

Hanna Wass
yleisen valtio-opin dosentti
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntö HE 241/2020 vp

Lausunto vaaleja koskevasta lainsäädännöstä kansanvaltaisuuden, kansalaisten vaikuttamisen ja demokratian kannalta

Yleisarvio

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuultavaksi hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistuksesta kansalaisten poliittisen osallisuuden, vaikuttamisen ja edustukselliseen demokratiaan kohdistuvan luottamuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitys vaikuttaa näihin kaikkiin ja sitä on tärkeää arvioida perustuslakiin kirjattujen demokratian peruskäsitteiden eli *kansanvaltaisuuden (2 §)*, *yhdenvertaisuuden (6 §)* ja *vaali- ja osallistumisoikeuksien (14 §)* toteutumisen osalta. Uuden hallintorakenteen nauttimaan legitimitettiin vaikuttaa syvällisesti se, miten uudistuksen keskeinen tavoite edistää väestön terveyttä ja turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut yhdenvertaisesti kaikille asuinalueesta riippumatta (perustuslain 19.3 § ja 6.1 §) ilmenee käytännön poliittisessa päätöksenteossa. Tältä osin on keskeistä, millaiseksi edustuksellisen päätöksenteon areenoiksi esitetyt hyvinvointialueet muodostuvat, miten kansalaiset kokevat yhdenvertaisuuden niissä toteutuvan ja millaiset mahdollisuudet kansalaisilla on saada tietoa sekä osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Näiltä osin tulee huomioida etenkin ne ryhmät, jotka jäävät poliittisen vaikuttamisen osalta usein marginaaliin, kuten nuoret, matalasti koulutetut, terveysongelmista kärsivät ja maahanmuuttotaukaiset äänestäjät.

Aluevaltuusto päätöksentekijänä

Hallituksen esityksen mukaan Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, jotka ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä ja joilla on alueellaan itsehallinto. Niillä ei ole omaa verotusoikeutta tai lähtökohtaisesti mahdollisuutta ottaa pitkäkestoista lainaa vaan niiden toiminta rahoitetaan erikseen lailla säädettävällä valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Suomi tulee tässä poikkeamaan useista Länsi-Euroopan maista, joissa itsehallinnollisilla yksiköillä on verotusoikeus.

Hyvinvointialueiden ylin päättävä elin olisi aluevaltuusto, joka valitaan suorilla aluevaaleilla. Kuntavaalien yhteydessä järjestetyissä aluevaaleissa kaikilla alueen asukkailla olisi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Kukin hyvinvointialue muodostaa yhden vaalipiirin. Valittavan aluevaltuuston koko on riippuvainen hyvinvointialueen asukasluvusta vaihdellen 59 jäsenestä 89 jäseneseen. Valtuusto voisi kuitenkin itse päättää myös suuremmasta valtuutettujen lukumäärästä.

Valtuuston koko on olennainen kysymys äänestysaktiivisuuden kannalta. Kuntavaalien osalta on havaittu, että äänestysaktiivisuus kasvaa valtuustopaikkojen myötä. Vaikutus ei johdu ehdokkaiden

määrän kasvusta vaan siitä, että yksittäisen äänestäjän mahdollisuus vaikuttaa vaalin lopputulokseen on suurempi, koska viimeiset valtuustopaikat jaetaan pienemmillä äänimäärillä (ks. Lyytikäinen ja Tukiainen 2019). Vaalien kilpailullisuuden lisääntyminen todennäköisesti myös tehostaa kampanjointia, mikä voi osaltaan helpottaa aluevaltuustojen merkityksen avautumista äänestäjille.

Niin äänestäjien kuin puolueiden ja ehdokkaiden kiinnostuksen herättämisen kannalta olennaisin kysymys liittyy aluevaltuustojen päätösvaltaan ja edustajien toimintamahdollisuuksiin päätöksentekoprosesseissa. Tiivistetysti kyse on siitä, mistä kansalaiset äänestävät ja mistä valtuutetut päättävät. Tältä osin verotusoikeuden puuttuminen on merkittävä seikka. Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan (PeVL 67/2014 vp, PeVL 26/2017 vp) katsonut, että *verotusoikeus vahvistaisi kansanvallan toteutumista lisäämällä vaaleilla valitun elimen itsenäistä toimintavaltaa*.

