



Oikeusministeriö

Viite:

Lausuntopyyntö 3.3.2021

Asia:

Vuoden 2021 kuntavaalien järjestäminen

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani kuntavaalien järjestämiseen liittyvän tilanteen valtiösääntöoikeudellisen arvioinnin tueksi seuraavista kysymyksistä:

1. Mitkä ovat keskeiset riskit kuntavaalien järjestämisessä koronatilanteessa huhtikuussa 2021?
2. Sisältyykö tilanteeseen oikeudellisia riskejä, jotka voisivat johtaa vaalien uusimiseen?

Esitän lausuntonani seuraavan:

1. Mitkä ovat keskeiset riskit kuntavaalien järjestämisessä koronatilanteessa huhtikuussa 2021?

Oikeusministeriön muistiossa 2.3.2021 on arvioitu riskejä, joita sisältyy kuntavaalien toimittamiseen vaalilaissa säädettynä ajankohtana. Vaalilain 10 §:n mukaan oikeusministeriö toimii valtioneuvostossa ylimpänä vaaliviranomaisena. Oikeusministeriö on vaalien toimittamisen asiantuntijaviranomainen. Nyt käsillä olevassa asetelmassa on ennen muuta kyse siitä, voidaanko kuntavaalit toimittaa käytännössä terveysturvallisella tavalla siten, että äänioikeutetut pääsevät

halutessaan käyttämään äänioikeuttaan, ja siitä, onko epidemiatilanteella merkittäviä vaikutuksia äänestysaktiivisuuteen. Oikeusministeriön muistiossa selostetaan vaalien toimittamisen käytännön suunnitelmia ja jo tehtyjä toimenpiteitä. Terveysturvallisuuden ja hyvinvoinnin laitos on ollut oikeusministeriön tukena suunnitelmia laadittaessa ja tilannetta arvioitaessa. Terveysturvallisuustoimista huolimatta muistiossa todetaan vaalien toimittamiseen säädettynä ajankohtana liittyvän merkittäviä riskejä. Nämä riskit koskevat epidemiatilanteen ennakoimattomuutta (myös alueellisesti), eristettyjen äänestysmahdollisuuden toteutumista (kotiäänestyksessä, jos vaalivirkkailijoiden rokottaminen priorisoituu rokotusjärjestystä muuttamalla?), epidemian yleistä vaikutusta äänestysaktiivisuuteen sekä vaalien siirtämistarvetta viime hetkellä. Ylimmällä laillisuusvalvojalla ei ole vaaliasiantuntijaviranomaisia ja terveysturvallisuustoimistoja parempia edellytyksiä vaalien käytännön toimittamiseen liittyvään riskiarviointiin, joten olen lausunnossani ottanut oikeusministeriön muistioon sisältyvän riskiarvioinnin oman arviointini pohjaksi.

Perustuslain 2 §:n 1 ja 2 momentit turvaavat yleisen kansanvaltaisuusperiaatteen, ja perustuslain 121 § kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän kansanvaltaisen päätöksenteon. Perustuslain 14 §:n 3 momentti turvaa äänioikeuden kunnallisvaaleissa jokaiselle Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on täyttänyt 18 vuotta. Jos epidemiaoloissa suurehkolle joukolla äänioikeutettuja ei kyetä julkisen vallan toimesta järjestämään lainkaan äänestysmahdollisuutta, on mielestäni kyse merkittävästä perusoikeusrajoituksesta, oikeudellisessa arviossa tosiasiallisesti perusoikeuden ydinsisältöön puuttumisesta. Oikeusministeriön muistion mukaan karanteenissa oleville äänestysmahdollisuus näyttäisi olevan järjestettävissä käytännön terveysturvallisuustoimenpiteillä, mutta eristettyjen covid-19 –tautipotilaiden kohdalla tämä ei näytä lainkaan selvältä. Jos äänestysmahdollisuutta ei näille viranomaisten pakkotoimin eristetyille henkilöille kyetä järjestämään ja jos eristykseen määrättyjen äänioikeutettujen joukko muodostuu suurehkoksi, arvioin tämän jossain määrin ongelmalliseksi äänioikeuden yhtäläisyyden ja vaalien legitimitetin kannalta. Tällaisen äänioikeuden rajoituksen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys edellyttää huolellista ja luotettavaa punnintaa. Oikeudellinen lähtökohta on, että kaikki eivät pääse äänestämään sairauden tai vastaavan esteen johdosta eikä se vielä sinänsä horjuta vaalien hyväksyttävyyttä.

