

Tuukka-Ilari Lappi

SUOJELUN TARPEESSA?

Kysymys äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välisestä käsitteellisestä suhteesta.

Lokakuu 2021

TIIVISTELMÄ

Tuukka-Ilari Lappi: Suojelun tarpeessa?
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Lokakuu 2021

Äänioikeus on keskeinen demokraattisen yhteiskunnan perusoikeus. Se on myös ainut perusoikeus, johon on asetettu ikäraja. Äänioikeusikäraja on vaihdellut vuosien varrella, ja se on tällä erää säädetty koskemaan kaikkia, jotka ovat vaalipäivään mennessä saavuttaneet 18 vuoden iän.

Äänioikeus katsotaan nykyisellään sidottavan täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. Aiemmin äänioikeus on kuitenkin irrotettu täysi-ikäisyydestä ja vaalikelpoisuudesta käsitteellisesti. Tällöin on tehty selvä rajanveto äänioikeuden, täysi-ikäisyyden ja vaalikelpoisuuden välille. Täysi-ikäisyyttä ei kuitenkaan ole määritetty perustuslaissa. Siten sen muuttaminen ei vaadi perustuslainsäätämisyjärjestystä. Sen sijaan äänioikeus on perustuslaissa yksilölle turvattu perusoikeus, minkä takia äänioikeusikärajan muuttaminen on tehtävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Jos äänioikeus olisi sidottu täysi-ikäisyyteen, se tarkoittaisi, että lakia holhoustoimesta muuttamalla voitaisiin kajoa perusoikeuden henkilöpiiriin. On selvää, että näin ei voi olla.

Perustuslain (739/1999) 14 §:n ja 27.1 §:n sanamuodon perusteella on kuitenkin mahdollista tulkita, ettei äänioikeus ole täysin riippuvainen täysi-ikäisyydestä. Tämä etenkin, jos tarkastelemme vaalikelpoisuusiän määrittämistä äänioikeuden ja vajaavaltaisuuden kiellon kautta. Tämä tulkinta on kuitenkin ristiriidassa keskeisen perustuslain tulkintaa ohjaavan hallituksen esityksen (309/1993) kanssa.

Tässä tutkielmassa pyrin selvittämään äänioikeuden sisältöä ja sitä, miten se tulisi ymmärtää suhteessa täysi-ikäisyyden käsitteeseen. Keskeinen argumenttini on se, että äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välillä on käsitteellinen raja-aita. Tämä tarkoittaa, että äänioikeusikäraja ei ole riippuvainen kulloisesta täysi-ikäisyysikärajasta. Äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden keskeinen käsitteellinen ero typistyy kysymykseen siitä, tuleeko äänioikeuden käytöltä suojella?

Äänioikeudessa on esitykseni perusteella kyse perusoikeudesta, johon on asetettu ikäraja. Siten äänioikeusikärajaa ei voi pitää riippuvaisena täysi-ikäisyysikärajan määrittämisestä täysivaltaisuudesta, jonka funktio on suojella nuorta ryhtymästä sellaisiin oikeustoimiin, joiden sisältöä tai seurauksia hän ei täysin ymmärrä.

Avainsanat: äänioikeus, täysi-ikäisyys, oikeuskelpoisuus, oikeustoimikelpoisuus, täysivaltaisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällysluettelo

1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymys	2
1.2 Tarpeelliset käsitteet	4
1.3 Tutkimuksen rajaaminen	5
2. Keskeisten vaalioikeuksien historiaa	7
2.1 Äänioikeusikäraja lasketaan 20 ikävuoteen vuonna 1969	7
2.2 Äänioikeus erkanee täysi-ikäisyydestä vuonna 1972	9
2.3 Vaalikelpoisuusikäraja ja täysi-ikäisyysikäraja lasketaan 18 ikävuoteen vuonna 1976	12
3. Nykyinen lainsäädäntö.....	13
3.1 Viimeisimmät muutokset ja nykytila.....	13
3.2 Muutoksen problematisointia.....	15
3.3 Tarvitseeko äänioikeuden käytöltä suojella?.....	17
3.4 Äänioikeus ei ole käsitteellisesti sidottu täysi-ikäisyyteen.....	19
4. Johtopäätökset	21

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. 2. uudistettu painos. Helsinki 2011.

Tornberg, Johanna: Edunvalvonta, itsemääräämisoikeus ja oikeudellinen laatu. Acta Universitatis Lapponiensis 221. Rovaniemi 2012. Lapland University Press.

Mäki-Petäjä-Leinonen, Anna - Karvonen-Kälkälä, Anja: Vanhuusoikeuden perusteet. 1. painos. Helsinki 2007.

Tarasti, Lauri: Suomen vaalilainsäädäntö. 4. tarkistettu painos. Helsinki 1998.

Mahkonen, Sami: Lapsen ikä. Lakimies 6–7/2001 s. 990–1001.

Silbaugh, Katharine. ‘More Than the Vote: 16-Year-Old Voting and the Risks of Legal Adulthood’, Boston University Law Review (2020), 100(5), s. 1689–1726.

Virallislähteet

HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 175/1995 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 6/1976 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle vaalikelpoisuusikärajaa ja täysi-ikäisyysrajaa koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 32/1972 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valtiopäiväjärjestyksen ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 23/1969 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksessä olevaa vaalioikeusikärajaa ja holhouslain täysi-ikäisyysrajaa koskevien sekä eräiden niihin liittyvien säännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustusvaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 49/2010 Nuorten ääni – aikuisten urna? Äänioikeusikärajatyöryhmän raportti

1. Johdanto

Äänioikeus on keskeinen demokraattisen yhteiskunnan perusoikeus. Se on myös vaalikelpoisuuden ohella ainut perusoikeus, johon on asetettu ikäraja. Äänioikeusikäraja on vaihdellut vuosien varrella, ja se on liitetty tavallisimmin tietyn henkisen kypsyyden saavuttamiseen.

Äänioikeusikäraja on tällä erää säädetty Suomen perustuslain (731/1999) 14 §:ssä koskemaan kaikkia, jotka ovat vaalipäivään mennessä saavuttaneet 18 vuoden iän. Aiemmin äänioikeusikä tuli saavuttaa ennen vaalivuoden alkua. Äänioikeuskeskustelun viimeisimpänä merkittävänä aallonhuippuna voidaan pitää vuoden 2010 keskustelua äänioikeusikärajan laskemisesta. Oikeusministeriön tuolloin valmisteleva mietinnössä työryhmä tuli siihen tulokseen, että äänioikeusiän laskeminen on poliittinen päätös ja että perustuslain kokonaisuudesta ei muodostu esteitä ikärajan laskemiselle.¹ Tuolloin eduskunta ei kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi laskea äänioikeusikärajaa.

Äänioikeusikä on tavattu laskea Suomessa sellaisina aikoina, kun nuorten kehitystason on katsottu oleellisesti nousseen. Vuonna 2021 Marinin hallitus nosti oppivelvollisuusiän 18 ikävuoteen. Tämä on sellainen muutos, joka saattaa tulevaisuudessa nostaa nuorten yhteiskunnallista tietotasoa. Nuorten tietotaso on yleensä liitetty henkiseen kypsyyteen. Mikäli nuorten tietotaso oleellisesti nousee, saatamme löytää itsemme taas saman pohdinnan edestä kuin mitä Suomessa tapahtui poliittisesti kiihvalla 1970-luvulla. Siksi pidänkin mahdollisena, että äänioikeusikärajaa tarkastellaan tulevina vuosina. Tätä teoreettista mahdollisuutta silmällä pitäen on hyvä kohdistaa huomio äänioikeuden perusteisiin ja erityisesti sen sidokseen täysi-ikäisyysrajan kanssa.

Äänioikeutta koskeva keskustelu tyypistyy siis usein nuorten oletettuun ja arvioituun kypsyyteen. Tätä kypsyyttä arvioitaessa on huomioitava ne käsitteelliset reunaehdot, joihin tarkastelu sijoittuu. Mikäli nykyisen käsityksemme pohjalta tarkastelisimme äänioikeutta, pohtisimme osakseen myös täysi-ikäisyysrajan asettamista. Tämän esityksen tarkoituksena on osoittaa, ettei äänioikeusikäraja ole sillä tavalla sidoksissa täysi-ikäisyyteen käsitteellisellä tasolla kuin mitä olemme tottuneet ajattelemaan. Äänioikeudesta käytävään keskusteluun liittyy monenlaisia ulottuvuuksia. Siksi onkin hyvä seuraavaksi hieman tarkentaa näkökulmaa siihen, mistä tässä esityksessä on kyse.

