

Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6

Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti

Oikeusministeriö, Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-259-940-7

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Parlamentaarisen vaalityöryhmän loppuraportti

Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2021:6		Teema	Mietintöjä ja lausuntoja
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Yhteisötekijä	Parlamentaarisen vaalityöryhmän sihteerit		
Kieli	Suomi	Sivumäärä	82

Tiivistelmä

Parlamentaarisen vaalityöryhmän (20.2.2020–31.12.2021) tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää vaalilain, puoluelain ja lain ehdokkaan vaalirahoituksesta sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja tehdä tarpeelliset muutosehdotukset edustuksellisen demokratian kehittämiseksi. Työryhmän tuli laatia ehdotus kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikärajasta sekä arvioida kansalaisaloitejärjestelmän kehittämistä.

Työryhmä esittää useita muutoksia lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. Esitettäviä muutoksia ovat mm. lain selkeyttäminen kampanjan kulut ylittävän rahoituksen osalta ja jälki-ilmoituksiin liittyvien valvontavaltuuksienvahvistaminen ja VTV:lle annettava mahdollisuus tehostaa uhkasakolla valvontatyötään. VTV:lle annettaisiin vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua aiempaa laajemmin. Työryhmä ehdottaa kampanjatilin käyttöönoton selvittämistä eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa. Siinä tulee varmistaa, että kaikkien ehdokkaiden on mahdollista avata kampanjatilin. Vaalikampanjalle 1500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa.

Työryhmä ei tehnyt ehdotusta vaalijärjestelmän uudistamiseksi, mutta on työnsä aikana läpikäynyt uudistamisen vaihtoehtoja ja katsoo, että vaalijärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoista tulee koota kattava vertailu seuraavaa hallitusohjelmaa varten, jotta eduskunnan lausumassa (EK 14/2015 vp) todettuihin tarpeisiin voidaan vastata. Työssä tulisi pyrkiä laajaan parlamentaariseen konsensukseen ja selvitystyöhön on varattava riittävät resurssit.

Työryhmä esittää jäsenäänestysten pakollisuuden poistamista ehdokasasettelussa.

Työryhmän enemmistö kannatti valmistelun aloittamista EU-kansalaisaloitteen ikärajan laskemiseksi 16 vuoteen. Kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut demokraattinen innovaatio, mutta myös uutta aloitemuotoa olisi syytä selvittää. Kysymystä aloitteiden raukeamisesta olisi syytä tarkastella seuraavan perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

Asiasanat edustuksellinen demokratia, vaalit, suhteellisuus, puoluerahoitus, äänikynnys, vaalijärjestelmät, vaalirahoitus, demokratia, puolueet, kansalaisaloitteet

ISBN PDF 978-952-259-940-7 **ISSN PDF** 2490-1172

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-940-7>

Slutrapport från den parlamentariska valarbetsgruppen

Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:6	Tema	Betänkanden och utlåtanden
Utgivare	Justitieministeriet	
Utarbetad av	Sekreterarna i den parlamentariska valarbetsgruppen	
Språk	Finska	Sidantal 82

Referat

Den parlamentariska valarbetsgruppen (20.2.2020–31.12.2021) hade i enlighet med regeringsprogrammet till uppgift att utreda behoven att utveckla vallagen, partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering (valfinansieringslagen) samt vid behov lagstiftningen om annan politisk verksamhet. Arbetsgruppen skulle också lägga fram behövliga förslag till ändringar för att utveckla den representativa demokratin. I uppdraget ingick dessutom att utarbeta ett förslag till åldersgräns för medborgarinitiativ och europeiska medborgarinitiativ och att bedöma behovet att utveckla systemet för medborgarinitiativ.

Arbetsgruppen föreslår flera ändringar i valfinansieringslagen. De ändringar som föreslås går bland annat ut på att förtydliga lagen i fråga om finansiering som överstiger kostnaderna för valkampanjen, att stärka tillsynsbefogenheterna i anslutning till efterhandsredovisning och att ge Statens revisionsverk möjlighet att med vite effektivisera sitt tillsynsarbete. Statens revisionsverk ska i valfinansieringslagen och partilagen ges rätt att få uppgifter, handlingar, material och handräckning i större omfattning än tidigare. Arbetsgruppen föreslår att man utreder möjligheterna att inrätta ett kampanjkonto vid riksdagsval, Europaparlamentsval och presidentval. I utredningen ska det säkerställas att alla kandidater har möjlighet att öppna ett kampanjkonto. Namnet på den som har gett en valkampanj ett lån på 1 500 euro (800 euro vid kommunalval) eller mer ska offentliggöras.

Arbetsgruppen lade inte fram något förslag till reform av valsystemet, men har under sitt arbete gått igenom olika alternativ och anser att en heltäckande jämförelse av reformalternativen bör sammanställas inför nästa regeringsprogram för att de behov som lyfts fram i riksdagens skrivelse (RSk 14/2015 rd) ska kunna tillgodoses. I arbetet bör man sträva efter ett brett parlamentariskt samförstånd och tillräckliga resurser ska reserveras för utredningsarbetet.

Arbetsgruppen föreslår att man avskaffar kravet på medlemsomröstning i uppställandet av kandidater.

Majoriteten av medlemmarna i arbetsgruppen understödde förslaget om att sänka åldersgränsen för EU-medborgarinitiativ till 16 år. Medborgarinitiativet har varit en lyckad demokratisk innovation, men det finns också skäl att utreda nya former av initiativ. Frågan om när initiativen förfaller bör granskas i samband med nästa grundlagsreform.

Nyckelord representativ demokrati, val, proportionalitet, partifinansiering, spärrgräns, valsystem, valfinansiering, demokrati, partier, medborgarinitiativ

ISBN PDF	978-952-259-940-7	ISSN PDF	2490-1172
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-940-7		

Final report of the parliamentary electoral working group

Publications of the Ministry of Justice, Memorandums and statements 2021:6	Subject	Memorandums and statements
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Group author	Secretaries of the parliamentary electoral working group	
Language	Finnish	Pages 82

Abstract

The task of the parliamentary electoral working group (appointed for the period from 20 February 2020 to 31 December 2021) was, in accordance with the Government Programme, to examine the needs to amend the Election Act, the Act on Political Parties, the Act on a Candidate's Election Funding and, if necessary, any other legislation regarding political activities, and to make any proposals necessary to develop representative democracy. The working group was to draw up a proposal on the minimum age for signing a citizens' initiative and a European citizens' initiative and to assess the need to develop the citizens' initiative scheme.

The working group proposes several amendments to the Act on a Candidate's Election Funding. The proposed amendments include clarifying the Act in respect of funding that exceeds campaign costs, strengthening the supervisory powers related to post-election disclosures, and enabling the National Audit Office of Finland to impose conditional fines to make its supervisory work more effective. Provisions giving the National Audit Office of Finland the right to obtain information, documents, material and executive assistance more extensively than before would be added to the Act on a Candidate's Election Funding and the Act on Political Parties. The working group proposes that a possibility to introduce a campaign account in connection with parliamentary elections, elections to the European Parliament and presidential elections be examined. If introduced, all candidates should be able to open a campaign account. The name of those who lend EUR 1,500 (EUR 800 in municipal elections) or more to an election campaign should be published.

The working group does not propose a reform of the electoral system, but it has examined different options for reforming the system and considers that a comprehensive comparison of the options should be compiled for the purposes of the next government programme, so that the needs identified in the Parliamentary Communication (EK 14/2015 vp) could be addressed. Efforts should be made to achieve a broad-based parliamentary consensus, and sufficient resources should be reserved for this work.

The working group proposes that the mandatory vote by members in the process for nominating candidates be abolished.

The majority of the working group were in favour of starting preparations for lowering the minimum age for signing a European Citizens' Initiative to 16 years. The introduction of the citizens' initiative has been a successful democratic innovation, but the possibilities to introduce a new form of initiative should also be explored. The question of when an initiative shall lapse should be examined in connection with the next constitutional reform.

Keywords representative democracy, elections, relativity, party financing, election threshold, election systems, election funding, democracy, political parties, citizens' initiative

ISBN PDF 978-952-259-940-7 **ISSN PDF** 2490-1172

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-940-7>

Sisältö

1	Johdanto	8
1.1	Työryhmän kokoonpano, toimikausi ja toiminta	8
1.2	Asettamis päätöksen mukaiset tehtävät	10
2	Vaali- ja puolerahoitus	12
2.1	Vaalirahoituksen kerääminen vaalien jälkeen	14
2.2	Kampanja-ajan ja ehdokkaan vaalirahoituksen kohdentumisen selventäminen tilanteessa, jossa ehdokas osallistuu kaksiin eri vaaleihin, joiden kampanja-ajat menevät päällekkäin	15
2.3	Voiko vaalirahoitus ylittää kampanjan kulut?	16
2.4	Tulisiko ainakin isompia lainoja kampanjalle antaneiden nimet julkistaa?	17
2.5	Ulkomailta tuleva vaalirahoitus	18
2.6	Tulisiko julkistettavan tukijan alarajaa laskea oikeushenkilöiden osalta?	19
2.7	Tulisiko ehdokkaiden hoitaa kampanjansa rahoitus erityisen kampanjaa varten perustettavan kampanjatilin kautta (kuntavaaleissa muistiinmerkitsemisvelvollisuus)?	20
2.8	Tulisiko VTV:llä olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla ilmoitusta koskevaa lisätieto- tai selvityspyyntöä, jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisätietopyyntöä sekä mahdollista vertailutietojen antamista?	23
2.9	Tulisiko velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä VTV:lle laajentaa koskemaan myös jälki-ilmoituksia?	25
2.10	Kampanjakatto	25
2.11	Tulisiko VTV:llä olla oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta? Tulisiko VTV:llä olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla vertailutietojen antamista?	27
2.12	Tulisiko VTV:lle antaa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaisissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten?	29
2.13	Tulisiko muulla oikeushenkilöllä kuin puolueella olla samoja velvollisuuksia rahoituksen avoimuuteen kuin puolueella?	30
2.14	Tulisiko ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksut lisätä luetteloon asioista, joita ei pidetä puolueelle annettuna tukena?	31
2.15	Tulisiko edellä mainittuun listaan lisätä myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavonaiset suoritukset (esim. matkakulujen korvaus)?	32

2.16	Tilinpäätösasiakirjojen muutostarpeet	33
2.17	Tulisiko puoluelain velvollisuutta toimittaa tilinpäätösasiakirjoja selkeyttää, kun yhdistys on ollut puolerekisterissä vain osan tilikaudesta?	34
2.18	Tulisiko julkisuuslain sanamuotoa selkeyttää tarkastus- ja valvontasalaisuuden osalta?	35
2.19	Vaalirahoituksen ennakkoilmoitukset	36
2.20	Puoluelain valtionavustuksia koskeva sääntely	39
3	Vaalijärjestelmän toimivuus ja äänestysaktiivisuus	42
3.1	Vaalijärjestelmä.....	42
3.2	Nykyhetken ongelmat.....	44
3.3	Vaalijärjestelmän uudistuksen erilaisia vaihtoehtoja	47
3.4	Työryhmän näkemys	49
3.5	Äänestysaktiivisuus.....	51
3.6	Ns. uuden julkisen tilan rooli poliittisen keskustelun ja vaalikampanjoinnin näkökulmasta	52
3.7	Varuskuntien laitosäänestys.....	54
3.8	Vaalikoneiden rooli ihmisten äänestyskäyttämisen näkökulmasta	55
4	Ehdokkaiden asettamista ja puolueen perustamista koskevan sääntelyn uudistaminen.....	56
5	Kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikäraja sekä aloitemenettelyn kehittäminen.....	58
5.1	Eurooppalainen kansalaisaloite.....	59
5.2	Muut aloitemuodot ja aloitemenettelyn kehittäminen.....	62
6	Muut teemat	65
7	Työryhmän keskeiset ehdotukset.....	66
Liitteet	69

1 Johdanto

Valtioneuvosto asetti 20.2.2020 parlamentaarisen työryhmän, jonka tehtävänä oli pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti selvittää vaalilain, puoluelain ja vaalirahoituslain sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita. Asetuspäätöksen mukainen toimikausi oli 20.2.2020–31.5.2021, mitä jatkettiin valtioneuvoston 27.5.2021 päätöksen mukaisesti 31.12.2021 kuntavaaleista aiheutuneen työryhmän kokoustauon vuoksi.

Työnsä aikana työryhmä on pitänyt yhteensä 14 kokousta. Työryhmään liittyvät materiaalit löytyvät valtioneuvoston hanketietopalvelusta.

1.1 Työryhmän kokoonpano, toimikausi ja toiminta

Työryhmän asettamispäätöksen (20.2.2020) mukaisessa kokoonpanossa työryhmän puheenjohtajana toimi puoluesihteerinä Antton Rönnholm (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.), jäseninä kansanedustaja Jani Mäkelä (Perussuomalaiset r.p., Sannfinländarna r.p.), puoluesihteerinä Kristiina Kokko (Kansallinen Kokoomus r.p.), puoluesihteerinä Riikka Pirkkalainen (Suomen Keskusta r.p.), puoluesihteerinä Veli Liikanen (Vihreä liitto r.p.), puoluesihteerinä Mikko Koikkalainen (Vasemmistoliitto r.p.), puoluesihteerinä Fredrik Guseff (Svenska folkpartiet i Finland r.p., Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.), puoluesihteerinä Asmo Maanselkä (Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.), Mikael Jungner (Liike Nyt r.p., Rörelse.nu r.p.)¹ sekä pysyvinä asiantuntijoina ministeri Lauri Tarasti, vaalijohtaja Arto Jääskeläinen (oikeusministeriö), neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen (oikeusministeriö), johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen (Valtiontalouden tarkastusvirasto), ylitarkastaja Jonna Carlson (Valtiontalouden tarkastusvirasto), professori Kimmo Grönlund (vaalitutkimuskonsortio / Åbo akademi), professori Elina Kestilä-Kekkonen (vaalitutkimuskonsortio / Tampereen yliopisto). Työryhmän sihteereinä ovat toimineet oikeusministeriöstä erityisasiantuntija Laura Nurminen, kokouksissa 1-8 hallitussihteerinä Anna Saarela, kokouksissa 8-10 erityisasiantuntija Laura Peuraniemi ja kokouksissa 11-13 neuvotteleva virkamies Heini Huotarinen.

1 Puolueista käytetään raportissa niistä käytettäviä vakiintuneita nimityksiä.

Alkuperäisen asettamispäätöksen jälkeen Perussuomalaiset vaihtoivat työryhmän jäsenistön puolueensa edustajaksi puoluesihteeriksi Simo Grönroosin (kokoukset 1-10) ja puoluesihteeriksi Arto Luukkasen (kokoukset 11-14). Liike Nyt vaihtoi edustajakseen puoluesihteeriksi Juhani Klemetin (kokoukset 10-14).

Työryhmän kauden pidentämisen yhteydessä työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi lisättiin yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö) ja erityisasiantuntija Laura Nurminen (oikeusministeriö).

Riikka Pirkkalainen toimi työryhmän varapuheenjohtajana toiseksi suurimman hallituspuolueen edustajana. Työryhmässä ei ollut nimettyjä varaedustajia, mutta sovitun käytännön mukaisesti nimetyillä jäsenillä oli mahdollisuus tarvittaessa pyytää toisen henkilön osallistumaan kokoukseen sijastaan. Puolueiden nimeämiä jäseniä kokouksissa sijaistivat hallintopäällikkö Timo Elo (Kristiina Kokon sijaisena kokouksessa 4) sekä Mikko Rekimies (Asmo Maanselän sijaisena kokouksessa 14).

Asettamispäätöksen mukaisesti työryhmä kuuli myös ulkopuolisia asiantuntijoita. Vieraillevina asiantuntijoina kokouksiin osallistuivat hallitussihteeriksi Heidi Alajoki (valtioneuvoston kanslia); erityisasiantuntijaksi Juuso Oilinki (oikeusministeriö); yliopistonlehtori Sami Borg (Tampereen yliopisto / Vaalitutkimuskonsortio); emeritusprofessori Hannu Nurmi; osastopäällikkö Johanna Suurpää (oikeusministeriö); yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson (oikeusministeriö); valtiosihteeriksi Malin Brännkärr (oikeusministeriö); asiantuntijaksi Ari Korhonen (Suomen Kuntaliitto ry) sekä hallitussihteeriksi Mirikka Saarela (ympäristöministeriö).

Loppuraporttiin on kirjattu laajasti työryhmän läpikäymiä kysymyksiä, muutosehdotuksia ja näistä käytyä keskustelua työryhmässä. Tällä on tarkoitus tuoda esiin teemoihin liittyviä näkökohtia ja tukea jatkotyöskentelyä aiheen parissa.

1.2 Asettamispäätöksen mukaiset tehtävät

Työryhmän asettamispäätöksen mukaiset tehtävät olivat:

1. Selvittää vaalilain (714/1998), puoluelain (10/1969) ja lain ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja tehdä tarpeelliset muutosehdotukset.

Erityisesti tuli asettamispäätöksen mukaisesti huomioida:

- a. Seuraavat hallitusohjelmassa mainitut asiat:
 - Uudistetaan ehdokkaiden asettamista vaaleissa koskevia määräyksiä mahdollistamaan nykyistä monipuolisemmin erilaiset demokraattiset päätöksentekotavat siten kuin puolueen säännöissä tarkemmin määrätään;
 - Kehitetään vaali- ja puolerahoituksen ilmoittamista koskevia säännöksiä ja käytäntöjä sen varmistamiseksi, että ilmoitukset antavat oikean kuvan mahdollisia sidonnaisuuksia aiheuttavasta ulkopuolisesta rahoituksesta;
 - Lisätään puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vahvistamalla Valtiontalouden tarkastusviraston oikeutta valvoa ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksia ja saada tätä varten tietoja kolmansilta osapuolilta;
 - Selvitetään keinoja vahvistaa vaalirahoituksen ennakkotietojen ilmoittamista äänestäjille jo ennen vaaleja, helpottaa kampanjatiilin perustamista ja tehostaa lakisääteistä lahjoituskattoa.
- b. Eduskunnan lausuma edelliseltä vaalikaudelta (EK 14/2015 vp):
 - ”Eduskunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynystä ja turvata alueellinen edustavuus.”

- Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2018 vp.) olevat ehdotukset koskien ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa ("Uudet linjaukset tulee tehdä säädösmuutoksina") ja kampanjakatosta ("Valiokunta pitää edelleen selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä. Valiokunta ehdottaa, että hallitus tekee selvityksen asiasta").
 - Valtioneuvoston kanslian oikeusministeriölle 25.1.2019 tekemä aloite puoluelain 9 §:n 1 momentin muuttamisesta siten, että siinä nykyistä yksiselitteisemmin todettaisiin, voiko puolue sopimuksin siirtää saamaansa valtionavustusta myös osakeyhtiölle tai säätiölle.
2. Laatia ehdotus kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen allekirjoittamisen ikäraja nuorten yhteiskunnallisen osallisuuden vahvistamiseksi sekä arvioida tarpeet kansalaisaloitejärjestelmän kehittämiseen myös muilta osin.
 3. Tehdä muut tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset koskien edustuksellisen demokratian kehittämistä.

Työryhmän asettamispäätöksen mukaiset tehtävät käytiin läpi työryhmän ensimmäisessä kokouksessa (12.3.2020) ja työsuunnitelmaan tehtiin muutamia lisäyksiä työryhmän jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden ehdotusten mukaisesti.

2 Vaali- ja puoluerahoitus

Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän tehtävänä oli kehittää vaali- ja puoluerahoituksen ilmoittamista koskevia säännöksiä ja käytäntöjä sen varmistamiseksi, että ilmoitukset antavat oikean kuvan mahdollisia sidonnaisuuksia aiheuttavasta ulkopuolisesta rahoituksesta; selvittää keinoja vahvistaa vaalirahoituksen ennakkotietojen ilmoittamista äänestäjille jo ennen vaaleja, helpottaa kampanjatilin perustamista ja tehostaa lakisääteistä lahjoituskattoa; lisätä puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vahvistamalla Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) oikeutta valvoa ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksia ja saada tätä varten tietoja kolmansilta osapuolilta sekä käsitellä eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämiä ehdotuksia koskien ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa sekä kampanjakattoja.

Oikeusministeriö ehdotti lisäyksenä työryhmän asettamispäätöksessä annettuihin selvitystehtäviin, että työryhmä käsitelisi kansanedustaja Saara Hyrkön kirjallisessa kysymyksessä (KK 37/2020 vp) esiin nostamaa kysymystä vaalirahoituslain päivittämisestä siten, että lahjoitusten muuttaminen jälkikäteen lainoiksi ei heikentäisi vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä ja kansalaisten mahdollisuuksia arvioida mahdollisia ulkopuolisesta rahoituksesta aiheutuvia sidonnaisuuksia. Lisäksi työryhmän pysyvät asiantuntijat Jonna Carlson ja Kaj von Hertzen esittivät VTV:n edustajina useita tarkennuksia ja lisäyksiä käsiteltävään teemaan. Työryhmä kannatti ehdotettujen lisäysten tekemistä teemakokonaisuuteen.

Työryhmä käsiteli vaali- ja puoluerahoitukseen liittyviä aiheita yhteensä neljässä kokouksessa (työryhmän kokoukset 3–6), joista viimeisessä koottiin yhteen työryhmän linjaukset aikaisemmissa kokouksissa käsitellyistä teemoista. Vaali- ja puoluerahoitukseen liittyvien kysymysten käsittelyn pohjana käytettiin useiden asiakohtien osalta Valtiontalouden tarkastusviraston johtavan lainsäädäntöasiantuntijan Kaj von Hertzenin työryhmälle laatimaan muistiotia ”VTV:n ehdotuksia ja huomioita mahdollisista uudistustarpeista vaali- ja puoluerahoitusta koskevassa lainsäädännössä” (13.5.2020). Muistioon oli koottu useita VTV:n valvontakäytännössä esiin nousseita tarkennustarpeita lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009), josta käytetään tässä raportissa jatkossa lyhennettä vaalirahoituslaki. Seuraavissa alaluvuissa on kirjattu työryhmän läpikäymät kysymykset vaali- ja puoluerahoitukseen liittyen, näistä käytyä keskustelua työryhmässä sekä työryhmän linjaukset aiheista.

Työryhmä kuuli vaali- ja puoluerahoituksen kehittämiseen liittyen kokouksissaan ministeri Lauri Tarastia ja erityisasiantuntija Juuso Oilinkia.

Erityisasiantuntija Juuso Oilinki oikeusministeriöstä esitteli työryhmälle kutsuttuna asiantuntijana korruption torjunnan näkökulmia vaali- ja puoluerahoituskysymyksiin. Aihe liittyy korruptionvastaisen yhteistyöverkoston koordinoimaan korruptionvastaiseen strategiaan. Korruptionvastainen yhteistyöverkosto on oikeusministeriön asettama ja koordinoima yhteistyöelin, jonka tehtävänä on edistää korruptiota ennaltaehkäisevää ja korruptionvastaista toimintaa sekä tehdä korruptionvastaiseen toimintaan liittyviä aloitteita.

Työryhmälle pitämässään alustuksessa Oilinki kertoi, että Korruptionvastainen yhteistyöverkosto on painottanut työssään poliittisen toiminnan ja vaikuttamisen olevan keskeinen osa demokratiaa. Korruptionvastaisilla toimilla on siten mahdollisuus parantaa poliittisen toiminnan uskottavuutta ja luotettavuutta kansalaisten suuntaan sekä myös lisätä poliittisen toiminnan ymmärrettävyyttä kansalaisille. Ymmärrettävyyden myötä myös kansalaisten kiinnostus poliittista toimintaa kohtaan voisi kasvaa. Verkosto on työssään nostanut esiin erityisesti esimerkiksi puolueiden paikallisyhdistysten merkitystä vaali- ja puoluerahoituksen avoimuudessa ja valvonnassa ja esittänyt esimerkiksi velvoitetta paikallisyhdistyksille tilinpäätöstietojen julkistamiseen. Lisäksi verkoston mukaan korruption vastaisia toimia vaali- ja puoluerahoituksessa voitaisiin kehittää parantamalla valvovan tahon eli VTV:n toimintaedellytyksiä ja tehostamalla valvontatoimia. Tätä varten VTV:llä tulisi olla tietojensaantioikeus luottolaitoksilta ja muilta relevanteilta kolmansilta tahoilta. Verkosto on myös ehdottanut, että vaalirahoituslakiin lisättäisiin säännös siitä, että kaikissa vaaleissa ehdokkaana oleville henkilöille tulisi avata erillinen pankkitili käytettäväksi vaalitulilinä. Ehdokkaalle vaaleissa käytettäväksi osoitetut lahjoitukset tulisi maksaa kyseiselle vaalitulilille. Vaali- ja kampanjatilin käyttöönotto helpottaisi VTV:n työtä.

Työryhmän pysyvä asiantuntija Lauri Tarasti laati työryhmälle kirjallisen yhteenvedon² huomioistaan vaali- ja puoluerahoitusta koskeviin työryhmän käsiteltävinä oleviin muutoskehdotuksiin. Yhteenvedossa Tarasti esitti näkemyksensä vaalirahoituslainsäädäntöön liitettävän erillisen rikossäädöksen tarpeettomuudesta; huomioita sääntelyn lisäämisen vaikutuksista vaaleissa ehdolle asettumiseen; poliittisen kulttuurin merkityksestä vaalirahoituksen avoimuuteen liittyviin kysymyksiin sääntelyn ohella sekä rahasummien suhteellisuuden huomioimisesta vaalirahoitukseen valvonnan resursoinnissa ja sääntelyssä.

² Tarastin huomio työryhmälle saatavilla työryhmän sivuilla valtioneuvoston hanketietopalvelussa.

2.1 Vaalirahoituksen kerääminen vaalien jälkeen

Lain ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) 2 §:n 1 momentissa on säädetty vaalirahoituksen määritelmästä. Sen mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla kateetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kustannuksia riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Momentin määritelmässä ei kuitenkaan ole otettu selvästi kantaa siihen, milloin vaalirahoitusta voi kerätä. Määritelmän epäselvyys on tullut esiin Valtiontalouden tarkastusviraston valvontakäytännössä.

