

Vuoden 2019 vaalien yhdistämistä selvittävän työryhmän raportti

Mietintöjä ja lausuntoja 36/2017

Vuoden 2019 vaalien yhdistämistä selvittävän työryhmän raportti

Oikeusministeriö, Helsinki 2017



Oikeusministeriö

ISSN: 1798-7091 (nid.)

ISSN: 1798-7105 (pdf)

ISBN: 978-952-259-607-9 (nid.)

ISBN: 978-952-259-608-6 (pdf)

Helsinki 2017

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	16.6.2017	
Tekijät	Vuoden 2019 vaalien yhdistämistä selvittänyt puoluesihteeri-työryhmä		
Julkaisun nimi	Vuoden 2019 vaalien yhdistämistä selvittävän työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu 36/2017		
Diaari/hankenumero	OM 20/021/2016	Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
ISBN painettu	978-952-259-607-9	ISSN painettu	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-608-6	ISSN PDF	1798-7105
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-608-6		
Sivumäärä	26	Kieli	suomi
Asiasanat	vaalit, demokratia		
Tiivistelmä	<p>Eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuvan työryhmän tehtävänä on ollut selvittää vuoden 2019 eduskunta- ja europarlamenttivaalien yhdistämisen edellytyksiä.</p> <p>Vuonna 2019 säännönmukainen eduskuntavaalien ajankohta olisi 14. huhtikuuta. Europarlamenttivaalien ajankohta määrätään EU-tasolla ja säännönmukaisesti vaalien ajankohta olisi 9.6.2019. Kyseiseen viikonloppuun osuu kuitenkin helluntai, joten on mahdollista, että vaalien ajankohtaa siirretään neuvoston yksimielisellä päätöksellä.</p> <p>Koska europarlamenttivaalien ajankohta ei ole kansallisesti päätettävissä, yhdistäminen tarkoittaisi käytännössä eduskuntavaalien kertaluonteista siirtämistä. Eduskuntavaalien siirtäminen eteenpäin vaikuttaisi talousarvion valmisteluprosessiin ja Suomen EU-puheenjohtajuuskauteen valmistautumiseen.</p> <p>Vaalien yhdistämisen hyötyinä olisivat muun muassa parempi äänestysaktiivisuus ja vaaliväsymyksen torjunta. Yhdistäminen edellyttäisi käytännössä sitä, että eduskunta pidentää omaa toimikauttaan, minkä vuoksi yhdistämistä olisi arvioitava myös perustuslaillisesta näkökulmasta.</p> <p>Työryhmän enemmistö katsoo, että eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit olisi järkevää yhdistää kertaluonteisesti vuonna 2019, mikäli europarlamenttivaalit toimitetaan viimeistään toukokuussa. Esityksellä eduskuntavaalien siirtämiseksi europarlamenttivaalien yhteyteen ei välttämättä ole edellytyksiä, koska asiaan liittyy perustuslaillisia näkökohtia ja koska asiasta ei ole parlamentaarista yksimielisyyttä. Näin ollen työryhmä jättää oikeusministerin harkittavaksi, onko esitystä vaalien yhdistämisestä tarkoituksenmukaista viedä eteenpäin.</p>		
Kustantaja	Oikeusministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.oikeusministerio.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	16.6.2017	
Författare	Partisekreterrarbetsgrupp som rett ut en sammanslagning av valen år 2019		
Publikationens titel	Rapport från den arbetsgrupp som reder ut en sammanslagning av valen år 2019		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikation 36/2017		
Diarie-/projektnummer	OM 20/021/2016	Tema	Betänkanden och utlåtanden
ISBN tryckt	978-952-259-607-9	ISSN tryckt	1798-7091
ISBN PDF	978-952-259-608-6	ISSN PDF	1798-7105
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-608-6		
Sidantal	26	Språk	finska
Nyckelord	val, demokrati		
Referat	<p>En arbetsgrupp bestående av riksdagspartiernas partisekreterare har haft i uppdrag att reda ut förutsättningarna att sammanslå riksdags- och europaparlamentsvalet år 2019.</p> <p>År 2019 är den ordinarie tidpunkten för riksdagsvalet den 14 april. Tidpunkten för europaparlamentsvalet bestäms på EU-nivå och den ordinarie tidpunkten för det valet är den 9 juni 2019. Det veckoslutet är det dock pingst, vilket gör att tidpunkten för valet eventuellt kommer att flyttas med ett enhälligt beslut av rådet.</p> <p>Eftersom man inte kan besluta nationellt om tidpunkten för europaparlamentsvalet, innebär en sammanslagning av valen i praktiken att man måste flytta på riksdagsvalet. Om riksdagsvalet flyttas fram, inverkar det på budgetberedningsprocessen och på förberedelserna inför Finlands EU-ordförandeskap.</p> <p>Fördelarna med att sammanslå valen är bl.a. en högre röstningsaktivitet och att valrötheten kan bekämpas. För att en sammanslagning ska vara möjlig förutsätts i praktiken att riksdagen förlänger sin egen mandatperiod, vilket gör att sammanslagningen också bör utvärderas ur grundlagsperspektiv.</p> <p>Majoriteten i arbetsgruppen anser att det skulle vara motiverat att slå samman riksdagsvalet och EU-valet år 2019, om EU-valet förrättas senast i maj. Det finns inte nödvändigtvis förutsättningar att lägga fram ett förslag till sammanslagning av riksdagsvalet och EU-valet, eftersom med frågan sammanhänger grundlagsaspekter och eftersom det inte råder parlamentarisk enhällighet om saken. Därför låter arbetsgruppen justitieministern överväga, om det finns skäl att gå vidare med förslaget om att sammanslå valen.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/distribution	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi , www.justitieministeriet.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Taustaa.....	10
	2.1 Eduskuntavaalien ajankohta	10
	2.2 Vaalien yhdistäminen.....	11
3	Vaalien ajankohtia koskeva lainsäädäntö	12
4	Asiantuntijakuulemiset	14
5	Vaalien toimittaminen toisistaan erillisinä	17
6	Vaalien yhdistäminen siirtämällä eduskuntavaaleja kertaluonteisesti.....	19
7	Yhdistämisen suhde perustuslakiin	21
8	Yhdistäminen käytännössä	23
9	Työryhmän ehdotus	24

