

17.12.2013

Dnro 4200/4/12

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström**

## **VAALIVIRANOMAISTEN MENETTELY VUODEN 2012 KUNNALLISVAALEISSA**

1

### **KANTELU**

Kantelijat, A ja B, pyysivät eduskunnan oikeusasiamiehelle 1.11.2012 osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Mynämäen pohjoisen äänestysalueen vaalilautakunnan puheenjohtajan ja eteläisen äänestysalueen vaalilautakunnan puheenjohtajan menettelyn vaalilautakunnan jäsenten esteellisyyttä koskevassa asiassa. Kantelun mukaan vaalilautakuntien puheenjohtajat pyrkivät estämään kunnanhallituksen vaalilautakuntaan valitsemien varajäsenten osallistumisen vaalilautakunnan työskentelyyn. Perusteeksi näkemykselleen he viittasivat oikeusministeriön vaaliohjeeseen ja kunnan keskusvaalilautakunnan sihteerin, hallintojohtajan määräykseen, jonka mukaan vaalilautakunnassa tuli toimia ohjeen mukaan eivätkä ehdokkaat tai hänen läheisensä saaneet osallistua vaalilautakunnan työskentelyyn. Toiselle kantelijalle ilmoitettiin tästä etukäteen. Toiselle kantelijalle ilmoitettiin, ettei hän saa osallistua vaalilautakunnassa ääntenlaskentaan ja lautakunnan puheenjohtaja ilmoitti hänet kello 20 esteelliseksi ja hän joutui poistumaan ennen alustavaa ääntenlaskentaa.

Kantelijoiden näkemyksen mukaan oikeusministeriön vaaliohje oli vaalilain vastainen ja lisäksi se oli sanomalehtiartikkelissa olleen haastattelun mukaan vain suositus. Tästä huolimatta kunnan vaaliviranomaiset toimivat ohjeen mukaisesti ja estivät kantelijoiden osallistumisen lautakunnan työskentelyyn. Kantelijoiden mukaan oikeusministeriön vaaliohje loukkasi ehdokkaita asettaneiden puolueiden ja valitsijayhdistysten yhdenvertaisuutta, koska pienten puolueiden edustajat useimmiten olivat puoleensa ainoita jäseniä tai varajäseniä ja myös vaaleissa ehdokkaina. Vaalien uskottavuus perustui siihen, että kaikkien vaaleihin osallistuneiden puolueiden edustajat osallistuivat vaalilautakunnassa alustavaan ääntenlaskentaan.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Mynämäen kunnanhallituksen selvitys. Kunnanhallitus toimitti selvityksenään Mynämäen pohjoisen äänestysalueen vaalilautakunnan puheenjohtajan, eteläisen äänestysalueen vaalilautakunnan puheenjohtajan ja keskusvaalilautakunnan sihteerin selvitykset.

*Mynämäen pohjoisen äänestysalueen puheenjohtajan selvitys:*

"Oikeusministeriön antaman ohjeen mukaan on kunnallisvaaleissa 2012 noudatettava esteellisyys sääntöä. 9.10.2012 keskusvaalilautakunnan sihteeri lähetti sähköpostia missä pyysi huomioimaan, että vaalipäivänä ehdokas tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentin mukainen läheinen ei saa osallistua alustavaan ääntenlaskentaan eikä olla silloin läsnä vaalilautakunnassa, koska vaalilautakunta tarkastaessaan äänestysliput päättää kunkin ehdokkaan hyväksi luettavista ja mitättömistä äänestyslipuista.

Soitin kaikille kunnanhallituksen valitsemille varsinaisille, ja varajäsenille, pääsevätkö osallistumaan vaalitoimitukseen. Selvitin oikeusministeriön ja keskusvaalilautakunnan sihteerin tiedotteen 28 §:n 2 momentin esteellisyydestä. Käydyssä keskustelussa selvisi, että varsinaisista jäsenistä ääntenlaskentaan kelpuutetaan vain yksi jäsen, ja varajäsenistä kaksi jäsentä. Muut jäsenet eivät voi osallistua alustavaan ääntenlaskentaan. Kolme jäsentä riittää ääntenlaskentaan, joten tiedustelin puhelulla kantelija B:ltä, sopiiko hänelle, että kutsun sellaisen varahenkilön, mikä voi osallistua ääntenlaskentaan. B sanoi, että kyllä se hänelle sopii. Tiedustelin vielä keskusvaalilautakunnan sihteeriltä, voidaanko näin toimia, ei estettä, jos se B:lle sopii.

Vaalipäivän aamuna kantelija A tuli tivaamaan, missä B on, vastasin että on B:n kanssa sovittu, että kutsun sellaisen varajäsenen jolla ei ole esteellisyyttä ääntenlaskentaan. A ei ymmärtänyt asiaa, joten soitin B:lle, ja käskin hänen selvittää A:lle miten asiat sovittu. Sanoin myös, ettei ole mitään estettä hänen tulla vaalitoimitukseen ääntenlaskentaan asti.”

### *Mynämäen eteläisen äänestysalueen puheenjohtajan selvitys:*

”Vaalipäivään valmistautumisessa lähdetään liikkeelle siitä, että vaalipäivänä on lain edellyttämä kokoonpano vaalilautakunnassa. Soittaessani vaalilautakunnan jäsenille, kysyin heiltä, ovatko tulossa ja kerroin myös tiukentuneesta esteellisyyssäädöksestä koskien alustavaa ääntenlaskentaa. Luin keskusvaalilautakunnan sihteerin lähettämästä sähköpostista, ketkä ovat esteellisiä osallistumaan alustavaan ääntenlaskentaan. Soittokierroksen jälkeen muita esteellisiä ei ollut kuin ensimmäinen varajäsen kantelija A, joka oli itse ehdokkaana vaaleissa. Puhelimessa kerroin, että hän voi osallistua vaalipäivään siihen saakka kunnes alustava ääntenlaskenta alkaa. Tämän jälkeen soitin seuraavalle varajäsenelle, joka ensin ilmoitti pääsevänsä osallistumaan laskentaan, mutta myöhemmin perui työesteiden vuoksi. Tällöin soitin taas seuraavalle listalla olevalle varajäsenelle, joka lupautui tulemaan eikä ollut esteellinen.

Vaalipäivänä A useaan otteeseen toi oman näkemyksensä esille siitä, että ei ole esteellinen osallistumaan ääntenlaskentaan ja että olisin lainrikkoja, jos en suostu hänen vaatimukseensa. Kerroin hänelle omana näkemyksenäni, että minulle ei ole tuotu esille mitään siihen viittaavaa, että esteellisyyssäädöksiin olisi tullut muutoksia. Sanoin myös, että minulla ei ole mitään muuta ohjeistusta kuin postissa tullut oikeusministeriön vaaliohjekirjanen, vaalilautakunnan tehtävät. Jos tähän viralliseen ohjeistukseen ei ole luottamista, niin mihin sitten. Uskon, että se on tehty ajatuksella ja myös tarkoitettu toteutettavaksi.

Ennen ääntenlaskentaa soitin vielä keskusvaalilautakunnan sihteerille ja kysyin, onko tullut esteellisyysohjeistukseen jotain virallisia muutoksia, mutta ei ollut tullut, joten hän totesi, että voimassa olevilla ohjeilla mennään ääntenlaskentaan. Kerroin sen myös kantelija A:lle.

