

Eeva Jokinen

# **VAALIKOPEISTA AUTOKAISTOILLE**

Äänestysmenetelmien monipuolistuminen koronapandemian aikaisissa vaaleissa

## TIIVISTELMÄ

Eeva Jokinen: Vaalikopeista autokaistoille: Äänestysmenetelmien monipuolistuminen koronapandemian aikaisissa vaaleissa  
Pro Gradu-tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma, valtio-opin opintosuunta  
Toukokuu 2022

---

Tässä tutkielmassa analysoidaan koronapandemian vaikutuksia vaaleihin erityisesti äänestysmenetelmien monipuolistumisen näkökulmasta. Tutkimusongelman ytimessä on koronapandemian luomat haasteet äänestysmenetelmille, jotka vaativat vaalivirkailijan läsnäoloa ja ihmisten välistä kanssakäymistä eivätkä siten mahdollista etä-äänestämistä. Tutkielmassa vastataan kahteen toisiaan tukevaan tutkimuskysymykseen: miten koronapandemia vaikutti kansainvälisesti vaaleihin ja äänestyskäytäntöihin ajanjaksolla helmikusta 2020 helmikuuhun 2022, ja miten Suomessa kesäkuussa 2021 järjestettyjen kuntavaalien äänestysjärjestelyissä otettiin huomioon koronapandemian aiheuttama tarve poikkeusjärjestelyihin.

Tutkielma on eksploraatiivinen tutkimus, ja aineistoa analysoidaan mukaillen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Kansainvälisen tarkastelun aineistona toimii International IDEA:n avoin data koronapandemian aikaisten vaalien osalta. Suomen vuoden 2021 kuntavaalien osalta aineisto muodostuu kuntavaalien järjestämistä koskevasta oikeusministeriön tuottamasta aineistosta sekä oikeusministeriön kunnille tekemän palautekyselyn vastauksista. Aineistoa täydentää äänestysmenetelmiä ja vaalien järjestämistä koskeva julkinen keskustelu sekä eduskuntakeskustelun aineistot.

Tutkielmassa havaitaan, että kansainvälisesti vaalien järjestäminen tai päätös niiden siirtämisestä jakautui maailmalla tasaisesti. Eniten vaaleja siirrettiin pandemian alussa vuonna 2020. Neljässä Euroopan maassa päädyttiin pandemian aikana ottamaan käyttöön uusia joustavan äänestämisen keinoja, minkä lisäksi jo aiemmin käytössä olleita joustavien äänestysmenetelmien käyttömahdollisuuksia laajennettiin yhä useammalle äänestäjälle. Tutkielmassa havainnollistetaan, että erityisesti joustavien äänestysmenetelmien kehittämisestä on löydettävissä Euroopan tasolta kannustavia esimerkkejä.

Suomen vuoden 2021 kuntavaalien alla käyty yhteiskunnallinen keskustelu osoittaa kynnyksen sekä vaalien siirtämisen, että äänestysmenetelmien kehittämisen suhteen olleen korkea. Suomessa äänestysmenetelmiä monipuolistettiin pidentämällä ennakoäänestysaika kaksiviikkoiseksi sekä kannustamalla kuntia ottamaan käyttöön ulkoäänestysmahdollisuuksia. Tutkielmassa havaitaan, että jokaisessa vaalipiirissä oli tarjolla uusia äänestysmahdollisuuksia ulko- ja drive-in-äänestämisen muodoissa. Äänestämistä monipuolistettiin näillä keinoilla eniten Etelä-Suomessa, jossa myös koronatartuntoja oli suhteessa eniten.

Kuntavaalien järjestäjien kokemukset osoittavat yksiselitteisesti, että äänestäjät ottivat ulko- ja drive-in-äänestyksen positiivisesti vastaan. Kunnille vaalien järjestäjinä puolestaan uudet äänestystavat, pidennetty ennakoäänestys ja vaalien siirtäminen aiheuttivat poikkeuksellista kuormitusta. Tämä osoittaa, ettei tulevaisuudessa pelkällä äänestäjien positiivisella palautteella ja kiitoksella lopulta pystytä kehittämään äänestämistä laajasti paikallistasolla. Äänestysmenetelmien monipuolistaminen vaatii lainsäädäntötason toimia äänestämisen helpottamiseksi, resurssien kohdistamista kehittämistyöhön ja äänestäjien tahtotilan huomioimista demokratian edistämiseksi.

Avainsanat: vaalit, demokratia, äänestysmenetelmät, koronapandemia, vaalitutkimus, vaalijärjestelmä, COVID-19

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla

# Sisällysluettelo

1. JOHDANTO.....	1
1.1. Tutkimuskysymykset.....	3
1.2. Keskeiset käsitteet .....	4
1.3. Menetelmä ja aineisto.....	7
1.4. Tutkielman rakenne.....	11
1.5. Keskeisiä havaintoja aikaisemmista tutkimuksista.....	12
2. TUTKIELMAN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT .....	16
2.1. Vaalijärjestelmä ja sen kehittämiseen vaikuttavat tekijät.....	16
2.2. Vaalijärjestelmän vaikutus yksilön äänestysmahdollisuuksiin.....	19
2.3. Äänestysmenetelmien yhteys äänestämisen inklusiivisuuteen .....	22
3. KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET KANSAINVÄLISESTI VAALEIHIN .....	26
3.1. Konteksti.....	26
3.2. Koronapandemia ja vaalien järjestämiseen liittyvät haasteet .....	27
3.3. Koronapandemian vaikutuksia äänestysmenetelmiin.....	32
3.3.1. Äänestysmenetelmien luokittelu ja erityiset äänestysjärjestelyt.....	32
3.3.2. Joustavien äänestysmenetelmien mahdollistaminen koronapandemian aikaisissa vaaleissa .....	35
4. SUOMEN KUNTAVAALIT VUONNA 2021 .....	44
4.1. Koronapandemia ja Suomen kuntavaalien 2021 erityispiirteet .....	44
4.2. Ulkoäänestys uutena äänestysjärjestelynä kuntavaaleissa 2021 .....	49
4.3. Kuntien kokemukset koronapandemian aikaista erityisistä äänestysjärjestelyistä .....	53
4.4. Kuntavaalien 2021 yhteenveto ja vaalien jälkeiset huomiot .....	56
5. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	59
LÄHTEET .....	63

# 1. JOHDANTO

Edustuksellista demokratiaa ei ole ilman vaaleja. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaisten keskeinen vaikutuskanava on vaaleissa äänestäminen, jonka kautta valitaan poliittiset päättäjät edustamaan kansalaisia heitä koskevassa päätöksenteossa. Oikeusvaltiossa turvataan kansalaisille äänioikeuden käyttäminen vaaleissa, mutta itse tekona äänestäminen vaatii äänestäjältä oma-aloitteisuutta ja perehtymistä. Yksinomaan motivaatio tai velvollisuuden tunne äänestää ei vielä johda äänioikeuden käyttämiseen vaaleissa. Äänestäminen vaatii yksilöltä resursseja hankkia tietoa vaaleista, ehdokkaista ja äänestämisen käytännön mahdollisuuksista sekä järjestelyistä. (Wass 2017, 58.) Lisäksi äänestämisen suorittamiseksi äänestäjän tulee olla perillä muun muassa tarjolla olevista äänestysmahdollisuuksista.

Suomessa äänioikeutta ei toistaiseksi voi käyttää kotisohvalta käsin, vaan äänestäminen vaatii matkan äänestyspaikalle. Suomessa äänestämistä on pyritty joustavoittamaan ennakoäänestyksellä, jonka aikana äänioikeutettu voi äänestää missä tahansa ennakoäänestyspisteessä haluamaan ennakoäänestyspäivänä. Näin joustava ennakoäänestämisen malli on erityisesti pohjoismainen innovaatio. Kansainvälisesti eri valtiot ovat kuitenkin ottaneet muita äänestämistä helpottavia keinoja käyttöön kuten äänestämisen postitse tai internetin välityksellä. Tutkimuksissa on havaittu, että äänestäjän äänestyspäätöksen tekemistä tukee, mikäli äänestäjällä on valinnanvaraa äänestämisen ajankohdan tai äänestyspaikan sijainnin suhteen. Äänestysmenetelmiä voidaankin luokitella erityisesti siitä näkökulmasta, kuinka paljon äänestäjä pystyy itse vaikuttamaan äänestämiseen tapahtumana ja prosessina. (Peltoniemi ym. 2019, 334.) Suomessa ennakoäänestys onkin nostanut jatkuvasti suosiotaan, ja on tänä päivänä vaalipäivän äänestystä suosittu tapa äänestää.

Vaalien ja erityisesti äänestysmenetelmien kehittämisen kysymykset nousivat ajankohtaiseksi koronapandemian myötä alkuvuodesta 2020. Globaalisti nopeasti levinnyt koronapandemia asetti maailmanlaajuisesti yhteiskunnille uusia haasteita, joihin tuli reagoida nopeasti. Poikkeusolojen julistaminen koronapandemian alussa johti yhteiskunnallisiin sulkutiloihin, mikä vaikutti myös vaalien järjestämiseen. Koronapandemia loi äkillisen tarpeen arvioida ja muokata myös äänestämisen keinoja, koska vaaleissa ihmisten välisiä kanssakäymisiä ja kohtaamisia on hankala perinteisillä äänestysmenetelmillä välttää. Vaalien siirtämisen kynnyks tulee olla korkea, mutta samanaikaisesti tulee varmistaa, että vaalien aikainen julkinen keskustelu ja yhdenvertaiset äänestysmahdollisuudet toteutuvat (Venetsian komissio 2021). Tästä syystä koronapandemian aikana vaalien järjestäminen

on vaatinut periaatteiden ja mahdollisuuksien punnitsemista poikkeuksellisesti terveysturvallisuuden näkökulmasta.

Tässä tutkielmassa kiinnostuksen kohteena on koronapandemian aikaiset vaalit ja pandemian aiheuttamat muutokset vaalien äänestysmenetelmiin. Tutkimusongelman ytimessä on koronapandemian luomat haasteet perinteisille äänestysmenetelmille, jotka pohjautuvat vaalivirkailijan läsnäoloa ja ihmisten välistä kanssakäymistä vaativiin vaalien toimittamisen periaatteisiin. Koronapandemian aikainen ihmisten välisten kohtaamisten välttäminen ja toisaalta äänestämisen mahdollistamisen tärkeys demokraattisessa järjestelmässä ovat olleet vaalien järjestämisessä vahvasti ristiriidassa. Tämän vuoksi on oletettavissa, että äänestysmenetelmät ovat kohdanneet ainutlaatuisia muutoksia.

Tutkielman aihe nivoutuu äänestämisen käytännönjärjestelyihin, joiden avulla kansalainen tosiasiallisesti antaa äänensä vaaleissa. Vaalitutkimuksessa on perinteisesti keskitytty äänestämisen tarkasteluun yksilön äänestyspäätöksen tai koko vaalijärjestelmän näkökulmasta. Tutkimuksessa on pyritty esimerkiksi etsimään vastauksia joko laajaan yhteiskunnalliseen tematiikkaan äänestämisestä ilmiötasolla tai tartuttu yksilötasolla äänestämisen syiden tutkimiseen. Äänestäminen voidaan kuitenkin nähdä myös käytännönläheisemmin äänestysprosessina, jossa äänestäjä käytännössä käyttää äänioikeutensa saatavilla olevalla äänestysmenetelmällä. (James & Garnett 2019, 117.) Saatavilla olevilla äänestämisen keinoilla voi olla merkittävästi vaikutusta äänioikeuden käyttämiseen erityisesti tilanteissa, joissa äänestäminen vaatii äänestäjältä ylimääräisiä ponnisteluja. Tästä syystä äänestämisen käytännön järjestelyt eivät ainoastaan mahdollista vaalien järjestämistä vaan niillä voidaan tukea äänioikeuden käyttämistä.

Tämän tutkielman tavoitteena on selvittää koronapandemian vaikutuksia äänestysmenetelmien kehittymiseen ja siten analysoida koronapandemian sysäämän mahdollisten muutosten tulevaisuutta. Tutkielma tulee rakentumaan kansainvälisen vertailun lähtökohtaan, jota syvennetään Suomen osalta tarkastelemalla kesäkuussa 2021 järjestettyjä kuntavaaleja. Vaalien kontekstissa on olennaista havainnoida mahdollisia muutoksia vaalien järjestelyissä, jotta voidaan myös arvioida vaalien kehittämisen tulevaisuutta. Vaikka vaalijärjestelmät rakentuvat vahvasti kansallisen poliittisen järjestelmän ympärille, on kansainvälisen alustuksen myötä mahdollisuus löytää uusia ulottuvuuksia ja mahdollisuuksia äänestysmenetelmien kokonaisuutta arvioitaessa.

## 1.1. Tutkimuskysymykset

Tutkielman tavoitteena on luoda kokonaiskuva koronapandemian ja äänestysmenetelmien välisistä yhteyksistä ja mahdollisuuksista tulevaisuuden vaalien kehittämisen kannalta. Tutkielmassa vastataan kahteen toisiaan tukevaan tutkimuskysymykseen.

### **1. Miten koronapandemia vaikutti kansainvälisesti vaaleihin ja äänestyskäytäntöihin ajanjaksolla helmikuu 2020 – helmikuu 2022?**

Erityisesti tavoitteena on kartoittaa, miten laajasti ja millaisia joustavia äänestysmenetelmiä otettiin käyttöön koronapandemian aikana helpottamaan äänestämistä. Lisäksi tarkastellaan, helpotettiinkö äänestämistä muilla keinoin vai pidettiinkö perinteiset vaalit ilman muutoksia. Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla luodaan kokonaiskuva vaalien kohtaamista haasteista ja äänestysmenetelmien kehityksestä koronapandemian aikana. Tutkimuskysymyksen tarkoituksena on taustoittaa äänestysmenetelmien monipuolistumista koronapandemian aikana. Kahden vuoden tarkastelujakso mahdollistaa pandemian vaikutuksissa tapahtuneiden muutosten analysoinnin.

### **2. Miten Suomessa kesäkuussa 2021 järjestettyjen kuntavaalien äänestysjärjestelyissä otettiin huomioon koronapandemian aiheuttama tarve poikkeusjärjestelyihin?**

Tutkimuskysymystä tarkennetaan kolmella toisiaan tukevalla kysymyksellä

- i. Millaista keskustelua joustavista äänestysmenetelmistä käytiin?
- ii. Mitä ja kuinka laajasti uusia äänestämisen keinoja äänestäjälle oli kuntavaaleissa vuonna 2021 tarjolla?
- iii. Miten uudet äänestysmenettelyt koettiin järjestäjien taholta?

Tutkimuksen painopiste tulee olemaan Suomen tason tarkastelussa. Jo tässä yhteydessä on olennaista huomauttaa, ettei Suomessa kesällä 2021 käydyissä kuntavaaleissa otettu käyttöön lainsäädännön keinoin uusia äänestysmenetelmiä. Suomessa ennakoöäänestämisen laajentaminen kaksi viikkoa kestäväksi on esimerkki lainsäädännöllä säädetystä äänestämisen helpottamisen tavasta. Kuitenkin kuntavaaleissa kunnilla on velvollisuus hoitaa vaalijärjestelyt, joten äänestysjärjestelyissä on mitä todennäköisemmin havaittavissa kiinnostavia kunta- ja vaalipiirikohtaisia eroavaisuuksia.

Käytännössä tämän tutkielman puitteissa on mahdollista selvittää muun muassa, kuinka moni kunta otti käyttöön uusia äänestämisen käytännön toteuttamismalleja kuten ulkoäänestyksen tai drive-in äänestyksen vaihtoehtoiseksi äänestystavaksi. Lisäksi teemaa syvennetään analysoimalla ajankohtaisia keskusteluita niin lainsäätäjän kuin julkisen keskustelun osalta. Tulevaisuuden näkymiä voidaan kirjallisuuden lisäksi pohtia aluevaalien osalta, mitkä pidettiin tammikuussa 2022. Lopuksi pohditaan kirjallisuuden avulla, onko koronapandemian aikaisista menettelyistä myös aineista tulevaisuuden kannalta kehittää äänestämistä lääkkeenä esimerkiksi äänestysaktiivisuuden laskuun.

## 1.2. Keskeiset käsitteet

Tutkielma rakentuu äänestysmenetelmien käsittelyn pohjalta, minkä vuoksi näihin keskeisiin äänestysmenetelmien määritelmiin on hyödyllistä puretua tutkielman alkutekijöissä. Äänestysmenetelmillä tarkoitetaan tässä tutkielmassa äänestämisen käytännön prosessia, jonka avulla äänestäjä tosiasiallisesti antaa äänen vaaleissa. Sanan menetelmä synonyymina voidaan käyttää sanaa äänestysjärjestelyt tai äänestyskeinot. Suomessa molempia käsitteitä on käytetty rinnakkain. (ks. esim. Peltoniemi ym. 2019)

Tutkielmassa äänestysmenetelmiä jäsenetään kolmen eri käsitteen avulla: perinteiset ja joustavat äänestysmenetelmät sekä erityiset äänestysjärjestelyt. Näiden kahden ensimmäisen luokan keskeinen ero on siinä, kuinka paljon äänestäjällä on valinnanvaraa äänestämisen tavan valinnassa. Erityiset äänestysjärjestelyt puolestaan täydentävät perinteisiä ja joustavia äänestysmenetelmiä väliaikaisesti. Demokratian toteutumisen kannalta äänestämisen keinovalikoimaa arvioimalla voidaan pohtia, millaiset mahdollisuudet vaaliosallistumiseen yhteiskunnassa tarjotaan.

### *Perinteiset äänestysmenetelmät*

Yksinkertaisimmillaan vaaleissa äänestäminen toteutetaan mahdollistamalla jokaiselle kansalaiselle mahdollisuus antaa ääni vaaleissa. Perinteisiksi äänestysmenetelmiksi määritellään tässä tutkielmassa vaalien toimittamisen periaatteita puhtaasti noudattelevat äänestysmenetelmät. Periaatteiden mukaan toteutetut vaalit käytännössä tarkoittavat äänestämistä vaalipäivänä ennalta määrättyssä äänestyspaikassa vaaliviranomaisen valvonnan alaisena.

Perinteiset äänestysmenetelmät asettavat tiettyjä vaatimuksia, jotka ovat määriteltävissä yhdenmukaisesti koskemaan valtaosaa maailman demokratioista. Antonio Spinelli (2021) erittelee,

että perinteisillä äänestysmenetelmillä on kolme vaatimusta. Ensinnä, äänestäminen vaatii äänestäjän fyysistä läsnäoloa ja vuorovaikutusta sekä äänestäjältä että vaalivirkailijalta. Toiseksi äänestämisen järjestämiseksi edellytetään tietynlaisia puitteita, joissa äänestäminen voi tapahtua. Nämä puitteet sitovat äänestämisen tapahtumaan tietyssä paikassa. Lisäksi äänestämisessä perinteisesti vaalipäivänä on merkittävä ajallinen rajoitus, mikä mahdollistaa äänestämisen laissa säädetyn ajan puitteissa. (Mt.) Tällä tavoin toteutettuna äänestäminen on selkeästi järjestetty ja ennakoitavissa oleva prosessi, mikä samanaikaisesti vaatii äänestäjältä suunnittelua äänestyspäätöksen toteutuksen suhteen.

### *Joustavat äänestysmenetelmät*

Joustavilla äänestysmenetelmillä tarkoitetaan laajasti äänestämistä, joka ei tapahdu ennalta määritellyssä vaalitoimipisteessä vaalipäivänä, vaan äänestäjällä on valinnanvaraa äänestysmenetelmän valinnassa (Gronke ym. 2008). Gronke ym. (2008) ovat tarkastelleet joustavia äänestysmenetelmiä keskittyen erityisesti Yhdysvaltojen paikallisiin ja valtakunnallisiin vaaleihin. Englanninkielinen termi *Convenience Voting* sisältää ajatuksen äänestysaktiivisuuden ja äänestysprosessin helppouden yhteydestä, jolloin valinnanvaran lisääminen äänestämisen ajankohdan ja paikan suhteen mahdollisesti nostaa yksilön äänestämisen todennäköisyyttä. Mikäli äänestäjällä on mahdollista vaalijärjestelmän tarjoamien mahdollisuuksien puitteissa äänestää ainoastaan vaalipäivänä ennalta määrätyllä äänestyspaikalla, ei järjestelmä tarjoa lainkaan äänestäjälle joustavia äänestysmenetelmiä. (Mt.)

Edellä mainittu englanninkielinen termi *Convenience Voting* on suomennettu joustavaksi äänestysmenetelmäksi erityisesti ulkosuomalaisten poliittista osallistumista käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa (ks. Peltoniemi 2019). Koska joustavia äänestysmenetelmiä on tutkittu nimenomaan ulkosuomalaisten poliittisen osallistumisen parantamisen näkökulmasta, liittyä käsitteen käyttäminen läheisesti keskusteluun yhdenvertaisten äänestysmahdollisuuksien parantamisesta. Tämän tutkielman puitteissa yhdenvertaisuus näkökulma on erittäin olennainen, koska se kytkeytyy vahvasti äänestämisen yhdenvertaisten mahdollisuuksien tarkastelemiseen poikkeuksellisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa.

Tämän tutkielman kannalta keskeisen lähteen International IDEA:n artikkeleissa käytetään termiä *Special Voting Arrangements* (SVA). Sivuston määritelmän mukaisesti näillä erityisillä äänestyskeinoilla (SVA) pyritään laajentamaan äänestysmahdollisuuksia henkilöille, jotka eivät muuten voi äänestää, ja siten helpottamaan yleisen äänioikeuden periaatetta. Myös IDEA:n määritelmä sisältää ajatuksen siitä, että näiden erityisten äänestyskeinojen avulla äänestäjät voivat



käyttää äänioikeuttaan vaihtoehtonaan äänestää vaalipäivänä yhdessä oletusäänestyspaikassa äänestäjän vaalipiirissä. James & Garnett (2020, 117) käyttävät vastaavista äänestysmenetelmistä määritelmää *Inclusive voting practices*, jonka he määrittelevät politiikan keinoiksi vähentää kansalaisten välistä epätasa-arvoa vaalijärjestelmässä. Erityisesti he kiinnittävät huomiota näiden menettelyiden mahdollisuuksiin vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen.

Suomalaisessa vaalijärjestelmässä ennakkoäänestys on ainoa kaikille äänestäjille saatavilla oleva joustava tapa äänestää. Suomalaisessa vaalijärjestelmässä ennakkoäänestys aloitetaan 11 päivää ennen vaalipäivää, ja se päätetään kotimaassa 5. päivänä ennen vaalipäivää. Lisäksi ennakkoäänestyksessä äänioikeutettu saa valita vapaasti, missä ennakkoäänestyspisteessä käy äänestämässä. (Vaalilaki 714/1998.) Joustavien äänestysmenetelmien tutkimuksessa tämä äänestäjälle mahdollistettu valinnanvara äänestysmenetelmän valinnassa on keskeisessä roolissa. Äänestyspäätöksen jälkeen suoritettava äänestämisen prosessi olennaisesti helpottuu, kun äänestäjällä on vaihtoehtoja äänestyspaikan tai ajankohdan valinnassa.

Suomessa ennakkoäänestyksen aikana voi äänestää myös muilla erityisillä äänestysmenetelmillä, jotka koskevat ennalta laissa määriteltyä ja rajattua joukkoa. Näitä ovat kirjeäänestäminen ulkosuomalaisille, kotiaäänestäminen ja laitosäänestys. Näistä kirjeäänestäminen ja kotiaäänestäminen vaativat ennakoitua yhteydenottoa vaaliviranomaisiin, mikä tavallaan rajoittaa niiden joustavuutta. Toisaalta ne tarjoavat aidosti helpotusta äänestää tilanteessa, jossa äänestäminen on muihin äänioikeutettuihin nähden erityisen hankalaa. Laitosäänestämällä puolestaan mahdollistetaan äänestäminen henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta äänestää ennakkoon tai vaalipäivänä virallisella äänestyspaikalla. Laitosäänestystä järjestetään Suomessa vankiloissa ja ympärivuorokautista hoitoa tarjoavissa sairaaloissa ja palvelutaloissa.

Tutkielman puitteissa on hyödyllistä analysoida, onko joustavia äänestysmenetelmiä ainoastaan kaikilla äänioikeutetuille tarjolla olevat tavat äänestää vaihtoehtoisesti vaalipäivän sijaan vai luetaanko rajatulle joukolle tarkoitettut joustavat äänestysmenetelmät erityisiksi äänestysmenettelyiksi. Tähän ei aikaisempi tutkimuskirjallisuus anna suoraan vastausta. Olennaista on analysoida yhdessä ja erikseen, miten paljon valinnanvaraa äänestäjällä on äänestysmenetelmän valinnassa ja mihin äänestysmenetelmällä vaikutetaan. Toisin sanoen, tätä näkökulmaa tullaan pohtimaan tutkielman aineistosta nousevien havaintojen perusteella.

*Erityiset äänestysjärjestelyt*

Kuitenkin koronapandemian kontekstissa on huomioitava, että äänestämisen helpottamiseksi otettiin käyttöön erilaisia äänestämisen kynnystä madaltavia ja terveysturvallisuutta parantavia erityisiä äänestysmenettelyitä. Tässä tutkielmassa näitä keinoja kutsutaan erityisiksi äänestysjärjestelyiksi. Erona joustaviin äänestysmenetelmiin on äänestysjärjestelyiden väliaikaisuus, mistä kertoo niiden kytkeytymisestä poikkeukselliseen vaalien kontekstiin. Erityiset äänestysjärjestelyt kuitenkin vaikuttivat äänestämiseen prosessina merkittävästi, mistä syystä niitä voidaan havainnoida aineistosta omana luokkana. Kuitenkin ne mitä todennäköisimmin kytkeytyvät väliaikaisuutensa ja kontekstisidonnaisuutensa vuoksi joko osaksi perinteisiä tai joustavia menetelmiä. Esimerkiksi terveysturvallisuus syistä äänestäminen autosta käsin tai ulkona liittyy läheisemmin koronapandemian mahdollistamiin erityisiin äänestysjärjestelyihin kuin joustaviin äänestysmenetelmiin.

Toisaalta näiden järjestelyiden toistuessa vaaleista toiseen voidaan pohtia, onko kyseessä vakiintuneempi äänestämisen tapa. Myös tätä näkökulmaa tullaan analysoimaan aineiston perusteella. Erityiset äänestysjärjestelyt kertovat äänestämisen keinovalikoiman laajentamisesta, mikä puolestaan kertoo vaalijärjestelmän joustavuudesta poikkeusaikoina sekä avoimuudesta uusien äänestysmenetelmien kohtaan. Äänestysjärjestelyissä olennaista oli lisäksi äänestämisen helpottaminen, mikä on joustaville äänestysmenetelmille myös leimallista. Mahdollisesti kynnys voi olla matalampi siten ottaa käyttöön jatkossa uusia äänestyskeinoja.

