

# KORKEIMMAN HALLINTO-OIKEUDEN PÄÄTÖS

Antopäivä 1 (22)  
9.4.2009  
Taltionumero  
901  
Diaarinumerot  
645 ja 688/1/09

**Asia** Kunnallisvaaleja koskeva valitus

**Valittajat** 1. A, Vihti  
2. B ja C, Vihti

## **Päätös, josta valitetaan**

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 29.1.2009 nro 09/0052/2

## **Keskusvaalilautakunnan päätös**

*Vihdin keskusvaalilautakunta* on 29.10.2008 vahvistanut vuoden 2008 kunnallisvaalien tuloksen Vihdissä.

## **Asian käsittely hallinto-oikeudessa**

A on valituksessaan hallinto-oikeudelle vaatinut, että keskusvaalilautakunnan päätös kumotaan ja kunnassa määrätään järjestettäväksi uudet vaalit. A on todennut muun ohessa, että vaalit on toimitettu teknisesti virheellisessä järjestyksessä, koska sähköinen järjestelmä ei ollut niin varma, ettei erehtymisen vaaraa ollut. Asia olisi ollut hoidettavissa niin, että äänestyskortin olisi saanut ulos laitteesta vasta, kun äänestäjä on hyväksynyt valintansa tai peruuttanut äänestyksensä. Järjestelmää olisi tullut testata myös tavallisilla äänestäjillä eikä vain asiantuntijoilla. Asiassa ei voi päätyä siihen, että äänestäjät eivät ole ymmärtäneet ohjeita taikka eivät ole lukeneet niitä riittävän huolellisesti. On todennäköistä, että jokainen sähköisesti äänestänyt käyttää tietokonetta jokapäiväisessä elämässään. Laiminlyönti on vaaliviranomaisen vastuulla, ja se on johtanut kansalaisten perusoikeuden loukkaamiseen.

*B* ja *C* ovat valittaneet Vihdin keskusvaalilautakunnan päätöksestä Helsingin hallinto-oikeudelle. He ovat valituksessaan todenneet muun ohessa, että he ovat äänioikeutettuja Vihdissä ja heidän valitusoikeutensa perustuu vaalilain 101 §:ään. Keskusvaalilautakunnan päätös on kumottava ja uudet vaalit järjestettävä. Valittajien oikeudenkäyntikulut on korvattava. Vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja lainvastaisesti. Virhe on ilmeisesti vaikuttanut vaalien lopputulokseen.

Osa äänestyksessä annetuista äänistä on jäänyt kirjautumatta sähköiseen vaaliurnaun vastoin äänestäjien tahtoa. Niissä kolmessa kunnassa, joissa sähköistä äänestysjärjestelmää kokeiltiin, yhteensä 232 ääntä jäi kirjautumatta sähköiseen vaali-urnaun. Vihdissä kirjautumattomia ääniä oli 122.

Oikeusministeriön mukaan äänien jääminen kirjautumatta on johtunut siitä, että käyttäjät ovat ymmärtäneet järjestelmän toimintaperiaatteen väärin. Kuitenkin kirjautumatta jääneiden äänten määrä osoittaa, että kyseessä on järjestelmässä ja suunnittelussa oleva systemaattinen virhe tai virheet. Järjestelmässä on havaittu useita teknisiä ongelmia, jotka ovat voineet johtaa siihen, että käyttäjien ei ole ollut mahdollista seurata toivottua käyttötapaa, tai että järjestelmän viiveiden aikana käyttäjän tekemät yritykset herättää laitetta ovat johtaneet äänten jäämiseen kirjautumatta. Äänestysjärjestelmä on tosiasiasa edellyttänyt, että äänestäjä vahvistaa valintansa painamalla kahdesti OK-näppäintä. Äänestyskortin ohjeen mukaan OK-näppäintä piti painaa vain kerran, ei kaksi kertaa. On ilmeistä, että äänestyskorttiin painettuihin ohjeisiin perehtynyt äänestäjä on hyvin perusteiden voinut uskoa antaneensa äänensä ensimmäisellä OK-näppäimen painalluksella. Järjestelmä salli kortin poistamisen laitteesta kesken äänestystapahtuman. Äänestyspäätte ei ohjeistanut riittävästi, mikäli käyttäjä jätti äänestyksen vahingossa kesken.

Äänestäjät eivät ole sähköisessä järjestelmässä yhdenvertaisessa asemassa. Sähköisen äänestysjärjestelmän on oltava sellainen, että kuka tahansa äänioikeutettu tietoteknisistä taidoistaan riippumatta ymmärtää sen toiminnan ja osaa käyttää sitä.

Rekisteröitymättömien äänien määrä on suurempi kuin pienimmällä äänimäärällä valituksi tulleen ehdokkaan äänimäärä. Virhe on ilmeisesti vaikuttanut kunnallisvaalin lopputulokseen.

Sähköinen urna on arkistoitu oikeusministeriön toimesta. Äänten salauksen purkuun tarvittavat avaimet ovat sähköisen urnan avausryhmän hallussa. Näin ollen on täysin mahdollista, että arkistointiajan aikana

sähköinen urna avataan avausryhmän avaimilla ja äänestäjien äänet yhdistetään äänestäjiin. Tämän vuoksi arkistoidut sähköiset vaaliurnat ja sähköisen urnan avausryhmän salausavaimet on tuhottava.

*Vihdin keskusvaalilautakunta* on antanut Helsingin hallinto-oikeudelle lausunnot. Keskusvaalilautakunta on esittänyt että, sen tietoon ei ole tullut sellaisia sähköisen äänestyksen laitteistoon tai järjestelmään kohdistuneita toimintahäiriöitä, jotka olisivat estäneet sähköisen äänestyksen käytön vuoden 2008 kunnallisvaaleissa.

*A* on antanut hallinto-oikeudelle vastaselityksen, jossa hän on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista.

*B* ja *C* ovat antaneet hallinto-oikeudelle vastaselityksen, jossa he ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Kulujen määräksi on ilmoitettu kolmen kunnan (Karkkila, Kauniainen ja Vihti) osalta yhteensä 6 344 euroa arvonnlisäveroineen. He ovat viitanneet Euroopan neuvoston Suomen kunnallisvaaleista 2008 tehtyyn vaalitarkkailuraporttiin ”*Information report on the electronic voting in the Finnish municipal elections, observed on 26 October 2008*”. Mainingun raportin tiivistelmässä on otettu esiin yhtäläisen äänioikeuden kannalta sähköinen äänestysjärjestelmä. Ääniä oli jäänyt rekisteröitymättä sen vuoksi, että äänestäjä oli jättänyt varmistamatta valitsemansa ehdokkaan ja/tai poistanut äänestyskortin liian aikaisin. Muissa suhteissa äänestys oli hyvin organisoitu ja järjestelmä käyttäjäystävällinen. Kohdassa 2.1 yhtäläisestä äänioikeudesta on myös todettu, että järjestelmä oli ymmärrettävä ja käyttäjäystävällinen eikä sitä voinut juuri tehdä yksinkertaisemmaksi. Silti on luotava taakeet siitä, että äänestäjä on selvästi tietoinen äänestystoimituksen keskeytymisestä.