Vaalipäivän päätyttyä pidettiin kokous vaalilautakunnan kesken. Kysyin muilta lautakunnan jäseniltä, mitä mieltä he olivat. Toimitaanko A:n vaatimusten mukaan, vai toimitaanko oikeusministeriön ohjeiden mukaan. Päätös oli yksimielinen siitä, että A:n oli poistuttava paikalta ennen alustavaa ääntenlaskentaa. Hän jätti asiasta eriävän mielipiteensä, joka kirjattiin vaalipöytäkirjaan ja poistui paikalta. Varajäsenenä kolmantena paikalle kutsuttu otti hänen paikkansa laskennassa. Esteellisyyssäädöksen mukaisesti kukaan alustavassa ääntenlaskennassa ei ollut esteellinen. Tämän pykälän täyttämiseksi ei ollut mitään vaikeuksia.

A:n mukaan olisin painostanut häntä kyseisessä asiassa useaan otteeseen päivän aikana, ei pidä paikkaansa. Hän itse otti asian esille useaan kertaan päivän aikana, tuoden luettavaksi lehtijutun ja erinäisiä otteita lakipykälästä. Mielestäni vaalipäivänä pitäisi vaalilautakunnan jäsenten keskittyä vain ja ainoastaan vaalien sujuvuuden turvaamiseen. Ohjeistuksen ennen vaaleja pitää olla niin uskottavaa, että siihen voi luottaa eikä epärointiin ole aihetta.

Itse olen tottunut siihen, että annetuista ohjeista pidetään kiinni siihen saakka, kunnes ne virallisesti kumotaan. Näin olen tälläkin kertaa toiminut. Lainrikkojaksi en itseäni tunnista.”

### *Mynämäen keskusvaalilautakunnan sihteerin, hallintojohtajan selvitys:*

”Keskusvaalilautakunta valitsi 23.8.2012 § 36 vaalilain 14 § 2. momentin mukaisesti keskusvaalilautakunnan sihteeriksi hallintojohtajan. Keskusvaalilautakunnan tehtävänä on kouluttaa ja opastaa muita vaalityöhön osallistuvia tahoja kuten esim. vaalilautakuntien puheenjohtajia. Käytännössä koulutuksesta ja opastuksesta vastaa keskusvaalilautakunnan sihteeri.

Vaalilain 185 §:n mukaan jos vaalipiirilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnan tai vaalitoimikunnan jäsen tai vaalitoimitsija taikka muu henkilö vaalilaissa tarkoitettuna viranomaisena toimiessaan laiminlyö velvollisuutensa, häntä rangaistaan niin kuin virkamiehestä virkarikoksesta. Keskusvaalilautakunnan sihteeri on vaalilain tarkoittama vaaliviranomainen. Vaalilain 10 §:n mukaan oikeusministeriö toimii ylimpänä vaaliviranomaisena. Keskusvaalilautakunnan sihteerin virkavelvollisuuksiin kuuluu noudattaa ylimmän vaaliviranomaisen ohjeita. Keskusvaalilautakunnan sihteerin tehtäviin ei kuulu selvittää ylimmän vaaliviranomaisen ohjeiden lainmukaisuutta.

Oikeusministeriö antaa kunnille ohjeet vaalien järjestämiseen. Kunnallisvaalien 2012 vaaliohjeessa 1 (Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät) ja vaaliohjeessa 2 (Vaalilautakunnan tehtävät) on ohje hallintolain 28 §:n 2 momentin esteellisyyssäännösten noudattamisesta. Ohjeen mukaan ehdokas tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu läheinen ei esteellisenä saa osallistua alustavaan äänten laskentaan eikä olla silloin läsnä vaalilautakunnassa. Oikeusministeriö järjesti keskusvaalilautakunnille koulutustilaisuuksia ennen kunnallisvaaleja. Turussa 3.9.2012 pidetyssä tilaisuudessa vaalijohtaja ohjeisti suullisesti muistiinpanojeni mukaan, että ehdokas ei saa osallistua vaalilautakunnan alustavaan ääntenlaskentaan.

Vaaliohje 2 lähetettiin vaalilautakuntien jäsenille ja varajäsenille hyvissä ajoin ennen vaaleja. Lisäksi lähetin 9.10.2012 kaikkien vaalilautakuntien puheenjohtajille sähköpostilla muistutuksen esteellisyyssäännöksistä ja siitä, että vaalilautakunnan tulee olla päätösvaltainen koko äänestysajan ja äänten laskennan ajan. Lisäksi keskustelin vaalipäivänä puhelimitse Mynämäen eteläisen äänestysalueen ja Mynämäen pohjoisen äänestysalueen vaalilautakuntien puheenjohtajien kanssa oikeusministeriön ohjeiden noudattamisesta.

Vaalien järjestämisessä tai missään muussakaan viranomaistoiminnassa ei toimita lehtijuttujen perusteella. Kantelussa mainitulla Helsingin Sanomissa 27.9.2012 (oikea päivämäärä lienee 28.10.2012) olleella vaalijohtajan haastattelulla ei ole voinut olla merkitystä toimintaani keskusvaalilautakunnan sihteerinä.”

Kantelun ja saatujen selvitysten johdosta pyysin 6.2.2013 oikeusministeriöltä selvitystä ja lausuntoa siitä, mihin oikeudelliseen perusteeseen nojautui ministeriön vaaliohjeen (Vaaliohjeet kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät, Kunnallisvaalit 2012, s. 7) näkemys ehdokkaan ja hänen läheisensä esteellisyydestä osallistua vaalilautakunnan työskentelyyn.

#### *Oikeusministeriön selvitys ja lausunto 5.4.2013:*

“Oikeusministeriö antaa eri vaaliviranomaisille vaalikohtaisia vaaliohjeita. Ohjeet pyritään kirjoittamaan helppolukuisiksi ja tulkinnat sellaisiksi, että ohjeiden mukainen menettely kestää myös kriittisen arvioinnin esimerkiksi vaalivalituksen johdosta tuomioistuimessa. Perustuslain 121 §:n mukaisesta kuntien itsehallinnollisesta asemasta johtuu, että kantelussa tarkoitetut kuntien vaaliviranomaisille annetut vaaliohjeet eivät ole kuntien vaaliviranomaisia oikeudellisesti sitovia, vaan ovat luonteeltaan suosituksia.

Vaaliviranomaisen esteellisyyttä koskevat kysymykset aiheuttivat jo vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä epätietoisuutta joidenkin vaaliviranomaisten keskuudessa. Sen vuoksi oikeusministeriö antoi vaaliohjeissa esteellisyyssäätelyä vaaliviranomaisille ohjeita vuoden 2008 kunnallisvaaleja varten. Saatujen kokemusten perusteella ohjeita pyrittiin edelleen selkeyttämään vuoden 2012 kunnallisvaaleja varten annetuissa vaaliohjeissa (esim. vuoden 2012 kunnallisvaaleja varten annettu vaaliohje nro 1 "Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät" s. 6–7 ja vaaliohje nro 2 "Vaalilautakunnan tehtävät" s. 6–7, joissa on käsitelty esteellisyyttä ja ehdokkaan vaaliviranomaisena toimimista koskevia vaalilaissa säädettyjä rajoituksia).

Mihin oikeudelliseen perusteeseen annetut esteellisyyttä koskevat ohjeet perustuvat?

