Olli Mäenpää

7.11.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi vaalilain muuttamisesta (HE 101/2017 vp)

Vaali- ja osallistumisoikeudet

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeuksien toteuttamista. Vaalilain muutosehdotuksessa säännelty kirjeäänestys olisi merkityksellinen etenkin jokaiselle Suomen kansalaiselle perusoikeutena turvattujen vaalioikeuksien toteuttamisen kannalta. Samalla ehdotuksella olisi yleisemmin vaikutusta osallistumisoikeuksien kannalta.

Ehdotettu kirjeäänestys helpottaisi ulkomailla asuvien ja oleskelevien äänioikeutettujen mahdollisuutta äänestää Suomessa toimitettavissa yleisissä vaaleissa. Vaikka kirjeäänestyksen käytännön toteuttaminen olisi ehdotuksen mukaisesti toteutettuna teknisesti melko vaativaa, ehdotuksen voidaan arvioida käytännössä merkittävällä tavalla edistävän ulkosuomalaisten vaalioikeutettujen mahdollisuutta käyttää vaali- ja osallistumisoikeuksiaan. Näin se toteuttaisi myös julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuus

Mahdollisuus käyttää kirjeäänestystä vahvistaisi ulkosuomalaisten äänioikeutettujen vaalioikeuden tosiasiallista toteutumista ja se lisäisi siten heidän yhdenvertaisuuttaan suhteessa Suomessa asuviin äänioikeutettuihin.

Oikeus kirjeäänestykseen kuuluisi ehdotuksen mukaan vain ulkosuomalaisille. Tämä rajaus merkitsee, että ulkomailla asuva äänioikeutettu voisi äänestää kirjeitse esimerkiksi kotonaan, mutta tällaista helpompaa äänestysmahdollisuutta ei taattaisi Suomessa asuvalle äänioikeutetulle. Tällaiselle erottelulle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät ja riittävän painavat perusteet, jotka liittyvät toisen perusoikeuden, vaali- ja osallistumisoikeuksien turvaamiseen erityisen vaativissa olosuhteissa. Koska ulkosuomalaisten äänestysaktiivisuus on hyvin matala keskeisesti ulkomailla toteutettava äänestämisen vaikeuksien vuoksi, heidän äänestysmahdollisuuksien helpottamista voidaan pitää ainakin potentiaalisesti olennaisena vaali- ja osallistumisoikeuksien toteuttamisen kannalta.

Vaalisalaisuus

Vaalisalaisuudesta säädetään perustuslain 25 §:ssä, jonka mukaan kansanedustajat valitaan välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Vaalisalaisuutta koskeva nimenomainen säännös sisällytettiin perustuslakiin ”sen keskeisen merkityksen

vuoksi” (HE 1/1998 vp, s. 81). Voidaan pitää selvänä ja täysin vakiintuneena vaatimuksena, että vaalisalaisuutta noudatetaan myös muissa yleisissä vaaleissa, vaikka perustuslaki kiinnittää vaalisalaisuuden vaatimuksen ainoastaan eduskuntavaaleihin.

Arvioitaessa kirjeäänestystä perustuslain vaaleille ja vaalioikeudelle asettamien kriteerien kannalta on paikallaan ottaa huomioon yhtäältä vaalimenettelyä koskevat yleiset laadulliset vaatimukset perustuslain 25 §:ssä sekä toisaalta vaali- ja äänestysoikeuksien toteuttamista määrittelevä sääntely perustuslain 14 §:ssä ja äänioikeuden tasapuoliseen käyttämiseen kohdistuvat vaatimukset. Arvioinnissa joudutaan tasapainottamaan ja suhteuttamaan toisiinsa näitä näkökohtia.

Perustuslain 25 §:ssä edellytetyn vaalisalaisuuden turvaamisen kannalta kirjeäänestyksen toteuttamiseen liittyy huomion arvoisia ja reaalisia riskejä, joita selostetaan myös lakiesityksen perusteluissa. Keskeinen riski on se, että kirjeitse äänestävän vaalisalaisuutta ja vaalivapautta ei käytännössä ole mahdollista äänestystilanteessa turvata samalla tavalla kuin äänestyspaikalla tapahtuvassa äänestyksessä. Tätä voidaan pitää hyvin merkittävänä muutoksena nykyiseen vaalijärjestelmään (s. 17), joskin muutoksen toteutumisala on rajattu. Lisäksi vaaliviranomaisen sijasta vaalisalaisuuden toteuttaminen delegoitaisiin äänestäjälle, mikä todennäköisesti heikentää vaalisalaisuuden takeita ja mahdollistaa epäasiallisen vaikuttamisen äänioikeuden käyttämiseen.

Vaalisalaisuuden ylläpitämiseksi ja epäasiallisen vaikuttamisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy vaatimus, jonka mukaan äänestäjän pitää hankkia äänestystilanteeseen kaksi ulkopuolista henkilöä, jotka todistavat lähetekirjeeseen tekemällään allekirjoituksella, että äänestys on tapahtunut vaalisalaisuutta ja vaalivapautta kunnioittaen. Tätä vaatimusta ei voida pitää merkityksettömänä vaalisalaisuuden turvaamisen kannalta, vaikka menettely ei takaa samantasoista ja -laatuista vaalisalaisuutta kuin äänestyspaikalla tapahtuva äänestäminen. Merkitystä on jossain määrin vaalisalaisuuden takeiden kannalta myös sillä, että kirjeäänestys perustuu joka tapauksessa äänestäjän omaan valintaan.

Esityksen perusteluihin sisältyvän katsauksen mukaan kirjeäänestys on yleisissä vaaleissa käytössä varsin laajasti oikeusjärjestelmältään Suomeen rinnastuvissa maissa, kuten muissa Pohjoismaissa, Virossa, Saksassa, Ranskassa ja Yhdistyneissä kuningaskunnissa. Se on mahdollinen 23 Euroopan maassa, joten kirjeäänestystä voidaan pitää yleisesti hyväksyttynä ja laajasti käytettynä äänestysmenettelynä. Siihen mahdollisesti liittyvät riskit eivät käytännössä ole siten olleet yleensä esteenä kirjeäänestyksen käyttämiselle. Kirjeäänestyksen manipuloitavuuden voidaan toisaalta arvioida olevan olennaisesti vaikeampaa kuin yleisen tietoverkon välityksellä tapahtuvan äänestyksen.

Merkitystä on myös sillä näkökohdalla, että kirjeäänestys laajentaa äänioikeutettujen tasapuolista mahdollisuutta käyttää äänioikeuttaan. Kirjeäänestys helpottaa tosiasiallisesti ulkosuomalaisten mahdollisuutta käyttää äänestysoikeuttaan, mikä vahvistaa heidän vaali- ja osallistumisoikeuksien reaalisuutta.

Vaalisalaisuuden kohtuullinen ja riittävä turvaaminen on esityksen perustelujen mukaan mahdollista esitetyssä kirjeäänestysmenettelyssä. Toisaalta kirjeäänestys vahvistaa ulkosuomalaisten yhdenvertaista asemaa äänioikeuden käyttäjinä. Esitetyt näkökohdat ja arviointiperusteet kokonaisuutena huomioon ottaen ehdotetunlaista kirjeäänestystä ei voitane pitää perustuslaissa turvatun vaalisalaisuuden vastaisena äänestysmenettelynä. On kuitenkin välttämätöntä, että jos kirjeäänestys otetaan käyttöön, sen toteuttamista seurataan ja arvioidaan erityisesti vaalisalaisuuden kannalta.