*Oikeusministeriö* on antanut Helsingin hallinto-oikeudelle lausunnon, jonka hallinto-oikeus on lähettänyt muutoksenhakijoille tiedoksi.

## Hallinto-oikeuden ratkaisu

*Helsingin hallinto-oikeus* on valituksenalaisella päätöksellään jättänyt ensin tutkimatta *B:n* ja *C:n* vaatimuksen siitä, että äänestyksestä arkistoidut sähköiset vaaliurnat ja sähköisen urnan avausryhmän salaus-avaimet tuhotaan.

Hallinto-oikeus on muilta osin tutkinut valitukset. Se on hylännyt pyynnön suullisen käsittelyn järjestämisestä.

Pääasian osalta hallinto-oikeus on, sikäli kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa vielä on kysymys, hylännyt A:n sekä B:n ja C:n valitukset. Lisäksi hallinto-oikeus on hylännyt heidän vaatimuksensa oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Hallinto-oikeus on perustellut päätöstään seuraavasti:

### ***Tutkimatta jätetyltä osalta***

Hallinto-oikeuslain 3 §:n mukaan hallinto-oikeus käsittelee ja ratkaisee ne hallinto-oikeudelliset valitukset, hallintoriita-asiat ja muut asiat, jotka säädetään kuuluviksi hallinto-oikeuden toimivaltaan hallintolainkäyttölaissa tai muussa laissa.

Sellaisen määräyksen antaminen, jossa on kysymys sähköisten vaaliuurnien ja sähköisen urnan avausryhmän salausavaimien tuhoamisesta, ei kuulu hallinto-oikeuden toimivaltaan.

### **Tutkitulta osalta**

#### *Yhteenvedo valitusperusteista*

Vaalilain 101 §:stä ilmenee kenellä on valitusoikeus ja millä perusteilla valituksen voi tehdä. Pykälän 2 momentin mukaan jokainen kunnassa äänioikeutettu ja kunnan jäsen saa valittaa sillä perusteella, että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja että se on saattanut vaikuttaa vaalien lopputulokseen. Valittajat ovat valittaneet äänioikeutettuina siten kuin vaalilain 101 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. D tosin on ollut myös vaaliehdokkaana, mutta myös hänen on valituksessaan esittämiensä seikkojen perusteella katsottava valittaneen ainoastaan äänioikeutettua koskevilla vaalien virheelliseen järjestykseen liittyvillä perusteilla.

Valituksissa on katsottu, että sähköinen järjestelmä ei ole toiminut virheettömästi, koska ääniä on hävinnyt.

B ja C ovat katsoneet, että sähköinen äänestysjärjestelmä on ollut puutteellinen, virheellinen ja lainvastaisesti toteutettu, ja että äänten häviäminen on ollut seurausta äänestäjien puutteellisesta ohjeistuksesta ja äänestysjärjestelmän käyttöliittymän huonosta suunnittelusta, toteutuksesta ja toimivuudesta. Edellä mainittujen seikkojen johdosta äänestäjän on ollut mahdollista ottaa äänestyskortti pois äänestyspäätteestä ilman, että kone olisi mitenkään ilmoittanut äänestyksen keskeytymisestä, jolloin äänioikeus on jäänyt käyttämättä.

*Äänestäjän ohjeistus liittyen sähköiseen äänestämiseen*

B ja C ovat katsoneet, että äänestyspäättteen äänestäjälle antamat ohjeet ovat olleet vaalilain 83 b §:n vastaisia ja ristiriidassa äänestäjille kotiin lähetetyn ilmoituskortin liitteenä olleen ohjeen kanssa. Äänen rekisteröityminen vaaliuurnaan edellytti äänestyspäättteen ohjeistuksen mukaan kahta ok-painallusta, vaikka vaalilain 83 b §:n ja sanotun ilmoituskortin ohjeen mukaan ehdokkaan valinnan vahvistaminen edellytti yhtä ok-painallusta. B:n ja C:n mukaan ohjeistus on ollut puutteellista siltäkin osin, ettei oikeusministeriön vaalisivulla ([www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi)) olleissa ohjeissa ilmoiteta, että äänestys keskeytyy paitsi Keskeytä-painikkeen painamisella myös äänestyskortin ennenaikaisella ottamisella pois äänestyslaitteesta.

Vaalilain 83 b §:n 3 momentin mukaan äänestäjä äänestää sähköisen äänestysjärjestelmän avulla äänestyskopissa tai muutoin vaalisalaisuuden turvaavalla tavalla: 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.

Äänestäjille lähetettiin kotiin ilmoitus äänioikeudesta, jossa oli ohje sähköisestä äänestämisestä. Ilmoituksen liitteenä oli myös kirjallinen ja kuvallinen ohje sähköisestä äänestämisestä. Lisäksi äänestyspaikoilla ja sähköistä äänestystä varten varatuissa äänestyskopeissa oli oikeusministeriön laatima juliste sähköisen äänestämisvaiheista. Oikeusministeriön vaalisivuilla oli äänestyksestä demoesitys. Asianomaisten sähköisen äänestyksen kokeilukuntien kotisivuilta oli myös linkki oikeusministeriön vaalisivuille. Äänioikeutta koskevan ilmoituksen sähköistä äänestämistä koskevassa ohjeessa oli oikeusministeriön vaalisivun osoite.

Äänestystilanteessa äänestyspäättteen näyttöruudun ohjeistus ilmoitti vaihe vaiheelta, miten äänestäjän tuli toimia: Äänestäjä valitsi numeronäppäimiä painelemalla ehdokasnumeron. Valittu numero tuli näkyviin ruudulle ympyrään, jonka jälkeen äänestäjä painoi ok-painiketta. Painallus toi ruudulle tiedot valitusta ehdokkaasta, minkä äänestäjä vahvisti painamalla ok-painiketta. Tämän jälkeen ruudulle ilmestyi teksti ”Olet äänestänyt. Ota äänestyskortti kortinlukijasta ja palauta se vaalivirkailijalle. Kiitos!” Lopuksi näyttöruudulle ilmestyi kuva vaaliuurnasta.

Kotiin lähetetyissä äänioikeutta koskevan ilmoituksen yleisissä äänioikeusohjeissa oli lyhyt ohje sähköisestä äänestyksestä, joka noudatti

edellä selostetun vaalilain 83 b §:n 3 momentin esitystapaa. Ilmoituksen liitteenä oli kotiin lähetetty myös yksityiskohtaiset sähköisen äänestyksen ohjeet. Siihen kuuluivat sekä kuvallinen että sanallinen ohje, joissa äänestys esitetään vaihe vaiheelta äänestyspäättelyn näyttöruudun ohjeiden mukaisesti. Sähköinen äänestysmenettely on siis esitetty varsinaisessa äänestystilanteessa äänestyspäättelyn ruudulla, kotiin menneessä yksityiskohtaisessa ohjeessa ja äänestyspaikalla sekä sähköistä äänestämistä varten varatuissa äänestyskopeissa olleissa vaalijulisteissa yksityiskohtaisemmin kuin vaalilain puheena olevassa pykälässä ja kotiin menneen ilmoituksen yleisessä äänestysohjeessa. Hallinto-oikeus toteaa, että äänestäjille on voitu antaa vaalilakia yksityiskohtaisempia ohjeita. Äänestyspäättelyn äänestäjälle antamia ohjeita ei voida äänestyksen vahvistamisen osalta pitää harhaanjohtavina eikä muutenkaan vaalilain 83 b §:n 3 momentin vastaisina.

