

25.5.2004

694/4/03

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

**LOHJAN KAUPUNGIN KAMPANJA ÄÄNESTYSAKTIIVISUUDEN  
LISÄÄMISEKSI VUODEN 2003 EDUSKUNTAVAALEISSA**

1

**KANTELU**

Arvostelitte kirjeessänne Lohjan kaupungin järjestämää kampanjaa äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Kampanjan tavoitteena oli nostaa äänestysaktiivisuutta Lohjalla yli valtakunnallisen keskiarvon. Äänestysaktiivisuutta pyrittiin nostamaan järjestämällä yleisökilpailu, johon äänestäjät saattoivat osallistua palauttamalla täytetyn arvontakortin äänestyspaikalla.

Mielestänne kunnan tehtäviin ei kuulu äänestysaktiivisuuskampanjan järjestäminen. Katsotte, että äänestyspaikalla ei tulisi järjestää mitään vaaleihin kuulumatonta, koska se häiritsee äänestämistä ja kansalaisten vaalirauhaa. Vaaliviranomaiset saavat suorittaa vain vaalilainsäädännössä ja -ohjeissa mainittuja tehtäviä. Toteatte, että vaalihuoneistossa ei saa järjestää arpajaisia eikä vaalitoimisijat voi olla mukana arpajaisten järjestämisessä. Katsotte, että kampanjalla rikottiin vaalilakia ja oikeusministeriön antamia vaaliohjeita.

Mielestänne kampanjalla haluttiin suosia kunnan omia kansanedustajaehdokkaita ja asetettiin siten muut ehdokkaat eriarvoiseen asemaan. Pidätte myös mahdollisena, että äänestäjät ovat voineet äänestystilanteessa sekoittaa arpalipun ja äänestyslipun.

2

**SELVITYS**

Kirjoituksenne johdosta hankittiin oikeusministeriön vaaliyksikön lausunto ja Lohjan kaupungin keskusvaalilautakunnan selvitys. Annoitte lausunnosta ja selvityksestä vastineen.

3

**RATKAISU**

Olen tutkinut asianne, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. En pidä arpajaisten järjestämisestä nyt kyseessä olevassa

tilanteessa lain vastaisena, koska arpajaisilla ei millään tavalla pyritty vaalilain 72 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaikuttamaan äänestäjien vaalivapauteen.

Kampanjan tavoitteena oli äänestysaktiivisuuden nostaminen Lohjalla. Kampanjan päämääränä oli näin ollen edistää jokaisen äänioikeutetun perustuslaisissa turvattua oikeutta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja täten vaikuttaa kunnan yhteisten asioiden hoitamiseen. Kampanjalla ei pyritty ohjaamaan äänestyskäyttäytymistä, vaan sen tavoitteena oli nähdäkseni yleisesti korostaa äänestämisen tärkeyttä yhtenä keskeisenä vaikuttamisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen keinona. En katsokaan Lohjan kunnan toimineen lainvastaisesti, kun se hyväksyi määrärahan Lohja äänestää -kampanjan toteuttamiseksi.

Selvityksen mukaan vaalitoimitsijat joutuivat tekemisiin arvontakorttien kanssa ennakoäänestyksessä sekä koti- ja laitosaänestyksessä. Näissä tilanteissa toimittiin selvityksen mukaan siten, että äänestäjien vaalivapaus ja äänestyksen häiriötön kulku on turvattu. Yhdyn kuitenkin oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan arpajaisiin liittyvät tehtävät eivät kuulu vaaliviranomaisille eikä niihin liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa äänestystilassa. Vaaliviranomaisten ei mielestäni tule osallistua arpajaisten toteuttamiseen myöskään ennakoäänestyksen tai koti- ja laitosaänestyksen yhteydessä.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

### 3.1

#### Oikeusohjeet

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntalain 2 §:n 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Vaalilain 72 §:n mukaan äänestyspaikalla taikka sen välittömässä läheisyydessä ei saa äänestysaikana pitää puheita, julkipanna tai jakaa painettuja tai kirjoitettuja kehoituksia eikä muutoinkaan vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen.

