

27.2.2004

1175/4/03

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

**PUOLUEIDEN JA EHDOKKAITA ASETTANEIDEN RYHMIEN
YHDENVERTAINEN KOHTELU KAUPUNGIN VAALIMAINOSPAIKKOJEN
JAKAMISESSA**

1
KANTELU

Uudenmaan Vihreät ry, sittemmin Vihreä Uusimaa ry. , pyysi 13.5.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Hyvinkään kaupungin menettelyn vuoden 2003 eduskuntavaalien ulkomainospaikkojen jaossa. Kirjoituksen mukaan Hyvinkään kaupungin toimialajohtaja ja keskusvaalilautakunnan sihteeri jakoivat ulkomainospaikat eri puolueiden kesken istuvien kansanedustajien määrän mukaan siten, että Sosiaalidemokraatit, Keskusta ja Kokoomus saivat kukin kolme paikkaa, Vasemmistoliitto, Ruotsalainen kansanpuolue, Vihreä liitto ja Kristillisdemokraatit kaksi paikkaa ja muut yhden paikan. Yhdistys katsoi, että menettelyllä ehdokkaita vaaleihin asettaneet puolueet ja yhteislistat asetettiin eriarvoiseen asemaan. Kirjoituksessa viitattiin Suomen Kuntaliiton vaalimainospaikkojen jakoa koskevaan kirjeeseen, jonka ohjetta ei pidetty riittävän yksiselitteisenä.

2
SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Hyvinkään kaupunginhallituksen selvitys ja lausunto. Vihreä Uusimaa ry. antoi niihin vastineen.

3
RATKAISU

Käsitykseni mukaan Hyvinkään kaupungin menettely jakaa ulkovaalimainospaikat puolueiden ja ehdokkaita asettaneiden ryhmien kesken niiden edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen perusteella suhteellisesti siten, että osa puolueista on saanut mainostilaa enemmän kuin toiset, on loukannut yhdenvertaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Kaupungin toimielinten menettely, jonka mukaan lopullisten vaalimainospaikkojen jaosta ei ole tehty varsinaisia kirjallisia päätöksiä, on loukannut asianosaisten perustuslaissa turvattua oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuinten tutkittavaksi. Menettely on siten myös tältä osin ollut virheellinen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Oikeusohjeet

Lainsäädäntö

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukana jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Vaalilain 1 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään sen lisäksi, mitä perustuslaissa ja kuntalaissa vaaleista säädetään, miten toimitetaan (1) kansanedustajien vaalit (*eduskuntavaalit*), (2) tasavallan presidentin vaali (*presidentin vaali*), (3) kunnallisvaalit ja (4) Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalit (*europarlamenttivaalit*).

Vaalilain 108 §:ssä säädetään oikeudesta asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa, lain 146 §:ssä säädetään oikeudesta asettaa ehdokkaita kunnallisvaaleissa ja lain 165 §:ssä oikeudesta asettaa ehdokkaita europarlamenttivaaleissa. Säännösten 1 momentin mukaan ehdokkaita voivat asettaa (1) puolueet ja (2) äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Vaalilain 128 §:ssä säädetään puolestaan oikeudesta asettaa ehdokas presidentinvaaleissa.

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Pykälän 2 momentin mukaan kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kuntalain 62 §:n 1 momentin mukaan toimielimen kokouksesta pidetään pöytäkirjaa. Pykälän 2 momentin mukaan luottamushenkilön ja viranhaltijan päätöksistä pidetään pöytäkirjaa, jollei se päätöksen luonteen vuoksi ole tarpeetonta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöä

Korkein hallinto-oikeus on vuonna 1977 antamassaan päätöksessä (KHO 1977

A II 24) ratkaissut vaalimainonnan yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden tilanteessa, jossa kaupunginhallitus oli päättänyt, että kullekin kunnallisvaaleihin ehdokkaita asettaneelle vaaliliitolle tai vaaliliittoihin kuulumattomalle rekisteröidylle puolueelle varataan tila yhtä montaa samansuuruisia mainosta varten. Puolueiden katsottiin joutuvan vaalimainonnassa keskenään eriarvoiseen asemaan. Kun kaikkia ehdokkaita asettaneita rekisteröityjä puolueita oli tullut vaalimainospaikkoja jaettaessa kohdella tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen siitä huolimatta, että puolue oli vaaliliitossa, kaupunginhallituksen katsottiin loukanneen sitä yhdenvertaisuutta, jota asiaa ratkaistaessa oli ollut noudatettava, ja menneen tässä suhteessa toimivaltaansa ulommaksi.

