Olli Mäenpää
8.4.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys vaalilain muuttamisesta (HE 16/2016 vp)

Vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenten esteellisyys

Vaalilain 12 ja 14 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden mukaan lautakunnan jäsenen ja muun toimihenkilön esteellisyydestä on voimassa, mitä hallintolain 27-30 §:ssä säädetään. Lisäksi vaalilain 16 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäseniin ja varajäseniin ei sovelleta hallintolain esteellisyyttä koskevia säännöksiä. Perusteluna jälkimmäiselle ehdotukselle on, että näiden elinten toiminta on rinnastettavissa tosiasialliseen hallintotoimintaan. Ehdokkaiden sulkeminen vaalilautakuntien työstä saattaisi perustelujen mukaan lisäksi vaarantaa nykyisen pääosin luottamushenkilöiden varassa toimivan järjestelmän toimivuuden, mitä näkemystä puoltaa myös lähinnä vaaleihin osallistuvilta puolueilta saatu lausuntopalaute.

Arvioinnin lähtökohtia

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida erityisesti vaalien rehellisyyden ja puolueettomuuden vaatimuksen kannalta. Perustuslain 14 § säätelee vaali- ja osallistumisoikeuksia. Tämä perustuslain säännös ei määrittele vaalien toimittamistapaa tai vaaleille asetettavia laadullisia edellytyksiä. Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaalit ovat välittömät, suhteelliset ja salaiset. Perustuslaki ei sen sijaan nimenomaisesti edellytä vaalien puolueettomuutta.

Vaalien toimittamisen rehellisyyttä ja vaalimenettelyn puolueettomuuden vaatimusta voidaan kuitenkin pitää perustuslaissa valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvien kansanvallan ja oikeusvaltion perusedellytyksinä. Vaatimusten voidaan siten katsoa olevan vaalimenettelyä sitovana voimassa ilman perustuslain nimenomaista normia tai kansainvälisten sopimusten määräystä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artikla edellyttää järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteen ilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa. Myöskään lisäpöytäkirja ei nimenomaisesti mainitse vaalien puolueettomuuden vaatimusta. Sen sijaan Venetsian komission vaaleja koskevien ohjeiden (Guidelines on Elections, 2002) 3(aa) artiklan mukaan puolueettoman toimielimen tulee vastata vaalilain soveltamisesta. Poliittisten puolueiden tulee 3(ee) artiklan mukaan olla tasapuolisesti edustettuina vaalin toimeenpanoelimissä tai niillä pitää olla mahdollisuus valvoa puolueettoman toimielimen toimintaa.

Vaalit toimitetaan vaalilain edellyttämällä tavalla. Koska vaalien toimittaminen on vaaliviranomaisten tehtävänä ja vaalien toimittaminen edellyttää vaalilain soveltamista ja toimeenpanoa, vaalien toimittamista on perusteltua erityispiirteistään huolimatta pitää hallintomenettelynä. Perustuslain 21 § edellyttää siten hyvän hallinnon takeiden turvaamista ja noudattamista myös vaaleja toimitettaessa. Hyvään hallintoon kuuluu perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn sisältyy objektiivisuuden ja puolueettomuuden vaatimus. Niiden voidaan arvioida korostuvan vaalien toimittamismenettelyssä, koska vaalien kohteena ovat nimenomaan erilaiset poliittiset ja yhteiskunnalliset näkemykset.

Puolueettomuus vaalimenettelyssä

Yleinen puolueettomuuden vaatimus

Esitetyt yleiset lähtökohdat huomioon ottaen vaalimenettelyn puolueettomuutta tulisi pyrkiä turvaamaan lainsäädännöllä, mutta puolueettomuuteen kohdistuville rajoituksille ja poikkeuksille pitäisi sen sijaan olla erittäin vahvat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet. Tältä kannalta voidaan pitää hyvin perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan vaalilain 9 a §:ään lisättäisiin vaalien puolueettomuutta edellyttävä yleinen säännös.

Säännös ei sinänsä tuo mitään uutta vaalimenettelyyn, mutta kirjaa tärkeän vaalien rehellisyyteen kohdistuvan periaatteellisen vaatimuksen. Puolueettomuusvaatimuksen kirjaaminen lakiin ja sen noudattaminen turvaavat myös nykyisen vaalijärjestelmän toimivuutta ja legitimiteettiä, kun otetaan huomioon, että vaaliviranomaisten jäseninä toimivat ovat käytännössä luottamushenkilöitä. Kuten edellä on todettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamista arvioivan Venetsian komission ohjeet myös edellyttävät poliittisten puolueiden tasapuolista edustusta vaalin toimeenpanoelimissä tai mahdollisuutta valvoa puolueettoman toimielimen toimintaa.