### 1.3. Menetelmä ja aineisto

Tutkielman tutkimusote on uutta tietoa luova eksploratiivinen tutkimus, jolla tietoa yhdistetään eri lähteistä ja pyritään luomaan kokonaiskuva tutkimuskysymykseen vastaamiseksi. Teorian ja keskeisten käsitteiden rooli on tutkimuksessa taustoittaa ja toimia uuden tiedon jäsentämisen apuvälineinä. Keskeinen ohjaava ajatus on tarkastella äänestysmenetelmiä siitä näkökulmasta, miten ne näyttävät äänestämistä helpottavana keinona koronapandemian luomassa haastavassa äänestysympäristössä. Tästä syystä tutkielmassa on teoriaohjaava näkökulma, joka tukee analyysia ja siitä vedettäviä johtopäätöksiä. Tutkielmassa on kuitenkin vahvasti empiirinen tutkimusote, koska tutkimuskysymyksiin vastaaminen vaatii laaja-alaista tarkastelua pohjautumatta selkeästi teoriaan. Tutkielman aineisto muodostuu laajasti erilaisista julkisista asiakirjoista, media-aineistosta sekä avoimesta kyselyaineistosta.

Tutkielman aineiston käsittely ja analyysi tulee jakautumaan tutkimuskysymysten mukaisesti. Aineistot tulevat pohjautumaan olemassa oleviin tietokantoihin ja kerättyihin aineistoihin, joita tässä tutkielmassa jäsennetään tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi. Aineiston luonne voidaan mieltää siten julkisten, ja saatavilla olevissa lähteissä olevien tietojen tiedon uudelleen järjestämisen, yhdistämisen ja analysoinnin kautta. Tällöin olennaista on hyödyntää tutkimuksen kannalta olennaisia käsitteitä, jotka kuvastavat muuttunutta toimintaympäristöä. Käytännössä aineiston analysoinnissa keskeisessä roolissa ovat käsitteinä äänestysmenetelmät sekä toimintaympäristönä koronapandemian aiheuttama poikkeuksellinen yhteiskunnallinen tilanne. Nämä yhdessä muodostavat kokonaiskuvan tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi.

Tutkielmassa tullaan yhtäältä analysoimaan ilmiöitä kansainvälisellä ja Suomen tason tarkastelulla. Kansainvälisen tason analyysi toimii ikään kuin laajempuna kartoituksena, jota täydentää Suomen kuntavaalien analyysi tapauskohtaisena syvempänä esimerkkinä. Molempien analyysi tulee rakentumaan käytännön työssä kahteen vaiheeseen. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa pyritään pelkistämään ja yhdistämään aineistoista nousevia havaintoja, jotta toisessa vaiheessa voidaan keskittyä tulosten tulkintaan ja analyysiin. Pertti Alasuutari (2018) kutsuu tätä toista vaihetta arvoituksen ratkaisemiseksi, jolla hän viittaa havaintojen tulkintaan johtolankoina kohti tutkimuskysymysten ratkaisemista. Havaintojen pelkistäminen voi perustua luokitteluihin, mutta sen tavoitteena ei ole luoda keskiarvoja tai tyyppiesimerkkejä kuten kvantitatiivisessa tutkimuksessa. (Alasuutari 2018.) Käytännössä tutkimuksessa tullaan ensin keräämään tietoa eri lähteistä ja jalostamaan sitä analysoitavaan muotoon esimerkiksi luokittelemalla tai taulukoimalla. Tämän jälkeen tätä kerättyä tietoa analysoidaan.

Alasuutarin kuvaama lähestymistapa sopii erityisesti aineistolähtöiseen tutkimukseen, jossa aineistosta nousevat havainnot ohjaavat analyysia teorian sijasta. Vaikka tässä tutkimuksessa lähestymistapa on vahvemmin teoriaohjaava, on aineistosta nousevilla havainnoilla tulosten tulkinnassa merkittävä rooli. Tuomi & Sarajärvi (2018, 133) kuvaavat teoriaohjaavaa sisällönanalyysia menetelmänä, jossa teoreettiset käsitteet tuodaan valmiiksi annettuna, mutta itse analyysi etenee aineiston ehdoilla. Koska tutkimuksessa käsitteet ovat keskeisessä osassa, mutta lähinnä avustavat tutkimuskysymyksiin vastaamisessa, on tutkimusote enemmän teoriaohjaava kuin puhtaasti teorian testaamiseen pohjautuva. Vastaavasti eksploratiivinen tutkimus ote pyrkii löytämään uutta tiedetystä ilmiöstä. Tutkielmassa tullaan soveltamaan teoriaohjaavaa sisällönanalyysia, joka soveltuu menetelmäksi tutkimukseen, jossa pyritään lähtökohtaisesti

havaitsemaan jotakin uutta testaamatta suoraan olemassa olevaa teoriaa (Tuomi & Sarajärvi 2018, 109).

Ensimmäiseen kansainvälisiä äänestysmenetelmiä käsittelevään tutkimuskysymykseen haetaan vastausta kartoittamalla ensin, miten koronapandemia vaikutti kansainvälisesti vaalien järjestämiseen, ja toiseksi, millaisia äänestysmenetelmiä tai erityisiä järjestelyitä äänestäjille oli tarjolla. Käytännössä olemassa olevaa tietoa tullaan jäsentämään uudelleen analyysin lomassa, jolloin tutkimusmenetelmänä toimii löyhästi laadullinen sisällön analyysi. Kartoituksessa keskeistä on aineiston ja siitä nousevan tiedon ryhmittely määriteltyjen käsitteiden perusteella. Analyysissa hyödynnettäviä käsitteitä ovat eri äänestysmenetelmä-luokittelut, joita eriteltiin käsitteitä käsittelevässä alaluvussa. Lisäksi olennaista on muutoksen tarkastelu; otettiin käyttöön täysin uusia äänestämisen tapoja vai käytettiin olemassa olevia äänestysmenetelmiä. Valikoitujen tapaus esimerkkien avulla nostetaan esiin näitä muutoksia.

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen kartoituksen lähteenä toimii kansainvälisen IDEA:n data koronapandemian aikaisten vaalien osalta. IDEA:n tietokannasta nousevaa tietoa jäsentämällä ja yhdistämällä muodostetaan analysoitavaa aineistoa. Kansainvälinen IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) on vuonna 1995 perustettu valtioidenväliseen yhteistyöhön nojaava tutkimustyötä tekevä kansainvälinen organisaatio. Sen tavoitteena on tukea asiantuntijatyöllä kestäväää demokratiaa ja sen tavoitteiden maailmanlaajuisia edistämistä. Kansainvälisen IDEA:n jäsenyys on avoin hallituksille, jotka osoittavat omassa valtiossaan sitoutumisensa oikeusvaltion periaatteisiin, ihmisoikeuksiin, ja tahtotilan demokraattisen moniarvoisuuden ja demokratian vahvistamiseen. Käytännössä organisaatio kehittää ja jakaa vertailevaa tietoa erityisesti vaaliprosessien, demokratian arvioinnin ja rakentamisen sekä poliittisen osallistumisen saralta.

IDEA:n tietokannasta löytyy tietoja esimerkiksi erimaissa olevista äänestämisen käytännöistä, äänestysaktiivisuudesta ja demokratia indekseistä. Tietokannan lisäksi IDEA tarjoaa työkaluja tiedon jalostamiseen sekä tutkimusartikkeleita ja analyysseja. Organisaatio on erityisesti kerännyt ajankohtaista tietoa ja koontia koronapandemian vaikutuksista maiden demokratian tilaan, vaaleihin ja poliittiseen järjestelmään. International IDEA:n sivustolle on kerätty koronapandemian aikaisten vaalien tilastointia myös äänestysmenetelmien osalta. Näitä tulen luokittelemaan ja analysoimaan äänestysmenetelmien määritelmien mukaisesti. Lisäksi erilaiset maakohtaiset analyysit tukevat tutkimuskysymyksiin vastaamista.

Toisen tutkimuskysymyksen osalta analyysi tulee olemaan kattavampi katsaus siihen, millaisia erityisjärjestelyitä suomalaisissa kunnissa otettiin kuntavaalien aikana käyttöön ja, miten järjestäjien taholla nämä keinot otettiin vastaan. Lisäksi analyysissa huomioidaan, millaista keskustelua äänestämisen keinoista pandemian aikana käytiin, jotta voidaan muodostaa kokonaiskuva äänestysmenetelmien keskeisyydestä. Järjestelyiden kartoituksen osalta tutkielmassa tullaan hyödyntämään osittain myös aineiston kvantifointia, jotta saadaan selville, kuinka laajalti mitäkin järjestelykeinoa oli Suomen tasolla käytössä. Kokemuksia järjestelyistä tullaan puolestaan jäsentämään niin ikään laadullisen sisällön analyysin keinoin. Analyysin tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva koronapandemian vaikutuksista vaaleihin ja käyttöön otetuista erityisistä äänestysjärjestelyistä julkisen keskustelun, järjestelyiden niiden laajuuden ja kokemusten avulla.

Tämän tutkimuskysymyksen osalta aineisto tulee muodostumaan koronapandemian alussa keväällä 2020 ja kuntavaalien välisenä aikana käytyistä julkisesta keskusteluista sekä kuntavaalien järjestämistä koskevasta oikeusministeriön tuottamasta aineistosta ja oikeusministeriön tuottaman palautekyselyn vastausten analyysistä. Eduskunnassa hallituksen esityksen HE 33/2021 hallituksen esitys eduskunnalle kuntavaalien 2021 siirtämisestä yhteydessä käytyjen lähete- ja käsittelykeskusteluiden osalta pyritään analysoimaan, millaista keskustelua poliittisella tasolla koronapandemian vaikutuksista vaaleihin käytiin. Lisäksi keskusteluaineistoa täydentää itse hallituksen esitys HE 33/2021 sekä mediassa käytyjen keskustelujen tarkastelu. Tässä tutkielmassa hyödynnetään pääsääntöisesti Helsingin Sanomien tuottamaa uutisointia liittyen kuntavaalien järjestelyihin äänestysmenetelmien osalta. Näiden analysoinnin tarkoituksena on taustoittaa laajemmin yhteiskunnallista asenneilmapiiriä kuntavaalien järjestämisestä koronapandemian aikana ja keskustelua äänestysmenetelmien osalta.

Toisen vahvan osan analyysistä muodostaa äänestyskeinoja ja kokemuksia vaalien järjestämisestä käsittelevä osio. Aineistona hyödynnetään oikeusministeriön kuntavaalien järjestämistä koskevaa aineistoa, joka on koottu vaalit.fi-sivustolta. Sivustolle on koottuna tietoja eri paikkakuntien poikkeuksellisista äänestyskeinoista. Kunnat ovat ilmoittaneet oikeusministeriölle, mikäli kunnassa on äänestäjän käytettävissä ulko- tai autokaistaäänestys mahdollisuus. Aineisto tulee muodostumaan tietojen keräämisen ja koostamisen tuloksena, jonka jälkeen käytetyistä äänestämisen keinoista voidaan muodostaa tuloksia ja johtopäätöksiä. Käytännössä internetsivulle kerättyjä tietoja äänestysmenetelmistä tullaan poimimaan, taulukoimaan ja ryhmittelemään, jotta voidaan analysoida, millaisia äänestysratkaisuja otettiin käyttöön sekä kuinka laajasti näitä ympäri Suomea hyödynnettiin. Lisäksi Suomessa kesäkuussa 2021 järjestettyjen kuntavaalien aikaisten kokemuksia tullaan

analysoimaan sisällön analyysin keinoin. Tarkastelu tarjoaa lisätietoa siitä, miten Suomessa vaaleja järjestäneet tahot kokivat vaalien erityisjärjestelyt, ja kuinka laajalti Suomessa äänestämistä helpottavia keinoja otettiin käyttöön.

Oikeusministeriön tuottaman aineiston avulla voidaan tarkastella kuntavaalien käytännön järjestelyitä siitä myös näkökulmasta, mitä tietoa kansalaisille on ollut tarjolla äänestämisen tueksi koronapandemian aikana. Oikeusministeriö toimii valtioneuvostossa vaalien ylimpänä vaaliviranomaisena (vaalilaki 714/1998 § 10). Vaikka vaalien toimittamisen vastuu on edelleen määrätty alueellisille vaalipiirilautakunnille ja kuntien keskusvaalilautakunnille, vastaa oikeusministeriö vaalien ja vaalilain kehittämistyöstä Suomessa. Oikeusministeriö myös ylläpitää vaalit.fi -sivustoa, joka tarjoaa tietoa kansalaisille vaaleista. Sivustolle kootaan eri vaalipiirien äänestyspaikkoja koskevaa tietoa, kuten ennakoäänestyspaikkojen sijainti ja aukiolo tiedot.

Koska oikeusministeriö on vaalilainsäädännön kehittämisen vastuuministeriö, on se yhteistyössä oikeusrekisterikeskuksen kanssa kerännyt kuntavaalien osalta kaikilta kunnilta palautetta heti vaalien jälkeen kyselytutkimuksen muodossa. Palautekysely kerätään jokaisten vaalien jälkeen, jotta vaalien järjestelyistä voidaan kerätä mahdollisimman paljon tietoa ja oppia seuraaviin vaaleihin. Palautekysely perinteisesti koskee lähemmin vaalitietojärjestelmän kehittämistä ja oikeusministeriön antamia ohjeistuksia. Tähän tutkielmaan hyödynnettävissä olevassa kyselyaineiston vastauksissa on kunnilta kysytty avoimella kysymyksellä palautetta koronajärjestelyitä ja ulkoäänestämistä koskien.

Tarkastellessa tuoretta aihetta tulee tutkimuskysymyksiin vastaamista tukevat lähteet koostumaan useiden eri tieteellisten lähteiden tarjoamista tutkimusartikkeleista ja saatavilla olevista tilastoista. Lisäksi tuoreiden tutkimusten ja artikkeleiden peilaaminen aikaisempaan kirjallisuuteen tulee olemaan keskeisessä osassa analyysia. Myös äänestysmenetelmiä ja vaalien periaatteita heijastelevaa tutkimuskirjallisuutta tullaan nostamaan analyysivaiheessa tulosten tulkinnassa.

#### 1.4. Tutkielman rakenne

Tutkielman teoreettinen osuus tulee rakentumaan vaalijärjestelmiä, äänestämisen inklusiivisuutta ja äänestysmenetelmiä koskevan kirjallisuuden ympärille. Vaalijärjestelmien käsittely taustoittaa, mikä tarkoitus vaalijärjestelmällä on demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä, ja toisaalta mitä mahdollisuuksia tai esteitä vaalijärjestelmä saattaa asettaa poliittisen osallistumisen kehittämiseksi.

Koska tutkielma rakentuu erityisesti äänestysmenetelmien analysoimisen ympärille, on hyödyllistä käsitellä äänestysmenetelmiä keinona vaikuttaa laajemmin poliittisen osallistumisen kautta äänestämisen inklusiivisuuteen.

Tutkimuskysymyksiensä kannalta olennaista on käsitellä koronapandemian aiheuttamaa poikkeuksellista toimintaympäristön muutosta. Tutkielman kansainvälistä kontekstia ja vaaleja käsittelevässä luvussa avataan koronapandemian aiheuttamaa toimintaympäristön muutosta sekä kartoitetaan kansainvälisesti vaaleissa tapahtuneita muutoksia. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan tässä luvussa muodostamalla kokonaiskuvaa vaaleista ja käytössä olleista äänestysmenetelmistä koronapandemian aikana. Lisäksi nostetaan esimerkkejä eri valtioiden toimintamalleista ja käyttöön otetuista äänestyskeinoista pandemian aikana.

Toisessa analyysiluvussa tarkastellaan koronapandemian aikaisia kuntavaaleja Suomessa kesäkuussa 2021. Aluksi luodaan kronologisesti katsaus siihen, miten koronapandemian aikana kuntavaalien järjestelyistä uutisoitiin ja minkälaista keskustelua äänestysmenetelmiin liittyen käytiin. Tämän jälkeen eritellään, millaisia erityisiä äänestysjärjestelyitä ja kuinka laajalti Suomessa otettiin käyttöön. Kolmannessa alaluvussa hahmotellaan vaalien järjestäjien kokemuksia järjestelyistä. Lopuksi arvioidaan kokonaisuutta; miten kokemuksen ovat mahdollisesti vaikuttaneet siihen, voidaanko äänestämiseen liittyviä järjestelyitä koronapandemian ajalta jatkaa myös tulevaisuudessa.

Johtopäätöksissä vedetään yhteen, millaisia muutoksia koronapandemia aiheutti äänestysmenetelmien ja järjestelyiden osalta kansainvälisesti ja Suomessa. Lisäksi pohditaan, millä tulevaisuus havaintojen perusteella näyttää nyt koronapandemian hiljalleen rauhoituttua. Millaisia mahdollisuuksia ja valmiuksia äänestysmenetelmillä voi olla tarjota tulevaisuudessa yhteiskunnallisten kriisien aikaisiin vaaleihin varautumisessa.

## 1.5. Keskeisiä havaintoja aikaisemmista tutkimuksista

Vaalien järjestelyiden ja äänestyskeinojen tutkimus on vasta hiljalleen nouseva teema politiikan tutkimuksessa. Toby James ja Holly Ann Garnett (2020) esittävät, että modernissa politiikan tutkimuksessa äänestyskeinojen ja vaalijärjestelyiden analysointi on jäänyt äänestyskäyttäytymisen ja vaalijärjestelmän vaikutusten varjoon. Iso osa aikaisemmasta äänestysjärjestelyitä koskevasta tutkimuksesta on lähtöisin Yhdysvalloista, ja peräisin viimeisten vuosikymmenten takaa. (Mt, 118–

119.) Tämä on mahdollisesti johtunut myös äänestämisen keinovalikoiman suppeudesta ja esimerkiksi sähköisten vaihtoehtojen vähäisyydestä kansainvälisestikin.

Koronapandemian johdosta äänestysmenetelmiä koskeva tutkimuskirjallisuus on lisääntynyt. Koska koronapandemia on vaikuttanut vaalien aikaisen yhteiskunnallisen keskustelun lisäksi äänestämisen käytännön järjestelyihin, on äänestysmenetelmiä koskevaa kansainvälistä tutkimusta saatavilla jonkin verran. Ajankohtaiseen aiheeseen on tartuttu erityisesti kansainvälisissä tutkimusartikkeleissa ja analyyseissa. Yleisesti analyyseissa on korostettu muun muassa vaalien järjestämisen tarvetta kriisitilanteissakin demokratian näkökulmasta ja toisaalta samanaikaisia pandemian aiheuttamia riskejä ihmisten välisessä kanssakäymisessä äänestystilanteissa. Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että eri maiden välisissä toimintatavoissa koronapandemian ja vaalienjärjestämisen suhteen on ollut suuria eroja. Voimassa oleva lainsäädäntö, vaalien ajankohta tai taloudelliset rajoitteet ovat olleet todennäköisimmin äänestysmenetelmien nopean uudistamisen jarruina. (Asplund ym. 2021)

Koronapandemian aikaisia vaaleja on äänestysmenetelmien muutoksen valossa tutkittu ja kartoitettu erityisesti Yhdysvalloissa. Yhdysvaltojen presidentinvaalit syksyllä 2020 olivat myös kansainvälisesti merkittävät vaalit Yhdysvallan presidentin kansainvälisen aseman lisäksi myös äänestäjien määrään suhteutettuna. Lisäksi amerikkalainen vaalijärjestelmä yhdessä osavaltiojärjestelmän kanssa merkitsi useita eri tason äänestyskierroksia, jolloin äänestäjien äänestyskäyttäytymistä ja käytössä olevia äänestysmenetelmiä on voitu tarkastella laajasti. Etääänestäminen (engl. *absentee voting*, *absentee ballot*) on Yhdysvaltojen liittovaltionhallinnon sivuilla määritelty äänestämiseksi, joka tapahtuu postitse, internetin välityksellä tai jossakin muussa kuin äänestäjän virallisella äänestyspaikalla (U.S. Government Services and Information -sivusto).

Etääänestäminen on ollut mahdollista jo ennen koronapandemiaa muun muassa Teksasin osavaltiossa, jossa etänä äänestäminen ei kuitenkaan ole saavuttanut kovin suurta suosiota ennen presidentinvaalien 2020 ensimmäisiä äänestyskierroksia. Mark Owensin (2021) neljän peräkkäisen kyselytutkimuksen mukaan etääänestämisen suosio kasvoi Teksasissa koronatilanteen heikentyessä. Hänen mukaansa COVID-19 viruksen nopea leviäminen ja poliittinen keskustelu muodostivat etääänestämisen ratkaisuksi äänestäjien terveysturvallisuuden takaamiseksi, ja siten koronapandemian leviämisen uhkaksi vaalien koskemattomuudelle. Äänestäjät valitsivat pandemian aikana käyttämänsä äänestämisen keinon joko äänestämisen mukavuuden perusteella tai aikaisempien äänestämistä koskevien uskomusten ja periaatteiden perusteella. Mikäli äänestäjä koki epämukavaksi lähteä terveyden uhalla äänestyspaikalle, hän mitä todennäköisemmin valitsi poikkeuksellisesti



äänestää etänä. Toisaalta periaatteet äänestämisen tärkeydestä ohjaisivat äänestäjiä äänestämään myös poikkeuksellisessa tilanteessa äänestyspaikalla. (Owens 2021, 1358.)

Amerikkalaisissa tutkimuksissa on terveysturvallisuuden teemojen lisäksi keskitytty äänestysmenetelmien osalta erityisesti postiäänestämiseen äänestämisen keinona poikkeuksellisissa vaaleissa. Domiquez ym. (2020) tarkastelivat Yhdysvaltojen presidentinvaalien ja koronapandemian kontekstiin sijoittuvassa tutkimuksessaan, miten amerikkalaiset halusivat äänestää pandemian aikaisissa vaaleissa. Erityisesti he mittasivat äänestäjien kiinnostusta postiäänestämiseen, joka on keskeinen esimerkki äänestyspaikan ulkopuolella tapahtuvasta etä-äänestämisen menettelystä (engl. absentee voting). Tutkimuksen mukaan naiset suhtautuivat postiäänestämiseen positiivisimmin, koska näkivät sen mahdollistavan joustavan äänestysmenettelyn pienin terveysriskein. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin vaikutusta olevan myös sillä, oliko äänestäjän lähipiirissä ollut koronatartuntoja, jolloin terveysriskin arvioitiin olevan korkeampi. (Dominiquez ym. 2020, 1097.) Toisaalta äänestäjien kysyntä monipuolisempia äänestyskeinoja kohtaan on looginen havainto yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa kansalaisia on kehoitettu välttämään ylimääräisiä kontakteja.

Kansainvälisissä tutkimusartikkeleissa korostetaan koronapandemian merkitystä koko yhteiskuntaan vaikuttaneena yhteiskunnallisen toimintaympäristön ja kontekstin muutoksena. Terveiden, äänestysaktiivisuuden ja äänestysmenetelmien välistä yhteyttä on tutkittu jo ennen koronapandemiaa jonkin verran. Esimerkiksi Hanna Wass ym. (2017) on tehnyt aikaisempaa tutkimusta terveyden vaikutuksesta äänestämiseen ja äänestysmenetelmien kehittämiseen. Euroopan maita ja kansalaisia koskevassa tutkimuksessa on havaittu, että pitkäaikaissairauksista tai muista terveyteen liittyvistä rajoituksista kärsivillä kansalaisilla on matalampi todennäköisyys äänestää vaaleissa. Lisäksi havaittiin maiden, joissa kansallinen äänestysprosentti on alhainen terveyteen liittyvistä syistä johtuen, mukautuvan todennäköisemmin äänestämisen edistämiskäytäntöihin. (Wass ym. 2017, 1.)

Puhtaasti äänestysmenetelmien ja koronapandemian yhteyksiä on tutkittu suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa varsin vähän. Hanna Wass ym. (2021) käsittelivät artikkelissaan tuoreeltaan Suomessa toteutettua kuntavaalien 2021 siirtämistä koronapandemian johdosta. Tutkimusartikkelin keskeinen näkökulma liittyi poikkeuksellisiin äänestysoloihin sekä joustavien äänestysmenetelmiin, joita tutkittiin peilaamalla ulkosuomalaisten kokemuksia kirjeäänestämisestä mahdollisuuksiin kehittää joustavia äänestysmenetelmiä Suomessa. Tutkimuksen aineisto oli kerätty 2019 eduskuntavaalien jälkeen, ja se koostui ulkosuomalaisten kokemuksista kirjeäänestämisen mahdollistamiseen liittyen. Kirjeäänestäminen koettiin aineiston mukaan toivotuksi vaihtoehdoksi,

mutta nykymuodossa sen nähtiin vaativan äänestäjältä vaivaa ja luovan kustannuksia. Erityisen hankalaksi koettiin kahden todistajan hankkiminen ja luoton siihen, että ääni saapuu postijärjestelmästä riippumatta perille Suomeen. Wass ym. havainnollistivat, että kirjeäänestämisen kehittämisessä olisi hyödyllistä lisäksi pohtia mahdollisuutta laajentaa tätä joustavampaa äänestämisen tapaa myös Suomessa asuville kansalaisille erityisesti koronapandemian kaltaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa. (Wass ym. 2021, 3.) Toisaalta esimerkki osoittaa, että kustannuksia madaltavaksi ja äänestämistä helpottavaksi keinoksi tarkoitettu kirjeäänestäminen ei lopulta tuottanutkaan välittömästi haluttuja vaikutuksia. Äänestysmenetelmien kehittämiseen ei vaikuta siten olevan suoraa täsmälääkettä vaan uusia käyttöönotettuja keinoja tulee tarkastella myös kriittisesti, jotta muutostarpeisiin voidaan vaikuttaa.

## 2. TUTKIELMAN TEOREETTISET LÄHTÖKOHDAT

### 2.1. Vaalijärjestelmä ja sen kehittämiseen vaikuttavat tekijät

LeDuc ym. (2014) määrittelevät vaalijärjestelmän lakien ja periaatteiden joukoksi, joka vaikuttaa siihen, millaisia valintoja äänestäjät äänestäessään voivat tehdä, ja miten nämä muuntuvat vaalien lopputulokseksi. Vaalijärjestelmässä näillä yksittäisillä laeilla ja käytännön äänestämisen keinoilla on siten ratkaiseva merkitys koko poliittiselle järjestelmälle, koska vaalien kautta valitaan poliittisen järjestelmän kansaa edustavat henkilöt. Vaalijärjestelmä pitää sisällään periaatteet siitä, miten vaaleissa valitaan päätöksentekijät eli miten vaaleissa annetut äänet muunnetaan paikoiksi esimerkiksi parlamenttivaaleissa. Esimerkiksi Suomessa on kaikissa vaaleissa käytössä suhteellinen vaalitapa, mutta vaalien toimittamisen yksityiskohdat vaihtelevat vaaleista toiseen. Näihin yksityiskohtiin kuuluu esimerkiksi, millä vaalien järjestäjä tasolla (ministeriö, vaalipiiri, kunta) on vastuu äänten laskennasta tai ehdokaslistojen koostamisesta. (Vaalilaki 714/1998.)

Vaalijärjestelmillä on siten vahva kytkös demokratian ja sen periaatteiden käytännön toteuttamiseen. Euroopan neuvostossa toimii demokratia ja oikeusvaltioperiaatteita Euroopassa edistämään perustettu Venetsian komissio. Venetsian komission tehtävänä on tarjota oikeudellista neuvontaa jäsenmailleen ja erityisesti auttaa valtioita, jotka haluavat saattaa oikeudelliset ja institutionaaliset rakenteensa eurooppalaisten standardien ja kansainvälisten yleisten näkemysten mukaisiksi demokratian ja ihmisoikeuksien alalla. Sen tavoitteena on myös varmistaa eurooppalaisen oikeusvaltioperiaatteiden lujittamista. Komission toiminta jakautuu eri aloille, joita ovat demokraattiset instituutiot ja perusoikeudet, perustuslaillinen oikeus ja tavallinen oikeus, vaalit, kansanäänestykset ja poliittiset puolueet. Komissio mahdollistaa parhaiden käytäntöjen jakamisen sen jäsenmaiden kesken, ja tällä pyritään vaikuttamaan eurooppalaisten jäsenmaiden lisäksi rajojen ulkopuolella erityisesti naapurivaltioiden demokratiakehitykseen.

Venetsian komissio on määritellyt eurooppalaiset vaalien järjestämisen periaatteet ja ohjeistukset näiden edistämiseksi. Taustalla on ajatus siitä, että eurooppalaisilla valtioilla on demokraattisina oikeusvaltioina yhteisiä ylikansallisia periaatteita. Koska periaatteiden tarkoituksena on turvata kansalaisille äänioikeuden käyttäminen vaaleissa, ovat nämä kiinteä osa poliittisten järjestelmien toimintaa. Periaatteet kuitenkin jättävät väljyyttä valtioille toteuttaa vaalit kansallisesti parhaalla mahdollisella tavalla, vaikka ne määrittelevät myös olosuhteita vaalien käymiseksi. (Venetsian komissio 2003, 7.)

Yleisten periaatteiden mukaisesti vaalien tulee olla yleiset, tasavertaiset, vapaat, salaiset ja välittömät. Lisäksi vaalit tulee järjestää säännöllisesti. Vaalien yleisyyden periaate merkitsee yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta, minkä lisäksi tasavertaisuuden periaate takaa, ettei kansalaisten äänioikeutta rajoiteta esimerkiksi poliittisten mielipiteiden vuoksi. Vapaita vaaleja voidaan Venetsian komission linjausten mukaan edistää vaalien järjestelyillä, joiden tulee saman aikaisesti taata vaalien salaisuus. Välittömyys ja säännöllisyys puolestaan edistävät demokratian ennakoitavuutta. (Mt, 8.) Periaatteiden oheen on kirjattu keinoja, joilla voidaan taata periaatteiden toteutuminen. Nämä keinot sisältävät tarkkoja ohjeistuksia ja esimerkkejä, jotka kuvastavat konkreettisesti vaalien järjestämisen yhteyttä demokratian periaatteisiin. Esimerkiksi näiden periaatteiden toteutumiseksi tulee olla erillinen vaalilaki, jota ei tule muuttaa vuoden sisällä ennen vaaleja (mt, 17).

Oikeusministeriön vaalijohtaja Arto Jääskeläinen on määritellyt erikseen Suomen vaalijärjestelmän yleisesityksessä (2020) vaalien toimittamisen keskeiset periaatteet. Näiden periaatteiden mukaisesti Suomessa järjestettävät vaalit ovat välittömät, suhteelliset ja salaiset. Lisäksi vaaleissa on toteuduttava yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, kunkin äänestäjän on äänestettävä itse ja äänestämisen on tapahduttava vaaliviranomaisen edessä. (Mt, 10.) Periaatteet seuraavat siten pitkälti Venetsian komission suosituksia. Kaikki nämä periaatteet myös ilmenevät joko perustuslain (731/1999) 14 §:stä tai vaalilaista (714/1998). Vaalien keskeisistä periaatteista erityisesti vaalien salaisuus, äänestäjän äänestäminen henkilökohtaisesti itse ja vaadittava vaaliviranomaisen läsnäolo äänestystilanteissa liittyvät läheisesti äänestämisen käytännön toteutukseen. Tästä syystä voitaneen todeta, että Suomessa periaatteelliset ja lakiin kirjatut säännökset asettavat tiukat ehdot vaalijärjestelmän kehittämiseksi erityisesti vaaliprosessien osalta.

Vaikka Suomi on ollut edelläkävijä laajojen ja kansalaisille saavutettavien ennakoäänestysmahdollisuuksien toteuttamisessa, on muita äänestämistä monipuolistavia keinoja otettu käyttöön varsin niukasti. Sähköisillä vaikuttamismahdollisuuksilla (mm. kansalaisaloitepalvelulla) on laajennettu kansalaisten poliittisen osallistumisen mahdollisuuksia, mutta kehitys ei ole toistaiseksi ulottunut vaalien keinovalikoimaan. Suomessa tehtiin viimeisin nettiäänestämisestä selvitys vuonna 2017, jolloin nettiäänestystyöryhmän loppuraportissa todettiin, ettei nettiäänestämisen kehittämisestä saatavat hyödyt ylitä sen kustannuksia ja mahdollisia uhkia (Oikeusministeriön julkaisu 60/2017). Suomessa otettiin kirjeäänestäminen käyttöön vuoden 2019 eduskuntavaaleista lähtien, mutta keino rajoitettu ulkomailla asuviin äänestäjiin. Voidaankin pohtia, mitä mahdollisuuksia joustavien äänestysmenetelmien ulottamisella laajemmin äänestäjille voisi olla

koronapandemian kaltaisissa kriisitilanteissa. (Wass ym. 2021, 1). Toisaalta äänestysmenetelmien kehittäminen kriisitilanteita varten voisi mahdollistaa entistä saavutettavammat äänestämisen keinot myös tulevaisuuden vaaleissa.

On olennaista myös pohtia, missä tilanteissa, ja miltä osin poliittista järjestelmää tulisi kehittää. Historiallisesti muodostuneet ja hitaasti kehittyneet poliittiset järjestelmät sisältävät vaalien periaatteiden ohella myös muita syvään juurtuneita näkemyksiä demokratiasta ja sen ympäröimistä instituutioista. Poliittisen järjestelmän prosessien muutos vaatii lisäksi tietyn määrän saman suuntaista muutosta edistäviä näkemyksiä instituution sisällä. (Tsebelis 2002, 10–11.) Merkittäviä ja nopeita koko järjestelmää koskevia poliittisen järjestelmän muutoksia on toteutettu lähinnä kriisien johdosta. Esimerkiksi sotien jälkeinen yhteiskunnallinen tila voi johtaa helpommin muutoksiin kuin pitkään jatkunut tyytyväisyys. Niemi ym. (2016) kuitenkin huomauttavat, että Suomessa nähty kehitys 1970-luvulta lähtien muodostaa tähän poikkeuksen. Pitkäaikaisen presidentin Urho Kekkosen vuonna 1981 päättyneen valtakauden jälkeen Suomessa on hitaasti toteutettu perustuslaillista muutosta presidentiaalisesta järjestelmästä kohti parlamentarismia. Vaikka yhteiskunnallisella kontekstilla on ollut osansa muutoksen ajurina, on tahtotila muutoksen edistämiseksi ollut selvä. (Mt, 9–10.)

Yhtä lailla vaalijärjestelmät kohtaavat harvoin pakottavaa tai nopeaa muutosta, koska poliittisten järjestelmien tavoin ne ovat historiallisesti ja kulttuurillisesti muovautuneita. Myös Suomessa äänestysmenetelmien kehitys on ollut verkkaista ja ennakkoäänestyksen mahdollistuminen vuonna 1969 kaikille äänioikeutetuille voidaan katsoa olevan edelleen vaalijärjestelmämme merkittävin muutos. (Tarasti & Jääskeläinen 2014, 47.) Toisaalta koronapandemian kaltaiset nopeasti kehittyvät yhteiskunnalliset tilanteet pääsevät tällöin haastamaan järjestelmän toimivuutta ja joustavuutta (Heinmaa & Kalandadze 2020, 9). Ulkосуomalaisille sallittu kirjeäänestäminen tosin sisältää poikkeaman vaaliviranomaisen läsnäoloa vaativasta periaatteesta, mikä viestii, että suomalaisessa vaalijärjestelmässä on tilaa keskustelulle.

Vaalijärjestelmän ja äänestysmenetelmien välillä voidaan nähdä vallitsevan myös eräänlainen kehäefekti, joka määrittelee mahdollisuuksia järjestelmän kehittämiseksi. James & Garnett (2020) linkittävät vaalijärjestelmän ja erityisten äänestysmenetelmien kehittämisen yhteen strategisrelationaalisen lähestymistavan avulla. Kehäefektin mukaisesti poliitikkojen tekemät päätökset vaikuttavat vaalijärjestelmän uudistumiseen ja äänestysmenetelmiin, joita äänestäjät voivat hyödyntää poliittisen osallistumisen keinoina äänestäessään poliitikkoja seuraavissa vaaleissa. (Mt.)

Äänestysmenetelmät ja niiden kehittäminen tulee siten ajankohtaiseksi vain vaalien aikana, joiden välillä tulisi ennakoiden päättää seuraavien vaalien äänestyskeinoista. Sen hetkinen poliittinen tahtotila määrittääkin, millä keinoin seuraavissa vaaleissa äänestetään. Toisaalta äänestysmenetelmät tuskin tulevat koskaan muodostamaan siinä määrin vaaliteemaa, että äänestäjät tosiasiallisesti valitsisivat päättäjiä niiden kehittämiseen liittyvien kysymysten perusteella.

Vaalijärjestelmiä ja niiden kehittämistä tarkastellessa on huomattava, että jokaisen valtion vaalijärjestelmä on keskenään erilainen ja siten luo erilaisia mahdollisuuksia kehittää myös äänestysprosesseja. Koska vaalien järjestämiseen liittyvät uudistukset tehdään vaalijärjestelmän ja valtion instituutioiden tasolla, vaikuttaa esimerkiksi kansallinen luottamus ja konteksti siihen, kuinka uskottavia uudistuksia voidaan ryhtyä järjestelmään tekemään. (Heimaa & Kalandadze 2020, 10.) Esimerkiksi postiäänestämisen edistäminen voisi olla ongelmallista valtiossa, jossa luottamus viranomaisiin ja postilaitokseen on heikko. Vaaleihin liittyviin uudistuksiin vaikuttaa voimassa olevat lait, ja vallassa olevien lainsäätäjien tahto. Lisäksi tekniset, materiaaliset ja rahalliset resurssit määrittävät, millaisia vaalien käytäntöjä voidaan toteuttaa. Myös vaalien liittyvällä kulttuurilla on merkitystä, koska se määrittelee vaalien merkitystä esimerkiksi kansallisena tapahtumana. (James & Garnett 2020, 120–121.)

Vaalijärjestelmän kehittämisessä tehdään myös valintoja kehitettävien kohteiden välillä. Poliittisten järjestelmien kehittämisessä osallistumismahdollisuuksien parantaminen on nähty olennaisena osana demokratian vahvistamista nykytilanteessa, jossa äänestysaktiivisuuden lasku saattaa pitkällä aikavälillä heikentää järjestelmän uskottavuutta (Meriluoto & Litmanen 2019, 11). Taina Meriluoto ja Tapio Litmanen (2019) esittävätkin, että elämme osallistamispolitiikan aikaa, jossa korostuu myös julkishallinnon rooli uusien poliittisen osallistamiskeinojen kehittäjänä. Vaikka uudet osallistamisen keinot tyypillisesti noudattelevat deliberatiivisen ja suoran demokratian ihanteita (mt., 8), voidaan perinteiset keinot esimerkiksi äänestysaktiivisuuden nostamiseen liittyen nähdä osaltaan keskeisinä demokratian inklusiivisuuden kannalta.

## 2.2. Vaalijärjestelmän vaikutus yksilön äänestysmahdollisuuksiin

Poliittinen järjestelmä ja sen puitteissa tuotettu lainsäädäntö luo raamit äänestäjän mahdollisuuksille äänestää. Suomen perustuslain 731/1999 § 14 on kirjattu vaali- ja osallistumisoikeuksien oheen, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan

ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Äänestysmahdollisuuksien tarjoaminen ja kehittäminen ovat olennainen osa vaalijärjestelmän toimivuuden ja demokratian edistämistä (James & Garnett 2020, 114).

Vaalijärjestelmän tarjoamat mahdollisuudet vaikuttavat olennaisesti myös yksilön äänestyspäätökseen. Hanna Wass ja André Blais (2016) ovat jäsenelleet, miten yksilön päätös äänestää tai jättää äänestämättä muotoutuu. Äänestämisen suppilomalliksi kutsutun teorian mukaan yksilön päätöksen taustalla vaikuttaa niin yksilötason kuin myös institutionaalisen tason ratkaisut. Näiden lisäksi merkitystä on vaalien erityisellä kontekstilla. Institutionaalinen taso muodostaa vaalien tarjonnan ja yksilötaso puolestaan kysynnän. Äänestämisen helppouden näkökulmasta malli havainnollistaa, miten yksilötason läheiset syyt, motivaatio ja resurssit, konkretisoituvat toiminnaksi eli äänestämiseksi. (Wass & Blais 2016, 463–467.) Äänestäjällä voi olla korkea motivaatio äänestää vaaleissa, mutta äänen konkretisoitumiseksi tämän tulee käydä äänestyspaikalla äänestämässä. Kokemus äänestämisen helppoudesta liittyy läheisesti äänestämisen käytännön järjestelyihin, jotka loppu pelissä muotoutuvat vaalien järjestäjien toimesta.

On kuitenkin olennaista huomauttaa, ettei tutkimuksissa ei ole pystytty yksiselitteisesti todentamaan syy-seuraus-yhteyttä äänestysmenetelmien kehittämisen ja äänestysaktiivisuuden nousun välillä (esim. Peltoniemi ym. 2019; Evans 2004; Wass 2017). Äänestysmenetelmien keinovalikoiman monipuolistaminen tulee nähdä yhdenvertaisuutta edistävänä keinona, jonka tavoitteena on vähintään ylläpitää vaaliosallistumisen mahdollisuuksia (James & Garnett 2020). Näin ollen institutionaalisilla tekijöillä ja erityisesti äänestysmenetelmien kehittämällä voidaan tutkimuskirjallisuuden mukaan tukea äänestyspäätöksen tekemistä ja mahdollistaa äänestämisen kaikille äänestäjille. Erityisesti äänestämisen helpottaminen tulee kohdistaa henkilöihin ja tilanteisiin, joissa äänestäjä ei muuten olisi kykenevä käyttämään ääntä vaaleissa (Wass 2017, 79).

Äänestämisen mahdollisuuksilla ja äänestyspäätöksellä saattaa olla yhteys tilanteissa, joissa äänestämisen mielekkyys vaikuttaa halukkuuteen ylipäättään käydä äänestämässä. Dyck & Gimpel (2005, 531–548) mukaan äänestämisen todennäköisyys laskee tilanteessa, jossa äänestyspaikka sijaitsee kaukana äänestäjästä eikä tarjolla ole vaihtoehtoisia tapoja äänestää. He nostavat esiin myös Anthony Downs (1957) mukaileman klassisen rationaalisen äänestämisen teorian, jonka mukaan äänestämisen kustannusten suhde siitä saataviin hyötyihin vaikuttaa äänestyspäätöksen taustalla. Niin ikään Jocelyn Evans (2004) on hahmotellut Anthony Downs (1957) rationaalisen äänestämisen teoriaa. Downs (1957) käsityksen rationaalista äänestämistä Evans (2004, 72) tiivistää keskittyvän

taloudellisiin ja poliittisiin höytyihin, joita äänestäjä punnitsee päättäessään, äänestääkö ylipäätään vaaleissa. Rationaalisessa ajattelussa keskeistä on toiminnan lopputulokseen vaikuttaminen. Äänestämisen helpottamisen näkökulmasta rationaalinen äänestämisen teoria selittää, miksi äänestämistä kannattaa helpottaa ja mitä hyötyjä siitä yksilö ja yhteiskunta kerryttää. Äänestämisen helpottaminen on käytännön keino, jolla madalletaan kustannuksia ja äänestämisen kynnyksiä. Rationaalisesti ajatteleva äänestäjä mitä todennäköisimmin kokee, että äänestämisen kustannuksien laskeminen madaltaa kynnyksiä äänestä.

Vaalijärjestelmässä institutionaalisen tason tekijöiden merkitys on olennainen pohdittaessa äänestämisen kehittämistä ja erityisesti äänestämisen käytännön keinoja. Hanna Wass ym. (2021) korostavatkin, että äänestämisen helpottamista edistävien uusien äänestysmenetelmien kehittämisessä institutionaalisen tason toimilla on suuri merkitys. Mikäli vaalijärjestelmän ytimessä toimivat lakeja valmistelevat viranomaiset ja valmistelusta päättävät poliitikot eivät ryhdy toimiin äänestysmenetelmien kehittämiseksi, jää vaalijärjestelmän kehittämisen keskustelu pinnalliseksi ja ohimeneväksi. (Mt, 3.) Toisaalta vaalijärjestelmän ja demokratian keskeiset perusperiaatteet kuten vaalien salaisuus ja vaalivarmuus asettuvat tässä kehittämisen kysymyksessä vastakkain äänestämisen helppouden ja yhdenvertaisuuden edistämisen kanssa (Heinmaa & Kalandadze 2020, 9). Tämä periaatteiden keskinäinen vastakkainasettelu on olennainen kysymys, joka voi selittää myös sitä, miksi äänestysmahdollisuuksien kehittäminen nähdään sekä tutkimuskirjallisuudessa että vaalijärjestelmien tasolla hankalana.

Koronapandemian aikaisissa vaaleissa äänestämisen kysymyksiin on vaikuttanut poikkeuksellisen painavasti instituutioiden mahdollistama äänestyskeinojen tarjonta. Koronapandemian kontekstissakin valtiot ovatkin voineet päättää olla välittämättä vaalien ja äänestämisen kehittämisen kysymyksistä, ja keskittyä muihin koronapandemian kannalta olennaisemmaksi koettuihin teemoihin. Vaalien äänestyskeinojen kehittämisen sijasta valtion tasolla voidaan yhtä lailla keskittyä muihin yhteiskunnallisiin kehityskohteisiin ja demokratian kehittämisen kysymyksissä priorisoida myös esimerkiksi osallistavan demokratian keinoja tai siirtää vaalien käytännön järjestelyiden kehittämisen vastuuta alaspäin kunnille.

Vaalijärjestelmät muodostavat siten perustan vaalien ja siten välillisen poliittisen osallistumisen keinojen kehittämiseksi. Vaaliosallistumisen mahdollistamisen kannalta on olennaista pohtia, miten ja millä keinoin vaaleja konkreettisesti voidaan kehittää. Lisäksi tulee havainnollistaa, mitä pyritään kehittämisellä saavuttamaan. Koronapandemian kaltaisen lyhyt kestoisen kontekstin ohella voidaan



pohtia syvällisemmin äänestämisen keinojen merkitystä yhteiskunnallisen poliittisen osallistumisen mittarina. Äänestysmenetelmiä koskevassa tutkimuskirjallisuudessa yksi keskeinen näkökulma on yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien mahdollisuudet vähentää äänestämisen eriarvoisuutta. Tämä tavoite ulottuu äänestysaktiivisuuden nostamisen keskustelusta laajemmin myös yleiseen äänestämisen kehittämiseen ja vaalijärjestelmän uudistamiseen. (James & Garnett 2020, 117–118.)

### 2.3. Äänestysmenetelmien yhteys äänestämisen inklusiivisuuteen

Demokraattisissa poliittisissa järjestelmissä kansalaisten poliittinen osallistuminen on keskeinen periaate. Käytännössä kansalaisten tuki poliittisen järjestelmän ja päätöksenteon legitimiydelle näyttäytyy vaaliosallistumisena, jota mitataan vaalien äänestysaktiivisuudella. Tavoitellessa korkeaa äänestysaktiivisuutta on huomioitava myös ne kansalaiset ja yhteiskunnalliset ryhmät, joille vaaliosallistuminen on lähtökohtaisestikin hankalaa. Tällöin voidaan puhua myös demokraattisen inklusiivisuuden edistämisestä, jolloin osallistumisen mahdollisuudet tulee ottaa huomioon laajasti myös tämän päivän monimutkaistuvissa yhteiskunnissa. (Bula, & Espejo 2012, 340.) Äänestämisen avulla voidaankin arvioida vaalijärjestelmän toimivuutta inklusiivisen demokratian edistäjänä. Esimerkiksi äänestämisen kasaantuminen yhteiskunnan hyväosaisille voi olla merkinä osallistumiskäytäntöjen yksipuolisuudesta. (Young 2000.) Näin ollen on tarpeen huomioida yhdenvertaiset ja saavutettavat tavat osallistua poliittiseen päätöksentekoon, jotka liittyvät läheisesti äänestämisen käytännön järjestelyihin.

Vaaliosallistumisen näkökulmasta inklusiivisuutta onkin hyödyllistä jäsentää yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden periaatteiden avulla. Tästä näkökulmasta inklusiivisuutta voidaan edistää myös äänestämisen mahdollisuuksien monipuolistamisella. Johanna Peltoniemi ym. (2019) ovat arvioineet vuoden 2019 eduskuntavaalitutkimuksen yhteydessä julkaistussa tutkimusartikkelissaan ”*Kotini on vaalikoppini: joustavien äänestysmuotojen merkitys yhdenvertaiselle poliittiselle osallistumiselle*” sitä, millaisia mahdollisuuksia vaalien äänestämisen keinoilla voi olla yhdenvertaisen poliittisen osallistumisen edistäjänä yhteiskunnassa. Tutkimuksen lähtökohtana on ajatus siitä, että vaalijärjestelyiden tulisi taata osallistumismahdollisuudet monenlaisissa elämäntilanteissa oleville äänestäjille. Tämän saavuttamiseksi voidaan ottaa käyttöön äänestämistä helpottavia järjestelyitä, kuten mahdollisuus äänestää ennakkoon, äänestää muualla kuin vaalihuoneistossa, kuten sairaaloissa, vanhainkodeissa, armeijassa, laivoilla ja vankilassa, tai äänestää kirjeitse. (Peltoniemi ym. 2019, 334–335.)

Äänestämisen inklusiivisuutta voidaan parantaa myös lainsäädännön keinoin, jolloin oikeusvaltio periaatteiden mukaisesti edistetään vaaliosallistumisen takaavia perusoikeuksia. Suomalaisen valtiosääntöoikeuden tutkijan Antero Jyrängin (2002, 24) mukaan erityisesti yhdenvertaisuus ohjaa keskeisenä perusoikeutena demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteiden toteutumista Suomessa. Käytännössä tämä näkyy kansalaisten yhdenvertaisien oikeuksien turvaamisena ja tavoitteena edistää näitä lainsäädännöllä. Suomessa perustuslain (731/1999) 14 §:ssä turvataan kansalaisille vaali- ja osallistumisoikeudet sekä asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Tarkemmin vaaliosallistumisesta ja vaalien toimittamisesta säädetään vaalilaissa (714/1998), joka luo Suomessa puitteet myös vaalien kehittämiseksi. Vaalilain (714/1998) 4 §:n mukaisesti Suomessa vaalit toimitetaan järjestämällä ennakoäänestys, kirjeäänestys ja vaalipäivän äänestys. Ennakoäänestyksen ja vaalipäivän äänestyksen järjestämisestä kotimaassa vastaa kunta sekä ennakoäänestyksen järjestämisestä ulkomailla ulkoasiainministeriö. Kirjeäänestyksen järjestämisestä vastaa oikeusministeriö. Vaalien kehittämisen kysymyksiä pohdittaessa voidaan eritellä eri tahoja, joihin kehittämisen kysymykset kohdistuvat. Tarkemmin vaalilainsäädännön voidaan nähdä edistävän inklusiivisuutta myös antamalla kunnille vapautta ennakoäänestyspaikkojen asettamisen suhteen. Vaalilain (714/1998) 9 § 1) kohdassa määritellään ennakoäänestyspaikoiksi ja vaalipäivän äänestyspaikoiksi ne kotimaan yleiset ennakoäänestyspaikat, joiden lukumäärästä ja sijainnista kunnanhallitus päättää ja joita on oltava, jollei erityisestä syystä muuta johdu, jokaisessa kunnassa vähintään yksi.

Yhteiskunnallisten palveluiden saavutettavuus on yleisesti keskeinen hyvinvoinnin ja inklusion mittari. Saavutettavuuden näkökulmasta äänestämisen inklusiota on pyritty Suomessa parantamaan huomioimalla erityisesti ne äänestäjät, joille vaalipaikalle äänestämään saapuminen on hankalampaa. Vaalilain 9 §:n 3 kohta määrittää, että ennakoäänestyspaikoiksi luetaan erikseen päätettävien ennakoäänestyspaikkojen lisäksi muun muassa sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut, kunnanhallituksen päätöksellä määrätyt, sosiaalihuollon toimintayksiköt ja rangaistuslaitokset. Koronatilanteen vaikutuksen myötä lakiin säädettiin, että tietyin edellytyksin ennakoäänestys voidaan järjestää myös äänestäjän kotona. Tämä mahdollisti äänestämisen järjestämisen karanteenissa tai eristyksissä olevan äänestäjän kotona. Käytännössä vaalilaki jättää kunnanhallituksen päätettäväksi yleisten kaikille äänestäjille avointen ennakoäänestyspaikkojen määrän ja sijainnin, jolloin kuntien välille voi syntyä eroavaisuuksia äänestämisen saatavuuden

näkökulmasta. Ennakkoäänestyspaikkoja koskeva äänestysmenetelmävalikoima on sinänsä suomalaisen vaalilainsäädännön mukaan muokattavissa, kunhan vaalien periaatteista ei poiketa. Äänestyspaikkojen sijoittamisella voidaan mahdollisesti lisätä äänestämisen inklusiivisuutta äänestämisen helppouden ja saatavuuden näkökulmasta.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa äänestämisen saavutettavuus ja yhdenvertaisuus on yhtä lailla yhdistetty äänestämisen keinovalikoiman kehittämisen kysymyksiin. Tulokset seuraavat edellä mainittuja huomioita, joiden mukaan äänestämisen helpottaminen lisää yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia yhteiskunnassa. Erityisesti äänestämisen kustannuksiin ja äänestyspaikkojen kaukaisiin sijainteihin vaikuttamisella nähtäisiin olevan merkittävää hyötyä haavoittuviin yhteiskunnallisiin ryhmiin kuuluville pitkäaikaisairaille, vammautuneille ja ikääntyneille äänestäjille. Myös sähköisesti tapahtuva äänestäminen nähdään tulevaisuuden mahdollisuutena vaikuttaa äänestämisen yhdenvertaisuuden ja saavutettavuuden kehittämiseen. Tulevaisuudessa demokratian ja vaalien kehittäminen nähdään tapahtuvan nimenomaan sähköisten työkalujen avulla. (Evans 2004, 166–167.) Toistaiseksi sähköisiä äänestysmahdollisuuksia hyödynnetään kansallisissa vaaleissa erittäin niukasti. Euroopassa nettiäänestäminen on käytössä ainoastaan Virossa, jossa ennakkoäänestyksen aikana on voinut antaa äänensä internetin välityksellä jo vuodesta 2005 alkaen.<sup>1</sup> Suomessa nettiäänestämisen mahdollistamista on selvitetty viimeksi vuonna 2017, jolloin ei nähty tarpeelliseksi edistää asian viemistä käytäntöön. Nettiäänestäminen johtaisi merkittävään poikkeamiseen vaalien toimittamisen periaatteista, koska Suomessa etääänestäminen ilman virkailijan läsnäoloa ei toistaiseksi ole mahdollista. (Oikeusministeriön julkaisu 60/2017).

Jocelyn Evansin (2004, 116) tekemän yhteenvedon perusteella on kuitenkin selvää, että keinovalikoiman monipuolistamisella nimenomaan tulee pyrkiä äänestämisen yhdenvertaisuuden lisäämiseen. Joustavien äänestysmenetelmien määritelmä korostaa tätä samaa näkökulmaa, joka samanaikaisesti alleviivaa vaalijärjestelmän tarvetta edesauttaa kansalaisten poliittista osallistumista. Kuten aiemmin jo todettua, äänestysmenetelmien kehittäminen ei tutkimusten perusteella vaikuta äänestysaktiivisuuteen merkittävästi. Tuoreemmassa yhteenvedossa Toby James ja Holly Ann Garnett (2020) toteavat samoin, mutta korostavat, että äänestysmenetelmien kehittämistyö on normatiivisesti tärkeä osa yhdenvertaisuuden ja demokratian toteutumista yhteiskunnissa.

---

<sup>1</sup> Viron internet äänestämisen mallista ks. esim. <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>

Tutkimuskirjallisuuden teorial ja havaitut esimerkit antavat rohkaisevan kuvan äänestysmenetelmien mahdollisuuksista edistää äänestämisen yhdenvertaisuutta ja saavutettavuutta. Koronapandemian aikaisessa poikkeuksellisessa yhteiskunnallisessa tilanteessa nämä kysymykset ovat olleet ajankohtaisia. Sairastuneella äänestäjällä on ollut lakiin perustuva ja vaalien periaatteiden mukainen yhdenvertainen oikeus antaa ääni vaaleissa. Vastaavasti äänen vastaanottavalla virkailijalla on terveyteen nojaten oikeus välttää turhaa kohtaamista sairastuneiden kanssa. Tämä oikeuksien ja velvollisuuksien ristiriita oli mahdollisesti ratkaistavissa uusilla äänestysmenetelmillä tai äänestämisen eritysjärjestelyillä. Toisaalta joustavia äänestysmenetelmien kehittäminen vaatii mitä todennäköisimmin tarpeen poiketa vaalien toimittamisen periaatteista, mikä on toiminut jarruna kehityksen edistämiseksi ennen pandemiaa. Seuraavissa luvuissa tarkastellaan, millaisin keinoin vaaleissa koronapandemian aikana järjestettiin. Lisäksi analysoidaan tulosten perusteella, kuinka laajan ja millaisen vastaanoton äänestämisen poikkeusmenetelmät saivat.

### 3. KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET KANSAINVÄLISESTI VAALEIHIN

#### 3.1. Konteksti

Kiinasta loppuvuodesta 2019 maailmalle levinnyt COVID-19-viruksen aiheuttama pandemia muutti yhteiskunnallista toimintaympäristöä merkittäväällä tavalla. Äkillinen palveluiden sulkeutuminen ja ihmisten eristäytyminen koteihin oli ihmisten ja tavaroiden globaaliin liikkuvuuteen perustuvissa yhteiskunnissa suuri muutos. Pandemialla oli suoria vaikutuksia talouden kautta niin työllisyyteen kuin palveluiden saatavuuteen, minkä lisäksi sosiaalinen eristäytyminen on jättänyt jälkensä henkiseen jaksamiseen pandemian jatkuttua yli kahden vuoden ajan. Pandemian aikana omaksutut uudet toimintatavat kuten etätyöskentely ovat saattaneet muuttaa yhteiskunnissa myös jotain pysyvästi. Tarve omaksua lyhyessä ajassa uusia käytäntöjä ja sopeutua toimintaympäristön muutoksiin kuvastaa myös vaalien järjestämiseen liittyviä haasteita poikkeuksellisissa oloissa.

Euroopassa uutisoitiin ensimmäisestä COVID-19 sairastuneesta potilaasta tammikuussa 2020. Suomessa puolestaan ensimmäinen tartunta todettiin 29.1.2020 Lapissa matkaneella kiinalaisturistilla. Tammikuun lopulla vuonna 2020 WHO julisti koronaviruksen kansainväliseksi terveysuhaksi, ja helmikuun loppuun mennessä virus oli levinnyt kaikkiin maanosiin. Euroopassa erityisesti huolenaiheena oli maaliskuun alussa hätätilan julistanut Italia, jossa virus levisi nopeasti aiheuttaen kuolonuhreja päivittäin. WHO julisti pandemian alkaneen 11.3.2020, jonka jälkeen valtio toisensa jälkeen asetti matkustusrajoitteita ja sulki maan rajoja, kouluja sekä muita palveluita viruksen leviämisen estämiseksi. Suomessa otettiin 16.3.2020 käyttöön valmiuslaki ja julistettiin poikkeusolot, minkä seurauksena mm. koulut siirtyivät kevään ajaksi etäopetukseen ja Uusimaa eristettiin kolmen viikon ajaksi. Taudin vaarallisuudesta kertoi nopeasti maailmalla kasvava kuolonuhrien määrä ja yksinään Italiassa oli maaliskuun loppuun mennessä kuollut koronaviruksen aiheuttamaan tautiin yli 10 000 ihmistä.<sup>2</sup>

Kansainvälisesti toimintamalli viruksen levitessä oli hyvin samankaltainen. Valtio toisensa jälkeen alkoi kiireesti testaamaan maahan saapuvia matkustajia, sulki julkisia palveluita ja lopulta myös valtion rajat matkustusliikenteeltä sekä julisti maahan hätä- tai poikkeustilan. Koronapandemian alkutilanteessa keväällä 2020 reagoitiin nopeasti ja voimakkaasti uuteen tilanteeseen. Vaikka kesällä

---

<sup>2</sup> Tietoja koostettu hyödyntäen esim. WHO:n sivustolle ja Wikipedia artikkeliin Koronaviruspandemian tapahtumahistoria

2020 pandemia oli edelleen voimakkaasti läsnä ja tautia edelleen liikkeellä, hidastui pandemian leviäminen merkittävästi (WHO 2022). Kesällä 2020 pyrittiin selvästi kohti normaalia arkea ja harva olisi ennustanut, että pandemia jatkuu vielä aaltoillen enemmän tai vähemmän seuraavat kaksi vuotta. Syksyllä 2020 tautimäärät lähtivät jälleen nousuun. Marraskuussa 2020 järjestettiin kuitenkin normaaliaikataulun mukaisesti kansainvälisestikin merkittävät Yhdysvaltojen presidentinvaalit.

Kevät-talvella 2021 rokotteita ryhdyttiin antamaan entistä laajemmin, jolloin kesää 2021 kohti lähdettiin edelliskesään peilaten turvallisin mielin. Keväällä 2021 kuitenkin esimerkiksi Viro turvautui vielä poikkeusoloihin ja Suomessa päädyttiin siirtämään kuntavaaleja kahdella kuukaudella. Euroopassa tautimäärät kuitenkin pysyttelivät kesän aikana rokotuksista ja vuoden ajan vaihtelusta huolimatta korkealla. Syyskuussa mediassa nostettiin vahvasti jalkapallon EM-kilpailut, joihin kisamatkailijat matkasivat ympäri Eurooppaa.

Syyskuu 2021 oli koronan exit-strategioiden aikaa, jolloin vaikutti olevan yhteisymmärrys siitä, ettei pandemia tule poistumaan keskuudesta lähitulevaisuudessa. Rokotekattavuuden nousun turvin ja toisten rokotuskierrosten aikana ajatus normaalielämään siirtymisestä maskien ja käsidesin turvin vaikutti varteenotettavalta tulevaisuuskuvalta. WHO:n tilastoista on kuitenkin havaittavissa, että tammikuussa 2022 todettiin enemmän tartuntatapauksia, kuin koko pandemian aikana yhteensä. Kuitenkin pandemian kanssa totuttiin selvästi elämään, mitä pidemmälle tilanne jatkui.

### 3.2. Koronapandemia ja vaalien järjestämiseen liittyvät haasteet

Jo yli kaksi vuotta kestänyt maailmanlaajuinen pandemia onkin osoittanut, ettei yhteiskunnissa voida toimia poikkeusoloissa kovin pitkiä aikoja kerrallaan. Poikkeusoloilla on taloudellisten ja yksilöiden tason vaikutuksien lisäksi merkitystä yhteiskunnan keskeisten instituutioiden toimintaan, mikä normaalioloissa on ennustettavaa ja vakaata. Vaalien järjestäminen laissa määriteltyjen toimikausien mukaisesti turvaa instituutioiden toiminnan ennustettavuutta (Venetsian komissio 2020, 19). Toisaalta vaalien järjestäminen liian nopeasti poikkeusolojen jälkeen tai niiden aikana voi horjuttaa poliittista vakautta eikä poliittisten johtajien vaihtaminen tällaisissa olosuhteissa ole välttämättä perusteltua. Esimerkiksi Italian perustuslaki kieltää vallanvaihtamisen vaalein poikkeusoloissa päätöksenteon turvaamiseksi (mt, 25).

Reaktionä poikkeusolojen julistamiselle ja koronapandemian jatkumiselle Venetsian komissio (2020) antoi suosituksia ja linjauksia EU:n maille vaalien toimittamisesta poikkeusolojen aikana. Suositusten tarkoituksena oli ohjata eurooppalaisia valtioita toimimaan poikkeusoloissakin oikeusvaltio- ja demokratiaperiaatteiden mukaisesti. Komission suositusten mukaan poikkeusoloissa valta keskitetään normaalin lainsäädännön sijaan pienemmälle joukolle, mutta tämän tulee olla laissa määriteltynä vain rajoitetuksi ajaksi. Poikkeusolot tekevät tällöin poikkeuksen edustuksellisen demokratian periaatteisiin, mutta poikkeusoloissakin tulee välttää oikeusvaltioperiaatteista poikkeamista. Ihmisoikeuksista ja hallinnon läpinäkyvyydestä poikkeamista tulee erityisesti välttää. Tästä syystä poikkeusolot tulee voida julistaa vain silloin, mikäli valtio ei pysty toimimaan hätätilanteessa normaalin lainsäädännön puitteissa. (Venetsian komissio 2020, 3–4.)

Vaalien toimittaminen on yksi olennainen osa demokratian ja oikeusvaltion normaalitoimintaa. Venetsian komission suosituksissa vaalien toimittamisella on tästä syystä olennainen painoarvo. Vaalien ajankohdan muuttaminen voi tulla kyseeseen, mikäli vaalien periaatteista jouduttaisiin poikkeusoloissa tinkimään. Vaalien yleisyys, tasa-arvoisuus, vapaus, salaisuus ja välittömyys ovat erityisesti tällaisia haavoittuvia periaatteita. Jos yhdestäkin joudutaan luopumaan poikkeusoloissa, on vaalien siirtäminen perusteltua. Ei kuitenkaan ole yleistä periaatetta välttää tai siirtää vaaleja poikkeusoloissa, mutta mikäli tähän päädytään mahdollisuus vaalien siirtämisen tulisi olla kirjattuna lakiin ja päätöksen olla yksimielinen. On huomioitava, että poikkeusoloissa järjestettyjen vaalien julkisen keskustelun sisältö poikkeaisi normaalioloissa järjestettyihin vaaleihin verrattuna. (Venetsian komissio 2020, 19–25.) Tämä on hyvin koronapandemian aikaisia vaaleja leimaava piirre, koska pandemian aikana poliittinen ja julkinen keskustelu on poikennut perinteisistä politiikan jakolinjoista sekä oppositio hallitus -asetelman sisältävästä keskustelusta.

Kynnys vaalien siirtämiselle tulisi siten olla korkea. Tarkempi tarkastelu pandemian kahden ensimmäisen vuoden ajalta vaalien siirtämisestä osoittaa valtioiden jakautuneet tasaisesti vaalien järjestämisen suhteen. Taulukoon 1 kerätyt tiedot valtioiden järjestämistä vaaleista havainnollistaa, miten eri maanosissa vaaleja järjestettiin pandemian aikana ajanjaksolla helmikuusta 2020 aina helmikuuhun 2022. Taulukosta on havaittavissa, että eurooppalaiset valtiot siirsivät vaaleja toiseen ajankohtaan aktiivisimmin, kun taas Afrikan valtioissa päädyttiin useammin järjestämään vaalit ajallaan.

Taulukko 1. Vaaleja järjestäneet valtiot (n) maanosittain aikajaksolla helmikuu 2020 - helmikuu 2022

	Valtiot, joissa vaalit pidettiin ajallaan	Valtiot, joissa vaaleja siirrettiin	Yhteensä valtioita, joissa vaaleja käytiin
Eurooppa	18	26	44
Amerikat	18	18	36
Aasia ja Australia	23	21	44
Afrikka	21	15	36
<b>Yhteensä</b>	<b>80</b>	<b>80</b>	<b>160</b>

Lähde mukailten: International IDEA Global overview of COVID-19: Impact on elections. (2022)<sup>3</sup>

Toisaalta taulukon 1 sisältämä International IDEA:n hieman yksinkertaistava maantieteellisiin maanosien määrittelyihin perustuva luokittelu antaa lähinnä osviittaa siitä, miten eri puolella maailmaa vaaleja järjestettiin. Vertailun ja tarkemman analyysin kannalta maanosiin perustuva luokittelu on ongelmallinen, koska se pitää sisällään useita erilaisia poliittisia järjestelmiä ja siten myös lähtökohtia vaalien järjestämiselle. Esimerkiksi Eurooppaan luokiteltua Venäjää ja sen vaalijärjestelmää ei suoraan voi verrata suomalaisen vaalijärjestelmään ja sen puitteissa tehtyihin ratkaisuihin. Hedelmällisempää on siten esimerkinomaisesti analysoida, millaisia ratkaisuja samantyyppisiä poliittisia järjestelmiä sisällään pitävät Euroopan Unionin jäsenvaltiot tekivät tai analysoida koko Amerikkojen sijaan Yhdysvaltojen ratkaisuja vaalien järjestämisen suhteen. International IDEA:n luokittelusta voidaan kuitenkin vetää johtopäätös siitä, että kansainvälisesti vaalien järjestäminen tai niiden siirtäminen jakautui maailmalla tasaisesti.

Pandemia on jatkunut vaihtelevalla intensiteetillä tällä hetkellä yli kahden vuoden ajan. Vaalien siirtämisen osalta on tästä syystä tarpeen tarkastella myös ajankohtia, jolloin vaaleja päädyttiin siirtämään. International IDEA:n tilastojen (2022) mukaan kansallisia vaaleja siirrettiin kokonaisuudessaan eniten pandemian alkumetreillä huhtikuussa 2020. Kansainvälinen tarkastelu osoittaa, että keväällä 2020 yhteensä 33 valtiossa vaalit päätettiin siirtää, ja vain neljässä maassa käytiin vaalit suunnitellusti. Myös maaliskuussa ja toukokuussa 2020 vaaleja siirrettiin yhteensä 32 valtiossa, mikä on huomattavasti enemmän muihin ajanjaksoihin nähden. Kevään 2020 lisäksi toinen pienempi piikki vaalien siirrossa koettiin syyskuussa 2020, jolloin yhdeksässä valtiossa vaalit siirrettiin ja seitsemässä puolestaan vaalit pidettiin aiemmin suunnitellun aikataulun mukaisesti.

<sup>3</sup> IDEA:n valtioluokittelut perustuvat maantieteellisiin jakoihin: Euroopan maihin lukeutuu muun muassa Kaukasian maat kuten Georgia ja Armenia, lisäksi yksittäisenä valtiona Israel. Pohjois- ja Etelä-Amerikka yhdistetty Amerikoiksi.



Tarkempi tarkastelu Euroopan osalta osoittaa vastaavan trendin. Ajanjaksolla helmikuusta toukokuuhun vuonna 2020 siirrettiin yhteensä kymmenet vaalit, kun taas samalla ajanjaksolla viidet vaalit päädyttiin järjestämään normaalisti. Tämän jälkeen vaaleja siirrettiin vasta vuoden päästä keväällä 2021, jolloin Suomi, Ranska ja Italia siirsivät kansallisia vaaleja myöhempään ajankohtaan. Taulukosta 2 on myös havaittavissa, että iso osa siirretyistä vaaleista päästiin järjestämään kuukausien kuluttua alkuperäisestä vaalipäivästä. Keväällä 2020 siirretyt vaalit pystyttiin järjestämään jo kesällä 2020. Yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa on huomioitava, että kahden vuoden aikana samoissa valtioissa on ehditty käydä useampia vaaleja. Taulukkoon on tästä syystä merkattu maiden sijaan kaikki yksittäiset vaalit, jotta pystytään havainnollistamaan, milloin vaaleja on käyty ja milloin puolestaan siirretty.

Taulukko 2. Euroopan Unionin jäsenvaltioissa käydyt vaalit (n) vuosina 2020–2021.

	Siirretyt vaalit	Käydyt vaalit	Käydyistä vaaleista aiemmin siirrettyjä
tammi-toukokuu 2020	10	5	-
kesä-syyskuu 2020	-	14	10
loka-joulukuu 2020	-	2	-
tammi-toukokuu 2021	3	6	-
kesä-syyskuu 2021	-	8	2
loka-joulukuu 2021	-	3	-

Lähde: koostettu International IDEA:n tietokannoista.<sup>4</sup>

Vaalien siirtäminen nimenomaan pandemian alkumetreillä saattaa kertoa mitä todennäköisimmin pandemian alun tuomasta epätietoisuudesta sen leviämiseen ja mahdollisiin toimintatapoihin vaalien järjestämiseen liittyen. Asplund ym. (2021) korostavat vaalien siirtoa koskevassa tutkimusartikkelissaan vaalien siirtämisen olevan demokratian kannalta hyvin äärimmäinen keino, mikä kertoo myös heikosta varautumisesta. Maissa, jossa oli käytössä jo aiemmin omaksuttuja äänestämistä helpottavia keinoja, oli lähtökohtaisesti helpompaa varmistaa vaalien järjestäminen. Myös Venetsian komission suosituksista käy ilmi, että maiden väliset lainsäädännölliset erot vaikuttavat mahdollisuuksiin vaalien järjestämiseksi.

<sup>4</sup> Tässä tarkastelu rajattu joulukuuhun 2021 saakka, koska vuonna 2022 käytyjä vaaleja ei ole enää siirretty

Lisäksi Asplund ym. (2021) argumentoivat, että maiden taloudellinen valmius vaikutti myös mahdollisuuksiin järjestää terveysturvallisesti vaaleja koronapandemian aikana. Erilaisten äänestyskeinojen käyttöönottoaminen ja äänestyspaikkojen varustaminen vaatii rahallista panostusta. Myös maiden lainsäädäntö ja äänestyspaikkojen logistiset ratkaisut saattoivat haitata mahdollisuuksia reagoida. (Asplund ym. 2021.) Toby Jamesin (2021) mukaan nimenomaan kyky varautua ja reagoida nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen korostui koronapandemian aikaisten vaalien järjestelyissä. Hänen mukaansa valtiot toimivat organisaatioiden tasolla kömpelösti eivätkä pysty lainsäädännön puitteissa muuttamaan toimintatapojaan tarpeeksi nopeasti. Tämä myös jakaa maita keskenään. (James 2021, 65–67.) Vaikuttaisikin siltä, että maiden kykyyn järjestää vaaleja vaikutti nimenomaan ne asiat, joihin tutkimuskirjallisuus ja Venetsian komission suositukset ovat kiinnittäneet huomiota.

Vaalien järjestämisen näkökulman lisäksi voidaan pohtia tarvetta vaalien siirtämiselle vaalien periaatteiden turvaamisen näkökulmasta. Vaalien siirtäminen voi tulla kyseeseen, mikäli kansalaisten tiedonsaanti vaaleista voi olla normaalia hankalampaa tai erityinen konteksti ohjaa liikaa poliittista keskustelua vaalien alla. Venetsian komission linjauksen mukaan vaalien aikainen keskustelu ja poliittisen tiedon välittämisen tehtävä ovat yhtä tärkeitä oikeuksia kuin oikeus äänestää (Venetsian komissio 2020, § 110). Tällöin poikkeusoloissa käydyissä vaaleissa piilee riski siihen, että vaalien aikaisen yhteiskunnallisen keskustelun keskittyminen liikaa johonkin yksittäiseen teemaan ohjaa äänestyspäätöstä eri tavalla kuin normaalitilanteessa. Monipuoliset mahdollisuudet vaalien aikaiselle keskustelulle ovat lisäksi olleet uhattuna tilanteessa, jossa ihmisten välistä kanssakäymistä on rajoitettu kokoontumisrajoitusten myötä. Tiedon välittäminen ja poliittisen keskustelun näkökulma liittyvät vahvasti äänestämistä edeltävään äänestyspäätöksen muodostamiseen.

Lisäksi pelko matalasta äänestysaktiivisuudesta saattoi rohkaista mieluummin siirtämään vaaleja kuin ottamaan riskiä alhaisesta legitimitetistä. Toisaalta poliittinen päätös siirtää vaaleja mahdollisesti tekee vaalien järjestämisestä poliittisen kysymyksen, koska vaalien järjestäminen ajallaan perustuu niiden säännöllisyyteen ja lakiin kirjattuun ajankohtaan. Pandemian alussa vaalien siirtämiseen saattoi vaikuttaa nopeasti kehittyneen uuden tilanteen analysoimisen hankaluus. Tällöin mahdollisesti helpoin ja kustannuksiltaan edullisin ratkaisu saattoi olla vaalien siirtäminen ajankohtaan, jolloin terveysturvallisuus on paremmin taattavissa. Lisäksi pandemian jälkeen on hyödyllistä pohtia, millaisia muita mahdollisuuksia mailla olisi ollut ylipäänsä mahdollista toteuttaa. Lainsäädäntö ja vaalijärjestelmä ohjaavat vahvasti äänestämisen käytäntöjä, joten kansainvälisesti ratkaisuja on ollut yhtä paljon kuin on valtioitakin.

### 3.3. Koronapandemian vaikutuksia äänestysmenetelmiin

#### 3.3.1. Äänestysmenetelmien luokittelu ja erityiset äänestysjärjestelyt

Toinen tärkeä näkökulma liittyy äänestäjien välisiin mahdollisuuksiin äänestää poikkeuksellisissa oloissa. Koronapandemian kontekstissa äänestämisen yhdenvertaisten mahdollisuuksien huomioiminen osoittautuikin erityisen keskeiseksi. Länsimaisissa demokratioissa kansalaisten poliittinen osallistuminen tyypillisesti tiivistyy vaaleissa äänestämiseen, jolloin äänestämishalukkuuden ja kyvykkyyden ylläpitäminen nousee keskeiseksi tavoitteiksi kansalaisten pitämiseksi poliittisissa prosesseissa mukana. Koronapandemian kontekstissa äänestämään lähteminen julkisille paikoille on voinut näyttäytyä terveydellisenä riskinä itselle ja mahdollisesti myös samassa taloudessa asuville läheisille. (James 2021.) Lisäksi äänestäminen on perusoikeutena pyrittävä takaamaan myös sairastuneelle tai altistuneelle kansalaiselle.

Venetsian komission suosituksissa otettiin myös kantaa tähän vaalien periaatteita ja kansalaisten perusoikeuksia koskevaan kysymykseen. Venetsian komission (2020) suositusten 107 §:ssä todetaan, että lainsäädännössä olisi hyödyllistä olla aktivoitavana poikkeuksellisia äänestyskeinoja, jotta voidaan välttää vaalien siirtäminen. Poikkeuksellisten äänestyskeinojen turvaaminen lainsäädännön keinoin mahdollistaa, että vaalijärjestelmässä on etupainotteisesti punnittu vaaliosallistumiseen liittyviä perusoikeuksia. Tällöin mahdollisuudet toteuttaa äänestäjille yhdenvertaisia äänestysmahdollisuuksia myös haastavissa äänestysolosuhteissa paranee merkittävästi. Koronapandemian kontekstissa äänestäjät ovat saattaneet joutua punnitsemaan tartunnan saamisen riskiä suhteessa äänioikeuden käyttämiseen. Venetsian komissio esittääkin, että äänestämisen poikkeusjärjestelyillä, kuten etä-äänestämällä posti- tai internet äänestämisen avulla, voidaan taata vaaleissa yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet parhaiten. Näiden keinojen mahdollistamisella voidaan samalla vähentää painetta vaalien siirtämiselle. Kuten edellä todettu, keskeistä olisi kuitenkin näiden keinojen sisällyttäminen lainsäädäntöön.

Tästä näkökulmasta on hyödyllistä tarkastella, miten eri maissa huomioitiin yhdenvertaiset mahdollisuudet äänestää ja miten lainsäädäntö on näissä maissa mahdollistanut äänestysmenetelmien hyödyntämisen. Ensin on kuitenkin hahmoteltava, millaisia vaihtoehtoisia keinoja on ollut yleisesti hyödynnettävissä ja mitkä näistä on luokiteltavissa joustaviksi pidempi aikaisiksi äänestyskeinoiksi. Taulukkoon 3 on kerätty äänestysmenetelmien mukaisesti luokiteltuna äänestyskeinoja, joita kansainvälisesti oli äänestäjille eri valtioissa tarjolla koronapandemian aikana. Näistä luokitteluista

erityisiin äänestysjärjestelyihin kuuluvat äänestyskeinot pitävät sisällään yhteyden koronapandemian erityiseen kontekstiin. Puolestaan joustavat äänestysmenetelmät luetaan keinoiksi, jotka helpottavat äänestämisen yhdenvertaista toteutumista. Joustavat äänestysmenetelmät ovat keinoina yleisesti lainsäädännön turvaamia keinoja, joita on voitu koronapandemian aikana myös laajentaa rajattua joukkoa laajemmin hyödynnettäväksi. Toisin sanoen, joustavia äänestysmenetelmiä tuskin missään vaalijärjestelmässä on mahdollista ottaa käyttöön ilman lainsäädännöllä muotoiltuja rajoituksia ja velvoitteita.

Taulukko 3. Äänestysmenetelmien luokittelut ja määritelmät

	<b>Äänestysmenetelmä</b>	<b>Määritelmä</b>
<b>Erityiset äänestysjärjestelyt</b>	Terveysturvallisuuden huomioiminen vaalipaikoilla	Järjestelyt, joiden avulla turvattiin kaikkien äänestäjien terveysturvallisuus (maskien jakaminen äänestyspaikoilla, etäisyyden pitäminen)
	COVID-19 liittyvät erityisjärjestelyt äänestyspaikoilla.	Järjestelyt, joiden avulla koronavirukseen sairastuneet tai altistuneet pystyivät äänestämään vaaleissa esimerkiksi drive-in äänestämisen avulla.
<b>Joustavat äänestysmenetelmät</b>	Ennakoäänestys	Mahdollisuus äänestää äänestyspaikalla ennen vaalipäivää.
	Postiäänestys	Etä-äänestystoimenpide, jonka avulla äänestäjät voivat käyttää äänioikeutensa äänestämällä postitse.
	Liikkuva äänestyspiste	Vaalivirkailijat käyvät äänestäjän luona joko kotona tai muussa erityisessä äänestyspaikassa
	Valtakirjalla äänestäminen	Äänestäjän valtuuttama henkilö äänestää tai lähettää äänestyksen äänestäjän puolesta.

Lähde: mukailten IDEA:n tietokannat.<sup>5</sup>

Erityiset äänestysjärjestelyt liittyvät tässä suoraan koronapandemiasta johtuvaan tarpeeseen huomioida laajemmin terveysturvallisuuteen ja yhdenvertaisuuteen liittyvät näkökulmat vaalijärjestelyissä. Käytännössä on kuitenkin havaittavissa, että käytännössä näillä järjestelyillä on

<sup>5</sup> Tässä erityisten äänestysjärjestelyiden luokittelusta pois lainsäädännölliset koko yhteiskuntaa koskevat yksityiskohdat kuten kokoontumisrajoitukset ja tapahtumien kieltäminen. Vaikka näillä on ollut vaikutusta vaaleihin esimerkiksi äänestyspaikoilla asioivien äänestäjien määrän rajoittamisen kautta, ei näillä ole suoraan yksinomaan kytköstä vaaliosallistumiseen.

pikemminkin mahdollistettu äänestäjälle perinteisten tai joustavien äänestysmenetelmien hyödyntäminen vaaleissa. Esimerkiksi Suomessa Oikeusministeriö ohjeisti kuntia mahdollistamaan koronalle altistuneille ulkoäänestysmahdollisuuden vaalipäivänä, jolloin äänestäjä kykeni äänestämään vaalipäivänä, mutta hieman poikkeuksellisella menettelyllä.

Tällöin koronaan liittyvät erityisjärjestelyt eivät yksinään muodosta omaa äänestysmenetelmää vaan toimivat tavallaan olemassa olevien ohessa. Erityiset äänestysjärjestelyt eivät suoraan vaikutakaan olleen itsessään suoraan joustaviin tai perinteisiin äänestysmenetelmiin verrannollisia äänestämisen keinoja. Kuitenkin näillä on ollut olennainen merkitys vaalien keskeisten periaatteiden turvaamisessa, minkä vuoksi niiden käyttöönotto on osoittanut tarpeen laajentaa olemassa olevien äänestysmenetelmien valikoimaa. Niiden käyttämiseen tulevaisuudessa tuskin on estettä, mikäli kokemukset niiden hyödyntämisestä ovat olleet positiivisia.

Autosta käsin äänestäminen (*engl. drive-in / drive thru voting*) oli yksi kansainvälisesti kiinnostava uusi äänestämisen muoto, jonka avulla pystyttiin mahdollistamaan koronavirukselle altistuneiden ja sairastuneiden äänestäminen. Esimerkiksi Liettuassa lokakuussa 2020 järjestettyjen kansallisten vaalien toisella kierroksella mahdollistettiin drive-in äänestämällä altistuneille ja omaehtoisessa karanteenissa olevien äänestäminen (Asplund ym. 2021). Toisaalta menettelyllä pystyttiin helpottamaan myös koronaviruksen riskiryhmään kuuluvien äänestämistä, jolloin äänioikeuden käyttäminen ei vaatinut kanssakäymistä mahdollisesti ruuhkaisilla äänestyspaikoilla. Kuitenkin drive-in äänestäminen mahdollistettiin useassa maassa lopulta kaikille äänestäjille, koska äänestäjän terveystietojen selvittäminen äänestämisen yhteydessä oli mitä todennäköisimmin ongelmallista muun muassa lainsäädännön näkökulmasta. Esimerkiksi Hollannissa maaliskuussa 2021 järjestetyissä parlamenttivaaleissa drive-in äänestäminen oli mahdollista laajalle joukolle joustavan äänestysmenetelmän keinoin. Vaaleissa drive-in kaistalla pystyi äänestämään autosta tai pyörän selästä käsin. (HS 17.3.2021.)

Tavallaan drive-in äänestämällä ja sen mahdollistamisella oli tiukka side koronapandemian kontekstiin, mutta toisaalta keinona se lopulta toimii erillisenä muista äänestysmenetelmistä. Tästä syystä drive-in äänestäminen voitaisiin luokitella omaksi äänestysmenetelmäkseen, joka olisi omaksuttavissa myös vakituisesti äänestysmenetelmien joukkoon. Kansainvälisen IDEA:n äänestysmenetelmiä koskevassa aineistossa drive-in äänestäminen on tutkimusartikkeleissa luokiteltu pääosin koronapandemiaan liittyvien järjestelyiden alle (esim. Asplund ym. 2021). Kuitenkin nyt kaksi vuotta pandemian alkamisen jälkeen voidaan pohtia, liittyikö lopulta drive-in äänestäminen

kiinteämmin koronapandemiaan vai voisiko menetelmä vakiintua omaksi joustavaksi äänestysmenetelmäksi.

### 3.3.2. Joustavien äänestysmenetelmien mahdollistaminen koronapandemian aikaisissa vaaleissa

Joustavat äänestysmenetelmät ja niiden käyttö koronapandemian aikana puolestaan kertoo laajemmin siitä, hyödynnettiinkö niiden avulla yhdenvertaisempien äänestysmahdollisuuksien toteutumista vaaleissa. Ensin on tarpeellista tarkastella, miten laajasti joustavia äänestysmenetelmiä on Euroopassa käytössä. Taulukkoon 4 on kerätty tiedot joustavista äänestysmenetelmistä maittain. Taulukossa on erikseen merkattu, mikäli äänestysmenetelmä on käytössä kaikille äänestäjille tai ainoastaan rajatulle joukolle. Taulukko on värikoodattu, jotta siitä on erotettavissa maat, joilla on eniten käytössä joustavia äänestysvaihtoehtoja kaikille äänestäjille.

Taulukkoa 4 analysoitaessa on jälleen huomioitavaa, että eri maiden välillä on eroavaisuuksia vaalijärjestelmän mukaan. Lainsäädännöllä voidaan joko mahdollistaa jonkin joustavan äänestysmenetelmän käyttäminen kaikille äänestäjille tai rajatulle joukolle, mikä vaikuttaa olennaisesti äänestysmenetelmien saatavuuteen ja yhdenvertaisuuteen. Taulukosta kuitenkin käy selvästi ilmi, että valtaosassa maista on käytössä useampia joustavan äänestämisen menetelmiä. Suurin osa maista sallii yhden joustavan äänestämisen menetelmän kaikille sekä rajatumminkin jonkin toisen keinon käyttämisen. Yhteensä 11 maassa on kaikille äänestäjille saatavilla vähintään kaksi vaihtoehtoista joustavan äänestämisen keinoa. Taulukossa on Euroopan Unionin jäsenmaiden lisäksi mukana Iso-Britannia, Norja ja Sveitsi, koska nämä voidaan yleisesti hyväksytysti luokitella kulttuurillisesti ja maantieteellisesti Euroopan maiksi. Ainoastaan Kreikassa ja Maltalla ei ole käytössä ainoatakaan joustavaa äänestyskeinoa.

Lisäksi koronapandemian aikana on voitu tilapäisesti laajentaa äänestyskeinojen saavutettavuutta, mikä puolestaan osoittaa halukkuutta helpottaa äänestämistä nimenomaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Taulukosta 4 on kuitenkin havaittavissa, ettei kovin monessa maassa otettu joustavia äänestysmenetelmiä käyttöön nimenomaan koronapandemian johdosta (X). Toisaalta on huomionarvoista, että näistä käyttöön otetuista liki kaikki ulotettiin kaikille äänestäjille mahdollisiksi äänestyskeinoiksi. Tämä kertoo tavoitteesta tarjota äänestyskeinoja yhdenvertaisesti kaikille, sen sijaan, että olisi pyritty rajoittamaan äänestyskeinojen monipuolistamista esimerkiksi haavoittuvimmassa asemassa oleviin äänestäjiin.

	Ennakkoäänestys	Rajattu ennakkoäänestys	Postiäänestys	Rajattu postiäänestys	Postiäänestys ulkomailla asuville	Liikkuva äänestys	Valtakirja
Suomi	x				x	x	
Ruotsi	x				x	x	x
Norja	x				x	x	x
Tanska	x					x	
Viro	x				x	x	
Latvia	x				x	x	
Sveitsi	x		x		x		(x)
Islanti		x	x			x	
Liettua		x			x	x	
Portugali		x			x	x	
Slovenia		x		x	x	x	
Saksa			x		x		
Iso-Britannia			x		x		x
Espanja			x		x		
Puola			(x)	x			x
Irlanti				x	x	x	
Unkari				x	x	x	
Itävalta				x	x	x	
Slovakia					x	x	
Italia					x	x	
Tsekki						x	
Kroatia						x	(x)
Bulgaria						x	
Romania					x	x	
Hollanti	(x)			(x)	x		x
Ranska							x
Belgia					x		x

Taulukko 4. Euroopan maissa käytössä olevat joustavat äänestysmenetelmät

Lähde: koostettu Heinmaa & Kalandadze 2020, IDEA:n tietokannat voting abroad ja special voting arrangements. <sup>6</sup>

Myös joustavien äänestysmenetelmien välillä on merkittäviä eroja sen suhteen, kuinka laajalle joukolla äänestäminen tosiasiallisesti on saatavilla. Koska joustavat äänestysmenetelmät ovat nimenomaan tarkoitettu lisäämään äänestämisen yhdenvertaisuutta, lukeutuu joukkoon menetelmiä, jotka eivät ole lähtökohtaisesti saatavilla koko äänestäjä joukolla. Esimerkiksi valtakirjalla äänestäminen voi olla sallittua vain tietyissä olosuhteissa sekä liikkuvan äänestämisen käytännön

<sup>6</sup> Merkintä (x) kertoo, että menetelmä on otettu käyttöön koronapandemian aikaisissa vaaleissa. Värikoodauksessa mitä tummempi väri, sitä enemmän käytössä joustavia menetelmiä.

keinot voivat olla hyvinkin monipuolisia ja vaihdella maittain. Näistä syistä joustavia äänestysmenetelmiä analysoidaan seuraavaksi tarkemmin äänestysmenetelmittäin maakohtaisten esimerkkien valossa.

### *Ennakkoäänestys*

Ennakkoäänestys on Euroopassa vahvasti pohjoismaalainen joustava äänestyskeino. Eurooppalaisista valtioista vain Suomi, Ruotsi, Norja, Tanska, Viro, Latvia ja Sveitsi sallivat kaikille äänioikeutetuille mahdollisuuden ennakkoäänestykseen. Puolestaan Islanti, Liettua, Portugali ja Slovenia sallivat ennakkoäänestyksen osalle kansalaisista. Kuitenkin kaikista joustavista äänestysmenetelmistä ennakkoäänestys on postiäänestyksen lisäksi ainoa menetelmä, joka on kansainvälisesti sallittavissa kaikille äänestäjille. Taulukosta 4 on kuitenkin havaittavissa, että Euroopassa valtaosa sallii ennakkoäänestyksen vain rajatulle joukolle. Maissa, joissa ennakkoäänestys oli jo keinovalikoimassa, päädyttiin pandemian seurauksena hiomaan ennakkoäänestystä terveysturvallisuuden takamaiseksi. Esimerkiksi Liettussa ennakkoäänestystä pidennettiin kahdella päivällä, minkä lisäksi drive-in äänestämisen käyttöönotto mahdollisti ennakkoon äänestämisen autosta käsin koronavirukselle altistuneille. (Asplund ym. 2021.) Lisäksi ennakkoäänestysaikaa päädyttiin pidentämään esimerkiksi Suomessa, jossa ennakkoäänestys oli vuoden 2021 kuntavaalien aikaan poikkeuksellisesti kaksi viikkoinen.

Ennakkoäänestys otettiin käyttöön koronapandemian vaikutuksesta Hollannissa, jossa äänestäjät pystyivät äänestämään poikkeuksellisesti jo kaksi päivää ennen varsinaista vaalipäivää. Poikkeuksellinen äänestämisaika pidentäminen vaati uusien äänestystilojen käyttöönoton, mikä johti myös autokaista äänestämisen kaltaisten uusien ratkaisujen kokeilemiseen. Ennakkoäänestyspaikat olivat avoinna vaaliviikon maanantaista tiistaihin aamusta kello 7.30 aina ilta klo 21.00 saakka. Lopulta 12 prosenttia äänestäjistä valitsi äänestystavakseen ennakkoäänestämisen ja valtaosa heistä äänesti päiväsaikaan. (Loeber 2022, 7.)

Ennakkoäänestyksen järjestäminen vaatii poliittiselta järjestelmältä ja sen instituutioilta merkittäviä panostuksia toimiviin vaalijärjestelmiin sekä järjestelyihin. Yksittäisen vaalipäivän lisäksi ennakkoäänestys lisää vaalien kustannuksia, mikäli ennakkoäänestyksellä halutaan aidosti helpottaa äänestämistä tarjoamalla äänestysmahdollisuus useamman päivän aikana lähellä mahdollisimman monia äänestäjiä. Heinmaa & Kalandadze (2020, 18) lisäksi korostavat, että äänestäjien ja äänioikeuden rekisteröimiseen vaadittavat toimenpiteet ja toimivien järjestelmien kehittäminen on



vaalijärjestelmistä riippuvaista. Pohjoismaissa on tunnetusti luotettavat ja kansainvälisesti edistyneet kansalaisten rekisterijärjestelmät, jotka ovat mahdollistaneet myös vaalitietojärjestelmien kehittymisen. Rekisterien avulla voidaan luotettavasti myös varmistaa, ettei äänestäjä äänestä useamman kerran. Prosessina puolestaan ennakkoäänestäminen on vaalien periaatteiden turvaamisen näkökulmasta turvallinen, koska äänestäminen tapahtuu vaalivirkailijan läsnä ollessa turvatussa ympäristössä toisin kuin etä-äänestämässä. Ennakkoäänestäminen vaatii siten ihmisten välistä kanssakäymistä ennalta määritellyssä ympäristössä. Tästä syystä voi olla, ettei koronapandemian aikana ennakkoäänestämisen käyttöönottoon turvauduttu maissa, joissa se ei ollut mahdollista aiemmin.

### *Postiäänestys*

Kansainvälisesti toinen keskeinen joustava äänestysmenetelmä on postiäänestäminen. Postiäänestäminen on etä-äänestämisen muoto, joka voi olla käytössä joko ulkomailla asuville kansalaisille tai lisäksi kotimaan sisällä toimivana äänestysmenetelmänä. Valtaosassa Eurooppaa postiäänestäminen ei ole saatavilla oleva äänestysmuoto kaikille kansalaisille vaan oikeuden äänestää postitse voi saada tietyin edellytyksin. Esimerkiksi oleskelu vaalien aikaan ulkomailla tai ikään tai liikkumismahdollisuuksiin perustuva syy voi oikeuttaa postiäänestämisen hyödyntämiseen. Euroopassa postiäänestäminen on kuitenkin sallittu kaikille äänestäjille Saksassa, Iso-Britanniassa, Islannissa, Sveitsissä ja Espanjassa. Rajoitetulle joukolle maan sisäinen postiäänestäminen on mahdollista Irlannissa, Puolassa, Liettuassa, Unkarissa, Itävallassa ja Sloveniassa. Näiden maiden lisäksi postiäänestäminen on sallittua ulkomailla asuville kansalaisille monessa maassa, jossa postiäänestäminen ei ole muutoin mahdollista.

Taulukosta 4 on havaittavissa, että ennakkoäänestys ja postiäänestys vaikuttaa olevan toisilleen vaihtoehtoiset joustavan äänestämisen keinot. Maiden välisessä vertailussa on huomionarvoista, että maissa, jotka sallivat ennakkoäänestyksen kaikille kansalaisille, ei ole puolestaan keinovalikoimassa postiäänestämistä. Ainoa poikkeus tähän on Sveitsi, jossa järjestetään aktiivisesti vaalien ohella kansanäänestyksiä. Sama huomio pätee maihin, jotka sallivat jommankumman joustavan äänestysmuodon rajoitetulle joukolle kansalaisia. Islanti on näistä maista ainoa, jolla on käytössä rajatulle joukolle ennakkoäänestys, jota täydentää kaikille kansalaisille mahdollistettu postiäänestys. Lisäksi postiäänestäminen vaikuttaa olevan vaihtoehto liikkuvan äänestyspisteen käyttämiselle. Tämä toisaalta on looginen huomio, koska molemmat mahdollistavat äänestämisen virallisten äänestyspaikkojen ulkopuolella.

Euroopassa on harvoja maita, joissa postiäänestäminen on mahdollista kaikille äänestäjille. Sveitsissä postiäänestäminen on kuitenkin ollut suosittu äänestysmenetelmä jo ennen koronapandemian aikaisia vaaleja. Vaaleissa ja kansanäänestyksissä valtaosa äänestäjistä äänestää postitse, mikä osoittaa postiäänestämisen vankan paikan sveitsiläisessä vaalijärjestelmässä. Postiäänestämisen lisäksi Sveitsissä voi antaa äänen vaaleissa joko ennakoon tai vaalipäivänä, minkä lisäksi internet äänestämisen mahdollisuutta on tarkasteltu ja edistetty aktiivisesti. Pandemian aikana järjestettiin useammat vaalit ja kansanäänestykset, joiden puitteissa Sveitsissä pohdittiin jopa vaalien käymistä ainoastaan postitse. Kuitenkin näin tiukkaan rajaukseen ei missään vaaleissa päädytty. (Heinmaa & Kalandadze 2020, 12.) Toimintatapa kuitenkin osoittaa, että postiäänestäminen voidaan ottaa kiinteäksi osaksi vaalijärjestelmän äänestyskeinovalikoimaa.

Koronapandemian aikana järjestetyissä vaaleissa postiäänestämisen sallimisesta tai laajentamisesta on olemassa kaksi ajankohtaista esimerkkiä. Hollannissa postiäänestäminen sallittiin maaliskuussa 2021 järjestetyissä parlamenttivaaleissa, joissa mahdollistettiin myös ennakkoäänestys. Hollannissa sallittiin kuitenkin postitse äänestäminen vain rajatulle joukolla, koska äänestyskeinon käyttöönotto kaikille äänestäjille olisi sitonut resursseja ja vaatinut merkittävästi enemmän järjestelyitä. Lopulta postiäänestäminen mahdollistettiin kaikille yli 70-vuotiaille äänestäjille, koska tämän ryhmän koettiin olevan kaikista haavoittuvimmassa asemassa terveysturvallisuuden näkökulmasta. Muiden kansalaisten katsottiin pystyvän äänestämään normaalisti tai ennakkoäänestyksen puitteissa. (Loeber 2022.) Hollannin esimerkki toimii rohkaisevana mallina uusien äänestysmenetelmien omaksumisesta sekä ennakkoäänestämisen että postiäänestämisen kohdalla.

Puolassa puolestaan postiäänestäminen on vaihtelevasti ollut mahdollista 2010-luvulla. Vuonna 2014 Puolassa testattiin postiäänestämisen mahdollisuutta kaikille äänestäjille, mutta vuonna 2018 tämä mahdollisuus rajattiin takaisin ulkomailla asuviin ja kotimaan äänestäjiin, jolla on merkittäviä hankaluuksia tai rajoitteita äänestää vaalipäivänä. Puolassa järjestettiin keväällä 2020 presidentinvaalit. Ennen vaalien ensimmäistä kierrosta postiäänestämistä suunniteltiin jopa ainoaksi äänestysmahdollisuudeksi koronatilanteen ollessa heikoimmillaan. Lopulta postiäänestäminen tuli mahdolliseksi vaalipäivän äänestämisen rinnalle. Kuitenkin koronaviruksen korkean ilmaantuvuuden kaupungeissa tuli pakolliseksi äänestää postitse. Vaalien jälkeen postiäänestäminen edelleen mahdollista yli 60-vuotiaille ja mahdollisessa karanteenissa tai eristyksissä oleville äänestäjille. (Heinmaa & Kalandadze 2020, 12–13.) Puolan esimerkki osoittaa, että postiäänestämisen

laajentaminen on voinut toimia muiden äänestysmenetelmien rinnalla. Vaalien sijoittuminen pandemian alkupuolelle kertoo tarpeesta kehittää äänestämisen keinoja. Tällöin äänestysmenetelmän laajentaminen on voitu mahdollistaa matalammalla kynnyksellä kuin kokonaan uuden äänestyskeinon käyttöönotto.

Sekä Hollannissa että Puolassa postiäänestämisen nopea käyttöönotto tai laajentaminen aiheutti erilaisia haasteita. Näihin haasteisiin lukeutui äänestäjien ja järjestäjien kouluttamisen tarve sekä postilaitoksen toimintaan liittyvät huomiot. Äänestäjien tietoisuus oikeaoppisesta postiäänestämisestä on tärkeää äänten hyväksymisen kannalta. Postiäänestyksessä äänestäjällä on vastuu äänestyslipukkeen ja äänestyskortin täyttämistä ohjeiden ja lain mukaisesti, laittamisesta oikeisiin vaalikuoriin sekä toimittamisesta ajoissa viranomaiselle. Pahimmassa tapauksessa puutteelliset ohjeet tai ohjeiden vaillinainen noudattaminen saattavat siten johtaa äänten mitätöimiseen. Hollannissa postiäänänten hyväksyttävyyssperusteita päädyttiin tarkastelemaan uudestaan, kun huomattiin, että useissa postitse tulleissa kirjekuorissa äänestyslipuke ja äänestyskortti oli vastoin ohjeita samassa vaalikuoreessa. Säädetyn vaalilain mukaan samassa vaalikuoreessa toimitetut äänestyslipukkeet ja äänestyskortit tulisi hylätä. Korkein oikeus päätyi kuitenkin linjaamaan, että lakia voidaan tulkita siten, että äänen hyväksymiseen riittää toimitettu ja täytetty äänestyskortti ja äänestyslipuke. (Loeber 2020, 7.)

Vastaavasti postin toiminnan turvaaminen on olennaista, jotta äänet saapuvat perille ajoissa äänten laskentaan. Puolassa lopulta vaaliviranomaiset päätyivät toimittamaan vaalilippuja äänestäjille ja takaisin (Heinmaa & Kalandadze 2020, 13). Myös Euroopan ulkopuolella Yhdysvalloissa postiäänestämisen suosiota vuoden 2020 presidentinvaaleissa ei ollut ennakoitu tarpeeksi postilaitoksen toiminnan turvaamisen näkökulmasta. Tästä johtuen myöhässä saapuneita postiäänäniä käsiteltiin osavaltioissa vielä kuukausia vaalien toimittamisen jälkeen. (Laanela 2021, 3). Postiäänestämisessä on vaalien periaatteiden näkökulmasta keskeistä äänestäjien luottamus instituutioihin, mutta yhtä lailla edellä mainitut kansalaisten tietämys ja postilaitoksen toimivuuden turvaaminen.

### *Liikkuva äänestyspiste*

Äänestyspaikalla äänestämisen tai postitse etänä äänestämisen lisäksi äänestysmahdollisuuksia voidaan laajentaa tuomalla äänestys äänestäjän luokse. Taulukosta 4 on havaittavissa, että käytetyin joustavan äänestämisen keino on nimenomaan tämän kaltainen liikkuva äänestyspiste -ratkaisu, joka

on käytössä yhteensä 19 valtiossa. On kuitenkin huomioitava, ettei yhdessäkään valtiossa mahdollisteta tätä äänestystapaa aidosti kaikille äänestäjille vaan äänestysmenetelmä on saatavilla vain rajoitetulle joukolle. Tämä äänestyskeino pitääkin sisällään monipuolisimmin erilaisia äänestämisen järjestelyn vaihtoehtoja. Liikkuva äänestyspiste huomioi erityisellä tavalla yhdenvertaisten äänestysmahdollisuuksien toteutumisen, koska se on tarkoitettu erityisesti niiden äänestämisen mahdollistamiseen, joilla ei ole tosiasiallisesti mahdollisuuksia liikkua äänestyspaikalle.

Heinmaa & Kalandadze (2020) mukaan on olemassa kolme pääsääntöistä tapaa järjestää liikkuvaa äänestämistä Euroopassa. Ensinnä, vaalivirkailijat voivat tehdä ennalta sovittuja vierailuja alueen asuntoihin ja sairaaloihin antaakseen asukkaille mahdollisuuden äänestää. Toiseksi vaalilainsäädäntö voi mahdollistaa, että vaalihenkilöstö tuo äänestysmateriaalia äänestäjille äänestyskeskuksen ulkopuolella. Kolmanneksi vaalivirkailijat voivat vieraila ja toimittaa äänestyksiä syrjäisillä paikkakunnilla, joissa väestö on liian liikkuvaa tai hajallaan tai etäisyydet ovat liian suuret normaalien äänestyspaikkojen toimimiseen. (Mt, 23-24.) Vaalivirkailijoiden liikkuminen äänestäjän luokse äänestämisen suorittamiseksi vaatii ennakointia ja ennalta rekisteröimistä, mutta vastaavasti äänestäjän ääni tulee kerättyä vaalien periaatteita noudattaen. Keskeistä on äänestämisen järjestäminen niin, että vaalisalaisuus ja vapaus valita ketä äänestää voidaan turvata. Luottamus kulkevien vaalivirkailijoiden toimintaan on tärkeää esimerkiksi äänestyksen ottamisessa äänestäjän kotona, jotta äänestäminen suoritetaan äänestäjän oikeuksia kunnioittaen. Lisäksi on oltava järjestelmät, jotka eivät mahdollista äänestämisen suorittamista useammin kuin yhden kerran.

