

30.1.2009

123, 124, 125,
131/03/2008

Valtioneuvoston oikeuskansleri
Snellmaninkatu 1 A
PL 20
00023 VALTIONEUVOSTO

Selvityspyyntö

Valtioneuvoston oikeuskansleri on kirjeillä 11.11.2008 Dnro OKV/1406/1/2008 (Sahlberg), Dnro OKV/1414/1/2008 (Enäjärvi) ja Dnro OKV/1415/1/2008 (Uitti) sekä kirjeellä 14.11.2008 DNro OKV/1458/1/2008 (Säteri) pyytänyt oikeusministeriötä antamaan tarpeellisen selvityksen neljän sähköisen äänestyksen kokeilua koskevan kantelun johdosta. Selvitys on annettava viimeistään 31.1.2009 mennessä. Oikeuskansleri on pyytänyt ilmoittamaan, mikäli asia on ministeriön tietojen mukaan muun viranomaisen tutkittavana muutoksenhakuna tai kanteluna.

Kantelut

Sahlbergin mukaan vaalisalaisuus koskee myös sitä, äänestikö henkilö tyhjää vai ei. Kantelija tarkoittanee, että koska keskeytynyttä äänestystä pidetään ”tyhjänä äänenä”, vaalisalaisuus rikkoutuu, jos äänestyksen keskeytyminen voidaan yhdistää johonkin tiettyyn henkilöön.

Säteri toteaa, että auditointiraportin mukaan yksittäisen äänestäjän äänen voi selvittää, jos saa haltuunsa kopion sähköisestä vaaliurnasta ja äänten salauksen purkuun tarvittavan avaimen. Säteri katsoo, että mikäli auditointiraportti pitää paikkansa, vaalilain 83 c §:ssä oleva määräys, että äänestäjän ääntä ja äänestäjää ei voida keskenään yhdistää, ei toteudu.

Enäjärvi on lähettänyt valtioneuvoston oikeuskanslerille kaksi sähköisen äänestyksen toimivuutta käsittelevää uutiskirjoitusta (STT 28.10.2008 ”Häiriö sähköisessä äänestyksessä vei yli 200 ääntä” ja Keski-suomalainen 6.11.2008 ”Virheen mahdollisuus sähköisessä äänestyksessä havaittiin jo keväällä”), joiden johdosta oikeuskansleri on pyytänyt oikeusministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota siihen, miten äänestyksen toimivuutta oli etukäteen testattu ja millaiset ohjeet äänestysmenettelyä varten oli annettu.

Uitti toteaa, että sähköisen äänestyksen jälkitarkastuksessa on käynyt ilmi 232 sellaista tapausta, joissa sähköisesti äänestäneen ääni ei ole mennyt sähköiseen urnaan. Uitti vaatii, että Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä on järjestettävä uudet kunnallisvaalit,

koska ei voida olla varmoja siitä, tapahtuiko vaali lainmukaisesti ja vastaako sekä vaalin tulos että valtuustojen kokoonpano vaalioikeuttaan käyttäneiden tahtoa.

Pyydettyinä selvityksenä oikeusministeriö kunnioittaen lausuu seuraavaa:

1. Kunnallisvaaleista on valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen

Helsingin hallinto-oikeuteen valitettiin Karkkilan, Kauniaisten ja Vihdin kuntien keskusvaalilautakuntien päätöksistä, joilla vahvistettiin vuoden 2008 kunnallisvaalien tulos näissä kunnissa. Valituksissa vaadittiin, että hallinto-oikeus kumoaisi keskusvaalilautakunnan päätöksen ja määräisi kunnallisvaalit uusittavaksi. Valitusperustelut liittyivät sähköisen äänestyksen kokeiluun.

Karkkilan, Kauniaisten sekä Vihdin keskusvaalilautakunnat antoivat Helsingin hallinto-oikeudelle lausuntonsa valituksista. Myös oikeusministeriö on antanut valituksista hallinto-oikeudelle lausunnon. Oikeusministeriön 9.12.2008 päivätty lausunto oheistetaan tämän selvityksen liitteeksi 1. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi 29.1.2009 valitukset, koska vaaleja ei toimitettu vaalilain 101 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla virheellisessä järjestyksessä eivätkä päätökset, joilla vaalien tulos oli vahvistettu, olleet lainvastaisia. Hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdollisuus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa. Hallinto-oikeuden päätökset oheistetaan liitteiksi 2.a, 2.b ja 2.c.

2. Sähköisen äänestyksen kokeilu

Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa sähköistä äänestystä kokeiltiin kolmessa Uudenmaan vaalipiirin kunnassa Karkkilassa, Kauniaisissa ja Vihdissä. Kokeilukuntien äänioikeutuilla oli mahdollisuus äänestää sähköisesti mainittujen kuntien yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja vaalipäivänä äänestäjän oman äänestysalueen äänestyspaikassa. Ennakoäänestyksessä laitoksissa ja kotiaäänestyksessä ei voinut äänestää sähköisesti.

