

Viranomaispalvelut
Pentti Hiltunen

12.1.2021

KA/20686/07.01.01.03.01/2020

VAALIASIAKIRJOJEN PYSYVÄ SÄILYTYS

Arkistolaissa (831/1994) pysyvästi säilytettävillä asiakirjoilla tarkoitetaan lailla tai lain nojalla arkistoitavia asiakirjoja ja tietoaineistoja, jotka niiden säilytysajan päättymisen jälkeen arkistoidaan.

Esityksen tiedot

Oikeusministeriö lähetti 23.9.2020 Kansallisarkistolle seulontaesityksen, joka koski vaalitietojärjestelmään sisältyvien äänestystietojen pysyvää säilyttämistä yksinomaan digitaalisessa muodossa. Kansallisarkiston seulontapäätöksessä 1.7.2013 (AL/3217/07.01.01.03.02/2013) äänioikeusrekisteriin tallennetut äänestystiedot ja vaalipäivän analogiset vaaliluettelot on molemmat määrätty pysyvään säilytykseen.

Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan osa vaalilautakunnista ei käytä äänioikeusrekisteriä ja ne tekevät vaalipäivän äänestysmerkinnät ainoastaan analogisiin vaaliluetteloihin. Ne vaalilautakunnat, jotka käyttävät äänioikeusrekisteriä vaaliluetteloiden rinnalla, tekevät merkinnät molempiin. Ne vaalilautakunnat, jotka käyttävät äänioikeusrekisteriä vaaliluetteloiden sijasta, eivät tee merkintöjä vaaliluetteloihin. Heillekin paperinen vaaliluettelo toimii kuitenkin varajärjestelmänä, jos esimerkiksi äänioikeusrekisterin käyttöön tulisi vaalipäivänä katkos. Yksinomaan äänioikeusrekisteriä käyttävät vaalilautakunnat tulostavat päivän päätteeksi paperille luettelon vaalipäivänä äänestäneistä.

Eräät kunnat ovat tiedustelleet Kansallisarkistolta mahdollisuutta arkistoida (säilyttää pysyvästi) vaalipäivän äänestysrekisterin tiedot (sähköinen vaaliluettelo) yksinomaan digitaalisessa muodossa, jolloin vaalipäivän analogisia vaaliluetteloja voitaisiin säilyttää määrääjän.

Aikaisemmat vaaliasiakirjoja koskevat Kansallisarkiston seulontapäätökset

Kansallisarkiston (Valtionarkisto) päätös 13.5.1994 (VA S 41/94) Valtiollisten ja kunnallisten vaalien ja kansanäänestysten asiakirjojen säilytysajat. Päätöstä noudatetaan 1.1.1990 alkaen kertyneisiin vaaliasiakirjoihin. Päätöksen mukaan:

- valtiollisten vaalien ja kansanäänestysten yhteydessä kuntien keskusvaalilautakunnille jäävät vaaliluettelot ja äänestysluettelot¹ säilytetään pysyvästi, samoin kuin keskusvaalilautakuntien pöytäkirjat ja muut pöytäkirjojen liitteet. Pysyvästi säilytetään myös lääninhallituksille (nykyisin aluehallintovirastoille) siirretyt vaalipiirien keskuslautakuntien (nykyisten vaalipiirilautakuntien) pöytäkirjat liitteineen, vaalipiirin vaaliluettelot ja äänestysluettelot², vaalipiirin keskuslautakunnalle saapuneet hakemukset puolueiden ja valitsijayhdistysten ehdokaslistojen julkaisemisesta liitteineen sekä kappaleet ehdokaslistojen yhdistelmiä.

- kunnallisten vaalien ja kansanäänestysten yhteydessä kuntien keskusvaalilautakunnille jäävät vaaliluettelot ja äänestysluettelot säilytetään pysyvästi, samoin kuin keskusvaalilautakuntien pöytäkirjat ja muut pöytäkirjojen liitteet sekä kappaleet ehdokaslistojen yhdistelmiä.

¹ äänioikeustiedot ja tiedot äänioikeuden käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä

² vaalipiirien keskuslautakuntien vaali- ja äänestysluetteloita ei ole enää kertynyt 1.1.1996 alkaen

Viranomaispalvelut
Pentti Hiltunen

12.1.2021

KA/20686/07.01.01.03.01/2020

Kansallisarkiston päätös 1.7.2013 (AL/3217/07.01.01.03.02/2013) Vaalitietojärjestelmän tietojen pysyvä sähköinen säilytys.

Päätöksen mukaan vaalitietojärjestelmän tiedoista pysyvästi säilytetään sähköisessä muodossa: puoluetiedot, koodistot, vaalin/kansanäänestyksen aluejakotiedot, äänestyspaikkatiedot, ehdokasasettelutiedot, äänioikeustiedot ja lopulliset tulostiedot. Vaalitietojärjestelmään (äänioikeusrekisteri) otetaan pysyvään sähköiseen säilytykseen myös vaalien ja kansanäänestysten ennakoönnestystyksiä koskevat tiedot (sähköinen vaaliluettelo). Myös varsinaisen vaalipäivän ja kansanäänestyspäivän äänestystiedot säilytetään pysyvästi sähköisessä muodossa niiltä osin kuin tiedot on viety vaalitietojärjestelmään (sähköinen vaaliluettelo). Varsinaisen vaalipäivän ja kansanäänestyspäivän äänestystiedot säilytetään pysyvästi myös paperitulosteina (analoginen vaaliluettelo).

Vuoden 2013 päätös kumoi käytännössä vuoden 1994 päätöksen seuraavilta osin: vaalipiirilautakunnille (ent. vaalipiirin keskuslautakunnille) saapuneet hakemukset puolueiden ja valitsijayhdistysten ehdokaslistojen julkaisemisesta liitteineen sekä kappaleet ehdokaslistojen yhdistelmiä ja kunnallisten vaalien ja kansanäänestysten ehdokaslistojen yhdistelmät. Nämä tiedot säilytetään pysyvästi digitaalisessa muodossa vaalitietojärjestelmän (ehdokasrekisteri) tietoina. Sen sijaan kuntien³ keskusvaalilautakuntien pöytäkirjat ja muut pöytäkirjan liitteet sekä vaaliluettelot ja äänestysluettelot säilytetään edelleen pysyvästi analogisessa muodossa. Myös vaalipiirilautakuntien (ent. vaalipiirin keskuslautakuntien) pöytäkirjat liitteineen säilytetään pysyvästi.

Vaalilain (714/1998) § 99 (Asiakirjojen ja tarvikkeiden säilyttäminen) mukaan: *Vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen äänestysliput ja kappale ehdokaslistojen yhdistelmää tai presidentinvaalin ehdokasluetteloa on pantava päällykseen, joka sinetöidään oikeusministeriön määräämällä tavalla. Ne on säilytettävä, kunnes lähinnä seuraavat vastaavat vaalit on toimitettu. Laskelmat on säilytettävä pöytäkirjan liitteenä. Hallussaan olevat asiakirjat ja vaaleissa käytetyt tarvikkeet vaalipiirilautakunnan on luovutettava aluehallintovirastolle säilytettäväksi. Vaalipiirilautakunnat siirtävät vaalien asiakirjat, myös pysyvästi säilytettävät pöytäkirjat liitteineen aluehallintovirastoille. Aluehallintovirastoille ei enää siirretä vaali- ja äänestysluetteloja, koska ko. tiedot sisältyvät vaalitietojärjestelmään (äänioikeusrekisteri) digitaalisessa muodossa ja kunnissa arkistoitaviin analogisiin vaaliluetteloihin.*

Vaalien järjestäminen

Yleisellä äänioikeudella tarkoitetaan sitä, että äänioikeus on riippuvainen vain sellaisista edellytyksistä, jotka kansalaisilla yleensä on. Esimerkiksi äänioikeudelle eduskuntavaaleissa on vain kaksi edellytystä: 18 vuoden ikä ja Suomen kansalaisuus. Yhtäläisellä äänioikeudella tarkoitetaan sitä, että jokaisella äänioikeutetulla on yhtäläinen oikeus vaikuttaa vaalin tulokseen eli että kaikilla äänestäjillä on käytettävissään sama äänimäärä eli yksi ääni. Äänestämisen on tapahduttava vaaliviranomaisen edessä. Vaaliviranomaisia ovat:

³ Kansallisarkiston (arkistolaitos) päätöksessä 3.9.2001, KA 158/43/01, Pysyvästi säilytettävät kunnalliset asiakirjat, viitataan vuoden 1994 päätökseen (Vaali asiakirjojen osalta on voimassa Valtionarkiston päätös 13.5.1994 (VA S 41/94).

Viranomaispalvelut
Pentti Hiltunen

12.1.2021

KA/20686/07.01.01.03.01/2020

Vaaleissa ylimpänä vaaliviranomaisena toimii oikeusministeriö, jolla on yleisvastuu vaalien toimitamisesta. Ministeriö koordinoi vaalien valmistelutyötä ja vastaa muiden viranomaisten ohjeistamisesta. Se myös ylläpitää ja kehittää vaalitietojärjestelmää (VAT). Muita vaaliviranomaisia ovat:

- 1) Vaalipiirilautakunnat: vaalipiirilautakunta vahvistaa eduskuntavaaleissa ehdokasasettelun sekä laskee ja vahvistaa vaalien tuloksen vaalipiirissä.
- 2) Kuntien keskusvaalilautakunnat: kukin keskusvaalilautakunta huolehtii vaalien yleisjärjestelyistä kunnassa. Kuntavaaleissa se huolehtii lisäksi ehdokasasettelusta ja tuloslaskennasta.
- 3) Vaalilautakunnat: vaalilautakunta huolehtii vaalipäivän äänestyksen toimittamisesta äänestyspaikalla.
- 4) Vaalitoimikunnat: jokaisessa kunnassa on vähintään yksi vaalitoimikunta, joka huolehtii ennakkoäänestyksen järjestämisestä kunnan alueella olevissa laitoksissa.
- 5) Kotimaan yleisten ennakkoäänestyspaikkojen vaalitoimitsijat: kotimaan yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa on vähintään kaksi vaalitoimitsijaa, jotka huolehtivat ennakkoäänestyksen järjestämisestä ennakkoäänestyspaikassa.
- 6) Kotiäänestyksen vaalitoimitsijat: vaalitoimitsijat kotiäänestyksiä varten määrää kunnan keskusvaalilautakunta.
- 7) Edustustojen ja suomalaisten laivojen vaalitoimitsijat: kussakin ennakkoäänestyspaikaksi määrätyssä edustustossa tai sen toimipisteessä on vähintään yksi vaalitoimitsija, joka huolehtii ennakkoäänestyksen järjestämisestä edustustossa tai toimipisteessä. Jos suomalaisessa laivassa järjestetään ennakkoäänestys laivan henkilökunnalle, siitä huolehtii vaalitoimitsija.
- 8) Digi- ja väestötietovirasto: huolehtii äänioikeusrekisterin perustamisesta, äänestysaluejaotuksen rekisteröinnistä ja äänestyspaikkarekisterin pitämisestä.
- 9) Ulkoministeriö: huolehtii ennakkoäänestyksen toimittamisesta ulkomailla.

Äänioikeusrekisteri

Vaalitietojärjestelmässä on yhtenä osajärjestelmänä äänioikeustietojärjestelmä (äänioikeusrekisteri), johon poimitaan väestötietojärjestelmästä (VTJ) vaaleissa äänioikeutettujen henkilöiden tiedot. Äänioikeusrekisteri perustetaan kutakin vaalia varten erikseen ja rekisteriin otetuille henkilöille lähetetään ilmoitus äänioikeudesta (ilmoituskortti) kyseisissä vaaleissa. Äänioikeusrekisteri tulee lainvoimaiseksi 12. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeusrekisteri on käytössä ennakkoäänestyspaikoissa ja jokaisen ennakkoon äänestävän äänestämisestä tehdään siihen merkintä. Ennakkoäänestyksen jälkeen rekisteristä tulostetaan vaaliluettelot vaalipäivän äänestyspaikoille. Äänioikeusrekisteriä voidaan kuitenkin käyttää myös vaalipäivän äänestyspaikalla vaaliluetteloiden sijasta.

Oikeusministeriön selvityksessä Vaalitietojärjestelmän elinkaariselvitys (2020:6) mm. todetaan: *etenkin sähköisen vaaliluettelon käytön laajentaminen vaalipäivän äänestyspaikoilla parantaisi datan kattavuutta ja laatua. Nykyisin esimerkiksi tarkempia tietoja vaalipäivänä äänestäneistä ei ole sähköisesti saatavilla koko maan laajuisesti.... Sähköinen vaaliluettelo ei ole korvannut paperista vaaliluetteloä sähköisen vaaliluettelon ollessa käytössä vain noin kolmasosassa vaalipäivän äänestyspaikoista. Yhdeksi haasteeksi sähköisen vaaliluettelon käytön laajentamisessa on koettu kuntien*

Viranomaispalvelut
Pentti Hiltunen

12.1.2021

KA/20686/07.01.01.03.01/2020

laitehankintoihin liittyvät kustannukset ja logistiikka. Suurissa kaupungeissa suhtautuminen sähköiseen vaaliluetteloon on kaksijakoista: esimerkiksi Helsinki ja Espoo eivät käytä sähköistä vaaliluetteloa, kun taas Vantaalla ja Tampereella kaikki vaalipäivän äänestyspaikat ovat sähköisiä... Täysin sähköiset prosessit edellyttävät toimintavarmuutta vaalin toimituksen kriittisinä ajankohdina. Verkko yhteyksien häiriöt tai sähkökatkot eivät saa häiritä vaalin toimitusta. Nykyisin esimerkiksi sähköisen vaaliluettelon rinnalla on aina saatavilla myös paperiset vaaliluettelot, jotta vaalipäivän äänestys voidaan toimittaa kaikissa tilanteissa. Ajatus paperittomista vaaleista ei toteudu, jos varajärjestelyiden vuoksi joudutaan joka tapauksessa tuottamaan fyysisiä materiaaleja etukäteen. Ilman nykyisen kaltaisia varajärjestelyitä poikkeustilanteissa on vaikeampi järjestää vararatkaisuja vaalin toimittamiseen... Toiminnallisia kehittämistarpeita tunnistettiin paljon. Niistä tärkeimpinä nähtiin sähköisen vaaliluettelon uudistaminen ja ehdokasasettelun sähköistäminen, joilla voitaisiin lisätä vaalien digitalisaatioastetta.

Äänioikeusrekisterin tietojen pysyvä säilytys

Äänestystietojen (tieto äänioikeuden käyttämisestä/käyttämättä jättämisestä) pysyvää säilytysarvoa (arkistointia) on perustelu Kansallisarkiston seulontapäätöksen 1.7.2013 (AL/3217/07.01.01.03.02/2013) perustelumuiستiossa mm. seuraavasti: arvokkaita tietoja tutkimuksen kannalta ovat vaaleihin ja kansanäänestyksiin osallistuneita kansalaisia koskevat yksilötason tiedot (vaaliluettelot ja äänestysluettelot). Tätä arviointia ei ole syytä muuttaa, mutta vaalien järjestämisen digitaalisuutta ja samalla tutkimuksen edellytyksiä voidaan parantaa siten, että mahdollisimman monessa kunnassa tai vaalilautakunnassa käytettäisiin vaalipäivänä yksinomaan äänioikeusrekisteriä äänestystietojen rekisteröinnissä ja luovutettiin analogisten vaaliluettelojen käytöstä. Vaaliluettelot kuitenkin tulostettaisiin edelleen vaalipäivän äänestyspaikoille äänioikeusrekisterin toimintahäiriöiden varalle. Mikäli kunta tai vaalilautakunta vaaliviranomaisena käyttää äänestystietojen rekisteröinnissä yksinomaan äänioikeusrekisteriä, tällöin analogiset vaaliluettelot ovat määräajan säilytettäviä asiakirjoja. Mikäli kunnat tai vaalilautakunnat eivät ota vaalipäivän äänestystietoja kattavasti talteen äänioikeusrekisteriin, vaan käyttävät vaalipäivän äänestystietojen rekisteröinnissä myös analogisia vaaliluetteloita, tällöin myös analogiset vaaliluettelot säilytetään pysyvästi vuoden 2013 päätöksen mukaisesti.

Päätösesitys

Esitän, että Kansallisarkisto määrää arkistolain (831/1994) 8 §:n ja 11 §:n nojalla äänioikeusrekisterin tiedot pysyvään säilytykseen siten kuin päätösluonnoksessa on esitetty. Esitän, että nyt annettava päätöstä sovelletaan 1.1.2021 alkaen.

Esitän, että päätöksessä todetaan, että kunnat voivat säilyttää kuntien keskusvaalilautakunnan pöytäkirjat liitteineen yksinomaan digitaalisessa muodossa Kansallisarkiston 22.8.2016 (AL/6411/07.01.01.03.01/2016) antaman päätöksen, *Kunnallisten toimielinten ja julkista tehtävää hoitavien organisaatioiden toimielinten pysyvästi säilytettävät pöytäkirjat ja niiden liitteet*, mukaisesti.

Koska Aluehallintovirastoilla on valmius ottaa talteen pysyvään säilytykseen (arkistoida) syntysähköiset vaalipiirilautakuntien pysyvästi säilytettävät pöytäkirjat liitteineen, esitän, että vaalipiirilautakunnat siirtävät nämä asiakirjat yksinomaan digitaalisessa muodossa aluehallintovirastoihin.



Viranomaispalvelut

Pentti Hiltunen

12.1.2021

KA/20686/07.01.01.03.01/2020

Aluehallintovirastot voivat vaihtoehtoisesti digitoida niille siirretyt pysyvästi säilytettävät analogiset vaaliasiakirjat ja ottaa ne talteen asianhallintaan.