Työryhmälle aiheesta alustanut Kaj von Hertzen kertoi, että on esiintynyt tilanteita, joissa tukea ehdokkaalle haluttaisiin antaa vaalien ja jopa kampanja-ajan jälkeen. Vaalipäivän jälkeen annettava tuki voi kuitenkin muodostua epäasialliseksi vaikuttamiseksi. VTV:n esityksenä työryhmälle oli, että vaalirahoituksen kerääminen takautuvasti kiellettäisiin siten, että takarajana olisi vaalipäivä. Sen jälkeen kerättävä vaalirahoitus tulisi kerätä ja käyttää seuraavia vaaleja varten. Von Hertzen täsmensi aiheesta käydyssä keskustelussa, että esityksessä ei ole kyse siitä, että kiellettäisiin rahoituksen kerääminen vaalien välillä. Vaalipäivän jälkeen rahoitusta ei vain voitaisi ilmoittaa menneiden vaalien ilmoituksessa, vaan se tulisi käyttää ja ilmoittaa seuraavien vaalien yhteydessä. Tämä sääntö koskisi myös tukiyhdistyksiä, koska niiden keräämä vaalirahoitus ilmoitetaan niin ikään vaalirahoitusilmoituksessa.

Työryhmän käsiteltävänä oli seuraava pohjaehdotus: ”Työryhmä pitää tärkeänä, että rahoitusta saa kerätä myös vaalien jälkeen ja niiden välillä kulloinkin sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Työryhmä esittää, että sääntelyä selkeytettäisiin siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että vaalirahoitusta saisi kerätä kampanja-ajan päättymiseen saakka, eli kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Tämän jälkeen kerättävän rahoituksen katsottaisiin kohdistuvan seuraaviin vaaleihin, joissa ehdokas olisi ehdolla. Mikäli ehdokas ei asettuisi uudelleen ehdolle, tulisi tilanteen mukaan sovellettavaksi muu lainsäädäntö, esimerkiksi vero- ja rahankeräyslainsäädäntö.”

Osa työryhmän jäsenistä korosti, että rahankeräystä ei voi rajoittaa vain vaali aikaan, ja tulkitse ehdotuksen tämän vuoksi ongelmalliseksi. Toisten jäsenten näkemyksen mukaan ehdotus ei rajoittaisi rahan keräämistä vaalien välillä, kunhan se tapahtuisi muun kuin vaalirahoituslainsäädännön mukaisesti. Vaalitutkimuskonsortion asiantuntijaedustajat työryhmässä toivat esiin, että rahan lahjoittaminen vaalipäivän jälkeen on aina jossain määrin ongelmallista ja voi herättää epäilyjä korruptiosta. Työryhmän jäsenet totesivat kuitenkin, että rajan vetäminen vaalipäivään ei ole realistista, koska käytännössä tukien maksatus voi venyä vaalien yli. Työryhmällä oli yhteinen tahtotila, että vaalirahoituksen ilmoittamiseen liittyviä aikarajoja tulisi selkeyttää. Tarkoituksena on selvittää, mihin asti kerätyn rahoituksen voi takautuvasti ilmoittaa menneisiin vaaleihin kohdistuvaksi vaalirahoitukseksi.

Työryhmä kannatti seuraavaa linjausta:

Työryhmä pitää tärkeänä, että rahoitusta saa kerätä myös vaalien jälkeen ja niiden välillä kulloinkin sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Työryhmä esittää, että jatkovalmistelussa selkeytetään vaalirahoituksen raportointiin liittyviä päivämäärärajoja.

2.2 Kampanja-ajan ja ehdokkaan vaalirahoituksen kohdentumisen selventäminen tilanteessa, jossa ehdokas osallistuu kaksiin eri vaaleihin, joiden kampanja-ajat menevät päällekkäin

Vaalirahoituslain 2 §:n 1 momentti sisältää ehdokkaan vaalirahoituksen ja kampanja-ajan määritelmät. Siinä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, kuinka vaalirahoitus jakautuu kahden eri vaalin kampanjoiden välillä, jos kampanja-ajat menevät päällekkäin ja ehdokas osallistuu molempiin vaaleihin.

Nykytilanteessa ehdokas voi VTV:n mukaan käytännössä valita, miten hän jakaa saamansa tuet ja muun rahoituksen kampanjoiden kesken, mikä mahdollistaa jossain määrin lain rajoitusten kiertämisen. Erityisen paljon vaalirahoitussuunnittelun varaa jää, jos ehdokas ei pääse toisesta vaalista läpi (jolloin siitä ei tule ilmoitusvelvollisuutta) ja käytössä on myös ehdokkaan omaa rahaa. VTV:n työryhmälle tekemän ehdotuksen mukaisesti tilannetta voitaisiin selkeyttää joko säätämällä kampanjatilien käyttö pakolliseksi eri kampanjoille tai lisäämällä laissa esitettyjen määritelmien yhteyteen säädöksen asiasta, esim. siten että päällekkäisenä kampanja-aikana tulevat tuet jaetaan puoliksi tai kulujen suhteessa kampanjoiden kesken.

Työryhmän käymässä keskustelussa todettiin, että sääntelyn tarkentamiselle ei nähdä erityisen painavaa tarvetta, koska kaksien vaalien päällekkäinen kampanja-aika on melko harvoin toistuva ilmiö.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Kyse on harvinaisesta ongelmasta, joka on onnistuneesti ratkottu voimassa olevaan lainsäädäntöön tukeutuen myös aikaisemmin. Työryhmä katsoo, että asiaa ei ole tarpeen säännellä.

2.3 Voiko vaalirahoitus ylittää kampanjan kulut?

Vaalirahoituslain 2 § 1 momentin mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Momentissa ei selvästi todeta, voiko vaalirahoitus ylittää kampanjan kulut. Kaj von Hertzen kertoi, että VTV pitää tarpeellisena selkeyttää vaalirahoituslakia siltä osin, onko vaalikampanjan kulut ylittävä rahoitus vaalirahoitusta ja sellaisena ilmoitusvelvollisuuden alaista. VTV:n tulkintakäytännössä kulut ylittävän tuen ilmoittamista edellytetään, mutta vaalirahoituslain sanamuotoa tulisi selkeyttää tältä osin. Lain perusteluissa ja oikeuskirjallisuudessa on todettu, että yli menevä tuki muuttuu ehdokkaan omiksi varoiksi, mutta niissä ei ole yksiselitteisesti sanottu, onko se sitä ennen ilmoitettavaa vaalirahoitusta. Yli menevän rahoituksen hyväksyminen vaalirahoitukseksi mahdollistaa jossain määrin rikoslain lahjontaa koskevien sääntöjen kiertämisen laajentamalla vaalirahoitusstatuksen tuoman suojan omiksi varoiksi muuttuviin varoihin. Kyse on siis lain sanamuodon selkeyttämisestä.

Työryhmän käymässä keskustelussa Kristiina Kokko ja Fredrik Guseff totesivat, että ehdokkaan tulee olla mahdollista kerätä enemmän varoja kuin vaalikampanjan kulut ovat. Keskustelussa todettiin myös, että tukiyhdistyksen keräämät varat muuttuvat yhdistyksen omiksi varoiksi eivätkä ehdokkaan omiksi varoiksi. Veli Liikanen piti keskeisimpänä, että kaikki rahoitus tulee näkyväksi, mutta merkittävän ylijäämän tapauksissa tarvitaan sääntelyn selkeyttämistä, jotta voidaan estää lahjontasääntöjen kiertäminen. Saadun tuen määrä ei ole täsmällisesti ehdokkaan hallittavissa, mutta päätarkoituksena tulisi olla kerätyn rahan käyttäminen vaaleihin. Riikka Pirkkalaisen mielestä lakiin on kirjattava selvästi, että mikäli rahoitus ylittää kampanjan kulut, koko kampanjaan saatu rahoitus on ilmoitettava.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä esittää, että lain sanamuotoa selkeytettäisiin niin, että siitä kävisi selvästi ilmi, että vaalirahoitus voi ylittää kampanjan kulut ja että kampanjan kulut ylittäväkin tuki tulisi ilmoittaa vaalirahoitusilmoituksessa. Jos kulut ovat pienemmät kuin vaalirahoitus, yli jäävä summa voi siirtyä ehdokkaan varoiksi tai jäädä tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle.

2.4 Tulisiko ainakin isompia lainoja kampanjalle antaneiden nimet julkistaa?

Vaalirahoituslain 6 §:ssä on säädetty vaalirahoitusilmoituksessa julkistettavista tiedosta. Pykälän 2 momentissa on säädetty siitä, milloin yksittäinen tuki ja sen antaja on ilmoitettava. Julkiseksi tulon raja on nyt 800 euroa kuntavaaleissa ja 1500 euroa muissa vaaleissa. Sen sijaan vaalikampanjalle lainaa antanutta tahoa ei ole tällä hetkellä velvollisuutta lain mukaan julkistaa, vaikka laina olisi huomattavakin, eikä siihen kohdistu myöskään määrällisiä rajoituksia. Tosiasiassa lainan antaminen tarjoaa VTV:n mukaan mahdollisuuden piilottaa suurella summalla kampanjaa rahoittaneen tahon. Näennäinen laina voidaan antaa myöhemmin kokonaankin anteeksi ilman ilmoitusvelvollisuutta, jos se tehdään vasta kyseisen vaalikauden jälkeen. VTV:n valvontakäytännössä on myös ainakin kerran havaittu tilanne, jossa ilmoitusvelvollinen myöhemmin muutti ilmoitustaan siten, että alun perin tukena ilmoitetussa suorituksessa olikin kyse lainasta, jolloin antaja ei enää ollut julkinen tieto. Jos vaalirahoituksen avoimuutta haluttaisiin lisätä, yksi mahdollinen keino tähän pääsemiseksi olisi säätää myös ainakin suuremmat kampanjan lainoittajat julkisiksi. Tällöin ei myöskään tuen muuttamisella lainaksi olisi vaikutusta julkisuuteen.

Tällä hetkellä kampanjalle lainaa antaneiden nimiä ei tarvitse julkistaa, vaikka laina olisi suurikin. Lainaa eivät koske määrää tai antajaa koskevat rajoitukset, joten lainan avulla voidaan kiertää tuen antajan nimen julkistamista ja muita rajoituksia, koska laina voidaan lopulta antaa anteeksi jopa kokonaan ilman ilmoitusvelvollisuutta, jos se tehdään vasta vaalikauden päättymisen jälkeen. Ainakin yhdessä tapauksessa vaalirahoitusilmoitusta on korjattu pitkän aikaa vaalien jälkeen siten, että tuki muutettiin lainaksi. Jos vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä haluttaisiin lisätä, yksi mahdollinen keino olisi säätää kampanjalle lainaa antaneiden tahojen nimet julkisiksi joko kokonaan tai ainakin suurempien summien osalta. Samalla poistuisi myös motiivi muuttaa tukia lainoiksi rahan antajan nimen vetämiseksi pois julkisuudesta.

VTV:n pohjajamuston mukaista ehdotusta pidettiin työryhmän käymässä keskustelussa perusteltuna ja avoimuutta lisäävänä. Veli Liikanen totesi, että nykyinen käytäntö kaippaa selkeästi korjausta, koska nykyinen käytäntö mahdollistaa vaalirahoituksen piilottamisen lainana ja tuet ovat käännettävissä lainaksi jälkikäteen. Mikko Koikkalainen totesi, että lainaan tai muuhun tukeen tulisi suhtautua samalla tavalla riippumatta siitä, onko se sanottu lainaksi vai lahjoitukseksi. Fredrik Guseff arvioi, että rajanveto tulisi olemaan hankalaa tapauksissa, joissa ehdokas saa lainaa ja merkitsee tämän jälkeen käyttäneensä omia varojaan. Kristiina Kokko ehdotti, että julkistamisen raja voisi olla kuin vaalituen julkistamisen raja. Kokko kysyi täsmennyksenä, koskisiko VTV:n ehdotus myös rahalaitosten myöntämiä lainoja. Kaj von Hertzen täsmensi, että nykyisin lainanantajan nimeä ei tarvitse ilmoittaa riippumatta lainan antaneesta tahosta (yksityishenkilö vs. pankki). Lainsäädäntöä tarkennettaessa voisi harkita, tulisiko ilmoittaa isompien lainojen antajat tai yleiset rahoituslaitokset lainaa antavina tahoina. Heini Huotarinen ehdotti, että mahdollisen uuden sääntelyn voisi muotoilla niin, että rahalaitosten myöntämät lainat tulisi ilmoittaa, mutta ilmoituksessa ei tarvitsi täsmentää, mikä rahalaitos on myöntänyt lainan. Antton Rönholm piti eroa markkinalähtöisen lainan ja tukimuotoisen lainan välillä huomionarvoisena, mistä syystä lainvalmistelussa olisi tarkoituksenmukaista selvittää, tulisiko lainanantajien ja tuenantajien olla ”samalla viivalla”.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä esittää, että ryhdyttäisiin valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaan vaalikampanjalle 1500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Mikäli lainanantaja olisi rahoituslaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on rahoituslaitoksen antama laina.

2.5 Ulkomailta tuleva vaalirahoitus

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:ssä on säädetty vaalirahoituksen rajoituksesta. Kiellettyä on vastaanottaa tukea esimerkiksi ulkomailta muulta taholta kuin yksityishenkilöltä sekä ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Kiellettyä on myös vastaanottaa tukea esimerkiksi tuntemattomalta tai kunnalta, valtiolta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä. VTV:n valvontakäytäntö osoittaa, että näiden kieltojen tahallista tai tahatonta rikkomista esiintyy melko paljon. Asia on yhteydessä lain 6 §:n säädöksen yksittäisen ilmoitettavan tuen rajasta sitä kautta, että nyt useimmat vaalirahoituksen

rajoitusten rikkomiset jäävät piiloon julkisuudelta, kun ne jäävät alle yksittäisen tuen ilmoittamisen rajan. Näin ne eivät näy vaalirahoitusilmoituksissa edes, vaikka asia tulee valvonnassa esiin.

VTV:n mukaan esimerkiksi vuoden 2019 eduskuntavaaleissa eri tahoilta yhteensä saatu vaalirahoitus oli kokonaisuudessaan 9,7 miljoonaa euroa, josta 4 miljoonan euron osalta rahoittaja jäi pimentoon. Tästä summasta 1,6 miljoonaa euroa oli yritysrahoitusta, yksityishenkilöiden lahjoituksia oli 1,4 miljoonaa euroa ja 935 000 euroa oli tullut puolueilta ja puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta. Jos vaalirahoituksen avoimuutta haluttaisiin lisätä, yksi keino tähän voisi olla laskea ilmoitettavan yksittäisen tuen rajaa alemmaksi tai poistaa se muiden kuin yksityishenkilöiden osalta. Tällöin vaalirahoituksen rajoitusten rikkomistapaukset tulisivat useammin esiin ja mahdollisen poliittisen vastuun piiriin ja niiden määrä todennäköisesti vähenisi. Jos yksittäisen tuen ilmoittamisen rajaa muutettaisiin esimerkiksi oikeushenkilöiden osalta laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta, tulisi samanlaista muutosta johdonmukaisuuden vuoksi harkita myös puoluelain puolella 8 c §:ssä ja 9 b §:ssä.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä pitää tärkeänä, että selvitetään, miten pystytään tehokkaasti estämään ulkomailta Suomen vaaleihin kohdistuva vaalirahoituksen keinoin tapahtuva vaalihäirintä ja epäasiallinen vaalivaikuttaminen.

2.6 Tulisiko julkistettavan tukijan alarajaa laskea oikeushenkilöiden osalta?

Valtiontalouden tarkastusvirasto esitti työryhmälle ehdotuksen, että vaalikampanjan tukijan nimen julkistamisen alarajaa laskettaisiin 1500 eurosta oikeushenkilöiden osalta. Kaj von Hertzenin työryhmälle esittämän alustuksen mukaan tukijan nimen julkistamisen alarajan takia jää pimentoon tapauksia, joissa ehdokas on vastaanottanut tukea kielletyiltä tahoilta, kuten julkisyhteisöiltä tai ulkomaisilta tahoilta tietyin poikkeuksin. Kieltojen rikkomista on havaittu melko usein. Esimerkiksi eduskuntavaaleissa 2019 VTV:n arvion mukaan piiloon jäi 4 miljoonaa euroa 9,7 miljoonasta eurosta. Jos vaalirahoituksen avoimuutta haluttaisiin lisätä, yksi keino tähän voisi olla laskea ilmoitettavan yksittäisen tuen rajaa alemmaksi tai poistaa se muiden kuin yksityishenkilöiden osalta.. Luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suoja säilyisi entisellään. Vastaava muutos olisi ehdotuksen mukaisesti tarpeen toteuttaa myös puoluelakiin.

Työryhmän käymässä keskustelussa Kristiina Kokko totesi, että Kokoomus ei tue ehdotusta, koska alaraja on nykyisellään jo niin matala, että se on vaikeuttanut merkittävästi vaalirahoituksen hankkimista. Fredrik Guseff tuki Kokon näkemystä lisäten, että suurin osa ulkomaista tukea vastaanottaneista ehdokkaista on toiminut vahingossa ja että tähän voidaan parhaiten puuttua koulutuksella. Veli Liikanen totesi, että Vihreät ovat valmiita rajan maltilliseen alentamiseen. Jos rajan alentamisesta ei löydy sopua, täytyy löytyä jokin muu keino, jolla estetään se, että kiellettyä rahoitusta jäisi pimentoon. Antton Rönholm totesi, ettei vastusta julkistamisen alarajan laskemista oikeushenkilöiden osalta, mutta pitää hallinnollisen taakan huomioimista tärkeänä. Kristiina Kokko piti mahdollisena säädellä ulkomailta tulevaa tukea tiukemmin, mutta suomalaisiin oikeushenkilöihin ei tulisi soveltaa alemmaa julkistamisrajaa. Riikka Pirkkalainen korosti tarvetta keskittyä VTV:n mahdollisuuksiin tosiasiallisesti valvoa vaalirahoitusta ja siihen, miten voitaisiin lisätä julkista painetta noudattaa sääntöjä.

Työryhmän käsiteltävänä oli seuraava pohjaehdotus:

”Työryhmä pitää tarpeellisena vähentää piiloon jäävän vaalirahoituksen osuutta. Työryhmä ehdottaa julkistettavan tuen alarajan laskemista 1 000 euroon oikeushenkilöiden osalta.” Pohjaehdotusta kannattivat Vihreät, Liike Nyt, Vasemmisto ja SDP, ja sitä vastustivat Perussuomalaiset, Kokoomus, RKP, Keskusta ja KD. Puheenjohtaja totesi, että ehdotuksella ei ole riittävää kannatusta työryhmän jäsenistössä, jotta asiasta voitaisiin linjata.

2.7 Tulisiko ehdokkaiden hoitaa kampanjansa rahoitus erityisen kampanjaa varten perustettavan kampanjatilin kautta (kuntavaaleissa muistiinmerkitsemisvelvollisuus)?

Tällä hetkellä ilmoitusvelvollisilla, ehdokkailla ja ehdokkaan rekisteröimättömillä tukiyhdistyksillä ei ole kirjanpito- tai muistiinmerkitsemisvelvollisuutta vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta. Tältä osin tarkastusvirasto on pitänyt esillä, että erityisesti presidentin, europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen seurantaan voitaisiin asettaa myös muodollisia vaatimuksia. Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaisi esimerkiksi erillisen pankkitilin käyttöä vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen seuraamiseksi. Kunnallisvaalien osalta selkeämmin säädetty muistiinmerkitsemisvelvollisuus

olisi varmasti riittävä. Erillisen pankkitilin avulla ehdokas voi yksinkertaisella tavalla erottaa vaalikampanjansa omasta yksityistaloudestaan. Tämä selkeyttäisi myös tarkastusviraston valvontatehtävää. Edelleen mahdolliset tukijat tietäisivät, että jokaisella ehdokkaalla europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa on erillinen pankkitili, johon tukisuoritukset voidaan antaa. Tarkastusviraston mukaan tämä lisäisi rahoituksen läpinäkyvyyttä entisestään. Vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden valvonta olisi helpompaa ja luotettavampaa, mikäli ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus merkitä kampanjansa kulut ja rahoitus muistiin tai jopa hoitaa kampanjansa rahoitus erityisen kampanjaa varten perustettavan kampanjatilin kautta. Toisaalta myös ehdokkaan olisi tällöin helpompi täyttää laissa säädetyn velvollisuutensa ilmoituksen tekemisestä. Käytännössä tiukemmin määritelty muistiinmerkitsemisvelvollisuus mahdollistaisi tarkastusviraston lähettämien selvityspyyntöjen paremman kohdistamisen. VTV:n arvion mukaan useimmilla ilmoitusvelvollisilla on ehdotuksen mukaisissa vaaleissa jo käytössään kampanjatili, joten ehdotettu velvollisuus ei siinä mielessä enää aiheuttaisi merkittävää lisävaivaa useimmille, mutta yhtenäistäisi menettelytapoja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on ottanut asiaan kantaa mietinnössään TrVM 1/2016. Vastaava toive sisältyy ETYJ:n Suomeen tekemien vaalijärjestelmän arviointikäyntien raportteihin. ETYJ:n mukaan vaalitoiminnan tuottojen ja kulujen ilmoittamistarkkuutta pitäisi edelleen lisätä. Tällöin ulkopuolisilla olisi paremmat mahdollisuudet arvioida ilmoituksen luotettavuutta. Huomioon ottaen muistiinmerkitsemisvelvollisuuden ja velvollisuuden avata kampanjatilin edut vaalirahoitusvalvonnan kannalta sekä näiden menettelyjen käytössä olostu muissa maissa saadut tiedot, tarkastusvirasto ehdottaa, että eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa sekä presidentinvaaleissa ehdokkaille säädettäisiin velvollisuus käyttää erityistä kampanjatiliä, jonne kampanjan rahaliikenne tulisi ohjata mukaan lukien sekä saatu rahoitus että kampanjan kulujen maksaminen. Tili tulisi avata viimeistään rahoituksen keräämisen alkaessa ennen vaaleja ja sen saisi sulkea vasta kun tarkastusviraston vaalirahoituksen valvontatehtävä on päättynyt kyseisen ehdokkaan osalta. Kunnallisvaalien ilmoitusvelvollisille säädettäisiin muistiinmerkitsemisvelvollisuus. Ehdotuksen mukaisestimuistiinpanovelvollisuudesta ja kampanjatilin käyttöä koskevasta velvollisuudesta säädettäisiin uudessa niitä koskevassa pykälässä, mutta vaihtoehtona tälle voisi olla niiden sijoittaminen 8 § 3 momentin yhteyteen tai sen perään uudeksi momentiksi.

Mahdollisesti kampanjatilin käyttövelvollisuutta ja muistiinmerkitsemisvelvollisuutta vastaan puhuvina seikkoina voidaan VTV:n mukaan mainita ainakin, että ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 8 §:n 3 momentissa säädetään jo nyt, että ilmoitusvelvollisen on pyydettyessä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyuden tarkistamisessa. On esitetty, että jo tämän pykälän nykyinen muoto tarkoittaisi tai sisältäisi velvollisuuden rahoituksen muistiin merkitsemiseen. Tarkastusviraston

käsityksen mukaan lainkohdan nyky muodosta ei voi johtaa suoranaista muistiinmerkitsemisvelvollisuutta. Tarkastusviraston selvityspyyntöihinsä ilmoitusvelvollisilta saamat vastaukset osoittavat myös, etteivät nämäkään ole tulkinneet, että heillä olisi jo muistiinmerkitsemisvelvollisuus. Joka tapauksessa rekisteröityinä yhdistyksinä toimivilla tukiyhdistyksillä on jo kirjanpitovelvollisuus. Lisäksi pankeilla on VTV:n mukaan ollut erilaisia käytäntöjä sen suhteen, voiko ehdokkaan tukiyhdistys avata pankkitilin. Käytännössä monilla tukiyhdistyksillä on ollut vaikeuksia saada avattua pankkitiliä, mikä vaikeuttaa kampanjan toteuttamista sekä tulojen ja menojen seuranta. Silti etenkin eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa kampanjatilin käyttö on jo nyt hyvin yleistä. Mahdollisesti pankkitilin käytövelvollisuuden säätämisen yhteydessä pitäisi ehkä säätää myös pankkien velvollisuudesta tarjota sellainen tai luoda jokin valtion hallinnoima mekanismi tilien hallinnointiin. Kampanjatilin käyttöpakkoa koskevia vaatimuksia on jo monen maan lainsäädännössä.

Työryhmän käymässä keskustelussa Mikko Koikkalainen kertoi, että Vasemmistoliitossa on suositeltu ehdokkaille oman erillisen kampanjatilin perustamista. Pankeissa on kuitenkin vaihtelevat käytännöt, onnistuuko erillisen vaalitilin perustaminen helposti ja osassa pankeista voi olla jopa luulo, että ehdokkaille ei saisi avata erillistä vaalitiliä. Koikkalainen totesi, että kampanjarahat erottuvat ehdokkaan henkilökohtaisista varoista. Kuntavaalien kohdalla vaatimus erillisestä kampanjatilista voisi kuitenkin vaikeuttaa uusien ehdokkaiden lähtemistä vaaleihin. Myös Riikka Pirkkalainen ja Veli Liikanen ilmoittivat tukevansa ehdotusta kampanjatilin perustamista muissa kuin kuntavaaleissa. Liikasen mukaan tulisi varmistaa, että kampanjatilin perustaminen on tosiasiallisesti mahdollista kaikille ehdokkaille. Pirkkalainen totesi, että tukiyhdistysten perustaminen ei välttämättä vastaa nykyaikaa, jos ne jäävät muuten nollayhdistyksiksi. Pirkkalainen piti esitystä hyvänä ja tilannetta selkiyttävänä. Myös Asmo Maanselkä piti kampanjatiliiä hyvänä ja myös sitä, että tilin käyttö voisi korvata yhdistyksen. Fredrik Guseff ja Kristiina Kokko ilmoittivat myös tukevansa kampanjatilin käyttöä muissa kuin kuntavaaleissa. Guseff ilmaisi ehdotuksesta käydyssä keskustelussa huolensa pankkien mahdollisesta haluttomuudesta avata tilejä rekisteröitymättömille yhdistyksille. Kokko totesi, että jos velvollisuus tilin avaamiseen säädetään, tulisi varmistaa myös tilin avaamisen mahdollisuus rekisteröitymättömille yhdistyksille. Huotarinen Heini arvioi, että kampanjatilivelvollisuuden kirjaaminen lakiin voisi helpottaa asiointia pankkien kanssa, mutta lainvalmisteluvaiheessa olisi tärkeä käydä keskustelua finanssialan kanssa käytännön järjestelyistä. Mikko Koikkalainen ja Asmo Maanselkä muistuttivat myös, että tulee varmistaa, ettei maksuhäiriömerkinnästä muodostuisi estettä ehdokkuudelle kampanjatilivelvoitteen myötä. Puheenjohtaja Antton Rönholm totesi keskustelun yhteenvedossa, että esitykseen liittyviä käytäntöjä vielä selvitettävä, minkä jälkeen ehdotuksen eteneminen voisi olla mahdollista eikä työryhmän käymässä keskustelussa noussut esiin periaatteellista vastustusta ehdotukselle.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä tukee ajatusta, että selvitetään kampanjatilin käyttöönottoa eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa. Kampanjatilin käyttöönotto edellyttää sen varmistamista, että kaikkien ehdokkaiden on mahdollista avata kampanjatili ja että byrokratia vähentyy.

