

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om senareläggning av 2021 års kommunalval

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om senareläggning av 2021 års kommunalval (RP 33/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- valdirektör Arto Jääskeläinen, justitieministeriet
- chef för juridiska ärenden Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- borgmästare Jan Vapaavuori, Helsingfors stad
- professor Mikael Hidén
- professor Veli-Pekka Viljanen
- professor Tuomas Ojanen
- professor Kimmo Grönlund
- minister Lauri Tarasti
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller ett förslag till lag om senareläggning av 2021 års kommunalval.

Lagen avses träda i kraft den mars 2021.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget mot följande bestämmelser i grundlagen: rätten till liv och personlig integritet som tryggas i 7 §, rösträtten i kommunalval för varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning enligt 14 § 3 mom., det allmännas skyldighet att tillförsäkra var och en tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster och främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom., skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § och den kommunala självstyrelsen enligt 121 §.

Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Betänkande GrUB 4/2021 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

(1) Regeringen föreslår en lag om senareläggning av 2021 års kommunalval. Det föreslås att valdagen för kommunalvalet 2021 flyttas från den 18 april till den 13 juni. Förslaget motiveras med att enligt nuvarande expertbedömningar kommer covid-19-pandemiläget i Finland sannolikt att vara så svårt i mars–april 2021 att det i praktiken gör det omöjligt att förrätta kommunalvalet enligt den ordinarie tidtabellen på ett hälsosäkert och tillförlitligt samt med tanke på de röstberättigade och kandidaterna jämligt sätt och på så sätt att ett gott valdeltagande kan uppnås vid valet. Enligt expertbedömningar kommer pandemiläget att vara bättre i maj–juni 2021, står det i propositionen.

(2) Mandattiden för de nuvarande fullmäktige förlängs till utgången av augusti 2021, och mandattiden för de fullmäktige som väljs i det val som senareläggs börjar vid ingången av september 2021 och fortsätter till utgången av maj 2025. Nuvarande fullmäktigeledamöter och andra förtroendevalda i kommunen kan, om de så önskar, avgå från sitt uppdrag från och med den 1 juni 2021, då den ordinarie kommunala valperioden slutar. De som lämnar uppdraget ersätts av ersättarna till utgången av augusti 2021. Motsvarande förfarande föreskrevs vid flyttningen av kommunalvalet från oktober 2016 till april 2017 när den gällande kommunallagen stiftades.

(3) I propositionen föreslås det att tiden för förhandsröstning inom landet för det kommunalval som förrättas den 13 juni ska börja en vecka tidigare än normalt och således pågå i sammanlagt 14 dagar. Röstning i anstalter ska kunna förrättas under minst en och högst fyra dagar under perioden för förhandsröstning, trots att röstning i anstalter enligt den gällande vallagen får förrättas högst två dagar. Enligt förslaget ska justitieministeriet betala kommunerna en engångsersättning enligt 188 § 2 mom. i vallagen för kostnaderna för förlängning av perioden för förhandsröstning inom landet.

Kommunalvalets konstitutionella betydelse

(4) Grundlagen utgår från att all offentlig maktutövning ska vila på en demokratisk grund och att den kommunala självstyrelsen spelar en särskilt viktig roll vid demokratins förverkligande (RP 1/1998 rd, s. 75/I). Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyre för kommunens invånare. Demokratiprincipen i 2 § i grundlagen, såvitt den gäller den kommunala självstyrelsen, avser demokratin i den högsta beslutsprocessen i kommunen (GrUU 63/2014 rd, s. 3, GrUU 24/2008 rd, s. 2/I, och GrUU 23/2001 rd, s. 2/I).

(5) Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen är den kommunala rösträtten en grundläggande rättighet för varje finsk medborgare och varje i landet stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt 18 år. Bestämmelsen preciserar det som i 121 § i grundlagen om kommunal självstyrelse sägs om den kommunala förvaltningen som medborgarnas självstyrelse (se även RP 309/1993 rd, s. 65/II). Enligt förarbetena till grundlagsreformen innebär den kommunala självstyrelsen att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi (RP 1/1998 rd, s. 175/II). Uppfattad på detta sätt inbegriper självstyrelsen enligt grundlagsutskottet bland annat kommunernas beskattningsrätt och kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (GrUU 29/1992 rd, GrUU 9/1994 rd, GrUU 17/1994 rd, GrUU 31/1996 rd och GrUU 42/1996 rd).

Betänkande GrUB 4/2021 rd

(6) Till demokratin hör enligt grundlagens 2 § 2 mom. att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Bestämmelsen omfattar också röstning i val (RP 1/1998 rd, s. 75/I).

