

3.11.2021

EOAK/4197/2021

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Juha-Pekka Konttinen

VAALISALAISUUDEN TURVAAMINEN KUNTAVAALIEN DRIVE-IN-ENNAKKOÄÄNESTYKSESSÄ

1 OMA ALOITE

Määräsin kaksi eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiestä suorittamaan 31.5. – 1.6.2021 ennalta ilmoittamattomia tarkastuksia kuntavaalien satunnaisesti valituissa ennakkoäänestyspaikoissa. Tarkastuksia tehtiin yhteensä kahdeksan eri kunnan ennakkoäänestyspaikoissa Etelä-Suomen alueella.

Ennalta ilmoittamattomien tarkastusten tarkoituksena oli selvittää äänestyspaikkojen esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä tilojen yleistä järjestystä ja äänestystapahtuman toimivuutta. Tarkastuksilla arvioitiin myös koronapandemiasta johtuvien poikkeusjärjestelyjen sujuvuutta.

Espoon kaupungissa tarkastettava äänestyspaikka oli Leppävaaran urheilupuiston drive-in- ja ulkoäänestyspaikka. Tarkastuksessa tehtiin tämän päätöksen liitteenä olevasta tarkastuspöytäkirjasta EOAK/3250/2021 ilmeneviä havaintoja.

Tarkastuspöytäkirjassa kiinnitettiin erityisesti huomiota siihen, että Espoon Leppävaaran drive-in-ennakkoäänestyspaikan vaalitoimitsijalta saadun tiedon mukaan ketään henkilöä ei ollut poistettu autosta äänestämistapahtuman ajaksi. Vaalitoimitsija kertoi tarkastuksen toimittajille, että autossa äänestäjä voi antaa suostumuksensa siihen, että äänestystilanteessa autossa on myös muita henkilöitä kuin lapsia. Vaalitoimitsijan mukaan, mikäli äänestäjä tuli jalkaisin drive-in-äänestyksen asiointiluukulle, tarjolla ei ollut varsinaista äänestyskoppia tai sermiä, vaan äänestäjä saattoi suojata vaalilipukkeen kirjoitusalueen kannella. Vaalitoimitsijan kertoman mukaan menettelytavat autossa äänestämisen osalta oli varmistettu Espoon kaupungin keskusvaalilautakunnalta.

Tarkastuksen toimittajien havaintojen mukaan edellä kuvatut Espoon Leppävaaran ennakkoäänestyspaikan äänestysmenettelyt autossa ja asiointiluukulla saattoivat vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä.

Edellä todetun johdosta otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi Espoon Leppävaaran drive-in-äänestyspaikan vaalijärjestelyt.

2 SELVITYS- JA LAUSUNTOPYYNTÖ SEKÄ SAADUT SELVITYKSET / LAUSUNNOT

Selvitys- ja lausuntopyynnössäni pyysin Espoon kaupungin keskusvaalilautakuntaa ja oikeusministeriötä arvioimaan, turvasiko Espoon kaupungin kuntavaalien drive-in-ennakkoäänestyspaikalla noudatettu äänestyskäytäntö vaalisalaisuuden toteutumisen asianmukaisella tavalla siten, etteivät vaaliviranomaiset tai muut henkilöt saaneet tietää, kenelle äänestäjä oli äänensä antanut tai oliko hän jättänyt tyhjän äänestyslipun.

Lisäksi pyysin Espoon keskusvaalilautakuntaa ilmoittamaan, miten se on kouluttanut ja ohjeistanut vaalitoimitsijoita erityisesti drive-in ja ulkoäänestysjärjestelyjä ja vaalisalaisuutta koskevien asioiden osalta.

Pyysin oikeusministeriötä arvioimaan lausunnossaan sitä, millaisilla menettelytavoilla voidaan – poikkeuksellisissa äänestysjärjestelyissä – turvata vaalilaissa säädetty vaalisalaisuuden säilyminen.

Oman aloitteeni johdosta Espoon kaupungin keskusvaalilautakunta antoi 24.8.2021 päivätyn selvityksen ja lausunnon.

Oikeusministeriö antoi 17.8.2021 päivätyn lausunnon.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Suomen perustuslain 14 §:n 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.

Kuntalain 15 §:n 2 momentin mukaan kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Kuntalain säännöksen perustelujen mukaan (HE 268/2014 vp) vaalisalaisuudella tarkoitetaan, ettei kukaan muu kuin äänestäjä itse saa tietää, miten äänestäjä äänioikeuttaan käyttää.

Vaalilain 4 §:n mukaan vaalit toimitetaan järjestämällä ennakkoäänestys, kirjeäänestys ja vaalipäivän äänestys. Ennakkoäänestyksen ja vaalipäivän äänestyksen järjestämisestä kotimaassa vastaa kunta sekä ennakkoäänestyksen järjestämisestä ulkomailla ulkoasiainministeriö. Kirjeäänestyksen järjestämisestä vastaa oikeusministeriö.

Vaalilain 10 §:n mukaan valtioneuvostossa oikeusministeriö toimii ylimpänä vaaliviranomaisena.

Vaalilain 48 a §:n 1 momentin mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että kaikissa kunnanhallituksen päätöksellä kotimaan yleisiksi ennakoäänestyspaikoiksi määrätyissä paikoissa on ennakoäänestystä varten asianmukainen ennakoäänestystila ja tarvittava kalusto.

Vaalilain 49 §:n 1 momentin mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan on tiedotettava kunnan alueella olevista kotimaan yleisistä ennakoäänestyspaikoista ja äänestysajoista niissä sillä tavalla kuin kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi. Pykälän 2 momentin mukaan vaalitoimitsijoiden ja vaalitoimikunnan on huolehdittava siitä, että äänestysajoista ja ennakoäänestyksen tarkemmasta järjestelystä tiedotetaan ennakoäänestyspaikalla julkipantavin kuulutuksin ja tarvittaessa muullakin sopivalla tavalla. Pykälän 3 momentin mukaan oikeusministeriön on riittävällä ja sopivalla tavalla tiedotettava yleisistä ennakoäänestyspaikoista ja äänestysajoista niissä.

Vaalilain 56 §:n 2 momentin mukaan äänestys ennakoäänestyspaikassa on järjestettävä siten, että vaalisalaisuus säilyy. Saapuvilla olevien on noudatettava vaalitoimitsijan tai vaalitoimikunnan järjestyksen ylläpitämiseksi ja äänestyksen häiriöttömän kulun turvaamiseksi antamia määräyksiä.

Vaalilain 58 §:n 2 momentin mukaan äänestäjän on niin selvästi merkittävä äänestyslippuun sen ehdokkaan numero, jonka hyväksi hän antaa äänensä, ettei voi syntyä epätietoisuutta siitä, ketä ehdokasta hän tarkoittaa. Merkintä on tehtävä äänestyskopissa tai muutoin siten, että vaalisalaisuus säilyy.

Perustuslakivaliokunta lausui mietinnössään PeVM 3/2013 vp vaalilain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä HE 27/2013 vp seuraavaa: ”Lakiehdotuksen 76 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että vaalipäivän äänestyksessä äänestysmerkintä voidaan tehdä muuallakin kuin äänestyskopissa silloin, jos merkinnän tekemisestä äänestyskopissa aiheutuisi äänestäjälle kohtuutonta haittaa. Esityksen perustelujen mukaan tämä tarkoittaa sellaisia tilanteita, joissa äänestyspaikka ei ole esteetön esimerkiksi vammaisille tai hyvin heikkokuntoisille äänestäjille. Vaalisalaisuuden keskeisen merkityksen vuoksi perustuslakivaliokunta korostaa ehdotetun menettelyn poikkeuksellisuutta. Vaalipaikalla on aina ensisijaisesti pyrittävä järjestämään äänestyskoppiin pääseminen mahdollisimman esteettömäksi. Muualla kuin äänestyskopissa äänestettäessä tärkeää on järjestää tilanne sellaiseksi, että äänestäjällä ei ole aiheutta pelätä vaalisalaisuuden rikkoutumista. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että asiasta päättäminen kuuluu vaalilautakunnalle.”

Vaalilain 58 §:n 3 momentin mukaan äänestäjän pyynnöstä on vaalitoimitsijan tai vaalitoimikunnan jäsenen avustettava häntä äänestämässä. Henkilö, jonka kyky tehdä äänestysmerkintä on oleellisesti heikentynyt, saa käyttää äänestyksessä apuna valitsemaansa avustajaa. Avustajana ei kuitenkaan saa käyttää vaaleissa ehdokkaana olevaa henkilöä. Avustaja on velvollinen tunnollisesti täyttämään äänestäjän osoitukset sekä pitämään salassa äänestyksen yhteydessä saamansa tiedot.

3.2 Kuntavaaleja 2021 koskevia ohjeita ja suosituksia

Oikeusministeriö lähetti 1.10.2020 päivätyn kuntavaalien 2021 äänestyspaikkojen määräämistä ja järjestämistä koskevan kirjeen kunnanhallituksille. Kirjeessä oikeusministeriö kehotti kuntia ottamaan huomioon koronavirustilanteen ja varautumaan siihen, että jos tilanne on jossain muodossa edelleen päällä vielä ensi keväällä 2021, kuntavaalien toimittamisessa on syytä ottaa käyttöön eräitä erityisjärjestelyitä. Kirjeen mukaan koronavirustilanteessa ennakoäänestyspaikka on mahdollista sijoittaa myös ilmoitetun osoitteen ulkotilaan (esimerkiksi telttaan), jos kaikki vaalilain vaatimukset voidaan täyttää.

Oikeusministeriö on vaalilain 10 §:n nojalla antanut vaaliviranomaisille vuonna 2021 toimitettavia kuntavaaleja koskevat vaaliohjeet ("vaaliohjekirjat" yhteensä 6 kpl). Vaaliohjeessa numero 4 on ohjeet ennakoäänestyksestä kotimaan yleisissä ennakoäänestyspaikoissa.

Oikeusministeriön ohjeen nro 4 s. 1 mukaan kuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998; liite 1a). Vaaliviranomaisten tulee tämän ohjeen lisäksi huolellisesti tutustua liitteessä olevaan koosteeseen kuntavaaleja koskevista lainkohdista.

Oikeusministeriön ohjeen nro 4 s. 12 mukaan vaalisalaisuuden turvaamiseksi äänestäjän on voitava täyttää äänestyslippunsa rauhassa ja muiden katseilta suojassa. Tässä tarkoituksessa ennakoäänestyspaikassa on oltava yksi tai useampi äänestyskoppi.

Oikeusministeriön ohjeen nro 4 s. 13 mukaan Covid-19 -pandemiasta johtuen oikeusministeriö ja Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL) ohjeistavat erikseen kuntien vaaliviranomaisia äänestysjärjestelyistä kunnissa vuoden 2021 kuntavaaleissa.

Oikeusministeriön ohjeen nro 4 s. 15 mukaan erityisesti jonottamisen asianmukainen järjestäminen on tärkeätä siinä vaiheessa, kun äänestäjä on käynyt äänestyskopissa ja jonottaa vuoroaan äänestyspaikalle vastaanottavalle vaalitoimitsijalle. Vaalitoimitsijan on tällöin valvottava, että jonottavien vaalisalaisuus ja turvavälit säilyvät.

Oikeusministeriön ohjeen nro 4 s. 23 mukaan äänestäjää on kehotettava menemään äänestyskoppiin ja tekemään äänestysmerkintä äänestyslippuun niin, että vaalisalaisuus säilyy.

(alaviite: Vaalilain 58 §:n 1 momentin mukaan äänestysmerkintä on tehtävä äänestyskopissa tai muutoin siten, että vaalisalaisuus säilyy. Jälkimmäinen mahdollisuus tulee kysymykseen lähinnä vain silloin, jos ennakoäänestyspaikka ei ole riittävällä tavalla esteetön.)
 Äänestyskopissa ei samalla kerralla saa olla kuin yksi äänestäjä.

Koronapandemian johdosta oikeusministeriö ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) antoivat keväällä 2021 vaaliohjeita täydentävää terveysturvallisuusohjeistusta, joka on koottu oikeusministeriön ylläpitämälle vaalit.fi-verkkosivustolle kohtaan ”Koronaohjeita vaaliviranomaisille kuntavaaleissa”. Tässä kohdasta löytyy: ohje ennakoäänestyksen vaalitoimitsijalle, ohje kotiäänestyksen vaalitoimitsijalle, ohje vaalitoimikunnalle, ohje vaalilautakunnalle, ohje keskusvaalilautakunnalle, laitosten äänestyksen järjestämistä koskeva ohje sekä vinkkejä ulkoäänestysjärjestelyihin. Lisäksi verkkosivustolle on koottu yhteen ”kysymyksiä ja vastauksia” -osio kuntavaalien järjestelyistä koronapandemian aikana. Lisäksi vaalit.fi-sivustolla on äänestäjille ohjeistusta kohdassa ”Koronaohjeita äänestäjille kuntavaaleissa”.

Myös Kuntaliitto on 30.3.2021 julkaissut verkkosivuillaan kuntavaaleja koskevan suosituksen ”Suosituksia ja huomioita kuntavaalien 2021 vaalijärjestelyihin”. Kuntaliitto on laatinut tämän oikeusministeriön vaaliohjetta täydentävän suosituksen kunnista tulleiden kysymysten perusteella. Suositus on tarkastettu yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Asiakirjassa todetaan, että mikäli paikalliset viranomaiset, oikeusministeriö tai terveydenhuollon viranomaiset ohjeistavat muuta, tulee em. tahon antamia ohjeita aina noudattaa ensisijaisina.

Edellä mainittujen oikeusministeriön ja THL:n ohjeen ”ennakoäänestyksen vaalitoimitsijalle” 31.3.2021 ja Kuntaliiton 30.3.2021 suosituksen mukaan ennakoäänestys voidaan toteuttaa vaalitoimitsijoiden harkinnan mukaan ulkona vaalilain säännöksiä noudattaen (56 - 61 §) joko kokonaan tai yksittäisten äänestysten osalta ennakoäänestyspaikan välittömässä läheisyydessä. Vaalilain säännöksiä noudattaen myös sellainen järjestely voi olla mahdollinen, jossa äänestäjä ei poistu autostaan, jos pysäköintipaikka on luontevasti ennakoäänestyspaikan välittömässä läheisyydessä. Näissä tapauksissa vaalitoimitsijan tulee erityisesti huolehtia siitä, että vaalisalaisuus säilyy. Jos ulkona otetaan vastaan yksittäisiä äänestyksiä, ne otetaan vastaan manuaalisesti (lähetekirje täytetään käsin ja äänestäjän nimi merkitään äänestäjistä pidettävään luetteloon).

Vaalit.fi-verkkosivustolla on oikeusministeriön ja Kuntaliiton 31.3.2021 antama ohje/muistio (Vinkkejä ulkoäänestysjärjestelyihin kuntavaaleissa 2021).

Oikeusministeriön ja Kuntaliiton ohjeessa todetaan, että oikeusministeriön järjestämällä vaaliklinikoilla on keskusteltu ulkoäänestämisestä.

Monet kunnat ovat valmistelleet erilaisia ulkoäänestysmahdollisuuksia kuten drive-in-äänestystä, telttäänestystä ja konttiäänestystä. Tämän muistion tarkoituksena on antaa käytännön esimerkkejä ulkona äänestämisen toteuttamiseen. Näiden esimerkkien lisäksi kunnat voivat järjestää ulkoäänestyksiä myös muilla tavoilla. Kunnat harkitsevat itse, miten ulkoäänestyksen järjestävät.

Ohjeen mukaan ulkona äänestämässä pätevät samat vaalilain pykälät kuin sisälläkin äänestettäessä (ennakkoäänestyksen osalta 17, 48-49, 56-61 §:t, vaalipäivän osalta 16, 67-70, 75-77 §:t). Lisäksi vaaliohje 4 ennakkoäänestyksen ja vaaliohje 2 vaalipäivän äänestyksen osalta tulevat sovellettaviksi samoin kuin oikeusministeriön 1.10. lähetettämän kuntakirjeen ohjeistus äänestyspaikoista. Muista myös Kuntaliiton Suosituksia ja huomioita kuntavaalien 2021 vaalijärjestelyihin.

Ohjeen mukaan äänestyspaikan voi järjestää ulos monella eri tavalla, esimerkiksi käyttämällä katoksia, teltoja, kontteja tai kioskeja. Mikä tahansa järjestely valitaan, äänestysjärjestelyiden on turvattava vaalisalaisuus ja vaalivapaus.

