

# Vaalijärjestelmän resilienssi



Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:14

# Vaalijärjestelmän resilienssi

Tuomas Rekola

Oikeusministeriö Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Oikeusministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-400-295-0

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Vaalijärjestelmän resilienssi

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:14</b>		<b>Teema</b>	Selvityksiä ja ohjeita
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Tuomas Rekola		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	108

### Tiivistelmä

Selvityksessä tehdään laaja katsaus Suomen vaalijärjestelmään ja sen ominaisuuksiin varautumisen näkökulmasta. Selvityksen tarkoituksena on antaa kokonaiskuva vaalijärjestelmän resilienssistä ja siitä, millaisia vaikutuksia eri ilmiöillä voi mahdollisesti olla vaalien toimittamisen kannalta.

Selvityksen ensimmäisessä osassa vaalijärjestelmää tarkastellaan sen ominaisuuksien, viranomaisyhteistyön ja varautumissuunnitelmien kannalta. Vaalien toimittamisen osalta tuodaan esille se, kuinka vaalit ovat riippuvaisia myös vaalijärjestelmän ulkopuolisesta yhteiskunnasta. Selvityksessä on jäsennelty niitä seikkoja, jotka tulisi ottaa tällaisessa tarkastelussa huomioon, kun arvioidaan vaalien toimittamista poikkeuksellisissa oloissa. Selvityksessä tuodaan esiin vaalien siirtämiseen liittyvät hankaluudet.

Teemaosiossa tarkastellaan vaalijärjestelmän eri ominaisuuksia, jo olemassa olevia varautumiskeinoja niihin sekä tuodaan esille mahdollisia jatkokehittämissideoita. Selvityksessä ehdotetaan seitsemää toimenpidettä vaalien resilienssin turvaamiseksi tulevaisuudessa. Toimenpiteet liittyvät mm. varautumistyön resursointiin, riskienhallinnan kehittämiseen ja vaaliviranomaistyön organisointiin

Selvitys ei itsessään ole riski- tai uhka-analyysi; se ei ota kantaa tai arvioi eri uhkien todennäköisyyksiä tai niiden realisoituessa vaikutusten vakavuutta.

**Asiasanat** vaalit, vaalijärjestelmät, äänioikeus, resilienssi, äänestäminen, varautuminen

**ISBN PDF** 978-952-400-295-0 **ISSN PDF** 2490-0990

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-295-0>

## Valsystemets resiliens

---

<b>Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2022:14</b>	<b>Tema</b>	Utredningar och anvisningar
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet	
<b>Författare</b>	Tuomas Rekola	
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b> 108

---

### Referat

I utredningen ges en omfattande översikt över Finlands valsystem och dess egenskaper ur beredskapssynvinkel. Syftet med utredningen är att ge en helhetsbild av valsystemets resiliens och de konsekvenser som olika fenomen eventuellt kan ha för valförrättningen.

I utredningens första del granskas valsystemets egenskaper, myndighetssamarbetet och beredskapsplanerna. När det gäller förrättandet av val lyfts det fram att valen också är beroende av samhället utanför valsystemet. I utredningen har man analyserat de omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av förrättandet av val under exceptionella förhållanden. Utredningen lyfter fram problemen med att val senareläggs.

I temadelen granskas valsystemets olika egenskaper, redan existerande beredskapsmetoder och också idéer för eventuell fortsatt utveckling presenteras. I utredningen föreslås sju åtgärder för att trygga resiliensen vid val i framtiden. Åtgärderna gäller bland annat resurserna för beredskapsarbetet, utvecklandet av riskhanteringen och organiseringen av valmyndigheternas arbete.

Utredningen är inte i sig en risk- eller hotanalys; den tar inte ställning till sannolikheten för olika hot och bedömer inte hur allvarliga konsekvenserna är om de realiseras.

**Nyckelord** val, valsystem, rösträtt, resiliens, röstning, beredskap

---

**ISBN PDF** 978-952-400-295-0 **ISSN PDF** 2490-0990

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-295-0>

---

## Resilience of the Election System

---

<b>Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2022:14</b>	<b>Subject</b>	Reports and guidelines
<b>Publisher</b>	Ministry of Justice, Finland	
<b>Author(s)</b>	Tuomas Rekola	
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b> 108

---

### Abstract

This report provides an extensive overview of the Finnish election system and its characteristics from the perspective of preparedness. The purpose of the report is to provide an overall picture of the resilience of the election system and of the potential impacts of different phenomena on the conduct of elections.

The first part of the report examines the election system, focusing on its characteristics, cooperation between the authorities and preparedness plans. As for the conduct of elections, the question of how elections are also dependent on society outside the election system is discussed. The report outlines factors that should be taken into account when assessing the conduct of elections in exceptional circumstances. The report also discusses what kind of difficulties may emerge if elections need to be postponed.

The thematic part of the report examines the different characteristics of the election system and the related preparedness measures already in place and presents ideas for further development. The report proposes seven measures to ensure the resilience of elections in the future. These measures pertain to the allocation of resources for preparedness work, the development of risk management and the organisation of the election authorities' work, among other things.

The report is not a risk or threat analysis; it does not assess or take a stand on the likelihood of different threats or on the severity of their effects, should they materialise.

**Keywords** elections, election systems, right to vote, resilience, voting, emergency preparedness

---

**ISBN PDF** 978-952-400-295-0 **ISSN PDF** 2490-0990

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-295-0>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	8
<b>2</b>	<b>Käsitteet</b> .....	10
2.1	Vaalit .....	10
2.1.1	Yleiset vaalit .....	10
2.1.2	Vaaleja koskeva lainsäädäntö ja sen erityispiirteet.....	10
2.2	Resilienssi vaalien näkökulmasta.....	12
2.3	Vaalijärjestelmä.....	13
2.3.1	Vaaliviranomaiset .....	13
2.3.2	Muita keskeisiä toimijoita vaaleissa .....	14
2.3.3	Vaaleja koskeva viestintä.....	15
<b>3</b>	<b>Vaalit poikkeuksellisissa oloissa</b> .....	17
3.1	Varautumisen lähtökohtia .....	17
3.1.1	Vaaleihin liittyvä riskien hallinta .....	18
3.1.2	Vaalien toimittaminen poikkeuksellisissa oloissa.....	21
3.2	Vaalien siirtäminen.....	23
3.2.1	Vaalien siirtämisen problematiikka.....	24
3.2.2	Prosessi koskien vaalien siirtämistä .....	25
3.3	Eräiden vaalijärjestelmän ominaisuuksien tarkastelua.....	34
3.3.1	Äänioikeuden tosiasiallinen toteutuminen ja ennakoäänestys.....	34
3.3.2	Kirjeäänestys.....	35
<b>4</b>	<b>Teemat</b> .....	36
4.1	Aseellinen tai siihen verrattava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila .....	36
4.1.1	Vaikutukset vaaleihin .....	38
4.1.2	Sotilaiden äänioikeus.....	43
4.2	Kyberuhkat .....	46
4.2.1	Kyberturvallisuus vaalien näkökulmasta .....	47
4.2.2	Kansallinen yhteistyö .....	50
4.2.3	EU- ja kansainvälinen yhteistyö.....	51
4.2.4	Muiden kuin viranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö .....	52
4.2.5	Kyberrikollisuus.....	52
4.3	Informaatiovaikuttaminen.....	53
4.3.1	Vaalit informaatiovaikuttamisen kohteena .....	54
4.3.2	Informaatiovaikuttamiseen varautuminen .....	55

4.4	Ehdokkaiisiin ja puolueisiin kohdistuva häirintä .....	59
4.4.1	Maalittaminen osana vaalihäirintää .....	60
4.4.2	Häirintään vastaaminen .....	60
4.5	Vaaliviranomaiset, julkisten resurssien väärinkäyttö .....	64
4.5.1	Julkisen resurssien väärinkäyttö .....	64
4.5.2	Vaaliviranomaisten riippumattomuus .....	68
4.6	Terveysturvallisuus .....	77
4.6.1	Terveysturvallisuus ja vaalit .....	77
4.7	Vaaleihin liittyvän luottamuksen heikentyminen .....	78
4.7.1	Luottamus vaalitulokseen .....	79
4.7.2	Luottamuksen mittaaminen .....	80
4.7.3	Vaalisalaisuuden vaarantuminen .....	81
4.7.4	Äänestysalueiden ja –paikkojen määrä ja sijainti .....	82
<b>5</b>	<b>Yhteenveto</b> .....	<b>85</b>
<b>6</b>	<b>Jatkokehittämistoimet kootusti</b> .....	<b>87</b>
	<b>Liite 1 Ennakoäänestykseen liittyvien määräaikojen tarkastelua</b> .....	<b>91</b>
	<b>LIITE 2 Vaalien resilienssi: Pohdintaa äänestysmahdollisuuksista poikkeuksellisissa tilanteissa</b> .....	<b>96</b>



# 1 Johdanto

Vaalit ovat demokratian kulmakivi. Vaalien toimittaminen luotettavasti ja yleinen luottamus vaalijärjestelmään ovat demokraattisen yhteiskunnan edellytys. Viimeaikaiset tapahtumat (esimerkiksi covid-19-pandemia, Ukrainan sota) ovat osoittaneet, että yhteiskuntien on varauduttava erilaisiin kriisitilanteisiin. Myös vaalien osalta varautumistyötä on tehtävä ja vaalijärjestelmää on tarkasteltava erilaisten uhkien ja kehityskulkujen kannalta.

Valtioneuvoston vuonna 2020 annetun ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan epäasiallinen vaalivaikuttaminen ja sitä kautta demokraattisten rakenteiden horjuttaminen muodostavat yhä suuremman hybridiuhkan.<sup>1</sup> Selonteon mukaan Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut epävakampaan suuntaan ja muutoksen arvellaan olevan pitkäkestoinen.<sup>2</sup> On siis oletettavaa, että vaaleihin saattaa kohdistua jatkossa enemmän häirintää ja vaikuttamisyriksiä. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaan toimintaedellytysten turvaaminen yleisten vaalien järjestämiselle kaikissa turvallisuustilanteissa on osa sisäisen turvallisuuden ylläpitämistä.<sup>3</sup>

Kansainvälinen keskustelu vaaleista on laajentunut viimeisten vuosikymmenten aikana. Aiemmin huomio kiinnittyi vahvasti uusien ja kehittyvien demokratioiden tarkasteluun ja tukemiseen, kun ne siirtyivät demokraattisiin hallintomuotoihin. Tätä siirtymää vakiintuneemmat demokratiat tukivat. Sittenkin näkökulma on siirtynyt yhä enemmän siihen, että myös vakiintuneiden ja vakaiden demokraattisten yhteiskuntien tulee kiinnittää huomiota instituutioidensa ja järjestelmiensä –myös vaalijärjestelmien– integriteettiin ja toimivuuteen.

Tämän selvityksen tarkoituksena on tehdä laaja katsaus suomalaisen vaalijärjestelmän resilienssiin. Selvityksessä kuvataan nykyistä vaalijärjestelmää ja sen ominaisuuksia ja peilataan niitä erilaisiin uhkakuviin ja tilanteisiin, joissa vaalien toimittaminen tai luottamus vaaleihin voisi vaarantua. Seitsemän erilaisen teeman avulla on tarkoitus antaa katsaus siihen, miten vaalijärjestelmä on varautunut erilaisiin uhkiin sekä miten erilaiset uhkat voivat vaikuttaa vaalien toimittamiseen. Selvityksessä nostetaan esiin jatkokehittämideoita vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja sen resilienssin kasvattamiseksi.

---

1 Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020 s. 15.

2 Ibid s. 18.

3 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017 s. 19.

Selvityksessä tarkastellut teemat ovat lähtökohdiltaan erilaisia: osa kytkeytyy selvästi valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin, kuten aseellinen tai siihen verrattava hyökkäys, osassa taas kyse on ilmiöistä, jotka ovat jossakin muodossa läsnä kaikissa vaaleissa. Esimerkkinä tällaisesta ilmiöstä voidaan mainita vaalihäirintä. Teemoissa on myös tarkoituksellista päällekkäisyyttä. Eri teemoissa esiin tuodut vaikutukset vaalien toimittamiselle eivät useinkaan koske ainoastaan juuri kyseistä teemaa, vaan tietynlaisia vaikutuksia voi näkyä vaalien toimittamisessa useiden eri uhkien tai ilmiöiden myötä.

Suomalainen vaalijärjestelmä on kansainvälisesti vertailtuna yksi maailman parhaista. Se kestää hyvin erilaisia häiriötilanteita. Läpinäkyvyys, joka mahdollistaa järjestelmän tarkastelun, on yksi sen keskeisiä ominaisuuksia.

Suomessa vaaleja on järjestetty pitkään ilman, että yhteiskunnalliset olot olisivat merkittävästi vaikeuttaneet vaalien toimittamista. Alkuvuodesta 2020 Suomeen levinnyt maailmanlaajuinen covid-19-tartuntatauti teki tähän muutoksen. Kokemuksia vaalien järjestämisestä poikkeuksellisissa oloissa saatiin vuoden 2021 kuntavaaleissa sekä vuoden 2022 aluevaaleista. Poikkeukselliset olosuhteet aiheutti yleisvaarallinen tartuntatauti, mutta sen myötä saatuja kokemuksia voidaan osin hyödyntää sekä toistenlaisten uhkien aiheuttamissa tilanteissa, kuin myös tavanomaisessa vaali- ja osallistumisoikeuksien edistämistyössä.

Seuraavat Suomessa toimitettavat säännönmukaiset yleiset vaalit ovat kevään 2023 eduskuntavaalit. On vaikeaa ennustaa, miten nyt ajankohtaiset covid-19-pandemia, Nato-liittymisprosessi tai Ukrainan sota vaikuttavat eduskuntavaaleihin. Voidaan kuitenkin olettaa, että eduskuntavaalit käydään erityisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa.

Kansallisen demokratiaohjelman väliraportissa yhtenä jatkotoimena on linjattu selvityshankkeen käynnistäminen vaalien resilienssin vahvistamiseksi kriisitilanteissa.<sup>4</sup> Tämä selvitys toteuttaa tätä toimenpidettä.

---

4 Kansallinen demokratiaohjelma 2025: väliraportti ja jatkotoimet. Toimenpidekokonaisuus 10. (VN/8051/2019).

## 2 Käsitteet

### 2.1 Vaalit

#### 2.1.1 Yleiset vaalit

Tässä selvityksessä vaaleilla tarkoitetaan yleisiä vaaleja, joita ovat eduskuntavaalit, presidentinvaali, aluevaalit, kuntavaalit sekä vaalit Euroopan parlamenttiin eli europarlamenttivaalit (*vaalilajit*). Yleisistä vaaleista valtiollisia vaaleja ovat eduskuntavaalit, presidentinvaali sekä europarlamenttivaalit. Paikallisia vaaleja ovat aluevaalit ja kuntavaalit.<sup>5</sup>

Resilienssin tarkastelun osalta kaikkia eri vaaleja koskevat lähtökohtaisesti samat periaatteet. Joidenkin käsiteltävien seikkojen kannalta vaalilajilla on kuitenkin merkitystä, esimerkiksi niitä koskevan lainsäädännön säätämisyjärjestyksen osalta.

Neuvoa-antavat kansanäänestykset<sup>6</sup> jäävät tämän selvityksen ulkopuolelle. Kansainvälisten suositusten mukaan kansanäänestyksistä tulee pidättäytyä poikkeusolojen (emergency situations) aikana.<sup>7</sup>

#### 2.1.2 Vaaleja koskeva lainsäädäntö ja sen erityispiirteet

Vaaleja koskevat keskeiset säädökset ovat

- Suomen perustuslaki (731/1999)
- vaalilaki (714/1998)
- puoluelaki (10/1969)
- kuntalaki (410/2015)

5 Tarasti – Jääskeläinen 2022 s. 6. Ahvenanmaan kuntavaalien yhteydessä toimitetaan Ahvenanmaan maakuntapäivävaalit. Ahvenanmaalla toimitettavista vaaleista säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991) sekä maakuntalakina annetussa kunnallislaissa (25.9.1997:73) (Ibid s. 7).

6 Kansanäänestyksillä tarkoitetaan sekä perustuslain 53 §:ssä tarkoitettua neuvoa antavaa kansanäänestystä että hyvinvointialueilla ja kunnissa toimittettavia neuvoa-antavia kansanäänestyksiä.

7 Venice Commission: Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency –Reflections. Kohta 120.

- laki hyvinvointialueista (611/2021)
- laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009).

Huomattava on, että vaalien toimittamista koskeva lainsäädäntö on sekä perustuslain- että tavallisen lain tasoista. Vaalien toimittamisesta säädetään melko yksityiskohtaisesti lain tasolla. Tällaisen sääntelyratkaisun tarkoituksena on suojata vaalijärjestelmää siten, että muutokset vaalien toimittamiseen vaativat aina eduskunnan hyväksynnän.

Parlamentaarisen valmistelun merkityksen korostaminen on yksi vaalilainsäädännön ominaispiirteistä. Vakiintuneen käytännön mukaisesti vaaleja koskevissa merkittävässä hankkeissa on hyödynnetty parlamentaarisia työryhmiä ja toimikuntia.<sup>8</sup>

Yhteiseen eurooppalaiseen perintöön koskien vaaleja ja äänioikeutta katsotaan kuuluvan yleiset, vapaat, salaiset, suorat ja säännölliset vaalit, joissa on yhtäläinen äänioikeus. Nämä periaatteet ovat vahvistettu useissa kansainvälisissä sopimuksissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 1 lisäpöytäkirjan 3 artiklassa turvataan oikeus lakiasäättävän elimen valintaan (so. Suomessa eduskuntavaalit):

*Korkeat sopimuspuolet sitoutuvat järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteen ilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa.*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole covid-19-pandemiaan liittyen antanut ratkaisuja koskien vaalien järjestämistä poikkeusoloissa.<sup>9</sup>

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976) 25 artiklassa säädetään oikeudesta vaaleihin. Artiklan mukaan

*Jokaisella kansalaisella tulee olla oikeus ja mahdollisuus ilman minkäänlaista tämän yleissopimuksen 2 artiklassa mainittua erottelua ja ilman kohtuuttomia rajoituksia:*

*a) ottaa osaa yleisten asioiden hoitoon välittömästi tai vapaasti valittujen edustajien kautta;*

8 Esimerkiksi vuonna 2000 asetettiin Vaalitoimikunta 2000 -toimikunta, vuonna 2004 Kansanvalta 2007 -toimikunta, vuonna 2007 Vaalialuetoimikunta. Nettiäänestystyöryhmän (2017) työtä tukemaan asetettiin parlamentaarinen ohjausryhmä. Toimikunnat ja työryhmät ovat kokoonpanoiltaan olleet parlamentaarisia ja perustuneet hallitusohjelmakirjauksiin.

9 Tilanne marraskuussa 2022.

*b) äänestää ja tulla valituksi määräaikaisissa ja rehellisissä vaaleissa, jotka perustuvat yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen ja salaiseen äänestykseen, joka takaa valitsijoiden tahdon vapaan ilmentymisen;*

*c) päästä periaatteessa yhdenvertaisina maansa julkisiin virkoihin.*

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 39 artiklassa turvataan jokaisen unionin kansalaisen äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Perusoikeuskirjan 40 artiklassa säädetään, että jokainen unionin kansalainen on äänioikeutettu ja vaalikelpoinen kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion muilla kansalaisilla.