Senareläggning av valdagen

(7) Bestämmelser om kommunernas fullmäktige, val av fullmäktige genom val och fullmäktiges mandattid finns i kommunallagen och vallagen. Enligt 15 § i kommunallagen utses fullmäktige och ersättare i fullmäktige genom kommunalval som förrättas i kommunen. Valdagen vid kommunalval är enligt 144 § i vallagen den tredje söndagen i april. I 1 § i lagförslaget föreskrivs det att med avvikelse från vad som föreskrivs i 144 § i vallagen är valdagen vid 2021 års kommunalval söndagen den 13 juni 2021.

(8) Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen syftar senareläggningen å ena sidan till att trygga utövandet av den rösträtt som utgör en grundläggande rättighet enligt 14 § 3 mom. i grundlagen så heltäckande som möjligt för alla röstberättigade, och å andra sidan att i enlighet med 19 § 3 mom. främja befolkningens hälsa och i sista hand genom det allmännas försorg trygga vars och ens rätt till liv enligt 7 § 1 mom. i grundlagen på det sätt som 22 § i grundlagen förutsätter. Skydd av befolkningens hälsa och människors liv är utan tvivel ett tungt vägande skäl med avseende på systemet med grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet (se t.ex. GrUU 7/2021 rd, stycke 7).

(9) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt ett förslag som innebar att valdagen vid kommunalval flyttades till den tredje söndagen i april under valåret, i enlighet med den gällande vallagen. Flyttningen gjordes under pågående valperiod (GrUB 9/2014 rd, s. 2/I). Grundlagen innehåller inte bestämmelser om ordnandet av kommunalval, vilket har betydelse för lagstiftarens provningsrätt (GrUB 9/2014 rd, s. 2, se även GrUU 63/2014 rd, s. 2). Den då aktuella flyttningen av valdagen avviker dock på ett väsentligt sätt från det som nu föreslås, eftersom det var fråga om en ändring som var avsedd att bli bestående i valsystemet. Den föreliggande ändringen beror på covid-19-pandemin och är en engångsföreteelse. Förslaget motiveras med att pandemiläget i Finland sannolikt kommer att vara så svårt i mars–april 2021, att det i praktiken gör det omöjligt att förrätta kommunalvalet enligt den ordinarie tidtabellen på ett hälsosäkert och tillförlitligt samt med tanke på de röstberättigade och kandidaterna jämnt sätt och på så sätt att ett gott valdeltagande kan uppnås vid valet.

(10) Grundlagsutskottet ser dock vissa konstitutionella begränsningar i lagstiftarens provningsrätt när det gäller att senarelägga val. En senareläggning av kommunalvalet till en senare tidpunkt än den lagstadgade valdagen innebär ett ingrepp i den demokratiska process som föreskrivs i lagen. En senareläggning ska genomföras endast av synnerligen vägande och godtagbara skäl. Senareläggningen ska kunna fixeras tidsmässigt och motiveras utifrån de demokratiska grunderna i konstitutionen. Senareläggning av ett enskilt val bör tillgripas endast om det finns tvingande skäl till det. Utskottet anser att det är klart att ett val till exempel inte kan senareläggas för att uppnå önskat valresultat.

(11) Enligt en utredning som grundlagsutskottet fått är det i det aktuella epidemiläget nödvändigt att skjuta fram kommunalvalet för att skydda människors liv och hälsa och i synnerhet för att

Betänkande GrUB 4/2021 rd

se till att de röstberättigade har faktiska möjligheter att utöva sina rättigheter enligt 14 § 3 mom. i grundlagen. Utöver de aspekter som hänför sig till den allmänna epidemisituationen fäster utskottet i denna bedömning särskild uppmärksamhet vid den omständighet som nämns i propositionsmotiven (s. 7), dvs. att personer som genom beslut av smittskyddsläkare förordnats till isolering i sitt hem enligt 63 § i lagen om smittsamma sjukdomar i praktiken inte alls kan utöva sin rösträtt, eftersom de inte får avlägsna sig från sitt hem eller träffa andra människor och således inte kan rösta på ett hälsosäkert sätt. Enligt en uppskattning skulle det finnas ett betydande antal röstberättigade som förordnats till isolering. Med avseende på att senareläggningen är nödvändig betonar utskottet också mer allmänt betydelsen av jämlikhet enligt 6 § i grundlagen. Enligt uppgift har pandemin enligt en internationell bedömning faktiskt försvagat valdeltagandet framför allt bland äldre och andra utsatta människor.

Fullmäktiges mandatperiod

(12) Enligt 15 § 1 mom. i kommunallagen börjar fullmäktiges mandatperiod vid ingången av juni månad under valåret. Med avvikelse från detta föreslås det att mandattiden för de fullmäktige som väljs vid kommunalvalet 2021 inleds först den 1 september 2021.

