Lauri Tarasti
18.10.2017

Lausunto hallituksen esityksestä 101/2017 vp vaalilain muuttamisesta (kirjeäänestys)

Perustuslakivaliokunnalle

Esitän perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntonani hallituksen esityksestä laiksi vaalilain muuttamisesta HE 101/2017 vp (kirjeäänestys) seuraavan.

Totean aluksi, että **perustuslakivaliokunta joutuu tässä asiassa määrittämään, mitä vaalisalaisuus tarkoittaa kaikissa yleisissä vaaleissa, millä tulee olemaan merkittävä vaikutuksensa vaalilainsäädäntöömme.**

Lisäksi totean, että periaatteessa voin kannattaa lakiesityksen sisältöä asiallisesti jäljempänä esitettävin varauksin, jos oikeita muotoja noudatetaan.

1. Johdanto

Lausunnon kohteena oleva hallituksen esitys kirjeäänestyksestä on informatiivinen. Siinä on esitetty kirjeäänestyksen sekä hyviä että huonoja puolia kuten asian arvioimiseksi tuleekin tehdä.

Kirjeäänestyksen salliminen ulkomailla on ollut esillä pitkään. Ulkosuomalaisia edustava ulkosuomalaisparlamentti on esittänyt sitä toistuvasti 2000-luvulla. Useassa Euroopan maassa kirjeäänestys on rajoitetusti sallittua. Se helpottaa erityisesti ulkomailla asuvien äänestämistä. Se, että sitä ei ole Suomessa toteutettu, on johtunut siitä vaaliemme keskeisestä periaatteesta, että äänestämisen on tapahduttava vaaliviranomaisen edessä. Vaaliviranomaisena toimivalla on rikosoikeudellinen virkavastuu.

Keskeinen kysymys esitysluonnoksen hyväksymisen kannalta onkin se, voidaanko vaatimuksesta äänestää viranomaisen edessä luopua ja, jos voidaan, millä ehdoin. Käsitykseni on selvä**. Pääsääntöisesti on ehdottomasti pidettävä kiinni viranomaisen edessä tapahtuvasta äänestämisestä. Muussa tapauksessa menetetään vaalien luotettavuus, jossa Suomen vaalijärjestelmä kuuluu maailman parhaimpiin.**

Esitysluonnoksessa on käsitelty laajasti kirjeäänestyksen vaikutuksia vaalien toimittamiseen vaalisalaisuuden, vaalivapauden ja vaalivarmuuden osalta. Ne ehdotetaan ratkaistavaksi siten, että äänestäjän vastuulla on kirjeäänestys ja sen äänestysasiakirjojen toimittaminen kunnan keskusvaalilautakunnalle. Perusteluista käy ilmi oikeusministeriön vastuu, johon ei kuulu Suomen tai muun maan postilaitoksen toiminta. Ratkaisu lienee käytännössä ainoa mahdollinen. Vaalisalaisuus ja vaalivapaus herättävät kuitenkin useita kysymyksiä.

2. *Vaalisalaisuus*

Vaikein kysymys lienee se, miten suhtautua äänestämiseen yhdessä, sillä suurella todennäköisyydellä tulee esiintymään tapauksia, joissa aviopuolisot, tuttavat ja ehkä muutkin käyttävät kirjeäänestystä yhdessä. Siihen voidaan joskus suorastaan pyrkiä jonkin ehdokkaan hyväksi.

Ehdotuksen 66 d §:n 2 momentin mukaan äänestäjän on itsensä huolehdittava oman vaalisalaisuutensa ja vaalivapautensa säilymisestä äänestäessään kirjeitse. Täyttääkö tämä eduskuntavaaleja koskevan perustuslain 25 §:n 1 momentin vaatimukset ”kansanedustajat valitaan välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla”, on varsin epävarmaa. Kuntalain 9 §:n 2 momentissa on vastaava säännös vaalisalaisuudesta, mutta sen tarkentaminen samantasoisella vaalilailla on mahdollista.

Kirjeäänestyksestä säädettäessä näyttää siten välttämättömältä selvittää vaalisalaisuus –käsitteen sisältöä perustuslain kannalta. Vastuu vaalisalaisuudesta jäisi yksin äänestäjälle. Sen rikkomisesta ei olisi seuraamuksia, sillä rikoslain 14 luvun 1-4 § rikoksista vaaleissa ei sinällään sisällä mitään vaalisalaisuudesta, mutta RL 14:4 ”Vaalituloksen vääristäminen” saattaisi tulla joissain tapauksissa sovellettavaksi (sanonta ”muulla niihin rinnastettavalla tavalla”).

