

Muistio

Oikeusministeriö
Demokratia- ja
julkisoikeusosasto
6.3.2021

Muistio kuntavaalien järjestämisestä Covid-19 pandemian aikana

1. Terveysturvalliset vaalijärjestelyt

Kuntavaalien valmistelut on aloitettu kesällä 2020 lainsäädännön ja riskien analysoinnilla. Vaalien järjestäminen koronatilanteessa sisältää riskejä, mutta vaalilainsäädäntö antaa monipuoliset mahdollisuudet riskien hallintaan ja erilaisten äänestysmahdollisuuksien tarjoamiseen. Vaalilaki mahdollistaa muun muassa ulkona äänestämisen ja monipuoliset tavat äänestää ennakkoon. Suomessa on varauduttu kuntavaaleihin samanlaisin keinoin, kun muissa maissa, jotka ovat järjestäneet vaaleja pandemian aikana¹.

Kunnilla on päävastuu vaalien käytännön järjestelyistä. Oikeusministeriö korosti ohjauskirjeessään kunnille (1.10.2020), että kunnan on huolehdittava siitä, että äänestyspaikkoja on riittävästi, äänestyspaikat ovat tiloissa, joissa voidaan pitää turvavälit, että ennakkoäänestyspaikkojen aukioloajat ovat mahdollisimman laajat ja vaalivirkailijoita rekrytoidaan riittävästi. Lisäksi mainittiin mahdollisuudesta sijoittaa äänestystila ulkotilaan. Monet kunnat ovat hankkineet aiempaa väljempiä äänestyspaikkoja tai siirtäneet ennakkoäänestyspisteen ulos. Tällä hetkellä kunnissa on käynnissä vaalivirkailijoiden nimeäminen.

Oikeusministeriö on valmistellut yhteistyössä THL:n kanssa yksityiskohtaiset ohjeet terveysturvallisesta äänestämisestä, vaalien käytännön järjestelyistä kunnille². Myös Työterveyslaitos on osallistunut ohjeiden valmisteluun. Ohjeet on laadittu ennakkoäänestyksen vaalitoimitsijoille, kotiaänestyksen vaalitoimitsijoille, vaalitoimikunnalle, vaalilautakunnalle ja keskusvaalilautakunnalle. Ohjeet lähetettiin kuntiin viikolla kuusi. Ohjeet sisältävät mm. ohjeistusta maskien käytöstä, turvaväleistä, erityistilanteista (esimerkiksi hengitystieoireisista tai karanteenissa olevista äänestäjistä), ohjeita kotiaänestyksen toteuttamiseen, äänestysmahdollisuuksista ulkona sekä varahenkilöjärjestelyihin. On huomattava, että paikalliset terveysturvalliset voivat antaa tiukempia ohjeita, joita tällöin tulee noudattaa.

Oikeusministeriö on järjestänyt kunnille verkkokoulutuksen vaalijärjestelyistä ja kuntien kysymyksiin vastataan monissa tilaisuuksissa, joihin on osallistunut jo yli 600 kuntien keskusvaalilautakuntien edustajaa.

¹ <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations>

² <https://vaalit.fi/kuntavaalit-ja-koronavarautuminen>

2. Kansainvälinen vertailu

International IDEA -järjestön selvityksen mukaan viime vuonna (21.2.–27.12.) yhteensä 75 maata lykäksi kansallisia tai paikallisia vaaleja koronapandemiaan vedoten. Samalla noin 105 maata on järjestänyt vaaleja Covid-19 epidemian aikana. Euroopassa kolmannes (25) järjestettävistä vaaleista on lykätty³.

Covid-19 pandemialla on ollut vaikutusta vaalien äänestysaktiivisuuteen. Yhdeksässä Euroopan maassa järjestettiin viime vuonna parlamenttivaalit. Seitsemässä niistä äänestysaktiivisuus laski edellisiin parlamenttivaaleihin verrattuna. Viime vuonna pidetyissä paikallisvaaleissa äänestysaktiivisuus laski kuudessatoista tapauksessa kahdestakymmenestä kahdesta. Äänestysaktiivisuus laski merkittävästi muun muassa Kataloniassa 25,6 prosenttia, mittavista turvallisuusjärjestelyistä huolimatta. Myös Ranskan ja Itävallan paikallisvaaleissa äänestysaktiivisuus laski noin kaksikymmentä prosenttiyksikköä. Toisaalta äänestysaktiivisuus nousi muun muassa Yhdysvaltain presidentinvaaleissa ja Slovakian parlamenttivaaleissa.

Äänestysaktiivisuus vaaleissa Covid-19 epidemian aikana⁴

Maa	Vaalipäivä	Äänestysprosentin muutos
Parlamenttivaalit		
Katalonia	14.2.2021	-25,6
Liechtenstein	7.2021	0,2
Romania	6.12.2020	-6,3
Transnistria	29.11.2020	-20,5
Liettua	25.10.2020	-3,1
Montenegro	30.8.2020	3,4
Pohjois-Makedonia	15.7.2020	-14,8
Kroatia	5.7.2020	-8,0
Serbia	21.6.2020	-7,2
Slovakia	29.2.2020	6,0
Irlanti	8.2.2020	-2,3
Alue- ja paikallisvaalit		
Azorit	25.9.2020	4,5
Wien	11.10.2020	-9,6
Baskimaakunta	12.7.2020	-7,1
Galicía	12.7.2020	5,3
Vojvodina	21.6.2020	-5,4
Hampuri	23.2.2020	6,7
Burgenland	26.1.2020	-1,1

Kansainvälisen vertailun perusteella Suomessa on tehty samansuuntaisia toimenpiteitä vaalien terveysturvallisuuden turvaamiseksi kuin monissa muissa maissa. Kansainvälisen demokratiajärjestön IDEA:n mukaan viimehetken muutokset vaalilainsäädäntöön ja vaalijärjestelyihin ovat monissa maissa aiheuttaneet vahinkoa vaalien järjestelyihin⁵.

3. Uudet haasteet vaalien järjestämiseen

Joulukuussa tietoisuuteen tulivat uudet Iso-Britanniassa ja Etelä-Afrikassa esiintyvät koronaviruksen mutaatiot. Koronaviruksen uudet variantit (UK ja Etelä-Afrikka) ja rokotusten viivästyminen jossain

³ <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-health-and-safety-polling-stations>

⁴ www.parties-and-elections.eu/

⁵ <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-special-voting-arrangements-were-expanded-2020>

määrin ovat muuttamaneet toimintaympäristöä hankalammaksi. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) mukaan uudet virusvariantit ovat lisääntyneet myös Suomessa. Uusien virusvarianttien tartuttavuus on suurempi, ja niiden mahdollinen laaja leviäminen haastaa vaalien turvallista järjestämistä.

Uudet pidemmät karanteenisäännöt tulevat myös hankaloittamaan vaalien järjestämistä. Karanteenimääräyksiä on pidennetty kymmenestä päivästä neljääntoista päivään. Samaan aikaan yhä useampi matkustaja asetetaan tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin. Ennen karanteenimääräysten kiristämistä (kymmenen päivän karanteenitilanteessa) jokaisella olisi ollut teoreettinen äänestysmahdollisuus tavallisessa äänestyspaikassa, joko ennakkoon tai vaalipäivänä. Nyt yritetään turvata äänestysmahdollisuus karanteenissa oleville muulla tavalla.

Uudenlainen tilanne on tietenkin tuonut mukanaan myös uudenlaisia epävarmuustekijöitä, joihin on pyritty parhaan mukaan varautumaan. Esimerkiksi epävarmuus tautitilanteen kehittymisestä ja rokotteiden saatavuudesta ovat aiheuttaneet keskustelua.

3.1 Poikkeusolojen vaikutus

Hallitus informoi 25.2. että valtioneuvosto on valmis toteamaan poikkeusolot ajalle 8. – 28.3.2021. Tarvittavista rajoituksista säädetään osin PL 23 §:n nojalla ja osin valmiuslain nojalla. Hallitus on jo päättänyt antaa ravintolatoimintaa koskevia rajoituksia sekä käyttää eräitä valmiuslain mukaisia valtuuksia. Toimet koskevat suurta osaa maasta. Tarkoituksena on myös koulujen laajempi etäopetukseen siirtyminen (peruskoulun yläluokat ja toinen aste). Lisäksi TTL:n nojalla on AVI-päätöksillä rajoitettu mm kokoontumisia sekä tehostettu suojavaalien säilyttämistä esim. liiketiloissa.

Valmiuslaista on jo aktivoitu seuraavia toimivaltuuksia:

- **86 §, sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden toiminnan ohjaaminen**
- **88 §, 1 kohta, kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattaminen**
- **106 §, 1 momentti, hallintoviranomaisten viestintä poikkeusoloissa**
- **107 §, toimivallan ratkaiseminen.**

Valtioneuvosto teki yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 1. maaliskuuta päätöksen siitä, että maassa vallitsevat poikkeusolot.

Kyseisillä toimenpiteillä voi tässä muodossa ja tänä ajanjaksona arvioida olevan vain melko rajoitettua suoraa vaikutusta vaalien valmisteluun. Kokoontumisrajoitukset voivat kuitenkin mm. edelleen vaikeuttaa muualla kuin netissä tapahtuvaa vaalikampanjointia. Vaalilaki sisältää kampanjoinnista ai-noastaan äänestyspaikan lähellä kampanjointia koskevan säännöksen.

Kokoontumisrajoitukset tai esimerkiksi rajoitukset joukkoliikenteen toimintaan voivat käytännössä vaikeuttaa vaalivirkailijoiden kouluttamista ja muita vaalivalmisteluja. Maaliskuun aikana hoidetaan monia lakisäätteisiä vaalitehtäviä. Ehdokasasettelu päättyy 9. maaliskuuta ja vahvistetaan 18. maaliskuuta. Ehdokashakemukset on perinteisesti jätetty kunnille henkilökohtaisesti, mutta myös postitse tai sähköisesti ehdokashakemusten jättäminen on mahdollista. Vaalitietojärjestelmän käytön kenraaliharjoitukset järjestetään kunnissa 22.3. ja 25.3. Näiden päivien aikana vaalivirkailijat kokoontuvat yleensä fyysisesti käymään läpi vaalien toimittamista käytännössä.

Signaalivaikutusta vaalitoimitsijoiden rekrytointiin, äänestäjien tuntemaan luottamukseen ja julkiseen keskusteluun poikkeusoloilla voi arvioida olevan, mutta tätä on vaikeaa tarkemmin ennustaa tai mitata. Toisaalta mikäli rajoitustoimet tehoaisivat maaliskuun aikana hyvin, ja tautitilanne olisi huhtikuussa tämän johdosta muuttunut paremmaksi, olisi tautitapausten vähäisemmällä määrällä myönteisiä vaikutuksia vaalien onnistumiseen.

Mikäli poikkeusolot tai muutoin siihen rinnastettavat voimakkaat rajoitustoimet eivät tehoaisi suunnitellusta ja niitä jatkettaisiin nyt suunnitellun ajanjakson jälkeen niin että kyseiset toimet olisivat voimassa vielä vaalien aikana, voi niillä arvioida olevan merkittävää vaikutusta äänestysaktiivisuuteen, demokraattiseen legitimitettiin ja vaalien onnistumiseen kokonaisuutena. Ääritilanteessa vaalien siirtäminen on teknisesti mahdollista viime hetkelläkin, mutta tähän joutuminen olisi erittäin epätoivottavaa kansalaisten luottamuksen ja vaaleihin siihen mennessä tehtyjen suurten panostusten vuoksi.

3.2 Tilanteen kehitys

THL:n mukaan tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 jälkeen erittäin nopeasti. Arvio epidemiologisen tilanteen kehittymisestä 18.4. mennessä riippuu torjuntatoimista. Erytisesti Etelä-Suomen osalta on mahdollista, että nyt suunnitellut toimet eivät riitä. On mahdollista, että 18.4. mennessä voidaan joutua uudestaan tilanteeseen, jossa rajoitustoimet on otettava taas käyttöön. Huhtikuun 18.4. mennessä on riskiryhmiä vielä rokottamatta, mutta toukokuun loppuun mennessä suurimmassa vaarassa olevien riskiryhmien arvioidaan saaneen rokotteen. Hengitystieinfektiot noudatavat kausivaihtelua.

STM:n 1.3. julkaiseman kirjeen ”Rajoitustoimenpiteet virusmuunnoksen ja epidemian leviämisen estämiseksi – tason kaksi käyttöönotto” mukaan: ”Olemassa olevan tutkimus- ja kokemustiedon perusteella virusmuunnos leviää erittäin nopeasti ja osin ennakoimattomasti erilaisten sosiaalisten kontaktien kautta. Erytisesti ihmisten välisessä toiminnassa ja vuorovaikutuksessa, jossa luodaan mahdollisuuksia pisaratartunnalle, tartunnan riski on korostunut. Covid-19 epidemia on helmikuun 2021 alkupuolelta alkaen kiihtynyt voimakkaasti erityisesti HUS:in alueella. Sekä taudin ilmaantuvuus erityisesti nuorilla ja työikäisillä aikuisilla sekä sairaalahoidon kuormitus ovat kohonneet edeltäviä viikkoja korkeammalle tasolle. Muuntuneen koronaviruksen aiheuttamat tartunnat ovat selvästi lisääntyneet ja tämä voi selvästi kiihdyttää epidemian kiihtymistä sekä johtaa sairaala- ja tehohoidon merkittävään kuormittumiseen. Muiden sairaanhoitopiirien alueella epidemiatilanne jatkuu vaihtelevana. Alueelliset erot ovat huomattavia ja tautitilanteen muutokset hyvinkin nopeita ja laaja-alaisia”.

Tautitilanteen heikentymiseen liittyen on esillä rajoitustoimien vahvistaminen. Pääministeri on tiedotustilaisuudessa ottanut esiin muiden toimenpiteiden ohella myös liikkumisrajoitusten mahdollisuuden. Tulee arvioida näiden viestien vaikutusta samalla kun pyritään viestimään äänestämisen tärkeydestä ja turvallisuudesta.

Hallitus keskusteli neuvottelussaan myös kunnallisvaalien kotiäänestystä toimittavien vaalitoimitsijoiden rokottamisesta. Tämä merkitsisi valtioneuvoston asetuksella vahvistetun rokotejärjestyksen muuttamista. Hallitus totesi, että vaalien terveysturvallisen toteuttamisen varmistamiseksi rokotusjärjestystä voidaan muuttaa. Koronarokote voidaan antaa kotiäänestystä suorittaville vaalitoimitsijoille. Sen lisäksi kunnat huolehtivat riskiryhmiin kuuluvien ja yli 70-vuotiaiden vaalitoimitsijoiden rokottamisesta hyvissä ajoin.

Kevään kunnallisvaaleissa kotiaänestykseen ilmoittautuvien määrän ennakoidaan nousevan. Kotiaänestykseen voivat ilmoittautua myös korona-altistuksen vuoksi karanteeniin määrätyt henkilöt.

Kotiaänestyksen osalta tarkennetut OM/THL ohjeet on lähetetty kunnille.

4. Oikeudelliset näkökohdat

Euroopan neuvoston Venetsian toimikunnan linjauksen mukaisesti vaalien ajankohdan ja järjestelyjen tulisi olla tiedossa hyvissä ajoin ennen vaalien toimittamista.

Vaaleista ja äänioikeudesta säädetään perustuslain 14 §:ssä. Perustuslain 14 §:n 3 momentin äänioikeutta kuntavaaleissa koskevassa säännöksessä on niin sanottu lakivaraus, toisin kuin valtiollisia vaaleja koskevassa 1 momentissa. Säännöksen mukaan ”Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.” Sinänsä lakivaraus viittaa erityisesti vaalilainsäädäntöön, mutta sen voinee ajatella pitävän sisällään myös sen ajatuksen, että näistä asioista voidaan säännellä tavallisella lailla.

Karanteenista säädetään tartuntatautilaissa. TTL 3 §:n mukaan karanteenilla tarkoitetaan ”taudinaiheuttajalle altistuneen tai perustellusti altistuneeksi epäillyn henkilön erottamista muista kotiinsa tai muuhun määrättyyn paikkaan”. Merkitystä voi antaa myös TTL 68 §:lle, jonka 1 momentissa säädetyn mukaan ”Karanteeni ja eristäminen on toteutettava siten, että henkilön oikeuksia ei tarpeettomasti rajoiteta.” Mainitun momentin perusteluiden ja sääntely-yhteyden perusteella siinä on ajateltu erityisesti muun muassa oikeutta pitää puhelimella yhteyttä läheisiin ja niin edelleen. Oikeusministeriön arvion mukaan säännöksessä ilmaistaan yleinen periaate, jonka mukaan karanteeniin liittyvä liikkumisvapauden rajoitus ei lähtökohtaisesti oikeuta rajoittamaan muita oikeuksia. Edelleen merkityksellinen on myös PL 14 §:n 4 momentti, jonka mukaan ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”

Keskeinen kysymys asian oikeudellisen arvioimisen kannalta on se, onko kotiaänestyksen, ennakoäänestyksen- ja vaalipäivän äänestystilanne mahdollista järjestää niin, että pystytään välttämään tartuntariskin sisältäviä lähikontakteja. PL 19 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Näistä peruslähtökohdista käsin oikeusministeriö arvioi, että oikeudellisesti tilanne on se, että karanteeniin asetettua voidaan kieltää osallistumasta sisätiloissa suoritettavaan äänestystilaisuuteen. Julkisella vallalla on kuitenkin velvollisuus edistää yhteiskunnallista osallistumista ja äänioikeuden käyttämistä, joten jos ulkoäänestysmahdollisuuksia voidaan järjestää karanteenissa oleville, niin niitä tulisi järjestää.

THL:n arvion mukaan eristyksessä olevan äänioikeutetun kotiaänestyksen järjestäminen aiheuttaisi tartuntavaaran kotiaänestyksen toteuttavalle vaalitoimitsijalle. Tästä näkökulmasta eristyksessä olevan kotiaänestysmahdollisuutta ei THL:n mukaan voida toteuttaa tartuntatautilain 63 ja 68 §:t huomioon ottaen. Sen sijaan THL on arvioinut, että asianmukaisia suojatoimia noudattamalla kotiaänestyksen toteuttaminen karanteenissa oleville ei aiheuta vastaavanlaista tartuntariskiä. Eristyksessä olevan riski tartuttaa on THL:n mukaan monikymmenkertainen karanteenissa olevaan verrattuna.

4.1 Vaalien turvallisuus ja vaalisalaisuus

Julkisuudessa on esitetty näkemyksiä siitä, että etä-äänestysmahdollisuuksia tulisi ottaa käyttöön, pandemian aikana. Oikeusministeriö arvioi, että uusien äänestysmahdollisuuksien käyttöönotto tulisi aina punnita suhteessa vaalien turvallisuuteen ja vaalisalaisuuteen.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan Suomen vaalit ovat Tanskan ohella maailman vapaimmat ja luotettavimmat. Harvardin ja Sydneyn yliopistojen The Electoral Integrity Project (EIP) -indeksi arvioi Suomen vaalit erittäin luotettaviksi (86/100 pistettä). Vaalit tulee myös Covid-19 pandemian aikana järjestää niin, että vaalien turvallisuus ja luotettavuus säilyvät. Eduskuntavaalitutkimuksessa⁶ todetaan, että Suomessa ollaan varsin hyvin kyetty suojaamaan vaalijärjestelmää ja kyetty varautumaan vaalihäirintään. Yksi keskeinen ratakisu suomalaisessa vaalihäirintään ja vaalimanipulointiin on ollut pidättäytyminen nettipohjaiseen äänestämiseen siirtymisestä.

Euroopan neuvoston (EN) alaisen Venetsian komission julkaisemassa Hyvien vaalikäytäntöjen oppaassa (Code of good practice in electoral matters, 2003) todetaan muun muassa, että äänestäjillä tulee olla aina mahdollisuus äänestää äänestyspaikalla vaaliviranomaisen valvonnassa ja että muut äänestämistavat ovat hyväksyttäviä vain tiettyjen edellytysten vallitessa. Esimerkiksi kirjeäänestyksestä todetaan, että se tulisi sallia vain siellä, missä postinkulku on varmaa ja luotettavaa. Kirjeäänestys tulisi sallia vain niille äänioikeutetuille, jotka ovat sairaalassa tai vankilassa, jotka ovat liikkumisrajoitteisia tai jotka asuvat ulkomailla, mutta tällöinkin ainoastaan, jos riskiä vaalivilpistä ja äänestäjän painostamisesta ei ole. Toisaalla oppaassa todetaan, että äänestämisen tulee olla henkilökohtaista. Niin sanottu perheäänestys (jossa yksi perheenjäsen äänestää muiden perheenjäsenten puolesta) tai muu menettely, jossa toinen voi kontrolloida toisen äänestämistä, tulee kieltää.

Myös perustuslakivaliokunta on mietinnöissään korostanut vaalien turvallisuutta ja vaalisalaisuutta. Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään (PeVM 3/2017 vp.) hallituksen esityksestä (HE 101/2017) ulkosuomalaisten kirjeäänestyksessä, että kirjeäänestyksen mahdollistaminen on perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn varsin rajatusta soveltamisalasta huolimatta periaatteellisesti merkittävä muutos, jolla voi olla vaikutuksia myös vaalisalaisuuden kannalta. Riittävien käytännön äänestysmahdollisuuksien takaamisen lisäksi vaalijärjestelyiden toisena keskeisenä vaatimuksena on vaalijärjestelmän luotettavuus. Vaaliviranomaisen edessä tapahtuva äänestäminen on taannut sen, että jokainen äänestys tapahtuu äänestäjän vaalisalaisuuden ja vapaan tahdonmuodostuksen turvaavalla tavalla. Käytännössä tämä on edellyttänyt, että äänioikeuttaan käyttääkseen äänestäjän on mentävä äänestyspaikalle. Eduskuntavaalien salaisuudesta säädetään perustuslain 25 §:ssä. Vaalisalaisuus koskee vakiintuneesti myös muita vaaleja, ja vaalilaissa säädetään useista vaalisalaisuuden säilymistä turvaavista toimenpiteistä. Vaalisalaisuudella on merkitystä paitsi äänestäjälle kuuluvana oikeutena myös valtion intressille saada vaaleissa esiin oikea ja painostuksesta riippumaton kansan tahto.

Perustuslakivaliokunta (PeVM 3/2017 vp.) korosti mietinnössään kirjeäänestyksestä, että vaalisalaisuuden käytännön toteutuminen on merkittävästi vaaliviranomaisen vastuulla. Kirjeäänestyksessä vaaliviranomainen ei ole läsnä äänestyksessä eikä siten voi valvoa äänestystä. Hallituksen esityksessä (HE 101/2017 s. 17) arvioidaan, että vaalisalaisuuteen voi kirjeäänestyksessä kohdistua erilaisia riskejä esimerkiksi äänestäjän painostamisesta, äänestysmerkinnän näyttämisestä toiselle tai äänestysmerkinnän tekemisestä toisen henkilön sijasta. Perustuslakivaliokunta piti vaalisalaisuuteen kohdistuvia riskejä huomionarvoisina ja korosti vaalisalaisuuden keskeistä merkitystä (ks. myös PeVM 3/2013 vp, s. 1) Perustuslakivaliokunta kuitenkin korosti, että vaalilakiin ehdotettiin lisättäväksi vaalisalaisuuden ylläpitämisen ja epäasiallisen vaikuttamisen estämisen kannalta merkityksellistä sääntelyä. Vaali-

⁶ Leino-Sandberg, Linnell, Wass (toim. 2020) s. 384-290

lain 66 d §:ssä mukaan äänestystilanteessa tulee olla paikalla kaksi ulkopuolista henkilöä, jotka todistavat lähetekirjeeseen tekemällään allekirjoituksella, että äänestys on tapahtunut vaalisalaisuutta ja vaalivapautta kunnioittaen. Tällainen vaatimus on perustuslakivaliokunnan mielestä asianmukainen vaalisalaisuuden turvaamisen kannalta, vaikkei menettely takaakaan samanlaista vaalisalaisuutta kuin äänestyspaikalla tapahtuva äänestäminen. Merkitystä on myös sillä, että ulkomailla äänestävällä on mahdollisuus valita ennakoäänestyspaikassa äänestämisen ja kirjeäänestyksen välillä (ks. PeVM 4/2006, s. 2).

4.2 Asiantuntijalausunnot

Oikeusministeriö pyysi asiantuntijalausunnot neljältä valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden asiantuntijalta koskien erityisesti eristettyjen asemaa suhteessa mahdollisuuteen käyttää äänioikeutta sekä tähän mahdollisesti liittyvää riskiä vaalien uusimisesta. Heistä Olli Mäenpää totesi, ettei muiden sitoumusten vuoksi ole tilaisuudessa kirjoittaa lausuntoa ja Mikael Hidén antoi vastaavista syistä tiiviin lausunnon puhelimitse. Lauri Tarasti ja Tuomas Ojanen toimittivat kirjalliset lausunnot. Lisäksi tietosuojaavaltuutettu Anu Talusta on konsultoitu kotiaäänestykseen liittyvistä menettelyistä suhteessa karanteeniin ja eristykseen määrättyihin.

