

Tuomas Ojanen

22.2.2021

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt 19.2.2022 lausuntoani seuraavista järjesteillä oleviin kuntavaaleihin liittyvistä kysymyksistä:

- ” Miten arvioitte sen seikan oikeudellista merkitystä vaalien järjestämiselle, mikäli koronavirukseen sairastumisen vuoksi tartuntatautilääkärin eristykseen määrättyt eivät pääsisi äänestämään.
- Jos vaaleissa kaikki eivät voi käyttää äänioikeuttaan, mikä on riski vaalien uusimiselle?”

Lausuntoa varten oikeusministeriö on toimittanut muistion kuntavaalien järjestämisestä Covid-19 pandemian aikana (17.2.2021, 5 sivua). Muistiossa on yleiskatsauksen ja tilannearvion ohella tehty selkoa vaaleihin liittyvistä oikeudellisista näkökohdista sekä tarkasteltu karanteenissa ja eristyksissä olevien äänestysmahdollisuuksia. Lisäksi ministeriö on toimittanut lausuntoa varten Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tietoja karanteeniin ja eristykseen asetettujen määristä (luvut sisältävät myös alle 18-vuotiaat).

Esitän lausuntonani seuraavan.
Arvioinnin lähtökohtia

Lausuntopyynnössä oikeusministeriö toteaa selvittäneensä vaihtoehtoisia ratkaisuja terveysturvallisten vaalien järjestämiseksi koronapandemian aikana. Ministeriön mukaan ratkaisu on löydetty moneen asiaan, mutta tartuntatautilääkärin määräämässä tartuntatautilain mukaisessa eristyksessä oleville ei olla kuitenkaan löydetty terveysturvallista tapaa järjestää äänestystä nykylainsäädännön nojalla. Ministeriön arvion mukaan kaikille ei pystytä takaamaan mahdollisuutta äänestää kevään 2021 kuntavaaleissa.

Ministeriön laatimassa muistiossa edelleen katsotaan, että tartuntatautilain 68 §:ssä ilmaistaan yleinen periaate, jonka mukaan karanteeniin liittyvä liikkumisvapauden rajoitus ei lähtökohtaisesti oikeuta rajoittamaan muita oikeuksia. (s. 2) Edelleen ministeriö katsoo, että "(k)eskeinen kysymys asian oikeudellisen arvioimisen kannalta on se, onko kotiäänestyksen, ennakoäänestyksen- ja vaalipäivän äänestystilanne mahdollista järjestää niin, että pystytään välttämään tartuntariskin sisältäviä lähikontakteja. PL 19 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Näistä lähtökohdista käsin ministeriö arvioi, että "oikeudellisesti tilanne on se, että karanteeniin asetettua voidaan kieltää osallistumasta sisätiloissa suoritettavaan äänestystilaisuuteen. Julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus edistää yhteiskunnallista osallistumista ja äänioikeuden käyttämistä, joten jos ulkoäänestysmahdollisuuksia voidaan järjestää karanteenissa oleville, niin niitä tulisi järjestää." (s. 2)

Nähdäkseni edellä selostettuihin ministeriön arvioihin voidaan yhtyä. Pidän kuitenkin tarpeellisena huomauttaa muistiosta ilmenevien oikeudellisten näkökohtien lisäksi seuraavista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista:

- (i) Muistiossa mainitun äänioikeudesta kuntavaaleissa säätävän 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.

Edellä selostetut kansanvaltaisuuteen liittyvät lähtökohdat muodostavat perustan niille vaatimuksille, joita perustuslaki asettaa perustuslain 121 §:n 1-3 momenteissa tarkemmin turvatulle kunnan asukkaiden itsehallinnolle. Vaaleilla valittavaa valtuustoa on pidettävä kuntien itsehallinnollisen aseman keskeisenä takeena.

Vaalien järjestämistä on näin ollen sekä yleisesti että kotieristykseen määrättyjen ihmisten osalta arvioitava perustuslain 14 §:n 3 momentin ohella edellä selostetuista kansanvaltaisuuden ja edelleen perustuslain 121 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisten perusteiden kannalta.