¹ OM mietintöjä ja lausuntoja 49/2010, s. 41.

1.1 Tutkimustehtävä ja tutkimuskysymys

Tämän tutkielman tavoitteena on syventää ymmärrystä äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välisestä suhteesta. Nykyisellään esimerkiksi *Martin Scheinin* ja *Tuomas Ojanen* tulkitsevat, että oikeus äänestää kunnallisissa ja valtiollisissa vaaleissa sekä kansanäänestyksissä *on sidottu* 18 vuoden ikään eli täysi-ikäisyyden saavuttamiseen.² Toisaalta taas *Tuori* tulkitsee, että vaikka perusoikeusuudistuksen lähtökohtana oli, että perusoikeudet kuuluvat kaikille iästä huolimatta, niin perustuslain 14.1–2 §:ssä on poikettu tästä rajaamalla äänioikeus vain kahdeksantoista vuotta täyttäneisiin.³ Kun vielä tarkastelemme perusoikeusuudistusta koskevaa hallituksen esityksen (309/1993) muotoilua, jossa todetaan, että äänioikeus *sidottaisiin nykyiseen tapaan* täysi-ikäisyyden saavuttamiseen, huomaamme, että systematisoinnille on tarvetta.⁴ Vaikuttaa nimittäin siltä, ettemme ole täysin yksimielisiä siitä, onko äänioikeusikärajassa kyse täysi-ikäisyysrajasta puhumisesta toisella nimellä vai ovatko äänioikeusikäraja ja täysi-ikäisyysraja toisistaan erillisiä käsitteitä, joilla ei ole sidosta keskenään.

Tarkoitukseni ei ole kuitenkaan vastata kysymykseen, mikä olisi sopiva ikäraja täysi-ikäisyydelle tai äänioikeudelle. Tällaiseen kysymykseen ei voi vastata oikeusjärjestyksen sisäisin kriteerein.⁵ Tutkimuksen aluksi keskityn kolmen eri ikärajan (vaalikelpoisuuden, äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden) väliseen suhteeseen. Matkan varrella syvennän tarkasteluani etenkin äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden väliseen suhteeseen, pyrkiessäni vastaamaan tutkimuskysymykseeni.

Näkökulmani oikeuteen on sisäinen. Työssäni on käytännöllistä ja teoreettista lainoppia. Jaksossa 2 käyn läpi keskeisten vaalioikeuksien ja täysi-ikäisyysrajan muutoksen historiaa ja pyrin näin tehdesäni muodostamaan kokonaiskuvaa äänioikeuden käsitteen muutoksesta. Tämä on käytännöllisen lainopin tapa saada tulkinta-apua nykypäivän tilanteeseen.

Pyrin jaksossa 3.1 kuvaamaan voimassa olevan oikeuden sisältöä ja jaksossa 3.2 problematisoin nykyistä oikeustilaa hyödyntäen. Jaksossa 4 pyrin hahmottelemaan käsitteisisältöä äänioikeudelle, mikä edustaa nähdäkseni teoreettista lainoppia. Pyrin lainvalmisteluaineistoa ja perustuslain sanamuotoa apuna käyttämällä luomaan tulkintaa äänioikeuden käsitteestä. Kysymyksessä on siten pyrkimys koherenssiin perustuslain perusoikeusluvun sisällä. Uudet säännökset uhkaavat oikeuden konsistenssia, johon oikeustiede pyrkii vastaamaan parantamalla oikeuden koherenssia. Pyrkimys koherenssiin on

² Hallberg et al. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet – 2. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto (PL 6 §) – Lasten oikeus yhdenvertaiseen kohteluun.

³ Hallberg et al. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet – 10. Vaali- ja osallistumisoikeudet (PL 14 §) – Vaali- ja osallistumisoikeuksien perusteet – Oikeuksien subjektit.

⁴ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁵ Mahkonen 2001 LM s. 995.

siten reaktio oikeuden konsistenssin järkkymisestä.⁶

Tutkimuksessani on havaittavissa useita eri rajoitteita. Osa niistä johtuu varsin tarkasta rajauksestani työni alkuvaiheessa, mikä johti hyvin suppeaan lähdeaineistoon. Ensimmäinen rajoite on tietysti se, että tarkastelen aihettani vain suomalaisen keskustelun pohjalta. Oikeus on kuitenkin ylikansallista, ja etenkin näin teoreettisessa työssä olisi syytä huomioida myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintavaikutus erityisesti sen osalta, onko Suomen lainsäädäntö kansallisen harkintamarginaalin puitteissa.⁷ Toisaalta on muistettava, että työni käsittelee lähinnä suomalaista oikeusjärjestystä. Siten keskittyminen kansallisiin aineistoihin on perusteltua. Etenkin kun huomioimme sen seikan, että ymmärtääkseen suomalaisen oikeusjärjestyksen kehitystä äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden osalta, on ensiksi tehtävä katsaus säädöshistoriaan.

Tutkimukseni toinen rajoite on se, että täysi-ikäisyyttä käsitellessäni en käsittele yksityisoikeudellisia yleisiä oppeja juuri oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden näkökulmaa pidemmälle. On hyvinkin mahdollista, että on olemassa sellaisia yleisiä oppeja, jotka vaikuttavat täysi-ikäisyyden käsitteen tulkintaan ja jotka tietämättäni sivuutan. Pyrin siten valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta tutkimaan:

1. Onko äänioikeus sidottu täysi-ikäisyyteen käsitteellisellä tasolla?

⁶ Ikärajoihin kohdistuvaa koherenssia on pyritty myös hahmottamaan oikeusministeriön äänioikeusikärajaytöryhmän mietinnössä. Sen luonteen vuoksi käsittely on hyvin kuvaileva, osin myös mietinnön luonteen vuoksi. OM mietintöjä ja lausuntoja 49/2010 s. 15–17.

⁷ Siten esimerkiksi EIT:n ratkaisu Alajoss Kiss vs. Unkari rajatuu käsittelyn ulkopuolelle, koska nähdäkseni Suomen äänioikeuslainsäädäntö on kansallisen harkintamarginaalin puitteissa eikä kokonaisen ihmisryhmän rajaaminen äänioikeuden ulkopuolelle ole relevantti huoli Suomen lainsäädännössä, etenkin, kun äänioikeutta ei voi menettää äänioikeuden saavuttamisen jälkeen.

1.2 Tarpeelliset käsitteet

Tämän esityksen ytimessä on jaottelu käsitteiden oikeuskelpoinen ja oikeustoimikelpoinen välillä. Äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välisen käsitteellisen eron ymmärtäminen ei ole mahdollista ilman oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden ymmärtämistä.

Jokainen luonnollinen henkilö on *oikeuskelpoinen*. Oikeuskelpoisuudella tarkoitan tässä yhteydessä luonnolliselle henkilölle kuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia ilman, että hän voi niihin puuttua. 18-vuotiaalla luonnollisella henkilöllä on äänioikeus valtiollisissa vaaleissa riippumatta siitä, haluaako hän sitä vai ei. Sen sijaan mitään äänestyspakkoa ei Suomen oikeusjärjestys tunne. Henkilö voi siten päättää itsenäisesti, haluaako hän käyttää äänioikeuttaan.

Oikeustoimikelpoisuuden luonnollinen henkilö saavuttaa täysi-ikäistyessään eli täyttäessään 18 vuotta. 18-vuotias luonnollinen henkilö on täysivaltainen eli kelpoinen tekemään oikeustoimia ilman ulkoisia rajoituksia. Oikeustoimikelpoisuutta voidaan kuitenkin lain holhoustoimesta 2 §:n (442/1999, jatkossa holhustoimilaki) nojalla rajoittaa täysi-ikäistymisen jälkeen julistamalla henkilö vajaavaltaiseksi. Henkilön tulee olla täysivaltainen, jotta hän voi olla perustuslain 27.1 §:n mukaan vaalikelpoinen eduskuntavaaleissa.