Linjauspäätöksen yhteydessä työryhmän käymässä korostettiin, että tilin avaamista ei saa asettaa ehdokkuuden edellytykseksi. Jatkovalmistelussa on varmistuttava siitä, että jokaisella ehdokkaalla on kuitenkin mahdollisuus avata tili, vaikka ehdokkaalla olisi esimerkiksi maksuhäiriömerkintä. Jatkossa olisi myös seurattava tarvetta kampanjatilin käyttöönottoon aluevaaleissa. VTV:n Kaj von Hertzen tarkensi, että tarkoituksena ei ole, että kaikkien ehdokkaiden pitäisi perustaa tukiyhdistys, vaan kampanjatili voisi olla myös ehdokkaan itsensä nimissä.

2.8 Tulisiko VTV:llä olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla ilmoitusta koskevaa lisätieto- tai selvityspyyntöä, jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisätietopyyntöä sekä mahdollista vertailutietojen antamista?

Vaalirahoituslain 8 §:ssä säädetään ilmoituksen tekemisestä. Pykälässä on tällä hetkellä kolme momenttia, joista kaksi ensimmäistä koskee vaalirahoitusilmoituksen jättämistä, sen tekemisen tapaa ja määräaikaa. 3 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta antaa tarvittaessa tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistamiseksi. Tähän viimeksi mainittuun kohtaan sisältyy samalla yksi suurimmista tarkastusviraston suorittaman vaalirahoitusvalvonnan rajoitteista. Velvollisuus antaa tarvittaessa selvityksiä ja lisätietoja, jotka ovat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistamiseksi on vain ehdokkaalla, eikä kenelläkään muulla. Näin ollen tarkastusvirastolla ei ole oikeutta vaatia tai saada vertailutietoja ehdokkaan ilmoittamille tukisummille tai kampanjan kustannuksille ehdokkaan tukijoilta tai esimerkiksi ehdokkaan kampanjalle mainoksia myyneiltä mediayhtiöiltä, vaikka sillä olisi aihetta epäillä ehdokkaan ilmoituksen oikeellisuutta.

Lain 10 §:n 3 momentin mukaan tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa ilmoitusvelvollisen täydentämään tai korjaamaan ilmoitustaan vain, jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Tarkastusvirasto on tulkinnut valvontakäytännössään tätä kohtaa niin, että sakon uhan käyttäminen edellyttää tarkastusviraston hallussa olevan yksiselitteisen näytön siitä, että jonkun ilmoitusvelvollisen ilmoitus on olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheellinen tai puutteellinen. Tällaisen näytön saaminen on vaikeaa ja epätodennäköistä ilman oikeutta saada vertailutietoja tukijoilta tai kampanjalle tavaroita tai palveluita toimittaneilta.

Valvontakäytännössä on ollut tapaus, jossa oli vahvoja syitä epäillä ilmoitusvelvollisen ilmoituksen oikeellisuutta. Ilmoitusvelvollinen kuitenkin kiisti kehotettaessa ilmoituksen puutteellisuuden ja kieltäytyi korjaamasta sitä. Tarkastusviraston oli nykyisillä valtuuksilla hyvin vaikea saada käsiinsä näyttö ilmoituksen ilmeisestä virheellisyydestä ja tässä tapauksessa se onnistui suotuisten tapauskohtaisten seikkojen vuoksi. Ilmoitusvelvollinen suostui korjaamaan ilmoitustaan vasta vähän ennen uhkasakon maksuun määräämistä, kun hänelle oli kerrottu, että ensimmäistä uhkasakkoa seuraisi uusia entistä suurempia uhkasakkoja. On osoittautunut, että vaalirahoitukseen kohdistuu vaalien aikaan huomattava kiinnostus median taholta. Tarkastusviraston tiedonsaantioikeuden rajautuessa vain ehdokkaaseen, on mahdollista, että esimerkiksi yksittäisellä mediayhtiöllä on omien laskutustietojensa perusteella tarkemmat tiedot ehdokkaan kampanjan kuluista kuin tarkastusvirastolla. Mikäli tarkastusvirastolle annetaan oikeudet vertailutietojen saamiseen, asianomaisten liikesalaisuuksia ja yksityisyyttä koskevat tiedot voitaisiin turvata riittävästi julkisuuslain salassapitosäännösten avulla.

Myös ETYJ on todennut useasti, että valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi antaa oikeus tarkastaa ja tutkia ehdokkaiden ja puolueiden rahoitustietoja. Kysymys tarkastusviraston mahdollisuudesta hankkia vertailutietoja vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden varmistamista varten on ollut esillä myös eduskunnan tarkastusvaliokunnassa. Monissa muissa maissa vaali- ja puoluerahoitusta valvoville viranomaisille on jo annettu oikeudet vertailutietojen hankkimiseen. Tarkastusviraston IDEA:lta, International institute for democracy and electoral assistance, elokuussa 2019 saaman tiedon mukaan vuonna 2018 Euroopan unionin jäsenmaista 43 %:ssa vaali- ja puoluerahoitusta valvovalla viranomaisella oli oikeus vaatia vertailutietoja muiltakin tahoilta kuin vain valvottavalta.

Tarkastusviraston esityksenä työryhmälle oli, että sillä annettaisi oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta.

Työryhmän jäsenet laajasti kannattivat VTV:n valvontamahdollisuuksien parantamista laajentamalla uhkasakon käyttömahdollisuuksia pohjaesityksen mukaisesti. Työryhmä kävi keskustelua myös vaalirahoituslainsäädännön suhteesta rikoslainsäädäntöön.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä esittää vaalirahoituslainsäädäntöä täsmennettäväksi siten, että VTV:llä olisi mahdollisuus tehostaa uhkasakolla lisätieto- tai selvityspyyntöä sekä jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisäselvitystä.

2.9 Tulisiko velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä VTV:lle laajentaa koskemaan myös jälki-ilmoituksia?

Kampanjaa varten otetun lainan takaisinmaksua koskevan jälki-ilmoituksen osalta ei vaalirahoituslain 11 a §:ssä ole säädetty samanlaisesta velvollisuudesta antaa lisätietoja ja selvityksiä kuin varsinaisen vaalirahoitusilmoituksen osalta on säädetty lain 8 §:n 3 momentissa. Lainsäätäjän pitäessä ilmoituksen ja jälki-ilmoituksen käsitteet kokonaan erillään, ei 8 §:n 3 mom. voi soveltaa jälki-ilmoitukseen. VTV:n mukaan lisätietopyyntömahdollisuuden tulisi olla yhteneväinen.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä kannattaa vaalirahoituslain 11 a §:n sanamuodon tarkistamista niin, että velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä VTV:lle laajennettaisiin koskemaan myös jälki-ilmoituksia.

2.10 Kampanjakatto

Työryhmä käsitteli kysymystä mahdollisuudesta säätää vaalikampanjalle asetettavasta kampanjakatosta. Arto Jääskeläinen alusti työryhmälle aiheesta esittelemällä näkökohtia siitä, tulisiko lainsäädäntöön ottaa sääntelyä ehdokkaan tai puolueen vaalikampanjan sallitusta euromääräisestä ylärajasta (kampanjakatto). Taustaksi aiheesta työryhmälle oli toimitettu 11.12.2017 päivätty muistio, kansainvälinen vertailu ja aihepiiriä koskeva blogikirjoitus³.

3 <https://korruptiontorjunta.fi/blogi/-/blogs/arto-jaaskelainen-pitaisiko-vaalirahoituslainsaadantoon-tehda-muutoksia->

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on nostanut kampanjakaton esiin useamman kerran ja esittänyt, että hallitus selvittäisi kampanjakaton käyttöönoton mahdollisuuksia. Kampanjakatto on ollut esillä aiemmissa vaalirahoituslainsäädännön uudistuksissa, mutta yksimielisyyttä ei ole syntynyt, ja siksi asiaa ei ole edistetty. Yksi vaalirahoituslain tavoitteista on Jääskeläisen mukaan hillitä kampanjakustannusten syntyä, mutta laissa ei ole työkaluja tähän. Kampanjakustannukset ovat nousseet, ja kampanjakatto edistäisi osaltaan ehdokkaiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua vaaleihin. Jääskeläinen totesi, että kampanjakattoon liittyy kuitenkin myös useita ongelmakysymyksiä, joihin tulee suhtautua vakavasti. Esimerkiksi liian alhainen katto voi muodostua ongelmalliseksi ilmaisunvapauden näkökulmasta kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on linjattu, ja toisaalta liian korkea katto ei ole tehokas. Kampanjakattosäätelyn noudattamisen valvontaan liittyy niin ikään monia kysymyksiä.

Työryhmän työssä on tullut esille, että nykyainsäädäntö sisältää mahdollisuuden sopia vaalikohtaisesti ja alueellisesti vapaaehtoisesta kampanjakatosta puolueiden kesken. Näin on toimittu esimerkiksi Turussa kuntavaalien yhteydessä.

Käydyssä keskustelussa Veli Liikanen, Mikko Koikkalainen ja Antton Rönholm suhtautuivat myönteisesti kampanjakatosta säätämiseen, ja toivoivat jatkoselvitystä siitä, millainen malli olisi toimivin kampanjakattoihin liittyvät haasteet huomioiden. Liikanen ja Koikkalainen toivat esiin, että kampanjakustannusten kohoamiseen on löydettävä tehokas ohjauskeino, koska jatkuva kasvu johtaa siihen, että vaaleissa on yhä vaikeampi menestyä ilman varoja. Fredrik Guseff, Simo Grönroos ja Riikka Pirkkalainen suhtautuivat kriittisesti kampanjakattoon ja esittivät huolensa siitä, että kampanjakattosäätelyä todennäköisesti kiertettäisiin esimerkiksi ulkoistamalla kampanjan tekeminen muille toimijoille. Kristiina Kokko totesi, että myös Kokoomus vastustaa kampanjakattoa. Guseff piti suurimpana ongelmana kampanjan tekemisen kalleutta, eikä niinkään sitä, että ehdokkailla on eri kampanjabudjetit. Grönroos totesi, että kampanjakattosäätely vaikeuttaisi uusien kasvojen esiin nousmista politiikassa, ja toivoi lisää kansainvälistä vertailutietoa aiheesta. Kimmo Grönlund totesi, että myös tutkijan näkökulmasta on tärkeä käydä keskustelua kampanjakatosta, vaikka se ei olisikaan kaikkien puolueiden oman edun mukaista. Grönlund totesi, että kampanjakaton vaihtoehtona voitaisiin miettiä vaalijärjestelmän muuttamista, esimerkiksi suljettujen listojen käyttöönottoa. Kaj von Hertzen toi esiin, että kampanjakattosäätely tulisi herkästi koskemaan myös valitsematta jääneitä ehdokkaita, mikä monikertaistaisi VTV:n valvottavien määrän. Kampanjakaton käyttöönotto edellyttäisi lisäresursseja VTV:lle. Tietojen saaminen valitsematta jääneiltä ehdokkailta voisi olla myös käytännössä hankalaa ja johtaa usein uhkasakkoprosesseihin.

Työryhmä käsitteli seuraavia pohjaehdotuksia:

- a. Työryhmä käsitteli kasvaneiden vaalikampanjakulujen ongelmaa ja kampanjakaton käyttöönottoa sen ratkaisuvaihtoehtona. Työryhmä kannattaa asian jatkovalmistelua.
- b. Työryhmä katsoo, ettei kampanjakattoa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelulle ole edellytyksiä.

A-vaihtoehtoa eli jatkovalmistelua kannattivat SDP, Liike Nyt, Vasemmisto ja Vihreät. B-vaihtoehtoa kannattivat RKP, Perussuomalaiset, Kokoomus ja Keskusta. Koska usea puolue on vastustanut jatkovalmistelua, puheenjohtaja tulkitsi, että ei ole edellytyksiä jatkovalmistelun esittämisestä työryhmän yhteisenä kantana. Työryhmän ei-yksimieliseksi näkemykseksi jäi siis vaihtoehto B: Työryhmä katsoo, ettei kampanjakattoa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelulle ole edellytyksiä.

2.11 Tulisiko VTV:llä olla oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta? Tulisiko VTV:llä olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla vertailutietojen antamista?

Vaalirahoituslain 8 §:ssä säädetään ehdokkaalle velvollisuus antaa lisätietoja ja selvityksiä ilmoituksensa oikeellisuudesta. Velvollisuus kohdistuu ainoastaan ehdokkaaseen. Ehdokas voidaan pakottaa uhkasakolla korjaamaan ilmoitustaan vain, jos se on käytännössä todistettu olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Vahvankaan epäilyn tilanteessa VTV:llä ei ole oikeutta saada kampanjalle palveluja tai tavaraa toimittaneilta vertailutietoja ehdokkaan ilmoittamien tietojen todenmukaisuuden varmistamiseksi. Kyseessä on VTV:n mukaan merkittävä valvonnan rajoitus. Työryhmälle pitämässään alustuksessa von Hertzen kertoi, että on esiintynyt tapauksia, joissa ilmoituksen tietoihin on kohdistunut epäilyjä, eikä tarkkoja lukuja ole voitu tarkistaa. Von Hertzenin mukaan nykytilanteessa esimerkiksi mediayhtiöllä voi olla paremmat tiedot kampanjan kuluista kuin valvovalla viranomaisella. Oikeus vertailutietojen saamiseen on ollut esillä ETYJ:n suosituksissa Suomelle ja tarkastusvaliokunnassa.

Valvojan viranomaisen oikeus vertailutietojen saamiseen on jo käytössä 43 %:ssa EU-maista, esim. Irlanti, Espanja. Myös puoluelain puolella VTV:llä on ainoastaan oikeus tarkastaa valvottavien tilinpitoa ja varojen käyttöä. Jos oikeus vertailutietojen saamiseen annetaan, se tulisi toteuttaa samankaltaisena vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa. VTV ehdottaa, että sille annettaisiin oikeus pyytää sellaisia lisätietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen ilmoitusten oikeellisuuden selvittämiseksi, sellaisilta tahoilta, jotka ovat antaneet ehdokkaalle tai puoluelain valvottavalle tukea, lainaa tai toimittaneet palveluita ja tavaroita.

Käydyssä keskustelussa tarkennettiin, että ehdotus ei tarkoittaisi automaattista ilmoitusvelvollisuutta palveluntarjoajille. Antton Rönholm ja Veli Liikanen suhtautuivat myönteisesti ehdotukseen vertailutietojen saamisesta. Liikanen totesi, että VTV:n oikeus vertailutietojen saamiseen on suoraan mainittu hallitusohjelmassa, ja että tavoitteen edistämiseen tulisi löytää toinen keino, jos tämä ehdotus ei saa kannatusta. Mikael Jungner totesi, että ehdotuksella ratkotaan ongelmaa, että häikäilemätön ehdokas saattaa olla piittaamatta vaalirahoitukseen liittyvistä säännöistä. Pelkkä tietojensaantioikeus kolmansilta osapuolilta poistaisi mahdollisuuden olla välittämättä annettujen tietojen oikeellisuudesta. Fredrik Guseff totesi, että kyseessä on iso kysymys, jossa laajennettaisiin merkittävästi VTV:n toimivaltaa. Oikeus vertailutietojen saamiseen voi olla tarpeen joissakin tilanteissa, mutta on syytä harkita tarkkaan, kuinka laajasti ja missä tilanteissa. Simo Grönroos nosti esiin, voisiko oikeus vertailutietojen saamiseen johtaa siihen, että jokin palveluntarjoaja ei halua tarjota palveluita tietyille puolueille. Hän totesi, että yksityisyydensuoja on tärkeää myös poliittisessa maailmassa. Timo Elo [Kokon sijaisena aihetta käsittelevässä keskustelussa] piti ehdotusta erittäin ongelmallisena ja lain hengen vastaisena. Hän totesi, että vaalirahoituksesta vastaavat ehdokkaat, eivät lahjoittajat tai palveluntarjoajat.

Työryhmä kokoomusta lukuun ottamatta kannattaa seuraavaa linjausta:

Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää VTV:n oikeutta saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta. Jatkovalmistelussa on huomioitava, että VTV:n oikeuden tulee kohdistua vertailutietoihin yksittäistapauksissa, ja sen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. VTV:llä tulee olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla pyyntöä vertailutietojen saamiseksi.

2.12 Tulisiko VTV:lle antaa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten?

VTV:n mukaan virasto tarvitsee vaali- ja puoluelain valvontatehtäviä varten merkittävästi apua muilta viranomaistahoilta, esimerkiksi ilmoitusvelvollisten osoitteita Digi- ja väestötietovirastolta, valvottavien sääntöjä ja muita rekisteritietoja Patentti- ja rekisterihallitukselta, haastemiespalveluita käräjäoikeuksilta, jäljennöksiä lehdistä kansalliskirjastolta. VTV:lle on säädetty laissa VTV:stä hyvin laajat oikeudet tietojen ja virka-avun maksuttomaan ja viivästyksittömään saamiseen muilta viranomaisilta. Ainakin osa näistä oikeuksista on kuitenkin muotoiltu niin, että ne koskevat tilannetta, kun viranomainen on itse VTV:n tarkastettavana. Siten ne eivät koske tilannetta, jossa viranomaista itseään ei tarkasteta tai kyseessä olevaa viranomaistehtävää hoitaa valtionhallinnon ulkopuolinen taho kuten kansalliskirjasto, joka kuuluu Helsingin yliopistoon. Esimerkiksi haastemiespalvelua tarvittiin vuoden 2017 kunnallisvaaleissa 273 kertaa, joten kyseessä on merkittävä asia. VTV ehdottaa, että vaalirahoituslakiin ja puoluelakiin lisättäisiin samankaltaiset pykälät VTV:n oikeudesta saada muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta viivästyksettä ja maksutta sellaisia tietoja, asiakirjoja ja palveluita virka-apuna, jotka ovat tarpeen VTV:lle näissä laeissa säädettyjen valvontatehtävien hoitamiseksi, kuin jo on käytössä VTV-laissa koskien VTV:n valtiontalouden tarkastustehtävää. Muutoksella varmistettaisiin, ettei puoluelaissa ja vaalirahoituslaissa säädetyn valvontatehtävän suorittaminen jää riippuvaiseksi taloudellisista resursseista tai oikeuksista.

Keskustelussa esitettyä muutosta pidettiin mahdollisena eikä sitä vastustettu. Todettiin, että muiden viranomaisten näkemykset asiaan voidaan selvittää viimeistään lausuntokierroksen yhteydessä.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä esittää, että VTV:lle annettaisiin vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten.

2.13 Tulisiko muulla oikeushenkilöllä kuin puolueella olla samoja velvollisuuksia rahoituksen avoimuuteen kuin puolueella?

Työryhmälle pitämässään alustuksessa Von Hertzen kertoi, että puoluelain tukeen ja kampanjakuluihin liittyvät velvollisuudet ja rajoitukset koskevat nyt vain rekisteröityä puoluetta. Esimerkiksi Liike Nyt on osoittanut esimerkillään, että politiikkaan ja vaaleihin voi tulla mukaan toimija, joka ei ole rekisteröitynyt puolueeksi ja jota nämä velvoitteet eivät koske, edes vaikka se itse haluaisi. Liike Nyt on sittemmin rekisteröitynyt puolueeksi, mutta tilanne voi toistua tulevaisuudessa jonkun muun kohdalla. Asian voi nähdä ainakin kahdesta näkökulmasta: Toisaalta nykytilanne mahdollistaa politiikkaan osallistumisen ilman rajoituksia tuen ottamiseen eikä toimijan tarvitse julkaista tietoja kampanjakuluista ja rahoituksestaan, jolloin se on puolueeksi rekisteröimättömiä koskeva aukko lainsäädännössä. Lisäksi kaiken puoluelain sääntelyn kohdistumisen vain puolueisiin voi nähdä korostavan puolueiden asemaan politiikan keskeisenä toimintayksikkönä. VTV:llä ei Von Hertzenin mukaan viranomaisena ole asiaan kantaa, mutta se haluaa kiinnittää työryhmän huomiota asiaan, jotta työryhmä voisi todeta, onko nykytila hyvä vai halutaanko siihen muutosta.

Työryhmä keskusteli siitä, minkälaisella lainsäädäntöratkaisulla voitaisiin turvata se, että puolueen lailla toimivia yhteisöjä koskisivat samat velvoitteet kuin puolueita. Käydyssä keskustelussa pidettiin todennäköisenä, että tapaukset, joissa yhteisö toimii puolueen tavoin pyrkimättä puolueeksi, jäävät harvinaiseksi.

Työryhmä kannatti seuraavaa linjausta:

Työryhmä on käsitellyt kysymystä siitä, onko tarpeen ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaan puolueen tavoin toimivalla oikeushenkilöllä olisi puolueen tavoin velvollisuuksia rahoituksen avoimuuden suhteen. Työryhmän näkemyksen mukaan puolueita koskevien velvoitteiden soveltamisalassa ei ole sellaisia ongelmia, jotka edellyttäisivät lainvalmisteluun ryhtymistä.

2.14 Tulisiko ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksut lisätä luetteloon asioista, joita ei pidetä puolueelle annettuna tukena?

Puoluelain 8 §:n 2 momentti sisältää puolueelle tai puolueyhdistykselle annettavan tuen tarkan määritelmän. Olennainen osa tätä määritelmää on momenttiin kuuluva kuusikohmainen luettelo asioista, jotka lainsäätäjä on halunnut sulkea tuen käsitteen ulkopuolelle. Esimerkiksi luettelon 2 kohdassa asioiksi, joita ei pidetä tukena, on säädetty puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyvät suoritukset.

VTV:n mukaan useilla puolueilla on vakiintuneena tapana kerätä luottamustoimiin valittujen henkilöiden kokouspalkkioista niin sanottuja luottamushenkilömaksuja tai kansanedustajamaksuja. Tämä tapa on tullut esiin myös puoluerahoituksen valvontakäytännössä. Luottamushenkilömaksu on rahamääräinen suoritus yksityishenkilöltä puolueelle, joten tässä suhteessa se on momentin alkupuolen määritelmän mukaista tukea. Tarkastusvaliokunta on kuitenkin lausunut pitävänsä luottamushenkilömaksuja momentin sisältämän ei tueksi katsottavien asioiden luettelon 2 kohdan mukaisena puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyvänä suorituksena. VTV:n mukaan puoluelain 8 §:n 2 momentin voimassa olevan sanamuodon ja sen perustelujen valossa luottamushenkilömaksujen asema ei ole selvä. Pykälän sanamuodon tavanomaisen järjestötoimintaan kuuluvat suoritukset voi VTV:n mukaan hyvin ymmärtää niin, että niillä tarkoitettaisiin niin yleisiä ja tavanomaisia suorituksia, että niitä esiintyy kaikenlaisessa järjestötoiminnassa eikä vain puolueissa ja puolueyhdistyksissä. Näin ajateltuna luottamushenkilömaksu ei olisi tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluva suoritus vaan pikemminkin tukea puolueelle.

Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen voisi VTV:n mukaan nähdä tukevan enemmän jälkimmäistä tulkintaa, mutta kovin selvästi ne eivät asiaan tuo valoa. Jos halutaan luottamushenkilömaksujen jäävän tuen käsitteen ulkopuolella, oikeudellisesti moitteettomin tapa päästä tähän olisi muuttaa puoluelain 8 §:n 2 momenttia siten, että luottamushenkilömaksujen jääminen tuen käsitteen ulkopuolelle olisi yksiselitteistä. Myös tarkastusvaliokunta on ottanut kantaa sen puolesta, että asia tulisi ratkaista lainsäädännön keinoin (TrVM 1/2018 vp.). Monilla puolueilla on ollut käytäntönä kerätä puolueen listoilla vaaleissa ehdokkaana olevilta myös niin sanottua ehdokasmaksua, jolla katetaan osittain puolueen kampanjakuluja. Tarkastusvaliokunta on ehdottanut, että ehdokasmaksuja ei tulisi pitää tukena puolueelle (TrVM 1/2018(K 19/2017 ja K 1/2018)). Lisäksi myös ehdokasmaksut olisi tässä yhteydessä luontevaa lisätä puoluelain 8 §:n 2 kohdan luetteloon asioista, joita ei pidetä tukena.

Esitystä kannatettiin laajasti työryhmän käymässä keskustelussa. Asmo Maanselkä tiedusteli, miten ehdotus vaikuttaisi kansanedustajien verovähennyksiin ja Antton Rönholm toivoi tätä selvitettäväksi valmistelussa.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä esittää, että puoluelain luetteloa asioista, joita ei pidetä tukena, täsmennettäisiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämällä tavalla niin, ettei ehdokas-, luottamus henkilö- ja kansanedustajamaksuja pidettäisi puolueelle annettuna tukena. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko tarvetta asettaa näille tuen ulkopuolelle jääville maksuille kohtuullinen yläraja.

2.15 Tulisiko edellä mainittuun listaan lisätä myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset (esim. matkakulujen korvaus)?

VTV:n valvontakäytännössä on toistuvasti havaittu tilanteita, joissa puolueiden jäseniä on käynyt esim. EU-instituutioissa tai Pohjoismaiden neuvostossa, ja puolue on saanut näiden instituutioiden sääntöjen mukaisia korvauksia matkakuluista. Erät täyttävät kuitenkin puoluetuen määritelmän ja ulkomailta tulevana ne olisivat kiellettyä tukea. Von Hertzen totesi, että ulkomaisen tuen kiellolla ei oletettavasti ole lähtökohtaisesti tarkoitettu tämän tyyppisiä eriä, joihin ei liity pyrkimystä asiattomaan vaikuttamiseen. Sen vuoksi VTV ei näe estettä niiden lisäämiselle omaksi kohdaksi puoluelain 8 §:n 2 momentin luetteloon eristä, joita ei pidetä tukena. Sopiva muotoilu voisi olla: "EU-instituutioiden ja muiden kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvia eriä." Näin se rinnastuisi momentin 6 kohdassa jo olevaan valtion ja kunnan talousarvioon perustuvia eriä koskevaan poikkeukseen. Pelkän tulkinnan keinoin näitä eriä ei VTV:n mielestä voi voimassa olevan lain nojalla olla tulkitsematta tueksi. Lainmuutos tarvitaan, jos niitä ei haluta pitää tukena. VTV:n ehdotus sai työryhmän jäseniltä tukea.