## 2.2 Resilienssi vaalien näkökulmasta

Vaalijärjestelmän resilienssin tarkastelun lähtökohtana on vaalijärjestelmä osana yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta. Kokonaisturvallisuus strategiana tarkoittaa, että varautuminen läpäisee kaikki yhteiskunnan tasot ja kaikki toimijat. Yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaisesti lähtökohtana on, että jokainen viranomainen toimii omien tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa myös normaaliolojen häiriötilanteissa.<sup>10</sup>

Vaalijärjestelmän resilienssin osalta on huomattava, että myös muut yhteiskunnan osa-alueet ja instituutiot vaikuttavat vaalijärjestelmän resilienssiin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita oikeuslaitoksen toiminta. Riippumattomat, tehokkaat ja riittävästi resursoitujen tuomioistuimet omalta osaltaan vahvistavat vaalien resilienssiä varmistamalla vaalivalitusten asianmukaisen käsittelyn.

Vaalien resilienssiä on käsitelty viime vuosiin asti hyvin niukasti. IDEA:n (International Institute for Democracy and Electoral Assistance<sup>11</sup>) tekemien selvitysten mukaan tyypillisesti vaaleihin liittyvät varautumisjärjestelmät ja riskienhallinta perustuvat vakiintuneisiin käytäntöihin ja kerääntyneeseen kokemukseen enemmän kuin järjestelmällisiin suunnitelmiin. Tilanne on kuitenkin viime vuosina muuttunut ja huomiota on alettu kiinnittämään vaaleihin myös tästä näkökulmasta.

<sup>10</sup> Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017. s. 11.

<sup>11</sup> IDEA on vuonna 1995 perustettu kansainvälinen hallitustenvälinen järjestö. IDEA tekee esimerkiksi vaaleja ja vaalijärjestelmiä koskevia kansainvälisiä vertailututkimuksia.

Vaaleja koskevan riskienhallinnan osalta IDEA on jäsentänyt vaaleja koskevan varautumisen kolmeen eri osaan: riskien hallintaan (risk management) eli toimintaan, jossa tunnistetaan ja pyritään välttämään sellaiset riskit, jotka voivat vaikuttaa vaalien toimittamiseen; resilienssin rakentamiseen (resilience building) eli vaalijärjestelmän muokkaamiseen ja kehittämiseen siten, että se kestäisi toteutuvat riskit; kriisien hallintaan (crisis management), jossa huomio kiinnittyy kriisien jälkeiseen toimintaan ja palautumiskykyyn.

Edellä mainitut jäsenyykset ja vaalijärjestelmän ominaisuudet huomioon ottaen ja tämän selvityksen perusteella vaaleja koskeva resilienssi voidaan määritellä seuraavasti:

1. Vaalit voidaan toimittaa poikkeuksellisissakin olosuhteissa.
2. Vaaleihin voidaan tehdä tarkoituksenmukaiset muutokset koskien vaalien toimittamista ja ajankohtaa.
3. Vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen säilyy korkea luottamus kaikissa olosuhteissa.

## 2.3 Vaalijärjestelmä

### 2.3.1 Vaaliviranomaiset

Oikeusministeriö toimii ylimpänä vaaliviranomaisena. Oikeusministeriö vastaa vaalien toimeenpanosta. Vaaleja ja puolueita koskeva lainsäädäntö valmistellaan oikeusministeriössä.

Oikeusrekisterikeskus toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Vaalien toimittamisen osalta Oikeusrekisterikeskus vastaa vaalitietojärjestelmän ylläpidosta ja toiminnasta oikeusministeriön kanssa tehdyn vuosittaisen sopimuksen nojalla.

Vaalipiirilautakunnat ovat aluehallintoviranomaisten asettamia vaaliviranomaisia, jotka vastaavat valtiollisten vaalien ehdokasasettelusta ja tuloslaskennasta.

Aluevaltuustojen asettamat aluevaalilautakunnat huolehtivat aluevaalien ehdokasasettelusta ja aluevaalien tuloksen vahvistamisesta.

Kuntien valtuustojen asettamat keskusvaalilautakunnat huolehtivat vaalien yleisjärjestelyistä kunnissa. Keskusvaalilautakunnilla on keskeinen rooli kunnassa toimivien muiden vaaliviranomaisten ohjauksessa ja kouluttamisessa. Kunnan valtuusto asettaa keskusvaalilautakunnan, vaalilautakunnat ja vaalitoimikunnat. Vaalitoimitsijat ovat keskusvaalilautakunnan määrittämiä.

Vaalilautakunnat huolehtivat vaalipäivän äänestyksen toimittamisesta sekä alustavasta tuloslaskennasta.

Vaalitoimikunnat, joita on jokaisessa kunnassa vähintään yksi, huolehtivat laitosäänestyksen toimittamisesta.

Vaalitoimitsijat huolehtivat ennakoäänestyksen toimittamisesta kotimaan yleisissä ennakoäänestyspaikoissa ja kotiäänestyksen toimittamisesta.

Ulkoministeriö vastaa ennakoäänestyksen järjestämisestä ulkomailla Suomen edustustoissa.

Digi- ja väestötietovirasto huolehtii äänioikeusrekisterin perustamisesta sekä äänestysaluejaotuksen rekisteröinnistä ja äänestyspaikkarekisteristä.

### 2.3.2 Muita keskeisiä toimijoita vaaleissa

Muita vaalijärjestelmän kannalta keskeisiä toimijoita ovat muun muassa puolueet, valitsijayhdistykset ja vaalitarkkailuorganisaatiot. Lisäksi media eri muodoissaan on yksi keskeisistä toimijoista.

Suomen poliittisessa järjestelmässä puolueilla on vahva sekä muodollinen että tosiasiallinen asema. Tällä hetkellä kaikki eduskunnassa istuvat kansanedustajat ovat joko tulleet valituksi rekisteröityjen puolueiden ehdokkaina tai edustavat rekisteröityä puoluetta. Viranomaisten ja puolueiden yhteistyön kannalta keskeinen säännös on puoluelain 10.1 §:n tasapuolisuusvaatimus, jonka mukaan valtion, hyvinvointialueen, hyvinvointiyhtymän, kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten sekä niiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Vaalilain 184.1 §:ssä säädetään puolueiden ja yhteislistaan kuulumattomien valitsijayhdistysten vaaliasiamiesten tai heidän puolestaan valtuutettujen oikeudesta olla läsnä tietyissä vaaliviranomaisten kokouksissa. Säännös osaltaan edistää vaalien toimittamiseen kohdistuvaa läpinäkyvyyden ja puolueettomuuden vaatimusta.

Vaalitarkkailu on yksi keino tarkastella vaalien toimittamista ja havaita sen mahdollisia puutteita ja parannuskohteita. Vaalitarkkailijoiden valtuuttamisesta sekä läsnäolo-oikeudesta säädetään vaalilain 184.2 §:ssä, jonka mukaan valtuutetuilla vaalitarkkailijoilla on oikeus olla läsnä, kun vaalilaissa tarkoitetut vaaliviranomaiset suorittavat tehtäviään.

Lisäksi vaalien toimittamiseen soveltuu laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), minkä johdosta esimerkiksi äänestysliput ovat julkisia asiakirjoja.

Keskeiset kansainvälistä vaalitarkkailua tekevät tahot ovat Yhdistyneet kansakunnat (YK), Euroopan unioni (EU) sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR). ETYJ on tehnyt tarvearviointimission (Needs Assessment Mission) vuosien 2007, 2011, 2015 ja 2019 eduskuntavaaleihin sekä vuosien 2012 ja 2018 presidentinvaaleihin. Vuoden 2011 tarvearviointimission perusteella ETYJ teki vuoden 2011 eduskuntavaaleihin vaalien arviointimission (Election Assessment Mission).<sup>12</sup>

Myös kansainväliset ei-valtiolliset järjestöt suorittavat vaalitarkkailua.

Vaalit.fi-sivustolle on koottu tietoa Suomeen kohdistuneista vaalitarkkailuista ja siihen liittyvistä käytännöistä.

### 2.3.3 Vaaleja koskeva viestintä

Yleisvastuu vaaleja koskevasta viestinnästä on oikeusministeriöllä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20.2 §:n mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden oikeuksista hallinnonalallaan.

Viestinnän kannalta keskeisin palvelu on oikeusministeriön ylläpitämä vaalit.fi-sivusto. Vaalit.fi-sivustolle kootaan niin vaaleja koskevaa ajankohtaistietoa kuin yleisesti vaaleja ja äänestämistä koskevaa materiaalia.

Vaaleihin liittyvän viestinnän muodot ovat vaihtelevia ja kohderyhmät koostuvat laajasta joukosta, joilla on erilaiset tiedontarpeet. Vaaleille tyypillinen syklistyys ja määräaikoihin sidottu prosessi näkyvät myös viestinnässä ja sen järjestämisessä. Tästä johtuen viestinnän suunnittelussa tulee kiinnittää huomiota määräaikoihin sidotun viestinnän lisäksi mahdollisissa poikkeustilanteissa vaadittavaan viestintään. Poikkeuksellissa oloissa viestinnän merkitys kasvaa. Tällöin tulee erityisesti kiinnittää myös viestintävastuun toteutumiseen sekä oikeusministeriön osalta että viranomaisyhteistyössä.

---

12 Suomeen kohdistuneiden vaalitarkkailumissionien raportit ovat luettavissa ETYJ:n sivuilla <https://www.osce.org/odihr/elections/finland>.



Vaaleja koskevaan viestintään voidaan katsoa kuuluvan paljon sellaista viestintää, joka on tarkoitettu viranomaisille kohdistetuiksi ohjeistuksiksi, mutta jolla voi olla (ja onkin tosiasiallisesti) myös viestinnällistä merkittävyyttä.

Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa toteutettiin Suomessa on maailman parhaat vaalit – Mieti miksi! -niminen kampanja. Kampanja toteutettiin yhteistyössä valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja Turvallisuuskomitean kanssa. Kampanjan rahoitti Huoltovarmuuskeskus. Kampanjan tarkoituksena oli lisätä tietoisuutta siitä, mistä löytyy luotettavaa tietoa vaaleista, mitä vaalihäirintä on ja miten siihen on varauduttu. Tarkoituksena oli myös lisätä yleistä luottamusta vaalijärjestelmään.

Henkilöressurssien osalta tällä hetkellä vaaleja koskeva viestintä oikeusministeriössä on yhden virkamiehen työnkuvassa muiden tehtävien ohella. Tätä voidaan pitää niukkana määränä, vaikka erilaisia viestinnällisiä tehtäviä hoitavat myös muut vaaleista vastaavat oikeusministeriön virkamiehet.

Nykyiset toimintamallit mahdollistavat joustavat viestinnän eri muodot sekä muun muassa sen, että erilaisia kampanjatyyppejä voidaan toteuttaa joustavasti. Kuitenkin niukat resurssit (sekä henkilö- että hankintaresurssit) voivat muodostua riskiksi. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota viestinnän ja vaalien johtamisen väliseen yhteistyöhön.

Vaaleja koskevan viestinnän osalta tulee jatkossa kiinnittää huomiota resursoinnin turvaamiseen. Tällä hetkellä viranomaisten vaaleja koskevan viestinnän johdonmukaisuus vaihtelee niin resursoinnin kuin suunnitelmallisuuden osalta.

## 3 Vaalit poikkeuksellisissa oloissa

### 3.1 Varautumisen lähtökohtia

Vaaleilla on demokraattisten yhteiskuntien kannalta erityinen tehtävä: välittää äänioikeutettujen joukon tahto tietyllä ajanhetkellä. Vaaleihin liittyvässä varautumisessa keskeisin suojattava arvo on yleisen luottamuksen säilyttäminen vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen. Tämä tarkoittaa vaalijärjestelmän integriteetin suojelemista.

Normaaleissa ja vakaissa oloissa vaalit toimitetaan laissa säädetyllä tavalla ja vakiintuneiden käytäntöjen mukaisesti. Kun käsillä on tieto siitä, että jokin seikka saattaa vaikuttaa vaalien toimittamiseen, on tunnistettava mahdolliset vaihtoehdot, joilla käsillä olevaan tai kehittyvään uhkaan voidaan vastata.

Yksi vaihtoehto on pidättäytyä kaikista erityisistä toimenpiteistä koskien vaaleja. Tämä vaihtoehto perustuu siihen näkökulmaan, että vaalijärjestelmä on niin vakaa, ettei siihen tule puuttua vähäisin perustein, eivätkä siihen saa vaikuttaa esimerkiksi päivänpoliittiset voimasuhteet. Vaalijärjestelmän koskemattomuuden periaatteen voidaan katsoa myös ehkäisevän julkisen vallan asiatonta vaikuttamista vaalijärjestelmään.

Toinen vaihtoehto on tehdä erilaisia toimenpiteitä, joilla turvataan vaalien toimittaminen niin, että luottamus vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen säilyy. Toimenpiteet voidaan jakaa kahteen ryhmään sen mukaan, tarvitseeko niiden toteuttaminen muutoksia vaaleja koskevaan lainsäädäntöön vai ei. Esimerkiksi vaalitoimitsijoiden lisäkouluttaminen tai tiedotuksen lisääminen eivät vaadi lainsäädäntömuutoksia, mutta voivat olla tehokkaita toimenpiteitä. Keskeistä varautumisessa on tunnistaa mahdolliset lainsäätämistarpeet ja aloittaa niiden valmistelu mahdollisimman ajoissa.

Lainsäädäntömuutoksia vaativat toimenpiteet voivat olla esimerkiksi äänestysajan pidentäminen, jonkin äänestysmuodon laajentaminen tai määräaikojen muuttaminen. Suomen vaalilainsäädännön ominaispiirteistä johtuen monet pienetkin muutokset saattavat vaatia lailla säätämistä. Samalla on kuitenkin muistettava, että jo voimassa oleva lainsäädäntö saattaa mahdollistaa myös totutusta poikkeavia toimia, esimerkiksi drive-in-äänestämisen, jonka useat kunnat toteuttivat ensimmäisen kerran vuoden 2021 kuntavaaleissa.

Kun mitä tahansa vaalien toimittamista muuttavia toimenpiteitä toteutetaan, on varmistettava, että muutoksien arvioinnissa otetaan huomioon niiden vaikutukset eri äänestäjäryhmiin.

Vaalien siirtäminen vaatii aina lailla säätämisen. Siirtopäätöksen tarkoituksena on suojata yleistä luottamusta vaalitulokseen siitä näkökulmasta, että tietynlaisissa olosuhteissa järjestetyt vaalit eivät enää toteuttaisi vaalien tarkoitusta. Siirtopäätöksen yhteydessä voidaan tehdä myös muita vaalien toimittamiseen liittyviä muutoksia.

Konkreettisesti edellä kuvatuttujen vaihtoehtojen välinen punninta tuli esiin alkuvuonna 2020 Suomeen levinneen covid-19-pandemia myötä. Oikeusministeriössä tehtyjen arvioiden perusteella todettiin olevan kolme eri lähestymistapaa vuoden 2021 kuntavaaleihin valmistautumisessa. Vaihtoehdot olivat vaalien siirtäminen esimerkiksi puolella vuodella, vaalien toimittaminen ajallaan mutta varotoimenpitein tai merkittävät muutokset vaalien toimittamisen tapaan. Keskimäinen vaihtoehto valittiin varautumisen lähtökohdaksi. Lisäksi mahdolliset toimenpiteet luokiteltiin sen mukaan, vaativatko ne muutoksia lainsäädäntöön vai ei.<sup>13</sup>

Ei ole yksiselitteistä, että siirtopäätös olisi toimenpiteenä raskain tai eniten yleiseen luottamukseen vaikuttava. Esimerkiksi kiireellisesti valmisteltu vaalien toimittamiseen vaikuttava toimenpide, joka toteutuessaan epäonnistuisi, voisi heikentää luottamusta vaalijärjestelmään enemmän kuin vaalien siirtäminen. Vaalien siirtämistä suhteessa muihin toimenpiteisiin tulee tarkastella aina tilannekohtaisesti ja tarkoituksenmukaisuuden lähtökohdasta. Toimenpiteiden suhteellisuuden arviointi eri vaihtoehtoja punnitessa on ensiarvoisen tärkeää.

Vaalien siirtämiseen liittyvää problematiikkaa on tarkasteltu luvussa 3.2.1 ja pikaisesti tehtäviä lainsäädäntömuutoksia vaaleja koskeviin säädöksiin luvussa 3.2.2.

### 3.1.1 Vaaleihin liittyvä riskien hallinta

IDEA on eri julkaisuissaan jäsentänyt vaaleihin liittyvää riskien hallintaa. Vuonna 2016 julkaistu artikkeli<sup>14</sup> ja vuonna 2021 julkaistu opaskirja<sup>15</sup> luovat jäsenneilyn pohjan sille, mitä kaikkea vaaleihin liittyvässä riskien hallinnassa tulisi ottaa huomioon. IDEA:n riskien hallinnan mallit perustuvat vahvasti ISO-standardeihin.<sup>16</sup> Vaaleihin liittyy kuitenkin sellaisia

<sup>13</sup> Vaihtoehtoja käsiteltiin oikeusministeriön ja Oikeusrekisterikeskuksen kokouksessa kesäkuussa 2020.

<sup>14</sup> Risk Management in Elections. IDEA Policy Paper No. 14. 2016.

<sup>15</sup> Risk Management in Elections. A Guide for Electoral Management Bodies. 2021 Australian Electoral Commission and International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

<sup>16</sup> IDEA:n riskityökalu perustuu vahvasti ISO 31000:2018 (Risk management -Guidelines)-standardiin.

erityispiirteitä, jotka tulee ottaa huomioon. Syklisyys, määräaikojen korostunut merkitys, logistiikka, ulkopuolisen henkilöstön rekrytointi ynnä muut vaaleille spesifit seikat vaativat erityishuomiota varautumisen osalta.

Riskienhallinnan sisällyttäminen osaksi vaaliviranomaisen työtä voidaan tehdä pääsääntöisesti kahdella eri tavalla. Riskien hallinta voidaan tuoda uutena resurssina ja järjestelmänä osaksi organisaatiota kerralla. Toinen lähestymistapa on tehdä vähittäisiä parannuksia jo voimassa oleviin järjestelmiin ja sovittaa ne jo olemassa oleviin resursseihin. Suomessa on toimittu jälkimmäisen tavan mukaan.

Vaalien osalta oikeusministeriössä ja Oikeusrekisterikeskuksessa tehdään riskikartoituksia sekä omana työnä että viranomaisyhteistyönä. Nämä riskianalyysit ovat keskeisimmät työkalut riskien tunnistamisessa ja varautumisessa. Riskianalyysit kohdistuvat joihinkin tiettyihin teemoihin, kuten vaalien toimittamiseen liittyviin riskeihin, vaalitietojärjestelmään ja informaatiovaikuttamiseen, kirjeäänestykseen ja viestintään. Näiden lisäksi on tehty tartuntatautilanteesta johtuen erityisiä skenaariosuunnitelmia koronapandemian kehittymiseen liittyen.

Vaalien jälkeen oikeusministeriössä tehdään koonti vaalihäirintähavainnoista ja -kokemuksista. Koonnissa kerätään havaintoja vaalihäirinnästä eri toimijoilta ja arvioidaan vaaleja vaalihäirinnän näkökulmasta. Jatkossa tätä arvioinnin alaa voisi laajentaa ja dokumentoinnin osalta yhdenmukaistaa.

Erilaisten uhkien osalta riskiarvioinnissa hyödynnetään sitä, että eri uhkilla toteutessaan voi olla päällekkäisiä vaikutuksia. Näin varautumistoimenpiteet ovat toisiinsa nähden myös käytettävissä ristiin. Esimerkiksi sähkökatkoihin varautumisessa on päällekkäisyyttä kyberhyökkäysten kanssa, sillä molempien vaikutuksena voi olla häiriöt tietojärjestelmissä. Varautumisen näkökulmasta molemmat uhkat vaativat luonnollisesti myös omat huomioon otettavat seikkansa.

Yhteistyötä varautumiseen liittyen tehdään seuraavissa yhteistyöryhmissä

- Vaalivarautumisen yhteistyöryhmä;
- Vaali-VIRT

Keskeisin yhteistyöryhmä varautumisen kannalta on vaalivarautumisen yhteistyöryhmä, joka otettiin käyttöön vaalivaikuttamisen koulutushankkeen myötä vuonna 2018 ja on sittemmin vakiintunut yhteistyön muoto. Yhteistyöryhmään kuuluu edustajia oikeusministeriöstä (pj), ulkoministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, Turvallisuuskomiteasta, Kyberturvallisuuskeskuksesta, tietosuojavaltuutetun toimistosta sekä tarpeen ja tilanteen mukaan myös muista relevanteista organisaatioista.

Vaali-VIRT-ryhmän yhteistyö ja tiedonvaihto keskittyy kyberturvallisuuteen. Ryhmää koordinoi Liikenne- ja viestintävirasto Traficomın Kyberturvallisuuskeskus ja siinä ovat edustettuina kyberturvallisuuden kannalta keskeiset toimijat.

Lisäksi viranomaisyhteistyötä tehdään tunnistettujen tarpeiden mukaisesti myös kahdenvälisesti. Esimerkiksi koronapandemiaan liittyen kahdenvälinen yhteydenpito Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja oikeusministeriön kanssa on ollut säännöllistä.

### Jatkokehittämisehdotuksia

Oikeusministeriössä tehtävää riskien hallintaa voi kuvata kattavaksi. Se on sopusoinnussa IDEA:n näkemyksen kanssa koskien erilaisia riskityyppejä, niiden luokittelua ja arviointia.

Kehitettävää kuitenkin löytyy etenkin johdonmukaisuuden, dokumentaation ja vastuualueiden täsmentämisen osalta. Riskianalyysit eivät ole muodoltaan yhteneväisiä, eikä kaikkien riskien osalta niiden omistajuus ole välttämättä riittävän selkeä (so. kenen vastuulla on kunkin riskin liittyvä arviointi ja varautuminen). Riskeihin liittyvä hallinto on vahvasti henkilöitynyttä, mikä voi muodostua ongelmaksi henkilöstövaihdosten myötä. Riskien hallinnan osalta ei ole olemassa koostavaa dokumentointia siitä, missä kaikissa muodoissa riskianalyysia tehdään. Tämä voi muodostua ongelmaksi etenkin jatkuvan kehittämisen näkökulmasta.

Ruotsissa vuonna 2020 tehdyssä vaalien turvallisuutta koskevassa selvityksessä koettiin hyödylliseksi luoda säännönmukainen ilmoitusjärjestelmä, jossa eri viranomaisilta saatuja poikkeamatilanteita kerätään yhdenmukaisesti ja yhdellä viranomaisella olisi vastuu tilannekuvan ylläpitämisestä.<sup>17</sup> Suomessa tämä toteutuu vaalien alla kyberturvallisuuden osalta Vaali-VIRT-yhteistyöryhmän myötä. Lisäksi Ruotsin mallin mukainen järjestelmä, jossa tietoa saataisiin reaaliaikaisesti äänestyspaikoilta, voisi olla tarpeen myös Suomessa.

Riskien hallinnan jatkokehittäminen muun muassa dokumentoinnin yhtenäistämisen kannalta edellyttäisi henkilöressurssien lisäämistä. Nykyistä vaalihäirintään keskittyvää jälkikäteisarviointia tulisi kehittää jatkossa.

17 Säkerhet och tillgänglighet vid val. Statens offentliga utredningar SOU 2021:96, liite 3.

### 3.1.2 Vaalien toimittaminen poikkeuksellisissa oloissa

Vaaleilla on oma erityinen tehtävänsä demokraattisessa yhteiskunnassa. Vaalien pelkkä muodollinen toimittaminen ei riitä tämän tehtävän toteuttamiseen, vaan vaalijärjestelmälle ja vaalien toimittamiselle tulee asettaa tiettyjä vaatimuksia ja kriteerejä. Vaaleja ei myöskään järjestetä tyhjiössä, vaan itse vaalijärjestelmän lisäksi tulee ottaa huomioon myös olosuhteet, jossa vaalit on tarkoitus toimittaa.

Tarkastelun tulee ulottua myös pelkän oikeudellisen tarkastelun ulkopuolelle. Kansainvälisen yhteisön eri toimijat ovat tuottaneet lukuisia eri suosituksia, raportteja ja käsikirjoja vaaleja ja äänestämistä koskien. Merkittävimmät vaaleja koskevat kansainväliset suositukset ja ohjeistukset ovat Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission sekä Euroopan yhteistyö- ja turvallisuusjärjestö ETYJ:n tuottamat raportit ja toimenpidesuosituksukset.

Tässä osiossa tarkastellaan niitä vaatimuksia, joita vaalien toimittamiselle tulisi asettaa. Vaalijärjestelmän resilienssin kannalta on tärkeää pystyä muodostamaan kokonaiskuva siitä, millaisia vaatimuksia vaalien toimittamiselle kohdistuu ja kuinka niitä tulisi arvioida. Arvioinnin avulla voidaan tehdä poikkeuksellisissa tilanteissa ratkaisuja siitä, millaisia muutoksia tai toimenpiteitä vaalien toimittaminen mahdollisesti vaatii tai olisiko vaalien siirto perusteltavissa. Poikkeuksellisten tilanteiden lisäksi arvioinnin avulla vaalijärjestelmää voidaan kehittää myös tavanomaisia olosuhteita silmällä pitäen.

#### Arviointikriteeristö vaalien toimittamiselle

Kuntavaalien 2021 siirtämisestä muodostuneista lainvalmisteluaineistosta, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, kansainvälisen yhteisön (ETYJ ja Venetsian komissio) suosituksista ja raporteista voidaan tunnistaa kuusi sellaista vaaleille asetettavaa kriteeriä, jotka tulisi ottaa huomioon, kun tehdään arviointia siitä, tulisiko ryhtyä joihinkin erityisiin toimenpiteisiin vaalien toimittamiseen liittyen.<sup>18</sup>

Alla oleva listaus ei ole tyhjentävä eikä tärkeysjärjestyksessä. Kaikkien kohtien arviointi on aina tilannesidonnaista ja perustuu epävarmoihin mallinnoihin ja arvioihin. Kohdat ovat myös toisiinsa nähden limittäisiä. Yksittäinen uhka voi vaikuttaa yhteen, useampaan tai kaikkiin kohtiin. Esimerkiksi vuoden 2021 kuntavaalit siirtäneen covid-19-tartuntataudin

<sup>18</sup> Mainittujen lähteiden lisäksi mainittakoon myös Toby S. James ja Sead Alihodzic, jotka ovat artikkelissaan *When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations* tuoneet esiin tarpeen tarkastella vaalien siirtämisen perusteita demokratiaa määrittelevien käsitteiden kautta.

vaikutuksia arvioitiin hallituksen esityksessä<sup>19</sup> ja sen eduskuntakäsittelyssä<sup>20</sup> siirtopäätöstä tehtäessä kaikkien alla mainittujen kriteerien osalta.

### Vaikutukset vaalikampanjointiin

Vaalit tulee voida käydä sellaisissa olosuhteissa, joissa ehdokkaiden ja puolueiden poliittinen kampanjointi ja äänestäjien vapaa mielipiteenmuodostus ovat mahdollisia. Rajoituksia näille voivat aiheuttaa esimerkiksi liikkumisrajoitukset tai julkisen vallan harjoittama mediakontrolli. Vaalien siirtoa arvioidessa tulee myös ottaa huomioon vaikutukset vaalikampanjoiden kustannuksiin. Uudelleen aloitettavat vaalikampanjat nostavat kampanjoinnin kustannuksia vähentäen mahdollisuuksia kampanjointiin ja täten heikentävät ehdokkaiden yhdenvertaisuutta.

### Turvallisuus

Vaalien osalta turvallisuuteen voi kohdistua hyvin moninaisia uhkia. Mitkä tahansa yhteiskunnassa esiintyvät ilmiöt, jotka heikentävät joko turvallisuuden tunnetta tai tosiasiallisesti turvallisuutta, voivat vaikuttaa myös vaalien toimittamiseen ja vaaleissa koettuun turvallisuuteen. Turvallisuutta arvioidessa on keskeistä ottaa huomioon laajasti eri ryhmät, joiden turvallisuus voi vaarantua. Vaaliviranomaiset, äänestäjät, ehdokkaat, sidosryhmät ja muut toimijat toimivat kaikki eri rooleissa, jolloin heidän turvallisuutensa on riippuvainen eri tekijöistä. Myös näiden ryhmien sisällä turvallisuuteen kohdistuvat uhkat voivat vaihdella suuresti, esimerkiksi alueellisesti.

### Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuuden toteutuminen on yksi vaalijärjestelyiden keskeisimpiä edellytyksiä, mutta sen toteutuminen on sitä vaikeampaa, mitä hankalammassa olosuhteissa vaalit toimitetaan. Mahdollisuus tosiasiallisesti käyttää äänioikeuttaan, saada tietoa ehdokkaista ja vaalikampanjoista voi vaihdella eri ihmisryhmien välillä suurestikin. Esimerkiksi terveys-turvallisuus voi vaarantua eri alueilla tai ihmisryhmien osalta hyvinkin vaihtelevasti. Viranomaisten tulee arvioissaan ja toimenpiteissään huolehtia siitä, että eri äänestäjäryhmiä kohdellaan yhdenvertaisesti.

---

19 HE 33/2021 vp mm. s. 7–8, 11–12 ja 14.

20 PeVM 4/2021 vp kappaleet 9, 11 ja 20.

### Taloudelliset vaikutukset

Vaalien järjestäminen edellyttää taloudellisia voimavaroja hallinnolta. Varautumisessa, muutoksissa vaalijärjestelmään tai vaalien siirtopäätöksessä tulee ottaa huomioon myös taloudelliset kustannukset viranomaisille. Yleiset periaatteet julkisten varojen tehokkaasta käytöstä koskevat myös vaalien toimittamista. Lisäksi eri viranomaisilla tulee olla tieto siitä, kenellä on vastuu mistäkin kustannuksista.

### Vaikutukset tosiasialliseen äänioikeuden toteutumiseen

Pelkästään muodollisen äänioikeuden (so. äänioikeutetun ottaminen äänioikeusrekisteriin) toteutuminen ei riitä, vaan sen lisäksi on kiinnitettävä huomiota tosiasiallisen äänioikeuden toteutumiseen. Eristys- tai karanteenipäätökset, suuronnettomuudet tai poikkeuksellisen rajut sääolosuhteet ovat esimerkkejä tilanteista, jotka voivat muodostua laajalle joukolle äänioikeutettuja tosiasiallisiksi esteiksi äänioikeuden käyttämiselle.

### Julkisen vallan väärinkäytön riskit

Julkisen vallan väärinkäytön riski nousee, kun vaalijärjestelmään joudutaan tekemään muutoksia kiireellisesti tai vaaleja siirretään. Muutokset vaalijärjestelmään saattavat suosia toisia poliittisia ryhmiä tai äänestäjäryhmiä toisten kustannuksella ja sillä saattaa olla vaikutusta vaalituloksiin.

## 3.2 Vaalien siirtäminen

Nykyinen lainsäädäntö ei sisällä erillisiä säännöksiä vaalien siirtämisestä. Venetsian komission mukaan lainsäädännössä voisi olla etukäteisesti huomioitu mahdollisia poikkeusoloja. Tällaiset säännökset voisivat koskea esimerkiksi toimivaltuuksiin, määräaikoihin, siirtoaikaan (kuinka pitkälle vaaleja voidaan siirtää) ja määränemmistösäännöksiin liittyviä kysymyksiä.<sup>21</sup>

Vaalien siirtämisen arvioinnissa keskeinen noudatettava periaate on suhteellisuusperiaate. Huolellisesti tulee arvioida sitä, mikä vaikutus vaalien siirtämisellä olisi yleiseen luottamukseen sekä vertailla siirtämiselle vaihtoehtoisia tapoja turvata vaalien toimittaminen ja yleinen luottamus vaalijärjestelmään.

21 Venice Commission CDL-AD(2020)018: Interim Report: On the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights. Kohdat 114 ja 117.



### 3.2.1 Vaalien siirtämisen problematiikka

Yksi keino suojata vaalien integriteettiä ja mahdollistaa luotettava vaalituloks on siirtää vaaleja määräajalla eteenpäin. Siirtämiseen ja sitä koskevaan harkintaan liittyy kuitenkin useita huomioon otettavia seikkoja. Tämän osion tarkoituksena on kuvata niitä ongelmia, jotka liittyvät vaalien siirtämiseen riippumatta siitä, millä perusteella vaalien siirtoa harkitaan.

Vaalien siirtämisestä päättää kaikkien eri vaalien osalta eduskunta, europarlamenttivaaleja lukuun ottamatta. Lainsäätämisyjärjestystä koskien vaalien siirtämistä on erikseen käsitelty jaksoissa 3.2.2.1–3.2.2.5.

#### Siirtopäätökselle ei ole hyvää ajankohtaa

Vaalien siirto varautumistoimenpiteenä tulisi tehdä mahdollisimman hyvissä ajoin, jotta kaikki vaaleissa osalliset ehtisivät varautua siirtoon ja ylimääräiset kustannukset voitaisiin minimoida. Kuitenkaan ei ole realistista ajatella, että poikkeuksellisten olojen jatkumista ja niiden vaikutusta voitaisiin arvioida riittävällä varmuudella kovinkaan pitkälle tulevaisuuteen. Vaalien siirtämiseen ei voida soveltaa varovaisuusperiaatetta – ”varmuuden vuoksi” ei vaaleja voida siirtää. Toisaalta kynnys siirtää vaaleja kasvaa vaalipäivän lähestyessä.

Tarkkaa määritelmää sille, milloin olisi sopivin ajankohta tehdä päätös siirtää vaaleja, ei ole. Perustuslakivaliokunta huomautti mietinnössään koskien vuoden 2021 kuntavaalien siirtoa, että hallituksen esitys vaalien siirrosta tehtiin merkittävän myöhään.<sup>22</sup> Venetsian komission antamissa suosituksissa on linjattu, että perustavanlaiset muutokset vaalilainsäädäntöön tulisi tehdä hyvissä ajoin, vähintään vuosi ennen vaaleja.<sup>23</sup>

#### Siirtoa on vaikea sovittaa määräaikoihin

Vaalien toimittaminen on sidottu laista johtuviin määräaikoihin. Vaikka vaalien siirto alkaisi näyttää perustellulta, on viranomaisten toimittava ja valmistauduttava kulloinkin voimassa olevien määräaikojen mukaisesti. Voimassa olevien määräaikojen rinnalla ei voida pitää vaihtoehtoisia määräaikoja. Jo pelkästään julkinen spekulatio ja sitä mahdollisesti seuraava epäselvyys vaalien ajankohdasta heikentäisi luottamusta vaalijärjestelmään.

<sup>22</sup> PeVM 4/2021 vp kappale 17. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle noin viisi viikkoa ennen vaalipäivää.

<sup>23</sup> Venice Commission: Code of Good Practice on Electoral Matters. Guidelines And Explanatory Report. II 2b.

On hyvinkin todennäköistä, että ensimmäiset määräajat täyttyvät aiemmin kuin riittävän luotettavaa tietoa vaalien siirron perusteiksi on saatavilla. Siirtopäätöksessä tulee ottaa huomioon myös lukuisat muut määräajat, kuten valittavan elimen toimikauteen liittyvät määräajat.

### **Siirto ei välttämättä suojaa vaalijärjestelmää**

Vaalien siirron keskeisimpänä perusteena on vaalijärjestelmän integriteetin suojaaminen ja vaalituloksen luotettavuuden varmistaminen. Siirtäminen voi kuitenkin johtaa vastakkaiseen lopputulokseen. Voidaan olettaa, että vaalien siirto aiheuttaa aina keskustelua siitä, tehtiinkö siirtopäätös (ainakin osittain) poliittisin perustein tai vaikuttiko siirto vaalitulokseen. Huonoimmassa mahdollisessa tilanteessa siirtopäätös voi horjuttaa vakavasti luottamusta vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen.

### **Siirrettävien vaalien ajankohta tulee määritellä**

Vaaleja ei voida siirtää toistaiseksi, vaan siirto tulee määritellä ajallisesti. Siirron päätöshetkellä ei kuitenkaan voida olla täysin varmoja siitä, että uusi ajankohta on parempi kuin alkuperäinen ajankohta. Mikäli vaaleja siirrettäisiin ja uutena ajankohtana olisi vielä huomattavat olosuhteet kuin siirrettynä ajankohtana, olisi vaalien uudelleen siirto kuitenkin korkeamman kynnyksen takana.

Tilanteessa, jossa itse siirron perusteet olisivat kiistattomat ja yleisesti hyväksytyt, voi syntyä erimielisyyttä siitä, mihin ajankohtaan vaalit tulisi siirtää.

## **3.2.2 Prosessi koskien vaalien siirtämistä**

Nykyinen vaalijärjestelmä perustuu vaalien toimittamisen osalta pitkälti laintasoiseen säätelyyn. Vaalilaissa on säädetty suhteellisen tarkasti vaalien toimittamisesta. Tästä johtuen lähes kaikista muutoksista koskien vaalien toimittamista on säädettävä lailla. Tavanmukaisissa olosuhteissa vaalilainsäädännön muuttamisessa noudatetaan lainvalmistelun prosessi- ja kuulemisoppaita. Valmisteluvaiheessa parlamentaarinen valmistelun merkitys korostuu sekä se, että vaalien toimittamista koskevia lakimuutoksia vältetään puoli vuotta ennen vaaleja. Kiireellisissä tilanteissa valmistelu tehdään alla kuvatun prosessin mukaisesti.



Oikeusministeriössä tehdään jokaisten vaalien osalta erilaisia riskianalyyskejä ja saadaan tietoa eri viranomaisilta, yhteistyökumppaneilta ja sidosryhmiltä, joiden perusteella arvioidaan vaaleihin kohdistuvia riskejä. Näitä tietoja verrataan niihin kriteereihin, joita vaaleille on asetettu. Muodollista listaa tai kriteeristöä ei ole, vaan olosuhteita arvioidaan aina tilannekohtaisesti. Mikäli todetaan, että vaalien toimittaminen vaatii sellaisia muutoksia, jotka edellyttävät muutoksia lainsäädäntöön, aloitetaan oikeusministeriössä valmistelu hallituksen esitykseksi vaalilain (ja mahdollisesti muiden tarvittavien säädösten) muuttamiseksi.

Huomattavaa on, että vaaliviranomaisen omat resurssit ja tehtävät rajoittavat mahdollisuutta tuottaa ja käsitellä tietoa erilaisista uhkista ja riskeistä. Keskeistä onkin, että vaaliviranomainen saa ajantasaista tietoa uhkista ja riskeistä kulloinkin relevanteilta viranomaisilta ja pystyy tekemään sen avulla arvion vaalien toimittamisesta.

Hallituksen esitys vaalien siirrosta valmistellaan oikeusministeriössä. Kansainvälisten suositusten mukaisesti valmistelun aikana tehdään yhteistyötä sidosryhmien ja muiden

keskeisten toimijoiden kanssa.<sup>24</sup> Puolueiden osalta yhteistyö ja yhteydenpito perustuu vakiintuneisiin käytäntöihin.<sup>25</sup>

Hallituksen esitys annetaan eduskunnalle, jossa perustuslakivaliokunta mietintövaliokuntana käsittelee esityksen ja tekee ennakkollisen perustuslakikontrollin. Eduskunnan täysistunto hyväksyy tai hylkää perustuslakivaliokunnan mietinnön.

Prosessi on muodollisesti irrallaan valmiuslainsäädännöstä. Valmiuslain käyttöönotto-kynnyksen ylittymisen arviointi kiinnittyy aina kulloisenkin poikkeusoloperusteen käsillä-oloon. Kaikilla poikkeusoloperusteilla ei välttämättä ole vaalijärjestelmän kannalta merkitystä. Mikäli poikkeusoloperusteella on vaikutusta vaalien toimittamiselle, käytännössä tilanne on kuitenkin se, että samaa viranomaisten tuottamaa tietoa käytetään niin valmiuslain käyttöönottoa harkittaessa kuin vaalien toimittamiseen liittyvässä harkinnassa.

Huomattava on, että arvioidessa poikkeusolojen kestoja, vakavuutta ja vaikutuksia joudutaan joka tapauksessa turvautumaan vahvasti kulloisenkin viranomaisen tuottamaan tietoon. Esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnossa 1.3.2021, jossa valtioneuvosto totesi poikkeusolojen vallitsevan, asian esittelymuistion perusteet poikkeusoloille perustuvat Terveyden- ja hyvinvoinninlaitoksen (THL) tuottamaan tilannekuvaan covid-19-pandemiasta. Tilannekuvan perusteella poikkeusoloille todettiin olevan perusteet. Hallituksen esitys kuntavaalien siirtämiseksi perustui niin ikään THL:n tilannearvioon, jonka perusteella katsottiin, että vaalien siirtäminen on siihen nähden perusteltua.<sup>26</sup>

Vaalien toimittamisen mahdollisuuksien arvioinnin kannalta tämän viranomaistiedon hyödyntäminen ja tiedonvaihto siihen liittyen on erityisen keskeistä.

24 Venice Commission: Respect For Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections, kohta 102 b.

25 Kuntavaalien 2021 osalta eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostunut parlamentaarinen työryhmä otti asettamispäätöksensä ulkopuolelta varautumisasioita käsiteltäväkseen. Kuntavaalien siirrossa keväällä 2021 parlamentaarinen tuki varmistettiin oikeusministerin kokoon kutsumalla tilaisuudella, johon kutsuttiin kaikkien eduskuntaan valittujen puolueiden edustajat. Tässä tilaisuudessa oli oikeusministeriön ja eduskuntaan valittujen puolueiden edustajien lisäksi myös edustettuna se viranomaistaho, jolla oli kyseisessä tilanteessa paras asiantuntemus eli covid-19-pandemian ollessa kyseessä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

26 Myös oikeuskansleri katsoi, ettei sillä ylimpänä laillisuusvalvojana ole parempia edellytyksiä vaalien käytännön toimittamisen riskiarviointiin, kuin vaaliasiantuntijaviranomaisilla ja terveysviranomaisilla. Oikeuskanslerin arvio perustui oikeusministeriössä tehtyyn muistioon. Muistion terveysturvallisuutta koskevat arviot taasen perustuivat THL:n tuottamiin tietoihin (valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 4.3.2021 OKV/630/21/2021 s. 2 ja oikeusministeriön muistio kuntavaalien järjestämisestä covid-19 pandemian aikana 6.3.2021).

Valmiuslain ja vaalilainsäädännön irrallisuus voi myös aiheuttaa tilanteen, jossa tietoa poikkeusoloista tulkitaan eri tavalla. Tilanne, jossa vaalien järjestämisen ei katsota olevan mahdollista, mutta poikkeusoloja ei todeta –tai toisinpäin, voisi aiheuttaa sekaannusta ja epäluottamusta vaalijärjestelmään.

Kuitenkin kategorisen riippuvuussuhteen rakentaminen vaalilainsäädännön ja valmiuslain välille olisi osaltaan ongelmallinen, etenkin normaalisuusperiaatteen<sup>27</sup> näkökulmasta. Normaalisuusperiaate huomioiden yksi vaihtoehto poikkeuksellisiin oloihin varautumisessa olisi pohtia tarvetta säätää vaalilaissa erilaisista menettelyistä, joilla turvattaisiin vaalien toimittaminen niin sanotuissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Kuntavaalien 2021 kokemuksien osalta voidaan osoittaa sekä nykyistä prosessia puoltavia, että kritisoivia tekijöitä. Pääpiirteittäin järjestelmä toimi. Vaalien siirto onnistui ja sillä oli laaja parlamentaarinen tuki. Perustuslakivaliokunta hyväksyi hallituksen esityksessä mainitut perusteet ja katsoi vaalien siirtämisen olevan välttämätöntä. Keskeisin perustuslakivaliokunnan osoittama kritiikki kohdistui siirron ajallisiin tekijöihin.

Siirtoa valmistellessa kuultiin eduskuntapuolueiden edustajia. Näin siirrolle varmistettiin laaja hyväksyntä. Ei olisi ollut suotavaa, että hallituksen esitys olisi valmisteltu täysin kuulematta esimerkiksi oppositiopuolueita. Näin saavutettu varmuus laajasta parlamentaarisesta hyväksynnästä kuitenkin johti siihen, että siirron toteutumista pidettiin käytännössä varmana ja viestintä ja hallinnollinen valmistelu aloitettiin ennen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyä. Perustuslakivaliokunta huomauttikin, ettei eduskunta ja sen valiokunnat pysty toteuttamaan niille kuuluvia tehtäviään, mikäli ne asetetaan jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen.<sup>28</sup>

Ajallinen eteneminen on eri kohdissa riippuvaista joko oikeusministeriöstä, valtioneuvostosta tai eduskunnasta. Mitä lähempänä vaalipäivää siirtopäätös todettaisiin tarpeelliseksi, sitä nopeampaa tulisi sen valmistelu valtioneuvostossa ja käsittely eduskunnassa olla.

Aikataulu, jolla valtioneuvosto pystyy käsittelemään hallituksen esityksen ja antamaan sen eduskunnalle, on riippuvainen useasta tekijästä. Uhkan ilmeisyys todennäköisesti vaikuttaa siihen, kuinka nopeasti hallituksen esitys pystytään valmistelemaan valtioneuvostossa ja antamaan eduskunnalle. Äärimmäisessä kiireessä olisi kyse ehkä ainoastaan

<sup>27</sup> Normaalisuusperiaatteen mukaan poikkeusoloja koskevaa sääntelyä tulee soveltaa vain, mikäli viranomaisen tavanomaiset toimivaltuudet ja normaaliolojen lainsäädäntö eivät riitä. Normaalisuusperiaatteen mukaisesti normaalioloja koskevassa lainsäädännön tulisi huomioida myös myös normaaliolojen häiriötilanteet.

<sup>28</sup> PeVM 4/2021 vp kappale 18.

päivästä tai kahdesta.<sup>29</sup> Tällöin kyse olisi käytännössä hyvin niukasta hallituksen esityksestä, jossa ei olisi mahdollista tarkastella tilannetta kovinkaan laajasti, vaan jouduttaisiin tyytymään muodollisesti pätevään hallituksen esitykseen. Yksi mahdollisuus tällaisessa tilanteessa voisi olla myös perustuslain 71 §:ssä tarkoitettu hallituksen esityksen täydentäminen. Äärimmäisessä kiireessä eduskunnalle voitaisiin antaa vain vaalien siirtoa ja määräaikoja koskeva hallituksen esitys, jota täydennettäisiin myöhemmin. Menettelyllä voitaisiin lievittää edellä mainittua riskiä siitä, että eduskunta asetettaisiin jo tapahtuneen eteen. Tällainen menettely voisi tulla kyseeseen ainoastaan äärimmäisissä ja ennakoimattomissa tilanteissa.

Hallituksen esityksen valmistelussa todennäköisesti siirtooperusteiden sovittaminen vaalien toimittamisen arviointiin vienee enemmän aikaa. Mekaaniset vaalien siirtoa ja määräaikoja koskevat pykälämuotoilut sekä säätämisyjärjestysperustelut voidaan myös valmistella varautumistoimenpiteenä aiemminkin.

### 3.2.2.1 Eduskuntavaalien siirtämisen lainsäätämisyjärjestys

Eduskuntavaalien ajankohdasta säädetään perustuslaissa. Perustuslain 24 §:n 1 momentissa säädetään neljän vuoden vaalikaudesta ja 4 momentin mukaan lailla säädetään tarkemmin eduskuntavaalien ajankohdasta. Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole aivan yksiselitteistä, voitaisiinko vaaleja siirtää 4 momentin nojalla kuitenkin niin, ettei neljän vuoden vaalikausi ylittyisi. Lähtökohdaksi tarkastelussa voidaan kuitenkin olettaa, että kaikki muutokset eduskuntavaalien ajankohtaan vaatisivat perustuslainsäätämisyjärjestyksen. Tilanteessa, jossa eduskuntavaalien ajankohtaa siirrettäisiin, tulisi eduskunnan julistaa lakiehdotus kiireelliseksi, jotta se voitaisiin hyväksyä ilman vaalien yli lepäämättä jättämistä. Täten kaikki muutokset koskien eduskuntavaalien ajankohtaa edellyttäisivät 5/6 määränemmistöä eduskunnassa.

### 3.2.2.2 Presidentinvaalin siirtämisen lainsäätämisyjärjestys

Perustuslain 54 §:n mukaan tasavallan presidentti valitaan kuuden vuoden toimikaudeksi ja vaalin tarkemmasta ajankohdasta säädetään lailla. Vaalilain 127 §:n mukaan vaalipäivä on tammikuun neljäs sunnuntai kuudentena vuotena sen vuoden jälkeen, jona tasavallan presidentti viimeksi ryhtyi toimeensa.

Pykälän 3 momentissa säädetään menettelystä, jossa presidentti, presidentiksi valittu tai presidenttiehdokas on tullut pysyvästi estyneeksi tai kuollut. Momentin mukaan niin pian kuin mahdollista on valittava uusi presidentti. Vaalilain 127 § 3 momentin mukaan

<sup>29</sup> Vuoden 2021 kuntavaalien siirrossa hallituksen esitys valmisteltiin neljässä arkipäivässä.

valtioneuvoston päätöksellä säädetään siitä mahdollisimman pian seuraavasta sunnuntaista, jolloin presidentinvaali on toimitettava. Vaalilain 143 § sisältää tarkempia säännöksiä menettelytavoista tilanteessa, jossa presidentinvaaliin on ryhdyttävä niin pian kuin mahdollista.

Tilanteessa, jossa tulisi ryhtyä uuden presidentin vaaliin, mutta jostakin syystä vaalien toimittaminen ei olisi mahdollista tai olisi tiedossa, että jokin myöhempi ajankohta olisi vaalien toimittamisen kannalta selvästi otollisempi esiin nousee kysymys, voisiko valtioneuvosto sanamuodon *mahdollisimman pian* perusteella presidentinvaalin ajankohdasta päädettyä ottaa huomioon myös muita vaalien toimittamiseen liittyviä seikkoja. Mahdollisimman pian –muotoilulla viitataan ensisijaisesti vaalilaista johtuvien määräaikojen huomioon ottamiseen.

Presidentinvaalien osalta on huomio kiinnitettävä myös siihen, että Suomessa presidentti on valittu useasti aiemmin poikkeuksellisilla tavoilla.<sup>30</sup> Kaikilla kerroilla eduskunta on määränemmistöllään säätänyt poikkeukset valitsemistavasta.

Kuten eduskuntavaalien osalta, myös presidentinvaalin tarkemman ajankohdan säätämistä järjestysvaatimus ei ole yksiselitteinen, mutta voidaan olettaa, että kaikki muutokset presidentinvaalin ajankohtaan muissa kuin vähäisissä ja pysyvissä muutoksissa edellyttäisi perustuslainsäätämistäjärjestyksen.

### 3.2.2.3 Kuntavaalien ja aluevaalien siirtämisen lainsäätämistäjärjestys

Kuntavaalien ja aluevaalien osalta tilanne on eri kuin valtiolisissa vaaleissa, sillä niiden ajankohdasta ei säädetä perustuslaissa. Kuntalain 15 §:n 1 momentin mukaan valtuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta. Vaalilain 144 §:n mukaan kuntavaalien vaalipäivä on huhtikuun kolmas sunnuntai. Samoin aluevaltuuston toimikausi on neljä vuotta ja se alkaa vaalivuoden kesäkuun alusta (laki hyvinvointialueista 23 §). Aluevaalit ja kuntavaalit järjestetään samanaikaisesti (vaalilaki 144 §).

Vaalilain 159 §:ssä säädetään mahdollisuudesta asettaa uusi aika vaalien toimittamiseksi. Uusi aika asetetaan oikeusministeriön päätöksellä kunnanvaltuuston esityksestä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti kuntavaalien siirtämisessä lainsäätäjän harkintavalta vaalien siirtämisessä ei ole kuitenkaan vailla valtiosääntöisiä rajoituksia. Vaalien siirrolle on oltava erittäin painavat ja hyväksyttävät syyt ja siirron

<sup>30</sup> Poikkeuksellisista presidentin valintamenettelyistä kts. Tarasti – Jääskeläinen 2022 s. 33 alaviite 3.

tulee olla ajallisesti määriteltävissä ja perusteltavissa kansanvaltaisten perusteiden näkökulmasta.<sup>31</sup> Kuntavaaleja ja aluevaaleja voidaan siis siirtää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kun käsillä on edellä mainitut perusteet.

### 3.2.2.4 Europarlamenttivaalien siirtäminen

Europarlamenttivaalien toimittamisen ajankohdasta säädetään niin sanotussa Euroopan unionin vaalisäädöksessä (76/787/EHTY, ETY, Euratom 20.9.1976; viimeksi muutettu 2022/772/EY, Euratom 23.9.2002) ja vaalilaissa. EU:n vaalisäädöksen osalta viimekätinen tulkintaoikeus on Euroopan yhteisöjen tuomioistuimella.<sup>32</sup>

Vaalilain 160.2 §:n mukaan europarlamenttivaalien vaalipäivä on sinä sunnuntaina, joka sattuu Euroopan unionin neuvoston päättämään nelipäiväiseen torstaista sunnuntaihin kestävään ajanjaksoon kesäkuussa. Jos vaaleja ei voida unionin jäsenvaltioissa järjestää mainitun ajanjakson kuluessa, Euroopan unionin neuvosto määrää vaalipäivän äänestystä varten toisen ajanjakson, jolloin vaalipäivä on tähän ajanjaksoon sattuva sunnuntai.

EU:n vaalisäädöksessä Euroopan parlamentin edustajien toimikaudesta säädetään 5 artiklassa ja vaalien toimittamisajankohdasta 11 artiklassa. Jälkimmäisen artiklan 2 kohdassa säädetään myös tilanteesta, jossa vaalien toimittaminen yhteisössä (so. kaikki jäsenvaltiot) ei ole mahdollista. Tällöin tietyn menettelyn jälkeen neuvosto määrää vaaleille uuden ajankohdan. Kyseinen artiklan kohta ei kuitenkaan sovellu jäsenvaltiokohtaisiin tilanteisiin. Kyseinen menettely on tarkoitettu ennalta tiedossa oleviin tarpeisiin muuttaa vaalipäivää, sillä päätös tulee olla tehtynä vuotta ennen istuvan Euroopan parlamentin toimikauden päätöstä.

Euroopan unionin vaalisäädös ei sisällä nimenomaisia säännöksiä siitä, kuinka toimittaisiin tilanteessa, jossa jossakin jäsenvaltiossa ei kyettäisi toimittamaan vaaleja.

Kuitenkin vaalisäädöksen 14 artikla, joka on niin sanottu yleissäännös, saattaisi tulla edellä mainitussa tilanteessa sovellettavaksi. 14 artiklan mukaan

*Jos tämän säädöksen soveltamiseksi osoittautuu tarpeelliseksi toteuttaa toimenpiteitä, neuvosto pyrittään sopimukseen Euroopan parlamentin kanssa neuvottelukomiteassa, johon osallistuu neuvosto ja Euroopan parlamentin jäseniä, vahvistaa nämä toimenpiteet yksimielisesti Euroopan parlamentin ehdotuksesta ja komissiota kuultuaan.*

31 PeVM 4/2021 vp kappale 10.

32 Tarasti – Jääskeläinen 2022 s. 508–509.



Mikäli 14 artikla tulisi sovellettavaksi, toimittaisiin edellä mainitulla tavalla. Kyseistä artiklaa ei kuitenkaan ole tiettävästi koskaan sovellettu, eikä täten varmuudella voida sanoa, kuinka toimittaisiin tilanteessa, jossa yhdessä jäsenvaltiossa ei kyettäisi toimittamaan vaaleja samanaikaisesti muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Tämän prosessin lisäksi kansallista lainsäädäntöä tulisi muuttaa tarvittavin osin.

### Perustuslaissa säätäminen

Yksi vaihtoehto olisi säätää perustuslaissa tilanteista, jolloin vaaleja ei järjestetä. Näin on toimittu esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Virossa.

Ruotsissa hallitusmuotoon on sisällytetty nimenomaiset säännökset parlamenttivaalien siirtämisestä sodan tai sen uhkan aikana. Parlamentin 3/4 määräenemmistön päätöksellä vaaleja voidaan siirtää tai osa maasta miehityksen seurauksena jättää parlamentin päätöksellä vaalien ulkopuolelle. Hallitusmuoto sisältää myös säännöksiä vaalien toimittamisesta tilanteessa, jossa osa maata on miehitetty.

Sodan tai sen uhkan väistymisen jälkeen on parlamentin puhemiehen tai hallituksen, yhdessä tai erikseen, välittömästi aloitettava vaalien toimittamisen valmistelu. Edellä mainittu koskee ainoastaan sotatilaa tai sen uhkaa –ei muunlaisia poikkeusoloja.