1.3 Tutkimuksen rajaaminen

En näe tässä yhteydessä tarkoituksenmukaiseksi tarkastella sitä henkistä kypsyyttä, joka nykyisen lainsäädännön valossa oletetaan erottelevan ikäluokan kahtia. Kuten Sami Mahkonenkin on tuonut esiin, sellainen olisi vain turhaa ammattiylpeyttä.⁸ Henkisen kypsyyden tarkastelu edellyttäisi kehityspsykologista näkökulmaa, joka ei ole osaamisaluettani. Lisäksi henkisen kypsyyden määrittämisen osana voidaan pohtia yleistä tiedollista tasoa, joskin tämä on nähdäkseni hyvin suhteellinen käsite.

Tarkastelen äänioikeutta vain valtiollisten vaalien kohdalla, keskittyen erityisesti eduskuntavaaleja koskeviin perustuslain 14 ja 27 pykäliin. Europarlamenttivaaleissahan jäsenvaltion tulee taata äänioikeus samoin edellytyksin kuin kansallisissa parlamenttivaaleissa. Kunnallisvaaleissa taas äänioikeuden sisältö ei sinänsä muutu, mutta perusteet sen saamiselle ovat hiukan erilaiset kuin valtiollisissa vaaleissa. Esimerkiksi äänioikeutetun ei tarvitse kunnallisvaaleissa olla Suomen kansalainen, vaan riittää että hän on ollut kunnassa kirjoilla riittävän pitkään.

Tämäkään tutkimus ei ole täysin arvoista puhdas, vaan nähdäkseni myös omilla mielipiteilläni siitä, miten äänioikeusikärajan tulisi olla, on vaikutusta siihen, millaisia tulkintoja oikeuden sisällöstä teen. Mielestäni äänioikeudessa tulisi olla kysymys ikäluokan sisäisestä yhdenvertaisuudesta, silloin kun katsomme muita velvollisuuksia ja oikeuksia, jotka koskevat koko ikäluokkaa sekä historiallista kehitystä äänioikeuden määräytymispäivän osalta. Tähän kysymykseen vastaaminen ei kuitenkaan ole mielekästä tämän esityksen puitteissa, vaikka äänioikeuden ottaminen käsiteltäväksi erityisesti oppivelvollisuusiän noston seurauksena sitä edellyttäisi.⁹ Ikäluokan sisäisen yhdenvertaisuuden pohtiminen äänioikeuden osalta on mahdollista vasta sen jälkeen, kun äänioikeuden suhde täysi-ikäisyyteen on selvä, koska täysi-ikäisyyden saavuttamisen kohdalla ei nähdäkseni voida puhua ikäluokan sisäisestä yhdenvertaisuudesta.

Äänioikeudesta puhuttaessa puhutaan myös usein sen käytöstä eli äänestysaktiivisuudesta. Esimerkiksi oikeusministeriön mietinnössä (2010) *Nuorten ääni, aikuisten uurna* äänioikeusikärajan laske-
mista käsitellään lähinnä äänestysaktiivisuuden kautta. Äänioikeus on luonnollisen henkilön subjektiivinen oikeus, jota voi käyttää tai olla käyttämättä. Oikeusministeriön raportissa pohditaan

⁸ Mahkonen, LM 6-7/2001 s. 1001.

⁹ Tässä on kyse siten oletuksesta, että oppivelvollisuusiän nostaminen vaikuttaa yleiseen tiedontason nousuun, mikä on ainakin historiassa ollut peruste äänioikeusikärajan alentamiselle. Äänioikeus on myös aiemmin Suomessa koskenut koko ikäluokkaa, joten äänioikeuden tuominen kaikille, jotka viimeistään vaalipäivänä täysi-ikäistyvät on muutos tähän. Se, miten tämä muutos vaikuttaa täysi-ikäistyneen ikäluokan sisäiseen yhdenvertaisuuteen on kuitenkin toinen kysymys.

äänioikeuden henkilöpiirin laaventamista sen perusteella, tuleeko tätä oikeutta käytettyä vai ei?^{10 11} Mielestäni äänestysaktiivisuudesta keskustelulle on oma paikkansa¹², mutta se paikka ei ole siinä, kun pohditaan kuka saa äänestää ja kuka ei. Äänioikeudesta käytävä keskustelu pitää siten erottaa sen käyttämisestä kuvaavasta äänestysaktiivisuuden käsitteestä. Emme voi määrittää äänioikeuden henkilöpiiriä sen aktiivisten käyttäjien kautta. Tällainen puhe olisi hölmöä esimerkiksi liikkumisvapauden kohdalla. Äänioikeuden ytimessä on mahdollisuus, joka henkilöllä on äänensä esiin tuomiseen. Myös mahdollisuuden käyttämättä jättämistä voi pitää viestinä yhteiskunnalle ja siten paradoksaalisesti oikeuden käyttämisenä.

¹⁰ OM:n mietintöjä ja lausuntoja 49/2010, s. 38.

¹¹ Miltä kuulostaisi lakiesitys, joka käyttäisi tuota samaa perustetta sen pohtimiseen, tulisiko äänioikeusikärajaa nostaa, koska nuorten äänestysaktiivisuus on heikkoa?

¹² Kuten oikeusministeriön työryhmä toteaa, äänioikeusikärajan laskeminen on poliittinen päätös. Tällöin on perusteltua ottaa huomioon myös laajemmin sellaisia seikkoja, jotka eivät suoraan liity oikeuden sisäiseen maailmaan. Poliittisessa päätöksenteossa kun tarvitaan paljon muutakin kuin oikeudellista tietoa. Kokonaisarviointi perustuu moniin eri seikkoihin, myös äänestysaktiivisuuteen, etenkin, kun ymmärrämme, että äänioikeusikärajan muutokseen liittyy kustannuksia, jotka kustannetaan verovaroin. Äänestysaktiivisuuteen liittyvä keskustelu on kuitenkin enemmän yleisen valtio-opin alaan liittyvä keskustelu, jota ei ole syytä tämän työn puitteissa käsitellä. Ks. Esim. OM mietintöjä ja lausuntoja 49/2010, s. 55.

2. Keskeisten vaalioikeuksien historiaa

2.1 Äänioikeusikäraja lasketaan 20 ikävuoteen vuonna 1969

Äänioikeuden historia on ollut Suomessa poukkoileva. Vuosien varrella on tapahtunut useita muutoksia, jotka ovat kytkeytyneet milloin havaittuun tai ajateltuun nuorten kypsyystason nousuun, milloin ajatukseen kansan poliittisen tahdon selvittämisestä tietyinä ajankohtana.

Aloitin tarkasteluni vuodesta 1969, jolloin annettiin hallituksen esitys n:o 23 vaalioikeusikärajan ja holhouslain täysi-ikäisyysrajan laskemisesta 21 ikävuodesta 20 ikävuoteen. Huomattava seikka jo tässä vaiheessa on se, että toisin kun nykyisin, ikäraja tuli saavuttaa ennen vaalivuoden alkua. Vaalivuoden aikana vaalipäivään mennessä ikärajan saavuttanut ei siis ollut äänioikeutettu.

Tässä hallituksen esityksessä kuvattiin myös lyhyesti aiempaa historiaa holhouslain mukaisen täysi-ikäisyysrajan kehityksestä. Vallitseva oikeustila tämän hallituksen esityksen osalta oli siis se, että ”valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 1 momentin mukaan äänioikeuden edellytyksenä on valtiollisissa vaaleissa se, että asianomainen on ennen vaalivuoden alkua täyttänyt 21 vuotta.”¹³

Hallituksen esityksessä kuvataan myös aikalaiskeskustelua täysi-ikäisyys- ja äänioikeusikärajojen alentamisesta. Äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikärajaa on aiemmin laskettu 24 ikävuodesta 21 ikävuoteen 24.11.1944 annetussa laissa (839/44)¹⁴. Tämän muutoksen jälkeen 1940- ja 1950-luvuilla on tehty useita laki- ja toivomusaloitteita, joissa tarkoituksena on ollut äänioikeusikärajan laskeminen 18 vuoteen. Nämä eduskunta oli kuitenkin hylännyt.