1 Johdanto

Vuonna 2019 Suomessa toimitetaan kahdet yleiset vaalit, eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit. Säännönmukaisesti toimitettuina eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit sattuvat samalle vuodelle joka kahdeskymmenes vuosi.

Vaalilain mukaan eduskuntavaalit järjestetään huhtikuun kolmantena sunnuntaina. Jos huhtikuun kolmas sunnuntai on pääsiäispäivä tai pääsiäispäivän jälkeinen sunnuntai, vaalipäivä siirtyy pääsiäispäivää edeltäväksi sunnuntaiksi. Tämä tarkoittaa, että vuonna 2019 säännönmukainen eduskuntavaalien ajankohta olisi 14. huhtikuuta.

Europarlamenttivaalien ajankohta määrätään EU-tasolla ja säännönmukaisesti vaalien ajankohta olisi 9.6.2019. Kyseiseen viikonloppuun osuu kuitenkin helluntai, joten on mahdollista, että vaalien ajankohtaa siirretään neuvoston yksimielisellä päätöksellä.

Vuosi 2019 tulee olemaan erityinen Suomen poliittisessa elämässä, koska vuoteen osuvat eduskuntavaalit, europarlamenttivaalit ja Suomen EU-puheenjohtajuuskausi, joka alkaa heinäkuussa 2019. Euroopan unionissa vuonna 2019 tapahtuu suuria muutoksia, kuten komission vaihtuminen ja todennäköisesti Iso-Britannian ero unionista. Näissä erityisissä olosuhteissa tulee pohdittavaksi, miten vaalit toimitetaan parhaiten kansanvallan kannalta.

Oikeusministeriö asetti eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuvan työryhmän selvittämään vuoden 2019 eduskunta- ja europarlamenttivaalien kertaluontoista yhdistämistä. Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää vuoden 2019 eduskunta- ja europarlamenttivaalien yhdistämisen edellytyksiä ja tarvittaessa laatia ehdotus yhdistämisen edellyttämiksi lakimuutoksiksi. Työryhmä on kokoontunut seitsemän kertaa. Työryhmän pysyvänä asiantuntijana on toiminut vaalijohtaja Arto Jääskeläinen ja sihteerinä ylitarkastaja Heini Huotarinen.

2 Taustaa

2.1 Eduskuntavaalien ajankohta

Vuoden 1906 vaalilain mukaan säännönmukaiset edustajanvaalit toimitettiin heinäkuun ensimmäisenä ja toisena päivänä. Tämä vaalien ajankohta säilyi pitkään muuttumattomana, kunnes vuonna 1952 se muutettiin heinäkuun ensimmäiseksi sunnuntaiksi ja sitä seuraavaksi maanantaiksi.

Vaalien toimittamisajankohtaa ryhdyttiin tämän jälkeen pian kuitenkin arvostelemaan sillä perusteella, että keskikesä ei hyvin sovellu vaalien toimittamiseen. Vuonna 1965 eduskuntavaalit siirrettiin toimitettaviksi maaliskuun kolmantena sunnuntaina ja sitä seuraavana maanantaina. Muutosta perusteltiin sillä, että useat lomailevat heinäkuussa ja huomattava osa äänioikeutetuista on silloin poissa kotipaikkakunnaltaan.

Muutoinkin arvioitiin, että kesäaika vaikutti äänestysvilkkauten lamauttavasti, koska loma- ja matkailukauden aikana ei kansalaisten mielenkiinto samalla tavalla kohdistu valtiollisiin kysymyksiin kuin muina aikoina. Ajankohdan muuttamista perusteltiin myös sillä vaaliteknisellä syyllä, että tällöin käytössä olleessa oteäänestyksessä tarvittavien vaaliluettelon otteiden tarve kesävaaleissa oli huomattavasti suurempi kuin talvivaaleissa, mistä aiheutui lisävaivaa sekä äänioikeutetuille itselleen että vaaliviranomaisille. Valittuun ajankohtaan maaliskuussa päädyttiin, koska valtion tulo- ja menoarvion käsittelyä varten oli eduskunnalle varattava riittävä aika ennen kalenterivuoden loppua, minkä vuoksi vaalien lykkääminen heinäkuusta ei ollut ajateltavissa.

