Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vaalilain 41 §:n muuttamisesta (HE 180/2024 vp), minkä johdosta totean kunnioittavimmin seuraavaa:

1. Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vaalilakia siten, että oikeusministeriölle annettaisiin mahdollisuus määrätä samanaikaisesti toimitettavissa vaaleissa ehdokkaiden numeroinnista siten, että eri vaalien ehdokkailla olisi selkeästi toistaan erottuvat ehdokasnumerot. Syy muutosesitykselle on vuonna 2025 samanaikaisesti järjestettävät alue- ja kuntavaalit, jotka ovat ensimmäiset päällekkäiset vaalit, mutta tulevaisuudessa alue- ja kuntavaaleja järjestettäneen säännönmukaisesti neljän vuoden välein samanaikaisesti.

Monissa maissa on tavanomaista, että vaalit ja kansanäänestykset ovat samanaikaisia, mikä tarkoittaa sitä, että äänestäjällä saattaa olla vaalipäivänä useampia äänestyslippuja merkittävänä (esim. Sveitsi, USA). Useiden eri äänestysten samanaikaisuus ei näytä muodostuneen suureksi ja äänestystoimenpidettä hankaloittavaksi olosuhteeksi niissä maissa, joissa sellaisia esiintyy. Sen perusteella voitaisiin ennakoida, että kahden vaalin samanaikaisuus ei aiheuttaisi suuria ongelmia Suomessakaan.

Ehdokkaiden merkitseminen numeroilla äänestyslippuun on kuitenkin kansainvälisesti tarkasteltuna varsin harvinaista, sillä verraten usein ehdokkaiden ja/tai puolueiden nimet on painettu äänestyslippuihin, jolloin numeroita ei tarvitse käyttää eikä numeroita tarvitse osata kirjoittaa. Tästä on seurauksena se, että äänestyslippujen koko saattaa muodostua suureksi. Suomalainen vaalijärjestelmä, jossa ehdokkaita kuvaavat numerot kirjoitetaan äänestyslippuun, sallii varsin pienet ja kaikissa vaaleissa samankokoiset äänestysliput. Sekaannuksia voi siitä syystä syntyä samanaikaisissa vaalitoimituksissa ja siksi asiaan on paras varautua, erityisesti kun pääsääntö on vaalilain 51 § 1 momentin mukaan se, että äänestyslippu on painettava valkealle paperille.

2. Olemassaolevan säännöstön tarkastelu

Ahvenanmaan esimerkki on tässä kohden hyvin relevantti: kuten hallituksen esityksessä todetaan, painetaan maakuntapäivävaalien äänestyslippu ja ehdokaslistojen yhdistelmä vihreälle paperille ja kuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmä ja äänestyslippu puolestaan valkoiselle paperille. Ehdokaslistojen väristä säädetään tarkasti maakunnan vaalilain 49 § 1 momentissa: ”Centralnämnderna ska låta trycka sammanställningen av kandidatlistor i tillräckligt antal. Sammanställningen för lagtingsvalet trycks på vitt papper och sammanställningen för kommunalvalet trycks på grönt papper.” Vastaavasti Ahvenanmaan vaalilaissa säädetään tarkasti äänestyslippujen väristä sen 53 § 2 momentissa: ”Landskapsregeringen ska låta trycka valsedlarna för såväl lagtingsvalet som kommunalvalet. Valsedlarna ska för lagtingsvalet vara vita och för kommunalvalet gröna.” Värikoodaus on siten ehdokkaiden numeroinnin ohella oikeudellisesti merkitsevä ja ohjaa annetut äänet ääntenlaskennan aikana oikeisiin kasoihin. Mitä tulee ehdokkaiden numerointiin, säädetään Ahvenanmaan vaalilain 47 § 2 momentissa seuraavaa: ”Sammanställningen för lagtingsvalet börjar med nummer 2 och sammanställningen för kommunalvalet med nummer 502.”

Eriväristen vaalilippujen käyttö on yksi tapa erottaa alue- ja kuntavaalit toisistaan, ja toinen on ehdokkainen numeroinnin erottaminen toisistaan siten, että kummankin vaalin ehdokkailla on eri numerosarja. Hallituksen esitykseen sisältyy ainoastaan numerointia koskeva säännösehdotus, sillä

hallitus katsoo, että voimassaolevaan vaalilain 51 § 3 momenttiin sisältyy jo säännös, jonka mukaan oikeusministeriö päättää näissä toisissa vaaleissa käytettävän äänestyslipun väristä, jos säännönmukaisesti toimitettavien vaalien yhteydessä toimitetaan samanaikaisesti jotkin toiset vaalit. Säännöksellä ja eriväristen lippujen käyttämisellä tavoiteltiin hallituksen esityksen HE 23/2009 vp. mukaan äänestäjien äänestämisen helpottamista, mikä lisäisi vaalivarmuutta. Samalla lainmuutoksella tavoiteltiin äänten laskennan helpottamista. Nämä samat tavoitteet ovat relevantteja myös käsillä olevan hallituksen esityksen kohdalla.