Käydyssä keskustelussa esiin nousi myös kysymys ns. läpilaskutettavien erien roolista vaali- ja puoluerahoituksen kannalta ylipäätään. Läpilaskutuserien kohtelua vaali- ja puoluerahoituksena pidettiin ongelmallisena. Simo Grönroos piti tärkeänä, että ulkomailta tulevien rahavirtojen osalta voitaisiin tarkasti seurata esimerkiksi sitä, missä ehdokkaat ovat käyneet lobattavana. Heini Huotarinen totesi työryhmässä käydyssä keskustelussa, että vaali- ja puoluelainsäädännön tarkastamista valmistellut työryhmä käsitteli kysymystä vuonna 2015, jolloin tulkittiin, että tarkastusvaliokunnan esiin ottamat tilanteet liittyvät ennen muuta avustuksiin, jotka myönnetään kustannusperusteisesti menojen korvaamiseen. Työryhmän mukaan tarkoituksena lainmuutoksissa ei ole ollut sulkea pois tämänkaltaisia suorituksia, vaan niiden voitaisiin katsoa olevan tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvia käyvän arvon mukaisia suorituksia. Työryhmä katsoi, että valtioiden välisten kansainvälisten järjestöjen talousarviosta maksettua avustusta matka- ym. kuluihin ei tulisi pitää kiellettynä tukena.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä tukee ajatusta, että puoluelain luetteloon asioista, joita ei pidetä puolueelle annettuna tukena, lisättäisiin myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset, kuten matkakulujen korvaukset. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että sääntely on tarkkarajaista ja esimerkiksi muut vastaavat järjestöt ja tavanomaiset suoritukset on määritelty riittävän yksityiskohtaisesti.

2.16 Tilinpäätösasiakirjojen muutostarpeet

Puoluelain 9 d §:ssä säädetään niistä tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen liittyvistä asiakirjoista, joita puolueen, avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen ja lähiyhteisöksi ilmoitetun yhteisön tai säätiön täytyy toimittaa. Pykälän 1 momentissa on säädetty niistä asiakirjoista, jotka puolue toimittaa tarkastusvirastolle, ja niistä asiakirjoista, jotka avustuspäätöksessä mainittu yhdistys toimittaa puolestaan puolueelle. Pykälän 2 momentissa on säädetty niistä asiakirjoista, jotka puolueen lähiyhteisöksi ilmoitettu yhteisö tai säätiö toimittaa tarkastusvirastolle. Kaikkien edellä mainittujen tahojen toimitettavaksi määrättyjen asiakirjojen luetteloissa mainitaan tilintarkastuskertomus, mutta ei toiminnantarkastuskertomusta.

Kyseisten puoluelain pykälien säätämisen jälkeen muun muassa yhdistyslakia ja tilintarkastuslakia on muutettu siten, että osalla yhteisöistä voi olla tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastaja tai tilintarkastajan ohella toisena tarkastajana toiminnantarkastaja. Puoluelain 9 c §:stä toki seuraa, että 9 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta saavalla puolueella ja avustus päätöksessä tarkoitettua yhdistyksellä, puolueen lähiyhteisöksi ilmoitetulla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sellaisella yhteisöllä ja säätiöllä, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, on oltava tilintarkastaja. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan sulje pois sitä, että osalla edellä mainituista tahoista voi olla toisena tarkastajana tilintarkastajan lisäksi toiminnantarkastaja. Puoluelaista johtuva velvollisuus nimenomaan tilintarkastajan käyttöön ei myöskään koske sellaista puoluetta, joka ei saa puoluelaissa tarkoitettua avustusta. Tarkastusviraston valvontakäytännössä onkin esiintynyt tilanteita, joissa ilmoitusvelvolliset ovat toimittaneet tilintarkastuskertomusten ohella toiminnantarkastuskertomuksia.

Tarkastusvirasto teki työryhmän käsiteltäväksi ehdotuksen, jonka mukaan puoluelain 9 d §:ää muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin mahdollisuus, että tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen velvoitetuilla voi olla tilintarkastajien ja tilintarkastajien ohella toiminnantarkastajia ja toiminnantarkastuskertomuksia. Koska puoluelaista ei seuraa velvoitetta toiminnantarkastajan nimeämiseen eikä kaikilla ilmoitusvelvollisilla ole toiminnantarkastajaa, velvollisuus toimittaa toiminnantarkastuskertomus rajattaisiin koskemaan niitä tapauksia, joissa toiminnantarkastaja on nimetty ja toiminnantarkastuskertomus laadittu.

Työryhmällä ei ollut vastalauseita VTV:n ehdottamaan muutokseen. Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä kannattaa kirjanpito- ja tilintarkastuslainsäädännön muutoksista johtuvien päivitystarpeiden tekemistä puoluelakiin.

2.17 Tulisiko puoluelain velvollisuutta toimittaa tilinpäätösasiakirjoja selkeyttää, kun yhdistys on ollut puolerekisterissä vain osan tilikaudesta?

VTV:n valvontakäytännössä on katsottu, että velvollisuus asiakirjojen toimittamiseen koskee koko sitä aikaa, joka puolerekisterissä ollaan. Koska tilinpäätöksestä ei voi irrottaa muutaman kuukauden osuutta, on edellytetty, että tilinpäätösasiakirjat on toimitettava myös koskien sellaista tilikautta, jona puolerekisteriin on tultu tai siitä lähdetty. Puoluelain sanamuoto ei kuitenkaan ole varsinkaan puolerekisteristä kesken tilikauden lähtevän

osalta yksiselitteinen, koska säännös on muotoiltu niin, että ”Puolue toimittaa...”. Puolue-rekisteristä poistettu tai poistunut organisaatio ei kuitenkaan enää ole puolue. VTV ehdottaa, että lakia selkiytettäisiin lisäämällä maininta, että velvollisuus tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen koskee myös sellaista tilikautta, josta osa on oltu puolue-rekisterissä. Käydyssä keskustelussa kukaan työryhmän jäsen ei vastustanut ehdotusta, vaikkakin todettiin, että kyseessä lienee melko harvinainen tilanne.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä kannattaa sääntelyn selkeyttämistä siltä osin kuin se koskee puolue-rekisteristä kesken tilikauden poistetun yhdistyksen velvollisuutta toimittaa VTV:lle tilinpäätösasiakirjoja.

2.18 Tulisiko julkisuuslain sanamuotoa selkeyttää tarkastus- ja valvontasalaisuuden osalta?

Julkisuuslain ns. tarkastussalaisuutta koskevaan salassapitoperusteeseen lisättiin vaalirahoituslain uudistuksen yhteydessä vaalirahoituksen peruste. VTV:n käsityksen mukaan tarkoituksena oli, että asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain nojalla valtionalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista olisivat salassapidettäviä ilman muita ehtoja. Pykälän sanamuoto jäi kuitenkin tulkinnanvaraiseksi pykälän vanhemman osan lopussa olevan salassapitoa lieventävän sivulauseen vuoksi. Tämä epäselvyys ilmenee erilaisina tulkintoina oikeuskirjallisuudessa, jossa asiasta on esitetty kaksi eri kantaa. Julkisuuslain vaalirahoitusta koskeva salassapitoperuste on säädetty nimenomaan vaalirahoituslainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Valvontakokemuksen perusteella vaalirahoitusilmoitusten tausta-aineiston pysyminen luottamuksellisena on ilmoitusvelvollisille merkityksellistä.

Työryhmässä käydyssä keskustelussa työryhmän sihteerit kertoivat keskustelleensa kysymyksestä oikeusministeriön julkisuuslakiasiantuntijoiden kanssa. Hallitusohjelmaan on kirjattu julkisuuslain uudistustarve, jota valmistelemaan on tarkoitus asettaa työryhmä. VTV:n esiin nostama julkisuuslain selkeytystarve voitaisiin ottaa käsittelyyn julkisuuslakia uudistavassa työryhmässä. Huomioon ottaen vielä julkisuuslakiasiantuntijoiden julkisuusmyönteisen tulkintavan, VTV pitää toivottavana vaalityöryhmän kannanottoa sen puolesta, että kohtaa tulisi selkiyttää salassapidon varmistavaan suuntaan, vaikka muutosehdotus

tehtäisiin jossain muussa julkisuuslakia käsittelevässä työryhmässä. Esitystä pidettiin kannatettavana ja sen toivottiin edistyvän julkisuuslakityöryhmän käsittelyssä.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä kannattaa julkisuuslain tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevan sanamuodon selkeyttämistä siten, että selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Tämä muutos on tarkoituksenmukaista toteuttaa julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.

2.19 Vaalirahoituksen ennakoilmoitukset

Työryhmän toimeksiannossa oli annettu tehtäväksi selvittää keinoja vahvistaa vaalirahoituksen ennakkotietojen ilmoittamista äänestäjille jo ennen vaaleja. Heini Huotarinen alusti aiheesta työryhmälle kertoen, että puolueet käyttävät lainsäädännössä olevaa mahdollisuutta tehdä vaalirahoituksen ennakoilmoitus eri tavoin. Kevään 2019 eduskuntavaaleissa vajaa puolet ilmoitusvelvollisista jätti vapaaehtoisen ennakoilmoituksen. Puolueiden väliset erot ilmoittamisessa ovat merkittäviä (jakauma 0–75 %). Myös se, minkälaista tietoa ennakoilmoitukset vaalirahoituksesta antavat, vaihtelee. Keskimäärin ennakoilmoitusten ja varsinaisten ilmoitusten ero oli 4065 euroa (n. 10 %). Eron suuruudessa on kuitenkin merkittävää hajontaa. Yhdessä ilmoituksessa luvut olivat täsmälleen samat. Huotarinen totesi, että ennakoilmoitusten pakollisuuden puolesta puhuu se, että vaalirahoitus voi vaikuttaa äänestyspäätökseen ja tästä näkökulmasta rahoitusta koskevat tiedot ovat relevantteja nimenomaan ennen vaaleja. Vapaaehtoiset ilmoitukset ovat lyöneet läpi hyvin, joten siinä mielessä pakollisuus olisi luonteva seuraava askel. Toisaalta nykymallia tukee, että vapaaehtoisuuskin vaikuttaa toimivan hyvin.

Kuntavaaleissa olisi vaikea toteuttaa pakollisuus. Pakollisuuteen liittyy myös haastavia kysymyksiä ratkottavaksi. Jos velvollisuus koskisi toteutuneita kuluja, pitäisi ratkaista, mikä hetki olisi oikea ilmoitukselle ja mitä tulisi tehdä, jos tilanne muuttuisikin heti ilmoittamista seuraavana päivänä. Jos ennakoilmoitusten pakollisuutta haluttaisiin edistää, Huotarinen totesi, että helpointa olisi aloittaa europarlamenttivaaleista tai presidentinvaalista, koska niissä on vähemmän ehdokkaita. Keskeinen kysymys ratkaistavaksi olisi, koskisiko velvollisuus suunnitelmaa, arviota vai johonkin pisteeseen mennessä toteutuneita kuluja. Lisäksi tulisi harkita sääntelyn valvonta ja mahdolliset sanktiot. Huotarinen toi myös esiin, että pohdittaessa ennakoilmoitusten vahvistamista voitaisiin asiaa lähestyä myös

muista näkökulmista. Ennakoilmoitukset perustuvat nykyisellään arvioon, ja olisi mahdollista selvittää rahoituksen ilmoittamista toteutuman perusteella sitä mukaa, kun sitä saadaan ja käytetään. Työryhmän käsiteltäväksi ehdotettiin seuraavia kysymyksiä: Miten vaalirahoitusilmoitukset olisivat paremmin hyödynnettävissä ennen vaaleja? Voisiko ilmoitusten havainnollisuutta parantaa esimerkiksi infografiikan keinoin? Voisiko ennakoilmoitusten oikeellisuuden varmentamiseen olla olemassa keinoja siitä huolimatta, että ilmoitukset ovat vapaaehtoisia?

Aiheesta käydyssä keskustelussa Fredrik Guseff totesi vierastavansa ennakoilmoituksen pakollisuutta, koska vaalirahoituksen tilanne muuttuu vaalikampanjan aikana, ja ennakoilmoituspakko voisi johtaa siihen, että joku esittäisi väitteitä tahallisuudesta harhaanjohtamisesta. Kristiina Kokko tuki Fredrik Guseffin esittämiä näkemyksiä. Veli Liikanen kertoi kannattavansa pakollisten ennakoilmoitusten käyttöönottoa muissa kuin kuntavaaleissa ja aluevaaleissa ja totesi, että arvion vaatiminen vaalirahoituksesta olisi järkevää, koska siihen on totuttu. Jatkovalmistelussa tulisi miettiä, minkälaisen työkalujen avulla ennakoilmoituksen antaminen voidaan tehdä mahdollisimman helpoksi ehdokkaille. Perusteena pakollisuudelle on, että tieto vaalirahoituksesta voisi vaikuttaa silloin, kun äänestyspäätöstä tehdään. Kampanjoiden mittavuudessa on merkittäviä eroja, mutta siitä ei synny merkittävää keskustelua ennen vaaleja. Vapaaehtoisuus johtaa vinoutumiin: toisilla listoilla tehdään ennakoilmoituksia ja toisilla ei. Jos ennakoilmoituksia päätetään vahvistaa perustuen vapaaehtoisuuteen pitää miettiä, miten mahdollistetaan, että tätä mahdollisuutta hyödynnetään tasapuolisesti. Liikanen kertoi, että Vihreällä puolueella on käytäntönä, että käytännössä kaikki tekevät ennakoilmoituksen. Toimintamalliin ei ole liittynyt käytännön ongelmia ja Liikanen totesi uskovansa, että sama onnistuu muiltakin puolueilta.

Kaj von Hertzen totesi, että VTV katsoo ehdotuksen ennakoilmoitusten muuttamista pakolliseksi olevan osin ongelmallinen. Hän piti problemaattisena, että eri vaaleissa sovellettaisiin erilaisia sääntöjä ennakoilmoitusten suhteen. Ennakoilmoitukset pitäisi jättää huomattavasti nykyistä aikaisemmin, jos haluttaisiin, että olisi todellisia mahdollisuuksia valvoa. Tämä taas vaikuttaisi negatiivisesti tietojen luotettavuuteen. Ehdotukseen siitä, että ennakoilmoitus olisi reaaliaikainen prosessi, von Hertzen totesi, että tälläkin hetkellä on mahdollista päivittää ennakoilmoitusta. Täysi reaaliaikaisuus edellyttäisi erilaisia tietojärjestelmiä. Vapaaehtoisten ilmoitusten tarkempi valvonta tuntuisi epärealistiselta, koska kohdistuisi niihin, jotka ilmoituksen ovat jättäneet, kun taas muita ei valvottaisi. Riikka Pirkkalainen piti tärkeänä, että vaalirahoituksen avoimuutta lisättäisiin erityisesti ehdokastasolla. Kokonaistavoite on, että vaalirahoituksesta muodostuu oikeanlainen kuva. Ennakoilmoituksen pakollisuus tukisi näitä periaatteita, mutta siihen liittyy käytännön haasteita, joita keskustelussa on tuotu esiin. Pirkkalainen totesi, että ennakoilmoitusten pakollisuus ei olisi vaikuttavin keino siihen, että ihmiset saisivat luotettavan kuvan rahoituksesta. Vapaaehtoisten ilmoitusten rooli on toimintakulttuurikysymys. Lauri Tarasti totesi,

että eduskuntavaaleissa on ehdolla n. 2000 ehdokasta, joista eduskuntaan valitaan varamiehin n. 250 edustajaa, joten ennakoilmoituksen myötä tulisi uusiksi ilmoitusvelvollisiksi n. 1 750 uutta ehdokasta. Antton Rönholm totesi, että ennakoilmoitukseen liittyy haaste, koska sellaisten asioiden ilmoittaminen, joista ei voi tosiasiaa olla varmuutta, on hankalaa. Tämä korostuu vaalipäivän lähellä. Julkisuudesta syntynyt paine ennakoilmoitusten tekemiseen on hyvä tapa lisätä ennakoilmoitusten määrää ja jonkinlaista paikkansapitävyyttä.

Työryhmä käsitteli seuraavia pohjaehdotuksia linjatessaan vaalirahoituksen ennakoilmoitusten pakollisuudesta:

- a. Työryhmä kannattaa ajatusta pakollisuudesta europarlamenttivaaleissa ja presidenttivaaleissa. Sääntelyn yksityiskohtia tulee selvittää jatkovalmistelussa.
- b. Työryhmä toteaa, että pakollisuudelle ei tässä vaiheessa ole edellytyksiä, mutta katsoo että vaalirahoitusilmoitusten seuranta ja hyödynnettävyyttä ennen vaaleja tulee parantaa. Näitä muita keinoja tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Ennakoilmoitusten pakollisuuden jatkovalmistelua eli vaihtoehtoa A kannattivat Vihreät, Liike Nyt ja Vasemmisto. Vaihtoehtoa B kannattivat KD, RKP, Kokoomus, Perussuomalaiset, Keskusta ja SDP eli työryhmän enemmistö. Työryhmän jäsenistön kantojen erotessa toisistaan puheenjohtaja tulkitsi voitavan kirjata seuraavaa: Työryhmä on käsitellyt kysymystä vaalirahoituksen ennakoilmoitusten pakollisuudesta. Työryhmä toteaa, että pakollisuudelle ei tässä vaiheessa ole edellytyksiä, mutta katsoo että vaalirahoitusilmoitusten seuranta ja hyödynnettävyyttä ennen vaaleja tulee parantaa. Näitä muita keinoja tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Jonna Carlson kertoi, että VTV:llä on käynnissä tietojärjestelmä uudistus, jonka yhteydessä pyritään paremmin huomioimaan ennakoilmoitukset ja hyödyntämään niillä jätettyjä tietoja.

2.20 Puoluelain valtionavustuksia koskeva sääntely

Työryhmä käsitteli puoluelain 9 §:n muuttamista siten, että siinä yksiselitteisesti todettaisiin, voiko valtionavustusta siirtää osakeyhtiölle tai säätiölle.

Aloitetta puoluelain 9 §:n 1 momentin valtionavustuksia koskevan sääntelyn muutosehdotusta työryhmälle hallitussihteeri Heidi Alajoki valtioneuvoston kansliasta esitteli aloitetta puoluelain muuttamiseksi. Momentin loppuun ehdotetaan valtioneuvoston kanslian, Valtiontalouden tarkastusviraston ja oikeusministeriön yhdessä valmistelemaa lisäystä, jonka mukaan puolue voisi siirtää osan avustuksesta sen käyttötarkoitusta toteuttavan muun yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen. Lisäyksellä mahdollistettaisiin nimenomaisesti se, että puolue voi siirtää osan avustuksesta esimerkiksi puolueen lehteä julkaisevalle osakeyhtiölle. Ehdotuksen tarkoituksena on selkeyttää tilannetta, jotta puolueet voisivat jatkossakin vakiintuneen käytännön mukaisesti siirtää osan puolueen saamasta avustuksesta esim. puolueen lehdelle. Puoluelain 9 §:n 5 momenttia ehdotetaan selvennettäväksi maininnalla, että valtionavustuslakia yleislakina sovelletaan myös puoluelaisissa tarkoitettuna avustuksen osoittamiseen ja siirtämiseen. Ehdotettu lisäys puoluelakiin selventäisi voimassa olevaa 9 §:n 5 momenttia, eikä sen tarkoituksena olisi muuttaa vallitsevaa oikeustilaa.

Ehdotetulla lisäyksellä mahdollistettaisiin nimenomaisesti se, että puolue voi siirtää osan avustuksesta esimerkiksi puolueen lehteä julkaisevalle osakeyhtiölle. Voimassa olevan lain mukaan valtionapuviranomainen voi osoittaa osan puolueelle myönnettävästä avustuksesta käytettäväksi muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen. Yhdistyksellä tarkoitetaan esimerkiksi puolueen piirijärjestöä tai puoluetta lähellä olevaa nais- tai nuorisojärjestöä (HE 6/2010 vp). Puolueen mahdollisuus siirtää osa avustuksesta sen käyttötarkoitusta toteuttavalle muulle yhteisölle tai säätiölle kattaisi yhdistysten lisäksi myös muita oikeushenkilöitä. Yhteisöjä ovat esimerkiksi osakeyhtiöt, yhdistykset ja osuuskunnat. Näiden lisäksi puolue voisi siirtää osan avustuksesta myös säätiölle. Yhteisöjen ja säätiöiden joukkoa rajattaisiin säännöksessä edellyttämällä, että yhteisön tai säätiön, jolle osa tuesta osoitetaan, tulee toteuttaa avustuksen käyttötarkoitusta.

Valtion talousarviossa on vuosittain varattu määräraha käytettäväksi puolueiden poliittisen toiminnan tukemiseen sekä puolueiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen. Tämän käyttötarkoituksen toteuttamiseksi puoluelain mukaisessa valtionavustuspäätöksessä on ollut puoluetuen käyttöä koskeva avustusehto, jonka mukaan puolue voi käyttää avustusta jonkin muun yhteisön tai säätiön toimintaan. Käytännössä puolueet ovat niin halutessaan siirtäneet saamaansa valtionavustusta kustannus- ja viestintäalalla toimiville osakeyhtiöille ja osuuskunnille, sillä puolueet ovat usein yhtiöittäneet omaa viestintätoimintaansa.

Puoluelain 9 §:n 5 momentin mukaan puolueille myönnettävän avustuksen myöntämiseen, maksamiseen, käyttöön sekä valvontaan sovelletaan puoluelain ohella, mitä valtionavustuslaissa (688/2001) säädetään. Tuen siirtämiseen muun yhteisön tai säätiön toimintaan oikeuttavan avustusehdon käyttö on perustunut valtionavustuksen myöntämisen yleisiä edellytyksiä koskevaan valtionavustuslain 7 §:n 3 momenttiin. Valtionavustuslaki on kaikkia valtionavustuksia koskeva yleislaki ja puoluelain 9 §:ssä säädetään vain puolueille tarkoitetusta valtionavustuksen erityislajista. Siten puoluelain 9 § voidaan nähdä yhtä valtionavustuslajia koskevana erityislakina. Puoluelaissa tarkoitetun valtionavustuksen saajista on säädetty puoluelain 9 §:ssä. Oikeusperusta sille, että puolueilla on oikeus siirtää osa avustuksesta säätiöille, osuuskunnille ja osakeyhtiöille sekä osin myös niille puolueyhdistyksille, joita ei mainita valtionavustuspäätöksessä, on jouduttu hakemaan yleislakina toimivasta valtionavustuslaista. Tältä osin säädösperusta puoluelaissa tarkoitetun valtionavustuksen edelleen siirtämiselle ei ole käynyt ilmi voimassa olevasta puoluelaista. Puoluelain 9 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen käytön valvojana toimivan Valtiontalouden tarkastusviraston valvontakäytännössä on pidetty ongelmallisena valtionavustuksen siirtämistä yleislain säännöksen nojalla sellaiselle taholle, jota erityislaissa ei ole säädetty mahdolliseksi avustuksen saajaksi. Ehdotettu lisäys selkeyttäisi tilannetta ja toimisi oikeudellisenä perustana sille, että puolueet voisivat vakiintuneen käytännön mukaan siirtää osan avustuksesta muulle avustuksen käyttötarkoitusta toteuttavalle yhtiölle tai säätiölle. Lisäyksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykykäytäntöä avustusten siirtämisen osalta.

Ehdotetulla muutoksella ei mahdollistettaisi avustuksen osoittamista avustuspäätöksellä uusille tahoille. Se, käyttävätkö puolueet mahdollisuutta siirtää osan avustuksesta, olisi täysin puolueen päätettävissä. Näin ollen kyse ei olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesta valtioneudesta. Euroopan unionin komissio on vuonna 2008 antamassaan vastauksessa lehdistötuen muuttamista koskevaan ilmoitukseen todennut, että koska valtio ei puutu puolueiden tulevaisuudessa mahdollisesti tekemiin päätöksiin avustusten myöntämisestä sanomalehdilleen eikä sanomalehtien tukemisen voida katsoa kuuluvan sen vastuualueeseen, poliittisten puolueiden sanomalehdilleen mahdollisesti myöntämään tukeen ei käytetä valtion varoja eikä sitä katsota valtioneudeksi (Valtioneuti N 537/2007 – Suomi, K(2008) 1839 lopullinen, sanomalehdistön tuki).

Pykälän 5 momenttia ehdotetaan selvennettäväksi maininnalla, että valtionavustuslakia yleislakina sovelletaan myös puoluelaissa tarkoitetun avustuksen osoittamiseen ja siirtämiseen esimerkiksi siihen liittyvien menettelytapojen kuten valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa toteuttavan kanssa tehtävän sopimuksen osalta niissä tilanteissa, joissa avustus on avustuspäätöksessä osoitettu jonkun muun kuin saajan toiminnan tukemiseen tai joissa puoluelaki ja avustuspäätös mahdollistavat avustuksen siirtämisen. Ehdotettu lisäys puoluelakiin selventäisi voimassa olevaa 9 §:n 5 momenttia, eikä sen tarkoituksena olisi muuttaa vallitsevaa oikeustilaa.

Kaj von Hertzen kertoi Valtiontalouden tarkastusviraston kannattavan työryhmälle esitettyä ehdotusta. Työryhmässä ehdotuksesta käydyssä keskustelussa nousi esiin kysymys siitä, mitä muutos merkitsisi uusille tahoille, joille puolue haluaisi siirtää avustusta. Tämän osalta todettiin, että ehdotus on muotoiltu kattavasti oikeushenkilötyyppien osalta. Mikäli puolue perustaa uuden säätiön tai lehden, myös näille voidaan siirtää avustusta. Kaj von Hertzen kertoi, että tukea voidaan myöntää samanlaisille tahoille kuin tähänkin asti eli tuen saajia ei ole tarkoitus laajentaa. Todettiin, että esityksen perusteluita voidaan vielä tarkistaa tältä osin, jotta mahdollisilta väärinymmärryksiltä vältyttäisiin. Lauri Tarasti kysyi esityksen suhteesta perustuslain 124 §:ään ja ehdotti lisättäväksi esityksen perusteluosioon viidennen kappaleen loppuun seuraan lisäyksen: ”Perustuslain 124 §:n kannalta on tärkeää rajoittaa siirrot avustuksen käyttötarkoitusta toteuttaviin muihin yhteisöihin ja säätiöihin.” Todettiin, että tällainen lisäys perusteluihin voidaan tehdä.

Työryhmä kannatti yksimielisesti seuraavaa linjausta:

Työryhmä kannatti esityksen mukaista ehdotusta ja tarkensi, että keskustelussa esitetyt näkökohdat pyydetään huomioimaan jatkovalmistelussa. Muutoksen etenemisaikataulu riippuu muista puoluelakiin mahdollisesti tehtävistä muutoksista.

3 Vaalijärjestelmän toimivuus ja äänestysaktiivisuus

Työryhmä käsitteli laajasti vaalijärjestelmän toimivuuteen liittyviä kysymyksiä ja erilaisia vaihtoehtoja vaalijärjestelmän toimivuuden lisäämiseksi.