Vuoden 1969 hallituksen esityksessä vallitsi ajatus, että täysivaltaisuutta, äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevia ikärajoja on totuttu vanhastaan pitämään toisistaan riippuvaisina.¹⁵ Äänioikeuden yhteyttä täysivaltaisuuteen sivuttiin¹⁶, mutta etenkin vaalikelpoisuusikärajan riippuvuutta täysi-ikäisyysrajasta korostettiin.¹⁷ Tosin on huomattava, että vaalikelpoisuusikärajan laskeminen tapahtui vain äänioikeusikärajaa muuttamalla. Tämä johtui vuonna 1944 annetun valtiopäiväjärjestyksen 6 §:stä, jonka mukaan vaalioikeuden (eli äänioikeus) ulkopuolella oli muun muassa se, joka oli holhouksen alainen. Näin ollen vaalioikeusikärajan laskeminen johti suoraan vaalikelpoisuusikärajan laskemiseen, koska valtiopäiväjärjestyksen 7 §:n 1 momentin mukaan vaalikelpoisuus seurasi vaalioikeutta.

¹³ HE 23/1969 vp, s. 2.

¹⁴ Nykypäivänä lain diaarinumero olisi muotoa 839/1944.

¹⁵ HE 23/1969 vp, s. 3.

¹⁶ Hallituksen esityksen tästä kohdasta saa käsityksen, että kansa pitää äänioikeutta yhteydessä täysivaltaisuuteen.

¹⁷ HE 23/1969 vp, s. 3.

Hallitus perusteli näiden ikärajojen laskua sillä, että lasten ja nuorten nähtiin kehittyvän fyysisellä ja henkisellä tasolla nopeammin kuin aikaisemmin. Täten he saavuttavat *kypsyyden*, jota päättäminen omista asioista ja osallistuminen julkisten asioiden hoitamiseen edellyttää.¹⁸ Lisäksi todettiin asiahaarojen muuttuneen sikäli, että yhä useampi nuori oli taloudellisesti itsenäisempi ja poliittisesti valvutuneempi kuin aiemmin. Tämän kehityksen myötä katsottiin tärkeäksi lisätä nuorten mielenkiintoa yhteiskunnallisiin kysymyksiin¹⁹.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetaan valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että voimassa oleva 21 vuoden äänioikeusikäraja alenee vuodella. Koska valtiopäiväjärjestyksen 7 §:n 1 momentin mukaan vaalikelpoinen edustajaksi on se, joka on vaalioikeutettu, merkitsee äänioikeusikärajan edellä mainittu aleneminen vaalikelpoisuusikärajan vastaavaa alenemista.²⁰

¹⁸ HE 23/1969 s. 3. Kursivointi kirjoittajan.

¹⁹ HE 23/1969 vp s. 3.

²⁰ HE 23/1969 vp s. 3.

2.2 Äänioikeus erkanee täysi-ikäisyydestä vuonna 1972

Vuonna 1972 äänioikeusikärajan laskeminen jatkui. Hallituksen esityksellä 32/1972 esitettiin vaalioikeusikärajan laskemista 20 ikävuodesta 18 ikävuoteen. Hallituksen esityksen sivulla yksi mainitaan, miten muissa maissa vaalioikeusikäraja on jo laskettu 18 ikävuoteen.²¹ Halusimme siis pysyä mukana kehityksessä. Lisäksi aiemman vaalioikeusikärajan laskemisen yhteydessä eduskunta oli edellyttänyt hallitukselta kiireellistä tutkituttamista täysivaltaisuuden laskemista koskien. Erityistä painoarvoa annettiin myös vaalioikeusikärajan alentamisen mahdollisuuden tutkituttamiselle.²² Tässäkin yhteydessä hallitus pysyttäytyy käsityksessään, että lapset ja nuoret kehittyvät nopeammin ja saavuttavat kypsyyden, mitä julkisten asioiden hoitaminen edellyttää. Lisäksi mainittiin tiedotusvälineiden merkitys nuorten yhteiskuntaan ja sen ongelmiin tutustumisprosessin aikaistumisessa.²³

Yhteiskunnan nuorille asettamia velvollisuuksiakin tarkasteltiin. Tältä osin argumentoitiin, että nuoret muun muassa maksavat yhtä lailla veroja tuloistaan kuin vanhemmatkin. Nuorten miesten suorittama asevelvollisuuskin oli takana yhä useammin jo alle 20 vuoden iässä. Näistä velvollisuuksista huolimatta todettiin, että nuorilla ei ole juuri mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon yhteisissä asioissa.²⁴

Tässä yhteydessä tuotiin esille muun muassa se, että vaalioikeusikäraja ei ole sidoksissa holhouslain täysi-ikäisyysrajaan. Tämä käy selvästi esille hallituksen esityksestä:

”Vaalioikeusikäraja ei ole sidoksissa holhouslain täysi-ikäisyysrajaan. Holhousoikeudellinen vajaavaltaisuusinstituutti *palvelee muita päämääriä kuin vaalioikeusikärajan asettaminen*. Vuonna 1969 toteutetun lainsäädännön mukaan nämä rajat lankeavat tosin meillä yhteen. Aikaisemmin vaalioikeusikäraja ja täysi-ikäisyysikäraja sitä vastoin ovat pitkäänkin olleet toisistaan erillään. Viimeksi on eduskunnan lakivaliokunta käsitellessään edustaja Aron lakialoitetta n:o 30, joka sisältää ehdotuksen valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi katsonut lausunnossaan n:o 3 (1971 vp), ettei ole estettä määrätä vaalioikeusikäraja holhouslain täysi-ikäisyysrajasta poikkeavaksi.²⁵”

Tässä yhteydessä on hyvä pitää mielessä, että vaalikelpoinen oli vuonna 1972 ennen tämän lain

²¹ HE 32/1972 vp s. 1.

²² Nämä kaksi tutkituttamisvelvoitetta olivat samassa virkkeessä, joskin erotin ne toisistaan luettavuuden parantamiseksi.

²³ HE 32/1972 vp, s. 2.

²⁴ HE 32/1972 vp, s. 2.

²⁵ HE 32/1972 vp. s.2. Kursivoinnit kirjoittajan.

voimaantuloa se, joka oli valtiopäiväjärjestyksen (341/1969) 6 §:n 1 momentissa todettu vaalioikeutetuksi.

Vaalikelpoinen edustajaksi on asuinpaikkaan katsomatta jokainen vaalioikeutettu, joka ennen vaalivuotta on täyttänyt kaksikymmentä vuotta.

Valtiopäiväjärjestyksen vaalikelpoisuutta koskevaa säädössystematiikkaa äänioikeutetun osalta muutettiin lailla 357/1972, jossa vaalikelpoisen määritelmää muutettiin siten, että valtiopäiväjärjestyksen 6 pykälässä ollut vaatimus holhouslain mukaisesta täysivaltaisuudesta siirrettiin saman lain vaalikelpoisuutta koskevaan 7 pykälään, jonka muotoilu oli seuraava:

6.1 §

Vaalioikeutettu on asuinpaikkaan katsomatta jokainen Suomen kansalainen, sekä mies että nainen, joka ennen vaalivuotta on täyttänyt kahdeksantoista vuotta.

7 §

Vaalikelpoinen edustajaksi on asuinpaikkaan katsomatta jokainen vaalioikeutettu, joka ennen vaalivuotta on täyttänyt kaksikymmentä vuotta ja joka ei ole holhouksenalainen.

Muutosta voidaan pitää merkittävänä, koska tämä osoitti, etteivät äänioikeusikäraja ja vaalikelpoisuusikäraja ole kytköksissä toisiinsa sillä tavoin, että niiden tulisi olla sama ikäraja. 7 §:n muotoilua voi pitää merkittävänä myös siksi, että sen tapa liittää vaalikelpoisuusikäraja ja holhouslain mukainen täysivaltaisuus yhteen on yhä voimassa perustuslain (731/1999) 27.1 §:ssä yhä tänä päivänä. Vaalikelpoisuusikäraja oli siis 20 vuotta ja äänestää sai myös alaikäinen, kunhan oli täyttänyt ennen vaalivuoden alkua 18 vuotta. Tuolloinhan holhouslain mukainen täysi-ikäisyysraja oli vaalikelpoisuusikärajan tavoin 20 vuotta.

Myös *Tarasti* on tulkinnut holhouksenalaisuuden poistamista äänioikeuden kohdalla siten, että holhouksenalaisuus ei liity äänioikeuden menettämiseen, vaan se on yhteydessä vaalikelpoisuuden menettämiseen.²⁶ Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että nykyisellään äänioikeuden menettäminen ei ole mahdollista sen jälkeen, kun on saavuttanut 18 vuoden iän.