Vaalilain 63 § ei säädä ennakkoäänestyksen huomioon ottamatta jättämisen perusteeksi vaalisalaisuuden rikkomista eikä sitä tee myöskään nyt ehdotettu 66 g §. Vaalilain 85 §:n mukaan äänestyslipun mitättömyysperusteena ei voi olla vaalisalaisuuden loukkaaminen.

Ainoaksi ulkopuolisen valvonnan keinoksi on esitysluonnoksessa kahden 18 vuotta täyttäneen henkilön vakuutus lähetekirjeessä, että vaalisalaisuutta on noudatettu. Sen merkityksestä on esitysluonnoksen perusteluissa lausuttu, että kunnan keskusvaalilautakunta ei pystyisi arvioimaan todistuksen aitoutta sinänsä, vaan se tarkastaisi ainoastaan sen, että lähetekirjeestä löytyvät kahden todistajan allekirjoitukset.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission hyvien vaalikäytäntöjen oppaassa (2003) on todettu vaalisalaisuuden olevan äänestäjälle ei vain oikeus vaan myös velvollisuus, jonka rikkomisen tulisi johtaa äänestyslipun mitätöimiseen, minkä ohella vaalisalaisuuden rikkominen tulisi sanktioida. Mitään tällaista ei hallituksen esitys kirjeäänestyksestä sisällä.

Käytännössä vaalisalaisuutta ei kirjeäänestyksessä tulisi olemaan. Sitä ei voitaisi valvoa ja, vaikka sen puuttuminen havaittaisiin, äänestäjälle siitä ei yleensä olisi seuraamuksia. Vaalien kumoaminen olisi ainoa uhka, mutta siihen tarvittavaa näyttöäkin voisi olla vaikea saada.

Olenkin sillä selkeällä kannalla, että **HE 101/2017 vp tulisi käsitellä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, koska se on vastoin perustuslain 25 §:n 1 momenttia.** Vähin, millä siitä voitaisiin välttyä, on käsitykseni mukaan se, että **vaalisalaisuuden loukkaaminen säädettäisiin rangaistavaksi** kuten Venetsian komiteakin on suositellut. Tämä tapahtuisi ilmeisesti lisäämällä rikoslain 14 luvun vaalirikossäännöksiin vaalisalaisuuden loukkaaminen. Tämän säännöksen rikosoikeudellista sisältöä olisi selvitettävä muun muassa loukkauksen olennaisuuden, yrityksen ja avunannon osalta.

3. Vaalivalitukset

Nykyisessä järjestelmässä äänestyksen tapahtuessa vaaliviranomaisen edessä vaalisalaisuus turvaten on vaikeahkoa sekä tehdä että todeta vaaleissa tapahtuneita rikoksia. Niitä onkin esiintynyt suhteellisen harvoin. Painostuksesta, äänen ostamisesta ja muusta väärinkäytöksestä ei synny näyttöä eikä niillä ole merkitystäkään, kun kukaan ulkopuolinen ei pääse näkemään, miten äänestäjä on äänestänyt.

Kirjeäänestyksessä sen sijaan mahdollisuus muun muassa vaalilahjontaan ja vilpilliseen äänestämiseen moninkertaistuu. Vaaliviranomaisen valvonnan puuttuessa voi esimerkiksi henkilö saatuaan käyttöönsä toisen henkilön kirjeäänestysasiakirjat äänestää hänen nimissä ja samalla useammin kuin yhden kerran.

Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty useita esimerkkejä vastaavankaltaisista mahdollisista väärinkäytöksistä.

Vaalilain 103 §:n mukaan jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asianomaisessa vaalipiirissä tai kunnassa taikka europarlamenttivaaleissa koko maassa, jollei vaalien tulos ole oikaistavissa. Tähän pykälään sisältyy mainittujen rikosten ohella myös vaalisalaisuuden loukkaaminen eli vaalisalaisuuden noudattamatta jättäminen, jolloin vaaliviranomaisen päätös kuten vaalien tuloksen vahvistaminen voi olla lainvastainen.