3.1 Vaalijärjestelmä

Työryhmän tehtävänä oli asettamispäätöksen mukaan selvittää eduskunnan edellisellä vaalikaudella antaman lausuman (EK 14/2015 vp) mukaisesti laaja-alaisesti ja ennakkolooltomasti erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina vaalien suhteellisuuden parantamisesta vaalijohtaja Arto Jääskeläistä, professori Kimmo Grönlundia ja professori Hannu Nurmea⁴.

Perustuslain 25 §:n mukaan eduskuntavaalit ovat välittömät, suhteelliset ja salaiset ja niissä on yhtäläinen äänioikeus. Suhteellinen vaalitapa tarkoittaa sitä, että kukin vaaleihin osallistunut puolue tai muu ryhmä saa kansanedustajapaikkoja suurin piirtein samassa suhteessa kuin se saa ääniä.

Perustuslaissa säädetään myös, että eduskuntavaaleja varten maa on jaettu vähintään kahdeentoista (12) ja enintään kahdeksaantoista (18) vaalipiiriin. Kustakin vaalipiiristä valitaan kansanedustajia vaalipiirin asukasluvun osoittama määrä, yhteensä 199. Vaalipiirien määrän alaraja varmistaa riittävän alueellisen edustavuuden eduskunnan kokoonpanossa ja yläaraja taas sen, että vaalipiirit ovat yleisesti ottaen riittävän suuria, jotta suhteellisuus voi niissä toteutua. Ahvenanmaan maakunnasta valitaan yksi kansanedustaja. Manner-Suomen vaalipiirit perustuvat vaalilain 5 §:n mukaisesti maakuntajakoon.

4 Jääskeläisen ja Nurmen muistiot raportin liitteinä. Liite 1 ja liite 2.

Vuonna 2014 annettiin hallituksen esitys laiksi perustuslain 25 §:n muuttamisesta (HE 55/2014 vp). Esityksen mukaan maassa olisi ollut vähintään 9 ja enintään 12 vaalipiiriä. Eduskunta hyväksyi esityksen jätettäväksi lepäämään seuraaviin valtiopäiviin. Seuraava eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen 23.10.2015 (EK 14/2015 vp) antaen kuitenkin samalla seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.

Vaalijärjestelmän kehittämisestä on tehty vuosien varrella useita ehdotuksia. Eduskunnan ponsi vuodelta 1998 johti Vaalitoimikunnan 2001 perustamiseen Lipposen II hallituksen aikana. Seuraavien hallitusten aikana oli käynnissä Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja Kansanvalta 2007 toimikunta, jotka eivät tehneet varsinaisia ratkaisuehdotuksia.

Vanhasen II hallituksen ja Kiviniemen hallitusten (2007-2011) pohjaksi otettiin koko maan kattava vaalialuemalli ja vaaliliittojen kieltäminen. Vaalialuetoimikunta 2008 teki vaalialuemallin pohjalta ehdotuksen. Ehdotukseen perustui HE 7/2010 vp, jonka eduskunta hyväksyi lepäämään ja odottamaan hyväksyntää seuraavan eduskunnan aikana. Seuraavan hallituksen hallitusohjelmassa otettiin kuitenkin eriävä näkemys suhteessa kyseiseen esitykseen, ja tehty HE 7/2010 vp hylättiin. Uusien ehdotusten mukaisesti tehtiin vaalipiirien yhdistämisistä, jotka olivat ensimmäistä kertaa voimassa 2015 eduskuntavaaleissa.

Taulukko 1. Nykijärjestelmän tarkastelu eduskunnan lausuman valossa

	Poliittinen suhteellisuus	Alueellinen edustavuus	Piilevä äänikynnys	Äänestysaktiivisuus
Hyödyt	<ul style="list-style-type: none"> Suurimmassa osassa vaalipiirejä toteutuu kohtuullisen hyvin 	<ul style="list-style-type: none"> Vaalipiirijako huomioi kohtuudella alueelliset intressit 		<ul style="list-style-type: none"> Laskentatavan suhteellinen tuttuus Äänestäjä-edustajasuhde
Haitat	<ul style="list-style-type: none"> Toteutuu eri tavalla eri vaalipiireissä 		<ul style="list-style-type: none"> Isoja eroja vaalipiirien kesken niiden kokoerojen vuoksi 	<ul style="list-style-type: none"> Äänestäjät eriarvoisessa asemassa
	<ul style="list-style-type: none"> Erityisesti pienissä vaalipiireissä toteutuu huonosti 		<ul style="list-style-type: none"> Suosii isoja puolueita pienissä vaalipiireissä 	
	<ul style="list-style-type: none"> Laskentatapa suosii suuria puolueita 		<ul style="list-style-type: none"> Äänestäjät eriarvoisessa asemassa 	
	<ul style="list-style-type: none"> Väestönmuuton seurauksena heikkenee 			

3.2 Nykyhetken ongelmat

Työryhmä käsitteli Suomen nykyisen vaalijärjestelmän ongelmakohtia erityisesti suhteellisuuden toteutumisen näkökulmasta.

Suomen vaalijärjestelmän erityispiirteenä professori Hannu Nurmen mukaan on, että Suomessa äänestäjä äänestää ehdokasta, ei puoluetta tai koalitiota. Toiseksi, puolueet voivat halutessaan solmia vaalipiirikohtaisia vaaliliittoja. Tämän taustalla on se, että d'Hondtin laskukaava suosii suuria puolueita, ja vaaliliittojen päätehtävänä voidaan nähdä tämän vääristymän lievä korjausmahdollisuus. Kolmannen erityispiirteen muodostavat riippumattomat vaalipiirit, joissa vaalien tulos lasketaan erikseen. Tämä on merkittävin vaalitulosten suhteellisuutta vähentävä piirre, koska valtakunnallisella kannatusjakaumalla ei ole

roolia tuloksen määräytymisessä. Neljäs erityispiirre on, että eduskuntapaikkojen suhteellinen jako vaalipiireihin perustuu vaalipiirien väestömääriin. Viides erityispiirre on se, että edustajapaikkojen jako puolueille tai vaaliliitoille perustuu ao. puolueiden tai vaaliliittojen ehdokkaiden saamien äänten summiin kussakin vaalipiirissä erikseen.

Nykyjärjestelmän keskeisimpänä heikkoutena voidaan pitää sitä, että vaalipiirien kokoerot johtavat piilevien äänikynnysten suureen vaihtelevuuteen. Tällöin poliittinen suhteellisuus toteutuu eri tavoin eri vaalipiireissä ja pienissä vaalipiireissä erityisen heikosti, minkä seurauksena äänestäjien yhdenvertaisuus ei toteudu.

Suhteellisuudella tarkoitetaan yleensä puolueiden paikka- ja ääniosuuksien erotuksen minimointia. Tätä voidaan mitata Loosemore-Hanbyn suhteellisuusindeksillä. Väestömäärien vaihtelulla on vaikutusta suhteellisuuden toteutumiseen. Väestöennusteiden mukainen kehitys tulee entisestään syventämään ongelmaa⁵. Nykyistä vaalipiirijakoa on mahdollista muuttaa vaalilakia muuttamalla, jos vaalipiirien lukumäärä pysyy välillä 12–18. Lukumäärän pienentäminen tai kasvattaminen tästä edellyttäisi perustuslain muuttamista. Vaalipiirien muuttamisen ohella on mahdollista pohtia myös muiden kuin d’Hondtin laskentamenetelmän käyttöä vaalien tuloksen laskennassa.

Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa Uudeltamaalta valittiin 36 edustajaa, Satakunnasta 8 edustajaa ja Lapista vain 7 edustajaa. Piilevät äänikynnykset vaihtelevat laskennallisesti huomattavasti toisistaan. Uudellamaalla tarvitaan läpimenoon laskennallisesti noin 2,5% annetuista äänistä, mutta Lapissa noin 10 %. Piilevästä äänikynnyksestä johtuen äänestäjät ovat eriarvoisessa asemassa. Koska vaalipiirien paikkamäärät on sidottu asukaslukuihin, tilanne tulee jatkossa eriytymään yhä enemmän. Uusimaa lähestyy 40 edustajanpaikkaa ja Lappi putoaa pian kuuteen edustajaan.

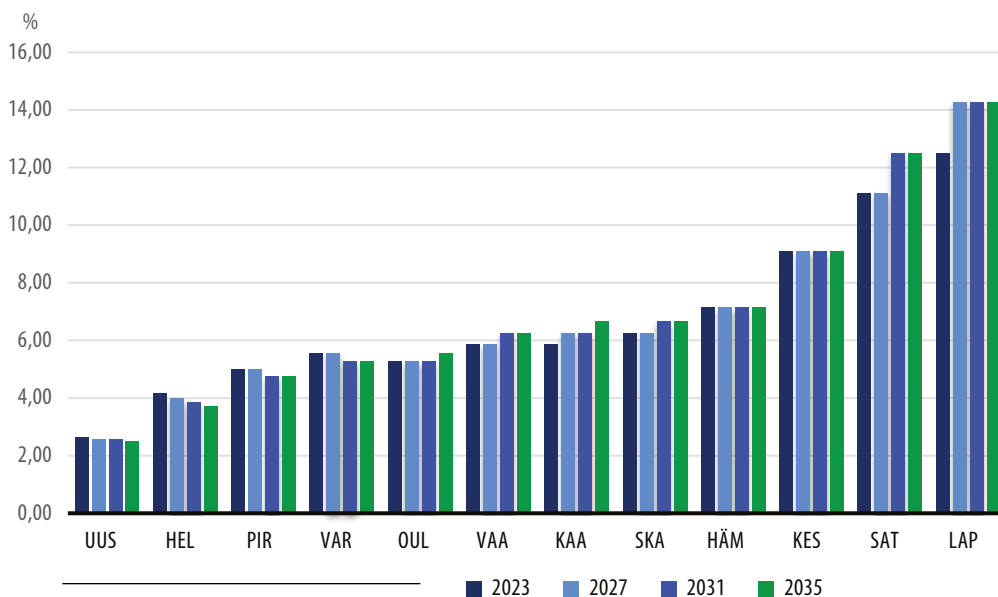
Vaalipiirin koolla on suuri vaikutus erikokoisten puolueiden ehdokkaiden mahdollisuuksiin tulla valituiksi. Uusien puolueiden nousu pienehköissä vaalipiireissä on vaikeaa. Ongelmaa on pyritty ratkomaan yhdistelemällä vaalipiirejä, mutta siinä on riskinä alueellisen edustavuuden heikkeneminen. Pienessä vaalipiirissä pienelle puolueelle annettu ääni menee useammin ns. hukkaan kuin suurimmissa vaalipiireissä. Pienissä vaalipiireissä äänestäjien valinnanvara on myös niukempaa, koska pienet puolueet eivät joko aseta lainkaan ehdokkaita tai osallistuvat vain muodon vuoksi, koska tietävät, että menestyminen on vaikeaa.

Suurimmassa vaalipiirissä eli Uudellamaalla piilevä äänikynnys on jo nyt niin alhainen (vuoden 2019 eduskuntavaaleissa toteutunut äänikynnys 2,3 %), että se saattaa jatkossa johtaa eduskunnan vuosien 1998 kahdessa ponnassa esiin nostettuun eduskunnan

5 Liite 3.

pirstoutumiseen eli siihen, että eduskunnassa tulee olemaan useita tästä vaalipiiristä valittuja hyvin pieniä eduskuntaryhmiä, mikä puolestaan voi vaikeuttaa eduskunnan toimintaa.

Kuvio 1. Piilevän äänikynnyksen muutos väestöennusteiden mukaan 2023-2035 eduskuntavaaleissa



Matalimman ja korkeimman äänikynnyksen erotus:

2023: 9,89 % yksikköä

2035: 11,79 % yksikköä

Äänikynnys laskee vaalipiireissä, joissa se on entuudestaan matala ja nousee vaalipiireissä, joissa se on entuudestaan korkea.

3.3 Vaalijärjestelmän uudistuksen erilaisia vaihtoehtoja

Työryhmälle esitetyissä muistioissa tuotiin esille erilaisia vaalijärjestelmän uudistuksen vaihtoehtoja. Vaihtoehtoja voidaan ryhmitellä esimerkiksi seuraavasti:

- Vaalipiirien lukumäärän ja koon muuttaminen perustuslain 25 §:n rajoissa (vähintään 12 ja enintään 18 vaalipiiriä). Koska vaalipiirejä on nykyisin 12, tämä tarkoittaisi käytännössä, että jos vaalipiirejä haluttaisiin esimerkiksi yhdistää, vähintään yksi vaalipiiri olisi silloin jaettava kahdeksi.
- Vaihtoehtoiset laskentamenetelmiä nykyiselle d’Hondtin menetelmälle. Muita menetelmiä voisivat olla esimerkiksi muut lukusarjamenetelmät, esim. St. Lagües tai kvoottimenetelmät, esim. Hare-Niemeyer tai Droop.
- Vaalipiirien lukumäärän, koon tai laskentamenetelmän muuttaminen.
- Vaalialuemalli, jossa puolueiden koko maassa saamat äänimäärät ratkaisevat niiden paikkamäärät ja sitä kautta eduskunnan koostumuksen. Vaalien tulosta laskettaessa koko maa olisi yhtenä vaalipiirinä. Jokaisen äänestäjän äänellä olisi yhtäläinen painoarvo. Nykyiset vaalipiirit (jotka tässä järjestelmässä voisivat olla minkä kokoisia tahansa) säilyisivät ehdokasasettelun ja äänestämisen yksikköinä kuten tähänkin asti ja kaikki kansanedustajat tulisivat valituiksi vaalipiireistä. Menetelmään tulisi liittää valtakunnallinen äänikynnys (esimerkiksi 2-3 %) poliittisen pirstoutumisen ehkäisemiseksi. Ilman äänikynnystä eduskuntaan voisi tässä mallissa päästä noin 0,5 %:n valtakunnallisella äänimääräosuudella. Eduskunta hylkäsi mallin vuonna 2011.

Tässä mallissa olisi määriteltävä se tekninen menetelmä, jolla puolueen valtakunnallisesti saamat paikat jaetaan vaalipiireihin, joille on ennen vaaleja määrätty asukaslukuun perustuvat paikkamäärät. Valtakunnalliseen laskentaan perustuvan mallin käyttöönotto äänikynnyksineen edellyttäisi perustuslain 25 §:n muuttamista. Hallituksen esityksessä (HE 7/2010 vp) menetelmäksi oli valittu ns. Hare-Niemeyerin kvoottien koonti –menettely, josta PeV lausui mietinnössään (PeVM 11/2011 vp.) mm. seuraavaa:

Ehdotettu tuloslaskentajärjestelmä on nykyistä järjestelmää huomattavasti monimutkaisempi ja vaikeaselkoisempi. Erityisesti puolueiden ja muiden ryhmittymien saamien edustajanpaikkojen jakaminen vaalipiireihin on monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Vaikeaselkoisuus on äänestäjien näkökulmasta epäkohta, joka voi heikentää järjestelmän legitimitettä. Lisäksi laskentamalli voi hidastaa vaalituloksen valmistamista. Muutosten vaikutusten arvioinnissa ovat huomionarvoisia kuitenkin myös ne seikat, jotka eivät muutu: nykyiset vaalipiirit säilyvät ja niistä valittavien ehdokkaiden lukumäärä määräytyy ja ehdokkaat asetetaan kuten aikaisemmin sekä äänestäjät äänestävät edelleen oman vaalipiirinsä ehdokkaita. Äänestäjien ja ehdokkaiden eduskuntavaalien käytännön toimiin uusi järjestelmä ei tuo muutoksia.

- Tasauspaikkajärjestelmä, jota Vaalitoimikunta 2000 käsitteli ja jossa 189 edustajaa valitaan nykyiseen tapaan (d’Hondtin menetelmää käyttäen) vaalipiireittäin, mutta niiden lisäksi on 10 ns. tasauspaikkaa, jotka jaetaan puolueille (myös d’Hondtin menetelmää käyttäen) niiden koko maassa saamien äänien perusteella. Saadakseen tasauspaikkoja puolueen tulee ylittää 3 %:n valtakunnallinen äänikynnys. Myös tämän mallin käyttöönotto edellyttää perustuslain 25 §:n muuttamista. Periaatteet, joilla tasauspaikat jaettaisiin puolueille, tulisi sopia erikseen. Tasauspaikkojen palauttamisessa voitaisiin esimerkiksi keskittyä pienempiin vaalipiireihin. Tasauspaikkajärjestelmä ei vaikuttaisi korjaavasti piileviin äänikynnyksiin.

Taulukko 2. Sihteeristön analyysia erilaisista vaalijärjestelmän malleista eduskunnan lausumassa tuoduista näkökulmista

Vaalijärjestelmä	Poliittinen suhteellisuus	Alueellinen edustavuus	Piilevä äänikynnys	Äänestysaktiivisuuteen vaikuttavat tekijät	Väestönmuutosten vaikutukset
Nykyinen järjestelmä	Toteutuu heikosti koko maan tasolla	Toteutuu kohdullisen hyvin	Isoja eroja vaalipiirien kesken; toisissa hyvin korkea	Tuttuus (+), äänestäjien yhdenvertaisuus toteutuu heikosti (-)	Suhteellisuutta heikentävä vaikutus
Nykyinen järjestelmä muokattuna (vaalipiirimuutokset ja laskentavat)	Todennäköisesti ei kovin suurta muutosta nykyiseen koko maan tasolla	Toteutuu kohdullisen hyvin vaalipiirien määrän pysyessä samana	Nykyisen kaltaisilla vaalipiireillä ei oletettavasti muuttaisi nykytilannetta	Piilevän äänikynnyksen ollessa korkea äänestäjien yhdenvertaisuus toteutuu heikosti (-)	Suhteellisuutta heikentävä vaikutus
Vaalialuemallit	Toteutuu täydellisesti koko maan ollessa yhtenä vaalipiirinä	Toteutuu vähintään yhtä hyvin kuin nykyisin	(Melko) tasaiset vaalialueiden kesken; Matalat äänikynnykset	Yhdenvertaisuus (+), laskentatapa suhteellisen monimutkainen (-)	Ei vaikutusta suhteellisuuteen
Tasauspaikkajärjestelmä	Saattaisi parantaa suhteellisuuden toteutumista nykyisestä		Isot erot säilyisivät tai jopa suurentuisivat	Laskentatavan vaikeaselkoisuus (-)	Suhteellisuutta heikentävä vaikutus

3.4 Työryhmän näkemys

Parlamentaarinen työryhmä käsitteli oikeusministeriön tuottamien laskelmien ja asiantuntijoiden alustusten pohjalta erilaisia malleja, kuten vaalialuemallia ja tasauspaikkajärjestelmää (laskentamalleja liitteenä). Vaalialuemallissa ehdokasasettelu ja äänestäminen tapahtuvat vaalipiirissä, mutta vaalien tulos lasketaan vaalialuetasolla. Vaalialueen muodostavissa vaalipiireissä annetut äännet lasketaan yhteen ja kunkin puolueen vaalialueella saama edustajanpaikkojen lukumäärä määräytyy puolueen vaalialueella saaman kokonaisäänimäärän mukaan. Koko maan muodostaessa yhden vaalialueen poliittinen suhteellisuus toteutuisi

täysin eikä piilevää äänikynnystä olisi, mikä tarkoittaisi, että äänestäjät olisivat keskenään tasa-arvoisessa asemassa. Vaalialuemalli voitaisiin toteuttaa myös siten, että maa jaettaisiin useampaan vaalialueeseen. Malli on kuitenkin monimutkainen ja vaikeaselkoinen.

Tasauspaikkajärjestelmä eroaa nykyjärjestelmästä siten, että osa paikoista (ns. tasauspaikat) jaetaan puolueille perinteisestä vaalipiireittäin tapahtuvasta jakotavasta poiketen tavalla, jolla tavoitellaan valtakunnallisen poliittisen suhteellisuuden parempaa toteutumista. Periaatteet, joilla tasauspaikat jaettaisiin puolueille, tulisi sopia erikseen. Tasauspaikkojen palauttamisessa voitaisiin esimerkiksi keskittyä pienempiin vaalipiireihin. Tasauspaikkajärjestelmä olisi nykyjärjestelmää monimutkaisempi, mutta se saattaisi korjata poliittista suhteellisuutta nykyjärjestelmään verrattuna. Se ei kuitenkaan vaikuttaisi korjaavasti piileviin äänikynnyksiin.

Käydyssä keskustelussa Simo Grönroos painotti, että käsiteltävien mallien osalta kiinnitettäisiin huomiota alueelliseen edustavuuteen. Mallien käsittelyssä olisi syytä muistaa myös kansalaisnäkökulma ja mallien ymmärrettäväksi tekeminen äänestäjille. Vaaliliittojen kieltäminen voisi Grönlundin mukaan olla äänestäjän kuluttajansuojan kannalta harkinnan arvoinen asia.

Veli Liikanen ehdotti käsiteltäviksi malleiksi nykyisen mallin muokkauksia (erityisesti Sainte-Laguë -laskentatavan käyttöönottoa äänikynnyksen kohtuullistamiseksi) sekä vaalialuemallia. Vaalialuemalli toteuttaisi edustavuuden ja suhteellisuuden oikein pitkällä aikajännteellä. Tasauspaikkamalli ei näytä vastaavan asetettuihin tavoitteisiin yhtä hyvin.

Asmo Maanselkä korosti laskentatavan merkitystä ja piti Sainte-Laguë-laskentamallia menetelmänä, joka voisi parantaa suomalaista vaalijärjestelmää. Fredrik Guseff puolestaan piti vaalialuemallia ja tasauspaikkamallia mahdollisina. Nykyisen mallin sisällä voisi Guseffin mukaan tarkastella laskentamallia, mutta hänen mukaansa vaalipiirirajojen muuttaminen ei olisi toivottavaa.

Mikko Koikkalainen korosti, että vaalipiirien muuttuminen vaaleista toiseen ei ole äänestäjien kannalta toivottavaa. Väestörakenteen muutos alueellisesti kuitenkin luo painetta tähän. Vaalialuemalli ja tasauspaikkamalli vaikuttaisivat hänestä alustavasti parhailta vaihtoehdoilta.

Riikka Pirkkalainen katsoi, että nykymallissakin pystytään ylittämään äänikynnyksiä. Poliittisen suhteellisuuden osalta on turvattava myös alueellinen edustavuus. Nykyisen mallin kehittämisen lisäksi Pirkkalainen ehdotti käsittelyyn vaalialuemallia, ei kuitenkaan niin, että koko maa olisi yhtenä vaalialueena.

Työryhmän linjaus:

Parlamentaarinen vaalityöryhmä toteaa, että vaalijärjestelmän kehittäminen on laaja ja haastava tehtävä, jossa täytyy ottaa huomioon erilaisia ristikkäisiä intressejä. Työryhmällä ei ole riittävää yksimielisyyttä jatkovalmisteluun esitettävästä mallista. Työryhmä katsoo, että nyt tarkasteluissa olleista vaihtoehdoista tulee koota kattava vertailu seuraavan hallituskauden hallitusohjelmaa varten, jotta eduskunnan lausumassa (EK 14/2015 vp) todettuihin tarpeisiin voidaan vastata. Työssä tulisi pyrkiä laajaan parlamentaariseen konsensukseen ja selvitystyöhön on varattava riittävät resurssit.

3.5 Äänestysaktiivisuus

Kansallisen demokratiaohjelman 2025 toimintasuunnitelmassa (VN/8051/2019) kuvataan suomalaisen demokratian heikkoudeksi yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistumista sekä äänestysaktiivisuuden alenemista. Toimintasuunnitelman mukaan passivoituminen on lisääntynyt ja esimerkiksi äänestysaktiivisuus on muihin Pohjoismaihin verrattuna alhainen. Yhteiskunnallisessa osallisuudessa on suuria sosioekonomisia ja alueellisiakin eroja, lisäksi maahan muuttaneiden äänestysaktiivisuus jää usein alhaiseksi.

Äänestysaktiivisuus vaihtelee eri vaaleissa ja vaalityypeissä. Tyypillisesti presidentinvaalit ovat olleet äänestäjien suosiossa, kun taas europarlamenttivaaleissa äänestysaktiivisuus on jäänyt muita vaaleja vähäisemmäksi. Vuoden 2019 eduskuntavaalien äänestysaktiivisuus oli 72,1 %.

Äänestysaktiivisuuden parantamiseksi esitetään usein keinona äänestämisen helpottaminen. Sillä kuitenkin harvoin saadaan aikaan merkittäviä muutoksia. Kirjeäänestys ulkomailta otettiin käyttöön vuoden 2019 eduskuntavaaleissa parantamaan ulkomailla asuvien ja oleskelevien äänestysmahdollisuuksia. Äänestämisen tekninen hankaluus, kuten lähimmän äänestyspaikan kaukainen sijainti, selittää osaltaan ulkomailla asuvien alhaista äänestysaktiivisuutta. Toistaiseksi kirjeäänestyksellä ei ole ollut merkittävää vaikutusta äänestysaktiivisuuteen Suomen vaaleissa: Esimerkiksi eduskuntavaaleissa kirjeitse äänesti noin 6 000 äänestäjää. Voikin ajatella, että kirjeäänestyksen käyttöönotto oli olennaisempaa yhdenvertaisten poliittisten osallistumismahdollisuuksien kuin äänestysaktiivisuuden parantamisen kannalta. Toisaalta

Ruotsissa kirjeäänestyksen käyttöönoton jälkeen ulkomailla asuvien kansalaisten äänestysprosentti valtiopäivävaaleissa on noussut, kun kirjeäänestys on otettu käyttöön.

Parlamentaarinen työryhmä käsitteli äänestysaktiivisuutta erityisesti vaalijärjestelmän näkökulmasta. Näitä näkökulmia tuodaan esille aiemmin tässä luvussa. Lisäksi työryhmä käsitteli ministeri Lauri Tarastin esitystä perustuslakiin säädettävästä velvoitteesta äänestämiseen.

Suomessa äänestetään ensisijaisesti ehdokasta, mutta ääni menee puolueelle. Kimmo Grönlund ehdotti pohdittavaksi mallia, jossa äänestäjä voisi valita äänestääkö hän vain puoluetta vai myös ehdokasta. Tämä voisi Grönlundin mukaan nostaa äänestysaktiivisuutta.

Työryhmän linjaus:

Työryhmä katsoo, että seuraavalla hallituskaudella olisi tarpeen tarkastella äänestysaktiivisuutta tarkemmin osallistumisen eriytymisen näkökulmasta, jotta voitaisiin paremmin tukea kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ryhmien yhdenvertaista osallistumista. Lisäksi voitaisiin kokeilla äänestysaktiivisuuden parantamista erilaisilla innovatiivisilla keinoilla.