Sähköistä äänestystä kokeiltiin lippuäänestyksen rinnalla niin, että äänestäjä itse valitsi, halusiko äänestää sähköisesti vai paperisella kunnallisvaalien äänestyslipulla.

Sähköisen äänestyksen kokeilu toimeenpantiin määräaikaisen, vuoden 2008 loppuun voimassa olleen vaalilain muuttamisesta annetun lain (880/2006) nojalla.

3. Oikeusministeriön sisäinen selvitys

Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö on marras-joulukuussa 2008 tehnyt selvityksen sähköisen äänestyksen kokeilusta, liite 3 Sisäinen selvitys toteutettiin ministeriön johdon toimeksiannosta syksyn 2008 kunnallisvaalien sähköisen äänestyksen kokeilussa ilmenneiden ongelmien johdosta.

4. Vaalisalaisuus ja äänestyksen keskeyttäminen

Sahlbergin kantelu

Sahlberg on pyytänyt selvittämään sähköisen äänestysjärjestelmän toiminnan laillisuuden ja asianmukaisuuden siltä osin, kun keskeytynyt sähköinen äänestys ja äänestäjä voidaan yhdistää toisiinsa.

Äänestyksen keskeyttäminen ja tyhjää äänestäminen ovat kaksi eri asiaa. Jos äänestäjä keskeyttää äänestämisen, äänioikeutta ei äänioikeusrekisterissä tai vaaliluettelossa merkitä käytetyksi, jolloin äänestäjä saattaa halutessaan myöhemmin palata äänestämään.

Tieto siitä, että äänestäjä ei käyttänyt äänioikeuttaan, ei ole salainen. Äänioikeuden käytön julkisuuteen liittyvät vaalilain säännökset ovat seuraavat. Vaaleja varten perustettava äänioikeusrekisteri on julkinen henkilötunnuksia lukuun ottamatta (vaalilaki 23 § 1 momentti, 714/1998). Äänioikeusrekisteriin tehtävät äänestämistä koskevat merkinnät ovat julkisia sen jälkeen, kun vaalipäivän äänestys on päättynyt (vaalilaki 29 § 2 momentti, 247/2002). Vastaavasti paperiset vaaliluettelot äänestysmerkintöineen tulevat julkisiksi, kun vaalipäivän äänestys on päättynyt (vaalilaki 71 §:n 3 momentti, 714/1998).

Sähköisessä äänestysjärjestelmässä äänestäjällä oli mahdollisuus halutessaan äänestää tyhjää painamalla äänestyspäänteen valintaruudulla *Äänestän tyhjää* painiketta ja sen jälkeen vahvistamalla valintansa painamalla *OK* – painiketta näytöllä, jolle oli tulostunut ilmoitus *Käytän äänioikeuteni antamatta ääntäni kenellekään ehdokkaista*.

Säterin kantelu

Säteri kirjoittaa, että vaalilain 83 c §:n 1 momentissa (880/2006) oleva sääntely ei toteutunut, koska sähköisen äänestyksen auditointiraportin mukaan yksittäisen äänestäjän äänen voi selvittää, jos saa haltuunsa kopion sähköisestä vaaliurnasta ja äänten salauksen purkuun tarvittavan avaimen.

Oikeusministeriö järjesti sähköisen vaaliurnan säilyttämisen vaalien aikana ja sen jälkeen tietoturvallisesti niin, että kukaan asiaton ei ole voinut päästä urnaan käsiksi. Sähköisten äänten salauksessa käytettiin julkisen avaimen (PKI) menetelmää, jossa toinen salausavaimista on julkinen ja toinen ainoastaan avaimen haltijan hallussa oleva yksityinen avain. Yksityinen salausavain jaettiin sähköisen urnan avausryhmälle niin, ettei kukaan yksin pystynyt avaamaan urnaa ja yhdistämään äänestäjää ja hänen ääntään. Kuten hallinto-oikeuden päätöksen perusteluissa on todettu, vaalisalaisuuden murtaminen olisi käytännössä mahdollista vain lainvastaisen ja samalla rikollisen toiminnan kautta. Salausprosessi on tarkoin kuvattu oikeusministeriön eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassa selvityksessä, liite 8.

5. Äänestyksen toimivuuden testaaminen ennalta ja äänestäjille annetut ohjeet

Oikeuskansleri on Enäjärven lähettämien uutiskirjoitusten vuoksi pyytänyt oikeusministeriötä selvityksessä erityisesti kiinnittämään huomiota siihen, miten äänestyksen toimivuutta oli ennalta testattu ja millaiset ohjeet äänestysmenettelyä varten oli annettu.

Äänestyksen toimivuuden testaaminen ennalta

Oikeusministeriön toimeksiannosta Turun yliopiston matematiikan laitos auditoi sähköisen äänestysjärjestelmän, liitteet 4 ja 5.