Äänestäjille tulisi kyetä viestimään ymmärrettävästi, *mitkä kuntien nykyisistä tehtävistä siirtyvät aluevaltuustojen päätettäväksi* ja mitä jää jäljelle kunnille, sillä se vaikuttaa paitsi kansalaisten haluun äänestää vaaleissa, myös vaaleihin olennaisesti kuuluvan vastuumekanismin toteutumiseen. Äänestäjille muodostuva selkeä kuva kunnanvaltuustojen ja aluevaltuustojen välisestä työnjaosta on erityisen tärkeää, mikäli ensimmäisiä vaaleja lukuun ottamatta aluevaltuustojen vaalit järjestettäisiin jatkossa yhtäaikaaisesti kuntavaalien kanssa, mikä johtaa helposti *vaaliagendojen sekoittumiseen*. Se myös lisää *politiikan monimutkaisuutta*, jonka äänestäjät kokevat jo nyt suureksi Rapeli ja Borg 2016). Tämä voi entisestään lisätä osallistumisessa ilmenevää eriytymistä (Borg 2020).

Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen ovat hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä työnjaossa keskeisessä roolissa, sillä niiden järjestämiseen kuluu nykyisin noin puolet kuntien kustannuksista. Mikäli sote-uudistus toteutuu, syyskuussa 2021 toimikautensa aloittavien kunnanvaltuustojen ratkaistavaksi tulee kysymys sote-palveluiden vastuun siirtämisestä hyvinvointialueille. Asia jakaa kuntia, sillä muutokset ovat selvästi pienempiä siellä, missä on jo integroitu kuntayhtymä. Muissa kunnissa vaaditaan huomattavasti enemmän valmisteluita ja sopeutumista.

Aluevaalien järjestäminen

Kansanvallan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta on keskeistä, että *jokaisella hyvinvointialueen asukkaalla on kuntavaalien tapaan äänioikeus* aluevaaleissa sen sijaan, että se sidottaisiin kansalaisuuteen, kuten valtiollisissa vaaleissa. Äänioikeutettujen ulkomaan kansalaisten matalan osallistumistasen (ks. Valaste ja Wass 2020) vuoksi tulee panostaa erityisesti siihen, että ulkomaan kansalaiset ovat tietoisia sekä äänioikeudestaan että oikeudesta asettua ehdolle.

Hallituksen esityksessä todetaan, että aluevaaleista säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa ja valtuuston vaalimenettelystä vaalilainsäädännössä. Tammikuun lopussa vuonna 2022 järjestettävät ensimmäiset vaalit tarjoaisivat siten mahdollisuuden kokeilla COVID-19-pandemian tarpeelliseksi osoittamia vaalilainsäädännön uudistuksia, joista keskeinen on *kirjeäänestyksen käyttöönottoaminen myös kotimaassa* (ks. Peltoniemi ja Wass 2021, Wass ym. 2021). Aluevaalit olisi tähän erinomainen konteksti, etenkin mikäli niiden yhteydessä toimitetaan kunnallinen tai hyvinvointialueen kansanäänestys. Kunnallisissa kansanäänestyksissä kirjeäänestys on jo nyt selvästi suosituin äänestysmuoto. Hallituksen esityksessä myös linjataan, että aluevaltuusto voisi halutessaan

päättää kunnan kansanäänestyksen toimittamisesta pelkästään kirjeäänestyksestä. Sen tarjoaminen vaihtoehtoisena äänestysmuotona aluevaaleissa olisi siten luontevaa.

Toinen harkitsemisen arvoinen uudistus olisi *äänioikeusikärajan laskeminen 16 ikävuoteen*, minkä poliittista kiinnittymistä lisäävästä vaikutuksesta on saatu rohkaisevia kokemuksia eri maista (ks. Eichhorn ja Bergh toim. 2020). Näin äänioikeus olisi lähempänä oikeutta tehdä kunnallinen tai hyvinvointialueen kansanäänestysaloite, joka on 15 vuotta täyttäneillä. Samalla poistuisi nykyisessä lainsäädännössä oleva epäsuhta: 15–17-vuotiaat saavat tehdä tai kannattaa aloitetta, mutta eivät saa äänestää varsinaisesta asiasta. Äänioikeusikärajan laskeminen alue- ja kuntavaaleissa sekä kunnallisissa kansanäänestyksissä yhdistettynä syksyllä 2021 voimaan astuvaan oppivelvollisuusikärajan tarjoaisi nuorille varteenotettavan vaikutusmahdollisuuden, joka voitaisiin avata osana koko ikäluokan tavoittavaa toisen asteen opetusta.