Näyttäisi kuitenkin siltä, että vaalilain 51 § 3 momentin mukaan kyseeseen tulevat toiset vaalit eivät olisi säännönmukaisia ja jatkuvasti kuntavaalien yhteydessä toimitettavia, vaan jostain muusta syystä kuin tarkoituksellisesti kuntavaalien yhteydessä jatkuvasti toimitettavia. Alue- ja kuntavaalien samanaikaisuus ei kuitenkaan jäisi poikkeukseksi siten kuin vaalilain 51 § 3 momentin kohdalla lienee ajateltu, vaan aluevaltuustot valittaisiin tästä lähtien jatkuvasti kuntavaalien yhteydessä. Sama henkilö voi olla ehdolla joko alue- tai kuntavaaleissa, tai molemmissa vaaleissa, ja henkilö voisi hallituksen esityksen mukaan antaa yhden vaalin äänen ennakkoon ja antaa toisen vaalin äänen vasta vaalipäivänä. Muun muassa kaksinkertaisen äänestämisen estämiseksi olisi luotava tarkasti rajaava säännöstö, joka pitää kummatkin vaalit erillään toisistaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan värikoodista seuraavaa: ”Aluevaalien äänestyslipun väri on violetti ja kuntavaalien äänestyslipun valkoinen. Vastaavasti aluevaalien ehdokaslistojen yhdistelmät laaditaan violetille paperille ja kuntavaalien yhdistelmät valkoiselle paperille. Sekä alue- että kuntavaaleissa äänioikeutettu äänestäjä voi käyttää äänioikeutensa samalla äänestyskerralla tai eri äänestyskerroilla eri vaaleissa. Äänestäjä voi siis halutessaan äänestää esimerkiksi ennakkoon aluevaaleissa ja varsinaisena vaalipäivänä kuntavaaleissa. Äänestäjä voi myös käyttää äänioikeutensa vain toisessa vaalissa, vaikka olisikin äänioikeutettu molemmissa vaaleissa.” Värikoodin käyttämisestä on jo esimerkki olemassa internet –sivustolla https://vaalit.fi/aanestaminen-vaalipaivana. Hallituksen esitys lähtee siis siitä, että myös äänestyslippujen ja ehdokaslistojen yhdistelmillä on oikeusvaikutuksia, ainakin ehdokasasettelun vahvistamisesta varsinaiseen äänestystapahtumaan asti, mutta oletettavasti myös myöhemmin, eli siinä vaiheessa kun ääniä lasketaan, ääniä hylätään ja äänestysprosenttia määritetään. Alue- ja kuntavaalien erillisyydellä on siis oikeudellista merkitystä vaalien alusta niiden loppuun asti. Koska aluevaaleistakin tulee vuodesta 2025 säännönmukaisia ja koska alue- ja kuntavaalit toimitetaan tästä lähtien samanaikaisesti, ei vaalilain 51 § 3 momentti eikä ehdotettu lisäys vaalilain 41 §:ään mielestäni riitä takaamaan tarpeellista alue- ja kuntavaalien erillisyyttä.

3. Perus- ja ihmisoikeushuomioita

Perustuslain 14 § ei sisällä ehdokkaisiin tai numerointiin suoraan vaikuttavaa säännöstä. Perustuslain säännös ei myöskään mainitse aluevaaleja, joten ne eivät ole eksplisiittisen perusoikeussuojan piirissä. Perustuslain 14 §:n piiriin eivät siten aluevaalien kohdalla tulisi sellaiset hyvinvointialuelain (611/2021) 28 § 1 ja 2 momentissa tarkoitetut muut kuin Suomen kansalaiset. Ehdotetun suuntainen äänestyslippuja koskeva sääntely vaikuttaisi mielestäni positiivisesti 14 §:n 4 mom. sisältyvän julkisen vallan velvollisuuteen edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon sekä Suomen kansalaisten että sellaisten mm. pohjoismaiden ja Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kohdalla, joilla on Suomessa kotipaikka.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista alue- ja kuntavaalien ehdokkuuteen vaikuttaa ainoastaan kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 25 artikla ja erityisesti sen b-kohta, sillä se