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Lainsäädännössä käsittelyn puolueettomuutta turvataan esteellisyyssäännöin. Esteellisyyttä koskevan sääntelyn tarkoituksena on yhtäältä estää, että asiaa viranomaisessa käsittelevä henkilö voisi sukulaisuussuhteen tai omien intressiensä vuoksi vaikuttaa asiaan (subjektiivinen puolueettomuus) ja toisaalta vahvistaa menettelyn neutraalisuutta ja yleistä luottamusta sen riippumattomuuteen (objektiivinen puolueettomuus). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siinä tehtävään päätökseen.<sup>1</sup>

Nykyinen vaalilaki (71411998) on säädetty vuonna 1998. Vaalilain säätämisen jälkeen käsitykset viranomaistehtävää hoitavien henkilöiden puolueettomuudelle asetettavista vaatimuksista ovat tiukentuneet. Tämän aiheutti erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomarinjäällejä koskeva linjaus, joka on vaikuttanut lainkäytön ohella myös hallintomenettelyyn. EIT:n mukaan "ei riitä, että oikeus tapahtuu; sen täytyy myös näkyä tapahtuvan".<sup>2</sup> Tämän mukaisesti ei riitä, että virkamies tai luottamushenkilö omasta mielestään toimii puolueettomasti, vaan hallintoasioiden käsittelyyn myötävaikuttavien virkamiesten tulee myös yleisön näkökulmasta menetellä siten, ettei puolueettomuutta ole aihetta epäillä.<sup>3</sup> Myös eräiden, mm. vaali- ja puoluerahoitukseen liittyvien prosessien voi katsoa vaikuttaneen samaan suuntaan.

Esteellisyystilanteiden ennalta ehkäisemiseksi vaalilaissa on rajoitettu vaaleissa ehdokkaaksi asettuvan henkilön ja ehdokasasettajan vaaliasiamiehen kelpoisuutta toimia eräissä vaaliviranomaistehtävissä.<sup>4</sup> Vaalilain mukaan keskusvaalilautakunnan jäsen tai varajäsen, joka keskusvaalilautakunnalle toimitetun ehdokashakemuksen mukaan on asetettu puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi, ei voi osallistua keskusvaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa (Vaalilaki 13 § 2 momentti). Vastaavasti vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä tai varajäsenenä (vaalilaki 15 § 2 momentti), vaalitoimitsijana (vaalilaki 17 § 4 momentti), vaaliavustajana eikä myöskään äänestäjän valitsemana avustajana (vaalilaki 73 § 4 momentti). Puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai hänen varamiehensä ei saa olla vaalipiirilautakunnan eikä kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä (vaalilaki 120 § 2 momentti ja 151 § 2 momentti). Ehdokkaan kelpoisuutta toimia vaalilautakunnassa ei vaalilaissa ole rajoitettu.

Yhtäältä vaalilain edellä mainitut esteellisyystilanteita ennalta ehkäisemään tarkoitettut säännökset vaikuttavat ehdokkaan ja vaaliasiamiehen osalta hallintolain esteellisyysääntelyä laajemmin. Vaikutukset ovat laajempia siinä mielessä, että rajoitukset estävät henkilöä osallistumasta viranomaisen jäsenenä myös sellaisten asioiden käsittelyyn, joiden osalta ehdokas tai vaaliasiamies ei hallintolain mukaan olisi esteellinen. Toisaalta vaalilain sääntely koskee merkittävästi rajatumpaa henkilöpiiriä – vain ehdokasta ja vaaliasiamiestä itseään – kuin hallintolain esteellisyysäännökset. Vaalilain edellä kuvattu sääntely voidaan rinnastaa esimerkiksi kuntalain (365/1995) 34–36 §:ssä säädettyihin vaalikelpoisuuden rajoituksiin eräissä kunnan toimielimissä.<sup>5</sup>

Hallintoa koskevat esteellisyysäännökset ovat nykyisin hallintolain 27–30 §:ssä, joissa määritellään kattavasti esteellisyden sisältö ja täsmällisesti esteellisyysäännösten soveltamisalaan kuuluva henkilöpiiri. Hallintolaissa on myös säännökset esteellisyyskysymysten ratkaisemisesta.

Hallintolain 5 §:ssä on säädetty hallintolain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Sen mukaan, jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain asemesta. Koska vaalilaissa ei edellä mainittujen esteellisyystilanteita ennalta ehkäisevien säännösten lisäksi ole hallintolaista poikkeavia säännöksiä, on vaaliohjeita kirjoitettaessa tulkittu, että hallintolain esteellisyysääntelyä on sovellettava kaikkiin vaaliviranomaisiin. Näin esteellisyysäännösten soveltamista tulkitaan myös oikeuskirjallisuudessa.<sup>6</sup>

Kysymys hallintolain esteellisyysäännösten soveltamisesta vaalilautakunnan toimintaan jäänee kuitenkin vaalilain ja sen perustelujen valossa tulkinnanvaraiseksi. Epäselvässä laintulkintatilanteessa annettiin vaalilautakunnille ohjeet siihen oikeuskäytännössä ilmaistuun oikeusperiaatteeseen tukeutuen, että jos myöhemmin ilmeni, että itsensä jäävännyt henkilö ei ollut esteellinen, aiheeton jääväminen ei sellaisenaan vaikuta päätöksen lainmukaisuuteen.<sup>7</sup>

Selvitys- ja lausuntopyynnössä mainittua vaalilautakuntien alustavaa äänenlaskentaa koskevaa tulkintaohjetta, jonka mukaan vaalilautakunnan jäsenenä oleva ehdokas ".voi olla esteellinen käsittelemään hänelle ja muillekin annettujen äänien hylkäämistä, mikäli kyse on hänen valituksi tulemisestaan", olisi käytännössä yleensä mahdoton noudattaa, koska vaalilautakunnan alustavaa äänenlaskentaa vaali-iltana välittömästi vaalipäivän äänestyksen päätyttyä osallistuva ehdokas ei siinä vaiheessa vaalien muualla tapahtuvan tuloslaskennan tilannetta tuntematta voi arvioida, onko jollakin toisen ehdokkaan hyväksi annetulla äänellä merkitystä ehdokkaan itsensä valituksi tulemisen kannalta. Päinvastoin Suomen vaalijärjestelmästä (henkilö- ja puoluevaalin yhdistelmä, jossa yksittäinen ääni annetaan samalla sekä yksittäiselle ehdokkaalle että hänet asettaneelle

2 Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus toiminnastaan vuonna 2001, s. 72.

3 Niemivuo-Keravuori, Hallintolaki, Porvoo 2003, s. 214

4 HE 48/1998 yksityiskohtaiset perustelut 12, 14, 16 ja 21 §.

5 Mäenpää (2003 s. 280) kirjoittaa "esteellisyden ennakollisista rajoituksista".

6 Tarasti: Vaali- ja puoluelainsäädäntö, Helsinki 2006. jossa sivulla 63 Tarasti toteaa, että "Esteellisyttä ja esteellisyysperusteita koskevat HallintoL 27-30 § tulevat paitsi valtion niin myös kunnan viranomaisissa KuntaL 52 §:n viittaussäännöksen perusteella sovellettaviksi."

Tarastin johtopäätös sivun 112 lopuksi on: "Siten vaaliviranomaiset ovat kaikki esteellisyysäännösten piirissä."

7 Mäenpää (2003) s. 287–288, joka viittaa ratkaisuihin KHO 4.12.1996 T 3804 ja KHO 15.3.1999 T 449.

puolueelle tai vaaliliitolle taikka yhteislistalle) johtuu, että kunnallisvaaleissa käytännössä kaikilla annetuilla äänillä on ainakin vähäinen vaikutuksensa jokaisen ehdokkaan valituksi tulemiseen taikka valitsematta jäämiseen vaalilain 89 §:ssä tarkoitettujen vertauslukujen kautta. Lausuntopyyntöissä mainittu tulkintaohje tarkoittaisi sitä, että hallintolain 28 §:ssä säädettyjä esteellisyyserusteita tulisi noudattaa vaalilautakunnan alustavassa ääntenlaskennassa ainoastaan tilanteessa, jossa kysymys on asianomaisen henkilön itsensä valituksi tulemisesta. Näin suppeaa esteellisyyssäännösten soveltamisohjetta ei sitä nimenomaisesti tukevan laintasaisen sääntelyn puuttuessa ole katsottu mahdolliseksi esittää oikeusministeriön vaaliohjeessa.

Oikeusministeriön vaaliohjeen arvioimiseksi on syytä vielä tarkastella, mistä vaalilautakunnan alustavassa ääntenlaskennassa on kysymys. Alustavasta ääntenlaskennasta on nykyisin säädetty vaalilain 78 § 2 momentissa. Vaalilautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan julistettua vaalipäivän äänestyksen päättyneeksi otetaan äänestysliput viipymättä vaaliurnasta ja lasketaan niiden lukumäärä. Samoin lasketaan niiden henkilöiden lukumäärä, jotka vaaliluetteloon tai äänioikeusrekisteriin tehtyjen merkintöjen mukaan ovat käyttäneet äänioikeuttaan vaalipäivänä. Kun äänestyslippujen lukumäärä on laskettu, vaalilautakunta tarkastaa äänestysliput. Ne äänestysliput, jotka on katsottava mitättömiksi, erotetaan eri ryhmäksi. Jäljellä olevat liput jaotellaan siten, että kunkin ehdokkaan hyväksi annetut liput ovat omana ryhmänään. Kussakin ryhmässä olevien äänestyslippujen lukumäärä lasketaan (alustava ääntenlaskenta).

Alustavan ääntenlaskennan merkitystä on aiheellista tarkastella myös tarkastuslaskennan näkökulmasta. Vaalien tuloksen tarkastuslaskennasta on säädetty vaalilain 87 §:ssä. Vaalipäivää seuraavana maanantaina kello 9 on vaalipäivän äänestyksessä annettujen äänestyslippujen tarkastuslaskennasta ja vaalien tuloksen vahvistamisesta huolehtivan viranomaisen ryhdyttävä tarkastamaan vaalipäivän äänestyksessä annettuja äänestyslippuja sekä vaalilautakuntien laskelmia. Tarkastuslaskennassa on päätettävä, mitkä äänestysliput luetaan ehdokkaiden hyväksi ja mitkä jätetään mitättöminä huomioon ottamatta. Kunkin ehdokkaan hyväksi ennakoöänestyksessä ja vaalipäivän äänestyksessä annetut hyväksytyt äänet on laskettava yhteen.

Vaalilain mainittujen säännösten perusteella tarkastuslaskennan olennaisena merkityksenä on selvittää ja korjata vaalilautakuntien laskelmiin mahdollisesti sisältyvät virheet ennen vaalien tuloksen vahvistamista. Johtopäätös on, että vaalilautakunnan alustava ääntenlaskenta on oikeudelliselta merkitykseltään vaalituloksen tarkastuslaskennan sisällöllistä valmistelua. Tarkastuslaskennan perusteella määrätään ja vahvistetaan valituskelpoisella päätöksellä vaalien tulos<sup>8</sup>

Hallintolain 27 § mukaan esteellinen luottamushenkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä. Lainkohdan soveltaminen edellyttää, että määritellään, mitä asian käsittelyllä hallintolaissa tarkoitetaan. Arvioitaessa vaalilautakunnan jäsenen mahdollista esteellisyyttä alustavassa ääntenlaskennassa merkitystä on sillä, onko pelkkä asian sisällöllinen valmistelu osa hallintolain 27 § 1 momentissa tarkoitettua asian käsittelyä. Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on ennakkoratkaisussa linjannut, että esteellinen kunnan luottamushenkilö ei saa osallistua asian valmisteluun lautakunnassa, vaikka ratkaisu kuuluisi asiassa ylemmälle toimielimelle.<sup>9</sup> Oikeuskirjallisuudessa Mäenpää on katsonut, että hallintolain 27 §:ää sovellettaessa käsittely on ymmärrettävä laajasti niin, että siihen kuuluu päätöksen tekemisen lisäksi päätöksen esittely ja asian ratkaisuun välittömästi liittyvä sisällöllinen valmistelu.<sup>10</sup> Käsittelykielto koskee kaikkia ratkaisun vaiheita (vireillepano, valmistelu, päätöksenteko, täytäntöönpano) ja kaikkia toimia, jotka voivat jollakin tavalla vaikuttaa tehtävän päätöksen sisältöön.<sup>11</sup> Tämän mukaisesti esteellisyyttä on arvioitava samalla tavalla yhtäältä vaalilautakunnan alustavassa ääntenlaskennassa (valmistelu) kuin toisaalta keskusvaalilautakunnan tai vaalipiirilautakunnan suorittamassa äänten tarkastuslaskennassa (asiasta päättäminen).

8 Oikeusministeriön kunnan vaalilautakunnille alustavaa laskentaa koskeva ohje on vakiintuneesti ollut: "Milloin äänestyslippuja tarkastettaessa ei ole täysin selvää, että äänestyslippu voidaan lukea jonkin ehdokkaan hyväksi, se tulee sijoittaa mitättömäksi ehdotettavien äänestyslippujen joukkoon. Tämä mahdollistaa sen, että vaalipiirilautakunta [kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunta] saa käsiteltäväkseen ja ratkaistavakseen kaikki mitättömäksi ehdotetut tai muuten epäselvät äänestysliput" Ks. vuoden 2003 eduskuntavaaleja varten vahvistettu vaaliohje 2 "Vaalilautakunnan tehtävät" s. 27 ja vuoden 2012 kunnallisvaaleja varten vahvistetun vaaliohje 2:n "Vaalilautakunnan tehtävät" s. 38.

Oikeuskirjallisuudessa Tarasti (2006 s. 270) on kuitenkin päätenyt oikeusministeriön ohjeista poikkeavalle kannalle arvioidessaan, että vaalilautakunnan kannanotoilla ei ole kovin suurta merkitystä, sillä vaalipiirilautakunta muissa kuin kunnallisvaaleissa ja kunnan keskusvaalilautakunta kunnallisvaaleissa tekee asiassa lopullisen ratkaisun olematta mitenkään sidottu siihen, mitä mieltä vaalilautakunta asiassa on ollut.

9 KHO 1981 II 26. Esteellisiä luottamushenkilöitä oli osallistunut kunnanhallituksessa sopimuksen valmisteluun. KHO kumosi valtuuston päätöksen, koska asian valmistelu oli tapahtunut virheellisessä järjestyksessä.

10 Mäenpää 2003 s. 288

11 Harjula-Prättälä: Kuntalaki, tausta ja tulkintat, Helsinki 2007, s. 446, jonka mukaan toimielimen sihteerinä tai pöytäkirjanpitäjänä toimiminen on oikeuskäytännön mukaan asian käsittelyä, johon esteellinen henkilö ei saa osallistua.

Hallintolain esteellisyssäännösten kohteena on aina käsittelyyn osallistuva virkamies. Hallintolaissa ei säädetä siitä, ketkä ovat esteellisiä, vaan siitä, mitkä seikat yksittäistapauksessa voivat vaarantaa virkamiehen puolueettomuuden esteellisyden perustavalla tavalla. Hallintolain 28 §:n I momentin perusteella viranomainen on esteellinen, jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen tai jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen läheiselleen. Läheisten melko laaja henkilöpiiri on tyhjentävästi määritelty hallintolain 28 § 2 momentissa.<sup>12</sup>

Esteellisyyttä arvioitaessa on olennaista sen arvioiminen, onko vaaliviranomainen käsiteltävään asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, joka voi vaarantaa hänen puolueettomuutensa. Vaaleissa ehdokkaaksi asetunut henkilö on vaalien tulosta vahvistettaessa asianosaisen asemassa. Johtopäätös edellä esitetyn perusteella on se, että ehdokas ja hänen hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu läheisensä ovat esteellisiä myös sisällöllisen valmistelun aikana laskettaessa vaalien alustavaa tulosta vaalilautakunnassa. Kysymykseen voisi asianosais- tai intressijäävin ohella tulla myös esimerkiksi hallintolain 28 § 1 momentin 4) kohdassa tarkoitettu niin sanottu palvelussuhdejäävi ("jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianomaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa") taikka 7) kohdassa tarkoitettu yleislausekkeeseen perustuva esteellisyys ("... jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu").

#### Muuta

Helsingin hallinto-oikeus on 15.2.2013 päätöksellä 13/0124/2 määrännyt kunnallisvaalit uusittavaksi Sipoon kunnassa. Päätös liittyy keskeisesti esteellisyyteen kunnan eri vaaliviranomaisissa. Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Vaasan hallinto-oikeus on 25.3.2013 päätöksellä 13/0130/3 hylännyt Lapuan kaupungin kunnallisvaaleista tehdyn valituksen. Päätöksen perusteluissa hallinto-oikeus on arvioinut vaalilautakunnan jäsenen esteellisyyttä toisin kuin Helsingin hallinto-oikeus Sipoon kunnallisvaaleja koskevassa ratkaisussa. Vaasan hallinto-oikeuden päätös ei ole tätä selvitystä annettaessa lainvoimainen.

Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa ja Oulun hallinto-oikeudessa on vireillä kunnallisvaaleja koskevia valituksia.

#### Lausunto

Oikeusministeriö toteaa, että oikeusministeriön vuoden 2012 kunnallisvaaleja varten antamissa vaaliohjeissa esteellisyyttä koskeva ohjeistus perustuu edellä esitetyn perustein laintulkintaan, jonka mukaan hallintolakia olisi sellaisenaan sovellettava kuntien vaalilautakunnissa. Kantelussa tarkoitetut Mynämäen vaalilautakuntien esteellisyyttä koskevat ratkaisut ovat siten olleet oikeusministeriön antamien vaaliohjeiden mukaisia.

Kysymys vaaliviranomaisten esteellisyydestä on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi. Sitten kun vuoden 2012 kunnallisvaaleja koskevat vaalivalitukset on lainvoimaisesti ratkaistu, oikeusministeriössä arvioidaan, tuleeko lainsäädäntöä selkiyttää vaaliviranomaisen esteellisyyden osalta. Tässä vaiheessa arvioituna on tärkeää, että varmistutaan jatkossa siitä, että tilanne on riittävän selkeä. Ministeriössä selvitetään parhaillaan eri vaihtoehtoja tämän tavoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Lähtökohtana arvioinnissa on, että vaalijärjestelmän uskottavuuden kannalta on tärkeää, että vaalilautakuntien toiminta on puolueetonta ja myös kansalaisten asiaa arvioidessa näyttää puolueettomalta."

*Kantelijat, A ja B, lisäkirjeessään 19.3.2013 totesivat muun ohella että oikeusministeriön uudet ohjeet ja niiden mukainen laintulkinta sotkivat Suomessa vuosikymmeniä hyvin toimineen vaalijärjestelmän perustan ja heikensivät alustavan vaalilaskennan aiemmin turvaamaa vaalien uskottavuutta ja luotettavuutta. Kun otettiin huomioon lainsäädäntöjärjestys, vaalilain perustelut ja säännökset sekä vuosikymmeniä noudatetun laintulkinnan lainmukaisuus, oikeusministeriön vaaliohjeet oli katsottava lainvastaiseksi. Lisäkirjeen liitteenä oli A:n muistio.*

<sup>12</sup> Hallintolain 28 § 1 momentissa määritellään kuusi esteellisyyserustetta, joita täydentää seitsemäntenä puolueettomuuden vaarantumista muusta [kuin lainkohdassa mainitusta] erityisestä syystä koskeva yleislauseke.

## 3.1

## Oikeusohjeet

*Perustuslaki*

Vaali- ja osallistumisoikeudet turvataan perustuslain 14 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

*Kuntalaki*

Kuntalain 9 §:n mukaan valtuuston jäsenet ja varajäsenet (valtuutetut ja varavaltuutetut) valitaan kunnallisvaaleissa vaalivuotta seuraaviksi neljäksi kalenterivuodeksi. Kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisinä. Kunnallisvaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa.

*Vaalilaki*

Vaalilain 1 §:n 1 momentin mukaan siinä säädetään, sen lisäksi mitä perustuslaissa ja kuntalaissa vaaleista säädetään, miten toimitetaan eduskuntavaalit, presidentinvaali, kunnallisvaalit ja europarlamenttivaalit.

Vaalilain I osa sisältää vaaleja koskevat yhteiset säännökset. Tällaisia ovat muun ohessa vaaliviranomaisia, ennakkoäänestystä, vaalipäivän äänestystä sekä vaalien tuloksen laskentaa ja vahvistamista koskevat säännökset. Vaalilain II osa sisältää vaalikohtaiset säännökset. Vaalilain 11 luku koskee kunnallisvaaleja.

Vaalilain 2 luvussa säädetään vaaliviranomaisista ja niiden työskentelystä. Vaalilain 10 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostossa oikeusministeriö toimii ylimpänä vaaliviranomaisena. Lain 13 ja 14 §:ssä säädetään kunnan keskusvaalilautakunnasta ja sen työskentelystä sekä lain 15 ja 16 §:ssä vaalilautakunnista ja vaalitoimikunnista sekä niiden työskentelystä.

Vaalilain 15 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen on hyvissä ajoin ennen vaaleja asetettava kutakin äänestysaluetta varten vaalilautakunta, johon kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä, joita on kuitenkin oltava vähintään kolme sekä laitoksessa toimitettavaa ennakkoäänestystä ja kotiaäänestystä varten yksi tai useampi vaalitoimikunta, joihin kuhunkin kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja yksi muu jäsen sekä tarpeellinen määrä varajäseniä, joita on kuitenkin oltava vähintään kolme.

Pykälän 2 momentin mukaan sekä vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan jäsenten että niiden varajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa asianomaisessa vaalipiirissä edellisissä eduskuntavaaleissa ehdokkaita asettaneita puolueräkisteriin merkittyjä puolueita. Kunnallisvaaleissa jäsenten ja varajäsenten tulee kuitenkin vastaavasti edustaa kunnassa edellisissä kunnallisvaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Vaalilautakunnan varajäsenet ja vaalitoimikunnan varajäsenet laitoksissa toimitettavaa ennakkoäänestystä varten on asetettava siihen järjestykseen, jossa he tulevat jäsenten sijaan. Vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä eikä varajäsenenä.

Vaalilain esitöiden (HE 48/1998 vp) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan uutena vaalitoimikuntaa yleisesti koskevana säännöksenä sisältyy pykälään säännös siitä, että asianomaisissa vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä eikä

varajäsenenä. Vaalilautakunnan jäseniin ja varajäseniin kiello ei ulotu. On katsottu, että vaalilautakuntiin saattaa 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. Vaaliviranomaisia koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseksi esityksessä on ehdotettu myös vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan osalta, että sekä jäsenten että varajäsenten tulisi mahdollisuuksien mukaan edustaa kunnassa edellisissä vastaavissa vaaleissa ehdokkaita asettaneita puolueita ja äänestäjäryhmiä.

Vaalilain 103 §:n 1 momentin mukaan jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asianomaisessa vaalipiirissä tai kunnassa taikka europarlamenttivaaleissa koko maassa, jollei vaalien tulos ole oikaistavissa.

#### *Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 26.6.2013 (KHO 2013:112)*

Korkein hallinto-oikeus arvioi päätöksessään vuoden 2012 kunnallisvaalien lainmukaisuutta, kun Sipoossa kunnallisvaalien alustavaan ääntenlaskentaan oli vaalilautakunnassa osallistunut jäseniä ja varajäseniä, jotka olivat tai joiden sukulaiset olivat olleet vaaleissa ehdokkaina. Myös keskusvaalilautakunnassa oli äänten tarkastuslaskentaan osallistunut henkilö, jonka puoliso oli ehdokkaana. Korkein hallinto-oikeus kumosi Sipoon kunnanhallituksen valituksesta Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen määrätä vaalit uusittavaksi.