Yhteenvetoa:

Lauri Tarasti toteaa, etteivät tartuntatautilain nojalla eristykseen määrättyt ole voineet käyttää äänioikeuttaan aiemmin toimitetuissa yleisissä vaaleissa, eivätkä voi tulevissakaan ellei lainsäädäntöä muuteta. Lukumäärissä on kuitenkin suuria eroja. Perusoikeudet ja niiden tosiasiallinen käyttö ei ole sama asia. Perusoikeus on voimassa, vaikka sen tosiasiallinen käyttö voi estyä. On suhteellisen tavallista, että kaksi perusoikeutta joutuu ristiriitaan keskenään. Tällöin on punnittava, kumpi perusoikeus kyseisessä tilanteessa on vahvempi. Tarasti ei näe perustuslaillista ongelmaa siinä, että eristyksissä olevat äänioikeutetut eivät voisi tosiasiallisesti käyttää äänioikeuttaan. Mutta toki on käytettävissä olevin keinoin pyrittävä välttämään perusoikeuden tosiasiallisen käytön estymistä. Vaalivalituksen perusteita – että vaaliviranomaisen toimenpide on ollut lainvastainen, mikä on ilmeisesti saattanut vaikuttaa vaalien tulokseen - ei tässä ole käsillä (lisäksi kyseessä on tartuntatautilääkärin päätös).

Tuomas Ojanen yhtyy OM:n pohjajamuston oikeudellisiin arvioihin, mutta nostaa lisäksi esiin tiettyjä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. PL 2§:ssä säädetään julkisen vallan kansanvaltaisista perusteista. PL 14 §:n 3 momentin ohella tulee huomioida PL 121 §:ssä suojatun kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaiset perusteet. Ojanen nostaa esiin EN Venetsian komission raporttiin oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien suojelemisesta poikkeusoloissa. Vaalien osalta riskinä nähdään mm alhainen äänestysaktiivisuus haavoittuvien ryhmien osalta, minkä vuoksi tulee järjestää riittävät mahdollisuudet käyttää äänioikeutta ("such as mobile ballot boxes, drive-in polling stations or Internet voting"). Vaikka eristäminen perustuukin tartuntatautilakiin, vaikka sen tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävänä ja vaikka sitä voidaan pitää välttämättömänä, puuttuu eristys käytännössä PL 14 §:n 3 momentin ydinsisältöön. Merkitys mm kunnallisdemokratian kannalta korostuu niissä kunnissa, joissa on huomattava määrä eristykseen määrättyjä äänioikeutettuja. Äänestysaktiivisuutta näissä oloissa koskevat riskit tulee PL 22 §:n turvaamisvelvollisuuden takia ottaa huomioon eristykseen määrättyjen ihmisten lukumäärän kanssa, kun arvioidaan riskiä vaalien uusimisesta ja tarvetta vaalien siirtämiselle.

Mikael Hidén tiivistää näkemyksensä seuraavasti:

- Tulee erottaa toisistaan äänioikeus ja äänioikeuden käyttö. Vaaleissa on aina tilanteita, joissa äänioikeutettu ei voi käyttää äänioikeuttaan.
- Tulee turvata myös vaalivirkailijoiden turvallisuus
- Viranomaisilla on harkintavaltaa sen suhteen miten asiat järjestyvät.

Anu Talus otti pyynnöstä kantaa vaalivirkailijoiden toimintamahdollisuuksiin sen suhteen, miten äänestäjän joutumista karanteeniin tai eristykseen on mahdollista tiedustella. Taluksen osalta karanteenin osalta oikeusperustana näyttäisi toimivan tietosuojalain 4 §:n 1 mom 2 alakohta, jonka mukaan tietoja saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Eristykseen määräämisen osalta kysymys on vaikeampi, koska tiedustelu kohdistuisi suoremmin terveydentilaan, kun kyse on sairastumisen perusteella eristykseen määrätyistä. Tältä osin suositeltavaa olisi harkita kotiäänestäjille muistutus tai vastaava.

Oikeusministeriö pyysi maaliskuun alussa kirjallista lausuntoa myös oikeuskansleri Tuomas Pöystiltä. Lausunnossaan Pöysti nosti esiin pitkälti samoja oikeudellista arviointia ja harkintaa edellyttäviä kysymyksiä, joita edellä on käsitelty sekä kiinnitti huomiota niihin riskeihin, joita vallitseva pandemiati-lanne saattaa kansalaisten oikeuksien toteutumiseksi aiheuttaa.

5. Vaalien ajankohta

5.1 Vaalien pitämiseen suunniteltuna ajankohtana liittyviä riskejä

Vaaleissa yhdenvertaisuuskysymykset muodostavat tärkeän näkökulman. Vaalijärjestelyiden yleisenä lähtökohtana on, että vaali- ja osallistumisoikeudet voidaan toteuttaa mahdollisimman täysimääräisesti kaikille halukkaille.

Jo hybridistrategian tasolla kaksi jouduttaneen asettamaan sellaisia kokoontumisrajoituksia, jotka vaikeuttaisivat merkittävästi vaalien järjestämistä. Hybridistrategian tason kolmen toimenpidevalikoimaan kuuluvat alueelliset liikkumisrajoitukset, joiden kestoksi on ennakoitu minimissäänkin kolmea viikkoa kerrallaan. Ne käytännössä estävät vaalien järjestämisen vaalipäivän kohdalle osuessaan ja vähintään olennaisesti vaarantavat ennakoöänestämistä sen ajanjaksolle osuessaan. Yksi pandemian tyypillisistä ilmiöistä ovat olleet alueelliset tautikeskittymät ja verraten lyhytkestoiset paikalliset ja alueelliset rajoitustoimet. Nämä saattaisivat vaikuttaa samalla tavoin kuin liikkumisrajoitukset, joskin alueellisesti varmasti rajatumminkin. Nämä tekijät voivat johtaa siihen, että vaaleja järjestävällä organisaatiolla ei ole mitään vaihtoehtoista tapaa suoriutua tehtävästään. Kyseiset päätökset on terveysturvallisuuden vedoten voitava tarvittaessa tehdä ilman, että vaalien ajankohta vaikuttaa rajoitusten voimassaoloon.

Vaalijärjestelmän sisälle kuuluvien seikkojen lisäksi tulisi huomioida äänestäjien subjektiivinen kokemus pandemiasta, sekä siihen liittyvät pelot ja huolet. Yksinomaan rokotusten viivästyminen vaikuttaa näiden tuntemusten vahvistumiseen selvästi enemmän kuin mitkään oikeusministeriön ja kuntien toimet voivat vaikuttaa tuntemusten hälventymiseen.

Suomessa kuntavaaleja on eri syistä aikaisemmin lykätty ja vaaleja on siirretty erilaisin perustein. Sotavuosien aikana kuntavaaleja lykättiin yhdeksällä vuodella ja valtuustot istuivat yhtä mittaa vuodesta 1936 vuoteen 1945. Vaaleja on tämän jälkeen pysyvästi siirretty eri ajankohtaan useamman kerran. Edellisen kerran kuntavaalit (HE 290/2014) siirrettiin 2016 lokakuusta huhtikuuhun ja silloin menossa ollut valtuustokautta pidennettiin puolella vuodella. Syy vaalien siirtoon oli vaalisyklin selkeyttäminen.⁷

⁷ Valtuustojen toimikausi oli alun perin kolme vuotta, mutta eduskunnan vaalikauden muututtua kolmesta vuodesta neljään vuoteen vuonna 1954 pidennettiin myös valtuustojen vaalikausi neljään vuoteen vuonna 1955. Vuonna 2016 kuntavaa-

5.2 Vaalien siirtoa vastaan puhuvat näkökohdat

Suomen vaalijärjestelmä takaa keskimäärin monipuolisemmat äänestysmahdollisuudet kuin useissa verrokkimaissa, joissa vaaleja on järjestetty covid-19 pandemian aikana.

Demokratioissa lähtökohtana on se, että vaalien siirtäminen on aina hyvin järeä toimenpide, eikä siihen tulisi ryhtyä kevein perustein. Vaalien järjestäminen lisää luottamusta ja normaaliuden tunnetta yhteiskunnassa. Juuri vaalien keskeisen merkityksen vuoksi valmistelussa on lähdetty siitä, että vaalit pyritään toteuttamaan mahdollisimman terveysturvallisesti pandemiasta huolimatta. Taloustutkimus tuoreen kyselyn mukaan 59 prosenttia vastaajista haluaa, että kuntavaalit järjestetään suunnitellusti. Noin kolmasosa kannatti ajatusta, että vaalit siirrettäisiin ensi syksyyn koronatilanteen vuoksi.

