Tuomas Ojanen

18.3.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 33/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä. Vuoden 2021 kuntavaalien vaalipäivä siirrettäisiin huhtikuun 18 päivästä kesäkuun 13 päivään.
2. Ehdotusta perustellaan sillä, että tämänhetkisten asiantuntija-arvioiden mukaan covid-19 –pandemian tilanne Suomessa 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. Asiantuntija-arvioiden mukaan pandemiatilanne tulee olemaan parempi touko-kesäkuussa 2021.
3. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa esityksen suhteesta perustuslakiin ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempaa mietintökäytäntöä vaalien siirtämisestä huomioiden. Lisäksi esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta ovat merkityksellisiä esityksen jakso 1.1, jossa on muun ohella tehty selkoa aiemmista vaalien siirtämisistä, sekä varsinkin jakso 1.2, jossa on tarkasteltu pandemiatilannetta ja sen viimeaikaista kehitystä vaalien järjestämisen kannalta.
4. Esityksestä ilmenevien valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtien ohella pidän tarpeellisena huomauttaa seuraavista arvioinnin lähtökohdista:
5. Perustuslain 14 §:n 3 momentin ohella valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentit, joissa säädetään julkisen vallan kansanvaltaisesta perusteesta. Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.Perustuslain lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Perustuslain esitöiden mukaan kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla (HE 1/1998 vp, s. 74/I). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että perustuslain 2 §:ssä ilmaistun kansanvaltaisuusperiaatteen tarkoittavan kunnallisen itsehallinnon osalta ylimmän kunnallisen päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta (ks. PeVL 63/2014 vp, s. 3/II, PeVL 24/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2001 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 65/2018 vp). Perustuslain 2 §:n säännöksillä kansanvaltaisuudesta on myös läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

6. Esityksen arvioinnissa on huomioitava kansainväliset velvoitteet ja niitä koskeva kv. valvontaelinten tai muiden kannanotot vaalien siirtämisestä. Esimerkiksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 artikla turvaa jokaisen kansalaisen oikeuden ja mahdollisuuden ” b) äänestää ja tulla valituksi määräaikaisissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tahdon vapaan ilmentymisen;”.
7. Pidän erityisen merkityksellisinä Euroopan neuvoston puitteissa toimivan *Venetsian toimikunnan* linjauksia vaalien järjestämisessä ja mahdollisessa siirtämisessä noudatettavista hyvistä käytännöistä (Venice Commission, *Code of good practice in electoral matters*), samoin kuin Venetsian toimikunnan toukokuussa 2020 antamaa erityisraporttia demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisesta Covid 19 pandemian poikkeusolojen aikana (*Respect for Democracy, Human Rights and Rule of Law during States of Emergency – Reflections, 26.5.2020 CDL-PI(2020)005re)*. Raportissa on erikseen luvussa K (s. 19-24) *tarkasteltu vaalien järjestämistä ja siirtämistä poikkeusoloissa,* ml. Covid 19 pandemian perusteella todetut poikkeusolot.

8. Etenkin jälkimmäisessä Venetsian toimikunnan raportissa tuodaan esiin monia nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta huomionarvoisia näkökohtia, kuten tarve arvioida äänioikeuden rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten mukaan, so. rajoituksilta on aina vaadittava sitä, että ne perustuvat lakiin; että niillä on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä päämäärä; ja että ne ovat oikeasuhtaisia ja välttämättömiä:

> ”A restriction of that right must be in accordance with the principles of legality, proportionality and necessity” (Venetsian toimikunnan raportti 2020, s. 20).

9. Raportissa tuodaan myös esiin, että Covid 19 pandemialla on ollut tosiasiassa heikentävä vaikutus varsinkin vanhusten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten äänestysaktiivisuuteen, mikä korostaa tarvetta äänioikeuden käyttämisen mahdollistaviin erityisjärjestelyihin:

> ”… turnout is likely to be lower where the elections are held during an emergency situation. Most often, elderly people or most vulnerable groups of voters (either in the armed conflicts or emergencies due to pandemics or natural disasters) are the groups of voters who do not participate as actively as otherwise. Thus, the EMBs have to arrange special means of participation for those vulnerable groups such as mobile ballot boxes, drive-in polling stations or Internet voting via most widely used hardware.” (kohta 112, s. 24).

10. Raportissa muun ohella tarkastellaan vaalien siirtämiseen liittyviä kysymyksiä pandemian takia. En ala enemmälti toistaa raporttia tässä, vaan viittaan sen kohtiin 92-120.

Arvio

1. Ehdotetulle sääntelylle on nähdäkseni hyväksyttävät ja painavat perusteet yhtä hyvin perus- ja ihmisoikeutena turvatun äänioikeuden käytön turvaamisen kuin väestön terveyden suojelemisen kannalta.
2. Viittaan ensinnäkin perusteluina hallituksen esityksen säätämisjärjestysjakson ohella esityksen jaksoon 1.2 *Covid 19 pandemia ja vaalit*, etenkin alajaksoihin 1.2.2-4, toistamatta niistä ilmenevää tässä.
3. Ehdotulle sääntelylle ei nähdäkseni myöskään ole estettä vaali- ja osallistumisoikeuksia sekä kunnan asukkaiden itsehallintoa turvaavien kansainvälisten sopimusten tai muiden velvoitteiden kannalta. Viittaan tässä yhteydessä myös edellä mainitsemani Venetsian toimikunnan raportin linjauksiin vaalien siirtämisestä poikkeusolojen aikana.
4. Pidän yhtenä ehdotettua sääntelyä erityisesti puoltavana näkökohtana sitä esityksen s. 7 esille tuotua seikkaa, että tartuntatautilääkärin päätöksellä tartuntatautilain (1227/2016) 63 §:ssä tarkoitettuun eristykseen kotiinsa määrätyt henkilöt eivät käytännössä lainkaan voisi käyttää äänioikeuttaan, koska he eivät saa poistua kodistaan eivätkä tavata muita ihmisiä, ja koska THL:n näkemyksen mukaan heille ei ole löydetty terveysturvallista tapaa äänestää. Tällaisiä eristykseen määrättyjä äänioikeutettuja olisi arvion mukaan merkittävä määrä.
5. Vaikka eristäminen perustuukin tartuntatautilakiin; vaikka sen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä; ja vaikka sitä voidaan pitää välttämättömänä, vastapainoksi on kuitenkin huomioitava oikeudellisessa arviossa, että eristys käytännössä puuttuu perustuslain 14 §:n 3 momentissa turvatun perusoikeuden ydinsisältöön estämällä sen käyttämisen, ja että kysymyksessä on nimenomaan viranomaisten määräämästä pakkotoimesta.
6. Perustuslain 14 §:n 3 momentin säännös jokaisen kahdeksantoista vuotta täyttäneen Suomen kansalaisen ja maassa vakinaisesti asuvan ulkomaalaisen oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa edellyttää ensisijaisessa yksilökohtaista arviointia säännöksessä turvatun perusoikeuden toteutumisesta ja siihen kohdistuvista rajoituksista. Mitä enemmän eristykseen määrättyjä äänioikeutettuja ihmisiä on, sitä suurempi ongelma äänioikeuden käyttämisen estyminen eristyksen takia on myös äänioikeuden yhtäläisyyden ja kuntavaalien yleisen legitimiteetin sekä edelleen kunnallisdemokratian toimivuuden ja kunnallispolitiikan arvostuksen kannalta varsinkin niissä kunnissa, joissa on huomattava määrä eristykseen määrättyjä äänioikeutettuja. Tässä yhteydessä on korostettava myös sitä, että kansanvaltaisuuteen liittyvät lähtökohdat muodostavat perustan niille vaatimuksille, joita perustuslaki asettaa perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa turvatulle kunnan asukkaiden itsehallinnolle, ja että vaaleilla valittavaa valtuustoa on pidettävä kuntien itsehallinnollisen aseman keskeisenä takeena.
7. Esityksestä kuitenkin myös ilmenee, että vaalien siirtäminen kesäkuulle nimenomaan mahdollistaisi siirtämättä jättämistä huomattavasti paremmin myös eristykseen ja karanteeniin määrättyjen äänioikeutettujen äänestämisen normaaliin tapaan, koska heidän käytettävissään olisi 14 ennakkoäänestyspäivää ja yksi vaalipäivä yhteensä 18 päivän ajanjaksolla (s. 10).
8. Kaiken kaikkiaan siis ehdotettu vaalipäivän siirtäminen toteuttaa myös edellä selostetusta näkökulmasta perus- ja ihmisoikeutena turvatun äänioikeuden käyttöä ja väestön terveyttä perustuslain 22 §:n mukaisesti.

Päädyn edellä esitetyn perusteella kantaan, jonka mukaan ehdotettu sääntely on ongelmatonta perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden kannalta.

Helsingissä 18. päivänä maaliskuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki