

13.8.2018

EOAK/530/2018

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola

VARTIJAN VELVOLLISUUS TODISTAA VANGIN HENKILÖLLISYYS VAALITOIMITSIJOILLE

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Käyrän vankilan vartijoiden menettelyä presidentinvaalien yhteydessä. Kantelija olisi halunnut äänestää vankilassa, mutta hänellä ei ollut henkilöllisyystodistusta, jota vaalitoimitsijat pyysivät. Kantelija pyysi vartijoita todistamaan henkilöllisyytensä, mutta vartijat olivat kieltäytyneet. Kantelija kysyi kantelussaan, pitääkö vartijoiden tulla tarvittaessa vahvistamaan sellaisen vangin henkilöllisyys, jolla ei ole henkilöllisyystodistusta. Kantelija kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaan turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunto. Keskushallintoyksikkö oli pyytänyt asiassa Käyrän vankilan selvityksen sekä Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunnon kantelussa esitetyistä näkökohdista. Käyrän vankilan selvitykseen oli liitetty Auran vaalitoimikunnan puheenjohtajan asiassa antama kirjallinen lausunto.

Keskushallintoyksikön lausunnossa todetaan seuraavaa.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan 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.

Vankeuslain 1 luvun 3 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja ja vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään.

Vaalilain 46 §:ssä säädetään ennakoäänestysoikeudesta. Pykälän 2 momentin mukaan äänioikeutettu, joka on otettu rangaistuslaitokseen, saa äänestää ennakolta kyseisessä laitoksessa. Vaalilain 57 §:n 2 momentin mukaan äänestäjä on velvollinen esittämään vaalitoimitsijalle tai vaalitoimikunnalle selvityksen henkilöllisyydestään.

Sekä Käyrän vankilan että Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunnossa viitataan oikeusministeriön vaaliohjeeseen vuonna 2018 toimitettavaa presidentinvaalia varten. Vaaliohjeen kohdan 4.3 mukaan ilmoittautuessaan äänestämään äänestäjä on velvollinen esittämään vaalitoimikunnalle selvityksen henkilöllisyydestään. Säännönmukaisessa tapauksessa äänestäjän tulee esittää vaalitoimikunnalle asiakirja, joka todistaa äänestäjän henkilöllisyyden (henkilöllisyystodistus). Tällaista asiakirjaa äänestäjältä ei

kuitenkaan ole ehdottomasti vaadittava, jos hänen henkilöllisyytensä muutoinkin on varmasti todettavissa, esimerkiksi silloin, jos vaalitoimikunta tuntee äänestäjän. Edelleen vaaliohjeessa todetaan, että äänestäjä voi todistaa henkilöllisyytensä voimassa olevalla poliisin antamalla henkilökortilla, passilla, ajokortilla tai kuvallisella Kela-kortilla. Äänioikeutetuille postitse lähetetyssä ilmoituskortissa todetaan muun ohella, että henkilö, jolla ei ole henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, voi saada maksutta poliisilaitokselta väliaikaisen henkilökortin äänestämistä varten.

Vaaliohjeesta ilmenee lisäksi, kuinka äänestäjän henkilöllisyys voidaan todeta joissakin erityistilanteissa. Kaikki äänioikeutetut eivät omista voimassa olevaa passia, ajokorttia tai muutakaan vastaavaa asiakirjaa, eivätkä myöskään ole hankkineet tai voineet hankkia edellä mainittua maksutonta väliaikaista henkilökorttia. Mikäli vaalitoimikunta ei tunne tällaista äänestäjää, äänestäjän henkilöllisyyden selvittäminen voi olla ongelmallista. Tällaisissa tapauksissa vaalitoimikunnan on pyrittävä arvioimaan tilanne kokonaisvaltaisesti sen perusteella, miten luotettavana se pitää äänestäjän antamaa muuta selvitystä ja tilannetta yleensä. Äänestäjällä voi esimerkiksi olla mukanaan saattajia, jotka kykenevät selvittämään paitsi oman henkilöllisyytensä, myös suullisesti todistamaan saatettavan henkilöllisyyden. Myös laitoksen henkilökunta yleensä auttaa henkilöllisyyden selvittämisessä. Vaalitoimikunnan on tilanteissa käytettävä harkintavaltaansa. Erityistilanteet voidaan hyväksyä selvityksiksi äänestäjän henkilöllisyydestä silloin, kun vaalitoimikunta pitää saatua selvitystä kokonaisvaltaisesti luotettavana.

Käyrän vankilan selvityksen mukaan presidentinvaalien ennakkoäänestys on järjestetty Käyrän vankilassa 17.1.2018. Vankilan selvityksen mukaan kantelijaa on vankilan toimesta ohjeistettu etukäteen äänestykseen liittyen ja hänellä on ollut lukuisia mahdollisuuksia hoitaa henkilöllisyytensä toteaminen ennen varsinaisen äänestystilaisuuden alkua. Vankilan selvityksessä todetuin tavoin kantelija on kuitenkin tietoisesti jättänyt käyttämättä nämä mahdollisuudet ja keinot. Apulaisjohtaja Saarinen on laatinut sekä valvontahenkilökunnalle että vangeille ohjeistuksen siitä, kuinka presidentinvaalien ennakkoäänestystilanteessa tulee toimia. Valvontahenkilökuntaa koskeva ohjeistus on toimitettu valvontahenkilökunnalle ja vangeille suunnattu ohjeistus on toimitettu erikseen kaikkien vankirakennusten ilmoitustauluille sekä ruokalan oveen 10.1.2018.

Aluekeskus toteaa lausunnossaan, että kantelijalla on voinut olla vartijoiden todistamisen lisäksi muitakin keinoja henkilöllisyytensä todistamiseksi. Toisaalta aluekeskuksen näkemyksen mukaan ei voida pitää yksiselitteisenä, että kantelijan tiedossa olisi ollut esimerkiksi mahdollisuus hankkia väliaikainen henkilökortti, sillä apulaisjohtajan laatimasta ohjeistuksesta käy ilmi ainoastaan se, että ilmoittautuessa äänestämään äänioikeutetun on esitettävä riittävä selvitys henkilöllisyydestään ja äänestykseen liittyviä lisätietoja saa apulaisjohtaja Saariselta. Aluekeskuksen tai keskushallintoyksikön tiedossa ei ole, että vangeille olisi annettu muuta ohjeistusta äänestämiseen liittyen.

Keskushallintoyksikkö yhtyy aluekeskukseen näkemykseen siitä, että vaikka kantelija olisikin välittömästi ohjeistuksen saatuaan eli viikkoa ennen äänestystilaisuutta ottanut yhteyttä apulaisjohtajaan, ei ole varmaa, että kantelija olisi käytännössä ehtinyt etukäteen hankkimaan väliaikaisen henkilökortin ottaen huomioon, että sen saaminen edellyttää vaaliohjeen mukaan kahta passikuvaa ja henkilökohtaista käyntiä poliisilaitoksella. Keskushallintoyksikön käsityksen mukaan selvää on, että väliaikaisen henkilökortin saaminen äänestämistä varten ei onnistu enää äänestyspäivänä.

Keskushallintoyksikkö katsoo aluekeskuksen tavoin, ettei asiassa voitane antaa kovin suurta merkitystä sille, ettei vanki ole hankkinut henkilöllisyystodistusta ennen äänestystilaisuutta selvitettyä ja arvioitaessa erityisesti sitä, miten henkilöllisyystodistusta vailla olevan vangin äänestysmahdollisuus voidaan vankilassa turvata. Lisäksi keskushallintoyksikkö toteaa, että vaikka äänestäjän tulee ensisijassa vastata siitä, että hän kykenee henkilöllisyytensä äänestystilanteessa todistamaan, ei laissa kuitenkaan edellytetä nimenomaisesti kuvallisen henkilöllisyystodistuksen esittämistä. Äänestäjän henkilöllisyys

on mahdollista tietyissä erityistilanteissa selvittää ja todentaa myös muulla tavoin. Kysymys on virkavastuulla toimivan vaalitoimitsijan tapauskohtaisesta kokonaisarviosta. Vaalilautakunta tekee viimeisen päätöksen asiassa.

Äänestystilanteessa läsnä Käyrän vankilassa ovat olleet vartijat A ja B. Vartija B on puhe-limitse kuultuna kertonut, että kantelija on lääkkeen noutamisen yhteydessä kysynyt, voisivatko vartijat tulla todistamaan hänen henkilöllisyytensä vaalitoimikunnalle. B:n mukaan Käyrän vankilan henkilökunta ei pääsääntöisesti todista vankien henkilöllisyyksiä esimerkiksi pankissa asioitaessa, jotta henkilökunnan henkilötunnukset eivät päätyisi vankien tietoon. B ei kertomansa mukaan ole tietoinen siitä, että vartijoilla olisi velvollisuus todistaa vankien henkilöllisyyksiä vaalitoimituksen yhteydessä. Vartija A:lta saadun selvityksen mukaan kantelija on kahdesti pyytänyt häntä todistamaan henkilöllisyytensä vaalitoimitsijoille. A ei kertomansa mukaan suostunut todistamaan kantelijan henkilöllisyyttä, koska asia ei vartijoille kuulu, vaan jokainen äänioikeutettu on velvollinen itse huolehtimaan henkilöllisyytensä todistamisesta. A:n kertoman mukaan hän on käynyt vaalitoimitsijoiden luona, mutta he eivät ole maininneet mitään mahdollisista ongelmista äänestyksen sujumisessa. Käyrän vankilan näkemyksen mukaan tapahtunutta ei voida katsoa vartijoiden virheeksi.

Sekä kantelijan kantelukirjelmästä että Auran vaalitoimikunnan antamasta selvityksestä käy yhtenevällä tavalla ilmi, että vaalitoimitsijat ovat kehottaneet henkilöllisyydestä vailla olevaa kantelijaa pyytämään vartijaa todistamaan hänen henkilöllisyytensä siten, ettei vartijan tarvitsisi todistaa omaa henkilöllisyyttään tässä yhteydessä. Tämän perusteella voidaan tehdä johtopäätös siitä, että vaalitoimitsija on tilanteen olosuhteet kokonaisvaltaisesti huomioon ottaen arvioinut vartijan todistuksen olevan riittävän luotettava selvitys äänestävän vangin henkilöllisyydestä. Koska vartijoilta ei olisi edellytetty oman henkilöllisyyden todistamista, ei tilanteessa voida katsoa olevan konkreettista riskiä siitä, että virkamiehen henkilötiedot päätyisivät vangin tietoon.

Siltä osin kun vartija A on viitannut selvityksessään vaitiolovelvollisuuteen keskushallintoyksikkö toteaa, että vaalitoimitsijat toimivat virkavastuulla ja heillä on laissa säädetty velvollisuus varmistua myös vankilassa olevan äänestäjän henkilöllisyydestä. Ottaen lisäksi huomioon, että kantelija on itse nimenomaisesti pyytänyt vartijoita todistamaan henkilöllisyytensä vaalitoimitsijoille, ei salassapitovelvollisuus voi olla kieltäytymisen peruste.

Asiassa saatujen selvitysten perusteella jää kuitenkin jokseenkin epäselväksi, ovatko vartijat olleet tietoisia kaikista edellä todetuista tosiseikoista. Aluekeskuksen lausunnon mukaan myös vartijat olisivat voineet heille annetun ohjeistuksen mukaisesti olla yhteydessä apulaisjohtajaan tiedustellakseen oikeita menettelytapoja sen sijaan, että he ovat automaattisesti kieltäytyneet todistamasta vangin henkilöllisyyttä. Keskushallintoyksikkö katsoo, että äänestämiseen ja nimenomaisesti näihin erityistilanteisiin liittyvät ongelmat ratkeavat parhaiten äänestyspaikalla ja (viranomais)yhteistyössä vaalitoimikunnan kanssa. Keskushallintoyksikkö korostaa, että vartijoiden olisi kantelijan tilanteen ilmetessä tullut apulaisjohtajan lisäksi ottaa yhteyttä vankilassa paikalla oleviin vaalitoimikunnan jäseniin asian selvittämiseksi. Käyrän vankilan apulaisjohtaja on itsekin selvityksessään todennut, että lopputulos olisi todennäköisesti ollut toisenlainen, mikäli tilanteessa olisi ollut mukana vaalitoimikunnan jäsen. Keskushallintoyksikkö viittaa aluekeskuksen lausuntoon ja toteaa näkemyksensä, että vankilahenkilökunnan tehtävänä on vähintäänkin selvittää, mitä äänestyksen hoitamisen edistämiseksi ja turvaamiseksi vankilaolosuhteissa voisi tehdä siltäkin huolimatta, ettei heille ole nimenomaisesti osoitettu tai määrätty jotakin tiettyä tehtävää. Keskushallintoyksikkö kehottaa aluekeskuksen tavoin Käyrän vankilan johtoa varmistumaan siitä, että jatkossa sekä vangeilla että henkilökunnalla on tiedossaan riittävät ohjeet äänestystilanteissa toimimiseksi.

Vaalitoimikunnan selvityksen perusteella voidaan todeta, että kantelija on kuitenkin kaikesta huolimatta lopulta saanut äänestää, koska kolme muuta paikalla ollutta vankia ovat todistaneet kantelijan olevan mainitsemansa henkilö. Keskushallintoyksikkö yhtyy tältä

osin aluekeskuksen näkemykseen siitä, että vankilassa järjestettävässä äänestyksessä olisi suotavampaa, että äänestävän vangin henkilöllisyyden todistaisi vangin varmasti tunteva vartija tai muu henkilökuntaan kuuluva virkamies kuin toiset vangit. Rikosseuramusalalla käytetään merkittävää julkista valtaa ja täten virkamiesten on perustuslain 22 §:n nojalla pyrittävä omalla toiminnallaan turvaamaan vankien perusoikeuksien, kuten äänestämisoikeuden, toteutuminen. Ottaen lisäksi huomioon vaaliohjeen erityinen toteamus siitä, että laitoksen henkilökunta yleensä auttaa henkilöllisyyden selvittämisessä, keskushallintoyksikkö tulkitsee aluekeskuksen tavoin, että myös vartijalla voi olla velvollisuus todistaa henkilöllisyystodistusta vailla olevan vangin henkilöllisyys äänestystilanteessa. Keskushallintoyksikkö toteaa lopuksi, että vankiloiden äänestysjärjestelyissä tulee yhtäältä huolehtia siitä, että kaikki äänioikeutetut vangit voivat käyttää äänioikeutensa, mutta toisaalta myös siitä, että kukaan ei äänestä toisen nimissä tai toisen puolesta.

3 RATKAISU

Olen tutkinut asian, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Vaalilaissa tai oikeusministeriön ohjeessa ei vartijan tehtäväksi ole asetettu vangin henkilöllisyyden todistamista äänestämisen yhteydessä. En voi tästä syystä katsoa vartijoiden menetelleen lainvastaisesti tai virheellisesti, kun he kieltäytyivät todistamasta kantelijan henkilöllisyyttä.

Totean kuitenkin yleisellä tasolla ja vastaisen varalle seuraavan.

Mitä ensinnäkin tulee keskeisiin oikeussäännöksiin, niin vaalilain 46 §:n 2 momentin mukaan äänioikeutettu, joka on otettu rangaistuslaitokseen, saa äänestää ennakolta kyseisessä laitoksessa.

Vaalilain 57 §:n mukaan äänioikeutetun, joka haluaa äänestää ennakolta, on ilmoitauduttava ennakoäänestyspaikassa vaalitoimitsijalle tai vaalitoimikunnalle. Laitoksessa ennakoäänestys on tarvittaessa järjestettävä myös eri osastoissa. Äänestäjä on velvollinen esittämään vaalitoimitsijalle tai vaalitoimikunnalle selvityksen henkilöllisyydestään.

Selvityksen esittäminen omasta henkilöllisyydestään on siis vaalilain mukaan äänestäjän velvollisuus. Selvityksenä tulevat kysymyksen lähinnä poliisiviranomaisen antama henkilökortti, passi, ajokortti ja valokuvallinen Kela-kortti. Henkilöllisyyden todistamiseen voi kelvata myös voimassa oleva henkilöllisyystodistus, sotilaspassi, korkeakoulun opintokirja tai esimerkiksi ylioppilaskortti.

Joissain tapauksissa äänestäjä ei ole hankkinut tai omista edellä mainittua henkilöllisyyden todistavaa asiakirjaa. Tällöinkään äänestäjältä ei tule suoraan evätä äänioikeuden käyttämismahdollisuutta, vaan on pyrittävä selvittämään hänen henkilöllisyytensä muulla tavoin.

Selvitykseksi riittää se, jos vaalitoimitsija tai vaalitoimikunnan jäsen tuntee äänestäjän. Muussa tapauksessa vaalivirkailijan on arvioitava tilannetta kokonaisvaltaisesti huomioiden, miten luotettavana hän pitää äänestäjän esittämää muuta selvitystä. Merkitystä voi olla esimerkiksi äänestäjälle lähetetyllä ilmoituskortilla tai äänestäjän mukana olevalla muulla kuvattomalla asiakirjalla. Muuna selvityksenä voi tulla kysymyksen myös esimerkiksi henkilön saattajien suullinen todistus. Edellä mainitut esimerkit voidaan hyväksyä henkilöllisyyden todistuksiksi kuitenkin vain poikkeustilanteissa ja edellyttäen, että vaalivirkailija niiden perusteella pitää saatua selvitystä kokonaisvaltaisesti luotettavana.

Pääsääntönä vankilassakin tulisi olla se, että vangit todistavat henkilöllisyytensä normaalisti vaalilain 46 §:n edellyttämällä tavalla. Vankilan tulee tarvittaessa luovuttaa vankilan hallussa olevat henkilöllisyystodistukset äänestämään menossa olevan vangin haltuun tai auttaa ilman henkilöllisyyttä osoittavaa todistusta olevaa vankia hankkimaan sellaisen edellä kuvatun todistuksen, jota voidaan käyttää henkilöllisyyden todistamiseen. Äänestysvuosina tällaisten toimenpiteiden tarve tulisi tiedostaa hyvissä ajoin ennen äänestysajankohtaa ja ryhtyä mahdollisuuksien mukaan tarvittaviin ennakollisiin toimenpiteisiin kuten siihen, että vangeille tiedotetaisiin henkilöllisyyden todistavien asiakirjojen tarpeesta ja keinoista sellaisen käsille saamiseen.

Kuten Rikosseuraamuslaitoksen lausunnossakin todetaan, voi kuitenkin syntyä tilanteita, joissa vanki haluaa äänestää, mutta hänellä ei ole minkäänlaista henkilöllisyystodistusta. Näissä erityistilanteissa henkilöllisyys tulee pyrkiä selvittämään muilla tavoin. Yksi tapa voi olla esimerkiksi se, että vanginvartija todistaa vangin henkilöllisyyden, edellyttäen että vaalitoimikunta hyväksyy tällaisen menettelyn.

Käsitykseni mukaan oikeusministeriön vaaliohjeita vankilaympäristössä täsmentävä rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tarkempi yleinen ohjeistus voisi vastaisuudessa ehkäistä äänestystä koskevien epäselvyyksien syntymistä.

Saatan edellä mainitun käsitykseni Rikosseuraamuslaitoksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä ratkaisusta myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.