Korkein hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluissa kohdassa 3.3 Vaalilautakunnan toiminta seuraavan:

“Asiassa on riidatonta, että Sipoon eräiden vaalilautakuntien toimintaan on osallistunut jäseniä, jotka ovat itse olleet tai jonka läheinen on ollut ehdokkaana kunnallisvaaleissa 2012.

Vaalilain 15 §:n 1 momentista ilmenee, että vaalilaissa ei ole asetettu estettä sille, että vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö olisi jäsenenä tai varajäsenenä vaalilautakunnassa. Kun siinä toisaalta on nimenomaan todettu, että tällainen henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä eikä varajäsenenä, voidaan päinvastoin arvioida, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut asettaa estettä ehdokkaan toimimiselle vaalilautakunnassa.

Edellä mainittu ilmenee myös hallituksen esityksestä (HE 48/1998 vp), jonka mukaan vaalitoimikuntaa koskeva kiello ei ulottuisi vaalilautakuntaan. Hallituksen esityksessä painottuvat tarve saada vaalilautakuntiin riittävän taidokasta ja kokenutta henkilöstöä sekä eri puolueista ja äänestäjäryhmistä valittujen edustajien välinen keskinäinen valvonta. Tässä yhteydessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että toisin kuin vaalilautakuntien osalta, vaalilaissa on keskusvaalilautakunnan osalta todettu nimenomaan, että vaaleissa ehdokkaana oleva ei voi osallistua keskusvaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa.

On aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että vaalilaki on säädetty ennen nyt voimassa olevaa hallintolakia. Hallintolain esteellisyyttä koskevan sääntelyn ulottuvuus on jossain määrin kattavampaa kuin sääntelyn ulottuvuus aikaisemmin voimassa olleessa hallintomenettelylaissa, kuten ilmenee päätöksen perustelujen kohdassa 3.2.

Toisaalta hallintolaki on ollut voimassa lähes 10 vuotta ilman, että vaalilakiin olisi tehty muutoksia sen johdosta. Vaalilaista on 4.4.2013 annettu eduskunnalle muutosehdotus (HE 27/2013 vp), jossa ehdotetaan tehtäväksi vaalilakiin joukko pienehköjä teknisluonteisia tarkistuksia. Ne eivät koske nyt esillä olevaa oikeuskysymystä.

Oikeusministeriö on vaaliohjeessaan 18.6.2012 vaalilautakuntien tehtävistä todennut (s. 7) muun ohessa: “Esteellisyytilanteiden välttämiseksi vaalilaissa on rajoitettu ehdokkaan



kelpoisuutta toimia eräissä vaaliviranomaisen tehtävissä, mutta ei kuitenkaan vaalilautakunnassa. Sen vuoksi kuntalain ja hallintolain esteellisyyssäännöksiä on tarvittaessa sovellettava, mikäli ehdokas on vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen. Siten esimerkiksi ehdokas tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitetun läheisensä ei esteellisenä saa osallistua vaalilautakunnassa alustavaan ääntenlaskentaan eikä olla silloin läsnä vaalilautakunnassa, koska vaalilautakunta tarkastaessaan äänestysliput päättää ehdotuksestaan kunkin ehdokkaan hyväksi luettavista ja mitättömistä äänestyslipuista."

Oikeusministeriön ohjeessa vaalilautakuntien tehtävistä on alaviitteessä mainittu vaalilain hallituksen esityksestä (HE 48/1998 vp) kohta, jonka mukaan erityisesti pienemmissä kunnissa vaalilautakuntiin saattaisi olla vaikeaa löytää riittävän taidokasta ja kokenutta henkilöstöä, jos ehdokkaita ei tarvittaessa voitaisi käyttää jäsenenä tai varajäsenenä. Lisäksi alaviitteessä mainitaan hallituksen esityksestä vaalilautakunnissa toimiva keskinäinen valvonta.

Oikeusministeriön ohjeiden perusteella ehdokkaina olevien vaalilautakunnan jäsenten ja varajäsenten esteellisyys on tulkinnanvarainen kysymys. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että asiaa on arvioitava eri näkökannoilta ottaen myös huomioon, että vaaleja koskevien menettelysäännösten tavoitteena on turvata se, että äänestäjien tahto tulee esille. Punnintaan vaikuttaa myös se, että vaalilautakuntien kokoonpanossa on otettava huomioon poliittinen edustavuus.

Esteellisyyssääntely koskee ennen muuta sellaisia asian käsittelyyn liittyviä toimia, jotka vaikuttavat asian ratkaisuun. Läsnäolokiellon tavoitteena on estää se, että esteellinen henkilö vaikuttaisi läsnäolollaan muiden jäsenten kannanottoihin.

Esteellisyyssäännöksillä pyritään turvaamaan hallintoasioiden käsittelyn puolueettomuutta ja luottamusta päätöksenteon moitteettomuuteen. Käsittelyllä tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka voivat jollakin tavoin vaikuttaa asiassa tehtävän päätöksen sisältöön. Käsittelyä on asian ratkaiseminen samoin kuin osallistuminen päätöksentekoon. Käsittelyä on myös asian valmistelu päätöksentekoa varten. Hallintolain mukaan esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vaaleissa esteellisyyttä on tarkasteltava erityisesti vaalien luotettavuuden ja vaalien tulokseen vaikuttamisen kannalta.

Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa on katsottu, että vaalilautakunnan jäsen osallistuu keskusvaalilautakuntaa varten tehtävää ehdotusta koskevaan päätöksentekoon, kun kysymys on äänestyslippujen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Vaalilautakunnan asema ja tehtävät suhteessa keskusvaalilautakuntaan eivät kuitenkaan ole suoraan rinnastettavissa tavanomaiseen päätöksentekoon hallinnossa. Vaalilautakunta lajittelee tarkkojen ohjeiden mukaan äänestysliput. Vaalilautakunnan suorittama ääntenlaskenta on alustava. Vaalilautakunta ei ole sillä tavoin valmisteleva toimieliin suhteessa keskusvaalilautakuntaan, että mahdolliset virheet sen toiminnassa aiheuttaisivat suoraan sen, että keskusvaalilautakunnan päätös olisi niiden perusteella syntynyt virheellisessä järjestyksessä tai olisi lainvastainen.

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 ääntenlaskennassa samanlaista merkitystä kuin päätöksenteon valmistelussa tai päätöksenteossa muutoin.

Edellä mainituilla perusteilla ja kun otetaan huomioon vaalilautakunnan asema ja sille vaalilaissa säädetty tehtävät sekä vielä se, että äänestäneiden ja äänestyslippujen määrän välillä ei ole ristiriitaa, se, että vaalilautakunnassa oli toiminut ehdokkaina olleita henkilöitä ja heidän läheisiään, ei muodosta vaalilain 103 §:n 1 momentissa tarkoitettua lainvastaisuutta."

## 3.2

### Vaaliviranomaisten menettelyn arviointi

#### 3.2.1

##### Ylimmän vaaliviranomaisen menettely

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Vaalilain 10 §:n mukaan valtioneuvostossa oikeusministeriö toimii ylimpänä vaaliviranomaisena.

Oikeusministeriö ylimpänä vaaliviranomaisena antoi 18.6.2012 ”Vaaliohjeet vuonna 2012 toimitettavia kunnallisvaaleja varten”. ”Vaaliohjeet 2 Vaalilautakunnan tehtävät” ohjeen sivulla 6–7 selostetaan esteellisyyssäätelyä seuraavasti

”Esteellisyys tarkoittaa tilannetta, jossa käsittelyn puolueettomuus saattaa vaarantua asiaa viranomaisessa käsittelevän henkilön ja käsiteltävän asian tai sen asianosaisen välisen suhteen vuoksi. Vaalilautakunnan jäsenen esteellisyydestä on voimassa, mitä kuntalain 52 §:ssä ja hallintolain (434/2002) 27–30 §:ssä säädetään.

