

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2006 vp

### Hallituksen esitys laiksi vaalilain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 14 päivänä maaliskuuta 2006 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi vaalilain muuttamisesta (HE 14/2006 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeusministeri Leena Luhtanen, vaalijohtaja Arto Jääskeläinen ja ylitarkastaja Jukka Leino, oikeusministeriö

- oikeustieteen lisensiaatti, hallintoneuvos Lauri Tarasti
- johtava konsultti, projektipäällikkö Ari Huitti, pääarkkitehti Marko Kaakinen ja tietoturva-asiantuntija Tomi Tuominen, TietoEnator
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan vaalilakia muutettavaksi. Tarkoitus on mahdollistaa sähköinen äänestys äänestyspaikoissa, ennakkoäänestyspaikoissa ja kotiaänestyksessä. Äänestäjä voi ehdotuksen mukaan kuitenkin edelleen äänestää myös äänestyslipulla. Sähköinen äänestysmahdollisuus on suunniteltu otettavaksi käyttöön kokeiluluonteisesti ja vaiheittain oikeusministeriön asetuksella erikseen säädettävissä kunnissa.

Ehdotettu laki on ollut tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2006.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan esityksessä on ainakin aluksi kysymys kokeilusta oikeusministeriön asetuksella erikseen säädettävissä kunnissa. Kaikilla äänioikeutetuilla ei siten ole mahdollisuutta osallistua kokeiluun. Säätelyllä ei toisaalta puututa kenenkään oikeuteen äänestää perinteisellä tavalla eli äänestyslipulla. Perusteluissa katsotaan, että esitys ei ole ongelmallinen perustuslain 6, 14 ja 25 §:n kannalta ja että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Yleisperustelut**Yleisarvio*

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa äänioikeuden käyttäminen sähköisesti äänestyspaikoilla, ennakoäänestyspaikoilla ja kotiaänestyksessä. Tarkoitus on ottaa sähköinen äänestysmahdollisuus käyttöön aluksi kokeilu- luonteisesti vain kolmessa oikeusministeriön asetuksella säädettävässä Uudenmaan vaalipiirin kunnassa. Kokemusten karttuessa sääntely on suunniteltu ulotettavaksi vaiheittain koko maahan. Ehdotuksessa on näin ollen asiallisesti kysymys alueellisesti rajatusta ja vähitellen laajenevasta kokeilusta, vaikka tämä ei lakiehdotuksen säännöksistä suoranaisesti ilmenekään.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (esim. PeVL 4/2003 vp, s. 2/I, PeVL 8/2003 vp, s. 3/I).

Sähköisen äänestysmahdollisuuden käyttöönotolla pyritään nopeuttamaan äänestysmenettelyjä ennen muuta ennakoäänestyspaikoilla samoin kuin vähentämään ja yksinkertaistamaan vaaliviranomaisten työtä sekä saamaan aikaan kustannussäästöjä. Uuden tekniikan voidaan arvioida ajan oloon parantavan äänestämismahdollisuuksia ja siten edistävän perustuslain 14 §:ssä turvattujen vaali- ja osallistumisoikeuksien käyttämistä. Näin ollen sääntelyllä tavoitellaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Kun lisäksi otetaan huomioon, ettei sääntelyllä puututa kenenkään oikeuteen

äänestää perinteisellä äänestyslipulla, vaan kehitetään vaihtoehtoa perinteisen äänestystavan rinnalle, ei sääntely sisältönsä puolesta muodostu ongelmalliseksi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä sinänsä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