Nuorempien ikäryhmien osallistumisen tueksi voisi harkita *kohdennettua tiedotusta*. Yksi mahdollisuus olisi toteuttaa oikeusministeriön johdolla toisen asteen oppilaitoksissa opiskeleville nuorille suunnattu *tekstiviestikampanja*, josta on tehty kokeiluja muun muassa Tanskassa (Bhatti ym. 2017). Tekstiviestissä voisi olla linkki esimerkiksi Yleisradion aluevaalikoneeseen sekä yhteistyössä nuorten kanssa laadittuun audiovisuaaliseen vaalimateriaaliin. Sosiaalinen media olisi kampanjan toteuttamisessa keskeisessä roolissa.

Yhdenvertaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta niin kutsuttu piilevä äänikynnys, eli prosenttiosuus, jolla puolue varmasti saa yhden paikan valittavaan elimeen, on tärkeä kysymys. Aluevaltuustojen koko vaikuttaa suoraan sen muodostumiseen. Nyt esitetyillä aluilla *piilevä äänikynnys jäisi 1–2 prosentiin eli pienemmäksi kuin kuntavaaleissa ja eduskuntavaaleissa*.

Erityisesti ensimmäiset aluevaalit ovat tärkeä ”sisäänheittotuote” aluevaltuustojen poliittiselle tunnettuudelle, mihin vaikuttaa tarjolla olevien ehdokkaiden pätevyys ja kokemus. *Ehdokasasettelu synnyttää kansalaisille kuvan aluevaltuustojen painoarvosta*. Näin linjaus, että myös istuva kansanedustaja, Euroopan parlamentin jäsen tai kunnanvaltuutettu voi asettua ehdolle aluevaaleissa, on perusteltu, vaikka se voisikin johtaa tehtävien ja sitä kautta vaikutusvallan keskittymiseen. Aluevaalien merkityksellisyys kannalta olisi tärkeää, että tämä heijastuisi puolueiden ehdokaslistoilla. Jotta ehdokasasettelu onnistuu ja ehdokkaat panostavat vaaleihin, aluevaltuustojen edustajille on maksettava työhön nähden kohtuulliset palkkiot.

Vaalikampanjoihin on voitava panostaa, jotta ensimmäisistä aluevaaleista ei muodostu heti toisen tai kolmannen asteen vaaleja. Aluevaalit olisivat paremmin näkyvillä, mikäli *puolueille myönnettäisiin erillistä rahoitusta vuoden 2022 vaaleihin*. Puolueiden niukat kampanjointiresurssit 2021 kuntavaalien ja vuoden 2023 eduskuntavaalien synnyttämässä *vaalisumassa* voivat ratkaisevasti kaventaa taloudellisesti huonommassa asemassa olevien ja vähemmän tunnettujen *ehdokkaiden mahdollisuuksia sekä kampanjointiin että valituksi tulemiseen* ja siten heikentää edustuksellisuuden toteutumista (von Schoultz ym. 2021).

Esitys aikaistaa ennakkoäänien laskemista kahdella tunnilla on kannatettava: se aikaistaa varsinaisen vaalituloksen selviämistä, koska suuri osa äänistä annetaan nykyisin ennaktoon. *Vaalituloksen nopea selviäminen lisää luottamusta koko vaalijärjestelmään* ja myös tuloslaskennan seuraamisen kiinnostavuutta.

Kaikissa äänestyspaikoissa tulisi siirtyä käyttämään sähköistä äänioikeusrekisteriä, jonne merkittäisiin tieto äänioikeuden käyttämisestä. Tämä helpottaisi tunnistamaan aluevaaleissa vaikeammin tavoitettavat ryhmät, mikä auttaa suunnittelemaan osallistumismuotoja jatkossa mahdollisimman helpoiksi erilaisista taustoista lähtöisin oleville äänioikeutetuille.

