13.10.2020

Hanna Wass
yleisen valtio-opin dosentti
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntönne HE 118/2020 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle puoluelain 3 §:n muuttamisesta

Yleisarvio

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuultavaksi hallituksen esityksestä eduskunnalle puoluelain 3 §:n muuttamisesta. Keskeinen esitetty muutos on mahdollisuus tehdä jatkossa esitys yhdistyksen rekisteröimisestä puoluerekisteriin sähköisesti ja kerätä siihen vaadittavat 5 000 kannatusilmoitusta oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa.

Hallituksen esitys on **kannatettava arvioitaessa sitä perustuslakiin kirjattujen demokratian peruskäsitteiden eli kansanvaltaisuuden (2 §), yhdenvertaisuuden (6 §) ja vaali- ja osallistumisoikeuksien (14 §) pohjalta**. Yhdenvertaisen poliittisen osallisuuden toteutuminen edellyttää paitsi syrjiviksi havaittujen säädösten muutoksilla myös aktiivisia toimenpiteitä osallistumisen tasa-arvon edistämiseksi. Jälkimmäiseen voidaan pyrkiä ”vaalisuunnittelun” (engl. electoral engineering, ks. Norris 2004) keinoin eli vaalien käytännön järjestelyjen organisoinnilla ja siihen kohdistettavilla taloudellisilla resursseilla. Hallituksen esitys puoluelain muuttamisesta on mahdollista nähdä osana **vaalisuunnittelua**, koska se vaikuttaa sekä puolueiden kautta tapahtuvan kansalaisten poliittiseen osallistumiseen ja edustukseen että vaaleissa äänioikeutetuille tarjolla olevien vaihtoehtojen lukumäärään.

Lainmuutokseen johtavan politiikkaprosessin lähtökohta on aina nykyisessä lainsäädännössä ilmenevien puutteiden tai epäkohtien arviointi (ks. James ja Garnett 2020, 121–122). Hallituksen esityksessä nykytilanteen keskeisiksi ongelmiksi mainitaan **paperisten kannattajakorttien keräämisen työläys etenkin henkilöstöresursseiltaan vaatimattomille yhdistyksille**, **epäsuhta muiden digitaalisten palvelun kanssa** ja **kannatuskorttien tarkistamisen vaikeus** ja siitä seuraava hallinnollinen kuormitus tehtävästä vastaavalle oikeusministeriölle. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, COVID-19 pandemia on tuonut esille vielä uuden ongelmakohdan nykyisessä lainsäädännässä: miten kannattajakorttien kerääminen voidaan toteuttaa ilman julkisella paikalla tapahtuvaa fyysistä kanssakäymistä? Näistä kaksi ensin mainittua ovat suoraan yhdenvertaisuuskysymyksiä ja kaksi jälkimmäistä nivoutuvat osallistumisoikeuksien toteutumiseen kestävällä ja turvallisella tavalla. Näin ollen myös esitettyjä ratkaisuja tulee arvioida samoista lähtökohdista.

Mahdollisuus kannattajakorttien sähköiseen keräämiseen ja allekirjoittamiseen on yhdenvertaisuusnäkökulmasta merkittävä parannus nykytilanteeseen verrattuna. Hallituksen esityksessä mainittu oikeusministeriön ylläpitämän kansalaisaloite.fi-palvelun tyyppinen sähköinen ympäristö vaikuttaa tähän erityisen sopivalta. Kansalaisaloitteesta saadut tutkimustulokset osoittavat, että se on tavoittanut nuoria ja poliittisen osallistumisen kannalta

monesti marginaalissa olevia ryhmiä, kuten terveysongelmista kärsiviä ja työttömiä (Christensen ym. 2016). **Pandemian kaltaisten poikkeustilojen yleistyessä sähköisten osallistumismuotojen kehittäminen on välttämätöntä**, jotta jo nyt poliittisessa kiinnittymisessä ilmenevät huomattavat terveyserot (yhteenvetona Mattila ym. 2018) eivät syvene entisestään.

Osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että yhtäältä **jokainen autenttinen kannatusilmoitus tulee kirjatuksi** ja toisaalta se, että kirjatuksi tulee ainoastaan autenttisia kannatusilmoituksia. Päätös allekirjoittamisesta täytyy voida tehdä oman harkinnan ja riittävän tiedon pohjalta. Perustettavaksi esitettävä verkkopalvelu edistää molempia tavoitteita. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, verkkopalvelussa kannatusilmoituksen allekirjoittamisen tueksi on mahdollista sisällyttää monenlaista informaatiota. Osa näistä voi olla oikeusministeriön tuottamia tietopaketteja, joissa kerrotaan selkokielisesti ja mahdollisesti myös audiovisuaalista viestintää hyödyntäen puolueen perustamisprosessista sekä siitä, mihin äänioikeutettu sitoutuu kannatusilmoituksen allekirjoittaessaan. Tältä osin **panostaminen esteettömään viestintään tukee vahvasti yhdenvertaisen poliittisen osallisuuden toteutumista** esimerkiksi muunkielisten, ikääntyneiden ja vammaisten äänioikeutettujen keskuudessa.