Nykyjärjestelmässä ei tässä ole ongelmaa, koska vaalisalaisuuden noudattaminen on viranomaisen virkavelvollisuus. Mutta jos vastuu vaalisalaisuudesta siirtyy äänestäjälle, miten menetellään vastoin vaalisalaisuutta annettuihin äänestyslippuihin. Äänestyslipun mitättömyysperusteissa vaalilain 85 §:ssä ei perusteena ole vaalisalaisuuden loukkaaminen. Onko niin, ettei vaalisalaisuudella ole tässäkään mitään merkitystä, vai tulisiko vaalisalaisuus noudattamatta annettu äänestyslippu hylätä?

Tästä seuraa myös vaikea kysymys. Mitä tehdään, jos vaaliviranomaisen tietoon tulee median tai some:n kautta tällainen väärinkäytös, ennen kuin vaalilaskentaan ryhdytään? Asia on ratkaistava ennen vaalikuorien avaamista niin kauan kuin tiedetään lähetekirjeestä, kenen äänestyslippu vaalikuoressa on. Kun vaaliviranomaisella ei ole keinoja eikä aikaa tutkia tilannetta, jäänee ainoaksi mahdollisuudeksi hyväksyä äänestys ja sijoittaa äänestyslippu nimettömänä muiden lippujen sekaan.

Mahdollisuudet vaalivalitusten tekemiseen ja samalla vaalien kumoamiseen moninkertaistuvat nykyiseen järjestelmään verrattuna. Lainsäätäjän on otettava huomioon sekin mahdollisuus, että jokin henkilö tai joku ryhmä tahallaan aiheuttaa sekasortoa ja pyrkii vaalien kumoamiseen. Uusintavaaleja tulisi kuitenkin kaikin keinoin pyrkiä välttämään.

Vaalilain 103 §:ssä vaalien kumoamiseen vaaditaan, että lainvastaisuus on saattanut *ilmeisesti* vaikuttaa vaalien tulokseen. Ilmeinen vaikutus vaalien tulokseen syntyy kunnallisvaaleissa paljon helpommin kuin muissa yleisissä vaaleissa pienten äänimäärien vuoksi. Esitysluonnoksen perusteluissa on todettu, että kuntavaaleissa ehdokkaiden saamien äänimäärien ”erot ovat usein hyvinkin pieniä ja tasatilanteita, jotka joudutaan arpomaan, on paljon. Siten kirjeäänestys, jossa mahdollisesti oli esiintynyt väärinkäytös, mutta joka siitä huolimatta – koska vaaliviranomaisella ei ole tietoa väärinkäytöksestä – kuitenkin hyväksyttäisiin, voisi vaikuttaa vaalien tulokseen eniten juuri kunnallisvaaleissa.” Valtuustopaikat ovatkin melko usein ratkenneet vain muutamalla äänellä.

Edellä sanotuin perustein käsitykseni mukaan kirjeäänestystä ei tulisi järjestää kuntavaaleissa. Sitä paitsi edellä mainitut ulkosuomalaisparlamentin esitykset ovat lähinnä koskeneet vain ns. ulkosuomalaisia eli Suomesta pysyvästi ulkomaille muuttaneita. Heillä ei ole kuntavaaleissa äänioikeutta, koska heillä ei ole kotipaikkaa missään suomalaisessa kunnassa. Kirjeäänestys kuntavaaleissa tulisi siten koskemaan vain työ- tai lomamatkalla ulkomailla olevia äänioikeutettuja. Heitä oli vuoden 2015 eduskuntavaaleissa vähemmistö eli 43 % ulkomailla äänestäneistä. Samalla poistuisi kuntavaaleissa vaikeasti tulkittava säännös, että tällainen ulkomailla tilapäisesti oleva saisi äänestää vain, jos hän asuu tai oleskelee ulkomailla koko ennakkoäänestysjakson ja vaalipäivän. Tämän toteaminenhan jäisi yksinomaan henkilön omaksi asiaksi, sillä sitä ei voitaisi mitenkään valvoa.