6. Vaaleihin järjestämiseen nähtävissä olevat haasteet

Käsillä oleva koronapandemia, joka monin tavoin haastaa jo tällä hetkellä yhteiskunnan normaalia toimintakykyä. Pandemian seurauksena on asetettu hyvinkin syväälle ihmisten perusoikeuksiin meneviä rajoituksia. Erityisen haasteen asettaa eristykseen asetettujen äänestäminen. Eristykseen asetetuille ei voida THL:n arvioon pohjautuen taata äänestysmahdollisuutta. Lisäksi riskinä on, että kuntien mahdollisuudet toimittaa kotiaänestyksiä vaarantuvat, jos kotiaänestäjien määrä kasvaa hallitsemattomaksi.

6.1 Karanteeni ja eristys

Äänestäjille viestitään siitä, miten heidän tulisi toimia eri tilanteissa. Omaehtoisessa karanteenissa olevaa neuvotaan menemään koronatestiin ennen äänestämistä ennakkoon. Negatiivisen tuloksen saatuaan henkilö voi äänestää normaalisti.⁸ Niin sanottu kotiaänestys on oikeusministeriön ja THL:n ohjeituksen mukaan mahdollinen virallisessa koronakaranteenissa oleville, muttei eristyksessä oleville. Karanteenin asetetuista selvä vähemmistö (THL:n mukaan 1-10 %) sairastuu, kun taas eristetyistä lähtökohtaisesti kaikki ovat sairastuneita ja tartuttavat.

lien (290/2014) ajankohtaa siirrettiin lokakuusta huhtikuuhun ja silloin menossa ollutta valtuustokautta pidennettiin puolella vuodella. Syy vaalien siirtoon oli vaalisyklin selkeyttäminen. Ehdotuksen hyötyinä nähtiin vaalien säännöllisyys ja uuden valtuuston mahdollisuus päästä pian vaalien jälkeen päättämään talousarviosta ja –suunnitelmasta. Uusi valtuusto olisi valtuustokauden ensimmäisenä vuonna yhtä riippuvainen edellisen valtuuston päätöksistä. Eduskuntavaalien ja tasavallan presidentin vaalin vaalipäiviä muutettiin edellisen kerran vuonna 2010. Eduskuntavaalien ajankohdan muuttamista perusteltiin sillä, että huhtikuussa sää on yleensä otollisempi ulkona tapahtuvalle vaalikampanjoinnille ja että vaalipäivän sää on todennäköisesti myös äänestäjien kannalta suotuisampi kuin maaliskuussa (HE 8/2010 vp, s. 1).

⁸ **Omaehtoinen karanteeni** perustuu vapaaehtoisuuteen. Omaehtoista karanteenia suositellaan esimerkiksi henkilölle, joka odottaa koronatestin tulosta tai tulee Suomeen korkean koronailmaantuvuuden maasta. Matkustamiseen liittyvän omaehtoisen karanteenin pituutta voi lyhentää koronatesteillä. **Virallinen karanteeni** on tartuntatautilääkärin viranomaispäätös. Tartuntatautilääkäri voi määrätä oireettoman henkilön karanteeniin, jos tämä on **altistunut yleisvaaralliselle tartuntataudille**. Jos kyseessä on Covid-19-tauti, karanteenin pituus on yleensä 14 päivää. Virallista karanteenia ei voi lyhentää koronatesteillä. Karanteeniin asetetulla henkilöllä on oikeus tartuntatautipäivärahaan. **Eristys** tarkoittaa, että **tarttuvaa tautia sairastava henkilö** eristetään terveistä. Tällä halutaan välttää mahdolliset jatkotartunnat. Tartuntatautilääkäri tekee eristysmääräyksen ja kertoo erityksen pituuden. Henkilö voi olla eristyksessä sairaalassa tai kotona.

OM:n ja THL:n ohjeistuksen mukaan karanteenissa olevilta voidaan mahdollisuuksien mukaan ottaa äänestys vastaan myös kodin pihalla. Jos karanteenissa oleva äänioikeutettu ei ole ehtinyt äänestää ennaktoon, hän voi äänestää vaalipäivän äänestyspaikan pihalla erityisjärjestelyin. Äänestämisen edellytyksenä kaikissa tilanteissa on, että vaalivirkailijoiden terveysturvallisuus säilyy. Erityisesti tätä turvataan ohjeistuksella suojarusteiden oikeaoppisesta pukemisesta, käyttämisestä ja riisumisesta.

OM ja THL ovat antaneet täydentävää ohjeistusta siltä osin, miten terveysturvallisuus voidaan varmistaa otettaessa kotiäänestyksessä vastaan karanteenissa olevan ääntä.

Ei ole estettä sille, että karanteenissa oleva äänestää ulkona olevalla ennakoäänestyspaikalla, mikäli siirtyminen ennakoäänestyspaikalle on mahdollista toteuttaa ilman tartuttamisriskiä. Oikeusministeriön ja THL:n ohjeistus kuntien keskusvaalilautakunnille lähtee siitä, että ennakoäänestyspaikka voi olla kokonaan ulkona tai yksittäisen äänestyksen voi ottaa vastaan äänestyspaikan pihalla.

Vaalilain 76 §:n 2 momentin mukaan äänestysmerkintä voidaan tehdä joko äänestyskopissa tai jos se ei ole mahdollista ilman äänestäjälle aiheutuvaa kohtuutonta haittaa, muutoin siten, että vaalilaisuus säilyy. Menettely on vaalilautakunnan harkinnassa. Oikeusministeriö ja THL ovat ohjeistaneet vaalilautakuntia, että tätä pykälää sovellettaisiin myös karanteenissa olevien äänestämisen mahdollistamiseksi ja karanteenissa olevan äänestys otettaisiin vastaan ulkona.

Oikeusministeriön kunnille järjestämällä vaalikoulutusklinoilla asiasta on käyty keskustelua. Keskustelun perusteella näyttää siltä, että kunnat ottavat karanteenissa olevien äänestysmahdollisuuden turvaamisen vakavasti ja kykenevät laajasti toteuttamaan vaalipäivän erityisjärjestelyjä karanteenissa oleville. Äänestyspaikkojen järjestelyt ovat kuntien toimivallassa ja vastuulla. Oikeusministeriö tekee ohjeistuksen ja koulutuksen keinoin kaiken mahdollisen, jotta äänen vastaanottaminen ulkona olisi mahdollista.

Vastaavaa tilannetta, jossa mahdollisesti jopa useita tuhansia ihmisiä olisi vaalien aikana karanteenissa tai eristettynä, ei ole ollut aiemmin. Hallituksen esityksessä tartuntatautilaiksi (HE 13/2016 vp) on tuotu esiin, että vuosittain karanteeniin on määrätty keskimäärin alle 150 henkilöä vuodessa. Oletettavasti eristykseen on määrätty vielä harvempi.

Kaikissa vaaleissa on ollut tilanteita, joissa jotkut äänioikeutetut eivät käytännössä pääse käyttämään äänioikeuttaan. Näitä ovat esimerkiksi henkilöt, jotka joutuvat sairaalaan laitosaänestyksen toimittamisen jälkeen, tulevat poliisin pidättämäksi vaalipäivän ajaksi, tai jotka eivät pääse poistumaan kotiaan, mutta eivät ole kotiäänestyksen piirissä, koska heidän äänioikeuskuntansa on eri kuin se, missä he oleskelevat. On myös ollut tilanteita, joissa tartuntatautilääkäri on määrännyt yksittäisen laitoksen esimerkiksi norovirus epidemian vuoksi vierailukielloon, jolloin sinne ei ole päästy toimittamaan laitosaänestystä. Yleensä vaaleissa on ollut vain pieni määrä äänestäjiä, jotka yllämainituista syistä eivät ole päässeet äänestämään. Joulukuussa asetettiin Suomessa keskimäärin n. 13.000 ihmistä viikoittain karanteeniin.

Tartuntatautilaissa lähtökohtana on, että eristäminen tapahtuu terveydenhuollon toimintayksikössä, jolloin on mahdollisuus luotettavasti huolehtia tartunnan leviämisen ehkäisystä ja eristetyn hoidosta. Tähän ei kuitenkaan ole ollut koronapandemian aikana mahdollisuutta ja useimmat ovat eristyksessä kotonaan. Jos äänestäjä olisi eristyksessä laitoksessa, THL:n arvion mukaan hoitohenkilökunnan avustuksella tällainen henkilö voisi äänestää laitosaänestyksessä.

Eristyksessä olevien määrä riippuu siitä, kuinka paljon tautitapauksia todetaan ja kuinka pitkä eristysaika määrätään. Eristysaika on 10 vuorokautta ja uusia tautitapauksia todetaan tällä hetkellä noin 400 päivässä. Eristyksessä olevien määrä vaalien aikaan riippuu luonnollisesti tartuntojen määrän kehityksestä, mutta sen voidaan arvioida olevan joitakin tuhansia. Näille henkilöille ei näytä THL:n arvio huomioiden mahdolliselta, mahdollisen laitosaänestyksen lisäksi, tarjota laillista mahdollisuutta äänestää. (Henkilöillähän on äänioikeus ja sinänsä mahdollisuus äänestää, mutta se näyttää merkitsevän terveysturvallisuuden vaarantamista ja eristyksen rikkomista eli olisi rangaistavaa.) Jotkut ovat mahdollisesti ehtineet äänestää ennakoäänestyksen aikana, ennen kun heidät on asetettu eristykseen.

Oikeusministeriö on selvittänyt keinoja järjestää äänestysmahdollisuus kotieristykseen määrätuille. Siihen ei vielä ole onnistuttu löytämään ratkaisua nykylainsäädännön nojalla mutta selvitystyötä jatketaan. Tartuntatautilain säännökset ja THL:n ohjeet lähtevät siitä, että eristykseen määrätty ei saa poistua kotoaan eikä hän saa tavata muita ihmisiä. Myös muiden äänestystapojen mahdollistamista lainmuutoksella on pohdittu. Oikeusministeriö katsoo, että kirjeäänestyksen laajentaminen kotimaahan pandemiatilanteessa ei ratkaisi koronaepidemiaan liittyviä ongelmia, muun muassa koska kirjeäänestyksessä tarvitaan kaksi todistajaa. Äänestäminen ilman todistajia muodostaisi riskin koskien vaalivapautta ja vaalien turvallisuutta. Kirjeäänestys ulkomailla on myös poikkeus siitä vahvasta pääsäännöstä, että äänestäminen Suomen vaaleissa tapahtuu aina viranomaisen valvonnassa. Poikkeuksen laajamittainen laajentaminen olisi suuri periaatteellinen muutos Suomen vaalijärjestelmään.

Kirjeäänestys ei käytännössä edes näyttäisi ratkaisevan eristyksissä olevien äänestysmahdollisuuksia. Kirjeäänestysmateriaalien postittaminen saattaisi vaatia eristyksissä olevan poistumista eristyspaikastaan, ja postinkulusta aiheutuva aikaviive (tilaus/lähetys/palautus) aiheuttaisi sen, että ennakoäänestyksen päättymisen jälkeen sairastunut ei kuitenkaan ehtisi enää äänestää kirjeitse.

Nettiäänestämisen turvin karanteenin asetettu ja eristyksissä oleva voisivat periaatteessa äänestää terveysturvallisesti. Tällaista järjestelmää, joka mahdollistaisi nettiäänestämisen, ei Suomessa tällä hetkellä ole käytössä ja sen kehittäminen kestäisi vuosia. Tietoturva-asiantuntijat eivät ole suositelleet nettiäänestysjärjestelmän käyttöönottoa tietoturvariskeistä johtuen.

Vaalivirkailijoiden rokottaminen on noussut esiin yhtenä mahdollisena keinona parantaa vaalien terveysturvallista toimittamista. Erityisesti kotiaänestystä toimittavien vaalivirkailijoiden osalta on OM:n näkemyksen mukaan vahvoja erityisiin riskeihin ja terveysturvallisuuteen liittyviä perusteita rokotukselle, ja hallitus onkin linjannut kotiaänestystä toimittavien vaalivirkailijoiden ryhmän rokottamisesta, samoin yli 70-vuotiaiden ja riskiryhmiin kuuluvien vaalivirkailijoiden rokottamisesta huolehtimisesta.

6.2 Riskiryhmien äänestäminen

Noin miljoona äänioikeutettua kuuluu riskiryhmiin, eikä kaikkia ole välttämättä ehditty rokottamaan ennen kuntavaaleja. Riskiryhmäläiset voivat käydä äänestämässä normaalisti tai tarvittaessa tilata kotiaänestyksen. Ennakoäänestys voidaan toteuttaa vaalitoimitsijoiden harkinnan mukaan ulkona vaalilain säännöksiä noudattaen (56-61 §) joko kokonaan tai yksittäisten äänestysten osalta ennakoäänestyspaikan välittömässä läheisyydessä. Vaalilain säännöksiä noudattaen myös sellainen järjestely voi olla mahdollinen, jossa äänestäjä ei poistu autostaan, jos pysäköintipaikka on luontevasti ennakoäänestyspaikan välittömässä läheisyydessä. Näissä tapauksissa vaalitoimitsijan tulee erityisesti huolehtia siitä, että vaalisalaisuus säilyy. Jos ulkona otetaan vastaan yksittäisiä äänestyksiä, ne otetaan vastaan manuaalisesti (lähetekirje täytetään käsin ja äänestäjän nimi merkitään äänestäjistä pidettävään luetteloon).

6.3 Mitä on tehty äänestyspaikkojen turvallisuuden eteen

Kuntavaalien varautumissuunnittelu on aloitettu kesällä 2020 lainsäädännön ja riskien analysoinnilla. On todettu, että vaalien järjestäminen koronatilanteessa sisältää riskejä, mutta vaalilainsäädäntö antaa monipuoliset mahdollisuudet riskien hallintaan ja erilaisten äänestysmahdollisuuksien tarjoamiseen. Vaalilaki mahdollistaa mm. ulkona äänestämisen ja monipuoliset tavat äänestää ennakkoon. Keskeiset riskit liittyvät tautitilanteen pahenemiseen, äänestysaktiivisuuden laskuun ja luottamuksen heikkeneemiseen vaalijärjestelmään. Lisäksi voi tulla tilanteita, joissa kaikki eivät pääse äänestämään esimerkiksi eristykseen joutumisen vuoksi. Kotiäänestyksen toteuttaminen kaikille halukkaille voi vaarantua. Riskejä hallitaan skenaariosuunnittelulla, ohjeistuksella ja viestinnällä. Huolellisesta varautumisesta huolimatta jäännösriskit toteutuvat sitä todennäköisemmin, mitä pahempi tautitilanne on.

Oikeusministeriö on yhdessä THL:n kanssa laatinut seikkaperäiset ohjeet siitä kuinka äänestyspaikalla tulisi toimia. Ohjeissa ohjeistetaan muun muassa turvaetäisyyksistä, ilmanvaihdosta, siivouksesta ja hygieniasta, opasteista ja äänestäjien opastamisesta. Kunnat hankkivat ennakoäänestyspaikkoihin vaalivirkailijoita, jotka huolehtivat äänestyksen järjestelyistä. Turva- ja varajärjestelyt edellyttävät aiempaa suurempaa määrää toimitsijoita. Kunnat voivat tiedottaa, että osa ennakoäänestysajasta varataan ensisijaisesti vakavan koronavirustaudin riskiryhmiin kuuluville äänestäjille.

Keskusvaalilautakunnan on huolehdittava siitä, että ennakoäänestyksen ja kotiäänestyksen vaalitoimitsijoita nimitään riittävästi varalle, jotta äkilliset sairastapaukset pystytään paikkaamaan sekä varajärjestelyiden käytännön toteuttamisesta. Keskusvaalilautakunnan on myös tarvittaessa huolehdittava siitä, että vaalilautakuntien ja vaalitoimikuntien lainmukainen toimintakyky voidaan sairastapaustilanteissa turvata. Vaaliviranomaisten on varmistettava, että äänestyspaikalla on mahdollisimman hyvä ilmanvaihto ja että äänestäjät asioivat äänestyshuoneistossa mahdollisimman joutuisasti. Jos tila on pieni, tulisi rajata samaan aikaan asioivien äänestäjien määrää ja järjestää jonottaminen huoneiston ulkopuolelle. Vaalivirkailijat valvovat turvavälejä. Vaalihuoneistoissa ohjeistetaan pitämään mahdollisimman suurta, vähintään kahden metrin, turvaväliä muihin paikallaolijoihin.

6.4 Äänestysaktiivisuus

Kansainvälisten esimerkkien valossa on hyvin mahdollista, että äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa laskee. Esimerkiksi Espanjan Katalonian vaaleissa äänesti aiemmin 80 % äänioikeutetuista, nyt korona-aikana juuri pidetyissä vaaleissa vain 53 % käytti äänioikeuttaan turvajärjestelyistä huolimatta.

Äänestysaktiivisuuteen, tulee merkittävästi vaikuttamaan ajankohtainen koronavirustilanne, voimassa olevat rajoitustoimet – erityisesti jos ne kohdistuvat esimerkiksi liikkumisvapauteen - se kuinka hyvin onnistutaan tiedottamaan vaalien turvallisuusjärjestelyistä, sekä kuinka hyvin puolueet onnistuvat saamaan näkyvyyttä vaalikampanjoilleen poikkeuksellisissa olosuhteissa. Koronapandemia heikentää mahdollisuuksia käydä vaalikampanjaa muualla kuin verkossa. Samalla uutissisältöjä hallitsee pitkälti koronapandemiaan liittyvät teemat.

6.5 Kuntien kyky toimeenpanna vaalit ohjeistuksen mukaisesti

Ohjeistuksen tulee huomioida kuntien mahdollisuudet toimeenpanna ohjeistus käytännössä. Kuntien valmistautuminen vaaleihin on keskimäärin sujunut hyvin. Joissakin kunnissa on ollut vaikeuksia

hankkia luottamushenkilöitä vaaliviranomaisiin. Joissain yhteyksissä mahdollisuutta ottaa ääni vastaan ulkona on koettu olevan vaikea järjestää. Vaalien toimeenpanon suurin riski liittyy kuitenkin kotiaänestyksen ylikuormittumiseen. Kunnat on oikeusministeriön ohjauskirjeessä (1.10.2020) kehoitettu varautumaan siihen, että kotiaänestykseen ilmoittautuu huomattavasti normaalia suurempi määrä äänestäjiä. Kotiaänestys on vaativa ja aikaa vievä tapahtuma, johon vaalivirkailijat joutuvat suojautumaan asianmukaisin suojarustein. On siksi olemassa riski, että kotiaänestys voi ylikuormittaa.

Oikeusministeriö esittää 1.3 miljoonan lisämäärärahaa kunnille, jotta poikkeuksellisessa tilanteessa järjestettävien vaalien erityisistä, terveysturvallisuuden takaamiseen tarvittavien toimien järjestämisestä voitaisiin kaikissa kunnissa asianmukaisesti selviytyä. OM:n ja THL:n ohjeistus edellyttää kunnilta mm lisätoimia äänestyspaikoilla ja vaalivirkailijoiden rekrytointia entistä enemmän.

7. Viestinnän merkitys: vaalijärjestelyt mahdollistavat turvallisen äänestämisen

Äänioikeusilmoitus lähetetään maaliskuussa (8.-25.3.) ja sen yhteydessä on äänestäjille ohjeet terveysturvallisesta äänestämisestä. Tietoa terveysturvallisesta äänestämisestä tulee vaalit.fi-sivustolle ja asia tuodaan esiin monikanavaisesti oikeusministeriön ja kuntien vaalitiedotuksessa muun muassa ohjejulistilla. Myös vaalitiedotuksen suunnittelussa tehdään yhteistyötä THL:n kanssa.

Oikeusministeriö toteuttaa yhteistyössä VNK:n kanssa Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksella monikanavaisen viestintäkampanjan, jolla vahvistetaan äänestäjien luottamusta vaaleihin ja torjutaan disinformaatiota. Lisäksi lisätään erityspanostus myös vieraskielisten äänestämisen turvaamiseksi.

Oikeusministeriö ja THL ovat lähettäneet kuntiin ohjeet terveysturvallisen äänestämisen toteuttamisesta. Kunnat antavat tietoa erityisjärjestelyistä kunnassa, kuten siitä, onko ennakkoaänestyspaikkoja ulkona tai onko riskiryhmille varattu erillistä äänestysaikaa.

Äänestäjille tulee yksityiskohtaisia ohjeita vaalit.fihin, muun muassa ohjevideo. Äänioikeusilmoitus lähetetään maaliskuussa (8.-25.3.) ja sen yhteydessä on myös ohjeet terveysturvallisesta äänestämisestä.

Valtioneuvoston koronaneuvontapalvelu ja oikeusministeriön vaalipalvelupuhelin ja WhatsApp neuvovat äänestämisestä koronatilanteessa.

Vaaliviestintään kohdistuu näissä vaaleissa erityisiä vaatimuksia. Yhteistyö oikeusministeriön ja muiden viranomaisten, puolueiden, Kuntaliiton sekä kuntien kanssa olisi tärkeää sen viestimiseksi, että äänestäjä voi käyttää järjestettävissä vaaleissa äänioikeuttaan turvallisesti.

8. Yhteenveto tilanteesta ja riskeistä

1. **Vaalit on tässä tilanteessa teknisesti mahdollista järjestää mutta keinoja terveysturvallisuuden takaamiseen ei ole.** Oikeusministeriön vaalivalmistelut ovat aikataulussa, THL:n ja OM:n terveysturvallisuusohjeistus on annettu ja kunnat ovat sitä hyvin ryhtyneet toimeenpanemaan. Kuntien koulutus edennyt hyvin, ja myös kampanjointi käynnistynyt. Kynnys vaalien siirtoon on korkea ja vaalien pitäminen yleisesti ottaen onnistuneesti ennakoidussa aikataulussa tukisi kansalaisten luottamusta. Vaalien onnistunutta toteutusta tukee mahdollisuus rokoittaa kotiaänestystä toimittavat vaalitoimitsijat. THL:n uusimpien arvioiden pohjalta OM:n näkemys on kuitenkin, ettei vaalien turvallista järjestämistä huhtikuussa voida tässä tilanteessa enää taata.

2. Etenemisessä vaalien pitämiseen aikataulussa sisältyisi merkittäviä riskejä:

- a. Tilanteen vaikea **ennakoitavuus**. Tautitilanne on parhaillaan vakava, kehittynyt selvästi huonoon suuntaan eikä kehitystä ole muuntovirusten vallatessa alaa helppo ennakoida. Tautitilanteeseen liittyen myös rajoitustoimet laajenevat ja niiden voimistumista edelleen on vaikea ennakoida. Esillä keskustelussa on monia mahdollisia rajoituksia ml. liikkumisrajoitukset ja myös valmiuslakia ollaan ottamassa käyttöön. Tilanne voi muuttua nopeasti. Alueelliset/ paikkakuntakohtaiset erot voivat olla suuria ja myös aluekohtainen tilanne voi olla nopeasti muuttuva. Tilanteella, sekä tautitilanteella että rajoitustoimilla, on luonnollisesti vaikutusta myös kampanjointimahdollisuuksiin.
- b. Edelliseen liittyen **sairaiden/eristettyjen määrä** ei vaaliajankohtana ole tiedossa. THL:n näkemyksen pohjalta toteuttamiskelpoista terveysturvallista tapaa äänestää ei eristetyille ole löytynyt. Eristetyt eivät aiemmissa vaaleissa ole voineet käyttää äänioikeuttaan, ja mm. Lauri Tarastin asiantuntijalausunnon mukaan eristetyn henkilön äänioikeuden tosiasiallinen toteutumattomuus ei nytkään muodosta pohjaa menestyksekkäälle vaalivalitukselle. Määrät ovat kuitenkin nyt selvästi aiempaa suurempia, eikä vastaavan laaja-alaisen pandemian vuoksi eristykseen joutuneiden osalta ole aiempaa oikeuskäytäntöä. Tämä tuottaa tietynlaisen riskin, mutta myös muut tavat arvioida eristettyjen tilannetta sisältävät riskejä. Huonontuva tautitilanne voi vaikuttaa sitenkin, että, vaikka kunta saisikin riittävästi väkeä lupautumaan tehtäviin, väki voi kuitenkin sairastua niin, että vaalitehtävien hoito vaarantuu. Vaalivalituksen ja sellaisen menestymisen mahdollisuutta ei voi tällaisissa tapauksissa sulkea pois.
- c. **Kotiäänestys**. Kotiäänestykseen ilmoittautuvien määrää on vaikea arvioida, mutta on mahdollista, että kotiäänestystä pyydetään paljon erityisesti joillain paikkakunnilla. Osa kunnista on kertonut vaikeuksista rekrytoida vaalivirkailijoita, ja kotiäänestykseen ml. karanteenissa olevien osalta ääniä vastaanottavien osalta ei halukkaita välttämättä kaikkialla ole tarpeeksi. Rokotusmahdollisuus ao. vaalitoimitsijoille on tarkoitus avata, mutta toteutukseen liittyy mm aikatauluhaasteita.
- d. **Äänestysaktiivisuus**. Riskinä on äänestysaktiivisuuden lasku kuntavaalien muutenkin melko alhaiselta tasolta. Riskin voi arvioida korreloivan paikallisen tautitilanteen ja rajoitustoimenpiteiden voimakkuuden suhteen. Merkitystä voi arvioida myös olevan kriisiviestinnän tasolla (esim hallituksen vahva viestintä tautitilanteen vakavuudesta, kehotukset pysyä kotona jne.). Mikäli äänestysaktiivisuus jää erittäin alhaiseksi, tällä on merkitystä demokraattisen legitimitetin kannalta.
- e. **Viime hetken jarrutus**. Maaliskuussa toteutettavan kolmen viikon kestoisen laajennettujen sulkutoimien jakson ennakoidaan helpottavan koronatilannetta, mutta torjuntatoimien tarve ei lääketieteellisen asiantuntija-arvion mukaan lopu sulkutoimien päättyessä. Siksi on vielä erikseen mainittava riski siitä, että tautitilanne ja esim ajautuminen kattavaan ”lockdowniin” pakottaisivat siirtämään vaalit viime hetkellä. Tämä olisi erittäin epätoivottavaa sekä kansalaisten luottamuksen että vaaleihin käytettyjen panostusten vuoksi (ml kuntavaaleissa runsaslukuiset yksittäiset ehdokkaat).