Oikeusministeriön vaaliohjeissa (Vaaliohjeet 2, eduskuntavaalit 2003, s.8), todetaan, että "ne vammais- ja kansalaisjärjestöt, joille lääninhallitus on myöntänyt rahankeräyslupan, voivat suorittaa rahankeräystoimintaa äänestyspaikalla edellyttäen, että keräys voidaan järjestää siten, etteivät vaaliviranomaiset joudu missään vaiheessa osallistumaan keräykseen liittyviin tehtäviin ja siten, ettei keräystoiminta millään lailla häiritse äänestyksen toimittamista. Keräystä toimittavalle lipasvartijalle ja lippaalle tulisi mahdollisuuksien mukaan järjestyä äänestyspaikassa sopiva tila. Tämän tilan

tulee olla riittävän etäällä varsinaisesta äänestystilasta, esimerkiksi toisessa huoneessa, jotta keräys ei häiritse äänestystä eikä äänestäjiä. Mikäli äänestyspaikan olosuhteet ovat sellaiset, että keräystoimintaa ei voida järjestää sanottujen ehtojen mukaisesti tai mikäli keräys ei suju sanottujen ehtojen mukaisesti, keräystä ei voida lainkaan toimittaa. Vaalilautakunnan on kussakin yksittäistapauksessa ratkaistava asia".

Oikeusministeriön vaaliohjeissa nro 1 (Vaaliohjeet 1, eduskuntavaalit 2003, Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät s. 19) todetaan, että "varsinaisen äänestyshuoneen lisäksi äänestyspaikassa tulee olla odotustilaa. Jollei erillistä odotushuonetta ole käytettävissä, on erityinen paikka äänestyshuoneen vieressä sopivalla tavalla erotettava niin, että äänestäjät voivat siitä suoraan siirtyä äänestyshuoneeseen. Tämä paikka on voitava sulkea siten, että pääsy sinne estetään muilta kuin niiltä äänestäjiltä, jotka ovat saapuneet ennen kello 20."

### 3.2

#### Saatu selvitys

#### Oikeusministeriön vaaliyksikön lausunto

Oikeusministeriön toteaa lausunnossaan muun muassa seuraavaa. Vaaliviranomaisten tehtävät on määritelty vaalilaissa sekä vaalilain nojalla annetuissa oikeusministeriön määräyksissä ja ohjeissa. Vaaliviranomaisten tehtävänä ei ole muiden tehtävien hoitaminen. Arpajaisiin liittyvät tehtävät eivät kuulu vaaliviranomaisille.

Vaalilain 72 §:n mukaan äänestyspaikalla taikka sen välittömässä läheisyydessä ei saa äänestysaikana pitää puheita, julkipanna tai jakaa painettuja tai kirjoitettuja kehotuksia eikä muutoinkaan vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen. Kysymyksessä olevien maksuttomien arvontakorttien jakamista tuskin voidaan pitää mainitun lainkohdan vastaisena. Valtiollisia vaaleja ja vaalitoimituksen häiriötöntä kulkua on kuitenkin pidettävä niin tärkeänä tapahtumana ja toimituksena, että arpajaistoimintaa ei tule sallia äänestystilassa.

Uudenmaan lääninhallitus myöntäessään vammais- ja kansanterveysjärjestöille rahankeräyslupan asetti muun ohella sellaisen ehdon, että keräysjärjestelyt on hoidettava siten, etteivät vaaliviranomaiset joudu missään vaiheessa osallistumaan rahankeräykseen liittyviin tehtäviin sekä siihen, että keräystoiminta ei häiritse vaalitoimintaa. Tämä koskee niin kunnan keskusvaalilautakuntaa ja vaalilautakuntaa kuin niiden jäsentä, varajäsentä ja sihteeriä samoin kuin vaaliavustajaa ja myös muitakin vaaliviranomaisia sekä vaalitoimitsijaa kotimaan yleisissä ennakköäänestyspaikoissa ja vaalitoimikuntaa laito ksissa.

Arpajaisten järjestämisestä ei ole oikeusministeriön vaaliohjeissa mainintoja, kun ei ollut ennakoitavissa, että arpajaisia koskevia määräyksiä saatettaisiin tarvita. Siltä varalta, että tulevien vaalien yhteydessä järjestetään vastaavanlaisia arpajaisia, ministeriö tulee vaaliohjeissa huomauttamaan myös siitä, että

arpajaisiin liittyvät tehtävät eivät kuulu vaaliviranomaisille eikä niihin liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa äänestystilassa.

#### Lohjan kaupungin keskusvaalilautakunnan selvitys

Selvityksestä käy ilmi muun muassa, että Lohjan kaupunginvaltuusto hyväksyi 26.2.2003 pidetyssä kokouksessa määrärahan käytettäväksi eduskuntavaalien äänestysaktiivisuuskampanjaan. Kampanjan tavoitteena oli äänestysaktiivisuuden lisääminen. Kysymyksessä eivät olleet arpajaislain tarkoittamat arpajaiset vaan yleisökilpailu. Jokainen lohjalainen äänioikeutettu henkilö saattoi osallistua kilpailuun täyttämällä tätä tarkoitusta painettuun arvontakorttiin nimensä, osoitteensa ja puhelinnumeron. Osallistuminen oli vapaaehtoista ja maksutonta.

Selvityksen mukaan Lohjan kaupunginjohtaja on omassa virkatehtävässään toiminut toteutetun kampanjan edistäjänä. Hän on omalta osaltaan pyrkinyt edistämään äänestysaktiivisuutta ja täten edistämään oman alueensa etua. Hän ei ole toimissaan tuonut esiin eduskuntavaaleissa ehdokkaina olleita ehdokkaita tai puolueita.

Lohjan kaupungin vaaliviranomaiset eivät toimineet Lohja äänestää -kampanjan järjestäjinä, toimeenpanijoina tai toteuttajina. Äänestyskampanja toimeenpantiin niin, että vammaisjärjestöjen vaalikeräystä suorittavat henkilöt oman keräystehtävänsä ohessa suorittivat äänestyskampanjan arvontakorttien luovuttamisen äänestäjille omassa keräyskohteessaan ja että he näin huolehtivat myös näiden äänestäjien täyttämien arvontakorttien vastaanottamisesta. Ennakoäänestyksen yhteydessä äänestäjille varattiin äänestyksen jälkeen mahdollisuus täyttää arvontakortti ja jättää se erilliseen tätä tarkoitusta varten varattuun laatikkoon.

Myös koti- ja laitosäänestyksen yhteydessä äänestäneille henkilöille tarjottiin mahdollisuus osallistua järjestettävään arvontaan siten, että pääsääntöisesti kulloinkin vaaliavustajana toiminut henkilö luovutti jo äänestäneelle henkilölle täytettäväksi arvontakortin, jonka sitten otti vastaan ja toimitti edelleen arvontaa varten säilytettäväksi. Nämä ovat ainoat tilanteet, joissa vaalitoimikunnan jäsenet ovat käsitelleet arvontakortteja. Kaikissa tilanteissa vaalivirkailijat ovat toimineet siten, että äänestäjien vaalivapaus, äänestyksen häiriötön kulku ja äänestysrauha on ollut turvattuna.

Vaalikeräys järjestettiin kaikissa niissä vaalihuoneistoissa, joissa se oli mahdollista, erillisessä huoneessa. Kaikilla äänestysalueilla ei ole käytännössä sellaisia vaalihuoneistoja, joissa vaalikeräys olisi voitu järjestää erillisessä huoneessa. Näissä tiloissa vaalikeräys toteutettiin siten, että vaalikeräystä toimittava henkilö ja hänen keräyspöytänsä oli sijoitettu mahdollisimman lähelle huoneiston uloskäyntiä etäälle vaalilautakunnasta ja äänestysuojista siten, ettei keräyksestä aiheutuisi häiriötä itse vaalitapahtumalle. Selvityksen mukaan äänestäjät eivät myöskään olleet sekoittaneet arp alippua ja äänestyslippua

keskenään: ääniä hylättiin vain äänestyslippuun liittyvien puutteiden tai virheiden johdosta.

### 3.3

#### Kannanotto

Mitä ensinnäkin tulee kysymykseenne siitä, kuuluko äänestysaktiivisuuden nostamiseen pyrkivän kampanjan toteuttaminen kunnan tehtäviin, niin kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät.

Kuntalaissa ei ole varsinaisesti määritelty kunnan yleiseen toimialaan liittyviä tehtäviä. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien pitää olla kuntalaisten "yhteisiä asioita". Tehtävä on klassisen määritelmän mukaan yhteinen silloin, kun se palvelee "kuntaan kuuluvien aineellisia tai henkisiä etuja ja tarpeita ja siksi laajalti, että asiaa voidaan pitää koko kunnalle tärkeänä". (Ks Harjula & Prättälä, Kuntalaki 2004, s. 100). Tärkeää on, että kuntalaisia kohdellaan tasapuolisesti.

Korkein hallinto-oikeus on omassa ratkaisukäytännössään korostanut kunnan ensisijaista velvollisuutta ja oikeutta määritellä tehtäväpiirinsä. Kunnalle kuuluvat tehtävät voivat vaihdella eri aikoina ja ne voivat vaihdella myös kunnittain. Sillä, mitä kunta itse katsoo tarpeelliseksi tehdä, on entistä enemmän merkitystä ratkaistaessa, kuuluuko tietyn asian hoitaminen kunnan toimialaan (Ks. Hannus & Hallberg, Kuntalaki 2000, s. 82).

Lohja äänestää -kampanjan tavoitteena oli äänestysaktiivisuuden nostaminen Lohjalla. Kampanjan päämääränä oli näin ollen edistää jokaisen äänioikeutetun perustuslaissa turvattua oikeutta äänestää valtiollisissa vaaleissa ja täten vaikuttaa kunnan yhteisten asioiden hoitamiseen. Kampanjalla ei pyritty ohjaamaan äänestyskäyttäytymistä, vaan sen tavoitteena on nähdäkseni ollut yleisesti korostaa äänestämisen tärkeyttä yhtenä keskeisenä vaikuttamisen ja yhteiskuntaan osallistumisen keinona. Tästä syystä en katso Lohjan kunnan toimineen lainvastaisesti, kun se hyväksyi määrärahan Lohja äänestää -kampanjan toteuttamiseksi.

Saadusta selvityksestä käy ilmi se, että Lohjan kaupungin vaaliviranomaiset eivät osallistuneet Lohja äänestää -kampanjaan tai sen toteuttamiseen. Selvityksen mukaan vaalitoimitsijat joutuivat kuitenkin tekemisiin arvontakorrettien kanssa ennakoäänestyksessä sekä koti- ja laitosaänestyksessä. Näissä tilanteissa on kuitenkin toimittu siten, että äänestäjien vaalivapaus ja äänestyksen häiriötön kulku on turvattu.

Arpajaiset järjestettiin myös siten, että äänestäjät eivät nähdäkseni voineet sekoittaa arpalippuja ja äänestyslippuja.

Pidän ongelmallisena sitä, että kampanjaan liittyneet arpajaiset järjestettiin joissakin äänestyspaikoissa äänestystilassa, koska erillistä huoneistoa ei ollut

käytettävissä. En voi kuitenkaan pitää arpajaisten järjestämistä nyt kyseessä olevassa tilanteessa lain vastaisena, koska arpajaisilla ei millään tavalla pyritty vaalilain 72 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaikuttamaan äänestäjien vaalivapauteen.

Vaaliviranomaisten ei mielestäni tule osallistua arpajaisten toteuttamiseen myöskään ennakoöänestyksen tai koti- ja laitosaäestyksen yhteydessä. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että vaalilaki ei sinänsä estä esimerkiksi mielipidetiedustelujen tai eräiden järjestöjen rahankeräyksiä. Edellytyksenä on kuitenkin se, että ne toimeenpannaan muussa huoneessa kuin siinä, jossa äänestys tapahtuu, ja järjestelyt hoidetaan siten, etteivät vaaliviranomaiset, vaaliavustajat mukaan lukien, joudu missään vaiheessa osallistumaan muihin kuin lailla säädettyihin vaaliviranomaisten tehtäviin (Lauri Tarasti: Suomen vaalilainsäädäntö 1998, 227).

Yhdyn oikeusministeriön lausunnossa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan arpajaisiin liittyvät tehtävät eivät kuulu vaaliviranomaisille eikä niihin liittyviä toimenpiteitä saa suorittaa äänestystilassa. Pidän hyvänä, että oikeusministeriö on lausunnossaan ilmoittanut tulevansa kiinnittämään asiaan huomiota myös vaaliohjeissa.

#### 3.4

##### Toimenpiteet

Saatan tässä vastauksessa esitetyt yleiset näkökohdat oikeusministeriön vaaliyksikön tietoon. Lähetän tämän vastauksen samassa tarkoituksessa myös Lohjan kaupungin keskusvaalilautakunnalle.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.