Korkein hallinto-oikeus tutki vuonna 1982 antamassaan ratkaisussa (KHO 1982 A II 2) kaupungin keskitetyn vaalimainonnan, jonka mukaan vaalimainoksia saatiin sijoittaa keskustan kaupunginosassa vain kaupungin tähän tarkoitukseen varaamiin vaalimainostelineisiin. Vaalimainospaikat oli jaettu tasan vaaleihin osallistuneiden puolueiden kesken. Korkein hallinto-oikeus totesi, että kaupunginhallitus oli antaessaan luvan vaalimainosten sijoittamiseen muualle kuin yksityisten omistuksessa tai hallinnassa oleville alueille samalla rajoittanut vaalimainosten sijoittamista keskustan kaupunginosassa. Kaupunginhallituksen päätös, jolla oli kielletty vain vaalimainosten vapaa sijoittelu, ei ollut hallitusmuodon 10 §:ssä tarkoitetun sanan vapausperiaatteen vastainen. Se ei myöskään merkinnyt poliisijärjestyksen 70 §:n soveltamista muuhun tarkoitukseen kuin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden edistämiseksi. Kaupunginhallituksen päätös ei myöskään loukannut puolueiden tasapuolista kohtelua eikä ollut muutoinkaan lainvastainen.

Oikeuskirjallisuutta

Lauri Tarasti on Suomen vaalilainsäädäntö -kirjassaan todennut, että vaalien ulkojulistepaikkoja kunnissa jaettaessa vaaleihin osallistuvia puolueita ja muita ehdokkaita asettaneita ryhmittymiä on kohdeltava tasapuolisesti. Niille kaikille on pyrittävä antamaan yhtä paljon tilaa. Puolueiden tasapuolista kohtelua koskeva nimenomainen säännös on puoluelain 10 §:ssä, mutta myös yleinen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää viranomaisilta vaaleissa esiintyvien ryhmien tasapuolista kohtelua. Vaalimainospaikoista voidaan myös periä yhdenvertaisin perustein määrätty maksut.

Eräs valtioneuvoston oikeuskanslerin kannanotto

Valtioneuvoston oikeuskansleri on vuonna 1976 antanut kannanoton kunnallisten viranomaisten päätöksiin vaalimainospaikkojen jakamisessa. Oikeuskansleri katsoi, että kun on kysymys siitä, että mainostila on pyrittävä jakamaan tasapuolisesti vaalipiirissä vaaleihin osaa ottavien puolueiden kesken, niin asetettujen ehdokkaiden lukumäärää ei voitane pitää oikeudenmukaisen jakoperusteena. Myöskään pelkästään se seikka, että puolue teki vaaliliiton toisen puolueen kanssa, ei voine olla kohtuullisena perusteena puolueelle muuten myönnettävän mainostilan vähentämiseksi. Oikeuskanslerin käsitys oli, että tasapuolisuus ja puolueettomuus toteutettiin varmimmin noudattamalla sitä myös

Suomen Kaupunkiliiton hallituksen yleiskirjeestä ilmenevää periaatetta, että kullekin vaalipiirissä ehdokkaita asettaneelle puolueelle annettiin kullakin kaupungin varaamalta vaalimainospaikalta yhtä suuri mainostila.

Suomen Kuntaliiton yleiskirje

Suomen Kuntaliiton yleiskirjeessä 20.9.2002 "Eduskuntavaalit 16.3.2003" on todettu ulkomainonnan osalta muun ohella, että kunnalla ei ole lakisääteisiä velvollisuuksia vaalimainonnan järjestämisessä. Kunnallinen vaalimainoskäytäntö perustuu kuntien keskusjärjestöjen suositukseen ja sitä on noudatettu 1970-luvulta lähtien. Perusteena suositukselle on aikanaan ollut vaalimainonnan yhdenmukaistamisen tarve, kaupunki- ja maisemalliset syyt sekä ympäristön siisteys. Vaalimainonnasta on muodostunut perinne, jolla voidaan katsoa olevan edelleen tiedotusarvoa. Kansalaiset ovat tottuneet, että vaalien yhteydessä käytetään tällaista mainontaa. Vaalimainonnan laillisuusksymykset ovat koskeneet yleensä yhdenvertaisuusperiaatteen noudattamista eli tasapuolisuutta mainospaikkojen jaossa.

3.2

Menettely Hyvinkään kaupungissa

Hyvinkään kaupunginhallituksen selvityksen ja lausunnon mukaan tekninen lautakunta päätti vuoden 2003 edus kuntavaalien vaali mainospaikkojen jaosta kokouksessaan 4.2.2003 §:n 40 kohdalla. Kokouksessa annettiin suullinen ohjaus, jonka mukaan paikat tuli jakaa suhteellisuusperiaatetta noudattaen samalla tavoin kuin vuoden 1999 vaaleissa, jolloin kolme paikkaa jaettiin suuremmille ryhmille ja kaksi paikkaa pienemmille. Selvityksessä todettiin vielä, että vuoden 1996 kunnallisvaalien ja europarlamenttivaalien, vuoden 1999 eduskuntavaalien, vuoden 2000 kunnallisvaalien ja vuoden 2003 eduskuntavaalien mainospaikkojen lopullisesta jaosta ei tehty varsinaisia kirjallisia päätöksiä.

Edelleen selvityksen mukaan Hyvinkäällä edustettuina olevien puolueiden paikallisjärjestöt tai muutkaan ehdokkaita asettaneet ryhmät eivät olleet esittäneet keskusvaalilautakunnan sihteerille tai lautakunnan jäsenille arvostelua mainospaikkojen jakamisesta. Päätöksistä ei myöskään ollut valitettu. Koska eri ryhmät olivat esimerkiksi taloudelliselta asemaltaan toisistaan kovin paljon poikkeavia, kaupunginhallitus on pitänyt noudatettua menettelyä riittävän tasapuolisesti ryhmiä kohtelevana.

3.3

Arviointi

Kunnat ovat kaupunkikuvan yhtenäisyyteen, liikenneturvallisuuteen ja yleiseen järjestyksenpitoon liittyvien näkökohtien vuoksi järjestäneet yhtenäistä vaalimainontaa. Kuntien kustannuksella on huolehdittu vaalimainostelineiden asentamisesta osoitetuille paikoille sekä vaalien jälkeen mainosten poistamisesta. Vaikka vaalimainonnan järjestämiseen ei kunnilla ole

lakisääteistä velvollisuutta, sitä on oikeuskäytännössä pidetty kuntien itsehallintoon kuuluvana tehtävänä, joka on kuulunut kunnan toimialaan.

Kun kunta kuntalain 2 §:n mukaisesti hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiaan tehtäviä, sen on huolehdittava siitä, että ketään ei aseteta perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Kaikkia tulee siten kohdella tasapuolisesti. Puoluelain 10 § velvoittaa valtion viranomaisia ja valtion määräämisvallassa olevan yhteisön tai laitoksen kohte lemaan puolueita tasapuolisesti. Säännös ei siten suoranaisesti kohdistu kuntiin. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännössä on kuitenkin katsottu, että vaalimainospaikkoja jaettaessa kunnan on kohdeltava kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tasapuolisesti ja yhdenmukaisin perustein. Myös oikeuskirjallisuudessa on todettu, että yleinen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää vaaleissa esiintyvien ryhmien tasapuolista kohtelua. Oikeuskansleri on kannanotossaan edellyttänyt, että kullekin puolueelle tulee antaa kaupungin varaalta vaalimainospaikalta yhtä suuri mainostila.

Hyvinkään kaupunki on jakanut osoittamansa vaalimainospaikat puolueiden ja ehdokkaita asettaneiden ryhmien edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen perusteella suhteellisesti siten, että osa puolueista on saanut mainostilaa enemmän kuin toiset. Kaupunginhallitus on selvityksessään todennut, ettei eri ryhmien tasapuolista kohtelua mainospaikkojen jaossa ole yksiselitteisesti määritetty. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan, kun toisilla ryhmillä ei ole varaa edes esittelyjulisteeseen, ryhmät ovat taloudellisesti niin poikkeavia, että tasapuolista kohtelua on vaikea toteuttaa käytännössä. Kaupunginhallitus on pitänyt menettelyään riittävän tasapuolisena.