3.6 Ns. uuden julkisen tilan rooli poliittisen keskustelun ja vaalikampanjoinnin näkökulmasta

Uuden julkisen tilan, kuten kauppakeskusten, rooli poliittisen keskustelun ja vaalikampanjoinnin näkökulmasta, lisättiin työryhmän työsuunnitelmaan jäsenten esittämän toiveen myötä. Työryhmä piti aiheita tärkeinä äänestysaktiivisuuden kannalta. Työryhmä selvitti nykytilaa kyselyillä Suomen Kuntaliitolle, Kaupan liitolle, Helsingin Seudun liikenteelle (HSL) Helsingin kaupungin liikennelaitokselle (HKL), VR:lle ja ympäristöministeriölle.

Aiemmin aihepiiriä on käsitelty selvityshenkilö Johanna Korhosen oikeusministeriölle tekemässä selvityksessä ”Ehdokkaat esiin! Miten julkinen valta voi tukea vaaliehdokkaiden maksutonta näkyvyyttä ja äänestäjien tiedonsaantia”⁶.

6 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76225>

Kaupan liitto selvitti, ettei se ole ohjeistanut kauppoja vaalikampanjointiin liittyvissä asioissa. Kaupat ja kauppaketjut ovat itsenäisesti päättäneet, miten ne ovat sallineet tai kieltäneet vaalikampanjoinnin heidän tiloissaan tai kauppojen edustoilla.

Ympäristöministeriö toi esiin, että vaalikampanjointi on toimintaa, joka ei kuulu alueidenkäytön suunnitteluun. Kaavoituksella ei siis voida varmistaa sitä, että esimerkiksi kauppakeskuksissa saisi tehdä vaalikampanjointia.

VR:llä on voimassa oleva linjaus poliittisesta toiminnasta ja puolueettomuudesta. VR:n tiloja, viestintäkanavia tai mainospaikkoja ei saa käyttää poliittiseen toimintaan. Ohjeistus koskee muun muassa kampanjointia rautatieasemilla tai junissa. VR-konsernin kiinteistöjä ja tiloja ei vuokrata mihinkään poliittiseen tarkoitukseen.

HKL:n yleisperiaate joukkoliikenteen tilojen käytöstä on ollut se, että pääsääntöisesti HKL:n hallinnoimia terminaali- ja asematiloja ei anneta käytettäväksi kampanjaluonteisesti poliittisessa aatteessa. On katsottu, että kaikkien osapuolien eduksi on selkeä ja tasapuolinen rajaus. Etusijalla harkinnassa on ollut joukkoliikenteen käyttäjän, matkustajan etu, sillä HKL:n ydintehtävä on taata matkustajille sujuva, turvallinen ja häiriötön matka ja esteetön kulku asemilla. Joukkoliikenne on tarkoitettu kaikille ja joukkoliikenteen tiloihin ei toivota poliittisiin aatteisiin profiloituvaa toimintaa. Matkustaja ei voi välttää HKL:n tiloja ja valita toista kulkureittiä, eli kampanjointia ei voi kiertää halutessaan kuten avoimessa katutilassa.

Näiden periaatteiden mukaisesti HKL on rajoittanut poliittista kampanjointia metroasemien sisätiloissa ja metroasemien ulko-ovilla, mutta samalla pyrkinyt joustavuuteen mahdollisuuksien mukaan. Erityisesti vaalien yhteydessä HKL on ohjeistanut järjestyksenvalvonnan palveluntarjoajan järjestyksenvalvoja joustavuuteen, ystävällisyyteen ja asiakaspalveluhenkisyysnä näissä tilanteissa. Ohjeistuksessa järjestyksenvalvojille on korostettu, että poliitikot pyrkivät ajamaan yhteistä asiaamme ja toiminta on yhteiskunnallisesti tärkeää. Mikäli kampanjaväkeä on pyydetty siirtymään sisäänkäyntien luota hieman syrjemälle. Perusteena on ensisijaisesti ollut esteettömän ja häiriöttömän kulun turvaaminen.

Työryhmä kuuli valmistelun aikana ympäristöministeriön asiantuntijoita. Ympäristöministeriön mukaan kaavoituksella ei ole mahdollisuutta varmistaa kampanjointia kauppakeskuksissa tai muissa puolijulkisissa tiloissa.

Parlamentaarinen työryhmä tunnistaa haasteet, joita liittyy ns. puolijulkisen tilan käyttämiseen vaalikampanjointiin, mutta pitää tärkeänä, että vaalikampanjointi olisi mahdollista siellä, missä ihmiset liikkuvat. Näkyvä vaalikampanjointi edistää demokratiaa. Kaupunkien ja kuntien olisi hyvä ottaa alueiden käytön suunnittelussa huomioon, että yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien kannalta olisi hyvä noudattaa harkitsevuutta ennen

kuin tiloja luovutetaan yksityisille toimijoille, jotta myös julkista tilaa olisi saatavilla muun muassa vaalikampanjointia ja muuta yhteiskunnallista osallistumista varten.

Työryhmä julkaisee yhdessä loppuraportin kanssa oheisen julistuksen:

Parlamentaarinen vaalityöryhmä vetoaa puolijulkisten tilojen haltijoihin, jotta useimmat kauppaliikkeet, julkisen liikenteen toimijat ja muut vastaavat toimijat osoittaisivat demokratiamyönteisyytensä sallimalla puolueiden ja ehdokkaiden kampanjoinnin tasavertaisesti asemilla, kauppakeskusten käytävillä, kauppojen auloissa ja muissa kaupan yhteydessä olevissa sisä- ja ulkotiloissa sekä muissa tiloissa, joissa ihmisiä liikkuu. Kun äänestäjät joka tapauksessa asioivat erilaisissa puolijulkisissa tiloissa, heillä olisi samalla mahdollisuus ottaa mukaansa esitteitä ja jututtaa ehdokkaita. Ehdokkaiden näkyminen osana normaalia elämänmenoa on demokratiaa edistävä myönteinen ele. Jos äänestysaktiivisuus laskee, tulisi harkita myös lainsäädännöllisiä toimenpiteitä kampanjoinnin mahdollistamiseksi.

3.7 Varuskuntien laitosäänestys

Työryhmä käsitteli kysymystä laitosäänestyksen järjestämistä varuskunnissa, kun Varusmiesliitto ja Demo Finland ry lähettivät työryhmälle 11.11.2020 päivätyn kannanoton otsikolla ”Varusmiesliitto ja Demo Finland vetoavat vaalilain 9 §:n muuttamiseksi”. Kannanotto on sisältänyt sen tehneiden yhdistysten esityksen, ”että varuskunnat lisätään vaalilain 9 §:n 1 momentin kolmanteen kohtaan kotimaan erityiseksi ennakkoäänestyspaikaksi”. Kannanotossa ehdotusta on perusteltu sillä, että kannanoton tehneiden yhdistysten mukaan ”äänestyspaikkojen tuominen lähelle varusmiehiä madaltaa äänestyskynnystä ja edistää vaalijärjestelmän toimivuutta; nuorten ja erityisesti varusmiesikäisten nuorten miesten äänestysaktiivisuuden lisääminen edellyttää konkreettisia toimia ja panostuksia äänestämisen helppouteen [ja] nuorille tulee taata yhdenvertainen mahdollisuus yhteiskunnalliseen osallistumiseen myös varusmiespalveluksen aikana”. Kannanotosta käydyssä keskustelussa työryhmä piti tärkeänä, että varusmiesten tasavertainen osallistuminen turvataan ja kannatti varuskuntien laitosäänestyksen toteuttamista kannanoton mukaisesti.

Yhdistysten tekemän kannanoton mukaista ja työryhmän tukemaa ehdotusta laitosäänestyksen ulottamisesta varuskuntiin on esitetty hallituksen esityksessä HE 181/2021 vp.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että laitosäänestyksen laajentaminen varusmiespalvelusta suorittaviin voi parantaa heidän äänestysaktiivisuuttaan, kun äänestyspaikkaan ei tarvitsisi itse aktiivisesti hakeutua, vaan äänestysmahdollisuus olisi käytössä palveluksen suorittamisen yhteydessä. Tämän voi arvella parantavan etenkin niiden varusmiesten ääni-oikeuden käyttämistä, joiden poliittinen kiinnittyminen on vähäistä. Lisäksi vuoden 2021 kuntavaaleissa toimitettiin Covid-19-pandemian johdosta säädetyn vaalilain väliaikaisen muutoksen (411/2021) nojalla laitosäänestys Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnissa ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavissa yksiköissä.

3.8 Vaalikoneiden rooli ihmisten äänestyskäyttäytymisen näkökulmasta

Työryhmä käsitteli vaalikoneiden merkitystä osana äänestysaktiivisuusteemaa. Yliopistonlehtori Sami Borg (Tampereen yliopisto / Vaalitutkimuskonsortio) esitteli työryhmälle Vaalikoneet 2020 -tutkimushanketta, jossa on tarkasteltu vaalikoneiden käyttöä ja vaalikonejournalismia Suomessa. Borgin mukaan nuorten ikäryhmissä vaalikoneiden vaikutus ehdokasvalintaan suurempi kuin muissa ikäryhmissä, joten on todennäköistä, että vaalikoneiden merkitys äänestyskäyttäytymiseen vahvistuu tulevaisuudessa. Edellisissä eduskuntavaaleissa oli tutkijoiden laskuarvion mukaan 22 vaalikonetta käytössä ja enimmillään vaalikoneita on ollut noin 30 yksittäisissä vaaleissa. Pirkanmaalla tehdyn kyselyn mukaan ehdokkaat olivat vastanneet edellisissä vaaleissa keskimäärin yhdeksään vaalikoneeseen. Vaalikoneista on Borgin mukaan tullut käyttöliittymä vaaleihin.

Työryhmässä esitettiin puolueiden toive kommentoida vaalikoneiden ymmärrettävyyttä. Vaalikoneet ovat demokratiaa vahvistava tekijä. Toisinaan kuitenkin vaalikonevastausten tulkinnoissa jälkikäteen on ollut ongelmia. Ehdokkaiden kokemuksena on toisinaan, ettei vaalikoneissa aina ole tarpeeksi vaalien päätöksentekotasoon liittyviä relevantteja kysymyksiä, minkä takana voi olla se, että isoja kysymyksiä ei ole helppo popularisoida vaalikonekysymykseksi.

Työryhmässä käytiin läpi, miten tyytyväisiä suomalaiset äänestäjät ovat olleet vaalikoneiden myötä jalostuneisiin ehdokasvalintoihinsa. Sami Borg kertoi, että eduskuntavaalitutkimuksessa ollut useita vaalikoneisiin liittyviä väittämiä. Erityisesti nuoret ovat kokeneet vaalikoneiden helpottaneen ehdokasvalintaa.

4 Ehdokkaiden asettamista ja puolueen perustamista koskevan sääntelyn uudistaminen

Parlamentaarisen työryhmän asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten voitaisiin uudistaa ehdokkaiden asettamista vaaleissa koskevia määräyksiä mahdollistamaan nykyistä monipuolisemmin erilaiset demokraattiset päätöksentekotavat siten kuin puolueen säännöissä tarkemmin määrätään.

Työryhmän keskustelussa ehdokkaiden asettamista koskevien käytäntöjen uudistamisesta päällimmäisenä nousi esiin tarve joustavoittaa jäsenäänestystä koskevia sääntöjä ja antaa puolueiden säännöille puolueen ehdokkaiden asettamisessa suurempi painoarvo.

Säännökset ovat historiallisen kehityksen tulosta ja olemassa kansanvaltaisten periaatteiden noudattamiseksi ehdokasasettelussa. Säännökset ovat vaalilain 112–118 §:ssä. Valitsijayhdistysten perustamisesta taas säädetään lyhyesti 124 §:ssä. Tarastin mukaan sääntelyn väljentämistä edustuksellisuuden suuntaan voidaan harkita, etenkin koska vastaavaa jäsenäänestystä edellyttävää sääntelyä ei ole muissa vaalityypeissä. Joka tapauksessa puoluelain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan puolueen sääntöjen tulee turvata kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa.

Työryhmän linjaus:

Parlamentaarinen vaalityöryhmä katsoo, että jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet vaaleissa voidaan turvata, vaikka jäsenäänestysten pakollisuus poistetaan. Jatkossakin jäsenäänestyksen on tarkoitus pysyä pääsääntönä, minkä vuoksi vaalilain 113–118 §:iin jätetään säännökset jäsenäänestyksessä noudatettavasta menettelystä. Sääntely ei ole pakottavaa, joten siitä voidaan poiketa puolueen säännöissä. Oikeusministeriö käy läpi puoluetta rekisteröidessään tai puolueen sääntömuutoksen hyväksyessään, että ehdokasasettelua koskevat säännöt turvaavat kansanvaltaisuuden puolueen päätöksenteossa.

Taulukko 3. Vaalilaki ja työryhmän ehdottama muutos

Vaalilaki 112 §	Työryhmän ehdottama muutos
Ehdokkaiden asettamista varten puolueen on toimitettava vaalipiirissä salainen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuva jäsenäänestys, johon ovat oikeutetut ottamaan osaa vaalipiirissä asuvat puolueen ja sen perusjärjestöjen henkilöjäsenet.	Ehdokkaiden asettamista varten puolueen on toimitettava vaalipiirissä salainen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuva jäsenäänestys, johon ovat oikeutetut ottamaan osaa vaalipiirissä asuvat puolueen ja sen perusjärjestöjen henkilöjäsenet, taikka muulla tavoin huolehdittava puolueen säännöissä siitä, että vaalipiirissä asuvan jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet ehdokkaiden asettamisessa toteutuvat.
Jäsenäänestys ei kuitenkaan ole pakollinen, jos siihen on nimetty enintään niin monta henkilöä kuin puolueella on oikeus asettaa ehdokkaita vaalipiirissä.	Jäsenäänestystä ei kuitenkaan järjestetä, jos siihen on nimetty enintään niin monta henkilöä kuin puolueella on oikeus asettaa ehdokkaita vaalipiirissä.

Muuna ehdokasasettelua koskevana teemana työryhmä kävi läpi kuntavaalien ehdokaslistojen enimmäiskokoa erityisesti isoissa kaupungeissa. Työryhmä ei esitä muutoksia ehdokaslistojen enimmäiskokoa koskevaan sääntelyyn.

Työryhmä kävi läpi ehdokkaiden rikostaustan selvittämistä koskevaa oikeustilaa viime hallituskaudella tehdyn muistion pohjalta. Työryhmä on punninnut erilaisia tilannetta koskevia intressejä, eikä esitä muutoksia rikostaustan selvittämistä koskevaan sääntelyyn.

Lisäksi keskustelussa nostettiin esiin vaalien yhdistäminen ja ehdokkuuksien rajaaminen eri vaaleissa niin, ettei sama henkilö olisi ehdolla tai voisi toimia kunnanvaltuustossa, hyvinvointialueen valtuustossa ja eduskunnassa. Aiheesta käydyn keskustelun pohjalta työryhmä katsoo, että ehdokkuuksien rajaamista ja vaalien yhdistämistä voitaisiin käsitellä aluevaalien ja ensimmäisten yhdistelmävaalien jälkeen.

Työryhmässä oli kiinnostusta ehdokasasettelun sähköistämiseen, jota käsitellään vaalitietojärjestelmän uudistamisen yhteydessä⁷

Työryhmä keskusteli oikeusministeriössä valmistellusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi puoluelain muuttamisesta, joka mahdollistaisi puolueen perustamiseen tarvittavien kannattajakorttien keräämisen ja puolueen rekisteröintihakemuksen tekemisen sähköisesti. Puoluelain 3 §:n muutos tuli voimaan ja sähköinen puolerekisteri otettiin käyttöön 1.1.2021.

7 (<https://vaalit.fi/vaalitietojarjestelman-kehittaminen>).

5 Kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikäraja sekä aloitemenettelyn kehittäminen

Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän yhtenä tehtävänä on ollut laatia ehdotus kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen allekirjoittamisen ikärajasta nuorten yhteiskunnallisen osallisuuden vahvistamiseksi sekä arvioida tarpeet kansalaisaloitejärjestelmän kehittämiseen myös muilta osin. Työryhmä on käsitellyt kansalaisaloitteiden ikärajaa ja kansalaisaloitemenettelyä koskevia mahdollisia kehittämistarpeita syksyllä 2021 pidetyissä työryhmän kokouksissa 11, 12 ja 13. Käsittelyn pohjana ovat olleet työryhmän yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmssonin ja erityisasiantuntija Laura Nurmisen alustukset sekä oikeusministeriössä laadittu yhteenveto nuorten kuulemisesta ikärajoja koskien.

Vuoden 2012 maaliskuussa voimaan astuneen perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään 50 000 äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Aloitteen muotovaatimuksista ja sen tekemiseen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin erillisessä kansalaisaloitelaisissa (12/2012), joka astui voimaan samanaikaisesti perustuslain muutosten kanssa 1.3.2012. Perustuslain kirjauksesta johtuen, kansalaisaloitteen ikärajan alentaminen merkitsisi tarvetta muuttaa perustuslakia.

Kansalaisaloitelakia on aikaisemmin muutettu kaksi kertaa, vuosina 2019 ja 2020. Kansalaisaloitteen ikärajaa on aikaisemmin käsitelty Vaalien ajankohdat ja kansalaisten osallistumisoikeudet työryhmän mietinnössä (OM 31/2014) ja oikeusministeriön Arviomuistiossa kansalaisaloitemenettelystä (2017).

Vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittänyt oikeusministeriön asettama parlamentaarinen työryhmä on vuonna 2014 valmistuneessa mietinnössään⁸ pohjinnut ikärajan laskemista kansalaisaloitteiden osalta. Selvityksen taustalla oli eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuvan toimikunnan lokakuussa 2013 tekemät esitykset, joista yksi koski kansalaisaloitteen ikärajan alentamista viiteentoista vuoteen.

8 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76540>

Parlamentaarinen työryhmä ei tuolloin kuitenkaan mietinnössään asettunut puoltaamaan puoluesihteeritoimikunnan esitystä ikärajan laskemisesta, koska työryhmän arvion mukaan kansalaisaloite on uutena instituutiona vasta vaiheessa, jossa se kerää uskottavuuttaan edustuksellista demokratiaa täydentävänä osallistumisen välineenä. Perusteluissaan työryhmä huomautti myös, että kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen edellyttäisi perustuslain muuttamista. Työryhmän muista ehdotuksista ei aiheutunut perustuslain tarkistustarvetta eikä perustuslain avaaminen pelkästään kansalaisaloitteen osalta ollut työryhmän mukaan perusteltua ottaen huomioon myös sen, että näiden säännösten voimaantulosta oli tuolloin kulunut vain lyhyen aikaa. Työryhmän mukaan arviointia järjestelmän toimivuudesta ja mahdollisista tarkistustarpeista olisi kuitenkin mahdollista tehdä myöhemmässä vaiheessa, kun menettelystä on saatu enemmän kokemuksia. Mietinnössään työryhmä nosti myös esiin, että aloiteoikeuden edellytysten rinnastamista valtiollisiin vaaleihin pidettiin perusteltuna lähtökohtana hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta, sillä kyse on valtiollisen tason vaikuttamismahdollisuudesta.

Vaalien ajankohtia ja kansalaisten osallistumisoikeuksia selvittänyt työryhmä nosti mietinnössään lisäksi esiin sen, että kansalaisaloitteen ikärajan laskeminen aiheuttaisi mahdollisesti perusteita myös aloitteeseen vaadittavien kannatusilmoitusten määrän korottamiseen sekä aloiteoikeuden avaamiseen muille kuin Suomen kansalaisille. Koska aloiteoikeus on nykyisellään rajattu äänioikeutetuille Suomen kansalaisille, työryhmän mukaan kansalaisuuden merkitys aloiteoikeutta rajaavana tekijänä korostuisi ja saisi uudenlaisia merkityksiä, jos 15 vuotta täyttäneet Suomen kansalaiset voisivat allekirjoittaa aloitteen, mutta maassa vakinaisesti asuva ja työskentelevä ulkomaalainen aikuisväestö ei voisi. Työryhmän mietinnön mukaan aloiteoikeuden kytkemisellä äänioikeuteen on korostettu kansalaisaloiteinstituution vahvuutta ja merkitystä valtiollisen osallistumisen muotona. Tämän yhteyden katkaisemisella eli aloiteoikeuden ikärajan alentamisella voisi mietinnön mukaan olla vaikutuksia siihen, millaisen aseman kansalaisaloite ajan myötä saa vapaan kansalaistoinnin välineenä ja poliittisen päätöksenteon osana. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että aloiteoikeuden kytkeminen äänioikeuteen ja kansalaisuuteen on ollut tyypillinen ratkaisu myös muissa Euroopan maissa, joissa on käytössä kansalaisaloitejärjestelmä.

5.1 Eurooppalainen kansalaisaloite

Eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/788 (tästä eteenpäin asetus 2019/788). Suomen kansallisessa lainsäädännössä eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta säädetään kansalaisaloitelaisissa. Kansalaisaloitelain 1 § 2 momentissa todetaan, että eurooppalaisen kansalaisaloitteen tekemisestä säädetään asetuksessa 2019/788 sekä kansalaisaloitelain 10 ja 15 §:ssä. Edellä mainitut pykälät eivät käsittele aloitteen ikärajaa tai allekirjoitusoikeutta. Eurooppalaisesta

kansalaisaloitteesta ja oikeudesta aloitteen allekirjoittamiseen ei täten säädetä nykyisellään erikseen Suomen kansallisessa lainsäädännössä, vaan eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikäraja Suomessa perustuu asetukseen 2019/788.

Asetuksen 2019/788 1 luvun 2 artiklan 1 kohdassa määritellään eurooppalaisen kansalaisaloitteen tukemiseen oikeutetut ryhmät. 2 artiklan 1 kohdan 1 momentin mukaan jokainen EU-kansalainen, joka ikänsä puolesta on äänioikeutettu Euroopan parlamentin vaaleissa, on oikeutettu tukemaan aloitteita allekirjoittamalla tuenilmauksen asetuksessa mainitulla tavalla. 1 kohdan 2 momentissa säädetään, että jäsenvaltiot voivat asettaa aloitteen tukemiseen oikeuttavaksi vähimmäisiäksi 16 vuotta niiden kansallisen lainsäädännön sen sallissa. Jäsenvaltion on tällöin ilmoitettava asiasta komissiolle.

Asetuksen resitaalin 7 mukaisesti ”aloitteen tukemiselle on aiheellista asettaa vähimmäisikä. Vähimmäisiän pitäisi vastata ikää, jolloin kansalaisilla on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa. Jotta voidaan lisätä nuorten kansalaisten osallistumista demokration toteuttamiseen unionissa ja hyödyntää siten eurooppalaisen kansalaisaloitteen täysi potentiaali osallistavan demokration välineenä, jäsenvaltioiden, jotka katsovat sen aiheelliseksi, olisi voitava asettaa 16 vuoden vähimmäisikä aloitteen tukemiselle, ja ilmoitettava siitä komissiolle. Komission olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen eurooppalaisen kansalaisaloitteen toimintaa, myös aloitteiden tukemiselle asetettua vähimmäisikää. Jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan 16 vuoden vähimmäisiän asettamista kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.”

Euroopan komission asetuksen 2019/788 valmisteluasiakirjoissa ilmenee, että komission alkuperäisessä asetusehdotuksessa 1 luvun 2 artikla antaa oikeuden tukea eurooppalaista kansalaisaloitetta allekirjoittamalla jokaiselle 16 vuotta täyttäneelle unionin kansalaiselle⁹. Komissio perusteli alennettua ikärajaa sen myönteisellä vaikutuksella nuorten osallistumismahdollisuuksiin ja tietoisuuteen EU:sta. Komissio toteaa kansalaisaloitteen olevan ei-sitova vaikuttamistapa, jonka voi nähdä sopivana osallistumiskeinona myös nuorille, jotka eivät vielä ole äänioikeutettuja¹⁰. Asetusehdotus on sellaisenaan lähetetty jäsenvaltioille. Suomessa valtioneuvosto on ottanut ehdotukseen kantaa U-kirjelmässä¹¹, minkä lisäksi perustuslakivaliokunta on antanut siitä lausunnon¹². Valtioneuvosto ja perustuslakivaliokunta ei nähnyt estettä ikärajan laskemiselle, vaikka Suomen kannaksi lopulta muodostui ensisijaisesti äänioikeuteen sidottu osallistumisoikeus¹³.

9 [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2017\)482&lang=fi](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2017)482&lang=fi)

10 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?qid=1570708227024&uri=CELEX:52017SC0294>

11 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Sivut/U_57+2017.aspx

12 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_54+2017.aspx

13 <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Liiteasiakirja/Documents/EDK-2018-AK-223056.pdf>

EU:ssa on tällä hetkellä neljä jäsenmaata, joiden alaikäraja eurooppalaiselle kansalaisaloitteelle on alle 18 vuotta. Virossa, Maltalla ja Itävallassa alaikäraja on 16, Kreikassa 17¹⁴. Maltan, Itävallan ja Kreikan tapauksessa kyse on asetuksen 2019/788 1 luvun 2 artiklan 1 kohdan 1 momentin mukaisesti määrätystä ikärajasta¹⁵, sillä maat noudattavat samaa alaikäraja myös Euroopan parlamentin vaaleissa.

Viro on EU:n jäsenmaista ainoa, joka on asettanut 16 vuoden ikärajan eurooppalaiselle kansalaisaloitteelle asetuksen 2019/788 1 luvun 2 artiklan 1 kohdan 2 momentin mukaisesti. 16 vuoden ikäraja ei pohjaudu äänestysikärajaan, sillä vaikka Viron kunnallisvaalien äänestysikäraja on 16¹⁶, on ikäraja Euroopan parlamentin vaaleissa 18. Eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikärajasta määrätään Viron kansallisessa lainsäädännössä laissa asetuksen 2019/788 täytäntöönpanosta¹⁷.

Edellä mainitun lain luonnoksen perusteluissa¹⁸ (seletuskiri) mainitaan useita perusteita eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikärajan laskemiseksi 16 vuoteen. Viron kansallisen tason kansalaisaloitteen (kollektiivne pöördumine) alaikäraja on vuodesta 2014 ollut 16. Viron hallitus ja parlamentti on ottanut kannakseen 16-vuotiaiden ja sitä vanhempien nuorten osallistumisen tukemisen muun muassa kansalaisaloitteiden avulla. Kansalaisaloitteiden todetaan lisäävän nuorten osallistumismahdollisuuksia, mikä lisää nuorten aktiivista kansalaisuutta. Näiden seikkojen perusteella eurooppalaisen kansalaisaloitteen alaikärajaksi on päätetty Virossa asettaa 16.