Vuonna 1990 siirryttiin yksipäiväisiin vaaleihin ja vaalipäiväksi vahvistettiin maaliskuun kolmas sunnuntai. Vaalitoimitukseen käytettävän ajan lyhentämistä perusteltiin vuonna 1970 kansanedustajain vaaleissa käyttöön otetun ennakoäänestyksen saamalla suosiolla.

Eduskuntavaalien ajankohtaa on viimeksi muutettu vuonna 2010, jolloin siirrettiin eduskuntavaalien säännönmukaista toimittamisaikaa kuukautta aiempaa myöhemmäksi. Muutoksen jälkeen on toimitettu kahdet eduskuntavaalit: 17.4.2011 ja 19.4.2015.

2.2 Vaalien yhdistäminen

Suomessa on ainoastaan kerran valtakunnallisesti järjestetty samanaikaiset vaalit. Tämä tapahtui vuonna 1996, kun Suomen liittyttyä Euroopan unioniin ensimmäiset europarlamenttivaalit järjestettiin samanaikaisesti kunnallisvaalien kanssa. Kunnallisvaalien äänestysprosentti oli 61,3 ja europarlamenttivaalien 60,3. On arvioitu, että vaalien toimittaminen yhdessä kunnallisvaalien kanssa edisti europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta. Toisaalta aktiivisuuteen saattoi osaltaan vaikuttaa myös ensimmäistä kertaa pidettyjen europarlamenttivaalien uutuudenviehätys.

Vuosina 2005–2012 toteutetussa Kainuun hallintokokeilussa (laki 343/2003) toimitettiin vuosina 2004 ja 2008 kunnallisvaalien yhteydessä maakuntavaalit. Äänestäjälle annettiin valkoinen äänestyslippu kunnallisvaaleissa äänestämistä varten ja ruskea äänestyslippu maakuntavaaleissa äänestämistä varten. Maakuntavaalien ehdokasnumerot alkoivat numerosta 302, jolloin sekoittumisvaara ei ollut kuntien kunnallisvaaliehdokkaiden numeroihin, jotka alkoivat kussakin kunnassa numerosta 2 ja päättyivät suurimmassa kaupungissa Kajaanissa numeroon 234 (vuoden 2008 vaalit).

Aiemmin Suomessa vaaleja on siirretty muuttamalla vaalisykliä, kuten eduskuntavaalien kohdalla vuonna 2010. Kertaluonteisia vaalien siirtoja ei ole aiemmin toteutettu, jos ei oteta huomioon europarlamenttivaalien siirtämistä kaksi viikkoa säännönmukaista ajankohtaa aikaisemmaksi vuonna 2014. Tällöin siirto toteutettiin vaalisäädöksen mukaisessa menettelyssä, koska vaalisäädös antaa neuvostolle valtuutuksen siirtää vaalipäivää yksimielisellä päätöksellä. Poikkeukselliseen aikaan toimitettavat vaalit ovat yleensä liittyneet eduskunnan hajottamiseen tai presidentin pysyvään esteeseen hoitaa tointaan.

Heikko äänestysaktiivisuus on Suomessa yleisesti keskusteltu ongelma. Eduskuntavaaleissa kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentti on ollut jo 1990-luvulta lähtien keskimäärin alle 70 prosenttia. Europarlamenttivaaleissa äänestysprosentti on yleisistä vaaleista huonoin, esimerkiksi vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa 41 %.

3 Vaalien ajankohtia koskeva lainsäädäntö

Perustuslain 24 §:ssä säädetään, että eduskunta on yksikamarinen. Siihen kuuluu kaksisataa kansanedustajaa, jotka valitaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, kunnes seuraavat eduskuntavaalit on toimitettu.

Perustuslain 25 §:n 4 momentin mukaan eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla.

Vaalilain (714/1998) 107 §:n mukaan eduskuntavaalit järjestetään huhtikuun kolmantena sunnuntaina.

Vaalilain 189 §:n 1 momentin mukaan jos vaalipäivä sattuu uudenvuodenaatoksi tai -päiväksi, loppiaiseksi, vapunaatoksi tai -päiväksi, helluntaipäiväksi, itsenäisyyspäiväksi, jouluaatoksi tai ensimmäiseksi tai toiseksi joulupäiväksi, vaalipäivän äänestys järjestetään seuraavana sunnuntaina. Jos vaalipäivä sattuu pääsiäispäiväksi tai pääsiäispäivän jälkeiseksi sunnuntaiksi, vaalipäivän äänestys järjestetään pääsiäispäivää edeltävänä sunnuntaina. Europarlamenttivaalien vaalipäivän määräytymiseen sovelletaan kuitenkin, mitä 160 §:n 2 momentissa säädetään.

Vaalilain 160 §:n 2 momentissa säädetään, että europarlamenttivaalien vaalipäivä on sinä sunnuntaina, joka sattuu Euroopan unionin neuvoston päättämään nelipäiväiseen torstaista sunnuntaihin kestävään ajanjaksoon kesäkuussa. Jos vaaleja ei voida unionin jäsenvaltioissa järjestää mainitun ajanjakson kuluessa, Euroopan unionin neuvosto määrää vaalipäivän äänestystä varten toisen ajanjakson, jolloin vaalipäivä on tähän ajanjaksoon sattuva sunnuntai.

Europarlamenttivaalien ajankohta määräytyy vaalisäädöksen 76/787/EHTY, ETY, Euratom 10 ja 11 artikloiden nojalla. Vaalisäädöksen mukaan neuvosto voi kuitenkin yksimielisesti siirtää vaalien ajankohtaa enintään kahta kuukautta aiemmaksi tai enintään yhtä kuukautta myöhemmäksi. Vuonna 2014 europarlamenttivaalien ajankohta oli kaksi viikkoa säännönmukaista ajankohtaa aiemmin eli 25. toukokuuta.

4 Asiantuntijakuulemiset

Ministeri Lauri Tarasti kertoi periaatteessa kannattavansa vuoden 2019 vaalien yhdistämistä. Jos vaalien välillä on noin kuusi viikkoa tai muuten lyhyt aika, vaalien järjestäminen voi olla teknisesti hankalaa ja poliittisesti vaikeaa. Tilanne samalle keväälle osuvista vaaleista toistuu vuonna 2029, jolloin samana keväänä olisivat europarlamenttivaalit ja kuntavaalit sekä mahdollisesti maakuntavaalit.

Vaalien yhdistämiseen liittyvänä ongelmana on perustuslain suhde vaalikauden pidentämiseen. Tarasti katsoo, että nyt esillä olevassa tilanteessa eduskuntavaalien siirtäminen kuitenkin voitaisiin toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tähän vaikuttaa merkittävästi myös se, mikäli puolueet ovat asiasta yksimielisiä.

Teknisenä seikkana on otettava huomioon, että siirto vaikuttaa joihinkin vaalilain määräaikoihin. Yhdistäminen vaikuttaa myös vaalirahoitukseen. Huomioon on otettava käytännölliset näkökohdat, kuten EU-puheenjohtajakausi, hallitusneuvottelut ja budjettilmistelujen aikataulu.

Valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen kertoi näkemyksensä, että asiaan liittyy perustuslaillisia ulottuvuuksia, sekä periaatteellisia että käytännöllisiä. Käytännössä työryhmä pohtii eduskuntavaalien siirtämistä myöhemmäksi. Perustuslaki määrittelee eduskuntavaalien ajankohdan. Periaatteellinen kysymys liittyy nykyisen eduskunnan toimikauden pidentämiseen. Vastikään, v. 2010 eduskuntavaaleja myöhennettiin noin kuukaudella. 2010 tarkoituksena oli luoda pysyvä ratkaisu, tällä kertaa on erilainen tilanne, jossa keskeisenä ongelmana on siirron kertaluontoisuus. Istuvan eduskunnan toimikauden pidentäminen ei voi koskaan olla läpihuutojuttu. Perustuslain 2 §:stä johtuu, että valtuutus vaaleissa eduskunnalle annetaan neljäksi vuodeksi, ei sen pidemmäksi ajaksi. Viljanen pitäisi ensisijaisesti kiinni vaalien ajankohdan suhteen vuonna 2010 tehdystä ratkaisusta.

Valtiosääntöoikeuden emeritusprofessori Mikael Hidén totesi, että ongelmallista on europarlamenttivaalien ajankohdan määrittelemättömyys ja se, että päätös asiasta tehdään vasta kesäkuuhun 2018 mennessä. Valtiosääntöoikeudellinen kysymys liittyy vaalien ajankohdan muuttamiseen.

Valtiosääntöoikeudellinen lähtökohta on, että vaalit ovat neljän vuoden välein. Tarkempi ajankohta säädetään tavallisella lailla, mutta muutoksia on aiemmin tehty ainoastaan pysyväisluontoisesti. Nyt olisi kyseessä yhtä kertaa koskeva muutos, jossa on erilainen tilanne kuin silloin, jos kyseessä on pysyvä järjestely. Kyseessä on myös seuraavan eduskunnan toimikauden lyhentäminen. Ei voida ennakoita perustuslakivaliokunnan kantaa, eikä ole ennalta selvää, olisiko muutos hyväksyttävissä.

Kun on kyseessä niin keskeinen asia kuin eduskunnan toiminnan järjestäminen, kovin monia syitä ei voida pitää riittävän painavina oikeuttamaan muutoksia.

Eduskunnan pääsihteeri Maija-Leena Paavolan mukaan eduskunta suhtautui julkisen talouden suunnitelman ja talousarvion valmistelun kannalta kriittisesti edelliseen eduskuntavaalien siirtoon. Myös tähän muutokseen eduskunnan kanta on aikataulullisista syistä kriittinen. Edellisen muutoksen jälkeen on ollut kahdet eduskuntavaalit. Kuuden viikon siirtoa voidaan pitää merkittävänä pidennyksenä. Eduskunta järjestäytyy käytännössä lopullisesti vasta, kun hallitus on muodostettu. Vuonna 2019 ongelmallista on myös syyskaudella 2019 tapahtuva EU-puheenjohtajuus. Olisi tärkeää, että maalla olisi toimiva hallitus hyvissä ajoin ennen puheenjohtajuuskauden alkua. Jo elokuussa 2019 valiokunnilla on vetovastuu useista puheenjohtajuuskauden kokouksista.