Äänioikeuden menettämisen käsittely on myös merkittävä seikka pohdittaessa tämän muutoksen merkittävyyttä tutkimuskysymykseni kannalta. *Tarasti* tuo esiin, että vuoden 1972 hallitus itse asiassa esitti, että äänioikeuden menettäisi, jos tulisi julistetuksi holhouksenalaiseksi. Eduskunta ei

²⁶ *Tarasti* (1998) s. 74–75.

kuitenkaan tähän taipunut, vaan totesi, ettei äänioikeutta voi menettää joutumalla holhouksenalaiseksi.²⁷

²⁷ Tarasti (1998) s. 60.

2.3 Vaalikelpoisuusikäraja ja täysi-ikäisyysikäraja lasketaan 18 ikävuoteen vuonna 1976

Vuonna 1976 muutoksen tuulet puhalsivat taas. Hallituksen esityksessä (6/1976) esitettiin holhouslain (343/1969) 16 §:n mukaista täysi-ikäisyysrajaa ja valtiopäiväjärjestyksen (357/1972) 7 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että näiden ikärajojen rajapyykiksi tulisi 18 vuotta. Vaalikelpoisuuden osalta on toki muistettava, että vaalikelpoisuusikäraja tuli tuolloin saavuttaa ennen vaalivuoden alkua. Tältä osalta todettiin, että äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikärajat tulevat samoiksi.²⁸

Vaalikelpoisuus- ja täysivaltaisuuden sääntelyssä huomio tuli kiinnittää ensinnäkin nuorten asemaan yhteiskunnassa. Yhteiskunta (ei siis valtio) asetti kansalaisten koulutustasolle vaatimukset yhdessä teollistumisen, ja työpaikkojen alueellinen jakautuminen aiheuttivat muuttoliikkeen. Tällöin nuoret usein joutuivat irrottautumaan kotoaan jo ennen 20 vuoden ikää, joka oli tuolloin siis täysivaltaisuus- ja vaalikelpoisuusikä.²⁹

Jälleen todettiin myös, tällä kertaa yleisesti tunnettuna tosiasiana, että nuorten fyysinen kehitys, tiedon tason kohoaminen ja henkinen kypsyminen olivat nopeutuneet.³⁰ Tässä on hyvä huomata, että aiemmin kypsytyllä tarkoitettiin sekä fyysistä että henkistä kypsytyä, mutta nyt fyysinen puoli oli pudonnut vain fyysiseen kehitykseen, mikä liittyy vahvemmin biologisen iän käsitteeseen.

”Täysivaltaisuuden sääntelyssä on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä siihen, että läheisesti täysivaltaisuuteen liittyvät ikäraajat muodostuvat yhdenmukaisiksi. Kuten jo edellä on todettu, on sosiaalilainsäädännössä yleisimmin seurattu 18 vuoden ikärajaa, joka myös on asetettu äänioikeuden ikärajaksi. Tämän lisäksi on pidettävä suotavana, että täysivaltaisuuden sääntelyssä voidaan päästä myös kansainvälisesti yhdenmukaiseen säännöstöön.”³¹

On hyvä huomioida, että lainsäätäjä ei tässä yhteydessä tarkoita täysivaltaisuuteen liittyvillä ikärajoilla äänioikeutta. Täysivaltaisuuteen liittyvät ikäraajat tarkoittavat tässä yhteydessä sellaisia ikärajoja, jotka liittyvät henkilön oikeustoimikelpoisuuteen³² tai prosessuaalisiin oikeuksiin oikeudenkäynnissä³³. Vuoden 1976 jälkeen täysivaltaisuuden sääntelyssä ei ole tehty muutoksia, joten tätä voidaan pitää yhä pätevänä tulkintaohjeena täysivaltaisuuden ja äänioikeuden välisessä määrittelyssä.

²⁸ HE 6/1976 vp, s. 3.

²⁹ HE 6/1976 vp, s. 2.

³⁰ HE 6/1976 vp, s. 2.

³¹ HE 6/1976 vp, s. 2.

³² Kuten esimerkiksi oikeus tehdä testamentti, oikeus työ- ja oppisopimusten tekemiseen. HE 6/1976 s. 1.

³³ Oikeus käyttää itsenäistä puhevaltaa omaa henkilöään koskevassa asiassa oikeudenkäynnissä, oikeus ilmoittaa rikossyytteeseen ja syyteoikeuden käyttämiseen rikosasioissa. HE 6/1976 s. 1.

3. Nykyinen lainsäädäntö

3.1 Viimeisimmät muutokset ja nykytila

Tässä kappaleessa luon aluksi katsauksen lainsäädännön nykytilaan sekä viimeisiin muutoksiin äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välillä. Tämä on tarpeellista, jotta ymmärrämme tarkemmin, miten aiemmin käsittelemämme vaalioikeuksien muutokset vaikuttavat nykypäivän tulkintaan äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välisestä sidoksesta. Tämän jälkeen etenen syvemmälle kohti äänioikeuden käsitettä ja esitän ajatukseni siitä, miten se tulisi ymmärtää suhteessa täysi-ikäisyyteen.

Tässä tutkielmassa keskityn siis perustuslain 14.1 ja 27.1 §:ien tulkintaan yrittäessäni tavoittaa äänioikeuden käsitettä. Koska sitoudun *aarniolaiseen* oikeuslähteoppiin ja omaksun oikeuden sisäisen näkökulman, tulen etenemään tässä alaluvussa perustuslain sanamuodosta hallituksen esityksiin ja niitä koskeviin valiokunta-asiakirjoihin. Keskeiset oikeuslähteet ovat siten perustuslaki ja sitä koskeva hallituksen esitys 1/1998. Koska operoin perustuslain luvussa kaksi, joka koskee perusoikeuksia, tarvitsen tuekseni myös perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen 309/1993 sekä sitä koskevan perustuslakivaliokunnan mietinnön 25/1994. Äänioikeuden osalta on tärkeää huomata myös nykyistä äänioikeusikärajaa koskeva hallituksen esitys 175/1995 sekä sitä koskevat vaalilakityöryhmän mietinnöt, joita ei kuitenkaan tässä työssä käsitellä.³⁴

Perustuslain 14.1 §:n mukaan äänioikeus valtiollisissa vaaleissa on jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta. Samassa säännöksessä on viittaus vaalikelpoisuuteen eduskuntavaaleissa, josta säädetään perustuslain 27 §:ssä. Sanamuodon perusteella on siis selvää, että äänioikeusikärajana on 18 vuoden ikä. Valtiollisilla vaaleilla tarkoitetaan tässä yhteydessä presidentinvaaleja ja eduskuntavaaleja.³⁵

Kuten tutkimuskysymykseni kuuluu, on tässä yhteydessä huomio kiinnitettävä etenkin siihen, onko 18 vuoden ikäraja äänioikeudessa tarkoitettu sidottavaksi täysi-ikäisyyteen. Perusoikeusuudistusta käsittelevässä hallituksen esityksessä 309/1993 mainitaan, että vaikka perusoikeussäännöksissä ei yleensä ole ikään liittyviä ehtoja, niin äänioikeus valtiollisissa vaaleissa sidottaisiin täysi-ikäisyyden

³⁴ Oikeusministeriön työryhmän julkaisemassa mietinnössä 49/2010 todetaan, että vuoden 1995 vaalilakityöryhmän mietinnöissä on perusteltu samalla tavoin äänioikeusikärajan alentamisen syy kansakunnan poliittisen tahdon selvittämisenä tiettyinä päivinä. Tämä perustelu löytyy myös hallituksen esityksestä 175/1995 vp, eikä sitä tässä yhteydessä käsitellä enempää. Tunnistan kuitenkin, että tällä vuoden 1995 mietinnöstä voi ilmetä sellaisia perusteita, jotka vaikuttavat tulkintaan. Siten tämä työ on siltä osin puutteellinen. Oikeusministeriö 13.6.1995, ref. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 49/2010, s. 15.

³⁵ Keskityn kuitenkin tässä esityksessä vain eduskuntavaaleihin, koska presidentinvaaleissa perustuslain 54 §:n sanamuodon osalta ei ole havaittavissa mitään esteitä sille, etteikö presidentiksi voitaisi valita holhouksenalainen 18-vuotias syntyperäinen Suomen kansalainen. Tämä on kummallisuus, joka jää tässä yhteydessä vain huomion varaan.

saavuttamiseen ennen vaalivuoden alkua.³⁶ Tältä osin sitominen on siis selvä. Lainsäätäjä on katsonut tarpeelliseksi sitoa äänioikeuden täysi-ikäisyyden saavuttamiseen siten, että äänioikeutettuja valtiollisissa vaaleissa ovat kaikki ne ikäluokat, jotka ovat saavuttaneet 18 vuoden iän eli täysi-ikäisyyden ennen vaalivuotta.