Vaalien rinnalla tapahtuvan poliittisen osallisuuden ja vaikuttamisen mahdollistaminen

Hallituksen esityksessä linjataan, että uudistuksen vaikutukset demokratiaan, asukkaiden osallistumismahdollisuuksiin sekä poliittiseen toimintakulttuuriin ja -järjestelmään tulevat merkittävästi riippumaan siitä, millaiseksi hyvinvointialueiden toiminta ja muun muassa toimielin- ja päätöksentekorakenteet muodostuvat, missä määrin hyvinvointialuilla otetaan käyttöön lain mahdollistamia osallistumis- ja vaikuttamistapoja, miten niitä eri alueilla sovelletaan ja missä määrin hyvinvointialueiden asukkaat kiinnostuvat vaikuttamisesta ja haluavat osallistua hyvinvointialueen toimintaan.

Kansalaisten osallisuus- ja vaikuttavuusmahdollisuuksien tasapuolisen jakautumisen kannalta on kuitenkin ongelmallista, mikäli niiden järjestäminen jätetään pitkälti hyvinvointialueiden oman aktiivisuuden varaan. Yhdenvertaisten osallisuusmahdollisuuksien turvaamiseksi tulisi hallituksen esityksessä määritellä jokin minimitaso, jolla vaikuttamistavat järjestetään. Nykyinen linjaus, jonka mukaan *osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulisi ottaa huomioon hyvinvointialuestrategiassa, vaikuttaa ongelmalliselta*, sillä kyseiset teemat voivat helposti jäädä akuutimpien vastuiden jalkoihin.

Erilaisten osallistumisväylien, kuten keskustelu- ja kuuntelutilaisuuksien, asukasraatien, kokemusasiantijuuden ja osallistuvan budjetoinnin, *siirtely yhdeltä hallinnon tasolta toiselle* voi esittää hämmennystä ja epätietoisuutta kansalaisten parissa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, asukkaan tulee tietää, missä asioissa tulisi pyrkiä vaikuttamaan kunnan ja missä hyvinvointialueen kautta. Tässä on ilmeisenä riskinä *tosiallisten vaikuttamismahdollisuuksien kasaantuminen*, kuten aina silloin, kun vastuuta siirretään kansalaisten oman aktiivisuuden varaan. Lisäksi jotkin vaikuttamismuodot jäävät järjestämisen osalta kunnan ja hyvinvointialueiden välisille katvealueille.

Vanhojen osallistumismuotojen mekaaninen siirtäminen uudelle hallinnontasolle ei liene myöskään sikäli tarkoituksenmukaista, että uudessa tilanteessa tarjoutuu aina mahdollisuus kehittää kokonaan *uusia osallistumis- ja vaikuttamismuotoja*. Näiden ei tulisi myöskään jäädä pelkiksi kokeiluiksi tai yksittäisten viranhaltijoiden aktiivisuudesta riippuviksi toimintamalleiksi, vaan ne tulisi saada osaksi hyvinvointialueiden päätöksentekorakenteita. Yleisesti ottaen kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulisi toteuttaa läheisyysperiaatteen mukaisesti. Tältä osin lähidemokratian lähtökohta on olennainen.

Vaaleja täydentäviin osallistumismuotoihin on sisällytetty myös aloiteoikeutta koskeva osio. Tämä on tärkeä siinäkin suhteessa, että valtakunnallisen kansalaisaloiteinstituution on todettu tasaavan poliittisessa osallistumisessa muutoin ilmeneviä resurssipohjaisia eroja ja se on suosittu etenkin nuorten keskuudessa (Huttunen ja Christensen 2020). Kuten kansanäänestyksen järjestämisen, myös kansanäänestysaloitteen osalta on seurattu kuntalain esimerkkiä. Kansanäänestysaloitteen voisi tehdä vähintään neljä prosenttia kunnan asukkaista. Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden esimerkki ei

kuitenkaan ole paras mahdollinen, sillä kunnallinen kansanäänestysaloite johtaa vain harvoin kansanäänestykseen (Jäske 2018). Tämä voi olla hyvinkin turhauttavaa aloitteen tekijöille. Turhautumista voisi lievittää se, että aloitteen tekijöitä kuultaisiin aluevaltuustossa.

Keskeiset mahdollisuudet demokratian kannalta

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus on laaja kokonaisuus, jolla on vaikutuksia kansalaisten kokemukseen julkishallinnon ja sitä kautta koko poliittisen järjestelmän toimivuudesta. Uudistuksen vaikutuksia kansanvaltaisuuden, kansalaisten vaikuttamisen ja demokratian kannalta ei siten voi rajata uudistuksen muusta sisällöstä irralliseksi osioksi.