Ohjeen mukaan vaalisalaisuuden voi turvata parhaiten ulkoäänestyksessä käyttämällä äänestyskoppeja. Muitakin ratkaisuja voi olla, kuten äänestäminen yksin autossa kirjoitusalueen kanssa tai näkösuojan käyttäminen. Ulkona myös sellainen ratkaisu lienee mahdollinen, että riittävän pitkällä etäisyydellä muihin ihmisiin käytännössä varmistetaan vaalisalaisuus.

Ohjeen mukaan Drive-in-äänestyksen voi toteuttaa niin, ettei äänestäjä poistu toimituksen aikana autostaan. Tämän edellytyksenä on kuitenkin, että äänestäjä on autossa yksin. Mikäli autossa on muitakin henkilöitä, äänestäjän on noustava autosta tekemään äänestysmerkintä vaalisalaisuus säilyttäen, tai muiden henkilöiden poistuttava autosta äänestyksen ajaksi. Äänestäjän pienten lasten läsnäolo autossa voidaan kuitenkin sallia, jos se ei vaaranna vaalisalaisuutta eikä järjestystä äänestystilanteessa. (Tämän lisäksi ohjeessa on kuvattu esimerkinomaisesti ns. kahden ja yhden luukun äänestysjärjestelyn eteneminen autossa tapahtuvan äänestämisen osalta.)

Drive-in-äänestyspisteelle voidaan järjestää äänestysmahdollisuus myös esim. kävellen tai polkupyörällä saapuville. Tätä varten on järjestettävä erillinen kulkureitti ja äänestysmerkinnän tekemistä varten äänestyskoppi tai näkösuoja, jossa tehdä äänestysmerkintä vaalisalaisuus säilyttäen.

Ohjeen mukaan kuntien kannattaa mahdollisuuksien mukaan sopia esim. drive-in ennakkoäänestyspisteen toteuttamisesta yhteisesti. Tällöin sekä henkilö- että taloudellisia resursseja voidaan jakaa yhteisesti ja mahdollistaa alueellisesti erilaisia vaihtoehtoja äänestäjille.

Ohjeen mukaan äänestysjärjestelyissä korona-aikana voi ja pitää käyttää luovia ratkaisuja.

3.3 Espoon kaupungin keskusvaalilautakunnan selvitys- ja lausunto

Selvityksen mukaan Leppävaaran urheilupuiston ennakkoäänestyspaikassa äänestys järjestettiin kahdessa pisteessä, joista toinen oli tarkoitettu autosta äänestäville ja toinen jalan, polkupyörällä tai muulla vastaavalla tavalla saapuville äänestäjille.

Espoon keskusvaalilautakunta katsoo, että käytännössä ennakkoäänestyksessä ei aina ole mahdollista käyttää vaalilain 58 §:n 2 momentissa tarkoitettua äänestyskoppia. Asia on huomioitu vaalilaissa. Tällöin vaalitoimitsijan tulee muulla tavalla varmistaa vaalisalaisuuden säilyminen. Lausunnon mukaan näin Leppävaaran urheilupuiston ennakkoäänestyspaikassa on pyritty toimimaan autossa äänestämisen osalta.

Poikkeuksellisia äänestystilanteita silmällä pitäen oikeusministeriö on ohjeistanut vaalitoimitsijoita esimerkiksi käyttämään suojuksella varustettua irrallista kirjoitus-alustaa (oikeusministeriön kuntavaaleja 2021 varten antama vaaliohje nro 3 ”Ennakkoäänestys laitoksissa” s. 13 ja myös vaaliohje nro 4 s. 16) tai vain kehottamaan äänestäjää tekemään äänestysmerkinnän äänestyslippuun niin, että vaalisalaisuus säilyy (oikeusministeriön kuntavaaleja 2021 varten antama vaaliohje nro 5 ”Kotiäänestys” s. 15). Vastaavasti äänestyskoppeja ei myöskään aina voida käyttää ulkomailla Suomen edustustojen toimipisteisiin perustettavissa yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa. Keskusvaalilautakunta katsoo, että pandemiatilanteen vuoksi järjestetty poikkeuksellinen mahdollisuus autossa äänestämiseen on lähtökohtaisesti luonteeltaan samankaltainen kuin tässä mainitut äänestysjärjestelyt.

Leppävaaran ennakkoäänestyspaikan päävastuullisen vaalitoimitsijan selvityksen mukaan Espoon kaupunki oli järjestänyt drive-in-äänestyspisteeseen autoilijoille suljettavan ja taskullisen kirjoitus-alustan, jota oli myös helppoa ja turvallista käsitellä autossa ja palvelutiskillä. Alustassa oli käännettävä ja näkösuojan antava kansiosa. Näin drive-in-issä äänestäjät pystyivät täyttämään äänestyskensä salassa ja suojaamaan äänestyslipun kirjoitus-alustan kannella, jolla turvattiin äänestäjän vaalisalaisuus sekä autossa että asiointiluukulla. Äänestäjä pystyi näin autossa ja asiointipisteessä äänestämään niin, että kukaan ei saanut tietää, ketä hän äänesti. Äänestäjä merkitsi valintansa kansion sisällä olevalle äänestyslipulle ja sulki äänestyslipun. Sen jälkeen äänestäjä palautti kirjoitus-alustan suljettuna takaisin vaalivirkailijalle.

Päävastuullisen vaalitoimitsijan selvityksen mukaan drive-in-äänestyksessä muita autossa olleita aikuisia äänestäjiä ohjeistettiin useamman kerran selkeästi äänestämään joko jalankulkijoiden palvelutiskillä tai toissijaisesti drive-in-kontin toisella palvelutiskillä ensi sijassa vaalisalaisuuden sekä perustellusti myös äänestystapahtuman sujuvuuden takia (autojonot välillä pitkät).