Tämän hetkisen epidemiologisen tiedon mukaan epidemiatilanne on edelleen vaikeutumassa useilla alueilla. Vaaliajankohdan lähestyessä on siten mahdollista, että eristettyjen määrä jatkaa nousuaan useissa kunnissa. Epidemian kehityssuunnasta huhtikuun loppupuolelle mentäessä meillä ei kuitenkaan ole vielä täsmällistä tietoa. Nyt päätettyjen ja lähiaikoina päätettävien epidemian rajoitustoimien vaikutus näkyy viiveellä eikä sitä voida luotettavasti ennakoita ottaen huomioon virusmuunnosten osuuden kasvu tartunnoissa. Riskeihin kuuluu ison ryhmän äänestäjiä mahdollisuudet päästä äänestämään vaarantuvat karanteenin tai julkisen liikenteen estymisen ja rajoitusten johdosta ja kotiäänestys yms. järjestelyt eivät toimi riittävästi tilanteessa. Riskinä on sekin, että vaalitoimitsijoita ei tartunnan pelon tms. takia saada riittävästi vaaleihin

tai vaalitoimitsijoita altistuu vaalien alla / aikana. Tähän valtioneuvoston linjauksella ja pian säädettävällä rokotusjärjestyksen muutoksella, jossa kotiäänestyksiä hoitavat ja riskiryhmiin kuuluvat ja yli 70 –vuotiaat vaalivirkailijat pyritään rokottamaan, voitaneen merkittävästi vaikuttaa. Kaikkien keskeisin riski vaalien ympärillä on siten epävarmuus epidemian kehityksestä. Riskienhallinnassa on tarpeen avoimesti varautua erilaisiin skenaarioihin, joiden perustana ovat epidemiologiset arviot. Äärimmäinen riski olisi, että osassa maata on ennakoäänestyksen tai vaalipäivänä voimassa perustuslain 23 §:n tai valmiuslain 118 §:n perusteella asetettuja liikkumisrajoituksia. Vaalivalmisteluissa on perusteltua arvioida tämän hyvin epätoivottavan mutta mahdollisen tilanteen vaikutus yhtäläiseen äänioikeuden käyttämiseen ja vaalilain mukaisten vaalijärjestelyiden toteuttamiseen. Samoin on arvioitava vaaleja edeltävän ajan tilanteen vaikutuksia vaalikampanjaan.

Pidän arvioinnissa olennaisena sitä, että epidemiolla on oikeusministeriön muistion ja kansainvälisten vertailutietojen mukaan vaikutusta äänestysaktiivisuuteen. Rokottamisen hidas eteneminen lähiviikkojen aikana ei tue varsinkaan haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten luottamusta terveysturvalliseen äänestämiseen, mikä voi heijastua merkittäväällä tavalla äänestyskäyttäytymiseen. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaa ja vaikuttaa häntä itseään koskemaan päätöksentekoon. Perustuslain 22 § edellyttää, että julkinen valta turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arvioitaessa poikkeuksellisessa epidemiatilanteessa vaalien toimittamista on otettava nämäkin perustuslailliset toimeksiannot huomioon.

2. Sisältyykö tilanteeseen oikeudellisia riskejä, jotka voisivat johtaa vaalien uusimiseen?

Vaalilain 101 §:n mukaan vaalituloksen vahvistamispäätöksestä saa valittaa sillä perusteella, että päätös on lainvastainen tai että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja että se on saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen. Ensin mainitussa valitusperusteessa valitusoikeus on sillä, jonka etua tai oikeutta päätös loukkaa, sekä jokaisella vaaleissa ehdokkaana olleella henkilöllä ja ehdokashakemuksen antaneella puolueella ja yhteislistalla. Jälkimmäisessä valitusperusteessa valitusoikeus on jokaisella asianomaisessa vaalipiirissä tai kunnassa äänioikeutetulla henkilöllä ja kuntavaaleissa kunnan jäsenellä.

Vaalilain 103 §:n mukaan vaalit on määrättävä uusittaviksi asianomaisessa kunnassa, jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen eikä vaalien tulos ole oikaistavissa.