9. Linjausehdotus

Kuntavaalit siirretään pidettäväksi 13.6.2021. Eduskuntapuolueet ovat saaneet THL:n tilannekuvan ja siinä ilmaistun selkeän huolen vaalien terveysturvallisuudesta. Vaikka epidemian etenemistä ei pystytä tarkasti ennakoimaan, riski vaalien epäonnistumiseen huhtikuun puolivälissä on liian suuri. THL:ltä saadun tiedon mukaan rokotuksissa on kesäkuussa jo ehditty hyvin kattaa riskiryhmät. Siirto toteutetaan niin, että ehdokaslistat ja äänioikeusrekisteri kootaan uudelleen vaalilain mukaisessa aika-aulussa. Ennakoäänestysaika pidennetään, jotta turvalliset äänestysmahdollisuudet paranevat. Selvitystyötä kaikkien, myös eristettyjen, äänestysmahdollisuuksien turvaamiseksi jatketaan edelleen. Eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuva työryhmä käy tarkemman keskustelun siirron yksityiskohdista.

Linjausehdotuksen perustelut:

THL:n mukaan tautitapausten määrä ja ilmaantuvuus ovat kohonneet helmikuun 2021 jälkeen erittäin nopeasti. THL:n 5.3. saadun kirjallisen lausunnon lisäksi THL:n pääjohtaja Markku Tervahauta on 6.3. julkisuudessa esittänyt, että kuntavaalien siirtäminen myöhempään ajankohtaan tekisi äänestämisestä turvallisempaa. Samassa yhteydessä hän totesi myös, että THL suosittelee liikkumisrajoitusten harkitsemista. THL:n näkemykseen tukeutuen oikeusministeriön virkamiesesitys on siirtää kuntavaalit pidettäväksi 13.6.2021.

Kun ilmaantuvuus kasvaa, niin myös riskit terveysturvallisten vaalien järjestämiselle kasvavat. Infektiopaineen voi arvioida olevan 18.4. niin merkittävä, että riski vaalien terveysturvallisuudelle on tuntuva. Ennakointi on nykyisessä tilanteessa vaikeaa. On mahdollista, etteivät lähiviikoille suunnitellut toimet osoittautu riittäviksi, vaan joudutaan asettamaan uusia rajoituksia. THL:n 5.3. esittämä näkemys korosti terveysturvallisuusriskejä aiempaa enemmän, eikä THL:n näkemyksen ohittamiseen ole perusteita. THL:n arvion pohjalta ei voida sulkea pois riskiä siitä, että mikäli huhtikuun vaalien osalta edetään, joudutaan tilanteen yhä huonontuessa mahdollisesti turvautumaan vaalien siirtoon viime hetkellä. Tätä voidaan pitää huonoimpana vaihtoehtona. Viime hetken jarrutus - tai vaalivalitus - voisi tapahtua myös kunnissa, joissa on laajaa sairastavuutta, joka voi vaikuttaa sekä äänestäjiin että vaalivirkailijoihin.

Vaalien järjestämiseen huhtikuulla sisältyy merkittäviä riskejä, joiden toteutumisen todennäköisyys on tautitilanteen selvän huononemisen myötä lisääntynyt. Myös torjuntatoimet ja poikkeusolojen julistamisen vaikutus on tuntuva. Poikkeusolot ja vaalit on ongelmallinen yhdistelmä. On vaikea perustella kokoontumista vaalipaikoille, jos muutoin voimallisesti viestitään tarpeesta välttää kontakteja ja pysyä kotona. Riski äänestysaktiivisuuden laskulle ja vaalien legitimitetin vähenemiselle on näissä oloissa tuntuva.

Vaalien asianmukaisen järjestämisen kannalta riski siitä, että vaalit joudutaan lyhyellä varoitusajalla perumaan koko maassa tai alueellisesti ei ole hyväksyttävä. Juuri tämän riskin covid –pandemia aiheuttaa ja THL:n asiantuntija-arviot osoittavat riskin kasvaneen merkittävästi pandemiatilanteen kehittymisen myötä ja vaalien lähestyessä. Nyt käytössä olevien ja käyttöön tulossa olevien rajoitustoimien ei voida riittävällä varmuudella ennakoida riittävän pandemian hillitsemiseen ja riski lisätoimien tarpeesta kohdentuu ennakoäänestyksen ja vaalien ajalle. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, että tilanne on olennaisesti muuttunut, ja vaalien siirrolle on tässä tilanteessa perusteita.

Ajankohdan osalta on ollut esillä kaksi vaihtoehtoa: joko lyhyempi siirto jolloin vaalipäivä voisi olla 13.6. tai pidempi siirto syksylle. Puoluesihteereiden keskustelussa tuli enemmän kannatusta sille vaihtoehdolle, että valittaisiin lyhyempi siirto, perusteena se, että tällöin voitaisiin mieltää yhteys kevätkaudelle 2021 sijoittuvien ajankohtien välillä. Jo siirron kesäkuulle voi arvioida vähentävän riskejä mm. sen vuoksi, että THL:n mukaan rokotuskattavuus riskiryhmien osalta on kesäkuun alussa jo merkittävästi parempi. Edellytysten terveysturvallisten ja kokonaisuutena onnistuneiden kuntavaalien onnistumiselle ovat kesäkuussa paremmat kuin huhtikuussa.

Aikataulun osalta linjausehdotukseen sisältyy ennakkoäänestyksen pidentäminen kahteen viikkoon. Vaikka tämä saattaa aiheuttaa joitakin haasteita kunnille, voidaan pidennystä pitää tässä poikkeustilanteessa perusteltuna. Tämä mahdollistaisi myös karanteeniin asetettujen ja eristettyjen osalta ainakin teoreettisen mahdollisuuden käyttää äänioikeutta. Näin voidaan pienentää vaaleihin liittyviä oikeudellisia riskejä, kun tilanteita, joissa äänioikeuden käyttö ei lainkaan olisi mahdollista ei niinkään synny.

Ehdotettu aikataulu olisi seuraava:

-HE annettaisiin mahdollisimman pian.

-vaalipäivä 13.6.

-ennakkoäänestys kotimaassa 2 vkoa (26.5-8.6) ja ulkomailla nykyiset 4 pv (2.-5.6.).

-äänioikeusrekisterin poimintapäivä pe 23.4.

-ehdokashakemukset sisään ti 4.5.

-ehdokasasettelu vahvistus pe 14.5.

-valuustot aloittavat 1.8.

Jos vaalit siirretään tässä vaiheessa, kun äänioikeusrekisteri on jo perustettu ja ehdokasasettelun määräaika ehtii täytyä, vaalien siirron yhteydessä tulee lainsäädännössä määritellä suhtautuminen näihin toimiin. Äänioikeusrekisterin ja ehdokasasettelun suhteen selkein ja äänestäjien oikeudet parhaiten turvaava vaihtoehto olisi, että äänioikeusrekisteri perustetaan ja ehdokasasettelu toteutetaan perinteisessä aikataulussa suhteessa uuteen vaalipäivään. Tällöin 19.4.2021-13.6.2021 välisenä aikana täysi-ikäiseksi tulevat olisivat äänioikeutettuja ja vaalikelpoisia. Ei kuitenkaan liene estettä sille, että lainsäädännössä määritellään, että 18.4.2021 kuntavaaleihin suostumuksensa antaneet ehdokkaat olisivat ehdolla myös kesäkuussa 2021 toimitettavissa kuntavaaleissa.