Uudistuksessa on lähdetty siitä, että edustuksellisuuden tulee toteutua uuden hyvinvointialueen keskeisen päättävän elimen eli aluevaltuuston valinnassa, ja että vaaleissa tapahtuvaa osallisuutta tulee tukea myös muiden vaikuttamiskanavien kautta. Demokratian edistämisen kannalta nämä ovat erittäin myönteisiä linjauksia. Uusi vaalityyppi tarjoaisi mahdollisuuden kokeilla pandemiakestävyyden kannalta välttämättömiä uudistuksia vaalilainsäädäntöön. Näistä keskeisin on kirjeäänestyksen laajentaminen kotimaassa asuviin äänioikeutettuihin. Myös *äänioikeusikärajan laskemista* tulisi harkita, jotta se olisi linjassa kunnallisen ja hyvinvointialueen kansanäänestysaloiteoikeuden kanssa.

Suurin panostusta vaativa kokonaisuus liittyy siihen, miten *hyvinvointialuepohjaiselle poliittiselle päätöksenteolle saadaan muodostettua oma identiteetti* niin toimintamuotojen, edustusroolien kuin kansalaisten samastumiskokemusten osalta. Läheisyysperiaatteen huomioiminen osallistumismuotojen suunnittelussa voi edesauttaa tätä tavoitetta. Tähän nivoutuu myös kysymys tiedosta ja sitä kautta yhdenvertaisuuden turvaamisesta. Uudesta hallintorakenteesta ja siihen sisältyvistä kansalaisten vaikutus-, valvonta- ja vaikutusmekanismeista tulee viestiä siten, että tieto tavoittaa toimintavalmiuksiltaan erilaiset kansalaisryhmät.

Lähteet

Bhatti, Yosef Dahlgaard, Jens Olav Hansen Jonas Hedegaard ja Hansen Kasper M. (2017) Moving the campaign from the front door to the front pocket: Field experimental evidence on the effect of phrasing and timing of text messages on voter turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27(3), 291–310

Borg, Sami (2020). Vuoden 2019 eduskuntavaalit käänisivät trendejä. *Politiikasta*, <https://politiikasta.fi/vuoden-2019-eduskuntavaalit-kaansivat-trendeja/>.

Eichhorn, Jan, Bergh, Johannes (toim.) (2020). *Lowering the voting age to 16: Learning from real experiences worldwide*. Switzerland: Palgrave MacMillan.

Huttunen, Janette ja Christensen, Henrik, Serup (2020). Engaging the millennials: The citizens' initiative in Finland. *Young* 28(2), 175–198.

Jäske, Maija (2018). *Democratic innovations in Finnish local politics: Essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation*. Turku: University of Turku.

Lyytikäinen, Teemu ja Tukiainen, Janne (2019). Are voters rational? *European Journal of Political Economy* 59, 203–242.

Peltoniemi, Johanna ja Wass, Hanna (2021). Joustavia äänestysmuotoja pitää kehittää poikkeusolojen varalle. *Helsingin Sanomat* 19.2.2021.

Rapeli, Lauri ja Borg, Sami (2017). Kiinnostavaa mutta monimutkaista: tiedot, osallistuminen ja suhtautuminen vaikuttamiseen. Teoksessa Kimmo Grönlund and Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Helsinki: oikeusministeriö, 358–378.

Valaste, Maria ja Wass, Hanna (2020). Poliittinen osallistuminen osana kokonaisvaltaista kotoutumista. In Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo ja Antti Kaihovaara (toim.), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus*. TEM oppaat ja muut julkaisut; Nro 2019:1. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, 193–205.

von Schoultz, Åsa, Söderlund, Peter ja Kestilä-Kekkonen, Elina (2020). Ehdokkaiden menestys vaaleissa. Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen ja Åsa von Schoultz (toim.), *Ehdokastutkimus 2019*. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:5. Helsinki: oikeusministeriö, 103–1117.

Wass, Hanna, Peltoniemi, Johanna, Weide, Marjukka ja Nemčok, Miroslav (2021). *How to run pandemic-sustainable elections: Lessons learned from postal voting*. Käsikirjoitus toimitettu arvioitavaksi.

Helsingissä 27.4.2021



Hanna Wass