Kuntavaalien vaalipäivä on säädetty vaalilain 144 §:ssä. Lain mukaan vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai. Vaalien toimittaminen tuona ajankohtana olisi sinänsä vaalilain mukaista eikä tästä näkökulmasta olisi ajateltavissa, että vaalilain 103 §:n valitusperusteet olisivat käsillä.

Oikeusministeriön muistiossa 2.3.2021 on selostettu, että vaalien toimittamiseen vaalilaissa säädettyä ajankohtana sisältyy useita riskejä. Näitä riskejä on edellä käyty läpi myös tässä lausunnossa. Keskeisinä riskitekijöinä ovat covid-19 –taudin vuoksi kotiäänestyksen, ennakkoon äänestyksen tai vaalipäivän aikana eristettynä olevien henkilöiden äänestysmahdollisuuden puuttuminen sekä epidemiatilanteen aiheuttama äänestysaktiivisuuden laskeminen.

Äänestysmahdollisuuden puuttuminen suurehkolta joukolta viranomaispäätöksen johdosta on kysymys, jota on arvioitava perustuslain 14 §:n 3 momentin sekä 2 §:ssä säädetyn kansanvaltaisuusperiaatteen ja 121 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Nämä perustuslain kohdat ovat keskeisiä myös arvioitaessa vaalien toimittamisen oikeusvarmuutta vaikeassa epidemiatilanteessa.

Laillisuusvalvojana minulla ei ole edellytyksiä ryhtyä yksityiskohtaisesti arvioimaan itsenäisen ja riippumattoman tuomioistuinlaitoksen mahdollista toimintaa tilanteessa, jossa vaalien toimitamisesta laissa säädettyä ajankohtana tehtäisiin vaalilain nojalla valituksia. Pidän kuitenkin tarpeellisena todeta, että perustuslain 106 §:n mukaan tuomioistuimella on mahdollisuus soveltaa mainittua säännöstä perustuslain etusijasta, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, ja antaa tällöin etusija perustuslain säännökselle.

Totean lisäksi, että vaalilain 103 §:n esitöissä ja sitä koskevassa oikeuskäytännössä näytetään kiinnitetyn huomiota siihen, että pienet menettelyvirheet eivät johda vaalien uusimiseen. Vaalien uusimisen kannalta olennaista on vaaliviranomaisen päätöksen tai toimenpiteen lainvastaisuus ja se, että tämä on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen. Vaaliviranomaisten tehtävien ja toimenpiteiden ulkopuolella olevat seikat eivät lähtökohtaisesti voi johdattaa vaalien uusimiseen eivätkä sellaiset virheet, jotka eivät voisi vaikuttaa vaalien tulokseen (ks. [KHO 2013:112](#)). Esimerkiksi äänestäjille annettu vaaliviranomaisen virheellinen ohjeistus, jonka seurauksilla saattoi olla vaikutusta vaalien tulokseen, johti vaalien uusimiseen ([KHO 2009:39](#)).

Vaikutusta vaalien tulokseen on oikeuskäytännössä tarkasteltu muun muassa sen suhteen, kuinka paljon oli äänieroa valituksi tulleiden ja valitsematta jääneiden välillä ja olisiko virheen johdosta huomiotta jääneet äänet voineet vaikuttaa tähän. Jos hyväksytty kotiäänestys riittävän laajan joukon osalta estyy esimerkiksi vaalitoimitsijoiden virheen tai puuttumisen johdosta, saattaa tällä olla oikeuskäytännössä kuvatuin tasoin vaikutusta vaalien tulokseen. Sen sijaan esimerkiksi julkisen liikenteen rajoituksista tai tartuntaryppäystä seuraavista sairastuneiden eristyspäätöksistä johtuvat, rajallisen äänestäjäjoukon tosiasialliset vaikeudet eivät vielä lähtö-

kohtaisesti liene vaalilain perusteella vaalien uusimiseen johtava riski. Perusoikeusmyönteisessä tulkinnassa voidaan ajatella, että vaaliviranomaisen toimien ulkopuolinenkin seikka, joka laajalti tosiasiallisesti estää äänestämisen, voisi olla tällainen tapahtuma.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Kansliapäällikkö

Tuula Majuri