- (ii) Oikeusministeriön laatimassa muistiossa on mainittu *Venetsian toimikunnan* linjaukset vaalien järjestämisessä noudatettavista hyvistä käytännöistä (Venice Commission, Code of good practice in electoral matters). Pidän kuitenkin tarpeellisena kiinnittää huomiota myös Venetsian toimikunnan toukokuussa 2020 antamaan raporttiin 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) erityisesti siltä osin kuin sen luvussa K (s. 19-24) tarkastellaan vaaleja Covid 19 pandemian perusteella todetuissa poikkeusoloissa. Vaikka raportissa tarkastellaan vaaleihin liittyviä kysymyksiä erityisesti poikkeusoloissa, raportissa nähdäkseni tuodaan esiin monia nyt käsillä olevien kysymysten oikeudellisen arvioinnin kannalta huomionarvoisia näkökohtia. Raportissa muun muassa tuodaan esiin 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). Lisäksi on huolehdittava siitä, että äänioikeuden rajoitukset ovat riittävien oikeusturvajärjestelyjen piirissä. Edelleen raportissa tuodaan esiin, että Covid 19 pandemialla on ollut tosiasiaassa 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). Myös oikeusministeriön muistiossa todetaan, että “Covid-19 pandemialla on havaittu olleen vaikutusta vaalien äänestysaktiivisuuteen.” (s. 1)

Arvio

Perustuslain 14 §:n 3 momentti turvaa oikeuden äänestää kunnallisvaaleissa *jokaiselle* Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta. Jos koronavirukseen sairastumisen vuoksi eristykseen tartuntatautilain nojalla määrätty äänioikeutettu ei pääse eristyksen takia käyttämään äänioikeuttaan, tämä on oikeudellisesti arvioiden huomattavan merkittävä rajoitus perustuslain 14 §:n 3 momentissa turvattuun äänioikeuden perusoikeuteen. Käytännössä tämän perusoikeuden käyttäminen estyisi kaikilta eristykseen määrättyiltä äänioikeutetuilta, koska oikeusministeriön mukaan ”eristyksessä oleville ei olla kuitenkaan löydetty terveysturvallista tapaa järjestää äänestystä nykyinsäädännön nojalla.” Vaikka eristäminen perustuukin tartuntatautilakiin; vaikka sen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä; 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 viranomaisten määräämästä pakkotoimesta.

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 kuitenkin on, sitä suurempi ongelma äänioikeuden käyttämisen estyminen eristyksen takia on myös äänioikeuden yhtäläisyyden ja kuntavaalien yleisen legitimitetin sekä edelleen kunnallisdemokratian toimivuuden ja kunnallispolitiikan arvostuksen kannalta varsinkin niissä kunnissa, joissa on huomattava määrä eristykseen määrättyjä äänioikeutettuja. Tässä yhteydessä on painokkaasti korostettava myös sitä edellä esiin tuotua seikkaa, 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.

Oikeusministeriön muistiossa valossa eristykseen määrättyjä ihmisiä on ollut varsin huomattava määrä. Muistiossa huomautetaan kuitenkin siitä, että eristyksessä olevien määrä riippuu siitä, kuinka paljon tautitapauksia todetaan ja kuinka pitkä eristysaika määrätään, mitä taas on verraten vaikea arvioida. Tätä lausuntoa kirjoittaessa 22.2.2021 on varsinkin viime päivien tautilukumäärätietojen ja julkisuudessa esitettyjen tilannearvioiden valossa todennäköistä tautitapausten ja siten eristykseen määrättävien ihmisten lukumäärän lisääntyminen tulevina viikkoina. Näin ollen edellä mainitut

ongelmat äänioikeuden yhtäläisyyden ja kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisten perusteiden kannalta voivat pikemminkin lisääntyä kuin vähentyä äänioikeuden käyttämisen aikaan.

En kykene selvästi ja riidattomasti arvioimaan riskin suuruutta vaalien uusimisen kannalta, jos vaaleissa kaikki äänioikeutetut eivät voi käyttää äänioikeuttaan. Totean vain edellä esitettyyn viitaten, että oikeudellisesti arvioiden voidaan pitää olennaisena puuttumisena perustuslain 14 §:n 3 momentissa turvattuun perusoikeuteen myös sitä merkittävämpänä ongelmana perustuslain 121 §:n 1 momentissa turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kansanvaltaisuuden kannalta, mitä enemmän kunnassa on äänioikeuden käyttämisen aikaan eristykseen määrättyjä äänioikeutettuja ihmisiä.

Kiinnitän lopuksi huomiota siihen oikeusministeriön muistiossa todettuun seikkaan, että "Covid-19 pandemialla on havaittu olleen vaikutusta vaalien äänestysaktiivisuuteen" (s. 1), ja että vastaava havainto tuodaan esiin myös edellä mainitussa Venetsian toimikunnan raportissa, jonka mukaan Covid 19 pandemia vaikuttaa heikentävästi erityisesti vanhusväestön ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten äänestysaktiivisuuteen. Tällaiset huomiot ovat nähdäkseni perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden takia otettava osaltaan huomioon eristykseen määrättyjen ihmisten lukumäärän kanssa, kun oikeusministeriö arvioi riskiä vaalien uusimisesta ja tarvetta vaalien siirtämiselle, jos vaaleissa kaikki eivät voi käyttää äänioikeuttaan Covid 19 pandemian takia.

Helsingissä 22. päivänä helmikuuta 2021

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki