestysmahdollisuuksia tulee parantaa nykyisestä, ja heidän osaltaan myös mahdollisuuksia etä-äänestämiseen on selvitettävä.

Äänestyspaikoilla tapahtuvaan *sähköiseen äänestämiseen* toimikunta suhtautuu myönteisesti ja kannattaa oikeusministeriön suunnitelmia sen toteuttamiseksi lähivuosina. Siihen pätevät samat vaalisalaisuuden ja –vapauden vaatimukset kuin etä-äänestykseen, minkä vuoksi sitä on syytä kokeilla ensi vaiheessa äänestyspaikoilla.

### 6.3. Kunnallisten luottamushenkilöiden toimintaedellytysten parantaminen

#### Valtuuston ja valtuustoryhmien rooli

Toimikunta toteaa, että demokratian vahvistamiseen tähänneistä lainsäädännöllisistä uudistuksista huolimatta kansanvallan käytäntö ei aina toimi kunnissa niissä tarkoitetulla tavalla. Ongelmia on eniten valtuustojen johtavan roolin toteutumisessa, ja ne johtuvat poliittisesta kulttuurista enemmän kuin lainsäädännöstä. Valtuustojen valtaa on käytännössä siirtynyt johtaville poliitikoille ja viranhaltijoille. Valtuuston toimintatapoja ja työskentelyedellytyksiä tulee kehittää niin, että sen strateginen johtajuus toteutuu. Tärkeinä käytännön uudistuksina toimikunta pitää valtuuston interventio-oikeuden ja tarkastuslautakunnan arviointitehtävän kehittämistä. Valtuuston puheenjohtajalla tulee olla oikeus ottaa valtuuston käsittelyyn delegoitujakin asioita, jos on ilmeistä, että niissä on olennaisesti kysymys valtuuston päätösten tai sen määrittämisen strategisen linjan toteuttamisesta.

Toimikunta pitää valtuuston työtä kokouksiin osallistumista laajempänä poliittisena prosessina ja näkee valtuustoryhmät sen keskeisiksi toimijoiksi. Tämän toiminnan käytännön edellytyksiä voidaan parantaa julkisella rahoituksella. Tuki tulee suunnata valtuuston asemaa vahvistavasti esim. kouluttautumiseen, tiedottamiseen ja kansalaiskeskustelun edistämiseen.

#### Luottamushenkilöiden määrä ja toimintaedellytykset

Toimikunta pitää tärkeänä vähintään nykyisen laajuksen kunnallisen luottamushenkilöverkoston säilyttämistä. Demokratiaa ei tule kaventaa säästö- tai tehokkuusperusteilla. Päätöksenteon uudistuminen ja jatkuvuuden turvaaminen edellyttävät, että tehtäviin kouliutuu myös uusia henkilöitä. Samalla taataan laaja ja edustava kosketuspinta kansalaisiin.

Koska kansalaisilla on käytännössä erityisesti työelämästä johtuvia esteitä ottaa vastaan kunnallisia luottamustehtäviä, toimikunta esittää, että oikeus saada työstä vapaata julkisten luottamustehtävien hoitoon taataan lailla muiden Pohjoismaiden tapaan.

### **Poliittinen vastuu kunnan johtamisjärjestelmässä**

Toimikunta pitää tärkeänä, että vaaleilla valituilla luottamushenkilöillä on todelliset edellytykset vaikuttaa kuntien johtamisjärjestelmässä, erityisesti asioiden valmisteluvaiheessa. Ainakin suurimmissa kunnissa tämä edellyttää päätoimisen, mutta luottamushenkilöpohjaisen poliittisen johtajuuden järjestämistä. Toimikunta katsoo, että kunnanhallituksen puheenjohtajan aseman kehittäminen valtuuston valitsemaksi pormestariksi on Suomen oloissa luonteva tapa edetä.

### **6.4. Edustuksellinen demokratia ja kansalaisten suora osallistuminen**

Edustuksellisen demokratian kehittämisen ohella toimikunta pitää tärkeänä jatkaa keskustelua ja selvitystyötä kansalaisten suorista osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista. Näitä kysymyksiä ei tule käsitellä erillisinä, vaan osana muuta demokratiapolitiikkaa. Tärkeitä selvityksen kohteita ovat mm. kansalaisten odotukset ja tarpeet erilaisista suoran vaikuttamisen mahdollisuuksista, kansanäänestysten myönteiset ja kielteiset vaikutukset eri maissa saatujen kokemusten perusteella ja kansanaloitteen sovittaminen edustukselliseen demokratiaan. Toimikunta korostaa, että kansanäänestyksen ja kansanaloitteen lisäksi on tutkittava myös muita suoran osallistumisen muotoja kuten lähidemokratiaa, käyttäjädemokratiaa ja kansalaisten erimuotoista konsultointia edustuksellisen demokratian yhteydessä.