Esteellisyyssäännösten soveltaminen vaaliviranomaisissa

Puolueettomuuden korostamisen kannalta samanlainen arvio voidaan esittää myös 12 ja 14 §:n säännöksistä, joiden mukaan vaaliviranomaisten jäseniin sovelletaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä. Sääntely ei tosin tältä osin ole täysin välttämätöntä, sillä esteellisyyssäännöksiä sovelletaan suoraan hallintolain nojalla myös vaalimenettelyssä. Korkein hallinto-oikeus on arvioinut, että esteellisyyssäännöksiä sovellettaessa ”vaaleissa esteellisyyttä on tarkasteltava erityisesti vaalien luotettavuuden ja vaalien tulokseen vaikuttamisen kannalta” (KHO 2013:112). Tämän vuoksi vaalilain 12 ja 14 §:ään ehdotettuja säännöksiä voidaankin pitää luonteeltaan lähinnä informatiivisina, joskin myös aiheellisella tavalla oikeustilaa selkeyttävinä.

Ehdotus näyttäisi 12 ja 14 §:n osalta perustuvan siihen virheelliseen käsitykseen, että tosiasialliseen hallintotoimintaan ei sovellettaisi hyvän hallinnon vaatimuksia

eikä hallintolakia, joka määrittelee esteellisyyden perusteet. Lakiesityksen perusteluissa viitatussa hallituksen esityksessä päinvastoin pidetään välttämättömänä ulottaa (voimassa olevan) hallintolain soveltamisala myös tosiasialliseen hallintotoimintaan (HE 72/2002 vp, s. 29 ja 49). Tämä todetaan vaalimenettelyyn kohdistuen myös perusteluissa viitatussa päätöksessä KHO 2013:112. Lisäksi hallintolain 27 §:n 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan monijäsenisen toimielimen jäseneen.

Esteellisyys vaalilautakunnassa ja vaalitoimikunnassa

Ehdotetun uuden 16 §:n 2 momentin mukaan hallintolain esteellisyyssäännöksiä ei sovellettaisi vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäseniin ja varajäseniin. Perustuslain kannalta ehdotetun 16 §:n 2 momentin ongelmana voidaan pitää sitä, että ehdotus merkitsisi vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan osalta poikkeamista perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvasta puolueettomuusvaatimuksesta. Perustuslain hyvää hallintoa koskevat vaatimukset kohdistuvat sinänsä myös julkisten toimielinten tosiasialliseen toimintaan. Vaikka hyvän hallinnon perusteista voidaan lailla säätää vähäisiä poikkeuksia ja vaikka vaalien toimeenpano ei voida täysin rinnastaa tavanomaiseen hallintomenettelyyn, esteellisyyssäännösten soveltamisen sulkeminen kokonaan pois vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan toiminnasta merkitsisi ilmeisesti ylimitoitettua rajoitusta hyvän hallinnon perusteisiin varsin kevyin perustein.

Samoin kuin esteellisyysperusteiden soveltamisessa yleensä myös vaaliviranomaisten puolueettomuuden arvioinnissa voidaan erottaa subjektiivinen ja objektiivinen näkökulma. Subjektiivinen puolueettomuus edellyttää, että vaalien toimittamiseen osallistuvan henkilön omat intressit tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn tai palvelun toteuttamiseen. Peruslähtökohtana voidaan pitää, että henkilön toimiessa vaalilautakunnan tai -toimikunnan jäsenenä hän ei toimi eikä pyri toimimaan omien intressiensä toteuttamiseksi.

Objektiivinen puolueettomuus puolestaan korostaa yleistä luottamusta vaalimenettelyn ja vaaliviranomaisten päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Julkinen luottamus siihen, että vaaliviranomaiset toimivat puolueettomasti, on vaalien uskottavuuden ja hyväksyttävyyden perusedellytys. Sillä on merkitystä myös poliittiseen järjestelmään kohdistuvan luottamuksen ja järjestelmän uskottavuuden osatekijänä. Objektiivista puolueettomuutta arvioidaan ulkopuolisen näkökulmasta, eikä sen vaarantuminen edellytä, että henkilö toimii tai edes pyrkii toimimaan vilpillisesti tai muutoin epäasiallisesti omassa intressissään (ks. myös PeVM 10/2010 vp, s. 6).

