

15.8.2012

Dnro 1594/4/11

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

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

## **KERAVALLA ÄÄNESTÄNEIDEN LUKUMÄÄRÄN SEURAAMISESSA ONGELMIA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 18.4.2011 saapuneessa ja äitinsä puolesta tekemässään kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan vaalimenettelyn Keravalla äänestyspaikalla numero 8. Kantelija kertoi, että kun he menivät äidin kanssa äänestämään, tämä esitti voimassa olevan passin ja hänen äänioikeutensa todettiin luettelosta. Ilmoituskirje äänioikeudesta ei ollut mukana. Vaalivirkailija kirjoitti valkoiselle paperille äidin henkilötiedot, toisin sanoen nimen, sosiaaliturvatunnuksen ja osoitteen. Paperi oli koko vaalitoimituksen ajan pöydällä avoimesti nähtävänä. Kantelija ihmetteli, mihin menettely perustui ja mitä tapahtui pareille myöhemmin. Hävitettiinkö paperi yleisiin roskiin vai luottamuksellisena tietona?

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Keravan keskusvaalilautakunnan puheenjohtajan selvitys. Lisäksi kanteluasian esittelijä oli puhelimitse 30.3.2012 yhteydessä oikeusministeriön vaalijohtajaan ja 11.4.2012 tietosuojavaltuutetun toimistoon. Oikeusministeriö toimitti ministeriön vuoden 2011 eduskuntavaalien vaaliohjeen vaalilautakunnille.

*Keravan keskusvaalilautakunnan puheenjohtajan selvityksen 27.5.2011 mukaan Keravan Koivikko 8 äänestystoimituksessa toimitettiin oikeusministeriön ohjeiden mukaisesti. Vaaliluetteloon tehtävän merkinnän lisäksi äänestysalueella pidettiin erillistä kirjanpitoa mies- ja naisäänestäjistä. Tarkoituksena oli seurata kävijöiden määrää, sukupuolijakautumaa ja tarkastaa ääntenlaskentatilanteessa kävijöiden sekä miesten että naisten määrä. Toimenpiteen tarkoituksena oli varmistaa ääntenlaskentatilanteessa oikea tulos. Kirjanpito suoritettiin siten, että käytössä oli niin sanotut mies- ja naispiikit, joihin oli laitettu joko ilmoituskortti tai sen puuttuessa erillinen A5-kokoinen kopiopaperi. Paperi, johon oli kirjoitettu ainoastaan äänestäjän nimi ja henkilötunnus, laitettiin mies- ja naispiikkiin.*

Edelleen selvityksen mukaan jälkitoimet suoritettiin oikeusministeriön vaaliohjeen mukaisesti siten, että kaikki vaalimateriaali toimitettiin kokonaisuudessaan keskusvaalilautakunnalle. Keskusvaalilautakunta hävitti kaiken ohjeiden mukaan hävitettäväksi tarkoitetun materiaalin sekä vaalilautakunnasta tulleen muun paperimateriaalin (ruutulehtiöpaperit, A5-paperit jne.). Hävitettävä materiaali toimitettiin Keravan kaupungin arkistopäällikön ylläpitämään lukolliseen varastoon. Materiaali toimitettiin tietyin väliajoin Keräyspari & Kuljetus Lindholm Ky:n toimesta Encore Ympäristöpalvelu Oy:lle hävitettäväksi. Tuhoamisesta saadaan tuhoamistodistus. Aineiston toimituksessa ja tuhoamisessa noudatetaan asetettuja normeja ja tietoturvaohjeita.

*Oikeusohjeet*

## Vaalilaki

Vaalilain 18 §:n 1 momentin mukaan väestörekisterikeskus perustaa viimeistään 46. päivänä ennen vaalipäivää rekisterin, johon otetaan jokainen väestötietojärjestelmän tietojen mukaan tulevissa vaaleissa äänioikeutettu (äänioikeusrekisteri).

Vaalilain 29 §:n 1 momentin mukaan äänioikeusrekisteriin merkitään sen mukaan kuin 5 ja 6 luvussa säädetään, milloin ja missä äänioikeutettu on äänestänyt. Merkinnän voi tehdä kotimaassa olevan yleisen ennakoäänestyspaikan vaalitoimitsija tai vaalitoimikunnan puheenjohtaja taikka vaalilautakunta tai kunnan keskusvaalilautakunta tai keskusvaalilautakunnan pyynnöstä maistraatti. Pykälän 2 momentin mukaan äänestämistä koskevat merkinnät eivät ole julkisia, ennen kuin vaalipäivän äänestys on päättynyt.

Vaalilain 71 §:n 1 momentin mukaan ennakoäänestyksen päätyttyä oikeusministeriö huolehtii siitä, että äänioikeusrekisteristä tulostetaan alkaen 4. päivänä ennen vaalipäivää kello 19 vaaliluettelot äänestysalueittain ja että luettelot toimitetaan kuntien keskusvaalilautakunnille hyvissä ajoin ennen vaalipäivää. Ministeriö voi määrätä, että keskusvaalilautakunta tulostaa vaaliluettelot kunnan äänestysalueiden osalta. Ministeriö voi myös määrätä, että vaaliluetteloissa olevat tiedot toimitetaan keskusvaalilautakunnalle konekielisinä.

Pykälän 2 momentin mukaan vaaliluetteloihin otetaan vain ne henkilöt, jotka äänioikeusrekisteriin tehtyjen merkintöjen mukaan eivät ole käyttäneet äänioikeuttaan ennakoäänestyksessä. Vaaliluettelot tulostetaan äänestysalueittain henkilöiden nimien mukaisessa aakkosjärjestyksessä tai oikeusministeriön määräämällä tavalla. Vaaliluetteloissa ovat otsikkotietoina eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vaalipiiri ja kaikissa vaaleissa kunta ja äänestysalue sekä jokaisesta henkilöstä hänen täydellinen nimensä ja henkilötunnuksensa.

Pykälän 4 momentin mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että vaaliluettelot ovat ennen vaalipäivän äänestyksen alkamista vaalilautakuntien käytettävissä. Vaaliluettelot eivät ole julkisia, ennen kuin vaalipäivän äänestys on päättynyt.

Vaalilain 74 §:n vaalipäivän äänestyksen alkaessa vaalilautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan on näytettävä läsnä oleville äänestäjille, että vaaliurna on tyhjä, sekä sen jälkeen suljettava urna oikeusministeriön määräämällä tavalla ja avattava päällys, jossa vaalilautakunnalle lähetetyt äänestysliput ovat. Vaaliurnaa ei saa avata sen jälkeen, kun se on vaalipäivän äänestyksen alkaessa suljettu ennen kuin äänestyksen päätyttyä ryhdytään laskemaan ääniä.

Vaalilain 75 §:n 1 momentin mukaan äänestäjän on ilmoitauduttava äänestysalueensa äänestyspaikassa vaalilautakunnalle, jonka tulee huolehtia siitä, ettei äänestäjä saa äänestää ennen kuin hänet on todettu äänioikeutetuksi. Pykälän 2 momentin mukaan äänestäjä on velvollinen esittämään vaalilautakunnalle selvityksen henkilöllisyydestään.

Vaalilain 77 §:n 1 momentin mukaan äänestäjän, joka on tehnyt merkintänsä äänestyslippuun, on annettava äänestyslippu taitettuna vaalilautakunnalle leimattavaksi. Leima on lyötävä keskelle taitetun äänestyslipun kääntöpuolta. Äänestäjän on sen jälkeen pantava äänestyslippu vaaliur-

naan. Pykälän 2 momentin mukaan vaalilautakunta tekee vaaliluetteloon merkinnän siitä, että äänestäjä on käyttänyt äänioikeuttaan. Merkintä tehdään kuitenkin äänioikeusrekisteriin silloin, kun se on vaalilautakunnan käytettävissä.

Vaalilain 78 §:n 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan 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).

Pykälän 3 momentin mukaan vaalilautakunnan on suoritettava äänestyslippujen jaottelu ja laskeminen keskeytyksettä loppuun. Pykälän 4 momentin mukaan sen jälkeen kun alustava ääntenlaskenta on suoritettu, laitetaan äänestysliput, jaoteltuina 2 momentin mukaisesti, kestävään päällykseen, joka suljetaan huolellisesti sinetöimällä se oikeusministeriön määräämällä tavalla.

Vaalilain 79 §:n 1 momentin mukaan vaalilautakunnan on määrättävä yksi jäsenistään pitämään vaalipöytäkirjaa, johon merkitään muun ohella 1) päivä sekä kellonajat, jolloin vaalipäivän äänestys alkoi ja julistettiin päättyneeksi, 2) läsnä olleet vaalilautakunnan jäsenet, 3) vaaliavustajat ja äänestäjien itsensä valitsemat avustajat, 4) äänestäneiden lukumäärä, 5) annettujen äänestyslippujen kokonaismäärä ja niiden lukumäärä kussakin ryhmässä, joihin ne 78 §:n 2 momentin mukaisesti on jaoteltu 6) päivä ja kellonaika, jolloin äänestysliput suljettiin päällykseen.

Pykälän 4 momentin mukaan lopuksi pöytäkirja luetaan julki, tarkastetaan ja varustetaan vaalilautakunnan puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan ja vähintään yhden muun jäsenen allekirjoituksin sekä suljetaan liitteineen päällykseen.

Oikeusministeriön vaaliohjeet ”Vaalilautakunnan tehtävät Eduskuntavaalit 2011”

Oikeusministeriö antoi vaalilain nojalla vaaliohjeet vaaliviranomaisille 17.4.2011 toimitettavia eduskuntavaaleja varten. Ohjeen kohdan 5.2 ”Vaalilautakunnan toimenpiteet” mukaan vaalilautakunnan tulee seurata äänestäjien määrän kehittymistä jo ennen äänestystoimituksen päättymistä siten, että äänestäneiden lukumäärä voidaan todeta mahdollisimman pian vaalihuoneiston sulkemisen jälkeen. Vaalilautakunta voi esimerkiksi pitää äänestäneistä erillistä kirjanpitoa, seurata äänestyslippujen käyttöä (liput on pakattu 100 kappaleen nippuihin) tai laskea äänestäneiden lukumäärät vaaliluettelosta.

## Henkilötietolaki

Henkilötietolain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suojaava turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain 2 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn. Myös muuhun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan tätä lakia silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa

henkilörekisteri tai sen osa.

Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaen huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Henkilötietolain 6 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan muun ohella 1) rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella ja 4)) jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.

Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (tarpeellisuusvaatimus).

Henkilötietolain 13 §:n 1 momentin mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on muun ohella tärkeää 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi ja 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi.

## Arviointi

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa. Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus.

Vaalilainsäädännön erityispiirteenä on, että se on poikkeuksellisen kattava ja yksityiskohtainen. On katsottu, että eduskunnan tulee voida päättää koko vaalilainsäädännöstä sen valtiollisessa elämässä keskeisen asemansa vuoksi. Oikeusministeriö voi vaalilain nojalla antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä ja ohjeita lain soveltamisesta. Ministeriö myös vahvistaa kaavat vaaleissa käytettävälle asiakirjoille ja lomakkeille.

Vaalilain mukaan äänioikeusrekisteriin tehdyt äänestämistä koskevat merkinnät ja vaaliluettelot eivät ole julkisia ennen kuin vaalipäivän äänestys on päättynyt. Siten tieto siitä, onko äänestäjä käyttänyt äänioikeuttaan, on kuitenkin julkinen tieto sen jälkeen, kun vaalitoimitus on päättynyt. Vaalilaissa ei ole oikeusohjeita erillisestä äänestäjiä koskevasta kirjanpidosta. Vaalilaissa säädetään äänestyslippujen laskemisesta ja vaaliluetteloon ja äänestysrekisteriin tehtyjen merkintöjen lukumäärän laskemisesta.

Oikeusministeriön vaaliohjeen mukaan vaalilautakunnan tulee seurata äänestäjien määrän kehittymistä jo ennen äänestystoimituksen päättymistä. Tämä seuraaminen voi ohjeen mukaan tapahtua pitämällä erillistä kirjanpitoa, äänestyslippujen määrän käytön seuraamisella tai äänestäjien määrän laskemisella vaaliluettelosta. Ohjeessa ei ole mainintaa siitä, että mies- ja naisäänestäjien määrää seurattaisiin erikseen.

Kantelun mukaan Keravan äänestyspaikalla vuoden 2011 eduskuntavaaleissa vaalivirkailija tarkasti äänestäjän henkilöllisyyden ja hänen äänioikeutensa vaaliluettelosta. Sen jälkeen äänestäjän henkilötiedot kirjoitettiin paperiarkille, joka oli avoimesti nähtävänä koko vaalitoimituksen ajan. Keskusvaalilautakunnan puheenjohtajan selvityksen mukaan menettely oli oikeusministeriön vaaliohjeiden mukainen ja sen tarkoituksena oli varmistaa ääntenlaskentatilanteessa oikea tulos. Vaaliluetteloon tehtävän merkinnän lisäksi äänestyspaikalla pidettiin erillistä kirjanpitoa mies- ja naisäänestäjistä. Kirjanpito suoritettiin siten, että äänestyspaikalla oli käytössä niin sanotut nais- ja miespiikit, joihin laitettiin joko ilmoituskortti tai sen puuttuessa erillinen paperiarkki, johon oli kirjoitettu äänestäjän nimi ja henkilötunnus. Keskusvaalilautakunta hävitti myöhemmin kaiken vaalimateriaalin annettujen turvaohjeiden mukaisesti.

Pidän tätä Keravalla noudatettua käytäntöä äänestäjien määrän seuraamisessa ongelmallisena. Vaalilain mukaan tieto siitä, onko henkilö käyttänyt äänioikeuttaan, ei ole julkinen ennen kuin vaalipäivän vaalitoimitus on päättynyt. Kun vaalipäivänä äänestäneiden ilmoituskortit tai heidän henkilötietojaan sisältävät erilliset paperiarkit laitetaan nais- tai miespiikkiin, tietoja henkilöiden äänioikeuden käytöstä on nähtävillä jo ennen vaalitoimituksen päättymistä.

Lisäksi noudatettu käytäntö voi olla ongelmallinen myös henkilötietolain kannalta arvioituna. Henkilötiedon käsittelynä pidetään henkilötietolain mukaan myös henkilötietojen manuaalista käsittelyä silloin, kun henkilötiedot muodostavat henkilörekisterin tai sen osan. Henkilötietolain mukaisen henkilötietojen käsittelyn tulee perustua rekisteröidyn suostumukseen tai rekisterinpitäjän laissa säädettyyn tai sen nojalla määrättyyn tehtävään tai velvoitteeseen. Henkilötietoja tulee käsitellä huolellisesti ja niiden käsittelyn tulee olla tarpeellista.

Keravan äänestyspaikoilla äänestäjistä kerätään henkilötietoja, toisin sanoen heidän nimensä ja sosiaaliturvatunnuksensa, ja nämä henkilötiedot järjestetään luetteloksi nais- ja miespiikkeihin, joista tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta. Nähdäkseni tämä henkilötietojen käsittely ei ole tarpeen äänestäneiden lukumäärän seuraamista varten. Kuten edellä on todettu, menettely ei perustu vaalilakiin eikä se myöskään ole oikeusministeriön vaaliohjeen mukainen.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Keravan äänestyspaikalla noudatetun mies- ja naisäänestäjien lukumäärän seuraamista koskevan menettelyn ongelmallisuudesta Keravan keskusvaalilautakunnan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän keskusvaalilautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lisäksi lähetän päätökseni myös oikeusministeriölle tiedoksi.