sisältää oikeuden äänestää ja asettua ehdolle. Säännös saattaisi vaikuttaa numerointiin, jos numerointitapa rajoittaisi jotenkin oikeutta asettua ehdokkaaksi, mutta hallituksen esityksen perusteella ei näytä siltä, että ehdotettuun lainmuutokseen sisältyisi mitään ehdokkuutta rajoittavaa. Tiedossani ei myöskään ole sellaista käytäntöä YK:n ihmisoikeuskomiteasta, jonka perusteella voisi asiaa arvioida. Ehdotuksen vaikutukset 25 artiklan vaalielementteihin voisivat kuitenkin kohdistua vaalien rehelliseen luonteeseen (eng.: ”genuine elections”) ja myös ääntenlaskennan kautta vaalien lopputuloksen määräytymiseen, sillä periaatteena on, että jokaisella äänestäjällä on kussakin vaalitoimituksessa annettavanaan ainoastaan yksi ääni. Alue- ja kuntavaalien erottaminen toisistaan siten, että äänioikeutettu ei vahingossa tai tarkoituksella voi antaa kahdella äänestyslipulla ääniään samalle yhden vaalin ehdokkaalle olisi siitä perspektiivistä tarkasteltuna tärkeää.

Euroopan neuvoston paikallishallintoa koskeva peruskirja sisältää vaalien vapautta koskevan periaatteen 3 artiklan 2 kohdassa, mutta ehdokkuutta ei erikseen säännellä. Peruskirjan lisäpöytäkirja mainitsee 1 artiklan 4.1. kohdassa oikeuden osallistua vaaleihin joko äänestäjinä tai ehdokkaina. Hallituksen esityksellä ei kuitenkaan liene mitään vaikutuksia vaalien vapaaseen luonteeseen tai ehdokkuuteen peruskirjan ja sen lisäpöytäkirjan tarkoittamalla tavalla. Peruskirjan tarkkailukomitea toteaa Suomea koskevassa maaraportissaan, että alue- ja kuntavaalit (CG(2024)47-13, 15 October 2024, kohta 25, s. 10) järjestetään vuodesta 2025 lähtien samanaikaisesti, mutta ei kommentoi samanaikaisten vaalien erottelua. Peruskirjan tarkkailukomitean käytännöstä ei näytä löytyvän sellaista päätöskäytäntöä, joka vaikuttaisi hallituksen ehdotuksessa esitettyyn muutokseen. Koska muutosta on esitetty Kuntaliiton toimesta, voitaneen olettaa, että kunnilla ei ole mitään esitettyä muutosta vastaan. Erään Ranskaa koskevan tarkkailuraportin mukaan ranskalaisia paikallistason viranomaisia ei kuultu tarpeellisessa määrin kun valmisteltiin laajoja muutoksia Ranskan kuntalainsäädäntöön (CG30(2016)06-final, 22 March 2016, kohta 4(a)), mutta nyt käsillä olevat muutokset ovat teknisiä eivätkä siten välttämättä kuulu sen kuulemisperiaatteen piiriin, joka sisältyy peruskirjaan. Myöskään ETYJ:in demokraattisia instituutioita ja ihmisoikeuksia tarkkailevan toimiston (ODIHR) tarkkailuraporteissa ja suosituksissa ei näytä olevan huomioita samanaikaisiin vaaleihin liittyvistä asioista.

4. Johtopäätöksiä

Hallituksen esityksessä lähdetään siis siitä, että voimassa olevan ja äänestyslipun väriä koskeva vaalilain 51 § 3 momentti jää voimaan ja että 41 §:n 2 momenttiin tehdään seuraava lisäys: ”Samanaikaisesti toimitettavissa vaaleissa oikeusministeriö voi määrätä, että toisen vaalin ehdokkaiden numerointi aloitetaan numeroon 2 päättyvästä luvusta siten, että vaalien ehdokkailla ei ole samaa numeroa.”

Ehdotetussa säännöksessä on käytetty ehdollista muotoa ”oikeusministeriö voi määrätä”, mutta ilmeisesti on niin, että alue- ja kuntavaalit järjestetään tästä lähtien aina samanaikaisesti. Siksi kyseessä oleva ehdollisuus olisi muutettava velvoittavaksi samaan tapaan kuin äänestyslippujen väriä koskevassa 51 §:n 3 momentissa: ”oikeusministeriö määrää, että toisen vaalin ehdokkaiden numerointi aloitetaan…”. Tällainen säännös on kuitenkin jossain määrin hankala, sillä jo tällaisen säännöksen nojalla on selvää, että alue- ja kuntavaaleissa käytetään eri numerointia. Hallituksen esityksen sivulla 7 todetaan, että ”[m]ahdollisuus ehdokasnumeroinnin eriyttämiseen olisi kuitenkin asianmukaista todeta selvästi vaalilaissa mahdollisen tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi”. Tästä herää oikeastaan kaksi kysymystä: 1) onko näköpiirissä tilanne, että tuo mahdollisuus ei tulisi käytetyksi jokaisissa vaaleissa, ja 2) onko ehdotettu eriyttämistapa selvä? Mielestäni vastaus kumpaankin kysymykseen on negatiivinen. Siksi olisi varmaankin syytä tarkastella vaihtoehtoisia

sääntelytapoja. Hallituksen ehdotuksessa esitetyn perusteella vetäisin kaksi hieman erityyppistä sääntelyjohtopäätöstä:

