Veli-Pekka Viljanen

HE 33/2021 vp laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.3.2021

1. Kuntavaalien vaalipäivän siirtäminen

Ehdotuksessa laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä kuntavaalien vaalipäivä ehdotetaan siirrettäväksi vajaalla kahdella kuukaudella huhtikuun 18 päivästä kesäkuun 13 päivään. Ehdotusta perustellaan sillä, että tämänhetkisten asiantuntija-arvioiden mukaan covid-19 –pandemian tilanne maalis-huhtikuussa 2021 tulee todennäköisesti olemaan niin vaikea, että se käytännössä tekee mahdottomaksi kuntavaalien toimittamisen säännönmukaisessa aikataulussa terveysturvallisesti, luotettavasti ja äänioikeutettujen ja ehdokkaiden kannalta tasapuolisesti sekä niin, että vaaleissa voitaisiin saavuttaa hyvä äänestysaktiivisuus. Hallituksen esityksen mukaan asiantuntija-arvioiden mukaan pandemiatilanne tulee olemaan parempi touko-kesäkuussa 2021 (ks. HE, s. 1).

Vaalilain 144 §:n mukaan kuntavaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai. Vaalipäivä siirrettiin nykyiseen ajankohtaan vuonna 2015 tehdyllä vaalilain muutoksella (563/2015) ja sitä sovellettiin ensimmäisen ja tähän asti ainoan kerran valittaessa nykyisiä kunnanvaltuustoja vuoden 2017 kuntavaaleissa.

Perustuslakivaliokunta totesi asiasta antamassaan mietinnössä, että kunnallisvaalien järjestelystä ei ole säädetty perustuslaissa, joten vaalipäivän siirtäminen ei ole perustuslain kannalta ongelmallista (PeVM 9/2014 vp, s. 2).

Toteutunut vaalipäivän siirtopäätös poikkeaa kuitenkin olennaisella tavalla nyt esillä olevasta asetelmasta, koska tuolloin kyseessä oli vaalijärjestelmään tehty pysyväksi tarkoitettu muutos. Nyt käsillä on kertaluonteinen, meneillään olevaan koronapandemiaan liittyvä muutos, joka johtuu hallituksen esityksen mukaan siitä, että vaalien järjestämistä vaalilain mukaisena normaalina vaalipäivänä pidetään mahdottomana.

On sinänsä totta, että kuntavaalien ajankohtaa ei ole määritetty perustuslaissa, vaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyssä vaalilaissa. Kuitenkin puuttuminen normaaliin vaalien

järjestämiseen kertaluonteisesti on myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä. Kuntavaalit saavat institutionaalista tukea perustuslain 14 §:n 3 momentin säännöksestä, jonka mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa. Kuntavaalit toteuttavat osaltaan perustuslain 121 §:ssä turvattua kunnallista itsehallintoa, joka edellyttää kuntien hallinnon perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon. Nämä perustuslailliset kiinnekohdat merkitsevät nähdäkseni sitä, ettei lainsäätäjäkään voi täysin vapaasti määritellä kuntavaalien ajankohtaa.

Kuntavaalien siirtäminen laissa vahvistettua vaalipäivää myöhemmäksi merkitsee puuttumista laissa säädettyyn demokraattiseen prosessiin ja siihen tulisi ryhtyä vain erittäin painavista ja hyväksyttävistä syistä. Esimerkiksi laskelmia vaalipäivän muutosten vaikutuksista eri puolueiden vaalikannatukseen ei voida pitää hyväksyttävänä perusteena vaalipäivän siirtoon. Tämän vuoksi olisi suotavaa, että päätöstä vaalien siirtämisestä ei tehtäisi esimerkiksi kulloisenkin hallitusenemmistön äänten turviin, vaan ajankohdan siirtämisestä pyritään saavuttamaan yhteisymmärrys ylitse hallitus – oppositio –rajan.

Vastaavasti vaalipäivän siirtämistä pitkälle tulevaisuuteen ei voida pitää hyväksyttävänä ottaen huomioon perustuslain 121 §:n vaatimus kunnan hallinnon perustumisesta kunnan asukkaiden itsehallintoon, minkä voidaan katsoa edellyttävän kunnan asukkaiden mahdollisuutta lainsäädännön turvaamassa normaalirytmissä vaikuttaa kunnan demokraattisten päätöksentekoelinten kokoonpanoon.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, vaalien siirtämisestä eteenpäin ilman, että vaalien toimittamisaikaa pysyvästi muutetaan, on kokemuksia ainoastaan sotavuosilta (HE, s. 4). Tämä osoittaa hyvin sitä, kuinka poikkeuksellisesta ehdotuksesta nyt on kyse.

Nähdäkseni vaalien ajankohdan myöhentämiseen tulisi demokraattisessa järjestelmässä ryhtyä vain tilanteessa, jossa vaalien pitäminen muodostuu hyvin ongelmalliseksi, esimerkiksi sen johdosta, ettei äänioikeutettujen mahdollisuutta äänestää turvallisesti voida toteuttaa ja tämä voisi johtaa vaalituloksen legitimiteetin horjumiseen. Ensisijaisesti tulisi vaalien toimittaminen normaaliajankohtana varmistaa erityistoimenpitein, esimerkiksi pidentämällä ennakkoäänestysaikaa ja hajauttamalla vaalitoimitus useammalle päivälle sekä huolehtimalla vaalijärjestelyjä tarkistamalla vaalien turvallisesta järjestämisestä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on katsottu, että huolimatta vaaleihin suunnitelluista turvallisuustoimenpiteistä ja huolimatta siitä, että on mahdollista, että jo tehdyillä ja tulevilla rajoitustoimilla kyetään hidastamaan epidemiaa, vuoden 2021 kuntavaalien toimittaminen säännönmukaisessa aikataulussaan äänioikeutettujen, vaalivirkailijoiden ja ehdokkaiden terveys turvaten olisi käytännössä hyvin epävarmaa. Lisäksi riskiä siitä, että tauti leviää edelleen äänestystilanteista johtuen, ei voida täysin poissulkea. Vaalien siirtämistä kesäkuulle perustellaan sillä, että edellytykset järjestää terveysturvalliset ja kokonaisuutena onnistuneet kuntavaalit ovat kesäkuussa selkeästi paremmat kuin huhtikuussa johtuen muun muassa rokotustilanteen etenemisestä. Vaalien siirtämistä perustellaan erityisesti THL:n arviolla, jonka mukaan epidemiatilanne voimassa olevan lain mukaisena vaalipäivänä on niin vakava, että se aiheuttaa tuntuvan riskin vaalien terveysturvallisuudelle (HE, s. 7-8).

Pidän vaalien siirtämiselle esitettyjä THL:n epidemiologiseen tilannearvioon perustuvia syitä valtiosääntöoikeudellisesti riittävinä perustelemaan vaalipäivän siirtämisen välttämättömyyttä, vaikka saattaa olla mahdollista, että kuntavaalit olisi kyetty Suomessakin pitämään säädettynä ajankohtana nyt toteutettua aikaisemmin valmisteltujen ja pidemmälle menevin vaalien turvallisuutta takaavin järjestelyin (vrt. esim. Alankomaiden vireillä olevien parlamenttivaalien turvallisuusjärjestelyt, HS 17.3.2021: ”Hollanti äänestää parlamentista pandemian keskellä”, s. A 6-7).

Pidän tärkeänä, että perustuslakivaliokunta mietinnössään pyrkisi yleisesti kehittämään kriteerejä sille, millaisin edellytyksin laissa säädettyä vaalipäivää on ylipäänsä mahdollista siirtää. Tältä osin en pidä riittävänä perustuslakivaliokunnan vuoden 2014 valtiopäivillä omaksumaa kantaa, ettei kunnallisvaalien vaalipäivän siirtäminen ole perustuslain kannalta ongelmallista, koska kunnallisvaalien järjestelystä ei ole säädetty perustuslaissa (PeVM 9/2014 vp, s. 2).

2. Valtuuston toimikauden alkaminen

Kuntalain 15 §:n 1 momentin mukaan kunnanvaltuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta eli noin 1,5 kuukauden kuluttua vaalien ajankohdasta. Toimikauden alun siirtoa kesäkuun alkuun perusteltiin siitä säädettäessä sillä, että tällöin uusi valtuusto pääsee entistä nopeammin päättämään kunnan toiminnasta ja taloudesta. Perustuslakivaliokunta totesi, että lainsäätäjällä on harkintavaltaa asian suhteen, koska valtuustojen toimikaudesta ei ole säädetty perustuslain tasolla. Valiokunta katsoi, ettei valtuustojen toimikauteen

puuttuminen kertaluonteisena ja vaaliaikataulun pysyvään muutokseen perustuvana muodostunut valiokunnan mielestä myöskään siitä näkökulmasta, että kunnan asukkaiden perustuslaissa turvattuun itsehallintoon kuuluu vakiintuneesti oikeus itse valitsemiinsa hallintoelimiin (PeVL 63/2014 vp, s. 2).

Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan vuoden 2021 kuntavaaleissa valittavien valtuustojen toimikausi alkaa kuntalain 15 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen 1.9.2021 ja jatkuu toukokuun 2025 loppuun. Ehdotus merkitsisi sitä, että uusien valtuustojen toimikausi alkaisi nykyisestä poiketen vasta runsaat 2,5 kuukautta vaalien jälkeen. Toimikauden alun siirtämistä normaalia huomattavasti pidemmälle ei hallituksen esityksessä havaitakseni lainkaan perustella. Toimikauden alun siirtämiselle ei ole esitettävissä ainakaan koronavirusepidemiaan liittyviä perusteita.

Pidän ehdotusta periaatteellisesti ongelmallisena sen johdosta, että uuden valtuuston valitsemisen ja vaalituloksen vahvistamisen johdosta vuoden 2017 kuntavaaleissa valitut valtuustot menettävät vaaleihin perustuvan poliittisen legitimiteettinsä. Tämän vuoksi demokratian toteutumisen näkökulmasta on perusteltua, että uusi valtuusto ryhtyy toimeensa mahdollisimman pian vaalituloksen selvittyä. Oletan, että valtuustojen toimikauden aloittaminen mahdollisimman pian vaalituloksen vahvistamisen jälkeen on myös kunnan hallinnon järkevän järjestämisen intressissä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan tulisi harkita, olisiko lakiehdotuksen 1 §:n 2 momenttia syytä muuttaa siten, että uusien valtuustojen toimikausi alkaisi jo 1.8.2021. Tämä vastaisi nykyisen lainsäädännön aikataulutusta.

Vastaavasti ehdotettua 3 §:n 2 momenttia voisi olla asianmukaista tarkistaa niin, että kunnan siinä mainittujen toimielinten jäsenet valitaan elokuussa 2021 pidettävässä valtuuston kokouksessa.

3. Lopuksi

Oikeusministeriön vaalisivustolla olevan luonnehdinnan mukaan kuntavaalien siirtämisestä tehtiin ”poliittinen linjaus oikeusministerin ja eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden puoluesihteereiden kokouksessa 6.3.2021”. Hallituksen esitys asiasta annettiin eduskunnalle 11.3.2021. Ehdotus vaalipäivän siirtämisestä tehtiin merkittävän myöhään suhteessa voimassa olevassa laissa säädettyyn vaalipäivään. Esimerkiksi kuntavaalien ehdokaslistojen jättöpäivä on ollut 9.3.2021. Ehdokaslistojen vahvistamispäivä on 18.3.2021.

Asialla on periaatteellista merkitystä myös eduskunnan aseman kannalta lainsäätäjänä. Kuntavaalien ajankohdasta on säädetty vaalilaissa, jonka muuttamista vaalipäivän muuttaminen edellyttää. Tämä on eduskunnan asia lainsäädäntövallan käyttäjänä. Eduskunnan valtiosääntöisen aseman kannalta olisi tärkeää, että ehdotus vaalipäivän mahdollisesta siirtämisestä olisi tuotu eduskunnan käsiteltäväksi riittävän ajoissa, jolloin eduskunnalla olisi ollut aito mahdollisuus arvioida kysymystä vaalipäivän siirtämisen välttämättömyydestä ja siitä, mihin ajankohtaan vaalit olisi asianmukaista siirtää. Käsillä olevan lakiehdotuksen osalta eduskunnan mahdollisuutta arvioida asiaa koko laajuudessaan on heikentänyt asiaa koskevan ”poliittisen linjauksen” esittäminen julkisuudessa, myös valtioneuvoston taholta, asiaa koskevana tosiasiallisena päätöksenä (vrt. OM:n tiedote 6.3.2021: ”Kuntavaalit siirtyvät kesäkuulle”). Eduskunnan aseman turvaamiseksi pidän vastaisen varalle tärkeänä korostaa, että eduskunnan päätösvaltaan kuuluvia päätöksiä valtioneuvoston tai muiden toimijoiden piirissä valmisteltaessa tulee varmistaa, että eduskunnan mahdollisuus tosiasiallisesti arvioida asiaa koko laajuudessaan toteutuu, jotta eduskunta ei joutuisi lainsäädäntövaltaa käyttäessään vain siunaamaan jo tehtyjä ”poliittisia linjauksia”, joiden toteuttamista on ryhdytty valmistelemaan jo ennen asiaa koskevaa lainsäädännöllistä ratkaisua.