Vakiintuneita liikkuvan äänestyspisteen kaltaisia äänestyskeinoja on käytössä esimerkiksi Suomessa, jossa koti- ja laitosaänestäminen mahdollistavat äänestyksen järjestämisen lähellä äänestäjää. Laitosaänestyksen avulla turvataan äänestäminen sairaaloissa, ympärivuorokautista hoitoa tarjoavissa laitoksissa, sairaaloissa sekä vanhain- että vammaistenhoitoyksiköissä. Laitosaänestyksessä vaalitoimikunta tulee toimittamaan äänestyksen ennalta tiedotettuna ajankohtana. Kotiäänestyksen puolestaan voi tilata henkilö, jolla on kohtuuttomia hankaluuksia käydä äänestämässä varsinaisella äänestyspaikalla äänestysaikana. (Vaalilaki 714/1998)

Suomessa koronapandemian aikana kotiäänestyksen mahdollisuutta täydennettiin siten, että kotiäänestyksen pystyi tilaamaan myös erityksissä tai karanteenissa oleva henkilö. Myös Latviassa tehtiin vastaava ratkaisu, jolla turvattiin kaikkien äänioikeutettujen mahdollisuudet äänestää. Karanteenissa tai eristyksissä olevan äänestäjän tulisi toimittaa kirjallinen hakemus, jonka perusteella

vaalipäivänä toimitettiin äänestys äänestäjän luona. Myös Kroatiassa ja Itävallassa karanteenissa oleva koronapositiivinen äänestäjä pystyi äänestämään. (Heinmaa & Kalandadze 2020, 25, 28.)

### *Valtakirjalla äänestäminen*

Valtakirjalla äänestäminen on puolestaan suhteellisen harvinaista, koska sen voidaan nähdä poikkeavan vaalien toimittamisen ja demokratian periaatteista joustavista äänestysmenetelmistä eniten. Äänestäjä voi valtakirjalla valtuuttaa äänestäjän käyttämään äänioikeuden tämän puolesta, jolloin tehdään poikkeus vaalisalaisuuden noudattamiseen. Kuitenkin valtakirjalla äänestäminen on tarkoin rajoitettu tilanteisiin, joissa se on tarpeellista äänioikeuden käyttämisen kannalta. Käytännössä tämä tarkoittaa ennalta haettavaa oikeutta. Sairaus, korkea ikä tai työstä johtuvat esteet voivat oikeuttaa äänestämisoikeuden siirtämiseen valtakirjalla. Esimerkiksi Ruotsissa henkilöt, jotka eivät terveydellisten syiden, vanhuuden, sijainnin syrjäisen sijainnin tai vangitsemisen vuoksi pääse henkilökohtaisesti äänestyspaikkaan, voivat olla oikeutettuja. Puolestaan Ranskassa ja Iso-Britanniassa näiden lisäksi työesteet tai tilapäinen oleskelu ulkomailla antavat myös oikeuden hakea valtakirjalla äänestämistä. (Heinmaa 2020.)

Taulukosta 4 havaitaan, että valtakirja äänestämisen sallivia maita on Euroopassa yhteensä yhdeksän. Esimerkiksi Ranskassa valtakirjalla äänestäminen on ainoa käytössä oleva joustava äänestysmenetelmä. Näistä maista Sveitsissä ja Kroatiassa äänestäminen otettiin käyttöön koronapandemian aikaisena toimenä mahdollistamaan eristyksissä olevien äänestysmahdollisuudet. Valtakirjalla äänestämisen salliminen vaikuttikin toimineen vaihtoehtoisena posti- tai liikkuvan äänestyspisteen käyttöönottamiselle altistuneiden ja karanteenissa olevien äänestämisen turvaamiseksi. (Asplund ym. 2021.)

### *Äänestämisen tulevaisuuden kehityskulkujen pohdinta Euroopassa*

Internetin avulla äänestäminen on vielä harvinaista, mutta sillä on teknologiaan nojaavassa nyky-yhteiskunnassa luonteva tulevaisuuspolku. Tällä hetkellä vain Viro sallii internetin avulla äänestämisen kaikille äänestäjille. Joillekin äänestäjille mahdollisuus voidaan tarjota esimerkiksi Ranskassa, minkä lisäksi Sveitsissä ja Hollannissa asiaa pyritään edistämään aktiivisesti. Liettuassa lainsäädännöllä pyrittiin saamaan internetin kautta äänestäminen mahdolliseksi nopealla aikataululla koronapandemian aikana kansallisiin vaaleihin 2020. Järjestelmän käyttöön ottaminen sekä

testaaminen olivat kuitenkin alkutekijöissä, minkä vuoksi toistaiseksi Liettuassa käytiin vaalit tutuilla äänestysmenetelmillä. (Asplund ym. 2021.)

Euroopassa äänestysmenetelmiä hyödynnetään laajalla skaalalla. Lopulta koronapandemian vuoksi uusia keinoja otettiin käyttöön kuitenkin maltillisesti. Hollannissa uusia keinoja hyödynnettiin laajinten, mutta keinojen hyödyntäminen ei sujunut ongelmitta. Vaalien varmuus ja luotettavuus ovat luontaisimpia sijaiskärsijöitä etä-äänestämässä. Lisäksi vain harvassa maassa hyödynnettiin mahdollisuutta laajentaa olemassa olevia keinoja kaikille äänestäjille. Tämä voi mahdollisesti kertoa vaaleihin käytössä olevista resursseista, mikä on olennainen osa kehittämistyötä. Lisäksi on olennaista huomauttaa, ettei äänestyskeinojen kehittämisellä voida paikata vaalijärjestelmän vikoja. Mikäli vaalien luotettavuudessa on aukkoja, eivät nämä katoa uusilla äänestyskeinoilla. Poikkeuksellisissa tilanteissa maltillisuus kehittämistyössä on mitä todennäköisimmin ollut luonnollinen ratkaisu. Ei voi kuitenkaan sulkea pois mahdollisuutta sille, että koronapandemia olisi istuttanut mahdollisuuden esimerkiksi etä-äänestämisen kehittämiselle yhteiskunnissa, joissa etätyöskentely otti suuren harppauksen.

## 4. SUOMEN KUNTAVAALIT VUONNA 2021

### 4.1. Koronapandemia ja Suomen kuntavaalien 2021 erityispiirteet

Suomessa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa julisti voimaan maaliskuussa 2020 poikkeusolot ensimmäistä kertaa toisen maailmansodan jälkeen. Tarkemmin poikkeusoloista säädetään valmiuslaissa (1552/2011), jossa määrätään poikkeusolojen toteamisesta sekä niiden aikaisista viranomaisten toimivaltuuksista. Koronapandemia luokiteltiin poikkeusolojen myöntämisen myötä valmiuslain 3 §:n 5 kohdassa säädettäväksi vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavaksi hyvin laajalle levinneeksi vaaralliseksi tartuntataudiksi. Suomi oli koronapandemian aikana poikkeusoloissa yhteensä kahtena ajanjaksona sekä keväällä 2020 (16.3.–16.6.2020) että keväällä 2021 (1.3.–27.4.2021). Keväällä 2020 poikkeusolojen julistaminen johti laajempaan yhteiskunnan sulkutilaan, jonka aikana suljettiin palveluiden, koulujen ja työpaikkojen ovien lisäksi Uudenmaan maankunnan raja. Koronapandemian aiheuttama epävarmuus heijastui siten laajalle yhteiskuntaan, ja etätyö – sekä opiskelu tulivat tutuiksi koko Suomessa kevästä 2020 lähtien.

Keväälle 2021 ajoittuneet kuntavaalit näyttäytyivät kaukaisena pandemian rantauduttua Suomeen keväällä 2020. Kesällä 2020 oikeusministeri Anna-Maja Henriksson kommentoi Uutissuomalaisen haastattelussa, että kynnyks kuntavaalien siirtämiselle on korkea. Hän korosti koronavarautumisen tarpeellisuutta, ja kertoi oikeusministeriön selvittävän mahdollisuuksia koti- ja laitosäänestämisen laajentamiselle sekä ennakoäänestysajan pidentämiselle. Verkossa tapahtuvaa sähköistä äänestämistä ei aiottu alun perinkään selvittää. (Uutissuomalainen 9.7.2020). Suomessa nähtiin olevan vahva luotto vaalijärjestelmän kyvykkyyteen tarvittaessa vastata poikkeukselliseen tilanteeseen. Tarvetta aloittaa uusien lailla säädettävien äänestyskeinojen valmistelu ei nähty, mikä kertoo korkeasta kynnyksestä uudistaa vaalijärjestelmän keinovalikoimaa.

Keskustelu kääntyi pian koskemaan lähinnä vaalien siirtämisen kysymyksiä. Eduskuntapuolueiden puoluesihteeireistä ja asiantuntijoista koostuva parlamentaarinen vaalityöryhmä kommentoi niin ikään 26.8.2020, ettei oikeusministeriön ryhmälle toimittamassa kartoituksessa nähty tarvetta vaalien siirtämiselle. Koronapandemian suunnan nähtiin mitä todennäköisimmin laantuvan vielä noin kahdeksan kuukautta ennen suunniteltuja huhtikuussa 2021 käytäviä kuntavaaleja. (Demokraatti 26.8.2020.) Lokakuussa vaalijohtaja Arto Jääskeläinen kommentoi Helsingin Sanomille, että vaalit järjestetään ajallaan ja niitä varten varaudutaan käsidesein ja turvavälein. Hän kommentoi myös, että mallia otetaan muista Euroopan maista, joissa koronapandemian aikana vaalit on järjestetty

onnistuneesti eikä tarvetta kirjeäänestämisen laajentamiselle tai ennakkoäänestämisen pidentämiselle ole. (HS 2.10.2020.)

Marraskuussa 2020 koronatilanteen heikentymisen myötä Jääskeläinen kertoi vaalien siirtämisen olevan edelleen epätodennäköistä, mutta tarvittaessa siihen voidaan lakimuutoksella ja eduskunnan hyväksynnällä ryhtyä. Kuitenkin vaalien järjestelyiden ollessa pitkällä siirtäminen näytti jo tuolloin hankalalta. (Kuntalehti 25.11.2020.) Uutisointi ja oikeusministeriön julkiset puheenvuorot kuntavaalien järjestelyihin liittyen vuoden 2020 aikana ei antanut osviittaa sille, että kuntavaalien järjestämiseksi olisi suunniteltu uudistuksia vaalien järjestämiseksi. Kuitenkin uusien äänestysmenetelmien käyttöönotto tai lainsäädännön muuttaminen olemassa olevien äänestyskeinojen laajentamiseksi olisi vaatinut tahtotilaa hyvissä ajoin näiden toteuttamiseksi. Vaikka ministeriössä olisi ollut suunnitelmissa tai selvityksessä mahdollisuudet ottaa käyttöön esimerkiksi kirjeäänestämisen laajentaminen kotimaassa asuville, ei tätä viestiä välitetty julkisissa puheenvuoroissa.

Tammikuussa koronatilanne ei ollut kehittynyt positiivisempaan suuntaan, mutta keskustelua vaalien siirrosta käytiin yhä kiivaammin. Kuitenkin poliittinen tahto oli pitää vaalit ajallaan, ja keskeisenä murheena oli lähinnä poliitikkojen ja kansalaisten välisten kohtaamisten puute etänä tapahtuvan vaalikampanjoinnin vuoksi. (HS 22.1.2021.) Vaalien järjestäminen ajallaan näytti vielä helmikuussa varsin todennäköiseltä. Keskustelussa nousi kuitenkin esiin uutena teemana aiempaa vahvemmin koronatartunnan vuoksi eristyksissä olevien kansalaisten äänestysmahdollisuudet. Vastaavasti karanteenissa oleville koronalle altistuneille oli tässä vaiheessa jo mahdollistettu kotiäänestäminen ennakoilmoittautumisen perusteella. Eristyksessä olevien äänestäneiden tapauksessa oikeusministeri Anna-Maja Henriksson kommentoi haasteena olevan se, miten voidaan äänestystilanteessa saman aikaisesti turvata vaalivirkailijan turvallisuus. (HS 5.2.2021.)

Lisäksi vaalien järjestäjätahojen huolenaiheena oli vaalitoimitsijoiden riittävyys tilanteessa, jossa tartunnat aiheuttavat entistä enemmän sairauspoissaoloja ja altistumisia. Myös mahdollinen sairastumisen pelko herätti keskustelua erityisesti kotiäänestystä toimittamaan nimettyjen vaalitoimitsijoiden parissa (HS 17.2.2021.) Vuoden 2021 ensimmäisten kuukausien aikana ikään kuin haluttiin vielä uskoa vaalien järjestämiseen, koska samanaikaisesti kunnissa vaalien organisointi oli pitkällä. Vaikutti siltä, että edelleen toivottiin käsidesien ja turvavälien olevan riittäviä keinoja, koska muita keinoja ei ollut suunniteltu huhtikuun vaalien turvaamiseksi.



Lopulta kuntavaaleja päätettiin siirtää ja tästä annettiin virallisesti hallituksen esitys eduskunnalle 11.3.2021. Vaalien siirrosta pyrittiin päättämään parlamentaarisesti, koska kyseessä oli merkittävä päätös suomalaisessa vaalien historiassa. Vaalien siirtäminen vain kuukautta ennen vaalipäivää oli poikkeuksellista, joten siirtämiseen vaadittiin painavat perusteet. Lopullisesti siirtoon uutisoitiin vaikuttaneen THL:n antamat koronatartuntojen vakavat skenaariot, joiden mukaan huhtikuussa kuntavaalien aikaan koettaisiin Suomessa koronatartunnoissa korkein piikki koko pandemian aikana. (HS 6.3.2021.) Vaalien siirtämistä perusteltiin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä (HE 33/2021 vp) äänestyshalukkuuden ja tartunnan pelon ristiriidalla.

*”Koronavirustilanteen seurauksena on mahdollista, että jotkut äänestäjät jättäisivät saapumatta äänestyspaikalle tartunnan pelossa. Myös on mahdollista, että jotkut äänestäjät, erityisesti iäkkäimmät äänestäjät, eivät aikoisi virustartunnan pelossa äänestää vaaleissa. Riskinä on siis se, että äänestysaktiivisuus jää selvästi tavanomaista alhaisemmaksi, jolloin äänioikeutettujen todellinen tahtotila jää selvittämättä ja vaalien legitimitetti heikkenee.” (HE 33/2021 vp)*

Toinen keskeinen perustelu lopulta liittyi siihen, ettei eristykseen määrätyille henkilöille ollut löydetty mahdollista turvallista äänestystapaa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen skenaariot tartuntamääristä sekä eristyksissä että karanteenissa olevien lukumääristä huhtikuun osalta olivat korkeat. Tästä syystä koronan vuoksi äänestämättä jättävien lukumäärä olisi arvioiden mukaan luonut erityisen riskin demokratian ja äänioikeuden toteutumiselle. Lisäksi tartuntariskien nousua äänestystilanteissa ei voitu sulkea pois, vaikka äänestyspaikkojen terveysturvallisuudesta olisi huolehdittu suunnitellusti.

*”Tartuntatautilääkärin päätöksellä tartuntatautilain (1227/2016) 63 §:ssä tarkoitettuun eristykseen kotiinsa määrätyt henkilöt eivät käytännössä voisi käyttää äänioikeuttaan, koska he eivät saa poistua kodistaan eivätkä tavata muita ihmisiä. THL:n näkemyksen mukaan heille ei ollut löydettävissä terveysturvallista tapaa äänestää. Eristetyt eivät tosin aiemmissakaan vaaleissa ole voineet äänestää, mutta näissä vaaleissa heidän lukumääränsä on aiempaa suurempi.--.” (HE 33/2021 vp)*

*”-- että huolimatta vaaleihin suunnitelluista turvallisuustoimenpiteistä ja huolimatta siitä, että on mahdollista, että jo tehdyillä ja tulevilla rajoitustoimilla kyetään hidastaan epidemiaa, vuoden 2021 kuntavaalien toimittaminen säännönmukaisessa aikataulussaan (vaalipäivä 18.4. ja ennakoäänestys 7.-13.4.) äänioikeutettujen, vaalivirkailijoiden ja ehdokkaiden terveys turvaten olisi näissä olosuhteissa käytännössä hyvin epävarmaa. Lisäksi riskiä siitä, että tauti leviää edelleen äänestystilanteista johtuen, ei voida täysin poissulkea.” (HE 33/2021 vp)*

Hallituksen esityksestä koskien kuntavaalien 2021 siirtoa käytiin eduskunnassa lähetekeskustelu 16.3.2021 ja esityksen käsittelykeskustelu 23.3.2021. Eduskuntakeskusteluissa korostui eduskunnan oppositio-hallitus-asetelma oletetulla tavalla. Oppositio puolueiden näkemysten mukaisesti hallitus yhdessä oikeusministeriön kanssa olivat joko toimineet siirron suhteen liian myöhään tai tehneet siirron tarpeettomasti. Lisäksi puheenvuoroissa opposition edustajat nostivat esiin toimenpiteitä, joita vaalien järjestämiseksi ajallaan olisi voitu tehdä. Hallituksen esityksen jälkeisessä lähetekeskustelussa ja esityksen ensimmäisessä käsittelyssä nostettiin esiin vaalien kehittämiseen ja äänestysmenetelmiin liittyviä näkökulmia muun muassa seuraavissa puheenvuoroissa:

*”--Jo syksyllä kokoomus esitti puoluesihteerien työryhmässä toimenpiteitä, joilla vaaleihin tulisi varautua. Esitimme lukuisia toimia, muun muassa postiäänestyksen käyttöä kotimaassa, vaalipäivien lisäämistä, ennakoäänestysajan pidentämistä, eristyksissä olevan mahdollisuutta äänestää kotipihallaan vaalipäivänä ja paljon muita ehdotuksia. Kokoomus luotti siihen, että hallitus ottaa uhkan ja ehdotukset tosissaan ja alkaa hyvissä ajoin valmistella kuntavaalien turvallista järjestämistä. --”*

Jukka Kopra (kok)

16.3.2021

*”--Mutta nyt, kun me katsomme, mitä Suomessa on tehty, niin ei tämä kyllä oikeastaan paljon luottamusta herätä. Itse olen hyvin pettynyt siihen, että esimerkiksi ulkotilojen käyttöönotto, drive-in-mahdollisuus, ennakoäänestysajan pidentäminen hyvissä ajoin ja tämältyypiset toimet ovat jääneet täysin hyödyntämättä. --”*

Pia Kauma (kok)

23.3.2021

*”--Aivan selvää on se, että me olemme tottuneita siihen, että äänestetään kynällä ja paperilla, ja niin ollaan tehty vuosikymmeniä Suomessa, ihan alusta pitäen, koska se on se turvallisinta tapa äänestää. Nettiäänestyksestä on tehty erilaisia selvityksiä. Parlamentaarisesti on todettu, että riskit siihen menemisessä olisivat liian suuret. Hyvät kollegat ja edustajat, katson, että meillä kaikilla on nyt syytä miettiä, mikä on se turvallinen tapa äänestää tulevaisuudessa, jos tällainen tilanne tulee eteen, ja se työ meidän pitää aloittaa. Ei oikeusministeriöllä ole tähän ratkaisua, se on parlamentaarisesti tehtävä. --”*

Anna-Maja Henriksson (rkp) 16.3.2021

Puheenvuoroissa nostettiin myös havaintoja kansainvälisesti onnistuneista vaalijärjestelyistä, joista olisi voitu ottaa mallia myös Suomessa. Keskustelussa nostettiin esiin lisäksi kansainvälisesti järjestetyissä vaaleissa tehdyt poikkeukselliset ratkaisut. Erityisesti Hollannin parlamenttivaalit herätti keskustelua eduskunnan salissa. Kyseiset vaalit olivat saaneet myös suomalaisessa mediassa huomioita, kun Helsingin Sanomat (17.3.2021) uutisoivat vaalien poikkeuksellisista äänestysmenetelmistä otsikolla ”Hollannin korona-vaaleissa ajetaan polku-pyörällä koppiin tai äänestetään auton suojista: HS tutustui ”suureen ihmiskokeeseen” paikan päällä”.

*”Arvoisa rouva puhemies! Hallitus on perustellut vaalien siirtoa terveysturvallisuudella ja sillä, että äänestysvilkkaus laskee. Tosiasiassa kuitenkin kuluneiden 12 kuukauden aikana on järjestetty 105 vaalit ajallaan. International IDEA -järjestön selvityksen mukaan noin kolmasosassa järjestetyistä vaaleista äänestysvilkkaus oli keskiarvoa korkeampi — eli kolmasosassa oli jopa korkeampi se vilkkaus. --”*

Mika Niikko (ps) 16.3.2021

*”--Hollannissa äänestetään parhaillaan, ja siellä on tässä tilanteessa otettu käyttöön muun muassa postiäänestys yli 70-vuotiaille ja autokaistat, joilla pystyy autosta äänestämään. Ehkä tämän tyyppiset ratkaisut toimisivat myös normaalioloissa meilläkin. Niitä kannattaa ehdottomasti selvittää, sillä tällaisten kynnyksen madaltaminen äänestämiseen on hyvä ja tärkeä ja palvelee demokratiaa. --”*

Pekka Aittakumpu (kesk) 16.3.2021

*” --Hollannin parlamenttivaaleissa nähdyt innovaatiot toimisivat myös meillä Suomessa. Drive-in-äänestys näytti uutisten mukaan sujuvan mallikkaasti myös polkupyörällä. -- Valtioneuvoston on syytä selvittää kirjeäänestyksen soveltamisalan laajentamista esimerkiksi nyt käsillä olevan kaltaisiin tilanteisiin. Kotimaan kirjeäänestys on varmasti kevyempi toteuttaa kuin asianmukaisen suojavarusteiden pukemisen ja riisumisen opettaminen tuhansille vaalivirkailijoille kotiäänestystä varten. Meillä on jo liikkuvat koronatestausyksiköt, valmius rokotebusseihin, joten myös äänestysauto karanteenissa olevia varten lienee mahdollinen. --”*

Mirka Soinikoski (vihr) 23.3.2021

Kuntavaalien siirtämisestä annetussa hallituksen esityksen perusteluissa korostui terveysturvallisuus sekä vaaliosallistumisen hankaluus, joita korostettiin myös eduskuntakeskusteluissa. Kuitenkin päätös siirtää kuntavaaleja oli keväällä 2021 poikkeuksellinen verrattuna kehitykseen muualla Euroopassa, kuten edellisen luvun kansainvälisessä vertailussa todettiin. Vaalien siirtäminen oli vertailun mukaan yleisimmillään pandemian alussa keväällä 2020, kun taas vuonna 2021 siirrettiin enää muutamat vaalit Euroopassa. Vaalien siirtämisen korkeaa kynnystä perusteltiin myös Venetsian komission linjauksissa (2021), minkä lisäksi yhteiskunnissa pakonkin sanelemana opittiin elämään pandemian keskellä. Suomen kuntavaalien osalta vaikutti siltä, että koronatilanne pääsi yllättämään oikeusministeriön vaalien valmistelijat. Äänestämistä helpottavia keinoja tuotiin tietoisuuteen ja lainsäädäntöön vasta kuntavaalien siirtopäätöksen yhteydessä. Vaalien siirron ohessa säädettiin poikkeuksellisesti kaksi viikkoisesta ennakoäänestyksestä ajalle 26.5.-8.6.2021, minkä lisäksi ennen vaaleja mahdollistettiin eristyksissä olevien äänestäminen kotiäänestyksen puitteissa.

Vaalien siirtäminen lähellä vaalipäivää herätti näkemyksiä siitä, millaisia mahdollisuuksia äänestysmenetelmien kehittämisen kannalta olisi voinut olla käytettävissä vaalien siirtämisen sijaan. Hanna Wass ym (2021) nostivat esiin tuoreeltaan kesäkuun kuntavaalien 2021 jälkeen julkaistussa tutkimusartikkelissa, että kuntavaalien siirto korostaa tietynlaista paradoksia Suomen

vaalilainsäädännössä: varovaisuus uusien äänestämistä helpottavien menetelmien käyttöönotossa on johtanut äänestämisen joustavuuden heikkenemiseen kriisitilanteissa. Tämä oli havaittavissa selvästi ennen päätöstä vaalien siirtämisestä myös vaaleja koskevassa uutisoinnissa. James (2021) mukaan vaalien järjestämiseen liittyi pandemian aikana tarve muuttaa totuttuja toimintatapoja, mikä puolestaan edellytti varautumista ja vaalijärjestelmältä lainsäädännöllistä ketteryyttä.

Tästä syystä koronapandemian aikana syntyi samanaikaisesti sekä mahdollisuus että vaatimus kokeilla uusia keinoja ja oppia myös muilta (James 2021, 65). Vaatimukset terveysturvallisesta äänestyspaikasta sisälsivät tarpeen huolehtia niin äänestyspaikan väljyydestä turvavälien säilyttämiseksi kuin myös ilmanvaihdosta. Vaikka päätös siirtää kuntavaaleja tehtiin viime metreillä ja merkittävät uudistukset äänestysmenetelmiin jäivät tekemättä, tarjottiin äänestäjille lopulta enemmän aikaa äänioikeuden käyttämiseen ja mahdollisuus äänestää myös tartunnasta huolimatta. Lisäksi kunnille syntyi mahdollisuus kokeilla uusia äänestysinnovaatioita poikkeuksellisesti kesäaikaan sijoituvissa vaaleissa. Lopulta eduskunnan puheenvuoroissa maalaillut drive-in äänestykset tulivat osaksi myös kuntavaalien äänestysmahdollisuuksia. Seuraavassa luvussa analysoidaan tarkemmin näitä kuntien hyödyntämiä uusia äänestysjärjestelyitä. Lisäksi tarkastellaan, miten järjestelyt koettiin kunnissa järjestäjien ja äänestäjien osalta.