Budjettipäällikkö Hannu Mäkinen valtiovarainministeriöstä totesi, ettei budjettiosasto suosittele eduskuntavaalien siirtämistä myöhemmäksi. Budjettivalmistelun aikataulun kiristyminen heikentää valmistelun laatua. EU-puheenjohtajuus on vaativa uudelle hallitukselle, mikä rajoittaa mahdollisuuksia nopeuttaa budjettikäsittelyä. Ei voida ennustaa, minkälainen vuosi 2019 tulee olemaan. Mikäli eduskuntavaalit siirretään, vaikeat budjettilakikokonaisuudet voivat jäädä vuodelta 2020.

Osastopäällikkö, EU-asioiden valtiosihteeri Kare Halonen valtioneuvoston kansliasta toi esiin, että vaalien yhdistäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että hallituksella olisi 1,5 kuukautta vähemmän aikaa puheenjohtajakauden järjestelyihin. Halonen piti epätodennäköisenä, että europarlamenttivaalien ajankohtaa pyrittäisiin aikaistamaan, vaikkakin helluntai voinee vaikuttaa viikon tai kahden verran. Vaaleja ei voida pitää kovin aikaisin, koska Iso-Britannian eroneuvottelut ovat käynnissä. On tärkeä tietää, osallistuuko Iso-Britannia vaaleihin vai onko ero jo astunut voimaan. Päätös vaalien ajankohdasta pitää tehdä 2018 kesäkuussa, jolloin ei todennäköisesti vielä tiedetä Brexitin lopullista ajankohtaa. Hallituksen muodostamisen viivästyminen aiheuttaisi puheenjohtajakauden valmistautumisen kannalta monia ongelmia. Tästä syystä Halonen ei kannata vaalien yhdistämistä.

Yksikön päällikkö, hallitusneuvos Arno Liukko valtioneuvoston kanslian istuntoyksiköstä totesi, että vaalien kertaluontoisen yhdistämisen hyviä puolia olisivat vaaliväsymyksen torjunta ja äänestysprosenttiin vaikuttaminen. Epäilykset liittyvät hallituksen muodostamisen aikatauluun. Monipuoluejärjestelmässä käytännössä hallitusneuvotte- luissa on paljon sovittavaa ja kuukausi on minimiaika hallituksen muodostamiselle.

5 Vaalien toimittaminen toisistaan erillisinä

Työryhmä on selvittänyt työssään vaihtoehtoja vuonna 2019 lähekkäin osuvien eduskunta- ja europarlamenttivaalien varalle. Koska europarlamenttivaalien ajankohta ei ole Suomen itsensä päätettävissä, työryhmä otti lähtökohdaksi sen, että eduskuntavaalien siirtämistä europarlamenttivaalien yhteyteen selvitetään. Tästä johtuen työryhmän pohdittavana on yhtäältä vuoden 2019 vaalien yhdistäminen ja toisaalta vuoden 2019 eduskuntavaalien kertaluontoinen siirtäminen eteenpäin.

Lähtökohtana on, että kummatkin vaalit toimitetaan niiden säännönmukaisina ajankohtina toisistaan erillisinä. Tämän vaihtoehdon hyvinä puolina olisivat vaalisyklin häiriötön kulku ja molempien vaalien saama itsenäinen huomio. Myöskään yhtä aikaa toimitettavien vaalien riskitekijät, kuten äänestäjien mahdollinen osaamattomuus äänestää kahta ehdokasta, eivät olisi läsnä. Toisaalta voidaan arvioida, että koska jatkossa vaaleja toimitetaan jatkossa useammin yhdessä, äänestäjät tulevat harjaantuneemmiksi useampaan äänestystapahtumaan samalla kertaa.

Mikäli vuoden 2019 vaalit järjestettäisiin erillisinä, riskinä olisi europarlamenttivaalien jääminen hallitusneuvottelujen varjoon. Puolueiden kampanjointi kohdistuisi todennäköisesti lähes pelkästään eduskuntavaaleihin, minkä voidaan arvioida heikentävän entisestään europarlamenttivaalien muutoinkin heikkoa äänestysaktiivisuutta. Esimerkiksi vuonna 1999 europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuus oli vain 31,4 %, kun vaalit toimitettiin kesäkuun toisena viikonloppuna kolme kuukautta eduskuntavaalien jälkeen. Eduskuntavaalien äänestysprosentti oli tuolloin 68,3.

Eduskuntavaalien toimittaminen säännönmukaisena ajankohtana tekisi Suomen EUpuheenjohtajakauden valmistelun helpommaksi, koska maalla todennäköisesti olisi uusi hallitus kesään 2019 mennessä. Samoin vuoden 2020 talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman aikataulutus voitaisiin järjestää normaaliin tapaan. Säännönmukaisen vaalisyklin säilyttäminen olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta.