*Kokeilun alueen sääntely ja kokeilulain määrällisyys*

Sähköisen äänestysmahdollisuuden tarjoavista kunnista säädetään ehdotetun 83 a §:n 2 momentin nojalla oikeusministeriön asetuksella. Ministeriön asetuksella säädetään myös niistä ennakoäänestyspaikoista ja vaalipäivän äänestyspaikoista, joissa asianomaisten kuntien äänioikeutetut voivat äänestää sähköisesti. Lisäksi oikeusministeriön asetuksella säädetään 3 momentin perusteella niistä kunnista, joissa ennakoäänestys laitoksessa ja kotiaänestys voidaan toimittaa sähköistä äänestystapaa käyttämällä. Sähköisen äänestysmahdollisuuden käyttämisestä suomalaisilla laivoilla säädetään 3 momentin nojalla niin ikään oikeusministeriön asetuksella. Sähköistä äänestystä on valiokunnan saaman selvityksen mukaan ollut tarkoitus kokeilla Kauniaisten, Karkkilan ja Vihdin kunnissa.

Ehdotukset ovat näiltä osin merkityksellisiä perustuslain 14, 25 ja 54 §:n niiden säännösten kannalta, joilla kunnallisten ja valtiollisten vaalien sääntely on pidätetty lain alaan. Jokaisella kahdeksantoista vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on perustuslain 14 §:n 2 momentin perusteella oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään perustuslain 25 §:n 4 momentin mukaan lailla. Tasavallan presidentin vaalin osalta vastaavan

sisältöinen lakivaraus on perustuslain 54 §:n 3 momentissa. Vaalin ajankohdasta ja presidentin valitsemisessa noudatettavasta menettelystä säädetään sen perusteella tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteen (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 11/2002 vp, s. 3/II, PeVL 70/2002 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä pitänyt tavalisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä, että kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai — toissijaisesti — päätöksenteko kokeilualueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 19/1997 vp, s. 3/II, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 11/2002 vp, s. 3/II, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II, PeVL 70/2002 vp, s. 2/II, vrt. PeVL 4/2003 vp, s. 2/II). Kokeilusäännöksille on lisäksi tullut asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II, PeVL 70/2002 vp, s. 2/II, PeVL 8/2003 vp, s. 3).

Ehdotetut 83 a §:n 2 ja 3 momentin pysyväisluonteiset ja asiallisesti täysin avoimet asetustenantovaltuudet eivät täytä valiokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia. Säätelyn perusoikeuskytkentöjen vuoksi kokeilualueesta on tarpeen säätää suoraan laissa. Valiokunta on tarkistanut lakiehdotusta tämän mukaisesti lisäämällä voimaantulosäännökseen maininnan lain soveltamisesta vain suunnitelluissa kolmessa kunnassa. Lisäksi valiokunta on rajannut lain olemaan voimassa vai kokeiluun tarvittavan määräajan. Käsillä olevan kaltaisen säätelyn yhteydessä on tärkeää, että myös kokeilun mahdollisesta jatkamisesta ja laajentamisesta samoin kuin säätelyn mahdollisesta ulottamisesta pysyväisluonteisesti koko maahan päättää saatujen kokemusten perusteella eduskunta.

#### *Kokeilun toimeenpano*

*Vaalit.* Sähköistä äänestystä on esityksen perusteella ollut tarkoitus kokeilla ensi vaiheessa jo vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä. Mahdollisuus äänestää sähköisesti voi vaikuttaa monella tavalla äänestyskäyttäytymiseen ja siten myös vaalien tulokseen. Äänioikeuden yhtäläisyyden näkökulmasta ei siksi ole aivan ongelmatonta, jos äänestysmahdollisuudet ovat vaaliipiirin eri osissa merkittävästi erilaiset. Näistä syistä kokeilu on valiokunnan mielestä perusteltua panna toimeen niin, ettei äänestysmahdollisuuksille muodostu vaaliipiirin sisällä merkittäviä eroja.

Sähköisen äänestyksen kokeileminen esimerkiksi Uudenmaan vaaliipiirin kaikissa kunnissa ei ole eduskuntavaalien läheisyyden takia käytännössä mahdollista. Kokeilua ei ole asianmukaista panna ensi vaiheessa toimeen valtiollisten vaalien yhteydessä. Luontevaa valiokunnan mielestä on sähköisen äänestysjärjestelmän kehitysvaihekin huomioon ottaen kokeilla sähköistä äänestysmahdollisuutta kunnallisvaalien yhteydessä. Valiokunta on tarkistanut lakiehdotusta tällä tavoin.

*Äänestysvaihtoehdot.* Sähköisesti äänestävällä ei ehdotuksen perusteella ole mahdollisuutta äänestää tyhjää, vaan hänen on annettava äänensä jollekulle asetetuista ehdokkaista. Sähköistä äänestysjärjestelmää käyttävällä on siten tältä osin rajatut mahdollisuudet kuin perinteisellä tavalla äänestävällä. Tällaiselle rajaukselle ei valiokunnan mielestä ole kestäviä perusteita. Vaikka tyhjä tai muulla perusteella mitätön ääni ei vaikutakaan vaalien tulokseen, tulee äänestäjällä olla kansanvaltaisen yhteiskunnan vapaissa vaaleissa mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan myös sen ilmaisemiseen, ettei hän anna ääntään kenellekään ehdokkaista. Tämä mahdollisuus tulee periaatteellisista syistä olla myös sähköisesti äänestävän käytettävissä. Valiokunta on tarkistanut lakiehdotusta tämän mukaisesti.

#### *Muita seikkoja*

Vaalilain voimassa oleva 195 § sisältää yleissäännöksen oikeusministeriön toimivallasta an-

taa tarkempia määräyksiä ja ohjeita lain soveltamisesta. Valtuudessa on pääosin kysymys ministeriölle ylimpänä vaaliviranomaisena kuuluvas- ta toimivallasta antaa muille vaaliviranomaisille ns. hallinnon sisäisiä määräyksiä. Ministeriön norminasettamisvaltuudet on valiokunnan mielestä kuitenkin myös tällaisessa tapauksessa syytä muotoilla laissa perustuslain 80 §:n ilmentämän pääsäännön mukaan tarkoittamaan ministeriön asetuksen antamista etenkin, kun määräyksillä on monissa tapauksissa myös äänestäjiin ja siten hallinnon ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia. Asetuksenantovaltuuksien tulee olla säännös- tai asiakohtaisia ja joka tapauksessa vaalilain 195 §:n yleissäännökseen verrattuna olennaisesti tarkempia. Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt säännöksiä ohjeiden antamisesta laeissa tarpeettomina, koska viranomaisen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat omiaan hämärtämään lain nojalla annettavien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (esim. PeVL 14/2006 vp, s. 3). Valtioneuvoston piirissä tulee näistä syistä ryhtyä toimenpiteisiin vaalilain norminasettamisvaltuuksien saattamiseksi vastaamaan perustuslain 80 §:stä ja perustuslakivaliokunnan käytännöstä johtuvia vaatimuksia.

### ***Yksityiskohtaiset perustelut***

*83 a §. Äänestäminen sähköisesti.* Valiokunta on yleisperusteluista ilmenevistä syistä poistanut 2 ja 3 momentin säännökset oikeusministeriön toimivallasta säätää asetuksella sähköisen äänestyksen alueellisesti ja äänestyspaikkakohtaisesti rajatusta toimeenpanosta. Poistojen johdosta ehdotetun pykälän 4 momentti siirtyy 2 momentiksi.

Valiokunta on lisännyt valtuussäännösten poistamisen takia tarvittavat maininnat lain alueellisesta, äänestyspaikkakohtaisesta ja henkilöllisestä sovellettavuudesta lain voimaantulosäännökseen. Sen mukaan mahdollisuus äänestää sähköisesti on Kauniaisten, Karkkilan ja

Vihdin kuntien äänioikeutetuilla vuonna 2008 toimitettavissa kunnallisvaaleissa kyseisten kuntien yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja vaalipäivän äänestyspaikoissa.

*83 b §. Menettely äänestettäessä sähköisesti.* Pykälän 1 momentista on poistettu viittaus valiokunnan 83 a §:stä poistamiin 2 ja 3 momenttiin sekä lain soveltamisalan tarkistamisen takia tarpeettomaksi käynyt maininta vaalitoimikunnasta. Lisäksi 1 momenttia on tarkistettu sanonnallisesti.

Pykälän 2 momentista on poistettu maininta vaalitoimikunnasta ja momenttiin on lisätty säännös vaalitoimitsijan tai vaalilautakunnan tehtävästä laatia ja antaa äänestäjälle sähköinen äänestyskortti.

Valiokunta on muuttanut 3 momentin 1 kohtaa poistamalla valtuuden oikeusministeriön toimivallasta säännellä sähköiseen äänestysjärjestelmään tunnistautumisen tapoja ja täydentämällä kohtaa säännöksellä, jonka mukaan äänestäjä tunnistautuu järjestelmään sähköisen äänestyskortin avulla. Momentin 2 kohtaa on tarkistettu yksinkertaistamalla säännöksiä äänestäjän käytettävissä olevista valintavaihtoehdoista sekä lisäämällä kohtaan maininta äänestäjän mahdollisuudesta äänestää tyhjää. Lisäksi on tarkistettu momentin kieliasua.

Valiokunta on poistanut pykälän 2 ja 3 momenttiin tehtyjen muutosten takia tarpeettomaksi käyneen 4 momentin. Ehdotettu 5 momentti siirtyy tämän vuoksi 4 momentiksi.

*83 d §. Muut menettelyt sähköisessä äänestyksessä.* Valiokunta on tarkistanut pykälää sanonnallisesti sekä lisännyt pykälään maininnan lain 85 §:n 1 momentin 5 kohdan soveltamisesta sähköiseen äänestykseen. Sähköinen ääni on näin ollen mitätön, jos siitä ei selvästi ilmene, kenelle ehdokkaalle ääni on annettu. Myös tyhjä ääni on viittaussäännöksen perusteella mitätön. Pykälään on lisätty viittaus myös 184 §:ään vaaliasiamiesten ja vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeudesta. Tämän viittauksen takia ehdotetun 86 a §:n 3 momentti käy tarpeettomaksi.

86 a §. Sähköisten äänten laskenta. Pykälän 1 ja 4 momentista on poistettu valtiollisiin vaaleihin viittaavat maininnat.

Pykälän 3 momentti on poistettu, koska säännös 184 §:ssä mainittujen henkilöiden läsnäolo-oikeudesta sähköisten äänten laskennassa on käynyt valiokunnan 83 d §:ään tekemän muutoksen takia tarpeettomaksi. Ehdotetun pykälän 4 ja 5 momentti siirtyvät näin ollen 3 ja 4 momentiksi.

Ehdotetusta 4 momentista on poistettu maininnat eduskuntavaalien yhteydessä asetettavista vaalipiirilautakunnista tarpeettomina.

*Voimaantulosäännös.* Valiokunta on tarkistanut voimaantulosäännöstä siten, että laki on voi-

massa 1.1.2007—31.12.2008 välisen määräajan. Säännökseen lisättyjen mainintojen perusteella lakia sovelletaan vuonna 2008 toimitettavissa kunnallisvaaleissa, jolloin Kauniaisten, Karkkilan ja Vihdin kuntien äänioikeutetuilla on mahdollisuus äänestää sähköisesti kyseisten kuntien yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja vaalipäivän äänestyspaikoissa.

#### **Päättöehdotus**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset).*

#### **Valiokunnan muutosehdotukset**

## **Laki**

### **vaalilain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan 2 päivänä lokakuuta 1998 annetun vaalilain (718/1998) 29 §:n 1 momentti ja 79 §:n 1 momentin 4 kohta, sekä  
lisätään lakiin uusi 45 a, 66 a ja 86 a § sekä uusi 6 a luku seuraavasti:

3 luku	6 luku
<b>Äänioikeusrekisteri</b>	<b>Vaalipäivän äänestys</b>
29 § (Kuten HE)	66 a ja 79 § (Kuten HE)
5 luku	6 a luku
<b>Ennakkoäänestys</b>	<b>Sähköinen äänestys</b>
45 a § (Kuten HE)	83 a §
	<i>Äänestäminen sähköisesti</i>
	(1 mom. kuten HE) (2 ja 3 mom. <i>poist.</i> )

(2 mom. kuten HE:n 4 mom.)

83 b §

*Menettely äänestettäessä sähköisesti*

Äänioikeutetun, joka haluaa äänestää sähköisesti, on ilmoitettava (*poist.*) ennakoäänestyspaikassa tai vaalipäivän äänestyspaikassa vaalitoimitsijalle (*poist.*) tai vaalilautakunnalle sekä esitettävä selvitys henkilöllisyydestään.

Vaalitoimitsija (*poist.*) tai vaalilautakunnan jäsen hakee äänioikeusrekisteristä äänestäjän tiedot ja hyväksyy äänioikeuden käytettäväksi sähköisesti sekä laatii ja antaa äänestäjälle sähköisen äänestyskortin.

Äänestäjä äänestää sähköisen äänestysjärjestelmän avulla äänestyskopissa tai muutoin vaalialaisuuden turvaavalla tavalla (*poist.*):

1) tunnistautumalla järjestelmään sähköisen äänestyskortin avulla;

2) merkitsemällä näyttöruudulle ehdokkaan numeron tai valitsemalla ruudulta vaihtoehdon, jonka mukaan hän käyttää äänioikeuttaan antamatta ääntään kenellekään asetetuista ehdokkaista; ja

3) vahvistamalla valintansa.

(4 mom. *poist.*)

(4 mom. kuten HE:n 5 mom.)

83 c §  
(Kuten HE)

83 d §

*Muut menettelyt sähköisessä äänestyksessä*

*Sähköisen äänestyksen toimittamisessa noudatetaan tämän luvun säännösten lisäksi sovel-*

*tuvin osin, mitä 85 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 184 §:ssä sekä 5 ja 6 luvussa säädetään.*

7 luku

**Vaalien tuloksen laskenta ja vahvistaminen**

86 a §

*Sähköisten äänten laskenta*

Oikeusministeriö ilmoittaa (*poist.*) kunnan keskusvaalilautakunnalle (*poist.*) kunnan äänioikeutettujen sähköisesti antaminen ennakoäänien lukumäärän äänestysalueittain viimeistään vaalipäivää edeltävänä perjantaina kello 19.

(2 mom. kuten HE)

(3 mom. *poist.*)

Oikeusministeriö ilmoittaa hyvissä ajoin ennen tuloksen vahvistamisen ajankohtaa kunnallisvaaleissa (*poist.*) kunnan keskusvaalilautakunnalle (*poist.*) äänimäärät, jotka kukin ehdokas sekä puolue, vaaliliitto ja yhteislista ovat saaneet. Kunnan keskusvaalilautakunta (*poist.*) yhdistää sähköisten äänten tuloksen äänestyslippujen perusteella laskettuun tulokseen.

(4 mom. kuten HE:n 5 mom.)

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2007 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2008 saakka. Lakia sovelletaan vuonna 2008 toimitettavissa kunnallisvaaleissa Kauniaisten, Karkkilan ja Vihdin kunnissa, joiden äänioikeutetuilla on mahdollisuus äänestää sähköisesti mainittujen kuntien yleisissä ennakoäänestyspaikoissa ja vaalipäivän äänestyspaikoissa.

Helsingissä 12 päivänä syyskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Roger Jansson /r	Astrid Thors /r
	Johannes Koskinen /sd	Jan Vapaavuori /kok
	Annika Lapintie /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.