Esteellinen henkilö ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä asiaa käsiteltäessä. Esteellisen henkilön on esisijaisesti itse ilmoitettava esteellisyydestään. Monijäsenisen toimielimen jäsenen esteellisyydestä päättää asianomainen toimielin. Yleisen luottamuksen turvaamiseksi vaalijärjestelyjen puolueettomuuteen esteellisyystilanne on otettava huomioon silloinkin, kun esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai päätökseen. Esteellisen henkilön osallistuminen asian käsittelyyn on menettelyvirhe, joka saattaa johtaa esteellisen luottamushenkilön virkavastuuseen. Esteellisen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön henkilö.<sup>2</sup>

Esteellisyystilanteiden välttämiseksi vaalilaissa on rajoitettu ehdokkaan kelpoisuutta toimia eräissä vaaliviranomaisen tehtävissä, mutta ei kuitenkaan vaalilautakunnassa. Sen vuoksi kuntalain ja hallintolain esteellisyyssäännöksiä on tarvittaessa sovellettava, mikäli ehdokas on vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen. Siten esimerkiksi ehdokas tai hänen hallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettu läheisensä ei esteellisenä saa osallistua vaalilautakunnassa alustavaan äänenlaskentaan eikä olla silloin läsnä vaalilautakunnassa, koska vaalilautakunta tarkastaessaan äänestysliput päättää ehdotuksestaan kunkin ehdokkaan hyväksi luettavista ja mitättömistä äänestyslipuista.”<sup>3</sup>

Vaalilain 15 §:ssä säädetään vaalilautakunnasta ja vaalitoimikunnasta. Pykälän mukaan kutakin äänestysaluetta varten on vaalilautakunta ja laitoksessa toimitettavaa ennakkoäänestystä ja kotiäänestystä varten on yksi tai useampi vaalitoimikunta. Sekä vaalilautakunnan että vaalitoimikunnan jäsenten ja varajäsenten tulee edustaa kunnassa edellisissä vaaleissa ehdokkaiksi asettaneita äänestäjäryhmiä. Edelleen pykälän mukaan vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsen eikä varajäsen.

Vaalilain esitöissä (HE 48/1998 vp) 15 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että uutena vaalitoimikuntaa yleisesti koskevana säännöksenä sisältyy pykälään säännös siitä, että asianomaisissa vaaleissa ehdokkaana oleva henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsenenä eikä varajäsenenä. Vaalilautakunnan jäseniin ja varajäseniin kiello ei ulotu. On katsottu, että vaalilautakuntiin saattaa olla vaikeaa löytää riittävän taidokasta ja kokenutta henkilöstöä, jos ehdokkaita ei tarvittaessa voitaisi käyttää jäsenenä tai varajäsenenä. Lisäksi vaalilautakunnissa toimii käytännössä luonnostaan tietty eri puolueista tai äänestäjäryhmistä valittujen välinen keskinäinen valvonta. Vaaliviranomaisia koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseksi esityksessä on ehdotettu myös vaalilautakunnan ja vaalitoimikunnan osalta, että sekä jäsenten että varajäsenten tulisi mahdollisuuksien mukaan edustaa kunnassa edellisissä vastaavissa vaaleissa ehdokkaita asettaneita puolueita ja äänestäjäryhmiä.

<sup>2</sup> Alaviitteessä todetaan, että hallintolain 30 §:n mukaan esteellinen saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian sillä edellytyksellä, että esteellisyys ei voi vaikuttaa ratkaisuun. Asian kiireellisyyttä ei kuitenkaan voida pitää riittävän perusteena sille, että esteellinen voisi käsitellä asian silloinkin, kun esteellisyys saattaisi vaikuttaa asian ratkaisuun (HE 72/2002 vp).

<sup>3</sup> Alaviitteessä viitataan hallituksen esityksen (HE 48/1998 vp) kohtaan, jonka mukaan erityisesti pienemmissä kunnissa vaalilautakuntiin saattaisi olla vaikeaa löytää riittävän taidokasta ja kokenutta henkilöstöä, jos ehdokkaita ei tarvittaessa voitaisi käyttää jäsenenä tai varajäsenenä. Lisäksi vaalilautakunnissa toimii käytännössä luonnostaan tietty eri puolueista ja äänestäjäryhmistä valittujen keskinäinen valvonta.

Korkein hallinto-oikeus arvioidessaan Sipoon kunnallisvaalien lainmukaisuutta vaalilautakunnan jäsenten esteellisyyttä koskevan valitusperusteen osalta viittasi vaalilain 15 §:n säännökseen ja totesi, että siinä ei ole asetettu estettä sille, että vaaleissa oleva henkilö olisi jäsen tai varajäsen vaalilautakunnassa. Kun säännöksessä on nimenomaan todettu, että tällainen henkilö ei voi olla vaalitoimikunnan jäsen eikä varajäsen, voidaan arvioida, että lainsäätäjän tarkoituksena ei ole ollut asettaa estettä ehdokkaan toimimiselle vaalilautakunnassa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan edellä mainittu ilmenee myös lain esitöistä, joiden mukaan vaalitoimikuntaa koskeva kieltö ei ulotu vaalilautakuntaan.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että hallintolaki on ollut voimassa lähes 10 vuotta ilman, että vaalilakiin olisi tehty muutoksia sen johdosta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan oikeusministeriön ohjeiden perusteella ehdokkaina olevien vaalilautakunnan jäsenten ja varajäsenten esteellisyys on tulkinnanvarainen kysymys.

Johtopäätöksensä arvioinnissa korkein hallinto-oikeus totesi, 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 ääntenlaskennassa samanlaista merkitystä kuin päätöksenteon valmistelussa tai päätöksenteossa muutoin. Näillä perusteilla ja kun vielä otettiin huomioon vaalilautakunnan asema, sille laissa säädetyt tehtävät sekä vielä se, ettei äänestäneiden ja äänestysmäärien välillä ollut ristiriitaa, korkeimman hallinto-oikeuden mukaan se, että vaalilautakunnassa oli toiminut ehdokkaina olleita henkilöitä ja heidän läheisiään ei muodostanut vaalilaissa tarkoitettua lainvastaisuutta.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka on päätöksessään 5.11.2008 (dnro 681/1/2008) arvioinut vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä. Vaaleja koskevan lainsäädännön asiantuntija hallintoneuvos Lauri Tarasti totesi oikeuskanslerin pyynnöstä antamassaan kirjallisessa lausunnossa vaalilainsäädännön erityispiirteinä muun muassa sen, että säädäntö on poikkeuksellisen tarkkaa ja lailla katsotaan tarpeelliseksi säätää vähäisetkin yksityiskohdat (esim. äänestyslippujen koko ja väri). Tarastin mukaan tarkoituksena on välttää mahdollisuudet hallituksen vaaleja koskevin päätöksiin ja hallinnollisiin määräyksiin vaikuttaa vaalien tulokseen. Tarasti korosti, että se periaate, että hallituksella ei millään tavalla ole mahdollisuutta lain kautta vaikuttaa vaalien tulokseen, on demokratian kanalta tärkeä.