Asiasta käydyssä keskustelussa Riikka Pirkkalainen toi esiin, että Keskusta kannattaa äänestysikärajojen sekä muiden poliittisen osallistumisen ikärajojen laskua, koska Suomi on demokratian edelläkävijämaa ja järjestelmän kehittäminen on tärkeää. Kiinnostus yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen syntyy jo ennen täysi-ikäisyyttä ja tulisi ottaa huomioon myös edustuksellisessa demokratiassa. Pirkkalainen jatkoi, että toiveena on, että seuraavan perustuslain uudistuksen yhteydessä kansalaisaloitteen ikäraja otetaan käsittelyyn.

Veli Liikanen toi esiin, että kansalaisaloite on onnistunut demokratiainnovaatio. Ei ole välttämätöntä, että kansalaisaloitteen ja äänioikeuden ikärajat ovat samat. Aloiteoikeus auttaa kiinnostumaan poliittisesta vaikuttamisesta. Yhteiskunnassa ei ole vain yhtä ikärajaa, vaan

14 [Eurooppalaisen kansalaisaloitteen tietovaatimukset](#)

15 [2019 European elections: National rules](#)

16 <https://www.valimised.ee/en/estonian-elections-nutshell/right-vote>

17 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527122019006/consolide>

18 <file:///C:/Users/03196615/AppData/Local/Temp/Kodanikualgatuse%20eel%20C3%B5u%20SK.pdf>

monia eri oikeuksia tulee eri ikäkausina. 15 olisi hyvä ikäraja kansalaisaloitteelle, samassa iässä on monia muitakin tärkeitä oikeuksia ja velvollisuuksia. Vihreät kannattaa ikärajan laskemista kaikissa yleisissä vaaleissa 16 vuoteen. Olisi tärkeä saada jatkotyö aikaiseksi kansalaisaloitteesta. Veli Liikanen kannatti, että EU-kansalaisaloitteiden ikärajaa voitaisiin alentaa ja edistää mahdollisuuksien mukana kansalaisaloitetta koskevaa perustuslakimuutosta ikärajan alentamisen osalta. Juhani Klemetti kertoi Liike Nyt:in kannattavan osallistumisen ikärajojen laskemista 16 vuoteen ja yleisesti kaikkia hankkeita, joissa tuetaan kansalaisten osallistumista ja lisäksi, että tarvittaessa ikärajojen tarkastelu voidaan aloitteiden osalta erottaa äänioikeusikärajan tarkastelusta. Tavoitteena Klemetti näki, että laajempi joukko osallistuisi poliittiseen prosessiin. Mikko Koikkalainen toi esiin, että Vasemmistoliitto kannattaa äänestysikärajan laskua 16 vuoteen kuntavaaleissa, joten myös aloitteiden ikärajaa voisi laskea. Koikkalainen katsoi, että aloiteikärajojen ei tarvitse olla sidoksissa äänioikeusikärajaan ja että aloiteoikeusikärajan alentaminen kannatettavaa. Tosin Koikkalainen arvioi, että ikärajan alentamisen vaikutukset olisivat luultavasti vähäisiä osallistumisen kannalta. Kokko kertoi Kokoomuksen kannattavan ikärajan laskemista eurooppalaisen kansalaisaloitteen osalta. Fredrik Guseff toi esiin, että aloitteiden ikärajojen selvittämistä voidaan jatkaa, mutta äänestysikärajaa ei tulisi laskea. Arto Luukkasen mukaan Perussuomalaiset eivät näe ikärajojen tätä tarpeellisena. Luukkasen mukaan huolena on, että esimerkiksi EU-kansalaisaloitteen ikäraja johtaisi myös keskusteluun äänestysikärajan laskemiseksi.

Kokouksissa käydyn keskustelun pohjalta työryhmän puheenjohtaja veti keskustelua yhteen toteamalla, että perustuslakia edellyttävälle muutoksille (ml. kansallisen kansalaisaloitteen ikäraja) ei näytä olevan työryhmän jäsenten enemmistön tukea.

Työryhmän linjaus:

Työryhmän enemmistö perussuomalaisia lukuun ottamatta kannatti valmistelun aloittamista EU-kansalaisaloitteen ikärajan laskemiseksi 16 vuoteen.

5.2 Muut aloitemuodot ja aloitemenettelyn kehittäminen

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä kävi läpi kansalaisaloitteen ohella myös muita laissa säädettyjä aloitemuotoja sekä mahdollisia kehittämistarpeita aloitemenettelyyn. Kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen lisäksi lailla säädettyjä aloitemuotoja ovat kunnan jäsenen aloiteoikeus; aloite neuvoo-antavan kunnallisen kansanäänestyksen

järjestämisestä; hyvinvointialueen jäsenen aloiteoikeus sekä aloite neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä hyvinvointialueella.

Kuntalain 23 §:ssä säädetään kuntalaisaloitteesta. Kunnan asukkaalla, kunnassa toimivalla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sillä, joka omistaa tai hallitsee kiinteää omaisuutta kunnassa, on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettavat toimenpiteet (21.5.2021/419). Lisäksi palvelun käyttäjällä on oikeus tehdä aloitteita kyseistä kunnan palvelua koskevassa asiassa. Valtuuston tietoon on saatettava vähintään kerran vuodessa sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettavat toimenpiteet.

Kunnallisesta kansanäänestysaloitteesta säädetään kuntalain 25 §:ssä. Kunnallisen kansanäänestysaloitteen ikäraja alennettiin 15 vuoteen kuntalain uudistuksen yhteydessä. Laki (410/2015) tuli sovellettavaksi 1.6.2017. Tavoitteena on ollut parantaa alle 18-vuotiaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään sekä lähiympäristöään koskevaan kunnalliseen päätöksentekoon. Kunnallisen kansanäänestysaloitteen tekijöiden vähimmäismäärää on alennettu vähintään viidestä prosentista äänioikeutetuista kunnan asukkaista vähintään neljään prosenttiin kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista. Äänioikeus kunnallisissa kansanäänestyksissä on sen sijaan ainoastaan äänioikeutetuilla kuntalaisilla (18 vuotta täyttäneet).

Laissa hyvinvointialueen (611/2021) 30 §:ssä säädetään hyvinvointialueen jäsenen aloiteoikeudesta ja 31 §:ssä aloiteoikeudesta hyvinvointialuetta koskevaan kansanäänestykseen. Ikärajat ovat samat, kun vastaavat ikärajat kuntalaisissa. Kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään tarkemmin hyvinvointialueilla ja kunnissa toimitettavissa neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990).

Työryhmässä käydyssä keskustelussa ei esitetty muutostoiveita kunnalliseen tai hyvinvointialueita koskevaan aloitemenettelyyn.

Kansalaisaloitemenettelyn osalta työryhmälle esitettyssä alustuksessa läpikäytiin kansalaisaloitemenettelyn nykytilaa sekä menettelyä koskevia eri yhteyksissä esitettyjä muutostoiveita. Hallitusohjelmassa kansalaisaloitemenettelyn kehittämistarpeeksi on nostettu aloitteiden raukeaminen eduskuntakauden päättyessä. Julkisessa keskustelussa on puolestaan noussut esiin myös tarve mahdolliselle uudelle aloitemuodolle kansalaisaloitteen rinnalle, koska kansalaisaloitetta koskeva rajaus sen kohdistumisesta lainsäädäntöasioihin on osoittautunut haastavaksi ja riittämättömäksi vastaamaan kansalaisten osallistumista koskeviin tarpeisiin. Julkisessa keskustelussa esitetyt ehdotukset uudesta aloitemuodosta ovat koskeneet aloitetta, joka voisi olla rinnastettavissa kirjalliseen kysymykseen tai keskustelunaloite jostakin aiheesta. Tällainen aloite voisi olla luonteeltaan kansalaisaloitetta kevyempi eikä sen tarvitsi kohdistua lainsäädäntöön.

Asiasta käydyn keskustelun pohjalta, puheenjohtaja tulkitsi työryhmän näkemyksen seuraavasti:

Työryhmän käymän keskustelun yhteenvedona todettiin, että kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut demokraattinen innovaatio, mutta myös uutta aloitemuotoa olisi syytä selvittää. Lisäksi kysymystä aloitteiden raukeamisesta olisi syytä tarkastella seuraavan perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

6 Muut teemat

Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti työryhmällä oli mahdollisuus tehdä muut tarpeelliseksi katsomansa ehdotukset koskien edustuksellisen demokratian kehittämistä. Työryhmän työsuunnitelman ulkopuolisena aiheena työryhmä käsitteli syksyllä 2020 ja alkuvuodesta 2021 pidetyissä kokouksissa jäsenistönsä toiveen mukaisesti vuoden 2021 kuntavaaleihin liittyviä vaalijärjestelyitä ja Covid19-pandemian vaikutusta vaalien terveysturvalliseen toimittamiseen. Työryhmä jäsenenä olleet puoluesihteerit pitivät tähän aiheeseen liittyen erillisiä kokouksia oikeusministeriön edustajien kanssa myös työryhmän keväällä 2021 pidetyn kokoustuon aikana.

7 Työryhmän keskeiset ehdotukset

Työryhmä esittää, että lain sanamuotoa selkeytettäisiin niin, että siitä kävisi selvästi ilmi, että vaalirahoitus voi ylittää kampanjan kulut ja että kampanjan kulut ylittävään tuki tulisi ilmoittaa vaalirahoitusilmoituksessa. Jos kulut ovat pienemmät kuin vaalirahoitus, yli jäävä summa voi siirtyä ehdokkaan varoiksi tai jäädä tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle.

Työryhmä esittää, että ryhdyttäisiin valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaan vaalikampanjalle 1500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Mikäli lainanantaja olisi rahoituslaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on rahoituslaitoksen antama laina.

Työryhmä tukee ajatusta, että selvitetään kampanjatilin käyttöönottoa eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa. Kampanjatilin käyttöönotto edellyttää sen varmistamista, että kaikkien ehdokkaiden on mahdollista avata kampanjatili ja että byrokratia vähentyy.

Työryhmä esittää vaalirahoituslainsäädäntöä täsmennettäväksi siten, että VTV:llä olisi mahdollisuus tehostaa uhkasakolla lisätieto- tai selvityspyyntöä sekä jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisäselvitystä.

Työryhmä kannattaa vaalirahoituslain 11 a §:n sanamuodon tarkistamista niin, että velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä VTV:lle laajennettaisiin koskemaan myös jälki-ilmoituksia.

Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää VTV:n oikeutta saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta. Jatkovalmistelussa on huomioitava, että VTV:n oikeuden tulee kohdistua vertailutietoihin yksittäistapauksissa, ja sen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. VTV:llä tulee olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla pyyntöä vertailutietojen saamiseksi.

Työryhmä esittää, että VTV:lle annettaisiin vaalirahoituslaissa ja puoluelaisissa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaisissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten.

Työryhmä esittää, että puoluelain luetteloa asioista, joita ei pidetä tukena, täsmennettäisiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämällä tavalla niin, ettei ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksuja pidettäisi puolueelle annettuna tukena. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko tarvetta asettaa näille tuen ulkopuolelle jääville maksuille kohtuullinen yläraja.

Työryhmä tukee ajatusta, että puoluelain luetteloon asioista, joita ei pidetä puolueelle annettuna tukena, lisättäisiin myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset, kuten matkakulujen korvaukset.

Työryhmä kannattaa julkisuuslain tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevan sanamuodon selkeyttämistä siten, että selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Tämä muutos on tarkoituksenmukaista toteuttaa julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.

Työryhmä katsoo, että nyt tarkasteluissa olleista vaalijärjestelmän uudistamisen vaihtoehtoista tulee koota kattava vertailu seuraavan hallituskauden hallitusohjelmaa varten, jotta eduskunnan lausumassa (EK 14/2015 vp) todettuihin tarpeisiin voidaan vastata. Työssä tulisi pyrkiä laajaan parlamentaariseen konsensusseen ja selvitystyöhön on varattava riittävät resurssit.

Parlamentaarinen vaalityöryhmä katsoo, että jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet vaaleissa voidaan turvata, vaikka jäsenäänestysten pakollisuus poistetaan.

Työryhmän enemmistö perussuomalaisia lukuun ottamatta kannatti valmistelun aloittamista EU-kansalaisaloitteen ikärajan laskemiseksi 16 vuoteen.

Työryhmän käymän keskustelun yhteenvetona todettiin, että kansalaisaloitteen käyttöönotto on ollut onnistunut demokraattinen innovaatio, mutta myös uutta aloitemuotoa olisi syytä selvittää. Lisäksi kysymystä aloitteiden raukeamisesta olisi syytä tarkastella seuraavan perustuslakiuudistuksen yhteydessä.

Työryhmä julkaisee yhdessä loppuraportin kanssa oheisen julistuksen:

Parlamentaarinen vaalityöryhmä vetoaa puolijulkisten tilojen haltijoihin, jotta useammat kauppaliikkeet, julkisen liikenteen toimijat ja muut vastaavat toimijat osoittaisivat demokratiamyönteisyytensä sallimalla puolueiden ja ehdokkaiden kampanjoinnin tasavertaisesti asemilla, kauppakeskusten käytävillä, kauppojen auloissa ja muissa kaupan yhteydessä olevissa sisä- ja ulkotiloissa sekä muissa tiloissa, joissa ihmisiä liikkuu. Kun äänestäjät joka tapauksessa asioivat erilaisissa puolijulkisissa tiloissa, heillä olisi samalla mahdollisuus ottaa mukaansa esitteitä ja jututtaa ehdokkaita. Huomionarvoista on, että lähes kaikki äänestäjät – myös erityisryhmät – käyvät kauppakeskuksissa. Ehdokkaiden näkyminen osana normaalia elämänmenoa on demokratiaa edistävä myönteinen ele, joka tuskin olisi haitaksi kaupallekaan. Jos äänestysaktiivisuus laskee, tulisi harkita myös lainsäädännöllisiä toimenpiteitä kampanjoinnin mahdollistamiseksi.

Liitteet

Liite 1. Eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistaminen

OIKEUSMINISTERIÖ MUISTIO

Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen 6.11.2020

Vaalijärjestelmän perusteet

Perustuslain 25 §:n mukaan eduskuntavaalit ovat välittömät, suhteelliset ja salaiset ja niissä on yhtäläinen äänioikeus. Suhteellinen vaalitapa tarkoittaa sitä, että kukin vaaleihin osallistunut puolue tai muu ryhmä saa kansanedustajapaikkoja suurin piirtein samassa suhteessa kuin se saa ääniä (10 % äänistä -> 10 % paikoista). Perustuslaissa säädetään myös, että eduskuntavaaleja varten maa on jaettu vähintään kahteentoista (12) ja enintään kahdeksaantoista (18) vaalipiiriin. Kustakin vaalipiiristä valitaan kansanedustajia vaalipiirin asukasluvun osoittama määrä, yhteensä 199. Vaalipiirien määrän alaraja varmistaa riittävän alueellisen edustavuuden eduskunnan kokoonpanossa ja yläraja taas sen, että vaalipiirit ovat yleisesti ottaen riittävän suuria, jotta suhteellisuus voi niissä toteutua. Ahvenanmaan maakunta muodostaa oman vaalipiirinsä ja sieltä valitaan yksi kansanedustaja. Manner-Suomen vaalipiirit perustuvat vaalilain 5 §:n mukaisesti maakuntajakoon.

Eduskunnan ponsi vuodelta 2015

Vuonna 2014 annettiin hallituksen esitys laiksi perustuslain 25 §:n muuttamisesta (HE 55/2014 vp). Esityksen mukaan maassa olisi ollut vähintään 9 ja enintään 12 vaalipiiriä. Eduskunta hyväksyi esityksen jätettäväksi lepäämään seuraaviin valtiopäiviin. Seuraava eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen 23.10.2015 (EK 14/2015 vp) antaen kuitenkin samalla seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynystä ja turvata alueellinen edustavuus.

Aiempia selvityksiä ja esityksiä

Eduskuntavaalien suhteellisuusongelma on tiedostettu ja sen ratkaisemista on pohdittu eri aikoina jo 1920-luvulta alkaen. Viimeisimpiä merkittäviä yrityksiä ovat olleet seuraavat:

- Vaalitoimikunta 2000 käsitteli vuonna 2001 viittä eri mallia (tasauspaikkamenetelmä, vaalialuemenetelmä, äänikynnysmenetelmä, St. Lagüesin menetelmä, vaalipiirijaon muuttaminen) pääsemättä yhteiseen näkemykseen;
- Kansanvalta 2007 –toimikunta pohti aihetta tekemättä ehdotusta;
- Vaalialuetoimikunta teki vuonna 2008 ehdotuksen yhden vaalialueen mallista, joka sittemmin jalostui hallituksen esitykseksi (HE 7/2010 vp). Eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen syksyllä 2011. Suurimpana ongelmana mallissa pidettiin sen osittaista vaikeaselkoisuutta.

Nykyhetken ongelmat

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmässä on mielestäni kolme ongelmaa:

1. Vaalipiirit ovat liian erikokoisia keskenään.
 - Uudeltamaalta valittiin vuoden 2019 eduskuntavaaleissa 36 edustajaa, mutta Satakunnasta vain 8 ja Lapista vain 7;
 - Piilevät äänikynnykset vaihtelevat liikaa: Uudellamaalla tarvitaan läpimeenon laskennallisesti noin 2,5% annetuista äänistä, mutta Lapissa noin 10 %;
 - Äänestäjät ovat eriarvoisessa asemassa: Pienessä vaalipiirissä pienelle puolueelle annettu ääni menee useimmiten ns. hukkaan, suuressa vaalipiirissä ei välttämättä. Pienissä vaalipiireissä äänestäjien valinnanvara on niukempaa, koska pienet puolueet eivät joko aseta lainkaan ehdokkaita tai osallistuvat vain muodon vuoksi, koska tietävät, että menestymisen mahdollisuuksia ei ole. Sen sijaan suurimmassa vaalipiirissä eli Uudellamaalla kaikki puolueet osallistuvat, koska siellä läpimeno on kaikkein todennäköisintä;
 - Koska vaalipiirien paikkamäärät on sidottu asukaslukuihin, tilanne tulee jatkossa eriytymään yhä enemmän: Uusimaa lähestyy 40 edustajanpaikkaa ja Lappi putoaa pian kuuteen edustajaan.
2. Pienissä vaalipiireissä piilevä äänikynnys on liian korkea, erityisesti kun laskentamenetelmänä on d'Hondt. Äänikynnys, olipa se ns. juridinen tai piilevä, lieenee lopulta poliittinen kysymys. Kansainvälisesti voimassaolevat äänikynnykset liikkuvat yleensä noin kolmen ja seitsemän prosentin välillä. Siihen nähden meillä pienimpien vaalipiirien piilevät äänikynnykset ovat liian korkeita: Lapissa todellinen (toteutunut) piilevä äänikynnys oli vuoden 2015 eduskuntavaaleissa 10,7 % ja vuoden 2019 eduskuntavaaleissa 9,7 %. Satakunnassa vastaavat piilevät äänikynnykset olivat 9,6 % ja 8,4 %.

3. Suurimmassa vaalipiirissä eli Uudellamaalla piilevä äänikynnys on jo nyt niin alhaalla (vuoden 2019 eduskuntavaaleissa toteutunut äänikynnys 2,3 %), että se saattaa jatkossa johtaa eduskunnan vuosien 1998 kahdessa ponnassa tarkoitettuun eduskunnan sirpaloitumiseen eli siihen, että eduskunnassa tulee olemaan useita tästä vaalipiiristä valittuja hyvin pieniä eduskuntaryhmiä, mikä puolestaan voi vaikeuttaa eduskunnan toimintaa. Toisaalta tämäkin on lopulta poliittinen kysymys.

Vaihtoehtoja ongelmien ratkaisemiseksi

Vaihtoehto 1:

Säilytetään nykyinen menettely, jossa vaalien tulos lasketaan vaalipiirikohtaisesti ja jossa eduskunnan koostumus on vaalipiireistä valittavien edustajien summa. Tiedostetaan ja hyväksytään mahdollisuus, jossa puolue A voi saada koko maassa enemmän ääniä kuin puolue B, mutta vähemmän kansanedustajapaikkoja ja että sanottu voi koskea myös eniten ääniä saanutta puoluetta.¹⁹ Puolueiden valtakunnallisilla äänimäärillä on lähinnä tilastollista merkitystä.

Vaihtoehto 1.1:

Pohditaan vaalipiirien lukumäärää ja kokoa perustuslain 25 §:n rajoissa (vähintään 12 ja enintään 18 vaalipiiriä).²⁰ Koska vaalipiirejä on nykyisin 12, tämä tarkoittaisi käytännössä, että jos vaalipiirejä haluttaisiin esimerkiksi yhdistää, vähintään yksi vaalipiiri olisi silloin jaettava kahdeksi. Tavoitteena tulisi olla mahdollisimman tasakokoiset vaalipiirit, jolloin piilevät äänikynnykset vaihtelisivat eri vaalipiireissä mahdollisimman vähän. Kuitenkin ainoa vaalipiiri, jonka voisi jakaa siten, että piilevä äänikynnys ei nouse jaon tuloksena syntyvissä vaalipiireissä kovin korkeaksi, on Uusimaa (36 edustajaa).

Vaihtoehto 1.2:

Pohditaan, mitä muita laskentamenetelmiä kuin nykyistä d'Hondtin menetelmää voitaisiin käyttää. Muita menetelmiä voisivat olla esimerkiksi

- muut lukusarjamenetelmät, esim. St. Lagües tai
- kvoottimenetelmät, esim. Hare-Niemeyer tai Droop.

¹⁹ Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa Perussuomalaiset sai yhden paikan enemmän kuin Kokoomus, vaikka sai valtakunnallisesti noin puoli prosenttiyksikköä vähemmän ääniä.

²⁰ Koska eduskunta on juuri viimeksi hylännyt perustuslain 25 §:n muuttamisen, ei liene realistista vähään aikaan pohtia esimerkiksi ehdotusta 6-9 suuresta, keskenään tasakokoisesta vaalipiiristä.

Vaihtoehto 1.3:

Pohditaan sekä vaalipiirien lukumäärän/koon että laskentamenetelmän muuttamista.

Vaihtoehto 2:

Palataan eduskunnan vuonna 2011 hylkäämään malliin, jossa puolueiden koko maassa saamat äänimäärät ratkaisevat niiden paikkamäärät ja sitä kautta eduskunnan koostumuksen. Vaalien tulosta laskettaessa koko maa olisi yhtenä vaalipiirinä. Jokaisen äänestäjän äänellä olisi yhtäläinen painoarvo. Nykyiset vaalipiirit (jotka tässä järjestelmässä voisivat olla minkä kokoisia tahansa) säilyisivät ehdokasasettelun ja äänestämisen yksikköinä kuten tähänkin asti ja kaikki kansanedustajat tulisivat valituiksi vaalipiireistä. Menetelmään tulisi liittää valtakunnallinen äänikynnys (esimerkiksi 2-3 %) poliittisen pirstoutumisen ehkäisemiseksi. Ilman äänikynnystä eduskuntaan voisi tässä mallissa päästä noin 0,5 %:n valtakunnallisella äänimääräosuudella.

Tämän vaihtoehdon kriittinen piste on se tekninen menetelmä, jolla puolueen valtakunnallisesti saamat paikat jaetaan vaalipiireihin, joille on ennen vaaleja määrätty asukasluvuun perustuvat paikkamäärät. Hallituksen esityksessä (HE 7/2010 vp) menetelmäksi oli valittu ns. Hare-Niemeyerin kvoottien koonti –menettely, josta PeV lausui mietinnössään (PeVM 11/2011 vp.) mm. seuraavaa:

Ehdotettu tuloslaskentajärjestelmä on nykyistä järjestelmää huomattavasti monimutkaisempi ja vaikeaselkoisempi. Erityisesti puolueiden ja muiden ryhmittymien saamien edustajanpaikkojen jakaminen vaalipiireihin on monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Vaikeaselkoisuus on äänestäjien näkökulmasta epäkohta, joka voi heikentää järjestelmän legitimitettiä. Lisäksi laskentamalli voi hidastaa vaalituloksen valmistumista²¹. Muutosten vaikutusten arvioinnissa ovat huomionarvoisia kuitenkin myös ne seikat, jotka eivät muutu: nykyiset vaalipiirit säilyvät ja niistä valittavien ehdokkaiden lukumäärä määräytyy ja ehdokkaat asetetaan kuten aikaisemmin sekä äänestäjät äänestävät edelleen oman vaalipiirinsä ehdokkaita. Äänestäjien ja ehdokkaiden eduskuntavaalien käytännön toimiin uusi järjestelmä ei tuo muutoksia.

Valtakunnalliseen äänimäärään perustuvien paikkojen jakamisessa vaalipiireihin käytettäviä menetelmiä on muitakin. Kaikista on kuitenkin todettava, että ne eivät ole erityisen kansantajuisia. Allekirjoittaneen mielestä matemaattisesti hyvä menetelmä on ns. Balinski-Pukelheimin malli, jota vaalialuetoimikuntakin käsitteli vuoden 2008 mietinnössään

²¹ PeV:n näkemys vaalituloksen valmistumisesta, joka ei perustunut ainaakaan oikeusministeriön antamiin tietoihin, oli väärä: laskenta ei olisi käytännössä hidastunut lainkaan.

ja jota käytetään ainakin Sveitsissä. Vuonna 2015 pohdin oikeusblogissa myös Hare-Niemeyerin menetelmän käyttöä²². Lisäksi ovat viime vuosina jotkut yksittäiset kansalaiset kehittäneet omia vaihtoehtojaan. Toisaalta yhtenä vaihtoehtona voisi harkita sitäkin, että vaalipiireistä valittavien edustajien lukumäärät määräytyisivätkin vaalituloksen mukaan eivätkä asukaslukujen mukaan, jolloin jako vaalipiireihin olisi helppo suorittaa.

Valtakunnalliseen laskentaan perustuvan mallin käyttöönotto äänikynnyksineen edellyttää perustuslain 25 §:n muuttamista.

Vaihtoehto 3:

Palataan vaalitoimikunta 2000:n käsittelemään tasauspaikkajärjestelmään, jossa 189 edustajaa valitaan nykyiseen tapaan (d'Hondtin menetelmää käyttäen) vaalipiireittäin, mutta niiden lisäksi on 10 ns. tasauspaikkaa, jotka jaetaan puolueille (myös d'Hondtinmenetelmää käyttäen) niiden koko maassa saamien äänien perusteella. Saadakseen tasauspaikkoja puolueen tulee ylittää 3 %:n valtakunnallinen äänikynnys. Tämä malli, jota sitäkään ei voitane pitää erityisen selkeänä, lienee jonkinlainen vaihtoehtojen 1 ja 2 välimuoto. Myös tämän mallin käyttöönotto edellyttää perustuslain 25 §:n muuttamista.