1) Mielestäni olisi selkeämpää, jos lain säännöksessä määriteltäisiin suoraan velvoite aloittaa ehdokkaiden numeroinnin sarjat hallituksen ehdotuksessa esitetyllä tavalla, eli siten, että kuntavaalien ehdokasnumerointi alkaisi numerosta 2 ja aluevaalien numerosta 1002. Tällöin asia selviäisi vaalilaista, eikä pysyväksi järjestelyksi aiotun alue- ja kuntavaalien samanaikaisuuden kohdalla tarvitsisi jokaisen vaalin kohdalla miettiä, onko oikeusministeriö antanut määräyksiä ehdokkaiden numeroinnista. Selkeä säännös vaalilaissa olisi mielestäni paras vaihtoehto.
2) Jos numerointitekniikkaa ei haluta määritellä suoraan vaalilain säännöksessä, tulisi nyt käsillä olevan säännösehdotuksen ehdollisuus (”voi määrätä”) muuttaa oikeusministeriöön kohdistuvaksi velvoitteeksi (”määrää”). Tällöin (niin kuin myös hallituksen esityksen perusteella) oikeusministeriölle annetaan sääntelyvaltaa perus- ja ihmisoikeusalueella, joten suhtaudun tällaiseen vaihtoehtoon hieman epäröiden. Venetsian komission vaaleja koskevien tulkintasuositusten 67 kohdan mukaan teknisistä kysymyksistä ja joistain yksityiskohdista voitaisiin kuitenkin säätää lakia alemmalla normilla: ”[…], the electoral law should normally have the rank of statute law. Rules on implementation, in particular those on technical questions and matters of detail, can nevertheless be in the form of regulations.”

Koska näyttää siltä, että oikeusministeriö tulisi hallituksen ehdotuksessa esitetyn lisäksi erottelemaan alue- ja kuntavaalit eriväristen äänestyslippujen avulla tekemällä päätöksiä vaalilain 51 § 3 momentin nojalla ennen jokaisia alue- ja kuntavaaleja, tulisi myös tätä koskeva sääntely järjestää tulevia alue- ja kuntavaaleja ajatellen. Värikoodi lienee juridisesti merkitsevä äänestyslippujen laskemisen ja hylkäyksen kannalta, sillä samanväriset liput voisivat johtaa siihen, että äänioikeutettu antaisi kaksi ääntä samassa vaalissa, millä olisi vaikutus äänioikeuden yhdenvertaisuuteen, jos sattuisi käymään niin, että ääntenlaskijat eivät huomaisi, että aluevaalien äänestyslipulla on annettu ääni kuntavaaleissa. Oikeusministeriö joutuisi joka tapauksessa antamaan määräyksiä hallituksen esityksessä kaavaillulla tavalla äänestyslippujen väristä. Värikoodin katsottaisiin varmaankin olevan juridisesti merkitsevä äänestyslippujen hylkäyksen kannalta, sillä samanväriset liput voisivat johtaa siihen, että äänioikeutettu yrittää antaa kaksi ääntä samassa vaalissa, ja siksi äänestyslipun värin juridisen vaikutuksen luomiseksi myös värikoodista tulisi säätää vaalilaissa. Ääntenlaskennassa olisi välttämätöntä todeta mahdollisimman varmasti, että ääni jota lasketaan, on annettu joko alue- tai kuntavaalissa. Vaikka hallituksen esitys ei tässä muodossaan sisälläkään äänestyslippujen väriä koskevaa ehdotusta, olisi mielestäni erikseen harkittava, tulisiko vaalilain 51 §:n 1 momenttia muuttaa esimerkiksi seuraavasti: ”Vaaleissa käytettävä äänestyslippu on painettava valkealle ja aluevaaleissa violetille paperille, jollei 3 momentista muuta johdu.” Lisäksi olisi erikseen harkittava, olisiko aluevaalien ehdokaslistojen yhdistelmät painettava violetille paperille ja olisiko sitä koskeva säännös kirjattava vaalilakiin.

Yhteenvetona voisi siten todeta, että Ahvenanmaan vaalilaissa määritelty tapa samanaikaisten vaalien erottamiselle (eri numerosarjat ja eriväriset äänestysliput ja ehdokaslistojen yhdistelmät) olisi hyvä malli myös alue- ja kuntavaalien erillisyyden korostamiselle. Se edellyttäisi ehdotetun 41 § 2 momentin muokkaamista velvoittavampaan muotoon ja lisäksi voimassa olevan vaalilain 51 § 1 momentin erillistä muuttamista.

Turku 27.11.2024

Markku Suksi, Julkisoikeuden professori