Korkein hallinto-oikeus on esityksen perusteluissa mainitussa päätöksessään *KHO 2013:112* arvioinut esteellisyyssääntelyn soveltamista vaalilautakunnan toiminnassa. Päätöksessä on kiinnitetty huomiota vaalilautakunnan sinänsä tärkeisiin, mutta kuitenkin teknisluonteisiin tehtäviin sekä siihen, että vaalilautakunnan kokoonpanossa on turvattu eri äänestäjäryhmien edustavuus ja sitä kautta toiminnan avoimuus. Siten vaalilautakunnan jäsenen mahdollisilla omilla intresseillä ei

ole ääntenlaskennassa samanlaista merkitystä kuin päätöksenteon valmistelussa tai päätöksenteossa muutoin.

Nämä yksinomaan vaalimenettelyn subjektiivista puolueettomuutta korostavat näkökohdat pitävät epäilemättä paikkansa, mutta ne eivät poista esteellisyyssäänte-lyn merkitystä. Vaalien puolueettomuuden arvioinnissa ei voida rajoittaa huomiota ainoastaan siihen, pystyykö vaalilautakunnan jäsen itse vaikuttamaan vaalin tulokseen, mikä ylipäänsä on erittäin epätodennäköistä ja tuskin mahdollistakaan. Hyvin olennaista on myös turvata objektiivinen luottamus vaalilautakunnan toiminnan puolueettomuuteen. Vaalimenettelyn puolueettomuudella suojataan lisäksi luottamusta vaalimenettelyn asianmukaisuuteen yleisemmin. Tämän yleisen luottamuksen merkitys on erityisen korostunut vaalien luonne ja merkitys huomioon ottaen.

Etenkin ehdokkaan ollessa vaalilautakunnan jäsenenä on merkitystä lisäksi välittömällä kontaktilla äänestäjään. Tämä perustuu siihen, että vaalilautakunta huolehtii äänestyksen järjestämisestä (VaaliL 67.2 §), äänestäjä ilmoittautuu äänestyspaikassa vaalilautakunnalle (75.1 §), joka myös vastaanottaa äänestäjän äänestyslipun ja tekee samalla merkinnän äänestämisestä (77 §). Kysymys on tältä osin myös siitä, miltä vaalimenettely näyttää, mikäli vaalien ehdokas osallistuisi vaalilautakunnan toimintaan ja muun muassa äänestyslippujen vastaanottamiseen.

Ehdotettu kategorinen poikkeus esteellisyyssäännösten soveltamisesta vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan toimintaan olisi todennäköisesti omiaan heikentämään luottamusta vaalien puolueettomuuteen. Sitä ei voida pitää myöskään vähäisenä poikkeuksena hyvän hallinnon perusteista. Poikkeukselle esitetyt perusteet ovat varsin kevyet ja ne perustuvat keskeiseltä osin väärinkäsitykseen.

Vaalimenettelyn objektiiviseen puolueettomuuteen kohdistuvat ongelmat korostuvat erityisesti, mikäli ehdokas toimisi itse vaalilautakunnan jäsenenä. Ongelma lievenisi olennaisesti, mikäli ehdotettuun 16 §:n 2 momentin säännökseen lisättäisiin ehdokasta koskeva kielto toimia vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenenä. Tämä vastaisi myös pohjoismaista (Ruotsi ja Norja) näkökulmaa asiaan.

Ehdotetun säännöksen täydentämistä voi puoltaa myös se, että subjektiiviseen puolueettomuuteen kohdistuvat näkökohdat eivät nimenomaan vaalilautakunnan ja vaalilautakunnan toiminnassa ole erityisen relevantteja, mikä käy hyvin ilmi edellä mainitun korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista. Näin täsmennettynä ehdotetun 16 §:n 2 momentin sääntelyä voitaneen pitää, muun muassa vaalien erityinen luonne huomioon ottaen, vähäisenä ja perusteiltaan hyväksyttävänä poikkeuksena hyvän hallinnon takeiden edellyttämästä vaalien puolueettomuuden vaatimuksesta.