Päävastuullisen vaalitoimitsijan selvityksen mukaan pientä osaa äänestäjiä palveltiin samassa autossa heidän toiveestaan. Tässä tilanteessa vaalivirkailija esitti äänestäjille kysymyksen, kokevatko kummatkin äänestäjät, että vaalisalaisuus heillä varmasti säilyy (mm. toisen aikuisen istuessa takapenkillä pienen lapsen kanssa). Palveluluukuilla työskennelleet vaalivirkailijat valvoivat vaalisalaisuuden säilymistä. Päävastuullisen vaalitoimitsijan selvityksen mukaan nämä kerrat ovat isossa kokonaisuudessa tunnistettuja ”stipluja”, jotka varmasti korjataan seuraavaan kertaan. Vaalitoimitsijan mukaan tämä tulee jatkossa helposti korjatuksi esimerkiksi selkeäsanaisella ja konkreettisella erillisellä ulkoäänestystä koskevalla ohjeistuksella ja koulutuksella. Vaalitoimitsijan mukaan hän ei itse koe, että vaalisalaisuutta olisi rikottu – korkeintaan joidenkin harvojen äänestäjien osalta kevyesti ehkä ”kolkuteltu”.

Selvityksen mukaan drive-in-asiointipisteessä asioi myös esimerkiksi inva-taksilla, inva-kortin omaavia autoja tai liikuntaesteisiä äänestäjiä. He saivat valita avustajansa itse. Osalla oli mukana oma avustaja auton kuljettajana, joka myös tarvittaessa auttoi äänestäjää äänestyksessä. Vaalivirkailija auttoi apua tarvitsevia drive-in-äänestäjiä pyydettyä. Jotkut äänestäjät (esim. ikäihmiset tai liikuntaesteiset) toivoivat ennakoäänestyksessä vaalivirkailijan apua. Vaalivirkailija avusti äänestämässä äänestäjää autolla eli vaalivirkailija hoiti koko ennakoäänestysprosessin auton ääressä äänestäjän luona. Kaikki tällaiset äänestystapahtumat merkittiin ’Luettelo ennakolta äänestäneistä’ -lomakkeelle Huomautuksia-kohtaan eli äänestäjän tiedot, avustajan tiedot ja mahdolliset muut tarpeelliset tiedot sekä päivämäärän kirjattiin ylös.

Keskusvaalilautakunnan lausunnon mukaan keskusvaalilautakunta järjesti kaikille Espoon yleisten ennakoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijoille 19.5.2021 Teams-kokouksena koulutus- ja keskustelutilaisuuden. Kokouksessa käsiteltiin myös drive-in-äänestystä. Keskustelun kuluessa muun ohessa todettiin, että taksilla tulevan äänestäjän avustajana voi myös kyseinen autonkuljettaja toimia, jos äänestäjä sitä pyytää ja avustajaa ja avustajan käyttämistä koskevat säädetyt edellytykset täyttyvät. Jokaiseen ennakoäänestyspaikkaan päävastuulliseksi nimetyille vaalitoimitsijoille järjestettiin 24.5.2021 Teams-kokouksena erillinen perehdytys vaalitietojärjestelmän äänioikeustietojärjestelmän käyttöön ja päävastuullisen tehtävään kuuluviin käytännön asioihin.

Keskusvaalilautakunnan lausunnon mukaan oikeusasiamiehen tarkastuksessa tehdyt havainnot Leppävaaran drive-in-äänestyksestä tullaan jatkossa ottamaan huomioon keskusvaalilautakunnan ohjeistuksessa, mikäli mahdollisuus äänestää autosta tulevissa vaaleissa vielä järjestetään.

Keskusvaalilautakunnan tiedossa ei ollut, että vaalisalaisuuden vaarantavia menettelyjä olisi käytetty kyseisessä ennakkoäänestyspaikassa.

Keskusvaalilautakunta katsoo, että Leppävaaran urheilupuiston ennakkoäänestyspaikan vaalitoimitsijat ovat toimissaan pyrkineet sujuvoittamaan herkästi ruuhkautuvaa äänestysmenettelyä ja myös huolehtineet onnistuneesti äänestäjien turvallisuudesta. Lausunnon mukaan vaalitoimitsijat ovat vaalilaissa ja oikeusministeriön ohjeissa edellytetyllä tavalla ohjeistaneet äänestäjiä vaalisalaisuuden säilyttämiseen ja valvoneet ohjeiden noudattamista. Sikäli kun äänestäjää on kehoitettu nousemaan autosta ja äänestämään kirjoitusallustaa suojana käyttäen äänestyskontin luukulla, vaalitoimitsijoiden menettely on keskusvaalilautakunnan käsityksen mukaan ollut myös oikeusministeriön ja Kuntaliiton julkaisemassa muistiossa esitettyjen hyvien käytäntöjen mukaista.

3.4 Oikeusministeriön lausunto

Lausunnossaan oikeusministeriö toteaa, että oikeusasiamiehen tarkastuspöytäkirjassa esitetty vaalitoimitsijan käsitys – jonka mukaan äänestäjä voi antaa suostumuksen siihen, että autossa on myös muita henkilöitä kuin lapsia äänestystapahtuman aikana – on virheellinen, eikä perustu lainsäädäntöön tai oikeusministeriön antamaan ohjeistukseen.

Oikeuskirjallisuudessa (Tarasti ja Jääskeläinen, Vaali- ja puoluelainsäädäntö 2014, s. 68 - 69) todetaan, että vaalisalaisuus turvaa äänioikeuden itsenäistä ja ulkonaisista tekijöistä riippumatonta käyttämistä. Vaalisalaisuudelle annettu suoja turvaa äänestäjän lisäksi valtion intressiä saada vaaleissa esiin oikea ja painostuksesta riippumaton kansan tahto.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan kuntalain 15 §:n 2 momentin ja vaalilain 56 §:n 2 momentin sekä 58 §:n 2 momentin säännökset velvoittavat vaalivirkailijoita huolehtimaan siitä, että vaalisalaisuus turvataan äänestyspaikalla jokaisen äänestäjän osalta kaikissa tilanteissa eli myös sellaisissa tilanteissa, joissa äänestäjä itse ei jostain syystä katsoisikaan vaalisalaisuuden turvaamista tarpeelliseksi.

Lausunnon mukaan oikeusministeriö on antanut vaaliviranomaisille vaaliohjeet vuoden 2021 kuntavaaleja varten. Ennakkoäänestystä kotimaan yleisessä ennakkoäänestyspaikassa käsitellään vaaliohjeessa 4. Oikeusministeriön lausunnon mukaan huomionarvoisia kohtia ohjeessa ovat muun muassa seuraavat:

”Kuntavaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa. Vaaliviranomaisten tulee tämän ohjeen lisäksi huolellisesti tutustua liitteessä olevaan koosteeseen kuntavaaleja koskevistä lainkohdista.

Äänestäjää on kehoitettava menemään äänestyskoppiin ja tekemään äänestysmerkintä äänestyslippuun niin, että vaalisalaisuus säilyy [alaviite: Vaalilain 58 §:n 1 momentin mukaan äänestysmerkintä on tehtävä äänestyskopissa tai muutoin siten, että vaalisalaisuus säilyy. Jälkimmäinen mahdollisuus tulee kysymykseen lähinnä vain silloin, jos ennakoäänestyspaikka ei ole riittävällä tavalla esteetön.]. Äänestyskopissa ei samalla kerralla saa olla kuin yksi äänestäjä.”

Koronapandemian johdosta oikeusministeriö ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) antoivat vaaliohjeita täydentävää terveysturvallisuusohjeistusta. Oikeusministeriön ja THL:n ohjeistus löytyy vaalit.fi -verkkosivustolta. (kts. edellä kohta 3.2)

Lausunnon mukaan oikeusministeriö koulutti kuntia kuntavaalien järjestämisestä ja pandemiatilanteen edellyttämisestä erityisjärjestelyistä eOppiva-verkkokurssilla ja vaaliklinikoilla, joita järjestettiin keskusvaalilautakunnille kevään 2021 aikana yhteensä 21 kappaletta.

Lausunnon mukaan vaaliklinikoilla kunnat toivat esiin, että ulkoäänestyksen käytännön järjestelyistä tarvittaisiin tarkempaa ohjeistusta, minkä johdosta oikeusministeriö ja Kuntaliitto julkaisivat vaalit.fi -verkkosivustolla ohjeen ”Vinkkejä ulkoäänestysjärjestelyihin kuntavaaleissa 2021”. Ohjeessa käydään läpi ulkoäänestyksen käytännön järjestelyitä. Ohje korostaa vaalisalaisuutta: ”Mikä tahansa järjestely valitaan, äänestysjärjestelyiden on turvattava vaalisalaisuus ja vaalivapaus”. (kts. edellä kohta 3.2.)

Oikeusministeriön lausunnon mukaan kunnilta saadun palautteen ja mediassa esillä olleiden esimerkkien pohjalta vaikuttaa siltä, että pääsääntöisesti ulkoäänestys on sujunut kuntavaaleissa 2021 lain ja ohjeistuksen mukaisesti vaalisalaisuus säilyttäen.

3.5 Arviointi ja kannanotto

3.5.1 Tarkastelun kohde

Arvioin seuraavassa Espoon Leppävaaran drive-in-äänestyspaikan äänestysjärjestelyjä sekä erityisesti sitä, turvasiko vaalitoimitsijoiden menettelyt vaalisalaisuuden säilymisen autossa ja asiointiluukulla äänestettäessä.

Lisäksi arvioin korona-ajan poikkeuksellisia äänestysjärjestelyjä koskevaa viranomaisohjeistusta hyvän hallinnon vaatimusten näkökulmasta.

En ryhtynyt tässä yhteydessä enemmälti tutkimaan uusien äänestysmahdollisuuksien käyttöönottoon ja poikkeuksellisiin äänestysjärjestelyihin valtakunnan tasolla liittyviä kysymyksiä.

3.5.2 Vaalisalaisuuden turvaaminen Leppävaaran drive-in-äänestyksessä

Vaalilain 56 §:n 2 momentin mukaan äänestys ennakoäänestyspaikassa on järjestettävä siten, että vaalisalaisuus säilyy.

Vaalisalaisuudella tarkoitetaan sitä, että äänestäjän lisäksi kukaan muu – mahdollista äänestäjän avustajaa lukuun ottamatta – ei saa tietää, miten äänestäjä on äänioikeuttaan käyttänyt.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaalisalaisuus ei ole ainoastaan äänestäjän oikeus, vaan se on myös hänen velvollisuutensa äänestyspaikalla. (Tarasti ja Jääskeläinen: Vaali- ja puoluelainsäädäntö 2014, s. 69).

Perustuslakivaliokunta on useissa eri yhteyksissä korostanut vaalisalaisuuden keskeistä merkitystä (esimerkiksi PeVM 3/2017 vp ja PeVM 3/2013 vp).

Oikeusasiamiehen kanslian virkamiesten tarkastushavaintojen ja asiassa saamani selvityksen valossa en ole voinut vakuuttua siitä, että Espoon Leppävaaran drive-in-ennakoäänestyspaikassa vaalisalaisuus olisi säilynyt kaikissa äänestystilanteissa autossa tapahtuvan äänestyksen aikana.

Tämä johtuu siitä, että Leppävaaran ennakoäänestyspaikan päävastuullisen vaalitoimitsijan selvityksen mukaan pientä osaa äänestäjistä palveltiin samassa autossa heidän toiveestaan. Näissä äänestystapahtumissa ei siis ollut kysymys vaalilain 58 §:n 3 momentin tarkoittamasta avustajan käytöstä tilanteessa, jossa äänestäjän kyky tehdä äänestysmerkintä olisi ollut oleellisesti heikentynyt. Tästä syystä katson, että tämä vaalitoimitsijan esittämä – äänestäjän palveluun ja suostumukseen perustuva – menettelytapa on ollut virheellinen ja se on saattanut yksittäisissä äänestystilanteissa vaarantaa vaalisalaisuuden säilymistä. Kuten oikeusministeriökin lausunnossaan toteaa, kyseinen menettelytapa ei ole perustunut lainsäädäntöön tai oikeusministeriön antamaan ohjeistukseen.

Oikeusministeriön ja Kuntaliiton 31.3.2021 ulkoäänestysjärjestelyihin antaman ohjeistuksen mukaan autossa äänestämisen edellytyksenä on, että äänestäjä on autossa yksin. Ohjeistuksen mukaan vain äänestäjän pienten lasten läsnäolo autossa voidaan sallia, jos se ei vaaranna vaalisalaisuutta eikä järjestystä äänestystilanteessa.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan vaaleja koskeva lainsäädäntö velvoittaa vaalivirkailijoita huolehtimaan siitä, vaalisalaisuus turvataan äänestyspaikalla jokaisen äänestäjän osalta kaikissa tilanteissa eli myös sellaisissa tilanteissa, joissa äänestäjä itse ei jostain syystä katsoisikaan vaalisalaisuuden turvaamista tarpeelliseksi.

Korostan yleisesti, että parhaiten vaalisalaisuus voidaan turvata järjestämällä äänestys ensisijaisesti äänestyskopissa. Muualla kuin äänestyskopissa poikkeuksellisesti äänestettäessä on tärkeää järjestää tilanne sellaiseksi, että äänestäjän vaalisalaisuus ei vaarannu. Vaalisalaisuuden turvaamisvaatimus on ehdoton ja riippumaton vaalitoimitsijan tai äänestäjän tahdosta. Näin ollen vaalitoimitsijalla tai äänestäjällä ei ole oikeutta luopua vaalisalaisuuden turvaamisesta. Kuten edellä oikeuskirjallisuusviittauksessa on todettu, vaalisalaisuus ei ole ainoastaan äänestäjän oikeus, vaan se on myös hänen velvollisuutensa äänestyspaikalla.

Tilanteessa, jossa äänestysmerkintä tehdään poikkeuksellisesti muualla kuin äänestyskopissa, korostuu vaalisalaisuuden turvaamisessa äänestäjän oman menettelyn lisäksi vaaliviranomaisen sekä vaalitoimitsijan äänestäjälle antama menettelytapaohjaus ja äänestysjärjestelyiden valvonta.

Käytettävissäni olevan selvityksen valossa en ole voinut havaita, että Leppävaaran drive-in-äänestyspaikalla olevan vaalitoimitsijoiden kontin asiointiluukulla vaalisalaisuus olisi vaarantunut.

3.5.3 Korona-ajan poikkeuksellisia äänestysjärjestelyjä (esim. drive-in) koskeva ohjeistus

Ylimpänä vaaliviranomaisena oikeusministeriö antaa vaalilain 10 §:n yleistöimivaltuuden nojalla vaaliohjeita muille vaaliviranomaisille ja huolehtii vaaleja koskevasta yleistiedottamisesta. Vaaliohjeisiin (mm. vaaliohjekirjat) on koottu oikeusministeriön vaalilain soveltamisesta antamia tarkempia ohjeita, joiden tarkoituksena on taata vaalien yhdenmukainen ja virheetön toteuttaminen. Ohjeet eivät ole vaaliviranomaisia sitovia, eikä niillä siis voida poiketa lainsäädännöstä. Oikeusministeriö ei ole antanut vaalilain 195 §:n nojalla asetuksia vaaliviranomaisten tehtävistä.

Oikeusministeriön kuntavaaleja 2021 koskevassa vaaliohjeessa nro 4: ”Ennakoäänestys kotimaan yleisessä ennakoäänestyspaikassa” ei ole tarkemmin ohjeistettu ulkona tapahtuvaa tai drive-in-ennakoäänestystä. Vaaliohjeessa todetaan, että Covid-19 pandemian vuoksi oikeusministeriö ja THL ohjeistavat erikseen kuntien vaaliviranomaisia äänestysjärjestelyistä kunnissa vuoden 2021 kuntavaaleissa.

Edellä tämän päätöksen kohdassa 3.2 on kuvattu kuntavaaleja 2021 koskevaa oikeusministeriön, THL:n ja Kuntaliiton äänestys- ja terveysturvallisuusjärjestelyitä koskevaa ohjeistusta.

Espoon keskusvaalilautakunnan lausunnossa tuodaan esiin kuntavaalien drive-in-äänestysjärjestelyjä koskevan ohjeistuksen epätarkkuuksia.

Esimerkiksi oikeusministeriön ja Kuntaliiton 31.3.2021 ohjeistuksessa – kuvattaessa autossa tapahtuvaa äänestämistä ns. kahden luukun järjestelyllä – selkeästi mainitaan, että äänestäjä voi äänestää autossa, jos hän on siellä yksin. Kuitenkin jälkimmäisessä kohdassa – kuvattaessa ns. yhden luukun järjestelyä – ei nimenomaisesti toisteta vaatimusta, että äänestäjän tulisi olla yksin autossa.

Espoon keskusvaalilautakunnan lausunnon mukaan eri tahojen eri aikoina antama ohjeistus ja suositukset ovat voineet vaikeuttaa yksittäisen vaalitoimitsijan arviota äänestysten vaalisalaisuuden turvaavasta järjestämisestä. Keskusvaalilautakunta katsookin, että olisi hyvä, jos oikeusministeriö olisi koonnut yhteen ennakoäänestyksen vaalitoimitsijan ohjeeseen (esimerkiksi vaaliohje nro 4) kaikki äänestysjärjestelyjä koskevat ohjeet ja suositukset.

Arvioin asiaa seuraavasti.

Edellä Espoon keskusvaalilautakunnan ja oikeusministeriön selvityksistä ja lausunnoista ilmenevällä tavalla kuntavaalien 2021 järjestämistä koskevia ohjeita ja suosituksia on annettu eri aikoina koronapandemiasta johtuneiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Oikeusministeriö, THL ja Kuntaliitto ovat antaneet kuntavaalien ennakoäänestyksen äänestysjärjestelyjä ja terveysturvallisuutta koskevia yleisiä ohjeita. Oikeusministeriö on myös järjestänyt kunnille koulutusta kuntavaalien äänestysjärjestelyistä. Tämän lisäksi kunnalliset vaaliviranomaiset ja terveysviranomaiset ovat eri tavoin ohjeistaneet ja kouluttaneet kuntien vaalivirkailijoita.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun muassa se, että viranomaisen asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan hallintolain säännösten ja oikeusperiaatteiden vaatimusten mukaisesti.

Hallintolain 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp s. 64) mukaan säännös edellyttää muun ohessa sitä, että viranomaisten asiakirjat, tiedotteet ja ohjeet laaditaan selkeiksi ja ymmärrettäviksi. Näitä asiakirjoja laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että ne muodostavat sisällöltään johdonmukaisen ja helposti ymmärrettävän kokonaisuuden. Hallintolaissa ei aseteta erityisiä muotovaatimuksia viranomaisten laatimien asiakirjojen ja ohjeiden ulkoasulle. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan muoto on kuitenkin läheisessä yhteydessä asiakirjan ymmärrettävyyteen ja selkeyteen, mikä on asiakirjojen kehittämistyössä otettava huomioon (Niemi, Keravuo-Rusanen ja Kuusikko: Hallintolaki 2010, s. 143).

Kuntalain 29 §:n 3 momentin mukaan viestinnässä on käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja otettava huomioon kunnan eri asukasryhmien tarpeet.

Säännöksen perustelujen (HE 268/2014 vp s. 160) mukaan selkeä ja ymmärrettävä kieli liittyy niin olennaisesti viestintään ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin kunnissa, että sitä on perusteltua korostaa myös kuntalaissa. Selkokielen viestinnän lisääminen on keino parantaa viestien ymmärrettävyyttä ja eri asukasryhmien yhdenvertaista tiedonsaantia. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden tiedonsaannin kannalta tärkeitä ovat usein myös esteettömyys ja saavutettavuus.

Ymmärrettävää on, että alati muuttuva koronatilanne on aiheuttanut erinäisiä haasteita myös vaaliviranomaisille. Kuntavaalien 2021 tiedotukseen ja ohjeistukseen liittyvää hankaluutta lisäsi se, että vaaleja jouduttiin siirtämään kahdella kuukaudella koronapandemian vuoksi. Näkemykseni mukaan tässä toimintaympäristössä ja muuttuvissa olosuhteissa korostuu erityisesti viranomaisen viestinnältä ja ohjeistukselta edellytettävä selkeys ja ymmärrettävyys.

Pidän myönteisenä sitä, että erityisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa vaali- ja terveystoiminnat ovat pyrkineet – ohjeistuksin ja muilla yhteistyön keinoin – toteuttamaan ja edistämään hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvaa viranomaisten yhteistyötä hallintolain 10 §:n edellyttämällä tavalla.

Mahdollista kuitenkin on, että usealta eri taholta annettu uusia äänestysjärjestelyjä koskeva ohjeistus sekä ohjeiden mahdollinen epätäsmällisyys ovat saattaneet yksittäisissä tilanteissa aiheuttaa epätietoisuutta vaalitoimijoissa sekä mahdollisesti myös äänestäjissä.

Edellä todetun johdosta olisi mielestäni aiheellista, että oikeusministeriö ylimpänä vaaliviranomaisena kokoaisi eri tahoilta saadut ja vaaliviranomaisille annettavat poikkeuksellisia äänestysjärjestelyjä koskevat ohjeistukset ja suositukset johdonmukaiseksi ja selkeäksi kokonaisuudeksi tulevia vaaleja varten.

4 TOIMENPITEET

Saatan Espoon kaupungin keskusvaalilautakunnan tietoon edellä esittämäni näkemyksen virheellisestä ja vaalisalaisuutta vaarantavasta menettelytavasta autossa tapahtuvassa äänestyksessä. Tässä tarkoituksessa lähetän Espoon kaupungin keskusvaalilautakunnalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän tästä päätöksestäni jäljennöksen tiedoksi myös oikeusministeriölle. Esitän, että oikeusministeriö harkitsee vaaleja koskevan ohjeistuksen selkeyttämistä ja täsmentämistä edellä päätöksessäni kuvatulla tavalla.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aiheetta.