Yhdessä toimitettaviin vaaleihin liittyy riski kampanjateemojen sekoittumisesta ja toisten vaalien jäämisestä julkisessa keskustelussa vähemmälle huomiolle. Vuonna 1996 yhdessä toimitetuista europarlamentti- ja kunnallisvaaleista havaintona oli se, että europarlamenttivaalien kampanjointi oli huomattavasti näkyvämpää kuin kunnallisvaalien kampanjointi ja aiheutti sen, että kunnallisvaaliteemat jäivät vaalikampanjoissa vähälle huomiolle. Tämä puoltaa vaalien toimittamista toisistaan erillisinä.

Vaalijärjestelmän uskottavuuden kannalta eduskunta- ja europarlamenttivaalien toimittamiseen alle kahden kuukauden välein liittyy riskejä. Europarlamenttivaalien kampanjointi tapahtuisi samanaikaisesti hallitusneuvottelujen kanssa ja voisi olla epäselvää, ketkä europarlamenttivaaleissa ehdolla olevat päätyvätkin ministeritehtäviin tai valitsevat kansanedustajuuden.

On oletettavaa, että eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa on samoja ehdokkaita, ja vasta valituksi tullessaan edustajan on päätettävä, kumman paikan hän ottaa vastaan. Mikäli vaalit toimitetaan säännönmukaisina ajankohtina, europarlamenttivaalien ehdokasasettelu päättyy hyvin pian eduskuntavaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen. Tämä on omiaan aiheuttamaan pettymystä äänestäjissä, jos juuri eduskuntaan valitut ovat heti ehdolla Euroopan parlamenttiin.

Jos eduskuntavaalit ovat 14.4. ja europarlamenttivaalit 26.5., vaalipäivien väliin jää 41 päivää. Vaalilain 171 §:n mukaan ehdokashakemus europarlamenttivaaleihin on jätettävä viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää. Mikäli vaalit järjestetään tässä todennäköisessä aikataulussa, europarlamenttivaalien ehdokasasettelu päättyisi päivää ennen eduskuntavaalien tuloksen vahvistamista. Jos vaalit toimitetaan erillisinä ja europarlamenttivaaleja aikaistetaan niin, että ne toimitetaan toukokuun lopussa, voisi olla tarkoituksenmukaista pidentää kertaluontoisesti näiden europarlamenttivaalien ehdokasasettelun määräaika parilla päivällä. Tätä esitettiin myös työryhmämietinnössä Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 31/2014).

6 Vaalien yhdistäminen siirtämällä eduskuntavaaleja kertaluonteisesti

Samalla keväälle osuvat eduskunta- ja europarlamenttivaalit aiheuttavat haasteita kansanvallalle ja edustukselliselle demokratialle. Monet ongelmista olisi ratkaistavissa toimittamalla molemmat vaalit samana ajankohtana. Käytännössä kyseeseen tulisi eduskuntavaalien siirto eteenpäin toimitettavaksi yhdessä europarlamenttivaalien kanssa.

On oletettavaa, että samaan aikaan eduskuntavaalien kanssa toimitettavissa europarlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuus olisi tavallista vilkkaampaa. Tätä olettamusta tukee vuoden 1996 kunnallisvaalien yhteydessä toimitettujen europarlamenttivaalien äänestysprosentti, reilut 60 %.

Vaalien toimittaminen yhdessä säästää vaalien kustannuksia. Yksittäin toimitettavat vaalit maksavat valtiolle noin 15,5 miljoonaa euroa. Yhdistetyt vaalit maksaisivat noin 17 miljoonaa euroa. Lisäksi kuntien työtä säästyisi, kun vaaliviranomaiset tulisi nimitää ainoastaan kertaalleen yhden kevään aikana.

Eduskuntavaalien vaalipäivän siirtäminen merkitsee sitä, että vaalivuonna valtioneulouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmisteluun käytettävissä oleva aika lyhenee merkittävästi, kun talousarvioesitys siihen liittyvine lakiehdotuksineen annetaan eduskunnalle heti syysistuntokauden alussa. Tiukentuva aikataulu edellyttäneen talousarvion valmistelua koskevien käytäntöjen tarkistamista.