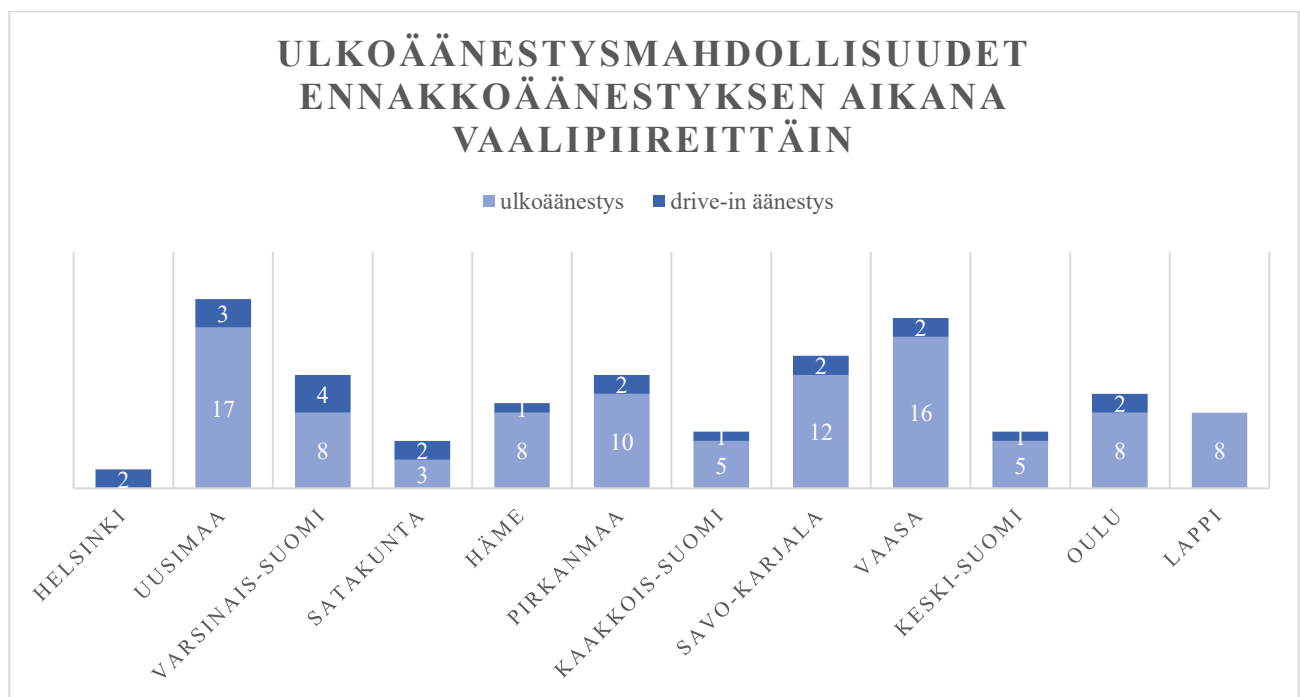
## 4.2. Ulkoäänestys uutena äänestysjärjestelynä kuntavaaleissa 2021

Vaalilain (714/1998) 4 §:n mukaisesti ennakoäänestyksen ja vaalipäivän äänestyksen järjestämisestä kotimaassa vastaa kunta. Vaalipäivän siirtyminen 13.6.2021 toi kunnille lisäaikaa kuntavaalien järjestelyiden toteuttamiseen ja vaaleihin valmistautumiselle. Poikkeuksellinen ennakoäänestysajan pidentäminen ja kotiäänestyksen järjestäminen karanteenissa tai eristyksissä oleville kuntalaisille koskivat kaikkia kuntia. Ennakoäänestyspaikoista säädetään vaalilain 9 §:ssä, jonka mukaan ennakoäänestyspaikoista päättää kunnanhallitus, ja joita tulee olla pääsääntöisesti jokaisessa kunnassa vähintään yksi. Laki jättää kunnille harkinnanvaraa äänestyspaikkojen päättämisessä, mutta vaalijärjestelyissä ja äänestyspaikoilla luonnollisesti tulee huomioida lain lisäksi vaalien toimittamisen periaatteiden toteutuminen.

Oikeusministeriö ja kuntaliitto teettivät kuntavaalien alla ohjeistuksen, joka sisälsi vinkkejä ulkoäänestyksen järjestämiselle. Vinkeissä otettiin huomioon lainsäädännön ja vaalien toimittamisen periaatteiden lisäksi äänestyspaikan käytännön järjestelyt. Ohjeistus tarjosi konkreettisia ideoita

äänestämisen järjestelyihin, mikä saattoi madaltaa kynnystä kokeilla ulkoäänestys tai drive-in äänestystoimia. Ohjeistuksessa myös kannustettiin kuntia yhdessä järjestämään alueellisesti ulko- tai drive-in äänestyspisteitä, jotta äänestäjillä olisi ennakoäänestyksen aikana mahdollisimman laajat äänestysmahdollisuudet ennakoäänestyksen aikana. (Oikeusministeriö & Kuntaliitto 31.3.2021.) Oikeusministeriöstä ja Kuntaliitosta kommentoitiin noin kaksi kuukautta ennen vaaleja, että nämä uudet äänestysilmiöt mahdollistavat täydentävät äänestyskeinovalikoimaa ja saattavat jäädä osaksi myös tulevaisuuden vaaleja. Lisäksi uusien äänestystapojen toivottiin näkyvän äänestysinnostuksessa positiivisesti. (Ilta-Sanomat 15.4.2021.)

Kunnat ilmoittivat äänestyspaikkatietojen ohella tiedot ulkoäänestyspaikoista kuntavaaleissa, jotka löytyivät kuntalaisille koostetusti vaalit.fi-sivustolta. Tiedot olivat luettavissa sivustolla erikseen ladattavista tiedostoista listauksina vaalipiireittäin, ja näiden löytäminen vaati äänestäjältä jonkin verran ylimääräistä vaivannäköä. Kuvioon 1 on koostettu yhteenveto kuntien oikeusministeriölle ilmoittamista tiedoista koskien ulkoäänestysmahdollisuuksista kuntavaaleissa 2021. Taulukosta käy ilmi, kuinka laajasti ulkoäänestysmahdollisuuksia otettiin Suomessa käyttöön. Lisäksi osa ulkoäänestyspaikoista oli drive-in äänestysmahdollisuuksia, jolloin äänestys hoidettiin täysin autosta käsin. Molemmissa tavoissa tuli huomioida vaalilain toteutuminen, mikä tarkoitti huolellisuutta äänestämisen järjestelyiden osalta muun muassa vaalisalaisuuden turvaamiseksi.



Kuvio 1. Ulkoäänestysmahdollisuudet ennakoäänestyksen aikana vaalipiireittäin

Lähde: koostettu yhteenvedona tiedoista, jotka kerätty Oikeusministeriö 2021, ulkoäänestyspaikat ennakkoäänestyksessä (saatavilla <<https://vaalit.fi/ulkoaanestyspaikat-ennakkoaanestyksessa>>)

Kuviosta 1 käy ilmi, että oikeusministeriön kannustukseen levittää ulkoäänestyspaikkoja jokaiseen vaalipiiriin tartuttiin kunnissa. Ennakkoäänestyksen aikainen ulkoäänestys mahdollisuus oli ilmoitettu yhteensä 89 kunnassa, minkä lisäksi kunnat saattoivat tarjota äänestystä ulkona vaalipäivänä karanteenissa olleille äänestäjille äänestyspaikan ulkopuolella. Ulkoäänestysmahdollisuuksia oli tarjolla kaikissa vaalipiireissä, minkä lisäksi liki kaikissa vaalipiireissä oli vähintään yhdessä kunnassa mahdollisuus äänestää autosta käsin. Ainoastaan Lapin vaalipiirissä ei ollut tarjolla tätä vaihtoehtoa. Uudellamaalla oli tarjolla odotetustikin eniten ulkoäänestysmahdollisuuksia, mikä selittyy vaalipiirin koolla ja koronatartuntojen suhteellisesti suurella määrällä koko pandemian ajan.

Koska ulkoäänestämisen järjestäminen ei ollut pakollista, syntyi myös kiinnostavia vaalipiirikohtaisia eroavaisuuksia äänestysmahdollisuuksien tarjoamisen suhteen. Helsingissä oli tarjolla vaalit.fi sivuston mukaan vain kaksi ulkoäänestysmahdollisuutta, joista molemmat olivat drive-in äänestysjärjestelyitä. Helsinki omana vaalipiirinään korostuu muita suuria kaupunkeja merkittävämmiin koostetuissa tiedoissa. Suhteessa eniten drive-in äänestämismahdollisuuksia oli tarjolla Varsinais-Suomen vaalipiirissä äänestäneille. Tämän tutkielman puitteissa ei ole mahdollista tarkastella vaalipiirejä tai kuntia yksityiskohtaisemmin, joten yksiselitteisiä syitä Varsinais-Suomen erottumiselle on hankala osoittaa. Mahdollisesti vaalipiirien valmiudet ja tahtotila ovat vaikuttaneet siihen, millaisia ulkoäänestysmahdollisuuksia kuntavaaleihin 2021 suunniteltiin ja lopulta toteutettiin.

Taulukko 5. Ulkoäänestyspisteet kuntavaaleissa 2021 kuudessa suurimmassa kaupungissa

<b>Kaupunki</b>	<b>Ulkoäänestyspisteet</b>	<b>Drive-in-äänestyspisteet</b>
Helsinki	-	2
Espoo	1	2
Tampere	4	-
Vantaa	5	-
Oulu	1	-
Turku	2	3

Lähde: tiedot koottu Oikeusministeriö 2021, ulkoäänestyspaikat ennakoäänestyksessä koskevista tiedostoista

Taulukkoon 5 on koottu vielä tarkemmat tiedot kuuden suurimman kaupungin ulko- ja drive-in-äänestysmahdollisuuksista kuntavaaleissa 2021. Taulukosta on havaittavissa, että eri kaupungeissa otettiin käyttöön hyvin erilaisia ulkoäänestysvaihtoehtoja. Vantaalla ja Tampereella järjestettiin drive-in-äänestysmahdollisuuksien sijaan useimmassa sijainnissa ulkoäänestysmahdollisuuksia kävellen tai pyörällä saapuville äänestäjille. Turussa ja Espoossa puolestaan painopiste oli drive-in-äänestyspisteiden järjestämisellä. Kaupunkien väliset eroavaisuudet osoittavat, millaisia valmiuksia näillä on ollut järjestää uusia äänestysvaihtoehtoja. Käytössä olevilla tiloilla sekä muilla resursseilla oli varmasti vaikutusta äänestysmahdollisuuksien tarjonnassa. Suurissa kaupungeissa lisäksi paine monipuolistaa äänestysmahdollisuuksia oli luonnollisesti suurin asukasmäärän sekä koronatautilanteen vuoksi.

Ulkoäänestyspaikoilla oli myös vaihtelevat aukioloajat kahden viikon ennakoäänestyksen aikana. Laajimmillaan ulkoäänestystä oli tarjolla kaikkina ennakoäänestyspäivinä lain sallimien aukioloaikojan aikana. Kuitenkin pienemmissä kunnissa esimerkiksi Savo-Karjalan vaalipiirissä ulko- tai drive-in-äänestysmahdollisuus saattoi olla saatavilla vain yhtenä päivänä ennakoäänestyksen aikana tai olemalla etukäteen yhteydessä kunnan vaaliviranomaisiin. Kuten aiemmin todettua, erityisten äänestysjärjestelyiden osalta ratkaisee ensi sijassa käytössä olevat resurssit, jotka mahdollistavat uusien ratkaisujen toteuttamisen nopealla aikataululla erilaisessa toimintaympäristössä (mm. Asplund ym 2021). Oikeusministeriön ja Kuntaliiton ohjeistus (31.3.2021) jätti kunnille mahdollisuuden järjestää ulkoäänestys yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai rajoitetuin aukioloin. Ulkoäänestämisen järjestäminen kaikille äänestäjille ei ollut pakollista, mikä käy ilmi myös kuvion tuloksista. Kuitenkin näyttää siltä, että vaalipiireissä tartuttiin mahdollisuuteen kokeilla uusia keinoja.

Ulkoäänestyksessä ja drive-in-äänestämisessä tuli kuitenkin huomioida aikaisempaa tarkemmin vaalisalaisuuden ja vaalivapauden toteutuminen. Äänestäminen autosta käsin sisälsi lisäksi uudenlaisia käytännön haasteita esimerkiksi äänestysmerkintöjen ja äänioikeuden käytön kirjaamisen suhteen. Vaalisalaisuuden turvaamiseksi ohjeistettiin, ettei autosta käsin äänestettäessä autossa saanut olla äänestäjän lisäksi muita henkilöitä. Lisäksi ulkoäänestyspisteissä äänioikeuden käytön kirjaaminen reaaliaikaisesti vaalitietojärjestelmään vaati esimerkiksi toimivat verkkoyhteydet. Myös tiedottamisen ja äänestäjien ohjeistamisen tarve oli aiempaa suurempi, mikä satoi äänestyspaikalla

resursseja ohjeistamiseen aiempaa enemmän. Tavallaan ulkona äänestäminen ei siten tarjonnut yksiselitteisesti helpotusta äänestämisen järjestämiseen - pikemminkin päinvastoin.

#### 4.3. Kuntien kokemukset koronapandemian aikaista erityisistä äänestysjärjestelyistä

Oikeusrekisterikeskus ja oikeusministeriö keräsi kuntavaalien 2021 jälkeen palautekyselyssä *Palautekysely kuntien vaaliviranomaisille vuoden 2021 kuntavaalien toimittamisesta kommentteja* kokemuksia vaalien järjestelyistä. Kyselyn tavoitteena on kartoittaa vaalien jälkeen kokemuksia myös vaalien sekä vaalitietojärjestelmän kehittämistyötä varten. Tähän tutkielmaan saaduissa kyselyvastauksissa tarkastellaan kommentteja kahdesta kyselyn kysymyksestä, jotka koskevat koronapandemian vaikutuksia äänestysjärjestelyihin: Kommentteja koronan aiheuttamista erityisjärjestelyistä ja Kommentteja ulkoäänestyksestä. Kyselyyn vastanneet kuntien vaalien järjestäjät edustivat kuntien keskusvaalilautakuntia tai muuta keskeistä vaalien järjestelyistä vastaavia tahoja. Tässä analyysissä käsiteltäviä kommentteja oli annettu kysymyksiin yhteensä 104 ulkoäänestyspaikkoja ja 157 kappaletta koronasta johtuvia erityisiä äänestysjärjestelyitä koskeviin kysymyksiin. Kuntia ei veloitettu järjestämään ulkoäänestystä kaikille äänestäjille, minkä vuoksi vastauksia on vähemmän ulkoäänestyspaikkoja koskevaan kysymykseen.

Yleisesti kokemukset vaalien erityisistä järjestelyistä vaikuttivat jakautuneen kyselyn vastauksissa kolmeen eri teemaan. Vastauksissa korostui järjestelyiden *kuormittavuus*, joka toisaalta ymmärrettiin koronapandemian poikkeuksellisuuden vuoksi. Kuormittavuutta kommentoitiin monesta eri näkökulmasta ja oli selvästi yleisin teema vastauksissa. Toinen vastauksissa näkynyt teema oli *kustannukset*, joita kunnille kertyi vaaleista aiempaa enemmän. Kolmas näkökulma liittyi *äänestäjien palautteeseen*, mikä oli yleisesti positiivista.

*Kuormittavuus* ilmeni vastauksissa yhtäältä vaalien siirrosta johtuneena turhautumisena sekä toisaalta ymmärryksenä päättäjien ratkaisuille. Vaalien siirtäminen vasta kuukautta ennen alkuperäistä vaalipäivää tarkoitti kahdesti tehtyä työpanosta, koska muun muassa äänestyspaikat tuli varata uudelle ajankohdalle sekä vaalityöntekijät rekrytoida uudelleen. Kuitenkin vaalien siirtäminen päätöksenä sai kiitosta eikä vaalien järjestämistä alkuperäisenä ajankohtana huhtikuussa 2021 pidetty realistisena tavoitteena.

*”Vaati enemmän miettimistä kuin normaalisti. Enemmän lisätyötä ja sekaannusta toi vaalien siirto”*

*”Turhan työlästä kaiken muun vaalien siirtämisestä johtunee kaksinkertaisen työn lisäksi.*



*Aiheutti jonkin verran lisätyötä ja järjestelyjä, joita ei onneksi kaikkia tarvittu.”*

*”Vaalit olisi pitänyt siirtää aikaisemmin, jolloin tuplatyöltä olisi säästyty. Tällä kertaa vaalit aiheuttivat ylimääräistä stressiä ja unettomia öitä. Loppujen lopuksi, kaikki kuitenkin sujui tosi hyvin. Vaalien siirtäminen oli kyllä hyvä, sillä nyt koronatilanne oli jo hallinnassa.”*

*”Vaalien ajankohdan siirtäminen; ilmoitus tuli niin myöhään, että merkittävä määrä työtä tehtiin kahteen kertaan.”*

Kommenteissa *kustannukset* nähtiin myös osaltaan lisäkuormituksena. Kunnille luvattiin helpotusta koronapandemian aiheuttamista lisäkustannuksista. Erityisesti ennakoäänestämisen pidentäminen kaksi viikkoa kestäväksi lisäsi kuntien vaalikustannuksia muun muassa palkkojen maksun ja tilavuokrien myötä. Terveysturvallisuuden huomioiminen puolestaan tarkoitti maskien, käsidesien, suojatakien ja hansikkaiden hankintoja, jotka muodostivat lisäkuluja normaalitilanteessa pidettäviin vaaleihin nähden. Normaalisti kunnat vastaavat vaalijärjestelyistä aiheutuvista kustannuksista kuntavaaleissa. Poikkeuksellisesti kuitenkin kuntavaalien toimittamiseen osoitettiin kunnille lisävastusta 1,3 miljoonaa euroa sekä ennakoäänestysajan pidentämisestä korvausta 4,9 miljoonaa euroa eli 1,1 euroa jokaista äänioikeutettua kohden. (Oikeusministeriö & Kuntaliitto 31.3.2021.)

*”Koronavarautuminen oli työlästä ja vei paljon työaika. Materiaalihankinnat ja lisätyöntekijät äänestyspaikoilla aiheuttivat myös kustannuksia.”*

*”Oli kyllä liikaa ylimääräistä työtä ja kunnat maksavat. Vaikka nyt saadaan tavanomainen korvaus niin silti jäädään pitkästi miinukselle.”*

*”No olihan se hankalaa, ja kun ennakoäänestys vielä kesti kaksi viikkoa. Ostin kalliita pleksejä, koko vaalivirkailijoiden työpiste piti järjestää uudelleen. Kynät annettiin omaksi. Maskeja ja visiirejä ostettiin. Yksi ulkoäänestyspäivä järjestettiin, se meni ihan hyvin. Paljon suunnittelua.”*

*”Kunnalle aiheutui koronan takia varsin suuret lisäkustannukset rekrytointi- ja suojarusteista kuntavaaleissa.”*

Kaikille uudessa tilanteessa vaikutti olleen kuormittavuuden lisäksi mahdollisuus onnistumisiin. Useassa vastauksessa nousikin esiin yhtä lailla kokemus siitä, että vaikeasta tilanteesta huolimatta vaalit saatiin järjestettyä lopulta parhain päin. Tässä erityisesti korostettiin äänestäjiltä saatua positiivista palautetta järjestelyistä. Mahdollisesti äänestäjille syntyi vaalien järjestelyistä kokemus, että terveysturvallisuus huomioitiin erityisen hyvin ja äänestäminen oli ennakkoluuloista huolimatta kesäkuussa turvallisempaa kuin huhtikuussa.

*”Järjestelyt oli hoidettu todella hyvin ja asiakkaat huomioivat opastetaulut ja kysyivät lisätietoja tarvittaessa.”*

*”Epidemiatilanne oli hyvä. Vaalien siirto oli onnistunut, samoin ennakoäänestysajan pidentäminen.”*

*”Erityisjärjestelyt eivät sinällään aiheuttaneet hankaluuksia, toki ylimääräistä työtä ja huolta, mutta järjestelyjä kiiteltiin, että huomioitu terveysturvallisuus eä-paikalla ja vaalipäivän äänestyspaikoilla. Jatkossa toivoisi, ettei koronan takia tarvitsisi ottaa käyttöön kunnantalon kahviota ja aulatilaa entisen ”pienemmän” äänestystilan sijasta, koska kunnantalon muu toiminta tästä ns. ”käräsi” reilun kahden viikon äänestysajan takia ja vaati enemmän poikkeavia tilankäyttöjärjestelyjä.”*

*”Keväällä tuntui epävarmalta, kuinka koronan aiheuttamista erityisjärjestelyistä selvitään. Kun ennakoäänestysaika lähestyi ja vaalipaikkaa ryhdyttiin rakentamaan huomattiin, että yllättävän helposti onnistuttiin luomaan aivan erilainen äänestyspaikka kuin ennen oli.”*

Kyselyssä selvitettiin yleisten kokemusten lisäksi näkemyksiä ulkoäänestyspaikoista. Oikeusministeriön kyselyn kommentteissa ulkoäänestyspaikat koettiin pääsääntöisesti positiivisena asiana. Yhdessäkään kommentissa ei nostettu esiin äänestäjien negatiivisia kokemuksia järjestelyistä. Kommentteissa tosin korostui myös järjestelyiden kuormittavuus, minkä lisäksi selkeästi paikkakunnan koronatilanne vaikutti tuntemuksiin ulkoäänestyksen tarpeellisuudesta. Pienillä paikkakunnilla hyvässä koronatilanteessa ulkoäänestys koettiin mahdollisesti turhaksi. Suurimmassa osassa kommentteista kuitenkin ulkoäänestyksen todettiin saaneen positiivista palautetta äänestäjiltä. Positiivinen vastaanotto vahvistaa näkemystä siitä, että äänestysmenetelmät palvelivat tarkoituksensa mukaisesti äänestäjiä. Ulkoäänestykselle toivottiin tulevaisuudessa myös jatkoa.

*”Erinomainen mahdollisuus, jota kiitettävän aktiivisesti käytettiin. Ulkoäänestyksen soisi jäävän elämään tulevissakin vaaleissa. Tosin vaati tuplamiehityksen normaaliin äänestyspaikkaan verrattuna eli kustannuksiltaan kallis. Äänestäjät antoivat hyviä kommentteja niin drive in kuin walk in -äänestyksestä.”*

*”Olivat aivan ehdoton hitti. Jatkossa mahdollistettava tämä.”*

*”Erittäin hyvä ratkaisu ainakin meillä. Mikäli meillä ei olisi ollut ulkoäänestyspaikkaa, niin äänestysprosentti olisi vielä huonompi. Toive äänestäjiltä oli selkeä, että näin pitäisi jatkua.”*

*”Äänestäjiltä hyvää palautetta niin koronan kuin esteettömyyden suhteen, mutta oli käytännössä todella työläs järjestää erillinen ulkoäänestyspiste.”*

*”Drive-in-äänestys, joka otettiin mukaan viime metreillä sai suuren suosion, ja toi mukanaan suuria käytännön haasteita. Toki äänestäjät olivat tyytyväisiä.”*

*”Meillä oli jo kevättä varten visioitu telttäänestys, jonka toteutimme sitten nyt varsinaisessa ennakkoäänestyksessä. Sujui hienosti ja saimme paljon positiivista palautetta.”*

*”Äänestäjät olivat tyytyväisiä teltti/ kontti järjestelyyn ja myös toimitsijoiden mukaan kaikki sujui hyvin”*

Oikeusministeriön kyselyn avovastausten perusteella vaikutti siltä, että ulko- ja drive-in äänestysmahdollisuudet olivat äänestäjien puolelta kysytyjä ja kiiteltäviä ratkaisuja. Kuitenkin kyselyssä vahvasti esiin noussut kuormittavuuden ja kustannusten korostuminen kertoo, että vastaavasti järjestäjä puolella nämä koettiin raskaiksi. Pandemian aikana äänestyskeinojen nopea omaksuminen ja järjestäminen vaati resursseja ja tietoa. Oikeusministeriön ja Kuntaliiton tekemä ohjeistus sekä kuntavaalien alla järjestetyt vaaliklinikat tarjosivat tietoa äänestämisen järjestämiseksi. Kuntavaalien järjestelyt jäivät varmasti järjestäjien mieleen, mutta on kiinnostava pohtia, onko ulkoäänestyksellä tai drive-in äänestämällä tulevaisuudessa kysyntää. Äänestäminen ulkona tellassa tai sisällä ostoskeskuksessa ei välttämättä eroa äänestäjän näkökulmasta sen verran merkittävästi, että sillä olisi vaikutusta äänestysinnostukseen. Mahdollisesti äänestäjien kokemus siitä, että äänestämässä oli koronapandemian johdosta enemmän valinnanvaraa, vahvasti turvallisuuden tunnetta. Seuraavassa luvussa vedetään yhteen kuntavaalien ja uusien äänestyskeinojen merkityksestä tulevaisuuden vaaleissa.

#### 4.4. Kuntavaalien 2021 yhteenveto ja vaalien jälkeiset huomiot

Kuntavaalien 2021 aikana vaalit käytiin suunniteltua liki kaksi kuukautta myöhemmin. Kokemukset vaalien siirrosta osoittaa, että järjestäjien näkökulmasta vaalien siirto oli aiheellinen. Kuitenkin nämä kokemukset ovat linjassa eduskuntakeskusteluiden huomioiden kanssa siitä, että vaalien siirtäminen olisi tullut tehdä aiemmin sekä hallitummin. Vaikuttaa siltä, että vaalien siirtämisen sijaan toivottiin viime hetkeen saakka koronatilanteen rauhoittuvan. Samalla tämä osoittaa, että uusiin poikkeuksellisiin keinoihin ei ollut tarkoitus ryhtyä tai paneutua kuntavaaleissa 2021. Ennakkoäänestyksen pidentäminen kaksi viikkoiseksi mahdollistettiin vasta vaalien siirron yhteydessä, mikä vahvistaa päätelmää hitaasta reagoinnista tarpeella muuttaa vaalien järjestelyitä pandemian vuoksi.

Eduskunnassa käydyissä keskusteluissa kuntavaalien siirron yhteydessä nostettiin muutamissa puheenvuoroissa mahdollisia uusia äänestysmenettelyitä. Muutaman kommentin perusteella ei kuitenkaan voida vetää johtopäätöstä, että uusia äänestyskeinoja olisi aktiivisesti pyritty saamaan

käyttöön kuntavaaleissa. Esimerkiksi kirjeäänestämisen laajentamista kotimaassa asuville äänestäjille ei koronapandemian aikana edistetty. Ennakkoäänestyksen pidentämisellä kaksi viikkoiseksi tarjottiin joustoa äänestäjille, minkä vaikutus tosin ei ulottunut vaalien äänestysaktiivisuuteen. Kuntavaalien 2021 äänestysaktiivisuus jäi 55,1 %, mikä oli matalin äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa liki 80 vuosikymmeneen (tilastokeskus 22.6.2021). On hankala sanoa puolesta tai vastaan, olisiko äänestysaktiivisuus ollut jopa tätä matalampi, mikäli ennakkoäänestys olisi ollut normaalipituinen. Kymmenen päivää ennen kuntavaaleja julkaistun THL:n koronatilanne tiedotteen mukaan kesäkuun alussa epidemiatilanne oli selkeästi rauhoittunut, ja tartunnat olivat kääntyneet laskusuuntaan (THL 3.6.2021). Koronatilanteen parantumisen myötä laski samalla todennäköisyys sille, että äänestäminen tartunnan tai altistumisen vuoksi jäisi tekemättä.