Välillisten vaikutusten arviointi

Hallituksen esitystä on hyödyllistä arvioida myös yhdenvertaisuuteen ja osallistumisoikeuksiin kohdistuvien **välillisten vaikutusten osalta**. Miten uudistus saattaa vaikuttaa sekä äänestäjien että puolueiden toimintaan? Suosiiko se suhteettomasti joitakin tahoja toisten kustannuksella? Entä millainen vaikutus tällä on poliittisiin valtasuhteisiin? Näitä kysymyksiä on pohdittu hallituksen esityksessä varsin kattavasti usealta eri kantilta. Sen sijaan siinä ei juurikaan keskustella uudistuksen avaamista mahdollisuuksista **vaali- tai laajemmin demokratiahäirintään**. Toinen huomionarvoinen ulottuvuus on **verkkopalvelun hyödyntäminen tutkimuskäytössä**, mitä kautta voidaan saada merkittävää ja kansainvälisesti poikkeuksellista rekisteripohjaista tietoa eri ryhmien puoluekiinnittymisestä.

Vaalihäirinnän riskit

Vaalihäirinnän kannalta uudistukseen liittyy ilmeisiä riskejä. Vaalihäirintä on määritelmällisesti tarkoituksellista joko fyysisessä tai digitaalisessa maailmassa tapahtuvaa toimintaa, jonka tavoitteena on aiheuttaa systemaattista kohinaa, hälyä ja hämmennystä vaalikampanjan eri vaiheissa (Wass ym. 2020, 364). Vaikka se ei ilmiönä olekaan uusi, nykyisin käytössä oleva teknologia, informaatioympäristön muutos ja tietoyhteiskuntien haavoittuvuus tarjoavat kuitenkin vaaleihin kohdistuvalle häirinnälle aivan uudenlaisia mahdollisuuksia. Hallituksen esityksessä mainitaan, että kannatuskorttien sähköinen kerääminen voi synnyttää erilaisia huijaussivustoja (s. 7), mutta tätä suurempi uhkakuva lienee **erilaisten puolueiksi naamioituneiden toimijoiden ilmaantuminen** kun äänten kerääminen helpottuu eikä vaadi enää henkilökohtaista kohtaamista potentiaalisten kannattajien kanssa. Nämä voivat olla kansallisia ääriliikkeitä tai valtioiden rajat ylittäviä ryhmittymiä, joiden motiivit saattavat vaihdella kyberaktivismista pyrkimykseen **nakertaa demokraattisen poliittisen järjestelmän hyväksyttävyyttä ja luotettavuutta kansalaisten keskuudessa**. Lisäksi sähköisistä kannatusilmoituksista muodostuvat rekisterit lisäävät Yhdysvaltojen ja Ranskan

presidentinvaalien yhteydessä nähtyjen **tietomurtojen ja -vuotojen riskiä**. Sähköisten kannatusilmoitusten osalta ei myöskään voida varmistaa, että kyseessä on allekirjoittajan autenttinen tahdonilmaus ilman, että hän on joutunut **suoran painostuksen uhriksi**. Epäsuoran painostuksen osalta erilaiset disinformaatio- tai trollauskampanjat ovat eräs uhkakuva.

Vaalihäirinnän näkökulmasta tuntuu hämmästyttävältä, että hallituksen esityksessä ei systemaattisesti käsitellä verkkoäänestämistä pohtineen työryhmän loppuraportissa eriteltyjä ongelmakohtia, joista osa on merkityksellisiä myös tässä yhteydessä (Oikeusministeriö 2017). Sen pohjalta päädyttiin ratkaisuun pysyä perinteisessä ”kynä ja paperi” -mallissa, mikä on konkreettinen osoitus siitä, että **vaalihäirinnän uhka ja vaalien luotettavuuden turvaaminen ovat painaneet tältä osin vaakakupissa enemmän kuin osallistumismuotojen kehittäminen digiyhteiskunnan tarpeisiin paremmin istuviksi**.