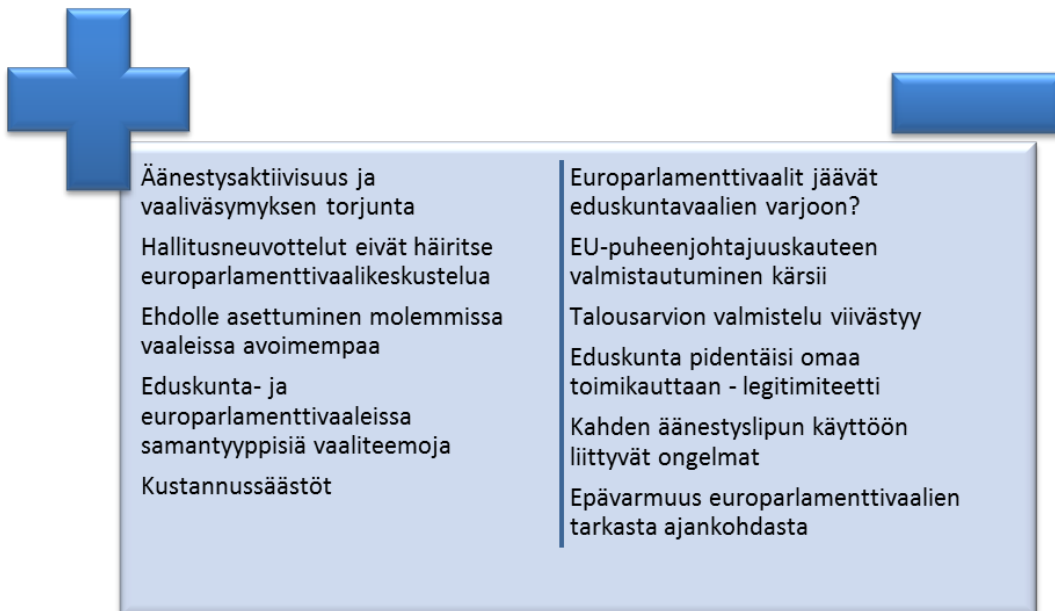
Mikäli eduskuntavaalit toimitetaan loppukeväältä, hallituksen muodostaminen voi olla kesken vielä heinäkuun alussa. Esimerkiksi vuonna 2015 hallitusneuvottelut kestivät noin kuusi viikkoa.

Eduskunta järjestäytyy käytännössä lopullisesti vasta, kun hallitus on muodostettu. Vuonna 2019 ongelmallista on syyskaudella 2019 tapahtuva EU-puheenjohtajuus. Olisi tärkeää, että maalla olisi toimiva hallitus hyvissä ajoin ennen puheenjohtajuuskauden alkua.

Tutkimusten mukaan tiheään osuvat vaalit aiheuttavat vaaliväsymystä ja heikentävät äänestysaktiivisuutta. Valtioneuvoston demokradiapoliittisessa selonteossa Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen (OM, Mietintöjä ja lausuntoja 14/2014) todetaan, että vaalien yhdistäminen olisi toivottavaa. Eduskunta- ja europarlamenttivaalien toimittaminen yhdessä myös vähentäisi puolueille kampanjoinnista aiheutuvia kuluja ja rasitusta. Vaalikampanjoien aktiivisuus vaikuttaa merkittävästi vaalien kiinnostavuuteen.

Jos vaalit toimitetaan yhtä aikaa, äänestäjät voivat arvioida suhtautumistaan ehdokaisiin, jotka ovat ehdolla molemmissa vaaleissa. Jotkut äänestäjät voivat haluta äänestää ainoastaan ehdokkaita, jotka ovat asettuneet ehdolle vain yksissä vaaleissa. Tällöin ehdokkaiden toiminta äänestäjien suuntaan olisi avoimempaa kuin erikseen toimitettavissa vaaleissa. Toisaalta voidaan olettaa, että molemmissa vaaleissa ehdolla olevien osalta joillekin äänestäjille syntyy sekaannuksia. Tämä voi johtaa tavallista suurempaan hylättyjen äänestyslippujen määrään.

Aiempien kokemusten perusteella kahden äänestyslipun käyttö aiheuttaa sekaannusta äänestäjien keskuudessa. Tämä näkyy hylättyjen äänten normaalia suuremmissa määrässä. Toisaalta Suomessa tullaan jatkossa toimittamaan maakuntavaalit muiden vaalien yhteydessä, joten äänestäjät saavat lisää kokemusta kahden äänestyslipun käytössä.



7 Yhdistämisen suhde perustuslakiin

Kansanedustajien ja eduskunnan toimikaudeksi säädetään perustuslain 24 §:n 1 momentissa neljä vuotta. Eduskunnan toimikausi alkaa, kun eduskuntavaalien tulos on vahvistettu, ja jatkuu, kunnes seuraavat eduskuntavaalit on toimitettu. Asiasta on säännös perustuslain 24 §:n 2 momentissa. Näin ollen nykyisen eduskunnan toimikausi muodostuisi säädettäväksi ehdotetun muutoksen takia jonkin verran pidemmäksi kuin se kansanedustajia voimassa olevan lain mukaan valittaessa oli. Ehdotusta on arvioitava perustuslain kannalta.

Eduskuntavaalien ajankohdasta säädetään perustuslain 25 pykälän 4 momentissa olevan sääntelyvarauksen perusteella tarkemmin lailla. Eduskuntavaalien tarkempi ajankohta on siten sinänsä tavallisella lailla säänneltävissä.

Eduskunnan toimikauden pituuteen vaikuttavista vaalilain muutoksista on aiemman perustuslakisääntelyn voimassa ollessa katsottu voitavan säätää tavallisella lailla. Nykyisen eduskunnan toimikausi piteneisi nyt ehdotetun vaalilain tilapäisen muutoksen johdosta enintään vajaalla kahdella kuukaudella. Vaalikauden pidennys olisi siten melko vähäinen.

Kun eduskuntavaalien vaalipäivää siirrettiin maaliskuulta huhtikuulle, perustuslakivaliokunta käsitteli siirtämisen edellytyksiä perustuslain näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 2/2010 vp: ”Perustuslain 24 §:n 1 momentti asettaa vaalikausille nelivuotisen rytmin — ennenaikaisia eduskuntavaaleja koskevin poikkeuksin — mutta se ei säädä vaalikauden pituutta tarkoin neljäksi vuodeksi. Vaalipäivän siirrosta johtuva nykyisen eduskunnan toimikauden pidennys on siinä määrin vähäinen, ettei se ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.”