Lopuksi

Eduskuntavaalien suhteellisuuden toteutumistilanteen konkretisoimiseksi liitän tähän loppuun - esimerkinomaisesti - taulukot, joissa esitetään vuosien 2015 ja 2019 eduskuntavaalien tulos, jos käytössä olisi ollut

- nykyisen vaalipiirijaon mukainen vaalipiireittäinen laskenta, mutta d'Hondtin menetelmän sijasta olisi käytetty Hare-Niemeyerin menetelmää²³ ilman äänikynnystä (sarake C); ja
- valtakunnallinen laskenta (koko maa yhtenä vaalipiirinä), jossa olisi käytetty Hare-Niemeyerin menetelmää ja 3 %:n äänikynnystä (sarake E).

²² <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/blogi/Yk2ggLX1z.html.stx>

²³ Hare-Niemeyerin menetelmä antaa yleensä kaikkein suhteellisimman tuloksen. Se on jo käytössä Suomen vaalijärjestelmässä: sen mukaan jaetaan kansanedustajanpaikat vaalipiirien kesken ennen vaaleja (VaalilL 6 §).

Taulukko 4. Tulos laskettuna vuoden 2015 eduskuntavaalien äänimäärillä

Puolue	A. Ääniosuus 2015 (%)	B. Tulos 2015	C. Tulos Hare- Niemeyer, kussakin vaalipiirissä erikseen	D. Vertailu B-C	E. Tulos Hare- Niemeyer, koko maa yhtenä vaalipiirinä + äänikynnys 3%	F. Vertailu B-E	G. Vertailu C-E
KESK	21,1	49	43	-6	43	-6	0
KOK	18,2	37	37	0	37	0	0
PS	17,7	38	36	-2	36	-2	0
SDP	16,5	34	35	+1	34	0	-1
VIHR	8,5	15	16	+1	17	+2	+1
VAS	7,1	12	16	+4	15	+3	-1
RKP	4,9	9	10	+1	10	+1	0
KD	3,5	5	6	+1	7	+2	+1
Yhteensä		199	199		199		

Taulukko 5. Tulos laskettuna vuoden 2019 eduskuntavaalien äänimäärillä

Puolue	A. Ääniosuus 2019 (%)	B. Tulos 2019	C. Tulos Hare- Niemeyer, kussakin vaalipiirissä erikseen	D. Vertailu B-C	E. Tulos Hare- Niemeyer, koko maa yhtenä vaalipiirinä + äänikynnys 3%	F. Vertailu B-E	G. Vertailu C-E
SPD	17,7	40	35	-5	38	-2	+3
PS	17,5	39	36	-3	37	-2	+1
KOK	17,0	38	35	-3	36	-2	+1
KESK	13,8	31	29	-2	29	-2	0
VIHR	11,5	20	25	+5	24	+4	-1
VAS	8,2	16	18	+2	17	+1	-1
RKP	4,5	9	8	-1	10	+1	+2
KD	3,9	5	7	+2	8	+3	+1
LIIK	2,3	1	5	+4	0	-1	-5
SIN	1,0	0	1	+1	0	0	-1
Yhteensä		199	199		199		

Liite 2. Taustanäkökohtia vaalijärjestelmän kehittämiseen

Hannu Nurmi

Suomen eduskuntavaalijärjestelmää luonnehtivat seuraavat periaatteet:

1. äänestäjä saa äänestää (tai joutuu äänestämään) ehdokasta, ei puoluetta ja koalitiota
2. puolueet voivat halutessaan solmia vaalipiirikohtaisia vaaliliittoja
3. kukin vaalipiiri muodostaa erillisen toisista vaalipiireistä riippumattoman vaalin
4. eduskuntapaikkojen suhteellinen jako vaalipiireihin perustetaan piirien väestömääriin
5. edustajapaikkojen jako puolueille tai vaaliliitoille perustuu ao. puolueiden tai vaaliliittojen ehdokkaiden saamien äänten summiin kussakin vaalipiirissä erikseen

Nämä periaatteet eivät toki ole erikseen otettuina ainutlaatuisia, mutta kaikki yhdessä ne tekevät suomalaisesta järjestelmästä ainutlaatuisen.

1. Ehdokas- vs. puolueäänestäminen

Viime vuosikymmeninä on jo presidentti Koiviston fundeerauksista lähtien (ellei jo aiemmin) keskusteltu siirtymisestä ns. pitkiin listoihin henkilöäänestämisen sijaan. Perusteena on yleensä esitetty sitä, että puolueäänestäminen korostaisi vaalien kohteena olevan institution (eduskunnan) toiminnan kannalta relevantimpia seikkoja kuin henkilöäänestäminen. Edellisessä korostuisivat puolueiden ohjelmalliset tavoitteet lainsäädännön suhteen, joiden nykyjärjestelmässä arvellaan jäävän taka-alalle saman puolueen ehdokkaiden keskinäisessä kilvoittelussa. Puolueäänestämisessä eduskunnan keskeisiksi toimijoiksi tulisivat puolueet, joilla toki nykyjärjestelmässäkkin on keskeinen rooli ehdokasasettelussa.

Muutos ei välttämättä olisi suuri, ovathan puolueet jo nykyään hyvin keskeinen voima eduskunnan toiminnassa. Äänestäjän kannalta siirtyminen puoluejärjestelmään merkitsisi kuitenkin vaikutusmahdollisuuksien kaventumista nykyjärjestelmään nähden. Voihan äänestäjä nykyisin vaikuttaa paitsi puolueen myös sen yksittäisen ehdokkaan vaalimenestykseen. Arvelen, että vaikutusmahdollisuuksien kaventaminen kuvatulla tavalla aiheuttaisi ärtymystä ja todennäköisesti äänestysaktiivisuuden laskua.

2. Vaaliliittojen mahdollisuus

Vaaliliitoilla on mm. pyritty vahvistamaan pienen kannatuksen puolueiden mahdollisuuksia edustukseen. Äänestäjän kannalta liitto voi olla toki hyvä asia erityisesti, jos äänestäjän kannattama puolue jäisi muuten edustuksetta tai vähemmälle edustukselle. Ongelmaksi voi toisaalta muodostua tilanne, jossa äänestäjän ääni auttaakin liittokumppanin ehdokasta pääsemään läpi. Siksi vaaliliittojen puolueiden välillä on useimmiten vallinnut jonkinlainen aatteellinen läheisyys. Tästä huolimatta komplisoivat vaaliliitot kuitenkin äänestäjän näkökulmasta hieman äänestysstrategian valintaa.

Vaalijärjestelmämme suhteellisuuden takaava d'Hondtin laskukaava on sen verran selvästi suuria puolueita suosiva, että vaaliliittojen pätehtävänä voidaan nähdä tämän kaavasta johtuvan vääristymän lievä korjaus tai ainakin korjauksen mahdollisuus. Uusien puolueiden nousu varteenotettaviksi vallankäyttäjiksi ei Suomessa ole helppoa. Vaaliliittojen pois-sulkeminen olisi omiaan tekemään noususta todennäköisesti vielä vaikeampaa. Siksi ei mielestäni ole suotavaa kieltää vaaliliittoja.

3. Toisistaan riippumattomat vaalipiirit

Merkittävin vaalitulosten suhteellisuutta vähentävä tekijä Suomessa on vaalipiirien riippumattomuus toisistaan siinä mielessä, että tietyn vaalipiirin vaalitulos ei vaikuta muiden vaalipiirien tuloksiin esim. taseuspaikkojen muodossa. Valtakunnallisella kannatusjakautumalla ei ylipäättäen ole mitään roolia vaalituloksien määräytymisessä. Jos suhteellisuutta halutaan lisätä, lienee yksinkertaisin ja tehokkain tapa se, että puolueiden paikkamäärä eduskunnassa määräytyy valtakunnallisen kannatuksen perusteella. Tällöin vaalipiireittäin vaihtelevista (mutta ei valtakunnallisista) vaaliliitoista pitäisi luopua. Uudeksi ongelmaksi nousee tällöin kunkin puolueen tai valtakunnallisen vaaliliiton paikkojen jako vaalipiireihin. Yksi mahdollisuus olisi suurimman jakojäännöksen menetelmän käyttö.

4. Paikkojen jako vaalipiireihin

Suomessa eduskuntapaikat jaetaan vaalipiireihin näiden väestömäärien suhteessa suurimman jakojäännöksen menetelmän (a.k.a. Hamiltonin menetelmä) mukaisesti. Tässä menetelmässä vaalipiirin i paikkaluku, s_i , määräytyy seuraavasta kaavasta:

$$s_i/S = v_i/V,$$

missä $S = 199$, v_i vaalipiirin i väestömäärä ja V äänioikeutetun väestön määrä valtakunnassa. Tämä vaikuttaa varsin luontevalta tavalta laskea vaalipiirin paikkamäärä, mutta siihen liittyy merkittävä ongelma: näin laskettu s_i ei juuri koskaan ole kokonaisluku. Entäpä jos unohdettaisiin s_i :n desimaaliosa ja jaettaisiin paikat vaalipiireille s_i :n kokonaislukuosan perusteella? Jos näin meneteltäisiin, tulisi vaalipiirien paikkalukujen summaksi jokin

pienempi luku kuin 199. Sanokaamme sitä jäännöspaikkojen lukumääräksi. Suurimman jakojäännöksen menetelmä jakaa jäännöspaikat si- lukujen desimaaliosien suuruusjärjestyksessä yhden paikan kerrallaan niin kauan kuin jäännöspaikkoja riittää.

Suurimman jakojäännöksen menetelmään liittyy pari ns. paradoksia, toisin sanoen mahdollisuutta johtaa intuition vastaisiin tuloksiin. Tunnetumpi näistä on Alabaman paradoksi, joka liittyy paikkamäärältään muuttuvaan ”eduskuntaan”. Se ei siis ole relevantti nyky-Suomessa. Populaatioparadoksi sen sijaan tuo esiin menetelmän piirteitä, joita voi pitää jotenkin kummallisina. Populaatioparadoksin tilanteessa väestön muuttoliike kasvattaa piirin j väestöä ja vähentää piirin k väestöä, *ceteris paribus*. Esimerkiksi väkeä muuttaa nettoluvuin laskien piiristä k piiriin j . Seurauksena voi suurimman jakojäännöksen menetelmää käytettäessä olla silti se, että k :n väkimäärän pienenemisestä mahdollisesti johtuva sk: yhden paikan menetys ei koidukaan vaalipiiriin j hyväksi, vaan siirtyy jollekin muulle vaalipiirille, jonka väestö on (oletuksemme mukaan) pysynyt ennallaan tai ehkä jopa hieman pienentynyt. Tällä en halua sanoa, että suurimman jakojäännöksen menetelmä olisi erityisen problemaattinen; yllä kuvatunlaiset asetelmat voivat olla harvinaisia.

5. Edustapaikkojen jako vaaliliitoille

Vaalien jälkeen suoritettava (äskän kuvatulla menetelmällä määräytyvä) paikkojen jako vaalipiireissä suoritetaan meillä d’Hondtin (a.k.a. Jeffersonin) menetelmän mukaisesti. Voi kysyä, miksi tarvitaan kaksi eri menetelmää samaan päämäärään – lopputuloksen suhteellisuuteen - pyrittäessä. d’Hondtin menetelmä kuuluu jakajamenetelmiin, joiden perusajatuksena on se, että kutakin edustajapaikkaa vastaa sama määrä ääniä. Menetelmät tässä luokassa siis etsivät sellaista jakajaa eli äänten lukumäärää, jolla jaettuna vaaliliittojen kokonaisäänimäärä johtaisi desimaalilukuihin (yksi luku kutakin vaaliliittoa kohti), jotka alaspäin pyöritettyinä summautuisivat ao. vaalipiiriin paikkamäärään. Käytännössä paikat jaetaan vertauslukujen perusteella käyttäen lukuja 1,2,3, ... jakajina. Sainte-Laguën menetelmän variaatiot (puhdas versio, eli ns. parittomien lukujen menetelmä, ja modifioitu Sainte-Laguë perustuen jakajiin 1.4, 3, 5, ...) ovat myös yleisiä. Jakajajonon variointi on tietenkin poliittinen kysymys. Minkä verran halutaan parantaa pienten vaaliliittojen menestymismahdollisuuksia, minkä verran halutaan tehostaa hallittavuutta so. suosia suuria vaaliliittoja, ovat poliittisia arvokysymyksiä.

Suhteellisuus sinänsä on hieman monimerkityksinen käsite. Useimmiten sillä tarkoitetaan puolueiden paikka- ja ääniosuuksien erotusta. Siis kunkin puolueen tai vaaliliiton kohdalla lasketaan ääniosuuden ja saatujen paikkojen osuuden erotus, lasketaan erotukset yhteen ja jaetaan kahdella. Tämä on LoosemoreHanbyn suhteellisuusindeksi. Tämän indeksin minimointi takaisi yhdessä mielessä maksimaalisen suhteellisuuden (indeksihän minimoituu, kun kunkin puolueen ääniosuus on sama kuin sen paikkaosuus). Tämä indeksi minimoituu suurimman jakojäännöksen menetelmän mukaisessa paikkajaossa.

Loosemore-Hanbyn indeksi ei kuitenkaan huomioi sitä ”tapaa”, jolla epäsuhteellisuus syntyy: syntyykö se lukuisien puolueiden pienistä ääniosuus-paikkaosuus erotuksista vai muutamasta merkittävän suuresta erotuksesta valtaosan paikoista jakautuessa likimain ääniosuuksien mukaan. Näitä vaalien aspekteja paremmin huomioon ottavia indeksejä on kehitelty, mutta tässä tyydyn vain viittaamaan suhteellisuuskäsitteen tiettyyn monimerkityksisyyteen.

6. Väestömäärien vaihtelun vaikutus

Vaalipiirin koolla (so. edustajapaikkojen lukumäärällä) on suuri merkitys erikokoisten puolueiden edustautumismahdollisuuksiin. Edustamiskynnystä voidaan mitata eri tavoin. Yhtäältä voidaan pyrkiä mittaamaan sitä ääniosuutta, jonka saavuttanut puolue saa varmuudella (so. riippumatta muiden puolueiden äänimäärästä) ainakin yhden paikan ao. vaalipiirissä (threshold of exclusion). Toisaalta voidaan määrittää se ääniosuus, jonka ylittävä puolue voi saada edustuksen vaalipiirissä (muiden kannatuksen ollessa otollisesti jakautunut) (threshold of representation). Molemmat ovat teoreettisia ääniosuuksia, edellinen edustaa uuden pienen puolueen kannalta epäedullisinta mahdollista tilannetta, jälkimmäinen mahdollisimman edullista. ”Totuus” lienee useimmiten jossakin näiden tilanteiden välillä kuitenkin niin, että poissulkemiskynnys on d’Hondtin menetelmän mukaisessa laskennassa aina edustuskynnystä korkeampi. Itse asiassa Lijphartin ja Gibberdin mukaan poissulkemiskynnys K on sekä d’Hondtin että Sainte-Laguén menetelmissä sama: $K = 1/(m+1)$. Tässä m on vaalipiirin edustajapaikkojen lukumäärä. Edustuskynnys E taas on d’Hondtin menetelmässä: $E = 1/(m+n-1)$. Tässä n on vaalipiirissä ehdokkaita asettaneiden puolueiden lukumäärä.

On selvää, että poissulkemiskynnys tekee uusien puolueiden nousun pienehköissä vaalipiireissä todella vaikeaksi. Esimerkiksi 6 paikan vaalipiirissä poissulkemiskynnyksen ylittäisi vasta puolue, jolla on yli 14.3 %:n kannatus. Toki on syytä muistaa, että paljon pienemmäläkin kannatuksella voi saada edustuksen, jos puolueiden kannatusjakautuma on sopiva. Esimerkiksi vaalipiirissä, josta valitaan 3 edustajaa ja jossa vaaliliittojen kannatusprosentit jakautuvat 50, 20, 10, 10, 10 saa edustajapaikan 20 prosentilla poissulkemiskynnyksen ollessa 25.

Poissulkemiskynnyksen korkeus pienissä vaalipiireissä on toki tiedostettu jo Eduskunnan uudistamiskomitean mietinnössä vuodelta 1906. Kynnyksen madaltamisessa on turvaututtu vaalipiirien yhdistämiseen, mikä onkin tehokas keino. Toisaalta alueellisen edustavuuden periaate vaarantuu jonkin verran, jos sitä käytetään laajassa mitassa. Samalla on muistettava, että poissulkemiskynnyksen vaihtelu eri vaalipiirien kesken on myös oikeudenmukaisuuskysymys, johon vastaamisessa tulisi harkita koko maan tarkastelemista yhtenä vaalipiirinä ehdokaspaikkojen jaossa vaaliliittojen kesken.

7. Vaalijärjestelmät ja äänestysaktiivisuus

Saattaa tuntua itsestään selvältä, että vaaleihin osallistumalla ei tee mieluisimmalle puolueelleen haittaa. Jos näin ei aina olisi, voisi äänestäminen tuntua riskinottamiselta. Onneksi meidän vaalimenetelmämme ovat pääosin sellaisia, että oman suosikin äänestäminen kannattaa aina vähintään yhtä paljon kuin kotiin jääminen. Silti kaikki parlamenttien valintamenettelyt eivät täytä tätä ilmeistä vaatimusta. Tunnetuin esimerkki lienee Irlannin tasavallan single transferable vote- järjestelmä, jossa voi käydä niin, että vaaliin osallistuminen oma mielipide ilmaisten voisi tuottaa, ei vain huonompaa lopputulosta kuin äänestämättä jättäminen, vaan jopa kaikkein huonoimman lopputuloksen tarkastellun äänestäjän kannalta. Tämä on toki vain teoreettinen mahdollisuus, ei suinkaan välttämättömyys. Onkin silti miellyttävää todeta, ettei tämmöistä kummallisuutta voisi meikäläisissä eduskuntavaaleissa tapahtua. Vaan Irlannissa periaatteessa voi eikä Suomikaan kokonaan siltä välty. Nimittäin presidentinvaalissa käytämme samantapaista järjestelmää kuin STV. Meillä käytössä oleva ns. Ranskan malli on teoreettisilta ominaisuuksiltaan varsin vaatimaton menetelmä, mutta yleisyytensä vuoksi sitä tuskin edes harkitaan vaihdettavaksi.

Eduskuntavaalimenetelmämme sisältää kannustimia äänestämisestä pidättäytymiseen piilevien äänikynnysten alle jäävien puolueiden kannattajien osalta.

8. Onko aihetta muutoksiin?

Vaalijärjestelmämme antaa äänestäjälle vain hyvin rajoitetut mahdollisuudet ilmaista näkemyksiä ehdokkaista: vain yhden ehdokasnumeron sisältävä vaalilippu hyväksytään. Siinä suhteessa olemme astuneet taka-askelen viime vuosisadan alkupuolen vaalimenettelyistä. En silti usko, että ihmiset haluaisivat esittää paremmuusjärjestyksiään ehdokkaista ainakaan kovin monen ehdokkaan osalta. Ehkä järkevämpää olisikin yhdistää ilmaisurikkaampi äänestysmenettely pitkiin listoihin, jolloin äänestäjät tulisivat tavallaan ilmaiseksi käsityksensä myös toivomistaan hallituskoalitioista. Tällä en tarkoita sanoa, että pitkiin listoihin siirtyminen olisi muilta osin perusteltua, mutta jos niihin jostakin syystä mentäisiin, niin ehkä ilmaisuvoimaisempi äänestäminen olisi kädenojennus henkilöäänestämistä kannattaville (luullakseni varsin laajoille) kansalaispiireille.

Kaiken kaikkiaan en näe nykyjärjestelmämme sisältävän sellaisia ongelmia, jotka vaatisivat kiireellisiä ja merkittäviä korjauksia suhteellisuusperiaatteisiin tai äänestysinformaation suhteen. Suhteellisuuden lisäämiseksi valtakunnallinen kannatusjakautuma voitaisiin ottaa käyttöön määrättäessä eduskuntapaikkojen jakautuminen puolueille. Samalla voitaisiin harkita valtakunnallisen äänikynnyksen käyttöönottoa. Vasta koelaskelmat viimeksi käytyjen vaalien tiedoilla voivat osoittaa, miten tyydyttävä tulos näin saataisiin alueellisen edustavuuden kannalta. Mikä sitten on tyydyttävä tulos, on poliittinen kysymys.

Nykyjärjestelmän merkittävin heikkous lienee piilevän äänikynnyksen (poissulkemis- ja edustautumiskynnyksen) nousu kohtuuttoman korkeaksi suuren muuttotappion vaalipiireissä. Tämänkin ongelman teknisenä ratkaisuna voitaisiin harkita valtakunnallisen kannatusjakautuman käyttöä paikkoja puolueille jaettaessa. Teknisesti hieman sofistikoituneempaa ratkaisuna voitaisiin ajatella kaksoissuhteellista (bi-proportionaalista) paikka-allokaatiomenetelmää, jossa samanaikaisesti maksimoidaan vaalipiirikohtaisen ja puoluekohtaisen paikkojen jakautuman suhteellisuus Balinskin ja Pukelsheimin kehittämän menetelmän mukaisesti. Tämänkin menetelmän kohdalla olisi kuitenkin tarpeen tehdä laajoja simuloitteja olemassa olevilla ja ehkä myös fiktiivisillä aineistoilla, jotta menetelmän käytännön ominaisuuksista saadaan riittävä kuva. (Teoreettiset ominaisuudet on kattavasti esitelty kirjallisuudessa)

Tämän menetelmän kohdalla nousee esiin periaatteellisella tasolla uusi ongelma: miten varmistetaan vaalituloksen legitimitetti äänestäjälle? d’Hondtin, Sainte-Laguën ja suurimman jakojäännöksen menetelmiä käytettäessä tarvittavat laskutoimitukset ovat varsin suoraviivaisia ja kyetään opettamaan esim. peruskouluissa, mutta kaksoissuhteellisen allokation määrääminen on vaativampi toimitus. Silti olisi mielestäni arvokasta, että kaikki äänestäjät pystyvät, niin halutessaan, laskemaan vaalin tuloksen saatavilla olevien äänestäjä- ja väestömäärien pohjalta. Onneksi tuloksen oikeellisuus on varsin helposti tarkistettavissa, joten keskeisin legitimaatioperuste lienee kunnossa tämänkin menetelmän kohdalla.

Kirjallisuutta

Balinski, M. (2006) Apportionment: Uni- and bi-dimensional. S. 43-53 teoksessa B. Simeone & F. Pukelsheim (toim.) *Mathematics and Democracy*. Berlin-Heidelberg-New York: Springer. (Kaksoissuhteellisen allokation esittely)

Balinski, M. ja F. Pukelsheim (2007) Die Mathematik der doppelten Gerechtigkeit. *Spektrum der Wissenschaft*, April 2007, 76 – 80.

Balinski, M. ja H. P. Young (1982) *Fair Representation*. New Haven: Yale UP (2. painos 2001, Brookings Institution Press) (Matemaattinen johdatus suhteellisiin vaalimenetelmiin Yhdysvaltain peruslaillisen historian valossa)

Fishburn P. ja S. Brams (1983) Paradoxes of preferential voting. *Mathematics Magazine* 56: 201-214. (Hauska katsaus STV- tyyppisten järjestelmien kummallisuuksiin. Osa niistä liittyy myös suomalaiseen kaksivaiheiseen presidentinvaalitapaan)

Gallagher, M. (1991) Proportionality, disproportionality and electoral systems. *Electoral Studies* 10, 33 -51. (Naseva katsaus suhteellisiin vaalimenetelmiin ja suhteellisuuden mittaamiseen)

Lijphart, A. ja Gibberd, R. (1977) Thresholds and payoffs in list systems of proportional representation. *European Journal of Political Research* 5, 219 -244. (Edustautumiskynnyksiä esittelevä pioneeriartikkeli)

Pukelsheim, F. (2006) Current issues of apportionments methods. . S.167-176 teoksessa B. Simeone & F. Pukelsheim (toim.) *Mathematics and Democracy*. Berlin-Heidelberg-New York: Springer. (Biproportionaalisen allokation sovellusta esittelevä artikkeli)

Pukelsheim, F. (2014) *Proportional Representation*. Cham: Springer. (Kattava esitys suhteellisista vaali- ja allokatiomenetelmistä)

Liite 3. Ennusteet 2023-2031

Ennusteiden laskennassa ainoa muuttuva parametri on vaalipiirikohtainen paikkajako. Se on laskettu vaalilain mukaisesti, Tilastokeskuksen tekemien väestöennusteiden perusteella siten, että kunkin vaalipiirin väestöennusteesta on ensin vähennetty vuoden 2019 väestötilaston mukainen ulkomaan kansalaisten osuus. Ulkomaan kansalaisten suhteellisen osuuden (%) kehitystä eri vaalipiireissä ei siis ole pyritty arvioimaan, vaan vuosien 2023, 2027 ja 2031 ulkomaalaisten osuudet kussakin vaalipiirissä on oletettu samoiksi kuin vuonna 2019. (Jos siis väestön ennustetaan vaalipiirissä kasvavan absoluuttisesti, myös ulkomaalaisten määrän on oletettu kasvavan samassa suhteessa. Ulkomaalaisten osuuskien kehityksestä ei ole saatavilla ennusteita.)

Taulukko 6. Ennuste 2023 (nykyinen vaalitapa eli d'Hondt piireittäin)

	AHV	HEL	HÄM	KAA	KES	LAP	OUL	PIR	SAT	SKA	UUS	VAA	VAR
Piirin paikat	1	23	13	16	10	7	18	19	8	15	37	16	17
Piirin piilevä äänikynnys	89,03	3,51	6,00	4,71	6,61	9,73	4,36	4,33	8,40	5,69	2,27	4,99	4,74

Taulukko 7. Ennuste 2027 (nykyinen vaalitapa eli d'Hondt piireittäin)

	AHV	HEL	HÄM	KAA	KES	LAP	OUL	PIR	SAT	SKA	UUS	VAA	VAR
Piirin paikat	1	24	13	15	10	6	18	19	8	15	38	16	17
Piirin piilevä äänikynnys	89,03	3,40	6,00	4,88	6,61	11,27	4,36	4,33	8,40	5,69	2,27	4,99	4,74

Taulukko 8. Ennuste 2031 (nykyinen vaalitapa eli d'Hondt piireittäin)

	AHV	HEL	HÄM	KAA	KES	LAP	OUL	PIR	SAT	SKA	UUS	VAA	VAR
Piirin paikat	1	25	13	15	10	6	18	20	7	14	38	15	18
Piirin piilevä äänikynnys	89,03	3,36	6,00	4,88	6,61	11,27	4,36	4,14	9,96	5,76	2,27	5,27	4,58

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-1172 (PDF)
ISBN 978-952-259-940-7 (PDF)