OIKEUSMINISTERIÖ
Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen

LAUSUNTO
7.11.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: hallituksen esitys laiksi vaalilain muuttamisesta (HE 101/2017 vp.)

Kirjeäänestyksen käyttöönottoa yleisissä vaaleissa koskevan hallituksen esityksen (HE 101/2017 vp.) ensimmäisessä kuulemistilaisuudessa 18.10.2017 keskusteltiin erityisesti siitä, miten vaalisalaisuus toteutuisi kirjeäänestyksessä. Seuraavassa esitän tältä osin muutamia tarkentavia näkökohtia.

Vaalisalaisuudesta yleisesti

Vaalisalaisuudesta eduskuntavaaleissa säädetään perustuslain 25 §:n 1 momentissa: ”Kansanedustajat valitaan välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetuilla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus”.[1] Vaalisalaisuudesta kuntavaaleissa säädetään puolestaan kuntalain (410/2015) 15 §:n 2 momentissa: ”Kuntavaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina. Kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus”. Vaalisalaisuudesta presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa ei vastaavalla tavalla erikseen säädetä.

Vaalisalaisuuden tarkemmasta sisällöstä ei ole selvitystä lainsäädännössä eikä sen esitöissä. Oikeuskirjallisuuden (Tarasti-Jääskeläinen: Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Helsinki 2014, s. 68-69) mukaan vaalisalaisuudella tarkoitetaan kuitenkin sitä, etteivät sen enempää vaaliviranomaiset kuin ketkään muutkaan, esimerkiksi toiset äänestäjät, pääse tietämään, miten äänestäjä on äänioikeuttaan käyttänyt. Ainoa poikkeus tästä ovat vaaliavustajat, mutta heitä puolestaan koskee velvoite pitää salassa äänestyksen yhteydessä saamansa tiedot (VaaliL 58.3 § ja 73.5 §). Vaalisalaisuudella turvataan äänioikeuden itsenäinen ja ulkoisista tekijöistä riippumaton käyttäminen. Vaikka vaalisalaisuuden suoja koituu ensisijassa äänestäjän hyväksi, on myös valtion intressissä saada vaaleissa esiin oikea ja taloudellisesta, poliittisesta ja muusta painostuksesta riippumaton kansan tahto.

Vaalisalaisuuden huomioiminen äänestysjärjestelyissä

Vaalisalaisuutta on pidettävä sekä äänestäjän oikeutena että hänen velvollisuutenaan. Vaalilaissa säädetään nimenomaisesti, että sekä ennakkoäänestys että vaalipäivän äänestys on toimitettava siten, että vaalisalaisuus säilyy (VaaliL 56.2 § ja 72.2 §). Lisäk-

[1] Perustuslakia edeltäneessä valtiopäiväjärjestyksessä, joka oli voimassa vuosina 1928-2000, ei ollut mainintaa eduskuntavaalien salaisuudesta. Perustuslakiin maininta kuitenkin lisättiin ”sen keskeisen merkityksen vuoksi” (HE 1/1998 vp.).

si säädetään, että äänestysmerkintä on tehtävä äänestyskopissa tai muutoin siten, että vaalisalaisuus säilyy (VaaliL 58.2 § ja 76.2 §). Nämä säännökset kohdistuvat ensisijaisesti äänestystoimituksen käytännön toimeenpanosta äänestyspaikoilla vastaaviin vaaliviranomaisiin (ennakkoäänestyksen vaalitoimitsijoihin, vaalitoimikuntaan ja vaalilautakuntaan): heidän on virkavastuulla huolehdittava siitä, että äänestyspaikassa järjestelyt ovat sellaiset, että vaalisalaisuus voidaan turvata. Järjestelyiden edistämiseksi vaalilaissa säädetään, että äänestyspaikalla saapuvilla olevien on noudatettava vaaliviranomaisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja äänestyksen häiriöttömän kulun turvaamiseksi antamia määräyksiä. Äänestysmerkinnän tekemisestä äänestyskopissa koskevaa sääntelyä voidaan kuitenkin pitää myös äänestäjää velvoittavana. Julkisesti suoritettua äänestämistä ei äänestyspaikalla voida hyväksyä, koska se voisi osaltaan merkitä vaikuttamista toisten äänestäjien tahtoon ja osaltaan tuottaa häiriötä äänestyspaikalla.

Vaalisalaisuuden turvaavat järjestelyt äänestyspaikoilla tähtäävät myös siihen, että äänestäjän on jälkikäteen (äänestyspaikalta poistuttuaan) mahdotonta myöskään itse rikkoa vaalisalaisuuttaan. Jotta vaalisalaisuus tehokkaasti rikkoontuisi, tarvittaisiin pitävä todiste siitä, miten äänestäjä on äänioikeuttaan käyttänyt. Tällaista todistusta ei kuitenkaan ole mahdollista saada, koska äänestäjä tekee äänestysmerkintänsä äänestyslippuun äänestyskopissa muiden katseilta suojassa, taittaa äänestyslipun ja pudottaa sen taitettuna (leimaamisen jälkeen) vaaliuurnaan. Tämä menettely estää tehokkaasti esimerkiksi äänten ostamisen ja myymisen, koska äänen ostaja ei voi tietää, miten äänestäjä lopulta äänesti, vaikka tämä olisikin ennen äänestyspaikalle menoa luvannut äänestää ostajan haluamalla tavalla.

Kokonaan toinen asia on se, mitä äänestäjä omasta äänestyksestään jälkikäteen (esimerkiksi kotonaan) suullisesti kertoo: hän voi halutessaan kenelle tahansa kertoa tai olla kertomatta, miten äänioikeuttaan käytti. Tämä kuulunee perustuslain 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen. Oleellista vaalisalaisuuden näkökulmasta on kuitenkin se, että äänestäjä ei voi eikä hänen tulekaan voida todistaa sanomaansa millään tavalla.[2]

Vaalisalaisuudesta ehdotetussa kirjeäänestyksessä

Jos äänestäjä voi pitävästi todistaa äänestyskäyttäytymisensä joko äänestystilanteessa tai jälkikäteen, vaalisalaisuus on rikkoontunut. Ehdotetussa kirjeäänestyksessä on mahdollista, koska vaaliviranomaisvalvontaa ei ole, että esimerkiksi äänestäjä näyttää tekemänsä äänestysmerkinnän toiselle henkilölle ennen kuin sulkee äänestyslipun vaalikuoreen. Näin tuo toinen henkilö tietää varmasti äänestyslipun sisällön ja sen, että nimenomaan kyseinen äänestyslippu suljettiin vaalikuoreen. Toinen tapa rikkoa vaalisalaisuus olisi kuvata äänestys ja äänestyslipun sulkeminen vaalikuoreen ja näyttää kuva tai filmi jälkikäteen toiselle henkilölle.[3]

---

[2] Eräissä viimeisimmissä vaaleissa jotkut äänestäjät ovat kuitenkin tietoisesti pyrkineet rikkomaan omaa vaalisalaisuuttaan ottamalla äänestyskopissa valokuvan täyttämästään äänestyslipusta ja julkaisemalla kuvan sitten esimerkiksi facebook-sivuillaan. Esimerkki: https://www.city.fi/blogit/lavas/saako+vaalikoppiselfien+ottaa/129770. Tämä ”vaalikoppiselfieksi” kutsuttu ilmiö on yleisen vaalikäyttäytymisen näkökulmasta valitettava mutta se voi olla myös ongelmallinen, jos on aihetta epäillä, että kuva on otettu esimerkiksi äänen myyntitarkoituksessa. On kuitenkin huomattava, että tarkkaan ottaen äänestäjä ei valokuvalla voi vielä todistaa, että juuri kyseinen äänestyslippu on pudotettu uurnaan. Hän voi kuvan ottamisen jälkeen repiä lipun ja pyytää uuden. Vaalikoppiselfien ottaminen tyhjästä äänestyslipusta ei ole vaalisalaisuuden kannalta yhtä ongelmallista.

[3] Koska kirjeäänestäjällä on käytössään vain yksi äänestyslippu vaalia kohden, kuvaaminen ja filmaaminen olisivat melko tehokkaita keinoja vaalisalaisuuden rikkomiseen.

Näitä tilanteita estämään hallituksen esitykseen on liitetty käytännössä ainoa mahdollinen menettely vaalisalaisuuden turvaamiseksi: äänestäjän velvoittaminen
a) huolehtimaan itse omasta vaalisalaisuudestaan (66 d §:n 2 momentti) ja
b) allekirjoittamaan lähetekirjeeseen sitä koskeva vakuutus (66 d §:n 4 momentin 2 kohta) sekä lisäksi
c) huolehtimaan siitä, että kaksi ulkopuolista todistajaa allekirjoittavat lähetekirjeeseen todistuksen siitä, että äänestys toimitettiin vaalisalaisuus säilyttäen (66 d § 5 momentti).
Näiden säännösten tarkoitus on siis mahdollisimman kattavasti korvata vaaliviranomaisen puuttuminen äänestystilanteesta.

Entä, jos kirjeäänestäjä kuitenkin vapaaehtoisesti näyttää äänestyslippunsa toiselle ennen sen sulkemista vaalikuoreen? Tällöin hän toimii 66 d §:n 2 momentin vastaisesti ja lisäksi, koska lähetekirje osoitetaan ja lähetetään äänestäjän äänioikeuskunnan keskusvaalilautakunnalle, saattaa syyllistyä myös väärän vakuutuksen antamiseen viranomaiselle, mikä on RL 16 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan rangaistavaa: ”Joka antaa viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen kirjallisen todistuksen […] on tuomittava […] väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi”. Samalla myös kaksi todistajaa saattavat syyllistyä väärän todistuksen antamiseen, jos he tästä huolimatta allekirjoittavat lähetekirjeeseen vakuutuksen siitä, että äänestys on toimitettu vaalisalaisuutta noudattaen.[4] RL:n säännöksen soveltamisessa merkitystä lienee kuitenkin muun ohessa sillä, miten konkreettisena ja tarkkarajaisena mainintaa ”vaalisalaisuus säilyttäen” voidaan pitää.

Rikoslain 14 luvun 1-4 §:ssä, jossa säädetään vaaleja koskevista rikoksista, ei ole nimenomaista säännöstä, jonka mukaan vaalisalaisuuden rikkominen olisi rangaistavaa.[5] Tämä johtunee pääasiassa siitä, että nykyisessä vaalijärjestelmässämme vaalisalaisuutta ei käytännössä voida tehokkaasti rikkoa, jos vaaliviranomaiset toimivat virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. VaaliL 185 §:ssä säädetään, että jos vaaliviranomainen laiminlyö velvollisuutensa, rangaistakoon häntä niin kuin virkamiestä virkarikoksesta. Siten rangaistavuus vaalisalaisuuden rikkomisesta (esimerkiksi siten, että annetaan äänestäjien täyttää äänestyslippunsa äänestyspaikalla muiden nähden) kohdistuukin aina vaaliviranomaiseen, mutta ei äänestäjään. Toisekseen, koska vaalisalaisuuden tarkkaa sisältöä (miten äänestäjän oletetaan toimivan oikein) ei lainsäädännössämme eikä sen esitöissä ole määritelty, vaalisalaisuuden rikkomisen kriminalisointia kirjeäänestyksessä tuskin voitaisiin pitää lopultakaan kovin tehokkaana keinona estää sen toteutumista.

Edellä sanottuun viitaten vaalisalaisuuden rikkomisen nimenomaista kriminalisointia kirjeäänestyksessä ei voitane pitää välttämättömänä, koska kirjeäänestäjä itse ja myös todistajat saattavat syyllistyä sen tapahtuessa jo nyt kriminalisoituun väärän todistuksen antamiseen viranomaiselle. Lisäksi todettakoon sekin seikka, että sanotunlaiset ta-

[4] Kirjeäänestys toimitetaan aina ulkomailla, joten rangaistussäännösten soveltamisessa huomioidaan RL 1 luvun säännökset Suomen rikoslain alueellisesta soveltamisalasta, mukaan lukien 3 §:n säännös Suomeen kohdistuneista rikoksista.

[5] Ruotsin rikoslain (Brottsbalk) 17 luvun 9 §:n mukaan: ”Söker någon obehörigen skaffa sig kännedom om vad som angående utövning av rösträtt i allmänt ärende skall hållas hemligt, dömes för brott mot rösthemlighet till böter eller fängelse i högst sex månader.” Tiedossa ei ole, miten tätä Ruotsissa sovelletaan.

paukset eivät välttämättä tule koskaan ilmi, jos vain äänestyslippu ja lähetekirje täytetään muodollisesti oikein, koska kunnan keskusvaalilautakunta arvioi kirjeäänestyksen hyväksymistä tai hylkäämistä pelkästään sille toimitettujen asiakirjojen perusteella. Myös näyttökysymyksiin liittyvät hankaluudet olisivat tässä ilmeiset.

Tilanteessa, jossa äänestäjä joutuu pakotettuna rikkomaan vaalisalaisuutensa esimerkiksi siten, että toinen henkilö katsoo äänestyslipun sisällön ilman äänestäjän suostumusta ja pakottaa tämä allekirjoittamaan lähetekirjeen vakuutuksen, sovellettaisiin ilmeisesti RL 25 luvun 8 §:ää: ”Joka oikeudettomasti väkivallalla tai uhkauksella pakottaa toisen tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotain, on tuomittava […] pakottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”. Rangaistavuus ei tietenkään kohdistuisi tällöin äänestäjään, vaan tuohon toiseen henkilöön. Tällaisessa tilanteessa saatettaisiin voida soveltaa myös RL 14 luvun 1 §:ää: ”Joka väkivallalla tai uhkauksella vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa toisen äänestämiseen […] yleisissä vaaleissa […], on tuomittava vaalirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi”.

Mainittakoon vielä, että jos kirjeäänestyksen lähetekirjeeseen merkitään, esimerkiksi äänestäjän itsensä toimesta, tekaistut allekirjoitukset todistajille tarkoitettuun kohtaan, menettely voi, jos se paljastuu, tulla arvioitavaksi myös väärennysrikosten näkökulmasta (RL 33 luku).

Venetsian komission suosituksesta

Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission julkaisemassa Hyvien vaalikäytäntöjen oppaassa (Code of good practice in electoral matters, 2003) todetaan vaalisalaisuudesta seuraavaa:

“Secret suffrage:
a. For the voter, secrecy of voting is not only a right but also a duty, non-compliance with which must be punishable by disqualification of any ballot paper whose content is disclosed.
b. Voting must be individual. Family voting and any other form of control by one voter over the vote of another must be prohibited.
c. The list of persons actually voting should not be published.
d. The violation of secret suffrage should be sanctioned.”

Venetsian komission asiakirja on suositus eikä se siten ole jäsenvaltioita velvoittava. Sen tarkoitus lienee lähinnä ohjata kansallista lainsäädäntöä ja menettelytapoja huomioimaan vaalien käytännön järjestelyissä yleisesti hyväksyttäviksi todetut periaatteet ja käytännöt.

Lopuksi

Hallituksen esityksen mukaisen kirjeäänestyksen käytännön järjestäminen edellyttää, että vaalisalaisuus kirjeäänestyksessä joudutaan turvaamaan äänestyspaikalla tapahtuvasta äänestyksestä poikkeavin erityisjärjestelyin: äänestäjälle itselleen säädetään huolehtimisvelvollisuus ja velvollisuus vakuutuksen allekirjoittamiseen sekä lisäksi kahdelle todistajalle velvollisuus todistuksen allekirjoittamiseen.

Uudistukselle ja siitä johtuvalle vaalisalaisuusjärjestelyistä poikkeamiselle on kuitenkin vahvat perusteet: uudistuksella pyritään edistämään perustuslain 14 §:ssä säädettyjen vaali- ja osallistumisoikeuksien tosiasiallista käyttämistä niiden äänioikeutettujen osalta, joille se on pitkien etäisyyksien johdosta kaikkein hankalinta. Tämä äänioikeutettujen joukko olisi selkeästi rajattu: siihen kuuluisivat vain ulkomailla vakituisesti asuvat ja ulkomailla vaalien ajan oleskelevat äänioikeutetut.