OIKEUSMINISTERIÖ **LAUSUNTO**
Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen 18.10.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: hallituksen esitys laiksi vaalilain muuttamisesta (HE 101/2017 vp.)

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vaalilakia (714/1998) siten, että ulkomailla pysyvästi asuvat äänioikeutetut ja vaalien ajan ulkomailla tilapäisesti asuvat tai oleskelevat muut äänioikeutetut saisivat oikeuden äänestää yleisissä vaaleissa kirjeitse ulkomailta.

Kirjeäänestystä haluava äänioikeutettu tilaisi kirjeäänestysasiakirjat Suomesta esimerkiksi kotiinsa, ne saatuaan äänestäisi ja palauttaisi äänensä lähetekuoressa Suomeen oman kuntansa keskusvaalilautakunnalle.

Kirjeäänestyksen käyttöönotto parantaisi merkittävästi monien ulkosuomalaisten ja ulkomailla vaalien ajan muutoin oleskelevien äänioikeutettujen mahdollisuutta äänestää. Nykyisin äänestys on mahdollista vain valtioneuvoston asetuksella säädettävissä Suomen edustustoissa ja niiden toimipaikoissa, mutta monille ulkomailla oleville äänioikeutetuille nämä paikat ovat liian kaukana.

Kirjeäänestyksen käyttöönotto ei poistaisi mahdollisuutta äänestää ennakkoon ulkomailla edustustoissa ja niiden toimipaikoissa. Ulkomailla oleva äänioikeutettu voisi siten vapaasti päättää, äänestääkö hän vaaleissa kirjeitse vai menemällä ennakkoäänestyspaikkaan.

Kirjeäänestys on kansainvälisesti yleinen äänestämismenettely ulkomailla oleville äänioikeutetuille. Esimerkiksi Euroopassa se on käytössä 23 valtiossa, muun muassa Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Saksassa, Italiassa, Espanjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Kirjeäänestyksen haasteet ja ongelmakohdat

Kirjeäänestyksen käyttöönotto olisi periaatteellisesti merkittävä muutos 110 vuotta vanhaan vaalijärjestelmäämme, jossa kaikki äänestykset ovat tähän asti aina tapahtuneet vaaliviranomaisen valvonnassa ennakkoäänestyspaikoilla tai vaalipäivän äänestyspaikoilla. Jopa kotiäänestys on järjestetty siten, että vaaliviranomainen saapuu äänestäjän kotiin ottamaan vastaan äänestyksen. On katsottu, että vain vaaliviranomaisen valvonnassa tehty äänestys takaa vaalisalaisuuden ja äänestäjän vaalivapauden toteutumisen. Perustuslain 25 §:n 1 momentissa säädetään, että kansanedustajat valitaan välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla ja että jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Kuntalain (410/2015)

15 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään, että kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina ja että kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Kirjeäänestystä ei ole mahdollista toimittaa vaaliviranomaisen valvonnassa. Hallituksen esitys lähteekin realistisesti siitä, että vaalisalaisuutta ja vaalivapautta ei kirjeäänestyksessä voida turvata samalla tavalla kuin äänestyspaikalla tapahtuvassa äänestyksessä, jossa vaaliviranomainen huolehtii virkavastuulla näiden periaatteiden toteutumisesta. Tästä syystä esityksessä ehdotetaankin nimenomaisesti säädettäväksi, että kirjeäänestyksessä äänestäjän tulisi itse huolehtia vaalisalaisuutensa ja vaalisalaisuutensa toteutumisesta. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että äänestäjän tulisi hankkia kirjeäänestystilanteeseen kaksi ulkopuolista todistajaa, jotka allekirjoituksellaan todistaisivat, että äänestäjän äänestys on tapahtunut vaalisalaisuutta ja vaalivapautta kunnioittaen.

Näistä ehdotuksista huolimatta, koska vaaliviranomaisvalvontaa ei ole mahdollista järjestää, ei liene kuitenkaan käytännössä täysin poissuljettua, että äänestystilanteessa kirjeitse äänestävän vaalisalaisuus rikkoutuu tai että hänen vaalivapauttaan rajoitetaan. Vaaliviranomaiset Suomessa joutuisivat arvioimaan kunkin kirjeäänestyksen luotettavuutta ainoastaan tänne postitettujen asiakirjojen (vaalikuoreen suljettu äänestyslippu ja allekirjoitettu lähetekirje) perusteella. Jos väärinkäytöksiä olisi tapahtunut, mutta asiakirjat olisivat moitteettomasti laaditut, vaaliviranomaisella ei olisi muuta vaihtoehtoa kuin hyväksyä äänestys.

Kirjeäänestys sisältäisi myös joukon teknisluonteisia riskejä. Kirjeäänestys olisi kokonaan uusi äänestysmenettely ja on selvää, että kun uusi menettely otetaan ensimmäistä kertaa käyttöön, moni asia voi mennä vikaan, huolellisestakin valmistelusta riippumatta. Esityksessä on tunnistettu useita teknisiä riskitekijöitä, kuten esimerkiksi se, että Suomeen palautetut kirjeäänestykset saapuvat tänne liian myöhään, jotta ne voitaisiin ottaa vaalien tuloslaskennassa huomioon. Myöhästyminen voi johtua esimerkiksi postikulkuongelmista tai siitä, että kirjeäänestäjä tilaa materiaalit itselleen tai postittaa kirjeen Suomeen liian myöhään. On syytä todeta, että postitoiminnan palvelutaso on maailmanlaajuisestikin suuressa muutoksessa markkinoiden digitalisaatiosta johtuen.

Lopuksi

Vaikka kirjeäänestys siis sisältääkin edellä sanottuja merkittäviä riskejä ja merkittäviä muutoksia tähän saakka hyvin toimineeseen vaalijärjestelmäämme, hallitus on kuitenkin päätynyt esittämään sitä seuraavista syistä:

1) Kirjeäänestys helpottaisi merkittävästi ulkomailla olevien äänioikeutettujen äänestämistä ja siten edistäisi heidän yhdenvertaisuuttaan Suomessa asuviin äänioikeutettuihin nähden. Äänioikeus on tärkeä perusoikeus ja uudistuksella hallitus pyrkii edistämään tämän perusoikeuden käytännön toteutumista niiden osalta, joille se on käytännössä ollut – äänestyspaikkojen pitkistä etäisyyksistä johtuen - kaikkein hankalinta;

2) Kirjeäänestys koskisi rajattua ja pienehköä äänioikeutettujen joukkoa (ulkosuomalaisia on noin 5,5 % äänioikeutetuista), jolloin vaalimenettelyyn ehdotetut

merkittävät poikkeukset (kuten se, että kirjeäänestäjän tulee itse huolehtia vaalisalaisuutensa toteutumisesta) rajautuisivat vastaavasti;

3) kirjeäänestys on yleisesti käytössä suurimmassa osassa Euroopan valtioita ja myös muualla maailmassa.

Kirjeäänestyksessä on kyse periaatteellisesti merkittävästä ja vaalien toimittamisen kannalta keskeisestä uudistuksesta. Edellä sanottuihin vaalisalaisuuteen ja vaalivapauteen liittyvien ongelmakohtien osalta pidän tärkeänä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ottaisi niihin kantaa ja arvioisi erityisesti, onko ehdotus tältä osin riittävä vaalijärjestelmän luotettavuuden näkökulmasta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä marraskuuta 2018 ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2019 eduskuntavaaleissa.