Oikeusministeriö ylimpänä vaaliviranomaisena oli kesällä 2012 antanut vaaliviranomaisille lokakuussa 2012 toimitettavia kunnallisvaaleja varten vaaliohjeet. Näissä ohjeissa ministeriö ilmaisi vaalilautakuntien jäsenten esteellisyydestä näkemyksen, jonka perusteella korkein hallinto-oikeus totesi asian olevan tulkinnallinen. Vaalilain (714/1998) vaalilautakuntaa koskevat säännökset säädettiin ennen 1.1.2004 voimaan tullutta hallintolakia, jonka 27–30 §:ssä säädetään esteellisyydestä. Kuten korkein hallinto-oikeus totesi, hallintolaki oli näihin ministeriön ohjeisiin asti ollut voimassa jo liki kymmenen vuotta ilman, että vaalilakiin olisi tehty muutoksia sen johdosta. Kuitenkin ministeriö juuri ennen kunnallisvaaleja antoi Suomessa tuolloin olleelle 320 kunnan keskusvaalilautakunnalle ja noin 2 300 vaalilautakunnalle ohjeen, joka poikkesi vaalilain 15 §:n sanamuodon ja sen esitöiden mukaisesta aiemmasta tulkinnasta.

Oikeusministeriön esteellisyyttä koskeva näkemys poikkesi myös Kuntaliiton kunnan- ja kaupunginhallituksille lähetetyssä yleiskirjeessä 17.4.2012 esitetystä tulkinnasta, jonka mukaan ehdokkuus ei ole este olla vaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä. Syksyllä 2012 sanomalehdissä julkaistujen artikkeleiden perusteella ristiriitaiset ohjeet aiheuttivat ongelmia kunnissa, koska ohjeita tulkittiin eri tavoin. Joissain kunnissa vaalilautakuntien jäsenet oli jo valittu siinä vaiheessa, kun oikeusministeriön ohje saatiin. Myös hallinto-oikeuksiin tehtiin vaalivalituksia, joissa keskusvaalilautakuntien päätökset kunnallisvaalien tuloksesta vaadittiin kumottavaksi esteellisyyden perusteella.

Oikeusministeriön vaaliohje on poikennut korkeimman hallinto-oikeuden sittemmin omaksumasta tulkinnasta. Toisaalta oikeusministeriön vaaliohjeessa esitetyn tulkinnan tueksi on sinänsä ollut esitettävissä oikeudellisia perusteita, kuten Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisu vaalien määräämisestä uusittavaksi osoittaa. En kuitenkaan pidä asianmukaisena sitä, että oikeusministeriö ilman laajempaa asian selvittämistä antoi pelkästään omaan uuteen tulkintaansa nojautuvan esteellisyyttä koskevan ohjeen. Totean, että vaalilainsäädännön erityispiirteinä on sen poikkeuksellisen tarkkuus. Lailla katsotaan tarpeelliseksi säätää vähäisetkin yksityiskohdat. Tarkoituksena on välttää mahdollisuudet hallituksen vaaleja koskevin päätöksiin ja hallinnollisin määräyksiin vaikuttaa vaalien tulokseen. Mielestäni hallintolain esteellisyyttä koskevien säännösten vaikutus vaalilainsäädäntöön ja vaaliviranomaisten toimintaan olisi tullut erikseen selvittää sellaisena ajankohtana, jolloin ei ollut lähestyviä vaaleja. Tähän olisi ollut aikaa hallintolain säätämisen jälkeen lähes 10 vuotta. Oikeusministeriön menettely on aiheuttanut epäselvyyttä ja haitannut vuoden 2012 kunnallisvaalien sujuvaa toimittamista.

### 3.2.2

#### Mynämäen kunnan vaaliviranomaisen menettely

Kuten edellä olen todennut, kunnat saivat kunnallisvaaleja 2012 varten Kuntaliitolta ja oikeusministeriöltä ohjeet, joissa ilmaistiin erilaiset näkemykset vaaleissa ehdokkaina olleiden henkilöiden tai heidän läheistensä esteellisyydestä työskennellä vaalilautakunnassa. Mynämäen kunnan keskusvaalilautakunnan sihteeri, hallintojohtaja vetosi selvityksessään oikeusministeriön ylimpänä vaaliviranomaisena antamaan ohjeeseen ja ministeriön syyskuussa 2012 järjestämään koulutustilaisuuteen, jossa toistettiin ohjeen esteellisyyttä koskeva tulkinta, jonka mukaan ehdokas ei saa vaalilautakunnassa osallistua alustavaan ääntenlaskentaan eikä olla silloin läsnä. Kunnassa toimittiin tämän ohjeistuksen mukaisesti ja myös kunnan pohjoisen ja eteläisen äänestysalueen puheenjohtajat noudattivat annettua ohjetta.

Helsingin hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 15.2.2013 Sipoon kunnallisvaalit esteellisyyden perusteella. Korkein hallinto-oikeus kumosi päätöksellään 20.6.2013 hallinto-oikeuden päätöksen.

Vaasan hallinto-oikeus totesi puolestaan päätöksessään 25.3.2013, että esteellisyyssäännöksiä voitiin soveltaa vain rajoitetusti vaalilautakuntien toimintaan. Hallinto-oikeus katsoi, että ehdokkaana oleminen ei lähtökohtaisesti miltään osin muodosta esteellisyyssperustetta. Lapuan vaalilautakunnan jäsenet olivat kuitenkin katsoneet itsensä esteelliseksi ja heidän tilalleen oli tullut varajäsen. Hallinto-oikeuden mukaan oikeuskäytännössä (KHO 3804/1996) oli todettu, että päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä sen vuoksi, että jotkut olivat katsoneet itsensä esteelliseksi perusteella, joka sittemmin oli osoittautunut virheelliseksi. Muun ohella näillä perusteilla hallinto-oikeus katsoi, ettei vaalilautakunnan menettely ollut virheellinen ja hylkäsi keskusvaalilautakunnan päätöksestä tehdyn valituksen.

Korkeimman hallinto-oikeuden Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä tehtyyn valitukseen antaman päätöksen 20.6.2013 taltio 2104 mukaan Lapuan keskusvaalilautakunnan kunnallisvaalien tuloksen vahvistamista koskeva päätös ei ollut lainvastainen sillä valituksessa esitetyllä perusteella, että jäsenet ja varajäsenet eivät välttämättä ole kyseessä olevassa tosiasiallisessa tilanteessa kattavasti edustaneet edellisissä kunnallisvaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Korkein hallinto-oikeus ei tämän vuoksi muuttanut hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

Käsitykseni mukaan Mynämäen kunnan keskusvaalilautakunnan sihteerillä sekä Mynämäen pohjoisen ja eteläisen äänestysalueiden puheenjohtajilla oli ollut tässä tulkinnanvaraisessa tilanteessa perusteltu syy luottaa vaalilain mukaan ylimmän vaaliviranomaisen, oikeusministeriön, antamaan esteellisyyttä koskevaan ohjeeseen ja toimia sen mukaisesti.

Oikeuskäytännön perusteella kunnan keskusvaalilautakunnan päätös ei ollut syntynyt virheellisessä järjestyksessä sillä perusteella, että vaalilautakunnassa jäsen oli ilman laillista perustetta pitänyt itseään esteellisenä eikä sillä perusteella, että kyseessä olevassa tosiasiallisessa tilanteessa vaalilautakunnan jäsenet eivät kattavasti edustaneet edellisissä kunnallisvaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä.

Edellä todetun perusteella katson, ettei Mynämäen kunnan vaaliviranomaisten menettely anna puoleltani aihetta toimenpiteisiin.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan oikeusministeriön tietoon edellä kohdassa 3.2.1 esittämäni arvostelun sen menettelystä. Esitän oikeusministeriön harkittavaksi lainsäädännön tarkistamista siten, että vaaliviranomaisten esteellisyyttä koskevat kysymykset olisivat yksiselitteisen selviä.

Tässä tarkoituksessa lähetän oikeusministeriölle jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 30.5.2014 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.