Kaksi viikkoinen ennakkoäänestys tuskin muutti äänestämistä merkittävästi. Ennakkoäänestyspäivien lisääminen toi toki joustavuutta äänestysajankohdan valitsemiseen, muttei äänestysaktiivisuuden perusteella erityisesti toiminut kannustimena äänestämislle. Toisaalta se täytti joustavien äänestysmenetelmien tunnusmerkit ja tavoitteet eli toi valinnanvaraa äänestyspäivän valinnassa. Kuitenkin ulkoäänestyspaikat ja drive-in äänestysmahdollisuudet laajensivat ennakkoäänestyksen keinovalikoimaa. Yhdessä pidennetyn ennakkoäänestyksen kanssa nämä uudet äänestämisen käytännön järjestelyt tekivät äänestämisestä vaalien aikaa monipuolisempaa. Toisaalta nämä toivat järjestäjille enemmän kustannuksia sekä pakottivat pohtimaan uusia järjestelykeinoja lähtien työntekijöiden työvuoroista aina äänestyspaikkojen varustamiseen.

Pohdittaessa näiden kuntavaalien uusien keinojen tulevaisuutta voidaan tarkastella Suomen ensimmäisten aluevaalien käytänteitä. Tammikuussa 2022 käytyjen aluevaalien aikana koronapandemia tilanne oli heikompi kuin edelliskesän kuntavaaleissa. Tammikuun ensimmäisellä viikolla todettiin 53 600 koronavirustartuntaa (THL 13.1.2022), kun taas kuntavaalien alla viikolla 21 tartuntoja todettiin yhteensä 877 (THL 3.6.2021). Vaalien välillä koronarokotuksia oli annettu jo laajasti väestölle, ja keskustelu rokotteiden vaikuttavuudesta oli siirtynyt tartunnan estämisestä vakavan tartunnan riskin laskemiseen. Oli konsensus, ettei tartuntojen määrä ollut validi mittari pandemian vakavuudelle. Tammikuussa kuitenkin päädyttiin vielä rajoittamaan ravintoloiden aukioloja sekä etätyösuositus palasi laajalti. Näistä huolimatta aluevaaleja ei päädytty siirtämään eikä ennakkoäänestystä pidennetty kuntavaalien tapaan. Tämä on osoitus siitä, ettei vaalien ja pandemian välistä yhteyttä pidetty enää niin merkittävänä ja tilanteen parissa oli totuttu elämään.

Aluevaaleissa kuitenkin hyödynnettiin hyviksi todettuja ulkoäänestyskeinoja vuoden ajasta riippumatta. Jokaisella hyvinvointialueen vaalipiirillä oli käytössä ulkoäänestysmahdollisuus edes yhdessä vaalipiirissä sijaitsevassa kunnassa. Useat näistä olivat auki sovittaessa tai rajoitetuin aukioloin. Kuitenkin drive-in äänestystä oli tarjolla muun muassa Espoossa, Keravalla ja Lahdessa, joissa kaikissa oli kokemusta drive-in äänestyksestä myös kuntavaaleissa. (Oikeusministeriö 2022 ulkoäänestyspaikat aluevaaleissa 2022.) Vaikuttaa siltä, että ulkoäänestys ja drive-in äänestys saattavat jäädä myös tuleviin vaaleihin keinovalikoimaan. Näiden myötä suomalainen ennakoäänestys mahdollistaa entistä joustavamman äänestämisen, jolloin se täyttää entistä paremmin joustavien äänestysmenetelmien kriteeristön. Äänestäminen ulkona tai autosta käsin antaa mahdollisuuden huomioida erityisryhmiä ja mahdollisesti madaltaa entisestään kynnystä käydä antamassa ääni vaaleissa. Oikeusministeriön kyselyn vastauksista ilmenevät äänestäjien näkemykset ulko- ja drive-in äänestämisestä korostavat positiivista vaikutelmaa näistä uusista äänestämisen keinoista.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Koronapandemian aikana järjestetyissä vaaleissa tehtiin poikkeusjärjestelyitä, jotka kuvastavat yhtä lailla sopeutumista uuteen tilanteeseen, mutta myös vaalijärjestelmien mahdollisuuksia muutokseen. Uudet tavat ajatella äänestämistä mahdollistavat muutoksen paperilla ja kynällä käytävistä yksi päiväisistä vaaleista kohti joustavampia äänestämisen menettelyitä. Yhteiskunnissa, jotka ovat avoinna vuorokauden ympäri, on edelleen vahvoja vaaleja koskevia demokratian peruspilareita ilmentäviä periaatteita. Vaalien salaisuus ja varmuus koetaan olevan parhaiten turvattu perinteisin äänestysmenetelmin. Äänestyspäivän, -paikan tai keinon valinnalla äänestäminen voidaan kuitenkin mahdollistaa laajemmalle joukolle. Saavutettavampi äänestäminen palvelee pitkällä tähtäimellä myös ajatusta korkeasta äänestysaktiivisuudesta aikana, jolloin poliittisen osallistumisen keinot monipuolistuvat samaan aikaan kun osallistumiseen käytettävästä ajasta kilpailee joukko viihdykkeitä ja arjen askareita.

Joustavat äänestysmenetelmät vaativat tuekseen toimivan demokraattisen järjestelmän, jossa vaalien keskeiset periaatteet on turvattu. Koska joustavien äänestysmenetelmien hyödyntäminen vaatii vaalien keskeisten periaatteiden kriittistäkin tarkastelua, on huomioitava, ettei vaalijärjestelmien vikoja tai heikkouksia voida korjata näillä keinoilla. Venetsian komission (2021) linjausten mukaisesti poikkeuksellisissa tilanteissa näistä periaatteista voidaan joutua joustamaan, jotta mahdollisimman moni periaate voidaan toteuttaa. Koronapandemian aikaisissa vaaleissa ei kuitenkaan koettu suuria läpimurtoja, jotka muuttaisivat merkittävästi äänestämisen totuttuja käytäntöjä. Pikemminkin keinot ilmentävät äänestämisen monipuolistamista, jolloin äänestäjä pystyi edelleen kuitenkin halutessaan äänestämään aiemmin totutulla tavalla.

Tässä tutkielmassa tavoitteena oli selvittää, miten koronapandemia vaikutti vaaleihin ja äänestyskäytäntöihin. Erityisesti tavoitteena oli kartoittaa, miten laajasti ja millaisia joustavia äänestysmenetelmiä otettiin käyttöön koronapandemian aikana helpottamaan äänestämistä. Lisäksi luotiin katsaus tulevaan ja koronapandemian vaikutuksiin äänestysmenetelmien kehittymisen näkökulmasta. Vaikutukset vaaleihin kohdistuivat joko ratkaisuun siirtää vaaleja tai järjestää vaalit poikkeusjärjestelyin. Koronapandemian alkuvaiheessa keväällä 2020 vaaleja siirrettiin aktiivisimmin, minkä jälkeen vaalit pääsääntöisesti järjestettiin ajallaan. Suomessa alun perin huhtikuussa 2021 kaavailut kuntavaalit siirrettiin kesäkuuhun 2021, mikä osoittaa, ettei pandemian aikaisiin vaaleihin ollut varauduttu tarpeeksi aikaisessa vaiheessa.

Äänestysmenetelmiä hyödynnettiin ja laajennettiin paikallisten vaalijärjestelmien resurssien puitteissa. Uusia kansallisesti lainsäädännöllä mahdollistettuja joustavan äänestämisen keinoja otettiin käyttöön Euroopan tason tarkastelun perusteella vain harvassa maassa. Merkittävimpiä ja laajimpia uudistuksia tehtiin Hollannissa, jossa lainsäädännön avulla ennakoäänestys- ja postiäänestys otettiin käyttöön parlamenttivaaleissa maaliskuussa 2021. Uusien keinojen hyödyntäminen vaati suunnittelun ja taloudellisen panostuksen lisäksi tahtotilaa muuttaa äänestämistä monipuolisemmaksi nimenomaan äänestäjän näkökulmasta. Kuitenkin isoilla muutoksilla on paras potentiaali muuttaa jotakin pysyvästi. Tästä syystä Hollannin tulevaisuuden äänestyskeinojen laajentumista onkin syytä seurata pandemian jälkeen.

Yhteensä neljässä Euroopan maassa päädyttiin pandemian aikana laajentamaan olemassa olevia äänestämisen keinoja, jotta vaalit voitiin toteuttaa turvallisesti ja saavutettavasti. Puolassa postiäänestämisen saatavuus mahdollistettiin aikaisempaa laajemmalle joukolle. Olemassa olevien keinojen laajentaminen oli mahdollisesti yksinkertaisin tapa hyödyntää äänestysmenetelmien mahdollisuuksia pandemian aikana. Olemassa olevan lainsäädännön muokkaaminen mitä todennäköisimmin etenee jouhevammin poliittisessa koneistossa, minkä lisäksi toteuttamistavat ovat järjestäjille tuttuja. Olennaista on lisäresurssien varaaminen ja kohdentaminen oikein. Toisaalta on pohdittava, saavutetaanko laajentamisella suhteessa kustannuksiin merkittävää hyötyä. Esimerkiksi Suomessa ennakoäänestämisen pidentäminen kaksi viikkoiseksi ei nostanut äänestysaktiivisuutta eikä aluevaaleissa tätä keinoa enää hyödynnetty.

Näiden lainsäädännöllä mahdollistettavien äänestysmenetelmien lisäksi keinovalikoimaa rikastutettiin paikallisen tason innovaatioilla. Suomessa kuntavaalien 2021 alla kannustettiin kuntia hyödyntämään kesäaikaan sijoittuvissa vaaleissa ulkona äänestämisen keinoja. Esimerkkiä haettiin Hollannista, jossa pyörä- ja autokaistalla äänestämisestä uutisoi keväällä muun muassa Helsingin Sanomat. Paikalliset innovaatiot ja ratkaisut mahdollistivat joustavimmin äänestysjärjestelyt, jotka sopivat järjestäjille ja äänestäjille parhaiten. Esimerkiksi Suomessa ulkoäänestys ja autokaistalla äänestäminen mahdollistettiin jokaisessa vaalipiirissä valikoiduissa kunnissa. Aluevaaleissa tammikuussa 2022 muutamissa kunnassa oli jälleen mahdollista äänestää uudestaan tällä uudella keinolla vuoden ajasta huolimatta. Lainsäädännön ulkopuolella käyttöön otettavissa äänestyskeinoissa kuitenkin äänestäjien välinen yhdenvertaisuus ja sen takaaminen voi olla haastavampaa. Mikäli äänestäjillä on toisessa kunnassa mahdollista äänestää autosta käsin, voi toinen äänestäjä toisella puolen Suomea olla näiden äänestyskeinojen ulottumattomissa.

Vuoden 2021 kuntavaalien kokemukset osoittavat, että ulkoäänestys otettiin äänestäjien puolelta positiivisesti vastaan. Kaikki äänestäjien kokemuksia kommentoivat vastaukset oikeusministeriön kyselyaineistossa korostivat äänestäjien kiitelleen uusista äänestysmahdollisuuksista vaalien aikana. Järjestäjien näkemykset puolestaan osoittivat, että toisessa vaakakupissa painoivat erityisesti kunnille lisääntyneet kustannukset ja uusien järjestelyiden aiheuttama kuormitus. Eräässä kommentissa nostettiin olennainen kysymys, johon tullaan tulevaisuudessa hakemaan vastausta:

*”-- Äänestäjille nämä (ulkoäänestys) toki olivat kivat - mutta jos äänestyslippuun ei saa laittaa kivaa viestiä numeron viereen - niin miksi vaalien pitäisi sitten olla muilta osin kivat?”*

Joustavat äänestysmenetelmät osaltaan sisältävätkin ajatuksen siitä, että äänestämisen tulee palvella ensisijaisesti äänestäjän tarpeita. Joustavien äänestysmenetelmien määritelmän mukaisesti äänestäjän valinnanvara äänestysmenetelmän valinnassa on olennainen etu äänestysmenetelmien välisessä vertailussa (Gronke ym. 2008). IDEA:n määritelmä täydentää ajatusta yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien osalta, minkä lisäksi James & Garnett (2020) lisäävät määritelmään yhteyden kansalaisten välisen epätasa-arvon vähentämiseksi. Vaalien järjestäminen on tästä näkökulmasta siten demokratian toteutumisen palvelemista, jolloin keskeinen tavoite on varmistaa mahdollisimman laaja äänestysinto ja yhdenvertaisten äänestysmahdollisuuksien toteutuminen vaaleissa. Tällöin ajatus vaalien tekemisestä äänestäjälle mahdollisimman ”kivoiksi” on demokratian ytimessä, mikä puoltaa ajatusta äänestysinovaatioiden toteuttamisesta äänestäjien kysyntään vastaamiseksi.

Vaalit kuitenkin järjestetään noudattaen lakeja ja yleisesti hyväksytyjä periaatteita sekä saatavilla olevien resurssien varassa. Koronapandemian aikana jouduttiin punnitsemaan yhteiskunnan arvoja terveydellisten riskien ja poliittisen osallistumisen periaatteiden toteuttamisen välillä. Tilanteessa korostui vaalien järjestäjien varautuminen poikkeusoloihin ja mahdollisuudet ottaa käyttöön äänestämistä helpottavia keinoja. Venetsian komission ohjeistukset ja linjaukset vaalien järjestämisestä osoittivat, että poikkeusoloissa joudutaan kajoamaan väistämättä johonkin vaalien keskeisistä periaatteista. Vaalien siirtämisen kynnys tulee olla demokratiassa korkealla, mutta toisaalta vaalien osallistumismahdollisuuksien turvaaminen ei saa olla uhattuna. Valtiot tekevät lopulta itse valinnan vaalien järjestämisen suhteen, jolloin toimintatavoissa on eroavaisuuksia. Koronapandemia tosin osoittaa, että varautumista tuskin voidaan liikaa korostaa. Lisäksi nopea reagoiminen osoittaa, että muutos on mahdollinen. Tästä esimerkkinä on etätöihin siirtyminen ja työelämän muutos tämän seurauksena.



Suomen kuntavaalien kokemukset toisaalta osoittavat, että uudet keinot kuormittavat järjestäjätahoa samalla, kun ne tarjoavat äänestäjille joustoa ja mahdollisuuksia. Tämä tosin tuskin yllättää. Uusien ideoiden työstäminen vaatii luonnollisesti enemmän vaivaa kuin vanhan tutun prosessin toistaminen. Äänestäjälle puolestaan joustavuuden lisääminen vastasi kysyntään turvallisesta äänestämisestä. Äänestäjä mitä todennäköisimmin koki tulleen kuulluksi uudessa äänestystilanteessa, jossa samanaikaisesti oli käytössä tuttu ennakoäänestys sekä vaalipäivän äänestäminen vaalipaikalla. Se, miten paljon äänestämisen tekeminen äänestäjälle ”kivaksi” merkitsee lopulta äänestysmenetelmien kehittämisessä, jää toistaiseksi nähtäväksi. Kokemukset äänestämisen uusista keinoista osoittavat, ettei tulevaisuudessa pelkällä äänestäjien positiivisella palautteella ja kiitoksella lopulta pystytä kehittämään äänestämistä laajasti paikallistasolla. Suomessa äänestysmenetelmien monipuolistaminen pysyvästi vaatisi resurssien lisäksi mitä todennäköisimmin muutoksia, joille tällä hetkellä periaatteelliset ja lakiin kirjatut säännökset asettavat tiukat ehdot. Äänestysmenetelmien monipuolistaminen siten vaatii lainsäädäntötason toimia äänestämisen helpottamiseksi, resurssien kohdistamista kehittämistyöhön ja äänestäjien tahtotilan huomioimista demokratian edistämiseksi.

# LÄHTEET

## Eduskuntapuheenvuorot

Eduskuntakäsittely HE 33/2021 hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä.

- lähetekeskustelu 16.3.2021
- ensimmäinen käsittely 23.3.2021
- toinen käsittely 26.3.2021

## International IDEA:n data-aineistot

Global Overview of COVID-19 Impact on Elections (2022) <<https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections>>

Special Voting Arrangements (2021) < <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements>>

Voting abroad database (2022) < <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>>

## Oikeusministeriön aineistot

Oikeusministeriön ja oikeusrekisterikeskuksen palautekyselyn vastausaineisto kuntien vaaliviranomaisille vuoden 2021 kuntavaalien toimittamisesta seuraavien kysymysten osalta

- Kommentteja ulkoäänestyspaikoista
- Kommentteja vaalien erityisjärjestelyistä

Oikeusministeriön vaalit.fi -sivusto

- Ulkoäänestyspaikat kuntavaalien ennakkoäänestyksessä (2021)
- Ulkoäänestyspaikat aluevaalien ennakkoäänestyksessä (2022)

Oikeusministeriön muistio (6.3.2021). Muistio kuntavaalien järjestämisestä Covid-19 pandemian aikana. Oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosasto.

Oikeusministeriön julkaisu (60/2017). Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti.

Oikeusministeriö & Kuntaliitto (31.3.2021). Vinkkejä ulkoäänestysjärjestelyihin kuntavaaleissa 2021. Tiedote.

## Tiedotteet

THL (3.6.2021) Koronavirustapaukset ovat vähentyneet viikko viikolta. Tiedote.

THL (13.1.2022). Suomessa viikossa 53 600 uutta koronavirustapausta, sairaalahoidon tarve kasvaa, kolmansiä rokotuksia kolmasosalle 12 vuotta täyttäneistä. Tiedote.

Tilastokeskus (22.6.2021) Kuntavaalit tarkastuslaskennan tulos. Tiedote.

### Virallislähteet

Vaalilaki (714/1998)

Valmiuslaki (1552/2011)

Perustuslaki (731/1999)

HE 33/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä

### Verkkosivut

U.S. Government Services and Information -sivusto. Yhdysvaltojen liittovaltionhallinnon äänestämistä koskeva verkkosivusto. Saatavilla <<https://www.usa.gov/absentee-voting>>

WHO:n koronapandemian seuranta sivusto. Saatavilla <<https://covid19.who.int/>>

Wikipedian koronapandemian tapaumahistoria sivusto. Saatavilla <[https://fi.wikipedia.org/wiki/Koronaviruspandemian\\_2019%E2%80%93\\_tapaumahistoria](https://fi.wikipedia.org/wiki/Koronaviruspandemian_2019%E2%80%93_tapaumahistoria)>

### Uutislähteet

Demokraatti 26.8.2020. Puoluesihteerit koolla: Kuntavaalit käydään ajallaan – keskustelussa myös kasvavat rajoitukset vaalityölle julkisissa tiloissa. Saatavilla <<https://demokraatti.fi/puoluesihteerit-koolla-kuntavaalit-kaydaan-ajallaan-keskustelussa-myo-kasvat-rajotukset-vaalityolle-julkisissa-tiloissa/>>, luettu 19.3.2022.

Helsingin Sanomat (HS) 2.10.2020. Kevään kuntavaaleista aiotaan tehdä koronaviruksen kannalta turvalliset: keinoina ainakin turvavälejä ja käsidesiä, postiäänestystä ei suunnitella. Saatavilla <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006656973.html>> , luettu 19.3.2022.

Helsingin Sanomat (HS) 22.1.2021. Hallitus pelkää ärhäkän koronaviruksen rantautuvan Suomeen, mutta kuntavaalit pidetään silti ajallaan – vaalijohtaja pelkää äänestysinnon romahtavan. Saatavilla <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007756108.html>> , luettu 19.3.2022.

Helsingin Sanomat (HS) 5.2.2021. Oikeusministeri Henriksson: Voi olla vaikeaa löytää ratkaisu, miten koronatartunnan vuoksi eristyksissä olevat voisivat äänestää. Saatavilla <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007786455.html>> , luettu 19.3.2022.

Helsingin Sanomat (HS) 17.2.2021. Kotiäänestyksen järjestäminen herättää huolta pääkaupunkiseudulla: Helsinki jännittää, saadaanko vaalitoimitsijoita tarpeeksi. Saatavilla <<https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000007809685.html>> , luettu 19.3.2022.

Helsingin Sanomat (HS) 6.3.2021. THL:n luvut jopa 11 000 päivittäisestä tartunnasta vaikuttivat kunta-vaalien siirtämiseen – Pääjohtaja Tervahauta: ”Oikea elämä on erilaista kuin kompuutteriin syötetty matematiikka” Saatavilla < <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000007844756.html>> , luettu 19.3.2022.

Ilta-Sanomat 15.4.2021. Kesäkuun kuntavaalien erikoisuudet – äänestämään voi nyt päästä drive-in-tyyliin, ulos tai konttiin. Saatavilla <<https://www.is.fi/kotimaa/art-2000007921558.html>> luettu 18.5.2022.

Kuntalehti 25.11.2020. Kunnat etsivät lisää äänestyspaikkoja ja vaaliväkeä pandemia-ajan vaaleihin – Helsingissä "kaikki haasteet tulevat nyt yhtä aikaa". Saatavilla <<https://kuntalehti.fi/uutiset/paatoksenteke/kunnat-etsivat-lisaa-aanestyspaikkoja-ja-vaalivakea-pandemia-ajan-vaaleihin-helsingissa-kaikki-haasteet-tulevat-nyt-yhta-aikaa/>> , luettu 19.3.2022.

Uutissuomalainen 9.7.2020. Oikeusministeri Henriksson Uutissuomalaiselle: Kuntavaaleissa varaudutaan erityistoimiin koronan takia. Saatavilla: <<https://www.lansiuusimaa.fi/uutissuomalainen/2335278>>, luettu 19.3.2022.

## ***KIRJALLISUUS***

Asplund, Erik, Heuver Lars, Ahmed Fakiha, Stenvense Bor, Umar Sulemana, James Toby & Clark Alistair (2021), “Elections and Covid-19: How special voting arrangements were expanded in 2020”. Julkaistu 25.2.2021 IDEA:n verkkosivuilla.

Alasuutari Pertti (2018). Laadullinen tutkimus 2.0. Vastapaino.

Bula, & Espejo, R. (2012). Governance and inclusive democracy. *Kybernetes*, 41(3/4), 339–347.

Dominguez, M. S., Vargas, E. D., & Sanchez, G. R. (2020). Voting in a pandemic: Explaining variation in support for absentee ballots for all. *Politics & Gender*, 16(4), 1093-1100.

Dyck, Joshua., & J. Gimpel (2005), “Distance, Turnout, and the Convenience of Voting”. *Social Science Quarterly*, 86(3), 531–548.

Evans, Jocelyn (2004), *Voters and voting. Introduction*. London: Sage.

James Toby S. (2021) New development: Running elections during a pandemic, *Public Money & Management*, 41:1, 65-68.

James, Toby S. & Holly Ann Garnett (2020), “Introduction: the case for inclusive voting practices”, *Policy Studies*, 41:2-3, 113-130.

Jyränki, Antero (2002), ”Oikeusvaltio ja demokratia”, Teoksessa Aarnio & Uusitupa (toim.) *Oikeusvaltio*, 13–26. Helsinki: Kauppakaari.

Jääskeläinen, Arto (2020). Suomen vaalijärjestelmä – yleisesitys. Oikeusministeriön julkaisuja, *Toiminta ja hallinto 2020:1*.

Gronke, Paul, E. Galanes-Rosenbaum, P. Miller, & D. Toffey (2008), "Convenience voting" *Annual Review of Political Science* 11: 437–455.

Heinmaa, Anika (2020). Special Voting Arrangements (SVAs) in Europe: In-Country Postal, Early, Mobile and Proxy Arrangements in Individual Countries. Saatavilla <<https://www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy>>

Heinmaa Anika & Nana Kalandadze (2020). Special Voting Arrangements in Europe: Postal, Early and Mobile Voting. International IDEA and the Association of European Election Officials (ACEEEO). Saatavilla <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/special-voting-arrangements-in-europe.pdf>>

Laanela, Therese Pearce (2021). Special voting arrangements: between the convenience of voting and the integrity of elections. *International IDEA* 5/2021.

LeDuc, Lawrence & Richard G. Niemi, Pippa Norris (2014) *Comparing Democracies 4: Elections and Voting in a Changing World*. Sage: London.

Loeber Leontine (2022). Parliamentary Elections in the Netherlands during the Covid-29 pandemic. *International IDEA*, Case Study, 9 March 2022.

Meriluoto, Taina & Tapio Litmanen (2019), "Pelastaako osallistaminen demokratian?" Teoksessa Meriluoto, Taina & Tapio Litmanen (toim.) *Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?* 7–28. Tampere: Vastapaino.

Niemi, Mari, Tapio Raunio & Ilkka Ruostetsaari (2016). Teoksessa *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino.

Owens, Mark (2021). Changes in Attitudes, Nothing Remains Quite the Same: Absentee Voting and Public Health. *Social Science Quarterly*. 2021;102: 1349–1360.

Peltoniemi, Johanna, Marjukka Weide & Hanna Wass (2019). Kotini on vaalikoppini: joustavien äänestysmuotojen merkitys yhdenvertaiselle poliittiselle osallistumiselle. Teoksessa Borg, Sami, Elina Kestilä-Kekkonen & Hanna Wass (toim.) *Politiikan ilmastonmuutos*, Eduskuntavaalitutkimus 2019. s. 334–358.

Spinelli, Antonio (2021). One year into Covid-19: Paving the way to change in electoral policy and practice. Will it endure? *International IDEA* 16.4.2021. Saatavilla <<https://www.idea.int/news-media/news/managing-elections-under-covid-19-one-year-pandemic-paving-way-change>>.

Tarasti, Lauri & Arto Jääskeläinen (2014). *Vaali- ja puoluelainsäädäntö*. Edita: Helsinki.

Tsebelis, George. (2002). *Veto Players : How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.

Tuomi, & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos)*. Tammi.

Venetsian Komissio (2003). *Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report*. Science and technique of democracy, No. 34. Council of Europe Publishing.

Venetsian Komissio (2020). Venice Commission: Council of Europe Report - Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency: reflections - taken note of by the Venice Commission on 19 June 2020 by a written procedure replacing the 123rd plenary session. CDL-AD(2020)014-e.

Wass Hanna, Johanna Peltoniemi, Marjukka Weide & Miroslav Nemcok (2021) Signed, Sealed, and Delivered with Trust: Non-Resident Citizens' Experiences of Newly Adopted Postal Voting. *Front. Polit. Sci.* 3:692396.

Wass, Hanna, Mikko Mattila, Lauri Rapeli, & Peter Söderlund. (2017). Voting while ailing? the effect of voter facilitation instruments on health-related differences in turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(4), 503–522.

Wass, Hanna (2017), ”Toteutuuko vaaleissa yhdenvertaisuus?”, Teoksessa Niemi, Mari, Tapio Raunio, Ilkka Ruostetsaari (toim.) *Poliittinen valta Suomessa*, 58–80. Tampere: Vastapaino.

Wass, Hanna & Andre Blais (2016), ”Turnout”. Teoksessa Arzheimer, Kai, Jocelyn Evans & M. Lewis-Beck (toim.), *The SAGE Handbook of Electoral Behaviour*, 459–487. Vol. 2. 55. City Road: SAGE Publications Ltd.

Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.