OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö
Neuvotteleva virkamies Jussi Aaltonen

22.3.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain muuttamisesta HE 16/2016 vp

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vaalilakiin säännös vaaliviranomaisten velvollisuudesta toimia puolueettomasti ja eri vaaliviranomaisten esteellisyyden arviointia selkeyttäviä säännöksiä.

Vaalipiirilautakunnan ja *kunnan keskusvaalilautakunnan* jäsenten ja varajäsenten osalta esitys ei muuta nykyisin noudatettua käytäntöä. Voimassa olevan vaalilain 11 §:n 2 momentin ja 13 §:n 2 momentin mukaan jäsen tai varajäsen, joka lautakunnalle toimitetun ehdokashakemuksen mukaan on asetettu puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi, ei voi osallistua lautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa. Säännöstä ei esitetä muutettavaksi. Tulkintatilanteita helpottavaksi säännökseksi vaalilakiin esitetään kuitenkin lisättäväksi viittaus hallintolain esteellisyysäännöksiin.

Hallintolain esteellisyyssääntelyä sovelletaan nykyisinkin vaalipiirilautakunnan ja kunnan keskusvaalilautakunnan jäseniin ja varajäseniin. Korkein hallinto-oikeus antoi 20.6.2013 vuosikirjapäätöksen KHO:2013:112, jossa käsiteltiin Sipoon kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenen esteellisyyttä kunnallisvaaleissa. Ratkaisussa korkein hallinto-oikeus totesi, että kunnan keskusvaalilautakunnalla, toisin kuin vaalilautakunnalla, on useita merkittäviä tehtäviä jo vaalien valmisteluvaiheissa. Näihin tehtäviin kuuluu kunnallisvaaleissa muun ohessa ehdokashakemusten käsittely. Keskusvaalilautakunnan tehtävät sisältävät siis eri vaiheissa päätöksentekotilanteita, joissa jäsenellä voi olla selvä henkilökohtainen intressi ratkaisun lopputuloksen suhteen.[1]

---

[1] Toisessa, Pyhäjärven kaupungin vuoden 2012 kunnallisvaaleja koskeneessa valituksessa valittaja esitti muun ohessa, että keskusvaalilautakunta oli perusteettomasti todennut jäsenenä olevan vaaliasiamiehen puolison esteelliseksi. Oulun hallinto-oikeus 27.5.2013 hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeus totesi, että vaalilain 151 § 2 momentin säännös, jonka mukaan vaaliasiamies ei saa olla kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä eikä varajäsenenä, ei sovellu tilanteeseen, jossa jäsenen puoliso toimii vaaliasiamiehenä, eikä vaalilaissa muutoinkaan ole säännöksiä keskusvaalilautakunnan jäsenen esteellisyydestä tällä perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että keskusvaalilautakunnan jäsenen esteellisyydestä vaalilaissa annettuja säännöksiä olisi erityissäännöksinä sovellettava tyhjentävästi kaikissa esteellisyystilanteissa. Keskusvaalilautakunnan tehtävien merkittävyys edellyttää lautakunnan jäsenten esteettömyyden tarkastelua vaalilain säännöksiä laajemmin. Näin ollen jäsenen esteellisyyttä arvioitaessa on sovellettava hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Hallinto-oikeus katsoi, että keskusvaalilautakunnan oli tullut ottaen huomioon hallintolain 28 § 1 momentin 2 kohdan todeta keskusvaalilautakunnan jäsenenä oleva vaaliasiamiehen puoliso esteelliseksi.
Korkein hallinto-oikeus 19.11.2013 (taltio 3604) katsoi, että kun otetaan huomioon hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ei valituksessa esitetyillä perusteilla ole syytä.

Vaalipiirilautakunta ja kunnan keskusvaalilautakunta eivät muiden vaaliviranomaisten tavoin ole vaalikohtaisia, vaan ne valitaan vaalikaudeksi kerrallaan. Mainitut lautakunnat tekevät vaalien toimittamiseen välittömästi liittyvien päätösten lisäksi myös muita hallintopäätöksiä, kuten palkkaavat itselleen henkilökuntaa ja päättävät eräistä julkisista hankinnoista.

Vaalipäivän äänestyksen toimittamisesta äänestysalueen äänestyspaikassa huolehtivan *vaalilautakunnan* ja v*aalitoimikunnan* osalta esitys muuttaisi nykytilaa niin, että vaalilakiin lisättävän säännöksen perusteella hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä ei sovellettaisi vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäseniin ja varajäseniin. Myöskään ennakkoäänestyksen vaalitoimitsijoihin ei hallintolain esteellisyyssääntelyä sovellettaisi. Vaalilautakunnan, vaalitoimikunnan ja vaalitoimitsijan teknisluonteiset tehtävät rinnastuvat tosiasialliseen hallintoon liittyviin toimiin, jotka hallintolakia koskevan hallituksen esityksen HE 72/2002 vp mukaan eivät kuulu hallintolain soveltamisalan piiriin. Ehdotettu uusi 9 a §:n säännös asettaisi vaaliviranomaisille velvollisuuden toimia tehtävässään puolueettomasti.