Työryhmässä kuultujen perustuslakiasiantuntijoiden mukaan eduskuntavaalien siirtäminen esitetyllä tavalla kertaluonteisesti voi olla perustuslain näkökulmasta ongelmallista. Siirron kertaluonteisuudesta seuraa, että vaalien yhdistäminen edellyttää nykyisen eduskunnan toimikauden pidentämistä ja vastaavasti seuraavan eduskunnan

toimikauden lyhentämistä. Istuvan eduskunnan toimikauden pidentämiseen on aina suhtauduttava pidättyvästi.

Työryhmän arvion mukaan kyseessä on vähäiseksi katsottava vaalikauden pidennys. Asia on syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

8 Yhdistäminen käytännössä

Vaalien yhdistäminen voitaisiin toteuttaa käytännössä siirtämällä eduskuntavaaleja europarlamenttivaalien ajankohtaan. Koska europarlamenttivaalien ajankohta määräytyy lopullisesti viimeistään vasta kesäkuussa 2018, eduskuntavaalien siirtämiseen tähtäävää hallituksen esitystä ei ole syytä antaa eduskunnalle ennen tätä ajankohtaa.

Europarlamenttivaalien säännönmukainen ajankohta olisi 9.6.2019, joka on helluntai. Ajankohdan muuttaminen edellyttää neuvostossa kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, mutta onnistui vuonna 2014. Vuonna 2014 vaaleja aikaistettiin säännönmukaisesta ajankohdasta kaksi viikkoa.

Mikäli eduskuntavaalit toimitettaisiin kesäkuussa, vaikutukset valmistautumisessa EU-puheenjohtajuuskauteen ja talousarvioesityksen valmisteluun olisivat merkittävämmät kuin jos vaalit ovat toukokuun puolella. Suomen EU-puheenjohtajuuskausi tulee joka tapauksessa edellyttämään valmistelua jo nykyisellä hallituskaudella nykyisten hallitus-oppositiorajojen ylitse.

Samanaikaisesti toimitettavien vaalien vaalikampanjan kulujen ja tuottojen ilmoittamista koskevien vaali- ja puolerahoituslainsäädännön kohtien muuttaminen tulisi toteuttaa, mikäli vaalit yhdistetään. Sama vaalikampanja palvelee molempia yhdessä toimitettavia vaaleja eikä näitä vaalikampanjoita voida erottaa.

Europarlamenttivaalit osuvat samaan kevääseen kuntavaalien kanssa vuonna 2029 ja jälleen eduskuntavaalien kanssa vuonna 2039, mikäli eduskuntavaalien säännönmukainen rytmi säilyy. Hyvin lyhyelle aikavälille osuvien vaalien toimittamisaikataulu tulee siis mietittäväksi myös tulevaisuudessa. Oikeusministeriön työryhmämietinnössä Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet (31/2014) todetaan, että Suomen pidemmän aikavälin tavoitteena voisi olla europarlamenttivaalien aikaistaminen, jolloin voitaisiin arvioida mahdollisuutta järjestää europarlamentti- ja eduskuntavaalit tai kunnallisvaalit samanaikaisesti niiden osuessa samalle vuodelle.

9 Työryhmän ehdotus

Työryhmä on selvittänyt edellytyksiä vuoden 2019 vaalien yhdistämiseksi.

Työryhmän enemmistö katsoo, että eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit olisi järkevää yhdistää kertaluonteisesti vuonna 2019, mikäli europarlamenttivaalit toimitetaan viimeistään toukokuussa.

Koska asiasta ei ole riittävää parlamentaarista yksimielisyyttä työryhmän keskustelun pohjalta ja koska perustuslakiasiantuntijat pitävät tärkeänä parlamentaarista yksimielisyyttä, esityksellä eduskuntavaalien siirtämiseksi europarlamenttivaalien yhteyteen ei välttämättä ole edellytyksiä. Näin ollen työryhmä jättää oikeusministerin harkittavaksi, onko esitystä vaalien yhdistämisestä tarkoituksenmukaista viedä eteenpäin.

Työryhmän puheenjohtaja:

Puoluesihteeri Jouni Ovaska, Suomen Keskusta r.p.

Työryhmän jäsenet:

Puoluesihteeri Riikka Slunga-Poutsalo, Perussuomalaiset r.p.

Puoluesihteeri Janne Pesonen, Kansallinen Kokoomus r.p.

Puoluesihteeri Reijo Paananen, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.

Puoluesihteeri Joonas Leppänen, Vasemmistoliitto r.p.

Puoluesihteeri Lasse Miettinen, Vihreä liitto r.p.

Puoluesihteeri Fredrik Guseff, Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.

Puoluesihteeri Asmo Maanselkä, Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.



OIKEUSMINISTERIÖ  JUSTITIEMINISTERIET

ISSN 1798-7091 (nid.)
ISSN 1798-7105 (PDF)
ISBN 978-952-259-607-9 (nid.)
ISBN 978-952-259-608-6 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi