



30.10.2012

Kaupunginhallitus  
PL 1 (Pohjoisesplanadi 11-13)  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI

Khs 2011-207

## Kansanäänestyksen järjestämistä koskevat periaatteet ja menettelytavat

Kaupunginhallitus päätti käynnistää demokratia-ryhmän loppuraportin esitysten pohjalta jatkotoimenpiteinä seuraavien selvitysten ja suunnitelmien laatimisen alueellisen demokratian kehittämiseksi, suoran demokratian kehittämiseksi, suoran demokratian edistämiseksi ja valmistelun avoimuuden lisäämiseksi:

- periaatteet ja menettelytavat kansanäänestysten järjestämiseksi

Oikeuspalvelut toteaa lausuntonaan kansanäänestyksen järjestämistä koskevien periaatteiden ja menettelytapojen osalta seuraavaa:

kansanäänestyksessä ei ole kysymys vaaleista, vaan asiakysymyksistä, mutta käytännön syistä kansanäänestyksen toimittaminen kytketään monella tapaan vaalilain säännöksiin.

Voimassa olevan lain mukaan valtiollisen kansanäänestyksen järjestämisestä säädetään lailla. Kansanäänestyksen toimittaminen ja siinä esitettävien vaihtoehtojen muotoilu on riippuvainen eduskunnan päätöksestä.

Kunnallisesta kansanäänestyksestä on säädetty kuntalain 30 ja 31 §:ssä ja kansanäänestysmenettelystä taas neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä annetussa laissa (656/1990, jäljempänä menettelylaki). Kuntalain mukaan kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä päättää kunnanvaltuusto. Menettelylain mukaan valtuuston päätös on tehtävä viimeistään 60. päivänä ennen äänestyspäivää. Valtuusto päättää äänestyksen aiheesta ja ajankohdasta sekä äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Valtuusto päättää äänestyksessä käytettävien äänestyslippujen lukumäärästä, sisällöstä ja ulkomuodosta.

Äänestys toimitetaan äänestysalueittain noudattaen vaalilain nojalla viimeksi määrättyä äänestysaluejakoa. Valtuusto voi kuitenkin päättää,



30.10.2012

että useammalla äänestysalueella on yhteinen äänestyspaikka. Kunnanhallitus asettaa vaalilautakunnat. Ennakkoäänestys tapahtuu kirjeäänestyksenä, jolloin keskusvaalilautakunnan on toimitettava äänestäjille kirjeäänestysasiakirjat.

Menettelylain mukaista 60. päivän minimiaikaa ei ole pidettävä riittävässä Helsingin kokoisessa kaupungissa, koska myös vaalien järjestäminen vaatii huomattavasti pidemmän ajan. Äänioikeusrekisterin perustaminen, kirjeäänestysasiakirjojen laatiminen ja lähettäminen, äänestyspaikkojen järjestäminen, vaali- ja laskentahenkilöstön rekrytoiminen sekä vaalilautakuntien täyttäminen vaativat huomattavasti tätä pidemmän ajan. Lähtökohdaksi valmistautumisaajan pituutta harkittaessa voidaan ottaa valmistautumisaika kunnallisvaalien järjestämiseksi. Minimiaika Helsingissä, jossa v. 2012 kunnallisvaaleissa oli lähes 500.000 äänioikeutettua, on vähintään 120. päivää, mielellään vieläkin pidempi aika. Kunnallisvaaleihin valmistautumisaika on vielä huomattavasti pidempi.

Vaalien yhteydessä järjestettävä kansanäänestys tapahtuu samalla tavalla kuin vaali äänestys: Vaalilain nojalla määrätyissä äänestys- ja ennakkoäänestyspaikoissa Suomessa ja ulkomailla valtioneuvoston asetuksella määrätyissä edustoissa ja niiden toimipisteissä. Äänioikeutettu voi äänestää valintansa mukaan joko ennakkoon tai vaalipäivänä. Ennakkoon voi äänestää missä tahansa yleisessä ennakkoäänestyspaikassa kotimaassa tai ulkomailla. Ennakkoon voi äänestää myös ns. erityisissä ennakkoäänestyspaikoissa, joita ovat sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut kunnanhallituksen määräämät sosiaalihuollon toimintayksiköt sekä rangaistuslaitokset, joissa voivat äänestää niissä olevat tai niihin otetut äänioikeutetut. Varsinaisena vaalipäivänä äänestää voi vain siinä äänestyspaikassa, joka on merkitty äänestäjälle toimitettuun ilmoituskorttiin. Vaalien yhteydessä järjestettävä kansanäänestys on vaalipäivän äänestyksen osalta yksinkertaista järjestää, koska äänestäjä voi äänestää vain yhdessä äänestyspaikassa. Vuoden 2012 kunnallisvaaleissa oli 893 yleistä ennakkoäänestyspaikkaa Suomessa ja ulkomailla 127.

Tärkeimpiä periaatteellisia ratkaistavia asioita järjestettäessä kunnallista kansanäänestystä kunnallisvaalien ja/tai valtiollisten vaalien yhteydessä ovat mm. päätöksenteko kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä. Päätääkö asiasta valtiollinen elin, eduskunta tai joku muu valtion viranomainen vai onko asia kunnanvaltuuston päätettävissä. On otettava huomioon, että vaaleissa voi äänestää missä tahansa edellä mainituissa yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa. Vaalimateriaali, kuten äänestysliput on oltava saatavilla kaikissa ennakkoäänestyspaikoissa. Lisäksi on ratkaistava seuraavat kysymykset: Onko äänioikeus kansanäänestyksessä sama kuin kunnallisvaaleissa, onko äänioikeusrekis-



30.10.2012

teri sama kuin kunnallisvaaleissa ja merkitäänkö äänestäminen kansanäänestyksessä samaan rekisteriin ja yhtä aikaa vaalien äänestämisen kanssa. Voimassa olevan lain mukaan äänioikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin kunnallisvaaleissa. Kuntalaissa on nimenomaisesti säädetty äänioikeuden yhtäläisyydestä ja äänestyksen salaisuudesta. Jos äänestyslippuja on sekä varsinaiseen vaaliin että kunnallisvaaliin voi tästä aiheutua sekaannusta.

Merkittävä kysymys on se, voidaanko samojen vaalien yhteydessä toteuttaa useampia kunnallisia kansanäänestyksiä. Tällöin ennakoäänestyspaikoilla olisi oltava saatavilla varsinaisen vaalin äänestyslippuja ja erilaisia kunnallisten kansanäänestysten äänestyslippuja. Yksien vaalien yhteydessä voitaneen järjestää vain yksi tai muutama kansanäänestys. Jos päätöksen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä voi tehdä kunnanvaltuusto ja äänestäminen tapahtuu samalla tavalla kuin vaaleissa, on mahdollista, että ennakoäänestyspaikoilla on usean kunnan järjestämiä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kun vaalilain mukaan ennakoäänestyksessä äänestäjällä on oikeus äänestää missä tahansa yleisessä ennakoäänestyspaikassa Suomessa ja ulkomailla on tarvittava vaalimateriaali oltava jokaisessa ennakoäänestyspaikassa. On ratkaistava kenen kustannuksella ja kenen toimesta vaalimateriaali toimitetaan näihin ennakoäänestyspaikkoihin. Lisäksi kansanäänestyksen järjestävän kunnan äänioikeutettuja voi olla muissa kunnissa laitosäänestyksen piirissä. Tällöin on myös näissä paikoissa oltava mahdollisuus äänestää ennakkoon. Myös vaalimateriaalin on oltava äänestyspaikassa. On ratkaistava kenen tehtävänä on muiden kuntien ja ulkomaan ennakoäänestyspaikkojen opastaminen ja vaalimateriaalin toimittaminen näihin paikkoihin.

Jos kunnallinen kansanäänestys puolestaan voitaisiin lailla rajoittaa vain kunnan alueella olevissa ennakoäänestyspaikoissa tapahtuvaksi, tällä voisi olla vaikutusta kunnallisvaalien äänestyskäyttäytymiseen.

Käytännön asioita kansanäänestyksen järjestämisessä vaalien yhteydessä:

Helsingissä on 159 äänestysaluetta, joissa jokaisessa on vaalilautakunta. Kussakin vaalilautakunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja, kolme jäsentä ja kolme varajäsentä. Käytännössä vaalilautakunta toimii vaalipäivänä jakautuen vuoroihin. Toisessa vuorossa on puheenjohtaja ja kolme jäsentä tai varajäsentä ja toisessa varapuheenjohtaja ja kolme jäsentä tai varajäsentä. Laskenta suoritetaan yhdessä käyttäen kahta vaaliavustajaa apuna. Ehdokkaita kunnallisvaaleissa voi olla yli 1000 (v. 2012 1.064). Laskenta on ehdokkaiden suuresta määrästä johtuen huomattavasti työläämpi ja vaativampi kuin muissa vaaleissa. Alustava



30.10.2012

laskenta valmistuu vaalipäivänä n. klo 22 - 24. Kansanäänestystä järjestettäessä vaalien yhteydessä on ratkaistava miten kunnallisen kansanäänestyksen äänten laskenta suoritetaan. Jos lautakunta suorittaa ääntenlaskennan, tulee laskenta jatkumaan entistä myöhäisempään. Lautakuntaan voidaan valita lisää varajäseniä tai vaalilautakunnan avuksi voidaan hankkia lisää laskenta-apua.

Ennen kansanäänestyksen järjestämistä on selvitettävä miten vaalilautakunta tulee suoriutumaan vaalien yhteydessä tapahtuvasta kansanäänestyksestä. Äänestyspaikoilla toiminta voi jatkuu aikaisempaa pidempään, jolloin äänestyspaikkojen siivoaminen ja palauttaminen paikkojen varsinaisen toiminnan vaatimaan kuntoon tapahtuu aikaisempaa myöhemmin. Tästä aiheutuu lisää kustannuksia. Lisäksi ääntenlaskennan kestäminen aikaisempaa pidempään aiheuttaa kuluja valvontahenkilöstön pidemmästä työajasta.

Vaalipaikoilta äännet toimitetaan keskusvaalilautakunnalle tarkistuslaskentaan, joka tapahtuisi yhtä aikaa kunnallisvaalien äänten tarkastuslaskennan kanssa tai tämän jälkeen. Kunnallisvaalien ennakoöäntenlaskenta tapahtuu vaalipäivänä klo 12 alkaen (aloittamisajankohta vaalilaista) ja äänten tarkastuslaskenta vaalipäivän jälkeisenä päivänä tai kahtena vaalipäivän jälkeisenä päivänä.

## Johtopäätös

Kansanäänestyksen järjestäminen on mahdollista, jos ollaan valmiita sen vaatimien korkeahkojen kustannusten maksamiseen. Kunnallisvaalien yhteydessä järjestettävän kansanäänestyksen osalta on varmistauduttava, että varsinaisen vaalin järjestäminen tapahtuu siten, ettei yhtä aikaa tapahtuvasta äänestämisestä aiheudu äänestäjille sekaantumisen vaaraa. Kunnallisvaalien kustannukset Helsingissä ovat karkeasti arvioiden noin 2,5 miljoonaa euroa. Kunnallisen kansanäänestyksen kustannukset voivat olla vielä tätäkin suuremmat, koska kunnan kustannettavaksi tulevat kunnallisvaaleissa oikeusministeriön maksamat äänioikeusrekisterin perustaminen ja ylläpitäminen sekä kirjeäänestykseen liittyvät postitus ym. kustannukset.

Menettelylain 5 §:n mukaan useammalle äänestysalueelle voidaan ottaa yhteinen äänestyspaikka. On kuitenkin on huolehdittava, että yhteisessä äänestyspaikassa voidaan järjestää äänestys luotettavasti ja sujuvasti. Tällä hetkellä Helsingissä on 159 äänestysaluetta ja äänestyspaikkaa. Ennakoita arvioiden äänestyspaikkoja voidaan yhdistää mutta äänestyksen sujuvuuden varmistamiseksi paikkojen määrä ylittää tässäkin tapauksessa sadan paikan määrän.



30.10.2012

Menettelylain mukaan kunnan keskusvaalilautakunta vahvistaa kansanäänestyksen tuloksen ja tiedottaa tuloksesta sillä tavalla, kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan.

Tähän asti Suomessa on järjestetty kunnallisia neuvoo-antavia kansanäänestyksiä varsin pienissä kunnissa, äänestysprosentti on vaihdellut 46 % - 86 % välillä ja kirjeäänestyksen osuus on vaihdellut 44 % - 100 % välillä.

Menettelyn soveltumisessa lähes 500.000 äänioikeutetun kuntaan on otettava huomioon seuraavaa: menettelylain 10 §:n mukaan kirjeäänestysasiakirjat on toimitettava keskusvaalilautakunnalle viimeistään äänestyspäivää edeltävänä perjantaina klo 19. Näin ollen ns. kirjeäänestys voi tulla keskusvaalilautakuntaan varsin myöhään. Äänenkäyttö on kirjattava rekisteriin ennen äänestyspäivää. Vertailun vuoksi todettakoon, että viime kunnallisvaaleissa ennakkoon äänesti noin 100.000 äänestäjää ja presidentinvaaleissa noin 175.000 äänestäjää. Noin 100.000 äänestäjän äänenkäytön rekisteröinti näin lyhyessä ajassa ei ole mahdollista (aika on lyhimmillään reilun vuorokauden mittainen). Jos äänestyksessä käytetään paperitulosteita kuten vaaleissa, kirjeäänestyksen päättymisen ja äänestyspäivän välinen aika pitää olla huomattavasti pidempi. Vaaleissa ennakkoon äänestys päättyy vaaliviikon tiistaina ja suurin osa ennakkoon äänestyksen äänenkäytöistä merkitään rekisteriin jo ennakkoon äänestyksen yhteydessä. Jos kansanäänestyksessä käytetään sähköistä rekisteriä, on jokaiselle äänestyspaikalle rakennettava/varmistettava tietoliikenneyhteyden toimiminen, järjestettävä 2-4 tietokonetta, koulutettava koneiden käyttäjät, järjestettävä it-tuki ym. Vaaleissa ennakkoon äänestysasiakirjat toimitetaan Helsingissä sijaitsevista ennakkoon äänestyspaikoista suoraan keskusvaalilautakunnalle, käytännössä jo seuraavan päivän aamuna ja suurin osa Helsingin ennakkoon äänestystä annetaan Helsingissä sijaitsevista ennakkoon äänestyspaikoissa. Kirjeäänestyksessä kirjeäänestysasiakirjat tulevat muun postin joukossa, ehkä noin 100.000 kirjeäänestysasiakirjan toimittaminen ei ole pieni asia.

Menettelylain mukaisen kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen Helsingin kaupungin kokoisessa kunnassa on varsin haastavaa, 500.000 kirjeäänestysasiakirjan postittaminen, vastaanottaminen, rekisteröinti ja laskeminen on työläs, aikaa vievä ja kallis prosessi.