Ehdokkaan tai ehdokkaan läheisen mahdollisuutta työskennellä vaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä ei käytännöllisistä syistä johtuen ehdoteta rajoitettavaksi. Nykytilaa ei siis tältä osin ehdoteta muutettavaksi. Hallituksen esityksessä HE 48/1998 vp perusteltiin tarvetta ehdokkaan mahdollisuuteen toimimia vaalilautakunnan jäsenenä ja varajäsenenä sillä, että vaalilautakuntiin saattaisi olla vaikeaa löytää riittävän taidokasta ja kokenutta henkilöstöä, jos ehdokkaita ei tarvittaessa voitaisi käyttää jäseninä tai varajäseninä. Lisäksi vaalilautakunnissa toimii käytännössä luonnostaan tietty eri puolueista tai äänestäjäryhmistä valittujen välinen keskinäinen valvonta. Näihin perusteluihin viitattiin käsillä olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä oikeusministeriölle annetuissa lausunnoissa.

Voimassa olevan vaalilain mukaan vaalitoimikunnan jäsenenä, vaalitoimitsijana tai vaaliavustajana ei voi olla asianomaisissa vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö. Esityksessä ehdotetaan henkilöpiiriä laajennettavaksi niin, että vaaleissa ehdokkaana olevan henkilön lisäksi ehdokkaana olevan henkilön puoliso, lapsi, sisarus tai vanhempi ei voisi olla vaalitoimikunnan jäsenenä eikä varajäsenenä, vaalitoimitsijana eikä vaaliavustajana. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Korjauksen tekeminen hallituksen esitykseen

Hallituksen esityksen antamisen jälkeen on käynyt ilmi, että esityksessä ehdotettu vaalilain 73 § 4 momentti olisi tulkinnanvarainen sen suhteen, kuka voi toimia äänestäjän itsensä valitsemana avustajana. Ehdotan sen vuoksi, että perustuslakivaliokunta selvyyden vuoksi lisäisi hallituksen esityksen 73 §:n 4 momenttiin voimassa olevaa lakia vastaavasti maininnan äänestäjän itsensä valitsemasta avustajasta. Tällöin 73 §:n 4 momentti kuuluisi (lisäys *kursivoitu*):

> ”Ehdokas tai hänen puolisonsa, lapsensa, sisaruksensa tai vanhempansa ei voi olla vaaliavustajana *eikä äänestäjän valitsemana avustajana*. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Ruotsiksi:

> ”En kandidat eller en kandidats make eller maka, barn, syskon eller föräldrar kan inte vara valbiträde *eller av en röstande utsett biträde*. Med makar avses äkta makar, personer som lever under äktenskapsliknande förhållanden och personer som lever i registrerat partnerskap.”

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 21 § 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa virkatoiminnan puolueettomuus ja käsittelyn objektiivisuus, joita varmistavat etenkin esteellisyyssäännökset. Hyvän hallinnon perusteista voidaan tavallisella lailla säätää vähäisiä poikkeuksia.

Esityksessä ehdotetaan, että ehdokas voisi olla äänestysaluetta varten asetettavassa vaalilautakunnassa, jonka toiminnassa hallintolain esteellisyyssääntelyn soveltaminen suljettaisiin kokonaan pois. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussa KHO: 2013:112 katsonut, että kun otetaan huomioon vaalilautakunnan sinänsä tärkeät, mutta kuitenkin teknisluonteiset tehtävät ja sen kokoonpanossa turvattu eri äänestäjäryhmien edustavuus ja sitä kautta toiminnan avoimuus, henkilön mahdollisilla omilla intresseillä ei ole äänten laskennassa samanlaista merkitystä kuin päätöksenteon valmistelussa tai päätöksenteossa muutoin. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteella näyttää siltä, että esitys ei olisi ongelmallinen perustuslain kannalta.

Toisaalta kuitenkin hallituksen esityksen valmistelun aikana professori Olli Mäenpää lausunnossa katsoi, että perustuslain kannalta ongelmana voidaan pitää sitä, että ehdotus merkitsisi poikkeamista perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta puolueettomuusvaatimuksesta. Vaikka hyvän hallinnon perusteista voidaan lailla säätää vähäisiä poikkeuksia ja vaikka vaalien toimeenpanoa ei voida täysin rinnastaa hallintomenettelyyn, esteellisyyssäännösten soveltamisen sulkeminen kokonaan pois vaalilautakunnan toiminnasta merkitsisi Mäenpään mukaan ilmeisesti ylimitoitettua käytännöllisten tarpeiden huomioon ottamista.

Hallitus esitti, että asia on tarpeen saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Vaalilain vaalipiirejä koskevan 5 §:n muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan myös vaalilain vaalipiirejä koskevan sääntelyn tarkistamista vastaamaan vuoden 2016 alussa voimaan tulleita kuntajaon muutoksia. Eduskuntavaalien vaalipiirejä koskevassa sääntelyssä siirryttiin valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä vuonna 1997 lainsäädännölliseen ratkaisuun, jossa vaalipiirejä koskevassa pykälässä luetellaan kuhunkin vaalipiiriin kuuluvat kunnat. Ratkaisun vuoksi pykälää pitää muuttaa jokaisen sellaisen kuntajaon muutoksen yhteydessä, joka merkitsee uuden kunnan perustamista yhdistämällä olemassa olevia kuntia tai jakamalla olemassa oleva kunta, johtaapa muutos vaalipiirin rajojen tarkistamiseen tai ei.

Voimaantulo

Esityksessä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2016. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuonna 2017 toimitettavissa kuntavaaleissa. Uudet säännökset olisi hyvä saada hyvissä ajoin tietoon, niin että uusi sääntely voidaan ottaa huomioon kuntien vaaliviranomaisia valittaessa.