Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 29.3.2016 KELLO 10.00
HE 16/16 vp laiksi vaalilain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan vaalilakiin sekä joitakin teknisluontoisia muutoksia että joitakin periaatekysymyksiin liittyviä vaaliviranomaisten esteellisyyttä koskevia muutoksia. Kiinnitän seuraavassa huomiota lähinnä vain näihin esteellisyyskysymykseen liittyviin ehdotuksiin ja niiden periaatteelliseen merkitykseen.

Esityksen perusteluihin sisältyy lyhyt suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Jaksossa liitetään asian tarkastelu erityisesti PL 21,2 §:n säännökseen, jonka mukaan ”hyvän hallinnon takeet turvataan lailla”. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2013:112 tukeutuen perusteluissa katsotaan, että esitys ja erityisesti ehdotus hallintolain esteellisyyssäännösten kokonaan pois sulkemisesta vaalilautakunnan toiminnassa ei ole ongelmallinen perustuslain kannalta. Minusta tähän ajatukseen voidaan hyvin yhtyä sikäli kuin kyse olisi perustuslainvastaisuudesta: ehdotusta ei nähdäkseni voida vakuuttavasti katsoa perustuslain vastaiseksi (perustuslain kieltämäksi). Varsinaisesta perustuslainvastaisuuskysymyksestä erillinen asia on, kuinka hyvin ehdotus vastaa tai toteuttaa perustuslain säännöksissä osoitettuja periaatteita. Perustuslakivaliokunta ei käytännössään ole rajoittunut lausumaan vain tiukasti perustuslainmukaisuudesta, vaan on välistä esittänyt mietintövaliokunnan harkittavaksi jonkin kriittisen (mutta ei perustuslainvastaisen) säännösehdotuksen muuttamista paremmin perustuslakia vastaavaksi tai on saattanut todeta (kuten esim. hedelmöityshoitoja koskeneessa lausunnnossa pevl 25/06 vp), että tietty säännösmuotoilu on kyllä perustuslainmukainen, mutta jokin toinen esilläoleva muotoilu vastaa paremmin perustuslain normin tavoitteita. Tämänkaltaisten ”perustuslain kannalta parempi”- kannanottojen osoittamisessa mietintövaliokunnalle on ehkä syytä edetä harkiten. Minusta on kuitenkin selvää, että

perustuslakivaliokunnan toimiessa valmistelevana valiokuntana sen tehtävään nimenomaisesti kuuluu huolenpito (paitsi yleensä hyvän lainsäädännön vaatimuksista) myös uusien säännösten mahdollisimman hyvästä soveltumisesta perustuslain normistoon ja periaatteisiin.

Hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskeva säännös PL 21 §:ssä on varsin väljä.Väljyyttä luo jo se, että säännöksessä ei juuri osoiteta, mitä kaikkea olisi tässä yhteydessä pidettävä hallintona ja mitä kaikkea katsotaan kuuluvan juuri hyvään hallintoon. Väljyyttä – lainsäätäjälle jäävää liikkumatilaa – voidaan nähdä myös siinä, että ko. takeita ei todeta turvatuiksi jo perustuslain muotoilussa, vaan takeet ”turvataan lailla.” Minusta hyvään hallintoon kuuluu joka tapauksessa se, että julkisen koneiston hoitamissa julkisissa (hallinto)tehtävissä ihmisiä – ja myös heidän järjestäytymisvapautensa pohjalta muodostamiaan yhteisöjä - kohdellaan puolueettomasti ja yhdenvertaisesti. Tähän mielestäni kuuluu väistämättömänä osana myös se, että ihmisillä on perustellut edellytykset luottaa siihen, että näin todella tapahtuu. Tällaisia perustavanlaatuisia vaatimuksia voitaisiin pitää - varsinkin vaaleihin liittyvissä kysymyksissä - perustuslain normikokonaisuuden edellyttäminä periaatteina, vaikka erillistä säännöstä hyvästä hallinnosta ei perustuslaissa olisikaan. Perustuslakihan kuitenkin nimenomaisesti lähtee kansanvaltaisuudesta, yksilön vaikutusmahdollisuuksista, yksilön oikeudesta osallistua vaaleihin, kaiken julkisen toiminnan lainalaisuudesta, yksilöiden yhdenvertaisuudesta, järjestäytymisvapaudesta, viranomaistoiminnan julkisuudesta ja julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Vaalilain 15 §:n mukaan kunnassa on kutakin äänetysaluetta varten vaalilautakunta, joka (toisin kuin valtuustokaudeksi asetettava kunnan keskusvaalilautakunta) asetetaan ”hyvissä ajoin ennen vaaleja”; ts. vaaleittain. Samalla tavoin asetetaan laitoksessa toimitettavaa ennakkoäänestystä varten yksi tai useampi vaalitoimikunta Esityksen mukaan vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan työskentelyä koskevaan 16 §:ään lisättäisiin nyt uusi näin kuuluva 2 momentti:

> ”Vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäseniin ja varajäseniin ei sovelleta hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä.”

Sitä, että vaalilautakunnan jäseniin ei todella sovellettaisi (mitään) hallintolain esteellisyyssäännöksiä, tavallaan korostaa tässä se, että lain 15 §:ään esitetyn lisäyksen mukaan ehdokas tai hänen puolisonsa, lapsensa, sisaruksensa tai vanhempansa ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä. Esteellisyysrajoitusten poissulkemista jotenkin tasapainottamaan ehdotetaan uutta lyhyttä 9 a §:ää, jonka mukaan ”vaaliviranomaisen on

tehtävässään toimittava puolueettomasti”.

Kun julkista tehtävää hoitavan elimen toiminnasta suljetaan uudella nimenomaisella säännöksellä pois lähinnä kyseeseen tuleva esteellisyyssäännöstö kokonaisuudessaan ja tuomatta mitään muuta esteellisyyssäätelyä tilalle, on hyvinkin tarpeen tuntea myös perustelut. Näin sitäkin suuremmalla syyllä, kun esityksen perusteluissakin (s. 7 ) viitataan siihen, että sekä korkein hallinto-oikeus että ylimmät laillisuuden valvojat ovat kiinnittäneet huomiota esteellisyyssäännösten mahdollisiin selventämistarpeisiin.

Säännösehdotusta tukeamaan on perusteluissa viitattu (s.7) vaalilain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa vuonna 1998 esitettyyn lausumaan (HE 48/98 vp,s. 26), joka kuului seuraavasti:

> ”Vaalilautakunnan jäseniin ja varajäseniin kielto (= ehdokkaan toimimista jäsenenä koskeva kielto) ei ulottuisi. On katsottu, 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 eri puolueista tai äänestäjäryhmistä valittujen välinen keskinäinen valvonta.”

Tällainen lyhyt ”on katsottu”-lausuma ei sinänsä voi tässä olla merkittävä senkään vuoksi, että yleiset käsitykset esteellisyyskysymysten merkityksestä ovat tuon ajan jälkeen nähtävästi tiukentuneet. (Toinen asia on tosiasiallinen nykytilanne, ts. katsotaanko nyt olevan reaalisesti ”vaikeaa löytää”.) - Perusteluissa viitataan myös siihen (s.8), että vaalilautakuntien työskentely ”on rinnastettavissa” hallintolain säätämiseen johtaneessa esityksessä (HE 72/02 vp) tarkoitettuun tosiasialliseen hallintotoimintaan. En osaa pitää tällaisista käsitteellisistä rinnastuksista tehtyjä päätelmiä oikein vakuuttavina. Vaikka niillä ehkä olisikin jotain merkitystä hallintolain soveltamisen kannalta, niillä ei hevin voitaisi perustella esteellisyyssäätelyn kokonaan sivuuttamista.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 15) viitataan perusteluna ko. säännöksen ongelmattomuudelle korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun KHO 2013:112 seuraavaan lausumaan:

> ”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 ja päätöksenteossa muutoin.”

Perustelu on pikemminkin hämmentävä kuin vakuuttava. Osin on kysymys jo siitä, että tuomioistuimen argumentoinnista poimitaan esiin yksi virke, mutta ei toisaalta viitata esim. paria sivua aikaisempana olevaan virkkeeseen, jossa todetaan, että nykyisessä hallintolaissa ei ole aikaisemman hallintomenettelylain kaksijakoisuutta, ”joten esteellisyyttä koskeva sääntely voi tulla arvioitavaksi laajemmin myös tosiasiallisessa hallintotoiminnassa.” Vakavampaa tässä on se, että KHO:n koko argumentointi koskee voimassaolevan lain soveltamista ja erityisesti sitä, oliko ko. vaalissa menetelty sillä tavoin virheellisesti, että vaalit oli uusittava, kun taas tässä on kyse siitä, mitä uuteen lakiin on syytä ottaa tai ei ole syytä ottaa.

En pidä edellä viitattuja perusteluja tässä oikein relevantteina. En myöskään pidä lain uudessa 9 a §:ssä säädettävää yleistä velvoitetta puolueettomuuteen esteellisyysjärjestelyjen tarpeellisuuskysymyksen arvioinnissa asiallisesti merkittävänä. (Voitaisiinko hallintolain esteellisyyssäännöksiä laajemminkin korvata säätämällä juhlallisia yleisiä puolueettomuusvelvoitteita?) Minusta ainoa perustelu, joka voisi puoltaa ja ehkä riittävästi perustella joitakin rajoituksia hallintolain mukaisten esteellisyysperusteiden soveltamiseen, on reaalinen vaikeus saada vaalilautakuntiin asianmukaisena pidettävä kokoopano. Tällaisiin mahdollisiin vaikeuksiin on viittailuja esityksen perusteluissa (lähinnä s. 10). En pysty arvioimaan tällaisten mahdollisten vaikeuksien todellista painoarvoa. Pidän kuitenkin todennäköisenä, että osa tällaisista ”vaikeuksista” on aivan toimivin menettelyin voitettavissa. Vaikka ”vaikeuksia” voi olla, ei niillä kuitenkaan voitaisi perustella esteellisyyssäännösten kokonaan poissulkemista. Jos suuren kunnan (Helsinki) ja pienen kunnan (Luhanka) mahdollisuudet hoitaa esteellisyyssäännöistä aiheutuvat vaikeudet ovat erilaiset, ei ehkä ole mahdotonta ottaa tätä huomioon lakitekstissä (esim. siinä hengessä kuin nyt ehdotetaan 17 §:n viimeisessä momentissa). - Lopuksi vielä pari pientä näkökohtaa. Käsitykset esteellisyyssäännösten merkityksestä julkisessa toiminnassa ovat nähdäkseni tiukentuneet esimerkiksi siitä kun nykyinen vaalilaki viime vuosisadan lopulla säädettiin. Tämä on syytä ottaa huomioon myös vaaleja koskevia säännöksiä uu distettaessa. Esteellisyydessä ja yleensä julkiseen toimintaan kohdistuvassa luottamuksessa ei ole kyse vain siitä, mitä todella tapahtuu, vaan merkittävästi myös siitä, miltä asiat näyttävät. Tältä kannalta voi ehdokkaan puolison osallistuminen äänten laskentaan vaalilautakunnassa hyvinkin olla huomion arvoinen asia, vaikka juristit kuinka korostaisivat sitä, että ratkaiseva tarkastuslaskenta tapahtuu vasta keskusvaalilautakunnassa.