Kaupunginhallituksen esittämien näkökohtien johdosta totean, että vaaleja varten ehdokkaita asettaneet puolueet ja ryhmät pyrkivät vaalimainoksia kaupungin varaamille yleisille alueilla asettaessaan vaikuttamaan siihen, mikä edustus niillä tulee olemaan vaaleissa valittavassa valtuustossa, eduskunnassa tai EU-parlamentissa. Kun mainostila jaetaan Hyvinkään kaupungissa toteutetulla tavalla suhteellisesti, puolueet ja ehdokkaita asettaneet ryhmät joutuvat vaalimainonnassa eriarvoiseen asemaan. Niillä kaikilla on kuitenkin vaalilaissa säädetyllä tavalla yhtäläinen oikeus asettaa vaaleissa ehdokkaita. Edellä todetun perusteella katson, että kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tulee vaalimainospaikkoja jaettaessa kohdella tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Käsitykseni mukaan Hyvinkään kaupunginhallituksen esittämät seikat eivät ole hyväksyttäviä perusteita sille, että kaupunki ei ole kohdellut kaikkia puolueita ja ryhmiä tasapuolisesti. Tämän vuoksi katson, että kun Hyvinkään kaupunki on jakanut yleisiä vaalimainostilojaan puolueiden ja eri ryhmien kesken niiden edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen perusteella, kaupunki on loukannut sitä yhdenvertaisuutta, jota asiasta päätettäessä olisi tullut noudattaa.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan ennen vaali mainospaikkojen jakoa puolueiden ja ryhmien kanssa oli neuvoteltu ja varmistettu, kuinka paljon ne halusivat mainospaikkoja. Mainospaikkojen jaosta ei ollut kuitenkaan tehty

mitään varsinaisia kirjallisia päätöksiä. Edelleen selvityksen mukaan puolueiden paikallisjärjestöt ja muutkaan ehdokkaita asettaneet ryhmät eivät olleet valittaneet asiasta tai esittäneet keskusvaalilautakunnan sihteerille tai lautakunnalle arvostelua mainospaikkojen jaosta.

Tältä osin muistutan kaupunginhallitusta siitä, että perustuslaissa on turvattu jokaiselle oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kunnan toimielimen pöytäkirja on kunnallishallinnon päätösasiakirja. Pöytäkirjan perustehtäviä ovat tiedon säilytys, tiedon siirto sekä oikeussuojan ja valvonnan tarpeet. Koska vaalimainospaikkojen lopullisesta jaosta ei ole tehty Hyvinkään kaupungin toimielimissä asianmukaisia päätöksiä valitusosoituksineen, niiden lainmukaisuutta ei ole voitu saattaa kuntalaissa säädettyjä muutoksenhakukeinoja käyttäen valitusviranomaisten tutkittavaksi.

Saatan edellä todetut käsitykseni menettelyn virheellisyydestä vastaisen varalle Hyvinkään kaupunginhallituksen tietoon.

Yhdistys on pyytänyt oikeusasiamiehen kannanottoa myös Suomen Kuntaliiton kunnille vuoden 2003 eduskuntavaalien toimittamisesta antaman ohjeen sisällöstä. Tältä osin totean, että Kuntaliitto on Suomen kuntien perustama yhdistys, jonka tarkoituksena on toimia kuntien etu- ja palvelujärjestönä. Oikeusasiamiehestä annetun lain mukaan oikeusasiamiehen valvottavilla tarkoitetaan viranomaisia ja muita julkista tehtävää hoitavia. Suomen Kuntaliitto ei kuulu oikeusasiamiehen valvottaviin. Tämän vuoksi asia ei Kuntaliiton menettelyn osalta ole johtanut enempään toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä todetut käsitykseni Hyvinkään kaupungin toimielinten vaalimainospaikkojen jakoa koskevan menettelyn virheellisyydestä Hyvinkään kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän kaupunginhallitukselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös Suomen Kuntaliitolle tiedoksi.