Turun yliopiston eduskuntatutkimuksen keskuksen lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 16/ 2016 vp laiksi vaalilain muuttamisesta

Turun yliopiston eduskuntatutkimuksen keskus kiittää perustuslakivaliokuntaa kutsusta asiantuntijakuulemiseen ja pyytää kunnioittavasti lausua käsiteltävänä olevana asiasta seuraavaa:

Nyt vaalilakiin esitettäviä muutoksia arvioitaessa joudutaan punnitsemaan viranomaistoiminnan puolueettomuuteen kohdistuvan luottamuksen turvaamisen tärkeyttä suhteessa niihin mahdollisiin vaikeuksiin, joita sääntelyn tiukentaminen aiheuttaisi riittävän asiantuntevan ja kokeneen henkilöstön rekrytoinnille pääosin luottamushenkilöiden varassa toimivassa järjestelmässä.

Vaalipiirilautakuntien ja keskusvaalilautakuntien jo vaalin valmisteluvaiheessa käynnistyvien ja erilaisia päätöksentekotilanteita sisältävien tehtävien luonteen huomioiden on selvää, että vaalien puolueettomuuteen kohdistuvien epäilyjen riski on niiden osalta huomattavasti suurempi kuin vaalilautakunnissa, joiden tehtävät ovat laadultaan teknis- ja rutiiniluontoisia eivätkä sisällä valmistelua ja varsinaista päätöksentekoa. On perusteltua, että vaalilain 12 ja 14 §:ään lisätään erikseen säännösviittaus, jonka mukaan esteellisyyskysymykset vaalipiirilautakunnassa ja kunnan keskusvaalilautakunnassa ratkaistaan hallintolain 27-30 §:n perusteella. Tämä korostaa puolueettomuusvaatimuksen erityistä painavuutta näissä elimissä ja toimii vaaliviranomaisille tärkeänä ohjenuorana lain soveltamisessa.

Vaalilautakuntien suhteen esitettyjen muutosten arviointi on hankalampaa. Tässä on punnittava yhtäältä sitä vaalitoimituksen puolueettomuuteen kohdistuvassa luottamuksessa mahdollisesti tapahtuvaa heikentymistä, minkä ehdokkaan tai hänen läheisensä toiminta vaalilautakunnan jäsenenä aiheuttaa. Toisaalta arvioitava, kuinka suuresti sääntelyn tiukentaminen vaikeuttaisi pätevän henkilöstön saamista vaalilautakuntien jäseniksi ja sitä kautta mahdollisesti vaarantaisi vaalilautakuntien tehtävien sujuvan ja moitteettoman hoitamisen.

Kuten Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan 2013:112 todennut, vaalilautakunnan tehtävät eivät ole hallintopäätöksen valmistelua. Vaalilautakunnan suorittama alustava äänteenlaskenta on oikeusministeriön tarkan ohjeistuksen alaisena tehtävä tekninen rutiini, jolla ei ole vaalitulosta määräävää vaikutusta. Tältä näkökulmalta tarkasteltuna painavia perusteita esteellisyyden piirin laajentamiseksi vaalilautakunnissa ei ole. Samalla on kuitenkin syytä pohtia, onko käytännölliset tarpeet (vaalilautakuntien jäsenten rekrytoinnin helppous) pois lukien jotain sellaista erityistä perustetta, minkä nojalla ehdokkaan tai hänen läheisensä tulisi olla oikeutettu toimimaan vaalilautakunnan jäsenenä.

Vaalilautakunnan jäsenen tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa vaalilautakunnan toimintaan henkilökohtaisten intressiensä nojalla epäasiallisella tavalla on sen tehtävien luonteen kannalta minimaalinen. Tästä huolimatta ehdokkaan tai hänen läheisensä jäsenyys vaalilautakunnassa ilmeisen poikkeaman niihin puolueettomuus- ja objektiivisuusperiaatteisiin, jotka on konkretisoitu hallintolain esteellisyyssäännöksissä. Tältä osin voi katsoa, aivan kuten professori Olli Mäenpää on

lausunnossaan tehnyt, että esitetty muutos merkitsee poikkeamista perustuslain 21 §:ssä mainituista hyvän hallinnon ja riippumattomuuden perusteista.

Vaalimenettelyn puolueettomuus on keskeisen tärkeä tekijä poliittisen järjestelmämme legitimiteetin takaajana. Siitä pitäisi poiketa vain äärimmäisen painavien perusteiden nojalla. On kyseenalaista, onko sääntelyn tiukkuudesta aiheutuva vaikeus löytää tarpeeksi päteviä ja kokeneita henkilöitä vaalilautakuntien jäseniksi riittävä peruste vaalien puolueettomuuden ja demokraattisen järjestelmämme uskottavuuden kannalta näin tärkeästä periaatteesta poikkeamiselle. Asian ratkaisemiseksi olisi syytä etsiä toisenlaisia keinoja. Samoilla perusteilla on pidettävä tervetulleena muutoksena sitä, että vaalitoimikuntien, vaalitoimitsijoiden ja vaaliavustajien osalta esteellisyyttä nyt ollaan laajentamassa myös ehdokkaan läheisiin.

Esitetty uusi 2 luvun 9 a §:n säännös vaaliviranomaisen puolueettomuudesta on perusteltu ja tarpeellinen tilanteessa, jossa vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenet ja varajäsenet rajataan hallintolain esteellisyyssäännösten soveltamisalueen ulkopuolelle. Tällainen säännös on jo itsessään omiaan lisäämään luottamusta vaalijärjestelmää ja siinä toimivia viranomaisia kohtaan. Lisäksi se toivottavasti kannustaa vaalilautakuntien jäseniä ja sellaiseksi pyrkiviä tunnistamaan omat sellaiset intressinsä ja sidonnaisuuteensa, jotka saattaisivat vaarantaa puolueettoman toiminnan.

Turussa 24.3.2016

Markku Jokisipilä
professori, johtaja
eduskuntatutkimuksen keskus
Turun yliopisto