Sähköisten kannatusilmoitusrekisterien hyödyntäminen tutkimustarkoituksiin

Vaikka sähköisistä kannatusilmoituksista muodostuviin rekistereihin liittyy tietosuojariskejä, ne myös tarjoavat **ainutlaatuisia mahdollisuuksia tutkimukselle samaan tapaan kuin sähköinen äänioikeusrekisteri** (ks. esim. Wass ja Borg 2016). Sen jälkeen kun digi- ja väestötietovirasto olisi tarkastanut kannatusilmoitusten oikeellisuuden, oikeusministeriö voisi toimittaa kannatusilmoitusrekisterin Tilastokeskukselle, jossa allekirjoittaneiden tiedot yhdistettäisiin henkilötunnuksen pohjalta erilaisiin yksilön rekisteritietoihin. Tutkimuskäyttöön luovutetun anonymisoidun aineiston pohjalta olisi mahdollista tarkastella esimerkiksi sitä, **mitkä äänestäjäryhmät ylipäänsä ovat innokkaita tukemaan uusien puolueiden perustamista ja millaiset puolueet eri äänestäjäryhmiin vetoavat.** Tämä parantaisi olennaisesti ymmärrystä puoluejärjestelmän toimivuudesta ja edistäisi poliittisen edustuksen toteutumista sitä kautta, että puolueiden esittämiä edustusväitteitä voitaisiin arvioida kannattajakunnan koostumuksen pohjalta. Tutkimuskäytön näkökulmasta olisi tärkeää, että sähköisten rekisterien säilytysaika olisi pidempi kuin hallituksen esityksessä nyt mainittu vuosi.

Yhteenveto

Hallituksen esitys puoluelain muuttamisesta yhdistyksen puoluerekisteriin rekisteröimisen ja siihen vaadittavien 5 000 kannatuskorttien keräämistavan osalta edistää monella tapaa yhdenvertaisen poliittisen osallisuuden toteutumista. Samalla siihen liittyy vaalihäirinnän osalta erilaisia riskejä, joita ei käsitellä hallituksen esityksessä riittävän systemaattisesti. Näin ollen kyse on olennaisesti puntaroinnista oletettujen etujen ja mahdollisten haittojen välillä. **Yhdenvertaisuuden ja yleisemmin matalakynnyksellisen demokratian kehittämisen näkökulmasta on erittäin ongelmallista, mikäli etenkin marginaalissa sijaitsevien toimijoiden asemaa parantavia uudistuksia ei uskalleta tehdä vaalihäirintään liittyvien uhkakuvien pelossa** (ks. Leino-Sandberg ym. 2020). Tällöin liberaalidemokratia tekee demokratiahäiriköiden työn turhaksi alkaessaan itse rajoittaa järjestelmän perusperiaatteiden toteutumista mukaan lukien laajamittaisten ja yhdenvertaisten osallistumisoikeuksien toteutuminen. Toisaalta **vaalihäirintä on todellinen riski, josta havaitaan jatkuvasti erilaisia ilmenemismuotoja**. Se on siksi otettava vakavasti kaikessa lainsäädännön uudistamisessa.

Lähteet

Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija ja Setälä, Maija (2016): Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 435–456.

James, Toby S. ja Garnett, Holly Ann. (2020): Introduction: The Case for Inclusive Voting Practices. *Policy Studies* 41(2–3), 113–130.

Leino-Sandberg, Päivi, Limnell, Jarno ja Wass, Hanna (2020): Vaalihäirinnän torjuminen demokraattisesti kestävällä tavalla. Teoksessa Sami Borg, Elina-Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (eds.), *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019.* Oikeusministeriön julkaisuja 2020:5. Helsinki: oikeusministeriö, 381–393.

Mattila, Mikko, Hanna Wass, Hannu Lahtinen, Pekka Martikainen, Lauri Rapeli, Reijo Sund ja Peter Söderlund (2018): Terveys ja poliittinen osallisuus: tutkimustuloksia terveyden ja poliittisen kiinnittymisen välisestä suhteesta. *Yhteiskuntapolitiikka* 83(2), 182–190.

Oikeusministeriö (2017): *Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa, Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti*. Oikeusministeriön julkaisu 60/2017, Helsinki 2017.

Wass, Hanna ja Borg, Sami (2016): Yhdenvertaisuus äänestyskopissa: äänestysaktiivisuus vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Kimmo Grönlund ja Hanna Wass (toim.), *Poliittisen osallistumisen eriytyminen. Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Selvityksiä ja ohjeita. Helsinki: oikeusministeriö, 177–199.

Wass, Hanna, Limnéll, Jarno ja Nemčok, Miroslav (2020): Vakoilija vaaliteltalla: äänestäjien kokemukset vaalihäirinnästä. Teoksessa Sami Borg, Elina-Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019*. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:5. Helsinki: oikeusministeriö, 364–380.