(13) Grundlagsutskottet har ansett att den gällande bestämmelsen är motiverad, eftersom den innebär att det nya fullmäktige snabbare får börja fatta beslut om kommunens verksamhet och ekonomi (GrUU 63/2014 rd, s. 2). Grundlagsutskottet gjorde i det sammanhanget också en bedömning av förlängningen av fullmäktiges mandattid med fem månader mitt under valperioden. Det finns inga bestämmelser på grundlagsnivå om kommunfullmäktiges mandattid. I detta avseende har lagstiftaren prövningsutrymme. Att de sittande kommunfullmäktiges mandattid ändrades var en engångsföreteelse som byggde på en bestående ändring av tidsplanen för valet, vilket enligt utskottet inte var något problem heller ur den synvinkeln att det anses vara vedertaget att kommuninvånarnas grundlagsfästa självstyrelse inbegriper kommuninvånarnas rätt att själva välja sina förvaltningsorgan (GrUU 63/2014 rd, s. 2). Den rättsliga ställningen för fullmäktigeledamöterna och andra förtroendevalda i en kommun garanterades härvid genom bestämmelsen om att en förtroendevald har rätt att lämna sitt uppdrag redan när fyraårsperioden löper ut (GrUU 63/2014 rd, s. 2).

(14) Enligt den reglering som föreslås i propositionen inleds mandatperioden för de nya fullmäktige till skillnad från nuläget först mer än 2,5 månader efter valet. Regeringen presenterar knappast några argument för den valda lösningen utan nämner (s. 10) att förslaget också grundar sig på att man i så liten utsträckning som möjligt ingriper i mandattiden för kommunernas fullmäktige och därigenom i den kommunala självstyrelsen.

(15) Grundlagsutskottet anser att förslaget om den tidpunkt då mandattiden inleds är principiellt problematiskt. På grund av valet av nya fullmäktige och fastställandet av valresultatet förlorar de nuvarande fullmäktige den politiska legitimitet de fått genom val. Med tanke på demokratin enligt 2 § i grundlagen är det därför motiverat att det nya fullmäktige inleder sin verksamhet så snart som möjligt efter att valresultatet har klarnat. Likaså bör man undvika att mandattiden för de fullmäktige som väljs vid kommunalvalet i juni förkortas i onödan. Grundlagsutskottet anser dessutom att det är motiverat att inledningen av fullmäktiges mandatperiod motsvarar tidsplanen i den

Betänkande GrUB 4/2021 rd

gällande permanenta lagstiftningen (fullmäktiges mandatperiod börjar cirka 1,5 månader efter valet). Utskottet gör därför ändringar i de föreslagna 1 och 3 §.

Verkställande av och anvisningar om senareläggningen

(16) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid att det enligt beskrivningen på justitieministeriets webbplats om val står att justitieministern och de i riksdagen företrädde partiernas partisekreterare drog vid ett möte den 6 mars 2021 upp en politisk riktlinje om att senarelägga kommunalvalet. Propositionen lämnades till riksdagen den 11 mars 2021.

(17) Grundlagsutskottet anser att förslaget om senareläggning av valdagen kom anmärkningsvärt sent i förhållande till den valdag som föreskrivs i den gällande lagen. Till exempel var inlämningsdagen för kandidatlistorna i kommunalvalet den 9 mars 2021. Listorna skulle fastställas den 18 mars 2021. Enligt uppgift har man administrativt börjat förbereda senareläggningen och komma med anvisningar om genomförandet redan innan propositionen behandlats i riksdagen.

(18) Grundlagsutskottet betonar att statsrådet i lagstiftningsförfarandet inte kan ställa riksdagens lagstiftningsbehörighet eller kontrollen av lagförslagets grundlagsenlighet enligt 74 § i grundlagen inför fullbordat faktum (se även GrUU 14/2020 rd, s. 7, och GrUU 15/2018 rd, s. 60). Med tanke på principen om förvaltningens lagbundenhet menar utskottet också att det är särskilt beklagligt att verkställandet på förhand och de anknytande anvisningarna har skapat oklarhet om anvisningarnas förhållande till gällande lagstiftning hos de myndigheter som ansvarar för genomförandet av valet. Framför allt har det oklara rättsliga läget bidragit till oklarheter i kandidatuppställningen och kandidaternas ställning.

(19) Utskottet framhåller vikten av dessa omständigheter och förutsätter att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid god lagstiftningssed.

(20) Utskottet ser det som särskilt viktigt att i god tid se till att valet kan ordnas utan att människornas hälsa äventyras och på så sätt att alla röstberättigade kan utöva sin rösträtt. Statsrådet bör noggrant utreda lämpligheten av särskilda åtgärder enligt Venedigkommissionens särskilda rapport från maj 2020 om respekt för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen under undantagsförhållanden till följd av covid-19-pandemin (Respect for Democracy, Human Rights and Rule of Law during States of Emergency - Reflections, 26.5.2020).

(21) Vid behandlingen av möjligheten till brevröstning för personer som bor eller vistas utomlands har utskottet ansett att det mål i lagförslaget som hänför sig till främjandet av rösträtten och rätten till inflytande är viktigt, likaså att när brevröstning blir möjlig förbättras jämlikheten för dem som bor eller vistas utomlands med avseende på utövandet av rösträtten. De risker som hänför sig till bevarandet av valhemligheten var inte enligt utskottet sådana att de skulle förhindra bestämmelser av den typ som då föreslogs (GrUB 3/2017 rd, s. 3). Statsrådet bör utreda möjligheterna att utvidga brevröstningens tillämpningsområde så att det omfattar till exempel situationer som den nu aktuella.

Betänkande GrUB 4/2021 rd

(22) Grundlagsutskottet anser att statsrådet noggrant bör ge akt på eventuella problem vid tillämpningen av lagen. Utskottet lyfter fram behovet av att säkerställa att valet genomförs på ett hälsosäkert sätt i juni, även genom adekvata anvisningar.

(23) Utskottet tillstyrker lagförslaget med ändringar.

DETALJMOTIVERING

(24) 1 §. Valdagen vid 2021 års kommunalval samt fullmäktigeperioden. Av de orsaker som beskrivs under utskottets överväganden ovan föreslår utskottet att 2 mom. ändras så att mandattiden för de fullmäktige som väljs vid kommunalvalet 2021 börjar den 1 augusti 2021 och att mandattiden för de fullmäktige som valts vid kommunalvalet 2017 fortsätter till utgången av juli 2021.

(25) 3 §. Särskilda bestämmelser. På grund av ändringarna i 1 § föreslår utskottet att 3 § 2 mom. ändras på så sätt att ledamöterna i kommunstyrelsen, i revisionsnämnden, i andra nämnder och i utskott utses vid ett sammanträde som fullmäktige håller i augusti 2021.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 33/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

Lag

om senareläggning av 2021 års kommunalval

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Valdagen vid 2021 års kommunalval samt fullmäktigeperioden

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 144 § i vallagen (714/1998) är valdagen vid 2021 års kommunalval söndagen den 13 juni 2021.

Mandattiden för de fullmäktige som väljs vid 2021 års kommunalval börjar med avvikelse från vad som föreskrivs i 15 § 1 mom. i kommunallagen (410/2015) den 1 augusti 2021 och fortsätter

Betänkande GrUB 4/2021 rd

till utgången av maj 2025. Mandattiden för de fullmäktige som valts vid 2017 års kommunalval fortsätter till utgången av juli 2021. En fullmäktigeledamot eller en annan förtroendevald som avses i 69 § i kommunallagen kan om han eller hon så önskar lämna sitt uppdrag vid ingången av juni 2021 på den grunden att fullmäktiges mandattid fortsätter. I så fall kallas ersättaren i stället för fullmäktigeledamoten för den återstående mandattiden och för andra förtroendeuppdrag väljs en ny person. Om en person lämnar uppdraget som fullmäktigeledamot eller ett annat kommunalt förtroendeuppdrag ska detta anmälas skriftligen till fullmäktige eller det organ som har utsett den förtroendevalda, före utgången av april 2021.

2 §

Tidsfristerna och förfarandena vid 2021 års kommunalval

Kommunalvalet 2021 förrättas med iakttagande av de tidsfrister som anges i vallagen, dock med följande undantag:

- 1) rättelseyrkanden enligt 24 § i vallagen ska framställas senast den 23 dagen före valdagen,
- 2) ett i 25 § i vallagen avsett beslut med anledning av ett rättelseyrkande ska fattas senast den 20 dagen före valdagen och eventuella ändringar som avgörandet föranleder ska göras i rösträtsregistret senast den 19 dagen före valdagen före klockan 12,
- 3) sådana ändringar i rösträtsregistret som avses i 26 § 1 mom. i vallagen ska göras senast den 19 dagen före valdagen före klockan 12,
- 4) rösträtsregistret vinner laga kraft klockan 12 den 19 dagen före valdagen,
- 5) förhandsröstning i hemlandet enligt 47 § 1 mom. i vallagen inleds den 18 dagen före valdagen.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 48 § 1 mom. 3 punkten i vallagen förrättas förhandsröstning i anstalter under högst fyra dagar.

3 §

Särskilda bestämmelser

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 188 § 2 mom. i vallagen betalar justitieministeriet vid 2021 års kommunalval till kommunerna också en sådan engångsersättning som avses i det momentet.

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 32 § 2 mom. i kommunallagen utses ledamöterna i kommunstyrelsen, i revisionsnämnden, i andra nämnder och i utskott vid ett sammanträde som fullmäktige håller i augusti 2021.

4 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande GrUB 4/2021 rd

Helsingfors 19.3.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Antti Rinne sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ari Torniainen cent
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.