4. *Poikkeaminen pääsäännöstä*

Mitä tulee poikkeamiseen pääsäännöstä äänestää vaaliviranomaisen edessä, hallituksen esitys sisältää useita kannatettavia ehdotuksia, joita lämpimästi tuen. Tällaisia ovat esimerkiksi:

-Äänestäjän tulisi itse ilmoittautua kirjeäänestäjäksi ja tilata kirjeäänestysasiakirjat. Ainoastaan äänestäjä, jonka kyky tehdä äänestysmerkintä on oleellisesti heikentynyt, voi käyttää avustajaa (66 f §). Teknistä avustajaa, joka toimisi äänioikeutetun nimissä, äänioikeutettu voisi kuitenkin käyttää, eikä sitä voisi estääkään, kun tilaus voitaisiin tehdä sähköisellä tilauslomakkeella ja/tai sähköpostitse. Lähetekirje tulisi kuitenkin äänestäjän itse allekirjoittaa. Nähtäväksi jäisi, tehtäisiinkö tilauksia kirjeäänestyksestä samaan ulkomaiseen osoitteeseen ehdokkaiden, heidän tukiryhmiensä, puolueyhdistysten tai muitten tahojen toimiessa teknisinä avustajina, vaikka kutakin kirjeäänestykseen oikeutettua koskeva tilaus tulisi tehdä erikseen.

-Kirjeäänestyksen tulisi aina tapahtua ulkomailta, mikä estäisi käyttämästä kirjeäänestystä vastoin sen tarkoitusta.

-Äänestäjän on huolehdittava siitä, että kaksi 18 vuotta täyttänyttä henkilöä allekirjoittaa vakuutuksen, että vaalisalaisuutta ja vaalivapautta on noudatettu. Vaikka tämän oikeellisuutta ei juurikaan voida valvoa, korostaa se kuitenkin äänestäjälle hänen velvollisuuksiaan.

5. *Eräitä yksityiskohtia*

Oikeus kirjeäänestykseen olisi siis myös niillä kotimaassa asuvilla äänioikeutetuilla, jotka ovat ulkomailla koko sen ajan kun Suomessa voi äänestää eli ennakkoäänestysajan ja vaalipäivän. Kun kirjeäänestysasiakirjat voi tilata aikaisintaan kolme kuukautta ennen vaalipäivää ja äänestää aikaisintaan 31. (presidentinvaalissa 38.) päivänä ennen vaalipäivää, ei osa kirjeäänestykseen mahdollisista äänioikeutetuista voi jo tuolloin tietää, ovatko he ulkomailla koko Suomen ennakkoäänestysajan ja vaalipäivän. Kun tätä ei voi mitenkään valvoa, voisi käytännössä kuka tahansa äänioikeutettu käyttää kirjeäänestystä, kunhan vain kirjeäänestysasiakirjat tilataan ulkomaille ja lähetetään takaisin ulkomailta.

Vaalisalaisuuden turvaamisesta pienillä äänestysalueilla koskevaa 82 §:n 2 momenttia sovellettaessa ei ilmeisesti kirjeäänestystä voitaisi ottaa huomioon, koska kirjeäänestyksessä annettujen äänien määriä on ennakolta vaikeaa arvioida.

Kun presidentinvaalissa kirjeäänestysasiakirjat lähetettäisiin samalla kertaa molempia kahta kierrosta varten, olisi pyrittävä tarkoin ohjaamaan äänestäjää käyttämään oikeita kumpaakin kierrosta varten erikseen painettuja lomakkeita, äänestyslippuja ja muita asiakirjoja. Jos äänioikeutettu kuitenkin palaisi Suomeen kahden vaalikierroksen välissä, ei hän pystyisi lähettämään äänestysasiakirjojaan ulkomailta, vaan hänen olisi äänestettävä toisella kierroksella Suomessa.

Ehdotetun 66 e §:n perusteluissa olisi voinut mainita, että ne, jotka eivät ole saaneet VRK:lta ilmoitusta, voisivat tiedustella kuntaansa ja kunnan keskusvaalilautakunnan osoitetta ei vain soittamalla vaan myös sähköpostitse.

Lyhyt yhteenveto

Käsitykseni mukaan HE 101/2917 vp vaatii nykyisellään perustuslainsäätämisjärjestyksen, jolta vältyttäisiin, jos vaalisalaisuuden loukkaaminen tehtäisiin rangaistavaksi ja vaalisalaisuutta

noudattamatta jätetty äänestyslippu säädettäisiin mitättömäksi. Kirjeäänestystä ei tulisi sallia kuntavaaleissa vaalivalitusten aiheuttaman uusintavaalimahdollisuuden pienentämiseksi.