

23.8.2001

600/4/99

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Esittelijä Nina Meincke

PÄÄTÖS KANTELUUN ENNAKKOÄÄNESTYSTÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1 KANTELU

A arvostelee yhdessä viiden muun kantelijan kanssa eduskunnan oikeusasiamiehelle 17.3.1999 osoittamassaan kantelukirjoituksessa maaliskuussa 1999 pidettyjen eduskuntavaalien ennakkoäänestysmahdollisuuksia Enontekiön kunnassa. He katsovat menettäneensä pitkien välimatkojen ja huonojen liikenneyhteyksien vuoksi mahdollisuutensa äänestää eduskuntavaaleissa.

Kantelijat pyytävät oikeusasiamiestä selvittämään, tapahtuiko ennakkoäänestys Enontekiön kunnassa lain mukaisesti ja laiminlöivätkö viranomaiset mahdollisesti tehtäviään.

He esittävät myös huolensa siitä, että Enontekiön ja muiden pohjoisten harvaan asuttujen kuntien asukkailla ei ole tasavertaisia yhteiskunnallisia vaikutusmahdollisuuksia, kun äänestysoikeudesta joutuu pahimmassa tapauksessa maksamaan satoja markkoja matkakuluina ja lisäksi äänestämiseen kuluu matkoineen kaksi työpäivää.

2 SELVITYS

Oikeusministeriö antoi kirjoituksen johdosta lausunnon 26.4.1999 ja lisälausunnon 25.6.2001.

Enontekiön kunta antoi lausunnon 29.6.2001.

Lausunnot oheistetaan tähän päätökseen.

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumat

Kantelijat olivat Helsingin yliopiston biologisella tutkimusasemalla Kilpisjärvellä Enontekiön kunnassa vuoden 1999 eduskuntavaalien aikana. Enontekiön kunnan ainoa ennakkoäänestyspaikka sijaitsi tuolloin noin 170 kilometrin päässä Kilpisjärveltä. Vähäisten julkisten liikenneyhteyksien vuoksi ennakkoäänestäminen Kilpisjärveltä käsin olisi matkoineen vaatinut enemmän kuin yhden vuorokauden. Lisäksi matkan hinnaksi olisi julkisillakin kulkuneuvoilla tullut noin 250 markkaa.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt 18

vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain yllä mainitut säännökset vastaavat ennen 1.3.2000 voimassa olleen hallitusmuodon 5 ja 11 §:iä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös vastaa ennen 1.3.2000 voimassa olleen hallitusmuodon 16 a §:n 1 momenttia.

Eduskuntavaaleista säädetään lokakuussa 1998 voimaan tulleessa vaalilaissa (714/1998). Sen 4 §:n mukaan vaalit toimitetaan järjestämällä ennakoäänestys ja vaalipäivän äänestys.

Vaalilain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan jokaisessa kunnassa on oltava, jollei erityisestä syystä muuta johdu, vähintään yksi ennakoäänestyspaikka. Kotimaan yleisistä ennakoäänestyspaikoista vuoden 1999 eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa säädettiin asetuksella 18.12.1998 (1074/1998). Asetuksen mukaan Suomen Posti Oy tai kunta huolehtivat ennakoäänestyksestä asetuksen liitteessä tarkemmin mainituissa paikoissa. Enontekiön kunnassa oli liitteen mukaan yksi ennakoäänestyspaikka, joka sijaitsi postitoimipaikassa 99400 Enontekiö.

3.3 Oikeudellinen arviointi

Ennakoäänestys järjestettiin Enontekiön kunnassa asetuksessa säädetyllä tavalla; itse ennakoäänestyksenjärjestämisessä ei siis menetelty asetuksen vastaisesti. Asiaa voidaan kuitenkin tarkastella myös alueellisen tasa-arvon ja kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tällöin on kysyttävä, oliko ennakoäänestyspaikkoja määrättäessä otettu riittävästi huomioon syrjäisten ja harvaan asuttujen alueiden asukkaiden ennakoäänestysmahdollisuudet.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Käytännössä ei voida välttää sitä, että esimerkiksi asuinpaikasta johtuen kansalaisten mahdollisuudet nauttia yhteiskunnan palveluista vaihtelevat suuresti. Julkisen vallan tehtävänä on kuitenkin aktiivisilla toimilla minimoida tästä johtuvaa eriarvoisuutta. Tästä on kysymys silloin, kun puhutaan perustuslain 14 §:ssä turvatun äänestysoikeuden mahdollisimman tasavertaisesta turvaamisesta.