Sähköisen äänestysjärjestelmän hyväksymistestausta on käsitelty ministeriön hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa (kohta 4, sivu 6), liite 1. Tietojärjestelmän toimittajan TietoEnator Oyj:n testauksiin osallistui kaikkiaan 21 toimittajan palveluksessa olevaa henkilöä, joista neljä keskittyi tuotantoympäristön testaukseen. Tähän lukumäärään ei sisälly espanjalaisen ohjelmistoyritys Scytl S.A:n testaaaja.

Oikeushallinnon tietotekniikkakeskus järjesti äänestysjärjestelmän hyväksymistestaukset 30.10.–24.11.2006 ja 12.3.–28.3.2008. Hyväksymistestauksia on selostettu oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön selvityksessä (sivut 10–16), liite 3.

Kuntien vaaliviranomaiset harjoittelivat sähköisen äänestysjärjestelmän käyttöä oikeusministeriön, TietoEnator Oyj:n ja kuntien keskusvaalilautakuntien yhteisesti järjestämässä kaikkiaan viidessä koulutustilaisuudessa. Sähköistä äänestysjärjestelmää koekäytettiin myös vaalitietojärjestelmän kenraaliharjoituksessa, johon osallistui kaikkiaan noin 200 vaaliviranomaista eri kunnista.

Äänestäjille annetut ohjeet

Keskeiset sähköistä äänestystä koskevat äänestäjän ohjeet olivat:

- Kokeilukuntien äänioikeutetuille lähetetyn vaalilain 21 §:ssä tarkoitetun ilmoituskortin mukaan liitetty sähköistä äänestystä koskeva esittely, joka sisälsi sekä sanallisen että kuvallisen ohjeen sähköisen äänestyksen vaiheista. Lisäksi ohjeessa mainittiin osoite ministeriön www-sivuille ja muita yhteystietoja, joista saattoi saada äänestykseen liittyvää lisäinformaatiota, liite 9.
- Ministeriön www-vaalisivut, joilla sähköistä äänestystä voi harjoitella animaation avulla
- Äänestyspaikkoja varten oli painatettu juliste, jossa kuvattiin äänestyksen kulkua sähköisesti äänestettäessä, liite 10.
- Äänestysjärjestelmän sisältämä äänestystapahtuman ohjaus,
- Ennakköäänestyksen vaalitoimitsijoiden sekä vaalilautakuntien antama neuvonta.

Äänestäjille annettuja ohjeita on selostettu oikeusministeriön hallinto-oikeudelle antamassa lausunnossa (sivut 8–9), liite 1. Selvitykseen oheistetaan ilmoituskorttilähetys ja juliste, liitteet 9 ja 10.

6. Uusien kunnallisvaalien järjestäminen

Kunnan keskusvaalilautakunnan päätökseen, jolla vaalien tulos sähköisen äänestyksen kokeilukunnissa vahvistettiin, sai valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen. Vaalilain 103 §:n 1 momentin (714/1998) mukaan jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, hallinto-oikeuden on määrättävä vaalit uusittaviksi asianomaisessa kunnassa, jollei vaalien tulos ole oikaistavissa.

Helsingin hallinto-oikeuteen on valitettu kaikkien kolmen sähköisen äänestyksen kokeilukunnan kunnallisvaaleista. Hallinto-oikeus hylkäsi valitukset. Vaalilain 105 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen.



Tiina Astola
kansliapäällikkö



Sami Manninen
lainsäädäntöjohtaja

LIITTEET

1. Oikeusministeriön lausunto 9.12.2008 Helsingin hallinto-oikeudelle
2. Helsingin hallinto-oikeuden päätökset 29.1.2009
 - a. 09/0052/2 (Vihti)
 - b. 09/0053/2 (Kauniainen)
 - c. 09/0054/2 (Karkkila)
3. Oikeusministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön selvitys sähköisestä äänestyksestä
4. Auditointiraportti 13.6.2008
5. Professori Juhani Karhumäen lausunto 26.9.2008
6. Sähköisen vaaliuurnan avausryhmän pöytäkirjat
7. Oikeusministeriön vuoden 2008 kunnallisvaaleja varten antamia vaaliohjeita:
 - a. Vaaliohje nro 1E: Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät
 - b. Vaaliohje nro 2E: Vaalilautakunnan tehtävät
 - c. Vaaliohje nro 3: Ennakkoäänestys laitoksissa ja kotiäänestys
 - d. Vaaliohje nro 4E: Ennakkoäänestys kotimaan yleisessä ennakkoäänestyspaikassa
 - e. vaaliohje nro 7E: Sähköisen vaaliuurnan avausryhmän tehtävät
 - f. VAT ohje 8: Äänestyspaikan tekninen ohje liitteineen.
8. Oikeusministeriön selvitys 30.9.2008 eduskunnan perustuslakivaliokunnalle
9. Ilmoituskorttilähetys kokeilukuntien äänioikeutetuille
10. Sähköistä äänestystä kuvaava juliste
11. TNS-Gallup: Kokemukset sähköisestä äänestämisestä kunnallisvaaleissa 2008