Mistään edellä mainitusta vaaliviranomaisen antamasta ohjeistuksesta ei tosin ilmene, että äänestys keskeytyy, jos äänestyskortti poistetaan äänestyslaitteesta ennaikaisesti. Tältä osin ohjeistus olisi voitu laatia yksityiskohtaisemmaksi. Hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että vaaliviranomaisen antama äänestäjien ohjeistus ei ole ollut virheellistä, vaikkakin siinä on ollut yhtenäistämisen ja selkeyttämisen varaa. Vaaleja ei voida B:n ja C:n ohjeistuksesta esittämien seikkojen vuoksi katsoa toimitetun vaalilain 101 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

#### *Käyttöliittymän ohjausominaisuuden puutteellisuus ja toiminnan hitaus*

Valituksissa on vedottu siihen, että sähköinen äänestysjärjestelmä on antanut mahdollisuuden äänestyksen epähuomiossa tapahtuvaan keskeytymiseen, eikä tätä puutetta ollut ennen vaaleja korjattu, vaikka se oli ollut oikeusministeriön tiedossa. B ja C ovat katsoneet, että sanottu käyttöliittymän puutteellisuus on johtunut siitä, että käytettävyyssuunnittelu ja -testaus ovat olleet puutteelliset, eikä auditointi ole ollut riittävän kattava. Suunnittelu ei myöskään ole heidän mukaansa ollut Euroopan neuvoston 30.9.2004 sähköisestä äänestämisestä antaman suosituksen mukainen.

B ja C ovat vaatineet hallinto-oikeutta kuulemaan sähköisen äänestysjärjestelmän auditointia, jos hallinto-oikeus katsoo kuulemisen tarpeelliseksi lisäselvityksen saamiseksi.

Hallinto-oikeudella on ollut käytettävissään oikeusministeriön lausuntoon 9.12.2008 ja sähköisen äänestyksen kokeilusta annettuun selvitykseen 9.12.2008 (numero 11/0152/2008) sekä oikeusministeriön perustuslakivaliokunnalle antamaan lausuntoon 30.9.2008 (OM 101/03/2008) sisältyvä auditointia koskeva selvitys. Tämän lisäksi käytettävissä on ollut auditointiraportit 13.6.2008 ja 26.9.2008. Hallinto-oikeus toteaa, että ottaen huomioon sen käytettävissä oleva selvitys auditoinnista ja jäljempänä pääasian perusteluista ilmenevät seikat, asian selvittämiseksi ei ole tarpeen toimittaa suullista käsittelyä.

Oikeusministeriön lausunnosta 9.12.2008 ja sähköisen äänestyksen kokeilusta annetusta selvityksestä 9.12.2008 käy ilmi, että sähköinen äänestysjärjestelmä oli ennen vaaleja käynyt läpi lukuisia hyväksymistestauksia. Lausuntojen mukaan sähköisen järjestelmän hyväksymistestausten aikana tuli esiin, että äänestäjille saattaa jäädä virheellinen käsitys äänestyksen onnistumisesta, koska kortin ennaikainen poistaminen äänestyspääätteestä palauttaa sovelluksen mitään ilmoittamatta aloitusruudulle. Tämä havainto oli kirjattu myös testausmuistioon, mutta se ei johtanut jatkotoimenpiteisiin. Tähän ratkaisuun oli päädytty sovelluksen määrittelyvaiheessa muun muassa siksi, että aloitusnäytölle palaamisen oli katsottu turvaavan vaalisalaisuuden tutkituista vaihtoehdoista luotettavimmalla tavalla. Selvityksestä ilmenee myös, että käytettävyyssiantuntijaa ei käytetty käyttöliittymän ohjausominaisuuksien varmentamiseksi. Äänestysnäytön arviointia varten oli sen sijaan käytettävissä graafinen asiantuntija. Oikeusministeriön lausunnossa todetaan, että se teetti sähköisen äänestyksen kokeilusta Euroopan neuvoston 30.9.2004 antamaan suositukseen perustuvan ulkopuolisen auditoinnin, jossa äänestäjän käyttöliittymän ominaisuuksia ei arvioitu, koska auditointisopimuksen mukaisesti ohjelmiston ja laitteiston testaus oli jätetty auditoinnin ulkopuolelle.

Kysymyksessä oleva Euroopan neuvoston sähköisestä äänestyksestä antama suositus oli nimenomaan otettu sähköisen äänestysjärjestelmän suunnittelun pohjaksi, kuten oikeusministeriön lausunnosta ilmenee. Hallinto-oikeus toteaa, että on selvää, että äänioikeuden käyttämisen perustana olevalle sähköiselle järjestelmälle on asetettava erittäin korkeat laatuvaatimukset. Äänestäjän kannalta on keskeistä, että äänestäjän käyttöliittymä on mahdollisimman selkeä ja helppokäyttöinen. Sitä käyttöliittymän ominaisuutta, että äänestyskortin ennaikainen poistaminen äänestyslaitteesta keskeytti äänestyksen siitä mitään ilmoittamatta, voidaan pitää puutteena. Kuitenkin yli 98 prosenttia sähköisistä äänestyksistä onnistui Vihdissä. Vajaan kahden prosentin epäonnistumisten

määrää ei sellaisenaan voida pitää osoituksena siitä, että vaaliviranomainen olisi menetellyt virheellisesti. Sanottu Euroopan neuvoston 30.9.2004 antama asiakirja on luonteeltaan suositus. Vaikka sähköisen äänestyksen toteutuksen ei voida katsoa tarkoin vastanneen sanottua asiakirjaa, ei tämä kuitenkaan sinällään merkitse, että vaalit olisi toimitettu virheellisessä järjestyksessä. Kynnyksen vaalien uudelleen toimittamiselle on oltava huomattava myös valtiollisten perusoikeuksien toteuttamisen kannalta.

B ja C ovat myös tuoneet esiin, että äänestäjän käyttöliittymä oli joissain tilanteissa reagoinut viiveellä äänestäjän painalluksiin, ja että tämän vuoksi erityisesti vähäiset tietotekniset taidot omaavat ja iäkkäät äänestäjät joutuivat eriarvoiseen asemaan.

Hallinto-oikeus toteaa, että sähköiset tietojärjestelmät ovat alttiita muun muassa ylikuormittumiselle, eikä tietoliikennehäiriöiden mahdollisuutta voida missään järjestelmässä täysin sulkea pois. On ymmärrettävää, että tietotekniikan käyttöön vähemmän tottuneet äänestäjät saattoivat kokea sähköisen äänestämisen ongelmalliseksi. On kuitenkin otettava huomioon, että äänestäjillä oli aina mahdollisuus pyytää apua vaaliavustajalta tai vaalivirkailijoilta ja myös mahdollisuus varmistaa äänestyksensä onnistuminen vaalivirkailijalta. Kokeilukuntien äänestäjillä oli mahdollisuus valita, äänestävätkö he sähköisesti vai perinteisesti äänestyslipulla. Äänestäjiä ei voida katsoa asetetun kerrottujen käyttöliittymän viiveiden perusteella eriarvoiseen asemaan.

#### *Vaalisalaisuus*

B ja C ovat katsoneet, että sähköinen äänestysjärjestelmä saattaa vaarantaa vaalisalaisuuden. He ovat katsoneet, että vaarantuminen on ainakin teoriassa mahdollista, koska äänestäjät ja äänet on mahdollista yhdistää niin kauan kuin on olemassa sähköisen vaaliurnan avausryhmän avaimet ja yksikin kopio sähköisestä vaaliurnasta. He ovat pitäneet tilannetta tältä osin vaalilain vastaisena.

Kuten edellä on todettu, B ja C ovat äänioikeutettuina valittaneet ja voineet valittaa vaalilain 101 §:n 2 momentin mukaisella perusteella. Tällöin edellytetään, että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja lisäksi että se on saattanut vaikuttaa vaalin lopputulokseen. Hallinto-oikeus toteaa, että vaaliurnan avaimen salaisuus on jaettu, eikä kukaan siten yksin pysty avaamaan urnaa ja yhdistämään äänestäjää ja hänen ääntään. Vaalisalaisuuden murtaminen voisi tulla käytännössä kyseeseen lainvastaisen, samalla jopa rikollisen toiminnan kautta.

Tällaisella valituksessa tarkoitettulla väärinkäytöksen mahdollisuudella ei ole sellaista merkitystä, että vaalit olisi sen vuoksi katsottava toimitetun virheellisessä järjestyksessä, eikä tällainen mahdollisuus vaalisalaisuuden loukkaamiseen ole voinut vaikuttaa vaalin lopputulokseen.

### *Johtopäätös*

Edellä selostetuilla perusteilla vaaleja ei ole toimitettu vaalilain 101 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla virheellisessä järjestyksessä.

### *Hallinto-oikeuden soveltamat oikeusohjeet perusteluissa mainittujen lisäksi*

Vaalilaki 102 §:n 2 momentti

Hallintolainkäyttölaki 37 § 1 momentti, 51 § 2 momentti ja 74 § 1 momentti

## **Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa**

*A* on valituksessaan vaatinut, että hallinto-oikeuden ja keskusvaalilautakunnan päätökset kumotaan ja kunnassa järjestetään uudet vaalit. Lisäksi *A* on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista sekä hallinto-oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden osalta.

Kysymys on koko vaalijärjestelmän luotettavuudesta ja uskottavuudesta. Hallinto-oikeus ei ole käsitellyt asiaa äänestäjän vaan valtion näkökulmasta. Sähköistä äänestystä käyttäneitä äänestäjiä ja äänestyksen kohteena olleita ehdokkaita kohtaan vaalilain ja perustuslain mukainen aineellinen oikeus ei kuitenkaan toteudu. He eivät äänenlaskun jälkeen ole olleet yhdenvertaisessa asemassa perinteisesti äänestäneiden kanssa. Vastuu siitä, että vaali voidaan toimittaa virheettömässä järjestyksessä, on nimenomaan oikeusministeriöllä, joka on ohjeistanut keskusvaalilautakunnan ja toimittanut sille äänestyslaitteet. Hallinto-oikeus on päätöksessään todennut sähköisen äänestyksen toteutuksessa ja toimivuudessa useita puutteita. Perustuslaillinen yhtäläinen äänioikeus pitää sisällään sen, että valtiovalta takaa järjestelmän luotettavuuden myös äänen perillemenon suhteen. Jos näin ei tapahdu, vaali on toimitettu vaalilain tarkoittamassa virheellisessä järjestyksessä.

*B* ja *C* ovat valituksessaan vaatineet, että hallinto-oikeuden ja keskusvaalilautakunnan päätökset kumotaan ja vaalit määrätään

uusittaviksi. Lisäksi he ovat vaatineet jo järjestetyn äänestyksen arkistoitujen sähköisten vaaliurnien ja sähköisen urnan avausryhmän salaavainten tuhoamista sekä käytetyn sähköisen äänestysjärjestelmän toteamista vaalilain vastaiseksi.

Muutoksenhakijat ovat lisäksi vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista hallinto-oikeuden osalta 6 344 eurolla ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta 3 904 eurolla. Oikeudenkäyntikulut ovat yhteiset Karkkilan, Kauniaisten ja Vihdin kunnallisvaaleja koskevien saman asiamiehen laatimien valitusten kanssa.

B ja C ovat lausuneet valituksensa tueksi muun ohessa seuraavaa:

Kunnassa järjestetyt kunnallisvaalit ovat olleet lainvastaiset, koska kaikki äänestäjien äänestyslaitteella antamat äänet eivät ole tulleet rekisteröidyiksi. On ilmeistä, että tämä johtuu kokonaan tai osittain vaaliviranomaisten virheellisestä menettelystä.

Sähköisiä tietoja vastaanottava ja tallentava järjestelmä, kuten sähköinen äänestyslaite, on suunniteltava siten, että hyvän tiedonhallintatavan periaatteet tulevat maksimoituiksi. Järjestelmän suunnittelussa on siten kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että syötetyt tiedot eivät voi kadota tai muuttua ja että järjestelmän käytettävyys on laadukkaalla tasolla. Vaaliviranomainen ei voi vapautua vastuusta sillä perusteella, että tietojärjestelmissä on tilastollisesti usein virheitä, ja esimerkiksi verkkoyhteydet voivat joskus katkeilla tai olla hitaita. On selvää, että sähköisen äänestysjärjestelmän olisi tullut toimia vähintään yhtä hyvin kuin perinteinen paperilippujärjestelmä, jossa ääniä ei noin vain selittämättömästi huku. Järjestelmä, joka hukkaa noin 2 prosenttia kaikista sinne syötetyistä numeroista, on kaukana virheettömästä. On myös huomattava, että Euroopan neuvoston vaalivirkailijoiden raportissa pidetään sähköisen äänestysjärjestelmän tulosta virheellisenä.

Oikeusministeriö otti Euroopan neuvoston vuonna 2004 antaman suosituksen sähköisestä äänestyksestä äänestysjärjestelmän pohjaksi ja toteutti suosituksen mukaisen ulkopuolisen auditoinnin. Auditointiin ei ilmeisesti kuitenkaan kuulunut käyttöliittymän testausta. Järjestelmää testattiin vain sisäisessä käytössä. Se ei vastaa todellista tilannetta, koska käyttäjämäärä on pieni, testausjakso lyhyt ja testikäyttäjät teknisiltä taidoiltaan huomattavasti keskimääräistä äänestäjää taitavampia.

Hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut näytetyiksi ainakin seuraavat äänten hukkumiseen liittyvät vaaliviranomaisen virheet: äänestäjälle ei tullut ilmoitusta äänestystapahtuman keskeytyksestä, viiveet äänestyskoneen toiminnassa, äänestysjärjestelmän testauksen puute sekä ohjeistuksen puutteet. Nämä kaikki liittyvät samaan ongelmaan. Äänestäjä luuli äänestäneensä, otti kortin pois äänestyskoneesta ja poistui paikalta luullen äänensä menneen perille.

Se, että ääni ei tallentunut asianmukaisesti, johtui yhdestä tai useammasta syystä: 1) äänestäjä ei ollut ohjeistuksen virheellisyydestä johtuen tietoinen, että hänen pitää odottaa ja olla ottamatta äänestyskorttia pois ennen kuin äänestyskone kysyy OK-näppäimen painallusta toiseen kertaan; 2) äänestäjä oli äänestysjärjestelmän teknisestä virheellisyydestä johtuneen ylikuormituksen, tietoliikenneviiveen tai muun äänestysjärjestelmässä olleen teknisen vian takia luullut, että ensimmäisen OK-näppäimen painamisen jälkeen äänestys oli suoritettu, koska näyttöruutu ei enää vaihtunut ja 3) äänestäjä oli epähuomiossa ottanut äänestyskortin pois heti ensimmäisen OK-näppäimen painamisen jälkeen. Käyttöliittymän teknisestä virheestä johtuen hän on voinut jäädä käsitykseen, että ääni on mennyt perille, sillä äänestyskone ei ole ilmoittanut äänestyksen keskeytymisestä, vaan palannut alkutilaan toivottaen seuraavan äänestäjän tervetulleeksi äänestämään.

Jokainen edellä kuvatuista syistä on johtunut viranomaisen virheellisestä menettelystä. Ohjeistus olisi pitänyt laatia oikein, eikä järjestelmässä olisi saanut olla mainittuja virheitä ja viiveitä. Oikeusministeriö on myöntänyt, että järjestelmästä tehdyssä auditoinnissa ei lainkaan arvioitu käyttöliittymän soveltuvuutta tarkoitukseensa. Kun tähän vielä lisätään se, että järjestelmän rajatussa testauksessa havaittua olennaista virhettä ei korjattu, kysymys on ollut kokonaisuutena arvioiden epäilemättä vaaliviranomaisen virheellisestä menettelystä sähköisen äänestysjärjestelmän suunnittelussa, toteutuksessa, testauksessa sekä järjestelmän käytössä äänestystilanteessa.

Virheellisiä menettelyjä ei tule tarkastella toisistaan eroteltuna, vaan kokonaisuutena ottaen huomioon virheellisen menettelyn seuraus. Hallinto-oikeuden perusteluissa selostetaan vaaliviranomaisen menettelyä positii-visessa valossa useissa kohdin ilman, että sillä olisi merkitystä asian ratkaisun kannalta. Valittajat vetoavat nimenomaan äänestyskortin kääntöpuolella olleeseen ohjeeseen eivätkä mihinkään muuhun. Internetissä olleilla ohjeilla ei ole merkitystä. Vastuusta ei vapaudu sillä, että vahingonkärsijä olisi voinut teoriassa lukea käyttöohjeet muualta oikein ja välttää siten vahinkotapahtuman.

Hallinto-oikeus sivuutti päätöksessään virheellisen vaalituloksen merkityksen. Vaalitulos on ollut erittäin tiukka. Eräät läpi päässeet ehdokkaat valittiin arvalla, joidenkin muiden ero seuraavaan ehdokkaaseen oli vain yksi ääni. Mahdollisesti osa kirjautumatta jääneistä äänistä on johtunut äänestäjien huolimattomuudesta. Ei ole kuitenkaan uskottavaa, että kaikissa tapauksissa syynä olisi ollut äänestäjien syyksi luettava virheellinen menettely tai muu mahdollisesti ”hyväksyttäväksi” katsottava syy. Jos yksikin ääni on hukunut järjestelmän hidastelun, harhaanjohtavien ohjeiden tai vastaavan virheen vuoksi, kyseessä on vaaliviranomaisen virhe, joka on vaikuttanut vaalitulokseen.

Hallinto-oikeus viittasi päätöksessään ”valtiollisiin perusoikeuksiin”, mutta asiassa on kysymys kuntalaisten perustuslaissa suojatusta poliittisesta perusoikeudesta. Ilman perustuslain 14 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa suojattua yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta ei ole kansanvaltaista yhteiskuntaa eikä kunnallinen itsehallinto toteudu. Äänioikeuden kautta jokaisella kuntalaisella on tasavertainen mahdollisuus vaikuttaa valtuuston kokoonpanoon ja siten omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Äänestysjärjestelmän on oltava sellainen, että jokaisen äänioikeus toteutuu käytännössä. Jos järjestelmä on toteutettu siten virheellisesti tai harhaanjohtavasti, että tietokoneisiin esimerkiksi korkean ikänsä vuoksi tottumaton henkilö luulee äänensä tulleen rekisteröidyksi vaikka niin ei olekaan, rikotaan perustuslain 6 §:n syrjintäkieltoa ja tasavertaisuusperiaatetta. Sitä vastoin ei ole olemassa valtion perusoikeuksia eikä virheellisellä vaalituloksella valituiksi tulleiden oikeutta pysyä luottamustoimessa.

Perusoikeuksien toteutuminen on otettava huomioon myös vaalilain tulokinnassa. Hallinto-oikeuden päätöksestä kuvastuu käsitys siitä, että vaaliviranomaisen menettely ei ole ollut virheellistä, koska viranomaisen ei ole osoitettu toimineen vastoin mitään vaalilain pykälää tai muuta ehdotonta menettelysääntöä. Hallinto-oikeus on ottanut viranomaisen subjektiivisen toiminnan arviointinsa lähtökohdaksi.

Jos jokin ulkoinen seikka antaa objektiivisesti arvioiden perusteltua aiheutta epäillä sitä, että äänioikeus on jäänyt edes joiltakin osin toteutumatta äänestäjästä riippumattomasta syystä, vaaliviranomaisen menettely on ollut virheellistä. Näitä samoja periaatteita noudatetaan kaikessa muussakin viranomaisten päätöksenteossa, jossa edellytetään objektiivisesti puolueetonta ja virheetöntä menettelyä. On ilmeistä, että vaaliviranomainen ei ole tahallaan tai tarkoituksella hukannut ääniä. Jos järjestelmä kuitenkin tuottaa äänestäjien tahtoa vastaamattoman tuloksen

viranomaisen toiminnan huolimattomuuden, laiminlyönnin, tietämättömyyden, tai jonkun muun viranomaisen vastuulla olevan seikan takia, tulosta ei voida hyväksyä. Kysymys on koko äänestysinstituution uskottavuudesta.

Käytetty äänestysjärjestelmä ei riittävällä tavalla turvaa vaalisalaisuutta. Toisin kuin paperilipuilla äänestettäessä, sähköisessä järjestelmässä henkilön antama ääni ja hänen henkilöllisyytensä on mahdollista yhdistää toisiinsa. Tiedossa on, että sähköistä urnaa on säilytetty TietoEnatorin palvelimilla, jolloin siitä on ollut mahdollista ottaa kopioita. Äänen salauksen purkuun tarvittavat avaimet ovat edelleen sähköisen urnan avausryhmän hallussa. Vaalien toteutus on lähtökohdiltaan demokraattisten vaalien periaatteiden vastainen, koska toteutus mahdollistaa vaalisalaisuuden murtamisen. Näin toteutettuna vaali on alun alkaenkin lainvastainen.

*Vihdin keskusvaalilautakunta* on antanut valitusten johdosta selitykset. Vaalilainsäädännössä lähdetään siitä, että äänestäjä vastaa äänestämistään. Jos äänestäjä on toiminut näytön opastuksen mukaan, hän on toiminut järjestelmän edellyttämällä tavalla. Jos hän menettelee vastoin menettelytapaohjeita ja keskeyttää äänestämisen tahattomasti tai tahallaan, vaaleja ei voida katsoa toimitetun sillä tavoin virheellisessä järjestyksessä kuin vaalilaissa tarkoitetaan. Kunnallisvaalien tehtäviä hoitaneet vaaliviranomaiset ovat toimineet vaalilain sekä oikeusministeriön antamien ohjeiden mukaisesti. Vihdin vaaliviranomaisten toimenpiteet eivät ole olleet lainvastaisia.

*A* on vastaselityksensä uudistanut asiassa aikaisemmin lausumansa.

*B* ja *C* ovat antaneet vastaselityksen. Keskusvaalilautakunta vetoaa edelleen siihen, että hukkuneissa äänissä olisi kysymys yksin äänestäjien virheellisestä toiminnasta eikä miltään osin olisi näytetty hukkumisten joutuneen äänestysjärjestelmästä tai äänestyksen järjestämisestä. Kyse on kuitenkin ollut äänestysjärjestelmän ja ohjeistuksen virheellisyyksistä. Valittajat ovat vielä toimittaneet TietoEnatorin oikeusministeriölle antaman selvityksen hukkuneiden äänien syistä ja seurauksista, Saksan perustuslakituomioistuimen päätöksen paperittoman sähköisen äänestyksen perustuslain vastaisuudesta sekä Yhdysvalloissa Kentuckyssä nostetun syytteen vaalivirkailijoita vastaan. Asiaa ei tulisi ratkaista ilman TietoEnatorin raporttia, koska se sisältää lisäinformaatiota asiasta.

Vastaselityksen laatimisen osalta valittajat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista yhteensä 2 440 eurolla arvonlisäveroineen kaikkien kolmen kunnan osalta.

*Merkitään*, että Helsingin hallinto-oikeuden päätös on annettu myös Vihdistä olevan D:n valitukseen. Hallinto-oikeuden päätöksen vaalilain 104 §:n 2 momentin mukainen tiedoksianto D:lle on tapahtunut 2.4.2009. D on puhelimitse ilmoittanut, että hän ei valita Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä.

*Merkitään*, että korkein hallinto-oikeus on tänään antanut päätöksensä Karkkilan, Kauniaisten ja Vihdin kunnallisvaaleja koskevista valituksista.

### **Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu**

1. Korkein hallinto-oikeus ei tutki sähköisten vaaliurnien ja sähköisen uurnan avausryhmän salaussavainten tuhoamista koskevia vaatimuksia.
2. Korkein hallinto-oikeus on tutkinut asian. Helsingin hallinto-oikeuden ja Vihdin keskusvaalilautakunnan päätökset kumotaan. Kunnallisvaalit määrätään uusittaviksi Vihdin kunnassa.
- 3.1. Vihdin kunta määrätään korvaamaan A:n oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeuden osalta 500 eurolla ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta 300 eurolla.
- 3.2. Vihdin kunta määrätään korvaamaan B:n ja C:n oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeuden osalta 1 500 eurolla ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta 1 000 eurolla.

### **Perustelut**

#### ***1. Vaatimuksen jättäminen tutkimatta***

Vaatimuksen tutkiminen ei korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 2 §:n 1 momentin nojalla kuulu korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan.

## **2. Pääasia**

### *2.1 Sovellettavat oikeusohjeet ja vaalilain esityöt*

Suomen perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään.

Vaalilain 2 luvun mukaan kunnallisvaaleissa vaaliviranomaisia ovat oikeusministeriö, kuntien keskusvaalilautakunnat, vaalilautakunnat, laitoksissa toimitettavaa ennakkoäänestystä varten asetetut vaalitoimikunnat sekä muissa yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa vaalitoimitsijat.

Sähköisen äänestämisen kokeilu vuoden 2008 kunnallisvaaleissa on pantu voimaan vaalilain muuttamisesta annetun lain (880/2006) nojalla. Lain voimaantulosäännöksen mukaan kokeilu toteutetaan vuonna 2008 toimitettavissa kunnallisvaaleissa Kauniaisten, Karkkilan ja Vihdin kunnissa, joiden äänioikeutetuilla on mahdollisuus äänestää sähköisesti mainittujen kuntien yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja vaalipäivän äänestyspaikoissa.

Vaalilain 6 a luvussa on säädetty sähköisestä äänestämisestä. Mainittu luku oli väliaikaisesti voimassa 1.1.2007-31.12.2008.

Vaalilain 83 b §:n 1 momentin mukaan äänioikeutetun, joka haluaa äänestää sähköisesti, on ilmoitettava ennakkoäänestyspaikassa tai vaalipäivän äänestyspaikassa vaalitoimitsijalle tai vaalilautakunnalle sekä esitettävä selvitys henkilöllisyydestään.

Vaalilain 83 b §:n 2 momentin mukaan vaalitoimitsija tai vaalilautakunnan jäsen hakee äänioikeusrekisteristä äänestäjän tiedot ja hyväksyy äänioikeuden käytettäväksi sähköisesti sekä laatii ja antaa äänestäjälle sähköisen äänestyskortin.

Vaalilain 83 b §:n 3 momentin mukaan äänestäjä äänestää sähköisen äänestysjärjestelmän avulla äänestyskopissa tai muutoin vaalisalaisuuden turvaavalla tavalla:

- 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.

Vaalilain 83 c §:n 1 momentin mukaan sen jälkeen, kun äänestäjä on vahvistanut valintansa, äänioikeusrekisteriin kirjautuu merkintä siitä, milloin ja missä hän on käyttänyt äänioikeutensa. Samalla äänestäjän antama ääni ja henkilötunnus kirjautuvat oikeusministeriön sähköiseen vaaliurna siten salattuina, ettei niitä voida keskenään yhdistää. Äänen kirjautumisesta sähköiseen vaaliurnaan ja sen säilyttämisestä siellä on huolehdittava siten, että vaalisalaisuus säilyy.

Vaalilain 83 c §:n 2 momentin mukaan oikeusministeriö voi tarvittaessa tulostaa luettelon äänestäneistä, joiden ääni on kirjautunut sähköiseen vaaliurnaan.

Vaalilain 83 c §:n 3 momentin mukaan ennen ennakoäänestyksen alkamista oikeusministeriö hyväksyy sähköisen vaaliurnan otettavaksi käyttöön ja lukitsee sen siten, ettei sitä voida avata ennen kuin vaalipäivän äänestys on päättynyt sekä luovuttaa urnan avaimet 86 a §:n 2 momentissa tarkoitetuille henkilöille.

Vaalilain 83 c §:n 4 momentin mukaan vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen sähköinen vaaliurna ja sen avaimet sekä mahdolliset tulosteet säilytetään, kunnes seuraavat vastaavat vaalit on toimitettu.

Vaalilain 101 §:n mukaan valitusoikeus on sillä, jonka etua tai oikeutta päätös loukkaa, sekä jokaisella vaaleissa ehdokkaana olleella henkilöllä ja ehdokashakemuksen antaneella puolueella ja yhteislistalla sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. Lisäksi saavat päätöksestä valittaa sillä perusteella, että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja että se on saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen:

1) jokainen asianomaisessa vaalipiirissä tai kunnassa äänioikeutettu henkilö; ja 2) kunnallisvaaleissa kunnan jäsen.

Hallituksen esityksestä (48/1998 vp) ilmenee, että virheellistä järjestystä koskevalla sääntelyllä on haluttu rajata pois vetoamiset pieniin menettelyvirheisiin vaaleista valitettaessa. Vaaleja valmistavia toimenpiteitä koskevat ja äänestyksen toimittamisessa tehdyt päätökset tai toimenpiteet, joihin ei erikseen saa hakea muutosta, voivat tulla tutkituiksi vaalivalituksen yhteydessä.

Vaalilain 103 §:n 1 momentin mukaan, jos vaaliviranomaisen päätös tai toimenpide on ollut lainvastainen ja lainvastaisuus on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen, vaalit on määrättävä uusittaviksi asianomaisessa vaalipiirissä tai kunnassa taikka europarlamenttivaaleissa koko maassa, jollei vaalien tulos ole oikaistavissa.

Vaalilain 103 §:n 2 momentin mukaan, jos vaalipiirilautakunta tai kunnan keskusvaalilautakunta on vaalien tulosta laskiessaan tai vahvistaessaan menetellyt lainvastaisesti ja lainvastaisuus on vaikuttanut vaalien tulokseen, vaalien tulosta on oikaistava.

### *2.2 Ratkaistavana oleva oikeuskysymys*

Vaalien tuloksen vahvistamista koskevasta päätöksestä saa valittaa vaalilain 101 §:n 2 momentin mukaan sillä perusteella, että vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä ja että se on saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen.

Asiassa ei ole edes väitetty, että yksittäisen kokeilukunnan vaaliviranomaiset olisivat toimineet keskenään eri tavalla tai että jossain kokeilukunnassa ei olisi noudatettu oikeusministeriön vaaliviranomaisena antamia ohjeita.

Ratkaistavina tosiasiakysymyksinä on, ovatko sähköiseen äänestämiseen liittyneet ohjeet olleet äänestäjän kannalta sillä tavoin harhaanjohtavia tai puutteellisia, että ne olisivat aiheuttaneet virhetoiminnon äänestyksessä. Lisäksi on arvioitava, mikä vaikutus asiassa on sillä äänestysjärjestelmän piirteellä, että järjestelmästä on voinut poistua ilman, että se on ilmoittanut tapahtuman keskeytymisestä. Sitä vastoin arvioitavaksi ei tule, onko joku virheellisellä tavalla äänestänyt toiminut niin tarkoituksella.

Edellä kuvatun jälkeen asiassa on oikeudellisena kysymyksenä ratkaistavana vaalilain 103 §:n 1 momentin kannalta ensinnä se, onko sähköisessä äänestysmenettelyssä tullut ilmi vaaliviranomaisen lainvastaisia toimenpiteitä. Mikäli tällaista ilmenee, on vielä arvioitava, onko lainvastaisuus ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen. Tämän jälkeen tulee arvioitavaksi, onko vaalien tulos oikaistavissa vai onko asianomaisessa kunnassa määrättävä vaalit uusittaviksi.

### *2.3 Asiassa saatu selvitys*

Vihdin kunnallisvaaleissa annettiin yhteensä 11 984 ääntä, joista 7 087 sähköistä ääntä. Mitätöityjä ääniä oli yhteensä 92. Sähköisessä äänestyksessä äänestettiin tyhjää 37 kertaa.

Oikeusministeriön ilmoituksen mukaan äänioikeusrekisteriin on kirjautunut kolmesta kunnasta kaikkiaan 232 sellaista tapausta, joissa sähköinen äänestys oli aloitettu, mutta äänestys oli keskeytynyt. Äänestys ei näissä

tapauksissa kirjautunut sähköiseen vaaliuurnaan ja ääni on jäänyt siten antamatta. Vihdissä tällaisia tapauksia oli 122.

Äänestäjiä oli ohjattu sähköisessä äänestämässä seuraavasti:

- 1) Kokeilukuntien äänioikeutetuille oli toimitettu syyskuussa 2008 vaalilain 21 §:ssä tarkoitettu ilmoituskortti. Oheen oli liitetty esittely sähköisestä äänestyksestä, jossa oli muun ohessa kuvallinen ohje sähköisestä äänestyksestä sekä tiivistetty sanallinen ohje sähköisestä äänestyksestä.
- 2) Oikeusministeriön vaalisivuilla oli julkaistu sähköisen äänestyksen esittely helmikuussa 2008.
- 3) Oikeusministeriön laatima sähköisen äänestyksen juliste oli ollut ennakkoäänestyspaikoilla ja äänestyskopeissa nähtävillä. Julisteessa oli selostettu kuvin äänestysmenettelyn kulku.
- 4) Äänestysjärjestelmä ohjaa äänestäjää näyttöruudulla.
- 5) Tarvittaessa vaalitoimitsijat neuvovat suullisesti.

Oikeusministeriön suorittamassa testauksessa äänestyspäättelyn toiminnassa testaajat olivat tuoneet puutteena esiin, sen, että äänestäjälle saattaa jäädä virheellinen käsitys äänestyksen onnistumisesta, koska kortin ennen aikainen poistaminen laitteesta palauttaa sovelluksen mitään siitä ilmoittamatta aloitussivulle. Tämä huomautus ei kuitenkaan ollut johtanut toimenpiteisiin. Myös sähköisen äänestysjärjestelmän toimittajan, TietoEnatorin auditointiraportissa oli kiinnitetty huomiota siihen puutteeseen, että äänestäjä ei voi sähköisessä äänestyksessä varmistua siitä, menikö hänen antamansa ääni oikein perille, koska hän ei saa äänestyspahtumasta paperitulostetta tai sähköistä kuittia.

## *2.4 Oikeudellinen arviointi*

### *2.4.1 Yleistä*

Vaalilain muutoksenhakua koskevat säännökset ovat voimassa vuoden 1998 säätämisaikojen mukaisessa muodossa (714/1998). Sähköisestä äänestyskokeilusta on puolestaan säädetty vuonna 2006 lailla 880/2006. Tähän nähden on vaalilain 103 §:ssä käytettyä muotoilua ”vaaliviranomaisen toimenpide” säädettäessä ei vielä ole voitu ottaa huomioon sähköiseen äänestämiseen liittyviä seikkoja, eikä siis nyt esillä olevia valitusperusteluita. Tämä on otettava huomioon kun arvioidaan vaaliviranomaisen toimenpiteitä nyt esillä olevassa, ensimmäisestä kertaa toteutetussa sähköisessä äänestyksessä.

### 2.4.2 Ohjeistus ja äänestysjärjestelmä

Jokaiselle äänioikeutetulle kotiin lähetetyn ilmoituskortin liitteenä olleen sanallisen äänestysohjeen mukaan äänestäjän tuli painella kosketusnäytölle ehdokkaan numero, jonka jälkeen järjestelmä tuo näytölle valitun ehdokkaan tiedot. Tämän jälkeen äänestys tuli hyväksyä painamalla OK-painiketta. OK-painikkeen painaminen esiintyy mainitussa sanallisessa ohjeessa vain kerran.

Edellä mainittu ohje on siten ollut sikäli puutteellinen, että OK-painiketta tuli äänestystilanteessa painaa heti ehdokkaan numeron valinnan jälkeen ja vielä uudestaan sen jälkeen kun ehdokkaan tiedot oli tullut näkyviin ruudulle. OK-painiketta tuli siis painaa kahteen kertaan. Kotiin lähetetty kuvallinen ohje oli tässä suhteessa oikea.

Ennakkoäänestyspaikoilla ja äänestyskopissa on ollut nähtävillä oikeusministeriön laatima kuvallinen sähköisen äänestyksen juliste, jossa aivan oikein kehoitetaan painamaan OK-painiketta kahdessa eri kohdassa. Myös äänestysjärjestelmä on ohjannut äänestäjää näyttöruudulla.

Äänestyspäättelyn toiminnan testauksessa oli ilmennyt, että äänestäjälle saattaa jäädä virheellinen käsitys äänestyksen onnistumisesta, koska kortin ennen aikainen poistaminen laitteesta palauttaa sovelluksen mitään siitä ilmoittamatta aloitussivulle.

Äänestysjärjestelmä on ollut sikäli puutteellinen, että ilmoitusta keskeytyksestä ei ole tullut, mikäli äänestäjä on ottanut kortin pois laitteesta kesken äänestystapahtuman. Äänestäjä on näin ollen mainitun puutteen vuoksi saattanut erehtyä luulemaan, että äänestys on tullut loppuun suoritetuksi. Koska äänestäjä ei ole tullut tietoiseksi äänestyksen epäonnistumisesta, hänellä ei ole ollut tarvetta kääntyä vaalivirkailijan puoleen. Vaalivirkailijoiden paikallaolo ei siten ole voinut korjata mainittua puutetta järjestelmässä.

### 2.5 Johtopäätös

Kun otetaan huomioon edellä mainitut puutteet kotiin lähetetyssä ilmoituskortin liitteenä olleessa sanallisessa sähköisen äänestyksen ohjeessa sekä virhe sähköisessä äänestysjärjestelmässä, toimenpiteet ovat olleet kokonaisuutena tarkastellen lainvastaisia. Kun vielä otetaan huomioon virhetapahtumien määrä, virheellisyydet ovat ilmeisesti saattaneet vaikuttaa vaalien tulokseen. Virheellisyydet ovat tyypiltään sellaisia, että

vaalien tulos ei ole oikaistavissa. Tämän vuoksi ja koska vaalit on toimitettu virheellisessä järjestyksessä, vaalit on määrättävä uusittaviksi.

Vihdin keskusvaalilautakunnan on viipymättä ryhdyttävä toimenpiteisiin uusien kunnallisvaalien toimittamiseksi.

### **3. Oikeudenkäyntikulut**

Muutoksenhakijat ovat vaatineet oikeudenkäyntikulujensa korvaamista. Oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan vaalilain 102 §:n 2 momentin perusteella hallintolainkäyttölain säännöksiä.

Keskusvaalilautakunnan päätös on kumottu muutoksenhakijoiden valituksesta. Vaikka sähköiseen äänestykseen liittyneet, vaalien kumoamiseen johtaneet seikat eivät ole johtuneet kokeilukuntien omista toimenpiteistä, olisi kohtuutonta, jos muutoksenhakijat joutuisivat pitämään oikeudenkäyntikulunsa vahinkonaan kokonaisuudessaan. Tämän vuoksi Vihdin kunta on hallintolainkäyttölain 74 §:n 1 ja 2 momentin nojalla määrättävä korvaamaan A:n sekä B:n ja C:n kohtuulliset oikeudenkäyntikulut hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa edellä ratkaisuosasta kohdissa 3.1 ja 3.2 ilmenevällä tavalla.

Tätä kaikki asianomaiset noudattakoot.

Korkein hallinto-oikeus:

Pekka Vihervuori

Ilkka Pere

Anne E. Niemi (t)

Sakari Vanhala

Riitta Mutikainen

Asian esittelijä,  
esittelijäneuvos Anneli Tulikallio

Asiaa ratkaistaessa on toimitettu äänestys. Äänestyslausunto ilmenee päätöksen liitteestä.

LIITE

Äänestyslausunto

## Äänestyslausunto

Eri mieltä olleen hallintoneuvos Ilkka Peren äänestyslausunto:

”Hylkään A:n sekä B:n ja C:n valitukset pääasian osalta eikä muuta hallinto-oikeuden päätöksen lopputulosta.

### *Perustelut*

Äänestyspäätteen näyttöruudulla on ollut näkyvillä sähköisen äänestyksen toimintaohjeet. Käytettävissä olevien tietojen mukaan sanotut äänestämisen käytännön toteuttamista koskevat toimintaohjeet ovat olleet riittävän selkeät ja yksityiskohtaiset. Tätä osoittaa sekin, että lähes kaikki sähköistä äänestystä käyttäneet, ovat tehneet sen virheettömästi. Äänestäjä on voinut turvautua vaaliavustajaan, mikäli hänelle on syntynyt epäselvyyttä tai -varmuutta äänestämässä. Äänestäjällä on lisäksi äänestämistä alun perin harkitessaan ollut mahdollisuus valita, käyttääkö hän kokeiluna olevaa sähköistä äänestystä vai tavanomaista kirjallista äänestysmenettelyä. Tämän vuoksi ja muutoin hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevillä perusteilla katson, ettei hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita.

*Muilta osin olen samaa mieltä kuin enemmistö.”*

Vakuudeksi:

esittelijäneuvos Anneli Tulikallio

JAKELU	Päätös	A, maksutta B ym., maksutta
	Jäljennös	Helsingin hallinto-oikeus Vihdin kaupunginhallitus Vihdin keskusvaalilautakunta Puolueiden ja yhteislistojen vaaliasiamiehet Oikeusministeriö D