Oikeusministeriön minulle 26.4.1999 antaman selvityksen mukaan vuoden 1996 yhdistetyissä europarlamenttivaaleissa ja kunnallisvaaleissa oli Enontekiön kunnassa vielä kaksi ennakoäänestyspaikkaa (Enontekiö ja Karesuvanto) ja vuoden 1995 eduskuntavaaleissa peräti neljä ennakoäänestyspaikkaa (Enontekiö, Karesuvanto, Kilpisjärvi ja Palojoensuu), joista kaksi oli ns. tilapäistä ennakoäänestyspaikkaa. Ennakoäänestyspaikkojen lukumäärä vuonna 1999 oli siis vähentynyt aiemmista vuosista vain yhteen. Vähennyksestä huolimatta vuoden 1996 ja 1999 ennakoäänestykseen osallistui saman verran äänioikeutettuja (1999: 502 ja 1996: 499). Ennakoäänestäjien lukumäärä vuoden 1995 eduskuntavaaleista (545) oli kuitenkin selvästi vähentynyt.

Pelkästään näistä luvuista ei kuitenkaan voitane tehdä johtopäätöksiä ennakoäänestyspaikkojen merkityksestä äänestysoikeuden toteutumiseen. Vuoden 1995 eduskuntavaaleihin sovellettiin tuolloin voimassa ollutta kansanedustajain vaaleista annettua lakia, jonka nojalla ennakoäänestysaika oli nykyisestä viikosta poiketen peräti kaksi viikkoa. Äänestysoikeuden toteutumisen kannalta on kuitenkin huomattava, että varsin suuri osa äänioikeutetuista käyttää hyväkseen mahdollisuutta äänestää ennakkoon. Esimerkiksi 1990-luvulla ennakoäänestysprosentti on ollut 40 %:n luokkaa

siitä huolimatta, että ennakkoäänestyspaikkojen lukumäärä on koko ajan vähentynyt (oikeusministeri Johannes Koskisen vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 714/1999).

Äänioikeutetulla on mahdollisuus äänestää myös vaalipäivän äänestyksessä. Enontekiön kunnassa olikin vuonna 1999 kahdeksan äänestysaluetta. Äänioikeutettu saa äänestää vaalipäivänä kuitenkin vain sillä äänestysalueella, joka on merkitty äänioikeusrekisteriin hänen kohdalleen. Lisäksi äänestys on mahdollista suorittaa ainoastaan yhtenä ainoana päivänä (vaalilaki, 67 § ja 68 §). Ennakkoäänestyksessä sen sijaan jokainen äänioikeutettu saa äänestää kaikissa kotimaan yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja ulkomailla Suomen edustustoissa (vaalilaki, 46 §). Ennakkoäänestys saattaa siis olla henkilön ainoa tapa toteuttaa äänestysoikeuttaan.

Vuoden 1999 eduskuntavaaleista olikin tullut oikeusministeriölle palautetta siitä, että joidenkin Pohjois-Suomen alueeltaan laajojen kuntien syrjäseutujen asukkaiden tai siellä oleskelevien ennakkoäänestysmahdollisuudet olivat hankaloituneet muun muassa pitkien etäisyyksien vuoksi. Vuoden 2000 presidentinvaalien ennakkoäänestyspaikkojen määrää Lapin ja Oulun vaalipiirien eräissä kunnissa lisättiin yhteensä 16:lla tilapäisellä ennakkoäänestyspaikalla (oikeusministeri Johannes Koskisen vastaus kirjalliseen kysymykseen KK 714/1999). Vuoden 2000 presidentinvaaleissa Enontekiön kunnassa oli ennakkoäänestyspaikkoja kaksi, toimipaikoissa 99400 Enontekiö ja 99490 Kilpisjärvi.

Oikeusministeriöstä 25.6.2001 saamani selvityksen mukaan vuoden 2000 presidentinvaaleissa olikin, Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta, 18 ennakkoäänestyspaikkaa enemmän kuin vuoden 1999 eduskuntavaaleissa. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa oli Manner-Suomen kunnissa puolestaan viisi ennakkoäänestyspaikkaa enemmän kuin vuoden 2000 presidentinvaaleissa.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on 13.10.1999 antamassaan kantelupäätöksessä (Dnro 539/1/99) ottanut kantaa ennakkoäänestyspaikkojen määräytymiseen Utsjoen kunnassa. Hän on todennut mm. seuraavan:

"Vaalilain 9 §:n perustelut eivät tarkemmin käsittele sitä, millä tavoin ennakkoäänestyspaikkojen lukumäärä kunnissa määrätty. Asiaa pohtineen komitean mietinnössä (KM 1997:15) samoin kuin hallituksen esityksen (HE 48/1998 vp.) perusteluissa mainitaan tässä kohden vain kunnan olosuhteet. Teoksessaan Suomen Vaalilainsäädäntö (1998) hallintoneuvos Lauri Tarasti viittaa kunnan pieneen kokoon tai hyviin liikenneyhteyksiin. Ennakkoäänestyspaikkojen lukumäärä on jätetty asetuksen antajan arvioitavaksi. Toimiminen vaaleissa kotimaan yleisenä ennakkoäänestyspaikkana on nykyisin oikeusministeriön ostama palvelu, jonka ministeriö voi hankkia vaalien turvallisen toimittamisen kannalta sopivaksi katsomaltaan taholta.

Tarkasteltaessa kunnittaisia ennakkoäänestyspaikkojen lukumääriä on asiaa arvioitava kokonaisuutena. Suurissa kunnissa ennakkoäänestyspaikkoja on paljon, esim. Helsingin kaupungissa useita kymmeniä. Enimmäkseen niitä on kunnissa kuitenkin vain yksi. - - -

Kunnan erityisolosuhteet kuten laaja alue ja pitkät matkat ovat sellainen vaalilain 9 §:ssä tarkoitettu syy, joka saattaa edellyttää yhtä useampaa ennakkoäänestyspaikkaa. Ennakkoäänestyspaikkoja määrättäessä kaikkia Suomen kuntia ja niissä asuvia ihmisiä olisi pyrittävä kohtelemaan maan kokonaistilanteeseen verrannollisten yhdenmukaisten periaatteiden nojalla. Viime kädessä ennakkoäänestyspaikkojen lisääminen on kustannuskysymys. Kustannusnäkökohtaa ei toisaalta saa yliarvioida, koska vaaleissa äänestämiseksi kyse on perusoikeuden käyttämisestä ja perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Vaalilainsäädäntömme ja sen perusteet ovat olleet hallituksen antaman esityksen (HE 48/1998 vp.) nojalla äskettäin eduskunnan arvioitavina. Mikäli ennakkoäänestyspaikkojen lisäämistä pidetään lakisääteisesti tarpeellisena, tämä edellyttää eduskunnan kannanottoa asiaan."

Äänestysosoikeuden toteutumisen kannalta ennakkoäänestysmahdollisuus olisi mielestäni järjestettävä siten, että ennakkoäänestyspaikalle on mahdollista päästä julkisten liikennevälineiden avulla kohtuullisessa ajassa. Äänestysmatkan kestäessä toista vuorokautta tätä ei voitane enää pitää kohtuullisena.

Äänestämässä on kysymys perusoikeuden käyttämisestä, jonka toteutuminen on julkisen vallan turvattava. Olosuhteet on luotava sellaisiksi, että kansalaiset ovat asuinpaikastaan riippumatta mahdollisimman yhdenvertaisessa asemassa, mitä tulee äänestysosoikeuden toteutumiseen. Pelkästään kustannustekijöillä ei mielestäni voida perustella sitä, että ennakkoäänestyspaikkojen lisääminen ei ole mahdollista.

Käsitykseni mukaan ennakkoäänestyspaikkoja tulisi olla harvaanasutuillakin seuduilla niin tiheästi, että äänestysosoikeuden toteuttaminen ei tosiasiallisesti kariudu pitkien etäisyyksien tai hankalien kulkuyhteyksien takia.

Oikeusministeriö on kantelukirjoituksen jälkeen ilmoittanut ryhtyvänsä toimiin ennakkoäänestysmahdollisuuksien lisäämiseksi harvaan asutuilla seuduilla. Vaalijärjestelmän teknistä kehittämistä selvittänyt työryhmä on luovuttanut mietintönsä oikeusministeriölle 18.6.2001. Mietinnössä ehdotetaan ennakkoäänestyspaikkoja koskevan päätöksenteon siirtämistä valtioneuvostolta kunnille. Kunnat päättäisivät siis siitä, kuinka monta yleistä ennakkoäänestyspaikkaa kunnissa olisi ja missä ne sijaitsisivat.

Tyydyn tässä yhteydessä ainoastaan kiinnittämään oikeusministeriön huomiota perustuslain 14 §:n 1 momentissa säädettyyn äänestysosoikeuden tehokkaaseen turvaamiseen ja julkisen vallan velvollisuuteen toimia sen edistämiseksi. Kiinnitän ministeriön huomiota myös perustuslain 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen merkitykseen pyrittäessä minimoimaan kansalaisten asuinpaikasta johtuvaa eriarvoisuutta. Tässä tarkoituksessa lähetän ministeriölle jäljennöksen päätöksestäni. Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös Enontekiön kunnalle.