Vuonna 1996 tuli kuitenkin voimaan muutos äänioikeusikään. Hallituksen esityksessä 175/1995 äänioikeuden määräytyminen siirrettiin vaalivuoden alusta vaalipäivään. Siten kaikki, jotka viimeistään vaalipäivänä täysi-ikäistyvät, ovat äänioikeutettuja valtiollisissa vaaleissa.³⁷ Tätä ennen äänioikeus oli siis sidottu täysi-ikäistymiseen ennen vaalivuoden alkua, johon hallituksen esityksen 309/1993 perustelut viittasivat. Uudella hallituksen esityksellä lainsäätäjä halusi sitoa äänioikeuden tarkemmin täysi-ikäistymisen hetkeen. Samalla osa ikäluokasta asetettiin toista osaa parempaan asemaan. Tätä ei kuitenkaan lainsäätäjä katsonut merkitykselliseksi, koska sitä ei ole mainittu lainkaan hallituksen esityksessä. Sen sijaan lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi perustella äänioikeuden henkilöpiirin laventamista seuraavasti:

Kun vaalien ja kansanäänestysten tarkoituksena on kansan poliittisen tahdon selvittäminen tietynä ajankohtana, jona on pidettävä varsinaista vaalipäivää, ehdotettu uudistus varmistaisi sen, että kaikki, jotka vaalipäivänä ovat 18-vuotiaita, saavat äänestää.³⁸

Siten seuraavaksi onkin tärkeää käsitellä sitä, miten äänioikeusikärajaan tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet oikeustilaan, kun pohdimme äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välistä käsitteellistä sidosta. Kuten seuraavaksi ilmenee, äänioikeusikärajan tuominen kiinteään yhteyteen täysi-ikäistymisen päivän kanssa ei välttämättä ole niin pieni muutos kuin mitä voisi kuvitella. On myös tarkasteltava hieman lähemmin sitä, mikä oli lainsäätäjän tarkoitus sen perusteella, mitä hallituksen esitysten sanamuodoista on pääteltävissä. Yhdistän tähän analyysiin seuraavaksi siis ymmärryksen siitä, miten äänioikeusikäraja ja täysi-ikäisyysikäraja on muuttunut vuosien varrella, jota käsitelimme jaksossa 2. Tätä taustaa vasten on hieman tarkennettava tarkastelua erityisesti siihen, miten äänioikeuden ajateltiin olevan jo sidottu täysi-ikäisyyteen ennen tässä jaksossa käsiteltyjen muutosten tekemistä.

³⁶ HE 309/1993 vp, s. 23.

³⁷ HE 175/1995 vp, s. 1.

³⁸ HE 175/1995 vp s. 5.

3.2 Muutoksen problematisointia

Sitomalla äänioikeusikärajan ja täysi-ikäisyysikärajan tiukemmin yhteen lainsäätäjät siis muutti oikeustilaa käsitteellisessä mielessä. Tälle muutokselle ei kuitenkaan ole oikeuskirjallisuudessa tai muissa lainvalmisteluasiakirjoissa ole sen enempää annettu huomiota. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että jo ennen kyseessä olevaa muutosta näiden ikärajojen ajateltiin olevan sidottuja toisiinsa. Lainsäätäjät siis katsoi, että vallinnutta oikeustilaa ei ollut tarkoitus muuttaa toteamalla, että äänioikeus sidottaisiin nykyiseen tapaan täysi-ikäisyyden saavuttamiseen. Tätä voidaan pitää mielenkiintoisena toteamuksena, koska siinä lainsäätäjät nähdäkseni puhuu käytännön tasolla.³⁹ Olemme jo aiemmin jaksossa 2 huomanneet, että vuoden 1976 jälkeen ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, joiden perusteella voitaisiin tulkita äänioikeuden olleen sidottu täysi-ikäisyyteen käsitteellisellä tasolla. Siten äänioikeus tuotiin käsitteellisesti paljon lähemmäksi täysi-ikäisyyttä. Jopa niin lähelle, että nykyisin äänioikeuden saamisedellytyksenä pidetään täysi-ikäisyyttä.

Tässä yhteydessä huomio on kiinnitettävä ensinnäkin näiden kahden ikärajan eroon lakihierarkiassa. Äänioikeusikäraja tulee määrittelyksi perustuslaissa, kun taas täysi-ikäisyydestä ei suoraan säädetä oikeastaan missään. Holhoustoimilain 2 §:ssä kuitenkin määritellään vajaavaltaisuus, jonka mukaan kaikki alaikäiset eli alle 18-vuotiaat ovat vajaavaltaisia. Tätä pidän tässä yhteydessä myös täysi-ikäisyyden määritelmänä, koska vuonna 1976 kun täysi-ikäisyysikäraja laskettiin 18 vuoteen, koski muutos erityisesti nykyisen holhoustoimilain edeltäjää.⁴⁰ Johanna Tornberg määrittelee täysivaltaisuuden oikeustoimikelpoisuuden käsitteen kautta. Hän asettaa täysivaltaisuuden ehdoksi oikeustoimikelpoisuuden, jonka henkilö saavuttaa 18-vuotissyntymäpäivänään, jolloin hänestä tulee täysi-ikäinen. Täysivaltaisuudessa on siten kyse ihmisen itsensä ja omaisuutensa hallitsemisesta. Tällaista ihmistä ei ole siis asetettu konkurssiin tai julistettu vajaavaltaiseksi.⁴¹

Näillä edellytyksillä pidän perusteltuna ajatusta, että täysi-ikäisyyden määritelmä liittyy läheisesti täysivaltaisuuden käsitteeseen. Täysi-ikäisyyttä ei kuitenkaan liene mahdollista sijoittaa tarkasti mihinkään yksittäiseen lakiin, vaan se on ymmärrettävä olevan implisiittisesti havaittavissa oikeusjärjestyksen sisältä. Tässä yhteydessä asetan kuitenkin oletuksen, että täysi-ikäisyys on ennen kaikkea siviilioikeudellisia toimintakelpoisuuksia määrittävä virstanpylväs.

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁴⁰ Tässä yhteydessä on kuitenkin huomautettava, että täysi-ikäisyysraja voi olla myös sellainen käsite, joka ei saa määritelmäänsä suoraan mistään laista. On hyvinkin mahdollista, että täysi-ikäisyys on vain ajatusrakennelma, jonka muuttaminen tapahtuu kaikkia tähän rakennelmaan liittyviä ikärajoja yhtäaikaaisesti muuttamalla.

⁴¹ Tornberg, 2012 s. 128–129.

Kysymys täysi-ikäisyydestä on siten kyse siitä, milloin henkilön katsotaan tulevan täysivaltaiseksi. Kuten edellä jaksossa 2.2 on tuotu esille, äänioikeutta ei voi menettää sen saavuttamisen jälkeen. Sen sijaan oikeustoimikelpoisuus voi alentua merkittävästikin, jolloin tätä voidaan rajoittaa myös täysi-ikäistymisen jälkeen. Teoriassa täysi-ikäisyysikärajan muuttaminen olisi mahdollista panna toimeen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lakia holhoustoimesta muuttamalla. On kuitenkin ilmeistä, ettei edellisessä virkkeessä kuvailtu tapahtumankulku olisi mahdollinen, jo yksinään sen takia, että äänioikeusikäraja on säädetty perustuslaissa ja se määrittää myös vaalikelpoisuusikärajan riippumatta siitä, minkä iän saavuttamista kulloinkin pidetään täysivaltaisuuden rajana. Näin ollen siis täysivaltaisuusikärajan muuttaminen tarkoittaisi sitä, että se olisi joko säädettävä poikkeuslakina, koska täysivaltaisuusiän nostaminen suoraan kaventaisi vaalikelpoisuuden henkilöpiiriä. Tällaista perusoikeuden ydinalueeseen kohdistuvaa rajoitusta ei voi tehdä ottamatta huomioon perusoikeuksien rajoitus-edellytyksiä, jotka on vakiintuneesti muotoiltu perustuslakivaliokunnan käytännön työssä.⁴² Esimerkiksi täysivaltaisuusiän nostaminen olisi vaikeaa perustella hyväksyttävyyden tai suhteellisuusvaatimuksen osalta. On hyvin vaikea keksiä sellaista hyväksyttävää tarkoitusta, jonka kohdalla täysivaltaisuusiän ja siten vaalikelpoisuusikärajan nostaminen olisi mahdollista. Täysivaltaisuusiän nostamisessa voisi kenties olla kyse omaisuuden suojan parantamisesta kaventamalla henkilön mahdollisuuksia ottaa velkaa. Tämä on kuitenkin kysymys, jota ei kannata tämän esityksen puitteissa käsitellä.

⁴² PeVM 25/1994 vp, s. 5.

3.3 Tarvitseeko äänioikeuden käytöltä suojella?

Kysymys täysivaltaisuudesta on siten sidoksissa täysi-ikäisyyteen sekä oikeustoimikelpoisuuteen. Sen sijaan perustuslain systematiikan tasolla kysymys äänioikeudesta ja täysivaltaisuudesta on hyvin sumea, jopa hämmäinen. Olemme edellä jaksossa 2 huomanneet, että äänioikeus ei ole aina ollut riippuvainen täysi-ikäisyydestä tai että vanhan holhoustoimilain mukainen täysivaltaisuus palvelee aivan muita päämääriä kuin äänioikeus. Voimme toki sivuuttaa nykyistä perustuslakiamme koskevan hallituksen esityksen (309/1993 vp), jos sille on perusteltu syy. Tällainen perusteltu syy⁴³ on mielestäni se, että vaikka äänioikeusikäraja (perustuslain 14.1 §) sinänsä määrittelee vaalikelpoisuutta (perustuslain 27.1 §) edellyttämällä, että eduskuntavaaleissa vaalikelpoinen on jokainen äänioikeutettu, joka ei ole vajaavaltainen. Näin ollen vaalikelpoisuutta siis määrittelee kaksi osatekijää: äänioikeuden yleiset edellytykset sekä holhoustoimilain 2 §:n säännös täysivaltaisuudesta.

Toiseksi meidän on huomioitava Tarastin tulkinta siitä, miten äänioikeus ja vaalikelpoisuus eroavat toisistaan. Tarastihan tuo esiin kommentoimissaan vuoden 1972 äänioikeusikärajan alentamista, että äänioikeudessa on kyse julkisesta toimikelpoisuudesta, joka on erotettava yksityisoikeudellisesta toimikelpoisuudesta, johon holhouksenalaisuus ja siten vaalikelpoisuus kuuluvat.⁴⁴ Tarastin huomio on pätevä yhä tänäkin päivänä, kun huomioi sen, että nykyään äänioikeuden tapaista julkista toimikelpoisuutta ei voi menettää sen ”saamisen” jälkeen.⁴⁵ Sen sijaan henkilö voi menettää vaalikelpoisuutensa valtiollisissa vaaleissa täysi-ikäistymisen jälkeenkin, jos hänet julistetaan vajaavaltaiseksi.

Tavallaan kyse on siis siitä, että täysi-ikäisyysikärajassa ja täysivaltaisuudessahan on kyse henkilön suojelusta, ei niinkään täysimääräiseksi yhteiskunnan jäseneksi tulemisesta.⁴⁶ Alaikäistä henkilöä sopii suojella siltä, ettei hän tee sellaisia oikeustoimia, joiden vakavuutta hän ei kykene ymmärtämään. Tällainen suojeluintressi on perusteltua myös vaalikelpoisuuden kohdalla, koska kansanedustaja on

⁴³ Tässä perustelen siis täysivaltaisuuden ja äänioikeuden välistä eroa.

⁴⁴ Tarasti 1998 s. 60.

⁴⁵ Tarasti on käsitellyt ansiokkaasti äänioikeuden menettämisen historiaa. Tämän työn osalta riittää nähdäkseni vain sen toteaminen, että äänioikeutta ei nykyisellään voi suoraan menettää. Äänioikeuden menettämisen historiasta ks. tark. Tarasti 1998, s. 59–62.

⁴⁶ On kuitenkin hyvä tiedostaa, että myös toisenlaista näkökulmaa on esitetty. Esimerkiksi Silbaugh (2020) on tuonut esiin argumentoimissaan yhdysvaltalaisen Vote16-äänioikeusliikkeen näkemystä vastaan, että äänioikeusikärajan alentaminen saattaa vaikuttaa myös siihen, miten vanhemmat voivat suojella nuoria poliittiselta puheelta samaan tapaan kuin yhdysvaltalainen oikeusjärjestys mahdollistaa suojelun haitalliselta markkinointipuheelta. Silbaughn argumentti voi vahvistaa nimenomaista suojelun tarvetta nuoren tasapainoisen kehityksen suojelun näkökulmasta. Lisäksi se kohdistaa huomion nuoreen ennen äänestyspäätöksen tekemistä, kun taas itse kohdistan suojelunäkökulman niihin seurauksiin, joita äänestämisestä seuraa henkilölle itselleen. En kuitenkaan pidä Silbaughn argumenttia sellaisenaan kopioitavana suomalaisen oikeusjärjestyksen mahdollisena maidemme oikeusjärjestyksien ja -järjestelmien välisistä eroista johon. Vrt. Silbaugh 2020.

oikeudellisessa vastuussa teoistaan ja päätöksistään. Tällöin kysymys on siten siitä, pystyykö henkilö ymmärtämään tekojensa seuraukset. Sen sijaan äänioikeuden kohdalla voidaan esittää perusteltu kysymys siitä, onko suojeleuintressi tässä kohdin paikallaan? Eihän äänestäminen sinällään tuo mukanaan sellaisia velvoitteita, joihin sitoutuminen olisi henkilölle haitaksi? Pikemminkin kyse on siitä, että henkilöllä on oikeus vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan. Koska ääni on salainen, ei äänestyspäätöksestä voi seurata minkäänlaisia kielteisiä seuraamuksia äänestäjälle itselleen. Äänestyspäätöksen tai kansalaisaloitteen tekeminen ei sinällään tuo sellaisia seurauksia, joista henkilön tulisi olla tietoinen päätöstä tai aloitetta tehdessään.

Ja juuri tässä on ongelmakohta, jonka kohtaamme sitoessamme äänioikeuden täysi-ikäisyyteen. Tällöinhän me sanomme, että äänioikeus on sellainen oikeustoimi, jolta henkilöä tulee suojata, vaikka on selvää, ettei näin ole. Äänioikeudessa on pikemminkin kyse henkilön oikeuskelpoisuudesta, jota määrittää poikkeuksellisesti äänioikeusikäraja. Tämän ikärajan merkitys on siinä, että se vain määrittää kuka on äänioikeutettu. Normaalistihan me emme aseta henkilön oikeuskelpoisuudelle ehtoja.

Se, että henkilöä ei tarvitse suojella äänioikeuden käyttämiseltä, puhuu vahvasti sen puolesta, että äänioikeusikäraja ja täysi-ikäisyysikäraja tulisi pitää toisistaan erillään käsitteiden maailmassa. Äänioikeuden sitominen täysi-ikäisyyteen käsitteellisellä tasolla johtaisi tosiasiasa siihen, että tulisimme rajoittaneeksi äänioikeuden ydintä eli äänen ulottamista yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tällä tarkoitan siis sitä, että sitoisimme äänioikeusikärajan liiaksi täysi-ikäisyysrajasta riippuvaiseksi. Tällöin emme voisi muuttaa äänioikeusikärajaa tekemättä muutoksia myös täysi-ikäisyysrajaan. Siten äänioikeusikärajan muuttamiseen vaikuttaisivat sellaiset seikat, kuten täysivaltaisuus, jota ei voi pitää edellytyksenä äänioikeuden saamiselle käsitteellisessä mielessä.

3.4 Äänioikeus ei ole käsitteellisesti sidottu täysi-ikäisyyteen

Kysymys äänioikeudesta ja täysi-ikäisyydestä on kiinnostava. Nykyisellään on selvää, että täysi-ikäinen on äänioikeutettu. Sen sijaan, jos asiaa haluaa pohtia käsitteellisellä tasolla, johon myös tutkimuskysymyksen johdattaa, asia ei olekaan niin selvä. Käsitteellisellä tasolla nimittäin äänioikeuden muutosta ei voi pitää sidottuna täysi-ikäisyyden muutokseen. Äänioikeusikäraja on, kuten edellä jaksossa 2.2 olen tuonut esille, irrallinen täysi-ikäisyyden muutoksesta. Se on siis perustuslain kokonaisuuden tasolla erillinen täysi-ikäisyydestä, koska täysi-ikäisyydestä säädetään holhoustoimilain 2 §:ssä, ja tämän täysi-ikäisyysrajan muutos ei vaikuta äänioikeusikärajaan, koska äänioikeusikäraja ilmenee itsenäisenä ikärajana perustuslain 14 §:n sanamuodosta. Tähän äänioikeusikärajaan kajoaminen on siten mahdollista vain perustuslain 14 §:ää muuttamalla. Sen sijaan siviilioikeudellinen täysi-ikäisyysikäraja, silloin kun puhumme täysivaltaisuudesta ja oikeustoimikelpoisuudesta, näyttäisi määrittyvän aivan erilaisista lähtökohdista käsin. Täysi-ikäisyyteen liitetään pääasiallisesti taloudellista omaisuuden hallintaa sekä oikeustoimikelpoisuuden saavuttaminen. Siten katson, että täysi-ikäisyysrajan muuttaminen on riippuvainen näissä asioissa tapahtuvista muutoksista. Äänioikeusikärajan muuttaminen taas on historiassa katsottu riippuvan nuorten kypsyden ja kehittymisen nopeudella sekä muiden maiden esimerkkiä seuraamalla.

Tarasti on myös todennut, että äänioikeus ei ole tarkkaan rajattu käsite. Hän katsoo, että äänioikeuden sisältö määrittyy toisaalta yleisistä edellytyksistä ja toisaalta menetyksistä.⁴⁷ Olen tästä hänen kanssaan samaa mieltä. Äänioikeuteen liittyy erityisesti tietty ikä ja valtiollisissa vaaleissa Suomen kansalaisuus. Sen sijaan äänioikeutta ei tänä päivänä voi enää menettää.⁴⁸ Siten voimme poissulke-
malla määrittää, mitä äänioikeus on ja mitä se ei ole. Tämän esityksen perusteella on selvää, että äänioikeus ei ole käsitteellisesti sidottu täysi-ikäisyyteen. Äänioikeus ei ole täysi-ikäisyyden osa. Täysi-ikäisyys edustaa siviilioikeudellisia toimintakelpoisuuksia määrittävää virstanpylvästä. Äänioikeudessa on kyse oman äänen ulottamisesta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Tässä osallistumisessa ihminen ei oikeudellisessa mielessä voi tulla huonommaksi iän tai muun muutoksen myötä. Teoriassa myös sairaalassa toimintakyvyttömänä makaava ihminenkin voisi äänestää, jos hänen toimintakykynsä riittäisi numeron kirjaamiseen äänestyslipukkeeseen. Äänioikeutta kun ei voi käyttää asiamiehen välityksellä, toisin kuin eräitä oikeustoimia voi valtuuttaa toisen ihmisen tekemään.⁴⁹ On

⁴⁷ Tarasti (1998) s. 48.

⁴⁸ Tässä yhteydessä on hyvä huomioda, että vaikka äänioikeutta valtiollisissa vaaleissa ei suoraan voi menettää, on se mahdollista epäsuorasti, mikäli henkilö menettää Suomen kansalaisuuden. Kansalaisuuden menettämisestä säädetään kansalaisuuslain (359/2003) 32–35 pykälissä.

⁴⁹ On toki käytännössä mahdoton ajatus, että toimintakyvyttömän ihmisen omaisi tosiasiallista toimintakykyä tässä asiassa. Oikeudellista toimintakykyä tarkastellaan yleisessä varallisuus-oikeudessa. Vanhuus-oikeudessa oikeudellisen

myös ilmeistä, ettei tällaisen ihmisen kykyä tehdä oikeustoimia voitaisi pitää pätevänä. Myös tämä erottelu puhuu sen puolesta, ettei äänioikeusikäraja ole *sidottu* täysi-ikäisyysikärajaan. Ne ovat tällä hetkellä samat, mutta äänioikeusikärajan laskeminen ei edellytä täysi-ikäisyysrajan laskemista. Siten kysymykseksi jääkin, kuka voi olla tarpeeksi kypsä ulottamaan äänensä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon? Se on kuitenkin kysymys, johon ei voi vastata lainopin keinoin. Tämän kypsyyden määrittäminen ei ole oikeustieteen tehtävissä, vaan siihen tarvitsemme ymmärrystä siitä, milloin katsoimme ihmisen kypsäksi päättämään, kuka päättää tai mihin suuntaan päätöksiä yhteiskunnassa vietään. Voimme vain todeta, ettei täysi-ikäisyyteen liittyvät siviilioikeudelliset toimintakelpoisuudet ole osa sitä pohdintaa, ainakaan, mikäli kunnioitamme sitä muutosta, joka valtiosäännössämme on vuosien varrella tapahtunut. Olemme siten saapuneet oikeuden ja politiikan rajalle. Tämän rajan ylittävä saapuu politiikan maailmaan eteishalliin.

toimintakyvyn käsite on lähellä myös tarkastelemaani esimerkkiä, vaikka tässä esimerkissä on enemmän kyse oikeuden käyttämisestä kuin oikeustoimikelpoisuudesta. Ks. esim. Mäki-Petäjä-Leinonen (2017).

4. Johtopäätökset

Tässä esityksessä olen tarkastellut äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden välisen suhteen määrittymistä monesta eri lähtökohdasta käsin. Jaksossa 2 huomasimme, että äänioikeusikärajassa tapahtuneiden muutosten ja eduskunnan vuonna 1972 ottaman kannan perusteella äänioikeudessa on kyse julkisoikeudellisesta toimikelpoisuudesta. Tällainen julkisoikeudellinen toimikelpoisuus tulee pitää käsitteellisesti erossa yksityisoikeudellisesta toimikelpoisuudesta, josta puhutaan myös oikeustoimikelpoisuutena ja jota määrittää täysivaltaisuuden käsite.

Kuten jaksossa 3.1 huomaamme, äänioikeusikärajasta säädetään perustuslaissa 14.1 §:ssä, ja täysi-ikäisyysikärajasta holhoustoimilain 2 §:ssä. Ikärajojen välinen eroavaisuus säädöshierarkiassa on huomattava, koska täysi-ikäisyysikärajan muutos on tehtävissä säätämällä siitä tavallisella lailla, kun taas äänioikeusikärajaan tehtävät muutokset ovat asian perusoikeusluonteesta johtuen tehtävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi tarkastellessamme nykyistä laintilaa jaksossa 3.2, huomaamme, että lainsäätäjä ei ole tarkoittanut tehdä muutoksia aiempaan tulkintaan, vaan perustanut käsityksensä äänioikeuden ja täysi-ikäisyyden sitomisesta aiempaan oikeustilaan, joka on syntynyt aiemman äänioikeusikärajan muutoksen yhteydessä vuonna 1972. Äänioikeus ja täysi-ikäisyys ovat vuodesta 1976 asti olleet saman ikärajan piirissä, joskin vuonna 1995 voimaan tulleella lainmuutoksella äänioikeusikäraja tuotiin vielä lähemmäksi täysi-ikäistymisen hetkeä. Tätäkään muutosta ei voida pitää näiden kahden käsitteellistä suhdetta muuttavana.

Äänioikeuden käsitteellinen ero suhteessa täysi-ikäisyyteen typistyy kysymykseen näiden kahden ikärajan luonteesta ja niihin liittyvästä suojeluintressistä. Täysi-ikäisyydessä on kyse nuoren suojelusta erityisesti oikeustoimikelpoisuuden ja täysivaltaisuuden kautta, koska näissä on kyse siitä, ettei nuori voi tehdä itselleen vahingollisia yksityisoikeudellisia oikeustoimia. Äänioikeudessa taas suojeluintressiä ei ole, koska sen käytöstä tai käyttämättä jättämisestä ei voi seurata äänestäjälle mitään haitallisia henkilökohtaisia seuraamuksia. Äänioikeudessa on kyse siten luonnollisen henkilön oikeuskelpoisuudesta, jonka saamista määrittää ikäraja. Tätä ikärajaa ei kuitenkaan voida sitoa oikeustoimikelpoisuuden ikärajaan, joka tunnetaan myös täysi-ikäisyysikärajana.