Norjan perustuslakiin lisättiin vuonna 2022 säännökset siitä, että parlamentin määräenemmistön päätöksellä suurkäräjä- (Stortinget) eli parlamenttivaalien toimittamista voidaan pidentää enintään päivällä tai niille voidaan määrätä uusi ajankohta, kuitenkin enintään kuukauden päähän. Tilanteessa, jossa parlamentti ei pysty kokoontumaan, kuninkaan päätöksellä voidaan lykätä vaaleja. Lisäksi tilanteessa, jossa merkittävä osa äänestäjistä on ollut estyneenä äänestämään, voi valittu parlamentti määräenemmistöllä päättää vaalien uusimisesta. Norjassa vaalien uusiminen tai siirtäminen on selvästi sidottu siihen, onko merkittävä osa äänestäjistä estyneitä käyttämään äänioikeuttaan.

Viron perustuslaissa säädetään kiellosta järjestää vaalit sotatilanteen tai hätätilan aikana (131 §). Kielto koskee parlamentti- (Riigikogu) ja paikallisvaaleja sekä presidentinvaalia. Mikäli mainittujen toimikausi päättyy sota- tai hätätilan aikana, jatkuu se, kunnes sota- tai hätätila on lakannut. Jos sota- tai hätätila on jatkanut toimielinten toimikautta ts. vaaleja on jouduttu peruuttamaan, on vaalit järjestettävä kolmen kuukauden kuluessa sota- tai hätätilan päättymisestä.

Tällaisella sääntelyratkaisulla vältettäisiin ainakin joissakin tilanteissa poikkeuslailla säätäminen. Harkittaessa tällaista vaihtoehtoa, ratkaistavana olisi ainakin se, koskisivatko säännökset kaikkia vaalilajeja, pelkästään sotatilannetta vai myös valmiuslaissa tarkoitettuja

poikkeusoloja ja olisiko säännös ehdoton, kuten Virossa vai edelleen parlamentin viimekädessä ratkaistavissa, kuten Ruotsissa.

Esimerkiksi ehdoton vaalien toimittamisen kieltö poikkeusoloissa voisi olla liian mekaanisena epätarkoituksenmukainen. Joka tapauksessa on välttämätöntä kytkeä vaalien toimittamisen arviointi tosiasiallisiin poikkeustilanteiden aiheuttamiin seikkoihin, nimenomaisesti vaalien kannalta.

### 3.2.2.5 Valmiuslain kokonaisuudistus

Oikeusministeriössä on aloitettu hanke, jonka tavoitteena on toteuttaa valmiuslain kokonaisuudistus. Uudistuksen tavoitteena on saattaa valmiuslaki vastaamaan nykyaikaista käsitystä yhteiskunnan kokonaisturvallisuudesta ja sitä uhkaavista tekijöistä sekä erilaisten vaikutuksiltaan vakavien uhka- ja häiriötilanteiden tunnistamisesta.<sup>33</sup> Oikeusministeriö asetti työryhmän lokakuussa 2022. Parlamentaarinen seurantaryhmä asetettiin maaliskuussa 2022.

Kuten edellä mainittiin, nykyinen poikkeusoloja koskeva sääntely ja vaalilainsäädäntö ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä. Vaaleja koskeva lainsäädäntö ei myöskään sisällä säännöksiä, joita voitaisiin ottaa käyttöön normaaliolojen häiriötilanteissa tai valmiuslain nojalla todetussa poikkeustilanteessa.

Valmiuslain kokonaisuudistustyöryhmän yhtenä tehtävänä on arvioida tarvetta sisällyttää valmiuslakiin tai muualle lainsäädäntöön yleisiä säännöksiä normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden hallinnasta. Lisäksi työryhmän tulee laatia tarpeelliset ehdotukset valmiuslain mukaisen viranomaisten varautumisvelvollisuutta koskevan sääntelyn täsmentämiseksi.

Vaalijärjestelmän osalta nämä edellä mainitut kaksi tarkastelunäkökulmaa voisivat olla tulevaisuuden varautumisen kannalta hedelmällisiä. Ensinnäkin voisi harkita, olisiko tarvetta sisällyttää vaalilakiin normaaliolojen häiriötilanteita tai poikkeusoloja koskevaa sääntelyä. Toiseksi olisi varautumistyön kehittämisen kannalta mahdollisesti hyödyllistä tarkastella, olisiko vaaleihin liittyvään varautumiseen liittyen säätää nimenomaisia säännöksiä.

---

33 Hankenumero OM015:00/2022. Hankeikkunassa: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>.

### 3.3 Eräiden vaalijärjestelmän ominaisuuksien tarkastelua

Kuten edellä todettiin, vaalijärjestelmä ja vaalien toimittamiseen liittyvä lainsäädäntö on tarkoituksella vakaata ja sitä voidaan luonnehtia enemmän hitaasti kuin nopeasti muuttuvaksi järjestelmäksi. Tämän ei kuitenkaan tarvitse tarkoittaa, että esimerkiksi vaaleja koskevia säännöksiä tulisi aina tulkita mahdollisimman kapeasti. Voidaan myös ajatella, että yksityiskohtaiset säännökset mahdollistavat selkeiden rajojen tunnistamisen, joiden sisällä tulkintaa voidaan tehdä perusoikeusmyönteisesti siitä pragmaattisesta lähtökohdasta, että vaalien toimittaminen sujuisi mahdollisimman luotettavasti ja niin, että vaalien yleiset periaatteet toteutuvat.

Esimerkkinä tällaisesta tulkinnasta olivat niin sanotut drive in -äänestykset ja ulkotiloissa tapahtuvan äänestämisen mahdollisuus, jotka nousivat eräinä terveysturvallisuutta edistävänä toimenpiteenä esille vuoden 2021 kuntavaaleissa. Muutosta lainsäädäntöön ei tarvittu, vaan jo voimassa olevat säännökset äänestyspaikasta ja äänestysmerkinnän tekemisestä mahdollistivat nämä äänestämistavat. Varautumistoimenpiteiden osalta usein kyse onkin taloudellisista resursseista ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnista.

#### 3.3.1 Äänioikeuden tosiasiallinen toteutuminen ja ennakoäänestys

Yksi vaalijärjestelmän keskeinen toimija on äänestäjä. Vaaliviranomaisilla on julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisveloitteesta johtuva velvollisuus edistää äänioikeuden tosiasiallista toteutumista. Samaan aikaan on tunnistettava se tosiseikka, ettei kaikilla äänioikeutetuilla ole tosiasiallista mahdollisuutta äänestää. Äkillinen vakava sairastuminen tai esimerkiksi eräiden pakkokeinojen kohteena oleminen äänestysaikana ovat esimerkkejä tilanteista, joissa äänioikeudelle ei ole tosiasiallista toteutumismahdollisuutta. Tämä seikka on myös yleisesti tunnustettu ja esimerkiksi oikeudellisten arvioiden lähtökohta.<sup>34</sup>

Äänestäjän vastuu ei vähennä julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisveloitetta. Arviotavaksi kuitenkin nousee kysymys siitä, voidaanko edistämismahdollisuutta toteuttaa esimerkiksi parantamalla ensisijaisesti ennakoäänestysmahdollisuuksia tai mahdollisesti muita äänestysmuotoja. Tämä nousee esille erityisesti siksi, että tähän asti vaalipäivän äänestys on nähty ensisijaisena äänestystapahtumana, jota muut äänestystavat täydentävät.

Ennakoäänestyksen jatkuvasti kasvanut suosio suhteessa vaalipäivän äänestykseen antaa kuitenkin aihetta pohtia tätä suhdetta. Ennakoäänestyksen alkuperäinen tarkoitus oli

<sup>34</sup> Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto OKV/630/21/2021 s. 2: "Oikeudellinen lähtökohta on, että kaikki eivät pääse äänestämään sairauden tai vastaavan esteen johdosta eikä se vielä sinänsä horjuta vaalien hyväksyttävyyttä."

mahdollistaa äänestämisen niille, joilla ei ollut mahdollisuutta (jostakin erityisestä syystä johtuen) äänestää vaalipäivänä. Nykymuotoisessa ennakoäänestyksessä tästä ajattelusta ollaan kuitenkin luovuttu eikä ennakoäänestykselle vaalipäivänä äänestämisen sijaan tarvita mitään erityistä syytä. Päinvastoin, viestinnällisin keinoin ennakoäänestystä suositeltiin terveysturvallisena tapana äänestää vuoden 2021 kuntavaaleissa ja vuoden 2022 aluevaaleissa.

Ennakoäänestyksellä voidaan tehokkaasti mahdollistaa äänestäjän tosiasiallinen mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan. Historiallisesti on kuitenkin katsottu, että äänestämismahdollisuus vaalipäivänä on se äänestämistapa, joka tulee turvata äänestäjälle. Käytännössä kysymys, jota tulee jatkossa pohtia eri äänestämistapojen vertailussa on, että kuinka riittävästi voidaan pitää perusoikeuksien kannalta ennakoäänestysmahdollisuuden turvaamista tilanteessa, jossa vaalipäivän äänestämisen ei jostakin syystä ole mahdollista.

Ennakoäänestyksen liittyy vaalien toimittamisen kannalta kriittiseksi tunnistettuja määräaikoja, jota on käsitelty tarkemmin liitteessä 1.

### 3.3.2 Kirjeäänestys

Vuoden 2019 eduskuntavaaleista alkaen vaalien aikana ulkomailla asuvilla tai oleskelevillä äänestäjillä on ollut mahdollisuus äänestää kirjeitse. Äänestysmuoto muodostaa poikkeuksen vaalisalaisuuden turvaamiseen siten, että äänestysmerkintä tehdään ilman vaaliviranomaisen läsnäoloa. Kirjeitse äänestävä on kuitenkin velvollinen hankkimaan äänestystilanteeseen kaksi todistajaa.

Kirjeäänestys on ollut tähän mennessä mahdollista eduskuntavaaleissa 2019, europarlamenttivaaleissa 2019, kuntavaaleissa 2021 ja aluevaaleissa 2022. Huomattava on, että alue- ja kuntavaaleissa äänioikeus edellyttää kunnan jäsenyyttä, jota ei ole vakituisesti ulkomailla asuvilla. Näin ollen kunta- ja aluevaaleissa kirjeitse äänestäviä on huomattavasti vähemmän.

Perustuslakivaliokunta käsitellessään lakimuutosta kirjeäänestyksen mahdollistamiseksi kehotti valtioneuvostoa tarkastelemaan sen toimivuutta saatujen kokemusten perusteella. Covid-19-pandemian myötä nousi myös esille kirjeäänestyksen mahdollistaminen laajemmalle joukolle äänioikeutettuja.

Oikeusministeriössä on kirjeäänestyksen käyttöönoton jälkeen tehty arviomuistio ensimmäisistä kirjeäänestyskokemuksista. Lisäksi oikeusministeriössä on tehty vuonna 2022 muistio, jossa on käsitelty kirjeäänestyksen laajentamista yhtenä keinona turvata vaalien toimittaminen poikkeuksellisissa oloissa (liite 2).

## 4 Teemat

Seuraavissa luvuissa 4.1–4.7 käsitellään teemoittain erilaisia ilmiöitä, joilla on havaittu olevan joko ajankohtainen tai mahdollisesti tulevaisuudessa ilmenevä vaikutus vaaleihin.

Poikkeuksen edellä mainittuun tekee aseellisen tai siihen verrattavan hyökkäyksen teema. Mainitun teeman tarkoituksena on tuoda esiin valmiuslain ja puolustustilalain mahdollinen vaikutus vaalien toimittamiseen niiden muodollisesta erillisyydestä huolimatta. Lisäksi teeman tarkoituksena on tuoda esiin myös sellaisia vaikutuksia vaalien toimittamiseen, jotka voivat toteutua aivan toisenlaisten uhkien myötä.

Teemoissa käsitellyt uhkat eivät ole tyhjentävä listaus mahdollisista vaaleihin vaikuttavista uhkista, vaan niiden ulkopuolelle jää ilmiöitä, joilla toteutuessaan olisi vaikutus vaalien toimittamiseen. Teemojen käsittelyjärjestys on satunnainen.

### 4.1 Aseellinen tai siihen verrattava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila

Tässä jaksossa on tarkoitus tarkastella vaalijärjestelmää tilanteessa, jossa Suomeen kohdistuu aseellinen tai siihen rinnastettava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila. Käsitettä aseellinen tai siihen rinnastettava hyökkäys, sen uhka tai jälkitila käytetään samassa merkityksessä kuin valmiuslaissa.

Aseellisen hyökkäyksen, sen uhkan tai jälkitilan tarkastelu vaalijärjestelmän osalta nostaa esiin sen kysymyksen, kuinka vaalien toimittamisen tulisi olla yhteydessä valmiuslakiin ja puolustustilalakiin. Edellisessä osiossa tarkasteltiin, tulisiko valmiuslain sisältää säännökset vaalien toimittamisesta. Tässä osiossa tarkastellaan, miten valmius- ja puolustustilalain mahdollistamat perusoikeuksien rajoitukset mahdollisesti vaikuttavat vaalien toimittamiseen. Lisäksi tarkastellaan sotilaiden äänestämismahdollisuuksiin liittyviä kysymyksiä sekä sitä, kuinka sisäinen pakolaisuus tulisi ottaa huomioon vaalijärjestelmän kannalta.

Vaalien toimittamista edellä mainitussa tilanteessa tarkastellaan erityisesti Ukrainaan kohdistettujen vaalitarkkailumissioiden raporttien pohjalta. Kuten edellä jo mainittiin, tässä teemassa käsiteltävät vaikutukset, esimerkiksi äänestyspaikan saavuttamattomuus ja

siihen liittyvät ongelmat, voivat tulla ajankohtaiseksi myös täysin toisen tyyppisten uhkien, esimerkiksi laajan ja vakavan ympäristökatastrofin toteutuessa.

### Vaalilainsäädännön irrallisuus valmius- ja puolustustilalainsäädännöstä

Valmiuslain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa on yhtenä poikkeusolon perusteena Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila (1 kohta) ja Suomeen kohdistuva aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista (2 kohta).

Puolustustilalaissa säädetään puolustustilan voimaan saattamisesta valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi. Puolustustila saatetaan voimaan tasavallan presidentin asetuksella, joka on saatettava heti eduskunnan käsiteltäväksi. Puolustustilalain nojalla annettuja asetuksia voidaan soveltaa vain, mikäli valmiuslaissa todetut toimivaltuudet eivät riitä.

Puolustustilalain 2 ja 3 luvussa säädetään valtakunnan puolustusta tukevista yleisistä turvallisuustoimenpiteistä ja sotilaallisen ja taloudellisen maanpuolustuksen toimintaedellytysten turvaamisesta. Luvuissa mahdollistetaan useita sellaisia perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia, jotka toteutuessaan muodostavat esteitä vapaalle mielipiteen muodostamiselle ja äänestyspäätöksen tekemiselle. Puolustustilalain mahdollistamat rajoitukset kohdistuvat liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen, sananvapauteen sekä kokoontumisvapauteen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että poikkeusoloja koskevan sääntelyn, kuten valmiuslain, perusteella voidaan tehdä sellaisia olennaisia ja syväkävyyttä poikkeuksia ihmisten perusoikeuksiin, jotka suoraan tai välillisesti kohdistuvat jopa ihmisarvoisen elämän ja oikeusvaltion olemassaolon perusedellytyksiin.<sup>35</sup>

Suoraan vaali- ja osallistumisoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista ei säädetä puolustustilalaissa, mutta edellä mainittujen rajoitusten soveltaminen tarkoittaisi, etteivät vaaleille asetetut vaatimukset mahdollisesti voisi täytyä. Valmiuslaki ja puolustustilalaki ovat muodollisesti irrallisia vaalilainsäädännöstä. Irrallisuuden etuna voidaan pitää joustavuutta, jolloin arvio vaalien toimittamisen ja perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten välisestä suhteesta on tehtävä aina tapauskohtaisesti.

35 PeVM 11/2020 vp s. 6.

## Pääsääntö: Vaaleja ei voida järjestää

Vaalien osalta aseelliset hyökkäykset eroavat muista valmiuslain tarkoittamista poikkeustilan perusteista siten, että kansainvälisten vaaleja koskevien hyvien käytäntöjen perusteella aseellista konfliktia (armed conflict) pidetään suurempana esteenä demokraattisten vaalien toimittamiselle kuin esimerkiksi luonnonkatastrofia tai pandemiaa.<sup>36</sup> Täten pääsääntönä voidaan pitää, ettei aseellisen hyökkäyksen aikana voida järjestää vaaleja.

Huomattavaa kuitenkin on, ettei maahan kohdistunut aseellinen hyökkäys automaattisesti estä vaalien toimittamista. Esimerkiksi Ukrainassa järjestettiin syyskuussa 2014 parlamenttivaalit sen jälkeen, kun Venäjä oli hyökännyt Ukrainaan ja miehittänyt osia sen alueesta. Vuoden 2014 jälkeen Ukrainassa on järjestetty useat vaalit. Sen lisäksi, ettei miehityksellä alueilla kyetty toimittamaan vaaleja, oli miehityksellä myös muita vaikutuksia vaaleihin, etenkin vaalikampanjointiin. Ehdotonta estettä maan osittainen miehitys ei kuitenkaan aiheuttanut vaalien järjestämiselle.

### 4.1.1 Vaikutukset vaaleihin

Ukrainassa on ollut mahdollista maan osittaisen miehityksen jälkeen järjestää sekä parlamentti- ja paikallisvaalit sekä presidentinvaali. Vaalien toimittamiset ovat ETYJ:n raporttien mukaan kokonaisuutena arvioiden olleen onnistuneet. Taisteluilla ja maan osittaisella miehityksellä on kuitenkin ollut erilaisia vaikutuksia vaaleihin. ETYJ on tarkkaillut vaalien järjestämistä Venäjän 2014 tekemän miehityksen jälkeen useasti. Niistä voidaan tehdä seuraavia johtopäätöksiä aseellisen hyökkäyksen aikana järjestetyistä vaaleista.

Niissä osissa maata, jotka olivat joko miehitettyinä tai muuten taisteluiden vaikutuksen alaisina, vaaleja ei ole toimitettu. Vaalien toimittamatta jättämiset näillä alueilla ovat perustuneet Ukrainan parlamentin päätöksiin. Alueita, joilla vaaleja ei toimitettu parlamentin päätöksellä vuoden 2020 paikallisvaaleissa oli kuitenkin enemmän kuin aiemmissa vaaleissa. Tätä päätöstä kritisoitiin läpinäkyvyyden puutteesta. Päätökset tehtiin perustuen sotilas- ja siviiliviranomaisten tuottamaan tietoon.<sup>37</sup>

36 Venice Commission CDL-AD(2020)014: Report. Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections. Kohta 100.

37 Ukraine Local Elections October 2020 ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report s. 1.

## Vaikutukset vaalikampanjoihin

Sodankäynti vaikutti etenkin syksyn 2014 vaaleissa puolueiden kampanjoihin siten, että hyökkäykseen liittyvät teemat nousivat selvästi hallitsevaan asemaan vaalikampanjoissa. Ehdokkaat ja puolueet eivät myöskään olleet yhtä halukkaita käyttämään varoja kampanjointiin, kun samaan aikaan osassa maata sodittiin. Tällä on vaikutusta äänestäjien mahdollisuuksiin saada tietoa ehdokkaista ja tehdä äänestyspäätös.

Kampanjateemoihin tai siihen kuinka ehdokkaat ja puolueet haluavat käyttää resursseja kampanjointiin, viranomaiset eivät voi vaikuttaa. Vaalien toimittamisen kannalta on kuitenkin seurattava tilannetta siitä näkökulmasta, milloin esimerkiksi kokoontumis- tai liikku- misrajoitukset ja muut perusoikeuksien rajoitukset vaikuttavat kampanjointiin niin paljon, että vaalien siirtäminen olisi perusteltua. Yksistään se, että jokin yksittäinen yhteiskunnallinen teema nousee hallitsevaksi teemaksi ei ole vaalijärjestelmän kannalta kriittistä.

## Sisäinen pakolaisuus

Ukrainassa sotatoimet ja joidenkin alueiden miehitys aiheuttivat sekä sisäistä että maan ulkopuolelle suuntautunutta pakolaisuutta. Vaalien toimittamisen kannalta tällä oli vaikutusta äänioikeutettujen äänestyspaikkoihin ja äänioikeusrekistereihin. Ukrainan vaalijärjestelmä mahdollistaa äänestyspaikan muuttamisen äänestäjän omalla ilmoituksella. Tämän katsottiin toimineen eräistä puutteistaan huolimatta verrattain hyvin.<sup>38</sup>

Euroopan neuvoston toimielin, Kunta- ja aluehallintokongressi, on suosituksessaan todennut, että sisäinen pakolaisuus synnyttää todennäköisesti tarpeen integroida sisäisiä pakolaisia heidän uusiin paikallisiin yhteisöihinsä. Tässä kiinnittymisessä poliittisilla osallistumisoikeuksilla ja etenkin oikeudella äänestää tosiasiallisen oleskelun perusteella paikallisissa vaaleissa on merkittävä rooli.<sup>39</sup>

Kuitenkin sisäinen pakolaisuus voi helposti johtaa poliittisten toimintaoikeuksien kapeenemiseen. Äänioikeuden käyttämisen kannalta sisäiset pakolaiset voivat kohdata useita esteitä. Vaalijärjestelmän kannalta tällaisia esteitä voivat olla esimerkiksi

- Äänestyspaikan saavuttamattomuus
- Dokumenttien, esimerkiksi henkilöpapereiden puute
- Ajantasaisen ja oikean tiedon puute koskien vaaleja ja äänestämistä.<sup>40</sup>

38 Ukraine Early Parliamentary Elections 21 July 2019. ODIHR Election Observation Mission Final Report s. 2.

39 The Congress of Local and Regional Authorities: Recommendation 419(2018).

40 Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. s. 330.



## Äänestyspaikan saavuttamattomuus

Äänestyspaikan saavuttamattomuudella tarkoitetaan tilannetta, jossa jollakin äänestysalueella ei pystyittäisi toimittamaan vaaleja. Seurauksena olisi siten tilanne, jossa äänioikeutettu ei pystyisi äänestämään vaalipäivänä missään.

Suomessa käytännössä ensisijainen keino turvata äänioikeuden käyttömahdollisuus tilanteessa, jossa omalle vaalipäivän äänestyspaikalle ei olisi mahdollista mennä, on ennakköäänestys. Ennakkoon voi äänestää missä tahansa yleisessä ennakköäänestyspaikassa ja se on myös ajallisesti joustavin äänestysvaihtoehto. Pelkkää ennakköäänestysmahdollisuutta ei kuitenkaan voida pitää perusoikeuksien kannalta riittävänä.<sup>41</sup>

Lisäksi tarkastelussa on erotettava tilanteet, jossa jokin yksittäinen äänestysalue ei ole saavutettavissa, mutta muualla vaalipiirissä vaalit toimitetaan sekä tilanteet, jossa vaalipiiri tai osa siitä on saavuttamaton, eikä siinä vaalipiirissä voida vaaleja toimittaa.

Päätös siitä, mitkä vaalipiirit jätetään vaalien toimittamisen ulkopuolelle, olisi eduskunnan säädettävä lailla. Poikkeuksen tästä tekisi vain kuntavaaleja koskeva vaalilain 158 §:n mahdollistama menettely, jossa tiettyjen edellytysten täytyessä oikeusministeriö voi valtuuston esityksestä määrätä uuden ajan kuntavaalien toimittamista varten tietyssä kunnassa.

Yksi vaihtoehto olisi mahdollistaa äänestäjän omalla ilmoituksella muutos äänioikeusrekisteriin tilanteessa, jossa äänioikeutetun vaalipiiri olisi jätetty vaalien ulkopuolelle. Vaalipiirin muutos tulisi tehdä tiettyyn määräaikaan mennessä ja äänioikeutetun olisi itse ilmoitettava uusi vaalipiiri, joka perustuisi äänioikeutetun tosiasialliseen olinpaikkaan. Tämä olisi äänestäjän kannalta joustavin ja perusoikeusmyönteisin, joskin monimutkaisempi ratkaisu. Muutoksen voisi tehdä ainoastaan ne äänioikeutetut, jotka ovat äänioikeutettuna sellaisessa vaalipiirissä, joka jätettäisiin vaalien ulkopuolelle.

Toinen vaihtoehto olisi säätää lailla niiden alueiden äänioikeutetuille, joiden vaalipiiri jätettäisiin vaalien ulkopuolelle, uusi äänestyspaikka, jonne äänioikeutetun äänioikeus osoitettaisiin. Teknisesti ratkaisu olisi yksinkertaisempi eikä vaatisi äänestäjältä aktiivisuutta, mutta perusoikeuksien kannalta epätoivottavampi. Lopputuloksena voisi olla, että uusi äänestyspaikka ei vastaisi tosiasiallista olin- tai asuinpaikkaa.

Sisäisen pakolaisuuden ja sen myötä äänestysalueen saavuttamattomuuden aiheuttamia ongelmia on hyödyllistä jäsentää vaalilajien perusteella. Suomessa ei ole nimenomaisia säännöksiä sellaiseen tilanteeseen, jossa äänioikeutetun äänestysaluetta jouduttaiisiin muuttamaan sen vuoksi, ettei jokin äänestysalue olisi saavutettavissa. Käytännössä

41 Ennakköäänestyksen merkitystä käsitellään myös selvityksen kohdassa 3.3.1.

äänestyspaikka määräytyy sen mukaan, mitkä tiedot äänioikeutetusta on väestötietojärjestelmässä 51. päivänä ennen vaalipäivää.<sup>42</sup>

Kuntavaaleissa vaalipiiri on kunta. Mikäli kunta olisi saavuttamaton, ei kyseisessä kunnassa järjestettäisi vaaleja. Kunnan jättämisestä vaalien ulkopuolelle eduskunta säätäisi lailla tai se perustuisi edellä mainittuun oikeusministeriön päätökseen. Ulkopuolelle jätetyssä kunnassa äänioikeutetut saisivat ilmoituksella valita sen kunnan, jossa he tosiasiallisen asumisen tai oleskelun perusteella olisivat äänioikeutettuja toistaiseksi, jolloin äänioikeus irrotettaisiin kotikunnasta. Kun pois jätetyssä kunnassa jälleen järjestettäisiin kuntavaalit, palautettaisiin kotikunta ja äänioikeus yhteen. Ne, jotka maan sisäisen pakolaisuuden aikana eivät olisi vaihtaneet kotikuntaansa, palautuisivat kuntaan äänioikeutetuiksi, kun taas pakolaisuutensa aikana kotikuntansa vaihtaneet olisivat äänioikeutettuja muualla.

Aluevaalien osalta tulisi pohtia, voitaisiinko aluevaltuusto valita, vaikka kaikissa kyseisen hyvinvointialueen kunnissa vaaleja ei voitaisi toimittaa. Sinänsä aluevaltuustojen valintaan ei kohdistu alueelliseen edustuksellisuuden vaatimuksia, joten muodollista estettä tällaiselle menettelylle ei ole.

Presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vaalipiirinä on koko maa. Vaalit voitaisiin järjestää vain osassa maata siten, että maan sisäisillä pakolaisilla olisi mahdollisuus äänestää myös vaalipäivänä, jos noudatettaisiin samaa edellä mainittua periaatetta kuin kuntavaalien kohdalla. Näissä vaaleissa ehdokkaat ovat samat koko maassa.

Eduskuntavaalien osalta tilanne olisi kiperämpi. Eduskunnan alueellinen edustavuus on varmistettu vaalipiireillä, joiden enimmäis- ja vähimmäismäärästä säädetään perustuslaissa. Alueellinen edustavuus olisi käytännössä mahdotonta toteuttaa tilanteessa, jossa jokin tai jotkin vaalipiirit jätettäisiin vaalien ulkopuolelle.

Vuoden 1945 eduskuntavaalien toimittamista koskien perustuslakivaliokunta pohti vaihtoehtoa, jossa Lapin vaalipiirissä ei toimitettaisi vaaleja vaan vaalipiiristä aiemmin valitut edustajat jatkaisivat uudessa eduskunnassa siihen asti, kunnes myös Lapin vaalipiirissä olisi toimitettu eduskuntavaalit. Tätä vaihtoehtoa valiokunta ei kuitenkaan pitänyt suotavana, koska olosuhteiden palautuminen olisi venynyt liian pitkälle. Suotavampi vaihtoehto valiokunnan mukaan oli järjestää äänestysmahdollisuus ulkomailla eli Ruotsissa, kuten tapahtuikin.

---

42 Digi- ja väestötietovirasto muodostaa äänioikeusrekisterin viimeistään 46. päivänä ennen vaalipäivää niiden tietojen mukaan, kuin ne ovat väestötietojärjestelmässä 51. päivänä ennen vaalipäivää. Virheellisiin tietoihin voi hakea muutosta.

## Muita vaikutuksia

Henkilöllisyystodistusten katoaminen voi olla yksi pakolaisuuden seurauksista. Nykyinen äänestäjän henkilöllisyyden varmistamista koskeva sääntely on joustavaa ja mahdollistaa vaaliviranomaiselle laajan harkintavallan äänestäjän henkilöllisyyden varmistamisessa. Tilanteessa, jossa äänioikeutetulla ei olisi henkilöllisyystodistusta, poliisi myöntää maksuttoman henkilöllisyystodistuksen äänestämistä varten.

Tilanteessa, jossa Suomeen syntyisi sisäistä pakolaisuutta, kohdistuisi myös vaaleja ja äänestämistä koskevaan viestintään erityistä tarvetta. Oikean tiedon merkitystä sisäisten pakolaisten mahdollisuuksista käyttää äänioikeuttaan ei pidä aliarvioida. Pelkästään se, että muodollisesti eri järjestelyin turvataan äänioikeuden käyttäminen ei riitä, vaan tulee myös varmistua siitä, että äänioikeutetuilla on oikeaa ja ajankohtaista tietoa. Edellä mainituissa tilanteissa saattaa jopa syntyä epätietoisuutta ja vääriä huhuja siitä, toimitetaanko vaaleja.

### 4.1.1.1 Aseellisen tai siihen verrattavissa olevan hyökkäyksen uhka ja jälkitila

Aseellisen hyökkäyksen uhka, jonka perusteella todettaisiin poikkeusolot, voisi todennäköisesti johtaa sellaisiin perusoikeuksien rajoituksiin, jolloin vaalien toimittaminen ei enää olisi mahdollista. Valmiuslain ja puolustustilalain mahdollistamia toimivaltuuksia tulee ottaa käyttöön vain siinä määrin, kuin on tarpeellista. Sinänsä tilanteen niin vaatiessa ei ole estettä ottaa kaikkia toimivaltuuksia käyttöön kerralla, mutta lienee todennäköistä, että toimivaltuuksia otetaan lopulta vakavimmissakin tilanteissa käyttöön aluksi asteittain.

Tällaisessa kehittyvässä tilanteessa korostuu tilannearvion jatkuva päivittäminen. On mahdollista, että päätöksenteko esimerkiksi vaalien siirtämisestä jouduttaisiin aikatauluttamaan.

Aseellisen hyökkäyksen jälkitila ja vaalien toimittaminen nostavat esiin seuraavia kysymyksiä. Aseellisen hyökkäyksen jälkitila mahdollistaa poikkeusolot ja tällöin voi edelleen olla voimassa sellaisia perusoikeuksien rajoituksia jotka vaikeuttavat demokraattisten vaalien toimittamista. On myös mahdollista, että jälkitilan vaikutukset kohdistuvat hyvin eri tavoin eri osiin maata.

Aseellisen hyökkäyksen jälkitilanteen osalta voidaan myös ottaa huomioon vaalien merkitys niin sanottuun normaalitilanteeseen palatessa. Etenkin, jos vaaleja on jouduttu jo siirtämään poikkeusolojen johdosta, vaalien järjestämisen merkitys demokraattisen yhteiskunnan kannalta voidaan katsoa erityisen tärkeäksi.

Toisen maailmansodan aikana siirrettiin eri vaaleja useasti ja tasavallan presidentti valittiin kahdesti poikkeuksellisella menettelyllä. Talvisodan alkamisen marraskuussa 1939 jälkeen

ensimmäiset vaalit olivat eduskuntavaalit maaliskuussa 1945. Tällöin Pohjois-Suomessa vielä käytiin taisteluita. Lapista siirtynyttä väestöä varten mahdollistettiin myös Ruotsissa äänestäminen. Syksyllä 1944 jatkosodan päättymisen jälkeen hallitus antoi esityksen, joka antoi valtioneuvostolle mahdollisuuden säätää asetuksella seuraavien eduskuntavaalien ajankohta. Keskeisimpänä perusteena oli muuttunut poliittinen tilanne sekä se, että vaaleja oltiin jo siirretty kahdesti. Perustuslakivaliokunta yhtyi näihin perusteluihin.

#### 4.1.2 Sotilaiden äänioikeus

Venetsian komission vaaleja koskevien hyvien käytäntöjen mukaisesti sotilashenkilöiden äänioikeuden toteutuminen tulee turvata myös tilanteissa, joissa sotilaat ovat sijoituspaikoillaan eivätkä voi liikkua heidän äänestyspaikoilleen. Suosituksen mukaan sotilaat tulisi lisätä sijoituspaikkansa kannalta lähimmän äänestysalueen äänioikeuslistoihin.<sup>43</sup>

Suomessa muiden sotilaiden kuin varusmiesten ja naisten vapaaehtoisten asepalvelusta suorittavien osalta äänioikeuteen ei ole kohdistunut erityisiä toimia.<sup>44</sup> Kuntavaaleissa 2021 järjestettiin ensimmäisen kerran laitosäänestys varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville niissä Puolustusvoimien joukko-osastoissa tai Rajavartiolaitoksen yksiköissä, joissa annetaan varusmieskoulutusta.

Sotilaiden äänioikeuden mahdollisuutta tarkastellaan ensin varusmiespalvelusta ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien näkökulmasta. Sen jälkeen tehdään lyhyt tarkastelu siihen, kuinka tilanteessa, jossa merkittävä määrä äänioikeutettuja olisi esimerkiksi kutsuttuna kertausharjoituksiin tai sijoitettuna niin, ettei heillä olisi mahdollisuutta äänestää vaalipäivänä äänestyspaikallaan.

#### Varusmiehet ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat

Varusmiespalvelusta ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien on mahdollista äänestää laitosäänestyksenä niissä Puolustusvoimien joukko-osastoissa ja Rajavartiolaitoksen yksiköissä, joissa annetaan varusmieskoulutusta. Mahdollisuus laitosäänestykseen ei koske muita, esimerkiksi puolustusvoimien palkattua henkilöstöä tai kertausharjoitukseen kutsuttuja.

43 Venice Commission CDL-AD(2002)023rev2-cor: Code of Good Practice In Electoral Matters. Explanatory Report. Kohta 3.2.2.2.

44 Kriisinhallintaoperaatioissa ulkoministeriö on järjestänyt ulkomaan ennakoäänestyksiä. Myös laivaäänestys merivoimien aluksella voi tulla kyseeseen. Näissä äänestys toimitaan kuten muissakin ulkomaan ennakoäänestyksissä tai laivaäänestyksissä.

Laitosäänestys varuskunnissa mahdollistettiin ensin väliaikaisella lainmuutoksella vuoden 2021 kuntavaaleissa ja pysyvästi vuoden 2022 alusta. Saatujen kokemusten ja lausuntopalautteen mukaan joukko-osastoissa suhtauduttiin myönteisesti laitosaänestyksen järjestämiseen varuskunnissa. Esiin nousi kuitenkin kysymys siitä, tuleeko Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella olla velvollisuus järjestää laitosaänestys myös esimerkiksi tilanteissa, jossa valmiutta on kohotettu. Nykyinen sääntely ei mahdollista laitosaänestyksestä luopumista esimerkiksi sotilaallisissa poikkeusoloissa tai vakavissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Lisäksi laitosaänestykseen mahdollisesti kohdistuva vaalitarkkailu voi olla joissakin tilanteissa hankalasti sovitettavissa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Vaalitarkkailijoiden oikeudesta olla läsnä kun vaaliviranomainen suorittaa tehtäviään säädetään vaalilain 184 §:ssä. Valtuutettujen vaalitarkkailijoiden läsnäolo-oikeus on ehdoton, eikä sitä saisi rajoittaa. Säännöstä voi olla vaikea soveltaa joissakin tilanteissa sotilasalueilla ja -kohteissa.

Varusmiesten ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien äänioikeuden tosiasiallista toteutumista on nykyjärjestelmässä turvattu myös kiinnittämällä huomiota ennakkoonäänestykseen. Vakiintuneen käytännön mukaan Puolustusvoimien pääesikunta tiedottaa joukko-osastoja tulevista vaaleista niin sanotulla vaalikäskyllä. Käskyssä muun ohella kehoitetaan käyttämään ennakkoonäänestysmahdollisuutta lomien ja vapaiden puitteissa sekä huolehtimaan joukko-osastoissa siitä, että äänioikeutetun äänestäminen on mahdollista myös hänestä riippumattomista syistä huolimatta tai poistumisrangaistuksen aikana.

### Muiden sotilaiden äänestäminen

Tilanteessa, jossa merkittävä määrä äänioikeutettuja olisi esimerkiksi kutsuttuna kertausharjoituksiin ja vaalit toimitettaisiin, tulisi kiinnittää huomiota tämän äänestäjäjoukon äänioikeuden tosiasiallisen toteutumisen turvaamiseen.

Ilmeisin tapa turvata äänioikeuden käyttö tälle äänestäjäjoukolle olisi kotimaan yleinen ennakkoonäänestys. On kuitenkin mahdollista, että joukkojen sijoituspaikat voisivat olla sijoitettuna niin, että yleiset ennakkoonäänestyspaikat olisivat tosiasiaassa vaikeasti saavutettavissa ja liikkuminen ennakkoonäänestyspaikoille hankalaa.

Tällaista tilannetta voitaisiin korjata kuntien ja sotilasviranomaisten yhteistyöllä ennakkoonäänestyspaikkojen sijoittamisessa. Yleisten ennakkoonäänestyspaikkojen määrästä ja sijainnista vastaavat kunnat ja tässä suunnittelussa siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyö olisi keskeisessä roolissa. Esimerkkinä siviili- ja sotilasviranomaisten yhteistyöstä on puolustusvoimien kriisinhallintaoperaatioihin järjestetyt ulkomaan ennakkoonäänestyspaikat, joista on vastannut ulkoministeriö.

Sotilaiden äänestämiseksi yleisissä ennakköäänestyspaikoissa on myös otettava huomioon kansainvälisen humanitaarisen oikeuden niin kutsuttu erotteluperiaate, jonka mukaan sotilas- ja siviilikohteet on erotettava toisistaan.

Vaihtoehtona olisi myös laitosäänestyksen laajentaminen, joka voitaisiin toteuttaa joukko-osastoittain tai yksiköittäin toimitettavaksi. Tässä vaihtoehdossa esimerkiksi hankalien kulkuyhteyksien päässä olevassa joukko-osastossa voitaisiin suorittaa laitosäänestys, joka koskisi kaikkia joukko-osastossa. Tällainen vaihtoehto vaatisi vähäistä suurempia resursseja järjestettävältä joukko-osastolta, laajaa koordinoitua laitosäänestyksen vastaanottavan vaalilautakunnan kanssa ja voisi olla vaikeasti sovitettavissa joukko-osaston muuhun toimintaan.

Arvioinnissa on syytä ottaa myös huomioon, että tilanteessa jossa olisi esimerkiksi julistettu osittainenkin liikekannallepano tai reserviläisiä olisi kutsuttu kertausharjoituksiin huomattava määrä, kynnyksensä siirtää vaaleja olisi jo madaltunut huomattavasti. Toisaalta esimerkiksi Ukrainassa vuonna 2014 alkanut Venäjän miehitys ei ole estänyt vaalien toimitamista ja noin 25 000 sotilasta vaihtoi äänestyspaikkaansa päästäkseen käyttämään äänioikeuttaan. Kategorisesti ei siis voida ajatella, että aseellinen tai siihen verrattavissa oleva hyökkäys olisi este vaalien toimittamiselle.

Nykyinen laitosäänestys on edistänyt varusmieskoulutusta saavien äänioikeuden tosiasiallista toteutumista.

Jatkoa ajatellen, tulee varuskunnissa järjestettävää laitosäänestystä tarkastella ainakin kahdesta näkökulmasta:

Laitosäänestyksen laajentaminen: Laitosäänestyksen laajentaminen tiettyjen edellytysten täytyessä koskemaan esimerkiksi kertausharjoituksiin kutsuttuja voisi olla yksi keino parantaa äänioikeuden toteutumista poikkeuksellisissa olosuhteissa. Myös tätä laajempaa laitosäänestyksen järjestämistä joukko-osastoissa ja yksiköissä tulisi pohtia.

Laitosäänestyksen supistaminen: Tulisi myös käsitellä kysymys siitä, tuleeko Puolustusvoimilla ja Rajavartiolaitoksella olla velvollisuus mahdollistaa laitosäänestys kaikissa tilanteissa vai tulisiko säätää mahdollisuudesta luopua siitä tiettyjen edellytysten täytyessä.

## 4.2 Kyberuhkat

Tässä teemassa tarkastellaan vaalijärjestelmää kyberuhkien näkökulmasta. Kyberuhkalla tarkoitetaan uhkaa, joka toteutuessaan vaarantaa yhteiskunnan elintärkeän toiminnon tai muun kybertoimintaympäristöstä riippuvaisen toiminnon.<sup>45</sup>

IDEA on jäsentänyt yhteistyötä ja kyberuhkia koskevassa julkaisussaan kyberuhkat (cyber threats) karkeasti kahteen eri kategoriaan: 1) hyökkäyksiin, jotka voivat kohdistua suoraan vaaliviranomaisten, puolueiden, yhteistyökumppaneihin infrastruktuuriin tai 2) disinformaatiokampanjoihin, joiden tarkoituksena on horjuttaa yleistä luottamusta tietojärjestelmiin ja sitä kautta luottamusta vaaleihin yleisesti.<sup>46</sup> Tässä jaksossa tarkastelun painopiste on ensimmäisessä näkökulmassa. Monesti kyberhyökkäyksen avulla haltuun saadut tiedot voidaan hyödyntää informaatiovaikuttamiskampanjoissa (ns. hack and leak). Yleisen luottamuksen horjuttamista informaatiovaikuttamisen avulla käsitellään informaatiovaikuttamista koskevassa jaksossa.

Tämä kaksijakoinen lähestyminen kyberturvallisuuteen on ollut jo pitkään vakiintuneesti käytössä. Esimerkiksi sähköistä äänestämistä käsitelleessä nettiäänestyselvityksessä kyberturvallisuutta tarkasteltiin juuri näistä näkökulmista.<sup>47</sup> Lisäksi näitä hyökkäystyyppjä voidaan yhdistää keskenään ja ne voivat olla osa hybridi-vaikuttamista. Etenkin osana hybridi-vaikuttamista voidaan nähdä erilaisia kyberturvallisuuteen kohdistuvia hyökkäystyyppjä.

Kyberturvallisuudesta on vaalien yhteydessä puhuttu jo vuosia, mutta kansainvälisenä käännekohtana suhtautumisessa vaalien kyberturvallisuuteen voidaan pitää vuoden 2016 Yhdysvaltojen presidentinvaalia. Tämän jälkeen kyberturvallisuus on noussut keskeiseksi huomionkohteeksi vaalijärjestelmiä koskevassa keskustelussa, myös Suomessa. Esimerkiksi Ranskan vuoden 2017 presidentinvaalin kohdistettiin ns. hack and leak -hyökkäys, kun toisen ehdokkaan murretut sähköpostit julkaistiin muutamaa päivää ennen vaalipäivää.

Kyberhyökkäyksiä on kohdistunut muun muassa eduskuntaan ja ulkoministeriöön.<sup>48</sup> Covid-19-pandemian myötä kasvanut tietoliikenteen käyttö ja muun muassa lisääntynyt

45 Kokonaisturvallisuuden sanasto 2017.

46 IDEA: Cybersecurity in Elections. Models of Interagency Collaboration. s. 15.

47 Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti. s. 39.

48 Eduskunta: Eduskuntaan on kohdistunut kyberhyökkäys: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Eduskuntaan-on-kohdistunut-kyberhy%C3%B6k-k%C3%A4ys.aspx>. Ulkoministeriö: Ulkoministeriöön kohdistunut palvelunestohyökkäys: [https://um.fi/tiedotteet/-/asset\\_publisher/ued5t2wDmr1C/content/ulkoministerioon-kohdistunut-palvelunestohyokkays/35732](https://um.fi/tiedotteet/-/asset_publisher/ued5t2wDmr1C/content/ulkoministerioon-kohdistunut-palvelunestohyokkays/35732).

etätyö ovat omalta osaltaan lisänneet tietoverkkojen merkitystä yhteiskunnissa ja sen myötä niihin liittyviä turvallisuusriskejä.

Eri viranomaiset ovat varautuneet kyberuhkiin jo pitkään. Viimeisten vuosien aikana yhteistyön ja tiedon jakamisen merkitys viranomaisten välillä on korostunut niin kotimaisten viranomaisten kesken kuin kansainvälisissä verkostoissa.

## 4.2.1 Kyberturvallisuus vaalien näkökulmasta

### 4.2.1.1 Vaalien kannalta keskeisimmät tietojärjestelmät

Vaalien toimittaminen tapahtuu syklisesti, mikä aiheuttaa vaalijärjestelmälle omat erityiset haasteensa kyberturvallisuuden osalta. Vaalit toimitetaan tietyinä hetkenä, jolloin järjestelmien tulee olla toiminnassa. Esimerkiksi vaalipäivän ja tuloslaskennan aikana järjestelmien käyttökatko tai onnistunut häirintä heikentäisivät yleistä luottamusta vaalien toimittamiseen.

Vaalisyklin aikana kriittisiä ovat eri toiminnot eri ajanhetkinä. Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä väestötietojärjestelmä on vaalien toimittamisen kannalta keskeinen tietojärjestelmä, kun muodostetaan äänioikeusrekisteri. Äänioikeusrekisterin muodostamisessa on noudatettava ehdottomia määräaikoja. Myös Suomi.fi-palvelulla on merkittävä rooli. Suomi.fi-tunnistumispalvelu on viranomaisten tietojärjestelmissään käyttämä tunnistuspalvelu, jonka ylläpidosta ja kehittämisestä vastaa Digi- ja väestötietovirasto. Palvelussa tunnistus tapahtuu joko pankkitunnisteella, mobiilivarmenteella tai varmennekortilla. Tunnistuksen myötä vaalitietojärjestelmän käyttäjät kirjautuvat järjestelmään.

Oikeusministeriössä käynnistettiin vuonna 2019 selvityshanke nykyisen vaalitietojärjestelmän korvaamisesta. Vaalitietojärjestelmän uudistamisen hanke on aloitettu syksyllä 2022 ja uusi vaalitietojärjestelmä on tarkoitus olla käytössä vuoden 2027 eduskuntavaaleissa.<sup>49</sup> Tästä seuranneessa vaalitietojärjestelmän uudistamishankkeessa on tunnistettu kyberturvallisuuden kasvava merkitys tulevaisuudessa ja vaalitietojärjestelmä potentiaalisena vaikuttamiskohteena.

Vaalivaikuttamisen koulutushankkeen loppuraportin suosituksen mukaisesti Turvallisuuskomitea totesi kokouksessaan 10.2.2022, että vaalijärjestelmä (ml. vaalitietojärjestelmä) on nykyisin osa kriittistä infrastruktuuria. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin huomauttanut,

<sup>49</sup> Hanke Vaalitietojärjestelmän uudistaminen (OM060:00/2022). Hankeikkunassa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM060:00/2022>.



että oikeudellisesti kriittisen infrastruktuurin käsite on epäselvä.<sup>50</sup> Kriittiseksi infrastruktuuriksi määrittäminen voisi sisältää esimerkiksi tietyn resurssitason tai tietyt suojaustoimenpiteet, mutta Suomessa päätöksellä ei ole tällaisia seurauksia.

Euroopan komissio on antanut ehdotuksen direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (ns. CER-direktiivi)<sup>51</sup>, joka edellyttäisi jäsenmailta kriittisten infrastruktuurien nimeämistä ja voisi selkeyttää myös vaalitietojärjestelmän asemaa osana kriittistä infrastruktuuria. Suomi on suhtautunut myötämielisesti direktiiviin, vaikka siinä varautumisen lähtökohta hieman eroaakin kansallisesta lähestymistavasta.

#### 4.2.1.2 Vaalit kyberhyökkäysten kohteena

Suomessa on viranomaisilla runsaasti kokemuksia erilaisten kyberhyökkäysten kohteena olemisesta. Eri viranomaisten järjestelmiin on kohdistettu esimerkiksi palvelunestohyökkäyksiä ja tietomurtoyrittäyksiä.

Esimerkki vaalitietojärjestelmään kohdistuneesta kyberriskusta oli eduskuntavaalien 2019 alla tapahtunut palvelunestohyökkäys. Hyökkäys torjuttiin eikä hyökkäyksellä ollut vaikutusta vaalitietojärjestelmään. Avoimesta tiedottamisesta huolimatta julkisuudessa levisi kuitenkin väärä käsitys, että vaalitietojärjestelmä olisi ollut poissa käytöstä jonkin aikaa. Tapaus osoittaa, että hyökkäyksen tekninen torjuminen ei ainoastaan riitä, vaan hyökkäyksellä voi olla epäonnistuessaankin olla vaikutusta yleiseen luottamukseen.<sup>52</sup>

Viimeisimmät vaalit (kuntavaalit 2021 ja aluevaalit 2022) eivät ole olleet laajan kybervai-kuttamisen kohteena. Tästä ei kuitenkaan voida vetää juurikaan johtopäätöksiä. Kunta- ja aluevaalit eivät ole rajat ylittävän häirinnän vaikuttamiskohteina niin mielenkiintoisia kuin esimerkiksi presidentinvaali tai eduskuntavaalit.

Varautumistoimenpiteidenkään osalta ei voida vetää kovinkaan pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Onnistunut kyberturvallisuus on luonteeltaan ennaltaehkäisevää, jolloin varsinaisia hyökkäyksiäkään ei ole. Kyberturvallisuutta arvioidessa ja edistettäessä tämä on otettava huomioon.

Tällä hetkellä Venäjän resurssit laajemmassa määrin myös kyberhyökkäysten osalta näyttäisivät olevan sidottu Ukrainan sotaan. Kuitenkin Venäjällä on todennäköisesti

50 PeVL 29/2022 vp kappale 16.

51 Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM(2020) 829 final). HaVL 14/2021 vp ja U 71/2020 vp.

52 Vaalivaikuttamisen koulutushankkeen loppuraportti s. 20–21.

tavoitteena laajentaa kyber- ja informaatio-operaatioitaan Ukrainasta enemmissä määrin myös muualle.<sup>53</sup> Lisäksi on huomioitava myös muiden, sekä vieraiden valtioiden että ei-valtiollisten toimijoiden mahdolliset intressit kybervaikuttamiseen. Valtiollisten toimijoiden käyttämät menetelmät saattavat levitä ei-valtiollisten toimijoiden käyttöön. Tämä voi näkyä vuoden 2023 eduskuntavaaleissa Suomeen kohdistuvina kyberturvallisuutta horjuttavina toimina.

Viron paikallisvaaleissa 2021 ei havaittu kyberturvallisuuteen liittyviä vakavia hyökkäyksiä. Joitakin lyhytaikaisia palvelunestohyökkäyksiä havaittiin, mutta ne torjuttiin eikä niillä ollut laajempaa vaikutusta esimerkiksi vaalien hyväksyttävyyteen.<sup>54</sup> Virossa on kyberturvallisuutta parannettu muun muassa kyberhygieniakoulutuksilla (cyber hygiene). Koulutusta annettiin ehdokkaille ja kampanjatiimeille ennen vuoden 2019 parlamenttivaaleja. Tämän lisäksi puolueiden sivustojen tietoturvallisuuden varmistamisessa viranomaiset tekivät yhteistyötä puolueiden kanssa.

Ruotsissa syyskuussa 2022 järjestetyissä vaaleissa vaalitietojärjestelmiin kohdistettiin joitakin palvelunestohyökkäyksiä. Viranomaiset onnistuivat kuitenkin torjumaan ne, eikä niillä ollut näkyvää vaikutusta vaalien toimittamiseen.

#### 4.2.1.3 Kyberturvallisuuden huomioiminen

Vaalitietojärjestelmän osalta jokaista vaaliprojektia kohden tehdään oma riskikartoitus. Riskikartoituksessa pyritään tunnistamaan eri riskit muun muassa niiden todennäköisyyden, vakavuuden ja paikantumisen avulla. Riskikartoitus sisältää myös ehkäisevien ja korjaavien toimenpiteiden kuvaukset.

Vaalien toimittaminen on mahdollista myös ilman tietojärjestelmiä. Äänestystapahtuma äänioikeutetun ilmoittautumisesta äänen jättämiseen ja tuloslaskentaan onnistuu tarvittaessa ilman sähköisiä järjestelmiä. Todennäköisesti tällaisessa tilanteessa vaalituloksen saaminen kuitenkin viivästyisi. Äänestyksen vastaanottavat vaaliviranomaiset ovat myös lähtökohtaisesti koulutettu tietojärjestelmien kanssa toimimiseen. Vaaliviranomaisten koulutussisältöjä suunnitellaan myös tästä näkökulmasta.

Pankkien tai mobiilioperaattoreiden tunnistusjärjestelmiin tai Suomi.fi-tunnistuspalveluun kohdistuneisiin häiriöihin on varauduttu varajärjestelmällä, joka voidaan ottaa käyttöön tarvittaessa.

53 Ajankohtaisseleonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. s. 32.

54 Cyber Security in Estonia 2022. Republic of Estonia, Information System Authority s. 33.

Kyberhäiriötilanteessa sovelletaan omaa toimintamallia, jossa on määritelty tiedonkulun, vastuualueisiin ja ulkoisesta viestintään liittyvät seikat. Keskeistä on tiedonkulun osalta se, että vaalien toimittamisessa yleisvastuussa oleva oikeusministeriö saa tarvittavat ja riittävät tiedot muilta viranomaisilta. Keskeiset yhteistyötoimijat ovat tämän osalta Vaali-VIRT ja valtioneuvoston tilannekeskus (VNTIKE). Tiedotus- ja johtamisvastuu kyberturvallisuuden osalta muuttuu, mikäli asiasta aloitetaan rikostutkinta. Tällöin tiedotus- ja johtamisvastuu siirtyvät Keskusrikospoliisille.

Tilanteessa, jossa kyberturvallisuus vakavasti vaarantuu ja vaatii toimenpiteitä, tulee kiinnittää huomiota viestintään sekä johtamiseen liittyviin vastuunjakoihin. Kyberturvallisuuden liittyvistä harjoituksista tulee kerätä kokemuksia näiden osalta.

Puolueiden ja ehdokkaiden omat tietojärjestelmät ovat vaalien kyberturvallisuuden osalta merkittävässä asemassa. Etenkin aikaisemmin mainitut hack and leak -tyyppiset hyökkäykset voivat kohdistua puolueisiin ja ehdokkaisiin. Puolueille suunnatuissa koulutuksissa tulee jatkossakin kiinnittää huomiota kyberturvallisuuteen liittyviin kysymyksiin.

## 4.2.2 Kansallinen yhteistyö

IDEA on korostanut eri toimijoiden yhteistoiminnan merkitystä kyberuhkiin varautumisessa ja torjumisessa. Koska kyberhyökkäykset voivat olla muodoltaan ja tavoiltaan hyvin erilaisia ja niiden takana oleva taho voi olla mitä tahansa yksittäisestä henkilöstä valtion rahoittamaan hakkeriryhmään, voivat myös hyökkäykset olla hyvin monenlaisia. Kohteet voivat valikoitua hyvinkin harkitusti tai olla sattumanvaraisia.

Kyberturvallisuuden osalta keskeinen viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskus, jonka tehtävänä on kehittää ja valvoa viestintäverkkojen ja -palveluiden toimintavarmuutta ja turvallisuutta. Kyberturvallisuuskeskus on edustettuna vaalivarautumisen yhteistyöryhmässä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto valvoo yleisen tietosuojasetuksen ja muiden henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien noudattamista. Kyberhyökkäyksen seurauksena voi olla henkilötietojen tietoturvaloukkaus, josta tulee ilmoittaa valvontaviranomaiselle eli tietosuojavaltuutetun toimistolle. Tietosuojavaltuutetun toimisto on edustettuna vaalivarautumisen yhteistyöryhmässä.

Turvallisuuskomitea on puolustusministeriön yhteydessä toimiva yhteistyöelin, jonka tehtävänä on muun muassa seurata yhteensovittaa kyberturvallisuusstrategian toimeenpanoa. Turvallisuuskomitean sihteeristö on edustettuna vaalivarautumisen yhteistyöryhmässä.

Kyberturvallisuuden kannalta vaalijärjestelmän keskeisin yhteistyömuoto on Kyberturvallisuuskeskuksen koordinoima vaali-VIRT-verkosto, joka aloitti toimintansa vuonna 2018. Ryhmässä ovat edustettuina kyberturvallisuuden osalta keskeiset toimijat ja se kokoontuu vaalien alla.

Vaalien kyberturvallisuuteen liittyvää harjoitustoimintaa on muun muassa vaali-VIRT-verkoston myötä laajennettu eri sektoreiden viranomaisten yhteistyönä tapahtuvaksi. Tämän harjoitustoiminnan parempi suunnitelmallisuus ja resursointi olisi tärkeää muuttuviin uhkiin varautumiseksi.

### 4.2.3 EU- ja kansainvälinen yhteistyö

Euroopan komissio antoi ennen vuoden 2019 europarlamenttivaaleja toimenpidekokoituksen vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien turvaamiseksi (ns. vaalipaketti). Komissio kiinnitti muun ohella huomiota viranomaisten yhteistyön merkitykseen. Komissio suositti jäsenmaita järjestämään kansallisen yhteistyöverkoston, jossa olisi edustettuna asianmukaiset viranomaistahot. Komission koordinoima EU:n laajuinen vaaliyhteistyöverkosto perustettiin yhtenä vaalipaketin toimenpiteenä. Se on syyskuuhun 2022 mennessä kokoontunut 14 kertaa.<sup>55</sup>

Turvallisuusympäristön muutosta koskevan valtioneuvoston ajankohtaiselonteon mukaan kyberpuolustusyhteistyötä kehitetään aktiivisesti Ruotsin kanssa, joka on Yhdysvaltojen ja Naton rinnalla Suomen keskeisimpiä kumppanuuksia myös kyberpuolustuksessa. Kyberpuolustusta kehitetään myös yhteispohjoismaisesti Nordefco-viitekehityksessä. Suomi on kehittänyt useita vuosia kyberpuolustusyhteistyötä Naton kanssa ja tämä yhteistyö tulee tiivistymään jäsenyysprosessin edistyttyä.<sup>56</sup>

Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa on tunnistettu kyberturvallisuuden merkitys osana vaalien resilienssiä. Euroopan unionin kyberturvallisuusstrategiassa on tarkoitus luoda toimintaedellytykset kyberturvallisuuden parantamiseksi.<sup>57</sup> Muun ohella keskeisiksi

55 Euroopan komissio julkaisi 25.11.2021 ns. vaalipaketin, joka sisälsi useita lakiehdotuksia. Asian U 73/2021 vp käsittelytiedot eduskunnan sivuilla [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U\\_73+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_73+2021.aspx).

56 Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvosto 2022. s. 34–35.

57 European Commission: The European democracy action plan. COM(2020) 790 final.

toimiksi kyberturvallisuuden parantamiseksi Euroopan unionin tasolla on tunnistettu yhteistyö sekä jäsenmaiden kesken, että unionin eri viranomaisten ja jäsenmaiden välillä.<sup>58</sup>

#### 4.2.4 Muiden kuin viranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö

Muiden kuin viranomaisten kanssa tehtävä yhteistyö kyberturvallisuuden osalta osana vaalivarautumista ei ole yhtä vakiintunutta. Puolueille on järjestetty ensimmäistä kertaa ennen vuoden 2019 eduskuntavaaleja ja myös sen jälkeen olleissa vaaleissa koulutus- ja keskustelutilaisuuksia vaalivarautumisesta. Näissä tilaisuuksissa on ollut mukana Kyberturvallisuuskeskuksen edustaja. Lisäksi puolueille järjestettiin osana Vaalipooli-hanketta seminaari, jossa yhtenä teemana oli kyberturvallisuus ja tietosuojat. Puolueiden ja ehdokkaiden kanssa tehty yhteistyö ja näille kohdistettu koulutus on tunnistettu tärkeäksi yhteistyön muodoksi. Näiden toimijoiden kyberosaaminen voi vaihdella suurestikin. Onnistuneilla hyökkäyksillä puolueiden ja ehdokkaiden järjestelmiin voitaisiin mahdollisesti vahingoittaa vaaleihin kohdistuvaa luottamusta.

Mediapooli on mediayhtiöiden ja viranomaisten yhteistyöfoorumi, jonka tehtävänä on turvata riippumattoman median toimintakyky kaikissa tilanteissa. Mediapooli on työskennellyt median kyberturvallisuuden parantamiseksi yhteistyössä viranomaisten kanssa.

#### 4.2.5 Kyberrikollisuus

Kyberhyökkäykset ovat rangaistavaa toimintaa. Kyberrikollisuus usein jaetaan tietoverkkosidonnaisiin rikoksiin, joissa rikokset kohdistuvat tietoverkkoihin ja tietojärjestelmiin sekä tietoverkkoavusteisiin rikoksiin, joissa tietoverkkoa ja tietojärjestelmiä hyödynnetään osana muuta rikollista toimintaa. Vaalijärjestelmään kohdistuvat kyberhyökkäykset voivat edustaa kumpaakin rikostyyppiä.

Kyberhyökkäysten takana voi olla hyvinkin erilaisia toimijoita, aina yksittäisistä henkilöistä valtioiden rahoittamiin ryhmiin. Usein kyse on rajat ylittävästä ilmiöstä, jolloin rikosvastuun toteuttaminen on hankalaa ja vaatii kansainvälistä yhteistyötä.

Eurooppalaisen yhteistyön osalta keskeinen toimija on ENISA<sup>59</sup>, joka tekee yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa ja tarjoaa jäsenmaille ja Euroopan unionin parlamentille

58 European Commission: The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade. JOIN(2020) 18 final.

59 European Union Agency for Cybersecurity.

ajankohtaista tietoa kyberturvallisuuteen liittyen. Rikostorjunnan osalta ENISA tekee yhteistyötä Europolin kanssa.

Vaalien toimittamiseen kohdistuessaan kyberhyökkäys voisi täyttää rikoslain 14 luvun 4 §:n 1 momentin 3 kohdan tunnusmerkistön<sup>60</sup>. Muita rikosnimikkeitä kyberhyökkäyksille voivat olla (törkeä) tietoliikenteen häirintä, (törkeä) tietojärjestelmän häirintä tai (törkeä) tietomurto. Rikosvastuun toteutuminen on kyberrikollisuuden osalta kuitenkin osoittautunut hankalaksi.

Kyberrikollisuuden osalta toimivaltainen viranomaisena on Keskusrikospoliisi, joka vastaa tutkinnasta ja siihen liittyvästä viestinnästä.

### 4.3 Informaatiovaikuttaminen

Informaatiovaikuttamisella tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään informaatiota muokkamalla, tuottamalla tai sen saatavuutta rajoittamalla vaikuttamaan kohteen mielipiteeseen tai toimintaan.<sup>61</sup> Informaatiovaikuttaminen voi olla ja onkin usein hienovaraista, eikä informaatiovaikuttamisen kohde aina tiedä olevansa vaikuttamisen alaisena.

Informaatiovaikuttamisen kanssa läheisiä käsitteitä ovat disinformaatio ja misinformaatio. Disinformaatiolla tarkoitetaan tarkoituksellisesta väärän tiedon levittämistä ja misinformaatiolla tahatonta harhaanjohtavan tiedon levittämistä. Käsitteet eivät ole täysin vakiintuneet ja niitä käytetäänkin joskus epä johdonmukaisesti.

Tässä selvityksessä informaatiovaikuttamisella tarkoitetaan sellaista epäasiallista vaikuttamista, joka kohdistuu vaalien toimittamiseen, ehdokkaisiin, puolueisiin, viranomaisiin, äänestäjiin ja jonka tarkoituksena on vaikuttaa asiattomasti vaalien tulokseen tai heikentää yleistä luottamukseen.

Informaatiovaikuttaminen on usein osa hybridivaikuttamista. Länsimaisessa informaatioympäristössä, jossa moniarvoinen ja vapaa keskustelu on yhteiskunnallisesti laajasti hyväksytty itseisarvo, myös epäasiallinen informaatiovaikuttaminen ja informaatio-operaatiot saattavat menestyä. Sananvapauden ydinalueeseen kuuluva poliittinen puhe nauttii laajinta sananvapautta ja demokraattisessa yhteiskunnassa on myös siedettävä vääristelevää

60 ”Joka aiheuttaakseen sen, että yleisen vaalin tai yleisen äänestyksen tulos ei ole oikea tai että sitä ei saada selville, muulla niihin rinnastettavalla tavalla puuttuu yleisen vaalin tai yleisen äänestyksen asianmukaiseen toimittamiseen, on tuomittava vaalituloksen vääristämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.”

61 Huoltovarmuuskeskuksen informaatiovaikuttamisen esiselvitys. s.6.

ja loukkaavaakin ilmaisu. Toisaalta sananvapauden kanssa jännitteisessä suhteessa voi olla esimerkiksi ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksityiselämän suoja. Kaikki informaatiovaikuttamiseen liittyvät varautumiset ja torjunnan muodot onkin aina sovittava niin, etteivät ne loukkaa perusoikeuksia.

### 4.3.1 Vaalit informaatiovaikuttamisen kohteena

Demokraattisen yhteiskunnan ytimeen kuuluvat vaalit ovat houkutteleva kohde informaatiovaikuttamiselle. Vaalikampanjoinnin aikana yhteiskunnallinen keskustelu kiihtyy ja eri toimijat pyrkivät vaikuttamaan toisiinsa. Tällainen ympäristö on otollinen myös epäasialliselle informaatiovaikuttamiselle.

Vaalijärjestelmään kohdistuessaan onnistunut informaatiovaikuttaminen voi heikentää vaalien ohella yleistä luottamusta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, viranomaisiin ja yleiseen luottamukseen.

Informaatiovaikuttaminen ei itsessään ole uusi ilmiö ja voidaan sanoa, että vaalit ovat aina olleet jonkinlaisen informaatiovaikuttamisen kohteena. Muuttuva informaatioympäristö kehittyvine teknologioineen on kuitenkin kasvattanut myös informaatiovaikuttamisen merkitystä. Viestintätapojen ja mediaympäristön muutos etenkin tiedon määrän ja sen nopeuden osalta on osaltaan mahdollistanut uudenlaiset informaatiovaikuttamisen muodot.<sup>62</sup> Esimerkiksi henkilötietojen kerääminen ja niiden hyödyntäminen mainonnan kohdentamiseksi on ilmiö, johon on kiinnitetty vuoden 2016 Yhdysvaltain presidentinvaalin jälkeen huomiota. Tähän ilmiöön yritetään puuttua EU:n asetusehdotuksella poliittisen mainonnan avoimuudesta.<sup>63</sup>

Huhtikuussa 2022 julkaistussa valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa turvallisuusympäristön muutoksessa arvioitiin Venäjän informaatio-operaatioiden todennäköisesti lisääntyvän tulevana kuukausina.<sup>64</sup> Informaatio-operaatioissa valtiot voivat myös käyttää sellaisia ryhmittymiä, joiden kytkös valtiolliseen toimijaan jää epäselväksi.

62 Kansallisessa riskiarvioissa 2018 s. 16 hybridivaikuttamisen yhtenä muotona todettiin näin: ”Trollaamisella ja disinformaation levittämisellä pyritään keinotekoisesti jakamaan kohdemaan kansalaismielipidettä, lisäämään eripuraa ja vähentämään luottamusta viranomaisiin.”

63 Ehdotus on osa niin sanottua vaalipakettia. Asian U 73/2021 vp käsittelytiedot eduskunnan sivuilla [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U\\_73+2021.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_73+2021.aspx).

64 Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta s. 11.

Jotkin vaalityypit voivat olla enemmän alttiita informaatiovaikuttamiselle. On mahdollista, että valtiolliset vaalit, etenkin presidentinvaalit ovat otollisia salaliittomaiselle informaatiovaikuttamiselle.<sup>65</sup>

Suomeen kohdistuvista vaaleihin liittyvistä laajoista informaatio-operaatioista ei ole toistaiseksi kokemusta.

Vaaleihin liittyvän informaatiovaikuttamisen osalta median rooli on keskeinen. Luotettavien vaalien toimittamisen edellytyksenä on vapaa ja moniääninen media, jolla on itsellään valmius torjua ulkomaista informaatiovaikuttamista. Huoltovarmuuskeskuksen informaatiovaikuttamista koskevassa esiselvityksessä on todettu, että parantamalla informaatioympäristön analyysiä ja ymmärtämistä tuetaan myös ilmaisu- ja lehdistövapautta. Joukkoviestinnän ja sen infrastruktuurien turvaaminen sekä toiminnan muu tukeminen on välttämätöntä.<sup>66</sup>

### 4.3.2 Informaatiovaikuttamiseen varautuminen

Informaatiovaikuttamiseen vastaamisessa on lähtökohtana kokonaisturvallisuuden toimintamallin mukaisesti koulutettu ja medialukutaitoinen länsimaiset arvot sisäistänyt kansalainen.<sup>67</sup> Disinformaatio on tunnistettu todelliseksi uhkaksi ja sen torjuntaan on esitetty erilaisia keinoja ja lähestymistapoja. Yksinkertaisia vastauksia siitä, tulisiko disinformaatioon vastaaminen olla kansallisten vai ylikansallisten viranomaisten vastuulla, mikä on mediayhtiöiden tai kansalaisjärjestöjen rooli, ei kuitenkaan ole.

Huoltovarmuuskeskuksen informaatiovaikuttamista koskevassa esiselvityksessä havaittiin informaatiovaikuttamiseen liittyvässä viranomaisten varautumisessa seuraavia haasteita: viestinnän erillisyyssubstanssiosaamisesta, käsitteiden epätarkkuus, vahva henkilösidonaisuus, heikko resursointi ja puutteet ohjeissa, työjärjestyksissä ja työnkuissa. Esiselvityksessä on kartoitettu verkostomaisen yhteistyön mahdollisuuksia yhteiskuntaa vahingoittavan informaatiovaikuttamisen tunnistamiseksi ja siltä suojautumiseksi.<sup>68</sup> Vaaleihin liittyvän informaatiovaikuttamisen osalta keskeisin verkostoyhteistyö on vaalivarautumisen

65 Pyrhönen & Bauvois 2019. Artikkelissa Pyrhönen ja Bauvois tarkastelevat salaliittoteorioiden (voter fraud, pizzagate, macronleaks) muotutumista kolmen eri maan presidentinvaaleissa.

66 Informaatiovaikuttamisen torjunta. Esiselvitys. Huoltovarmuuskeskus 2022. s. 4.

67 Turvallinen Suomi 2018 s. 23 ja 125.

68 Informaatiovaikuttamisen torjunta. Esiselvitys. Huoltovarmuuskeskus 2022.



yhteistyöryhmä. Näiden verkostojen välinen yhteistyö on informaatiovaikuttamiseen tunnistamisen ja vastaamisen kannalta keskeistä.

Yhtenä viranomaisiin kohdistuvana pidemmän aikavälin keinona informaatiovaikuttamiseen varautumisessa ja sen torjunnassa ovat tietosuojalainsäädännön valvontaan liittyvät kysymykset. Viranomaiselle tulee osoittaa riittävät resurssit, jotta valvontaviranomaiset voivat tehokkaasti valvoa tietosuojalainsäädäntöä.

Yksi informaatiovaikuttamiseen vastaamisen muoto on instituutinaalisen tuen lisääminen. Insitutionaalaisella tuella tarkoitetaan esimerkiksi monimuotoisen median tukemista, faktantarkistusta tai medialukutaidon parantamista. Vaalijärjestelmän resilienssin näkökulmasta nämä ovat oikeasuuntaisia toimenpiteitä.

Informaatiovaikuttamisen muodot ja leviämistavat ovat jatkuvassa muutoksessa. Disinformaation nykyisiä ja mahdollisesti tulevia muotoja on tarkasteltu Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen julkaisussa. Julkaisun mukaan informaatiovaikuttamiselle vuonna 2020 oli tyypillistä se, että disinformaatio leviää nopeasti eri palveluissa, myös varmistettujen tilien kautta. Sitä, millaisia muotoja ja keinoja informaatiovaikuttamisella voi olla tulevaisuudessa, on kuitenkin vaikeaa arvioida. Esimerkiksi deep fakeen tai tekoälyyn perustuvat disinformaatio-operaatiot eivät ole toistaiseksi olleet niin merkittävässä osassa kuin ehkä on odotettu.<sup>69</sup>

Valtioneuvoston ajankohtaiselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta on käsitelty varautumista informaatiovaikuttamiseen viranomaisen näkökulmasta. Yksi toimintamalli on avoin, monikielinen ja aktiivinen viestintä. Vaalijärjestelmän osana viestinnän avoimuutta, aktiivisuutta ja monikielisyyttä voidaan vahvistaa nykyisissäkin rakenteissa. Esimerkiksi kielivalikoiman laajentaminen vaalineuvonnassa on yksi tapa lisätä monikielisyyttä jo olemassa olevien rakenteiden puitteissa.

Euroopan unioni on pyrkinyt sitouttamaan verkossa toimivia mediatyhtiöitä disinformaation vastaiseen työhön sitoumuksella, jota on viimeksi päivitetty vuonna 2022 (The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022). Sitoumus sisältää vaatimuksia siitä, ettei disinformaation avulla saisi hyötyä esimerkiksi mainostulojen muodossa. Lisäksi sitoumus sisältää vaatimuksia poliittisen mainonnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja yhtiöiden välisen yhteistyön lisäämiseksi. Sitoumuksen allekirjoittaneiden on tarkoitus myöhemmin raportoida toteuttamistaan toimista.<sup>70</sup>

69 Garcia-Camargo – Bradshaw 2021 s. 18.

70 The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022.

Ruotsissa Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) järjestää maksuttomia verkkokoulutuksia informaatiovaikuttamisesta. Kurssit ovat avoimia kaikille ja ne käsittelevät yleisesti informaatiovaikuttamisen tunnistamista muun muassa lähdekritiikin avulla.<sup>71</sup>

Verkossa leviävään disinformaation on useissa maissa pyritty vastamaan lainsäädännöllisin keinoin. Saksassa sosiaalisen median yhtiöiden tulee merkittävien sakkojen uhalla poistaa sisältöjä tiettyjen edellytysten täytyessä.<sup>72</sup>

Ranskassa lainsäädäntö edellyttää kampanja-aikana mediaa pidättäytymään kampanjainnosteen ja kannatuskyselyiden julkaisusta 24 tuntia ennen vaalipäivää ja sen aikana. Vuoden 2017 presidentinvaaliin tapahtuneen tietovuodon osalta suurin osa mediasta toimi tämän sääntelyn mukaisesti.<sup>73</sup>

Vaaliviranomaisten näkökulmasta on olennaisinta keskittyä sellaisen informaatiovaikuttamiseen vastaamiseen, joka kohdistuu nimenomaisesti vaaleja ja vaalien toimittamista vastaan. Yhtenä esimerkkinä tästä Saksassa viranomaisen on koonnut verkkosivulle vaaleihin liittyviä valeutisia tai disinformaatiota, joiden tiedetään leviävän.<sup>74</sup> Tällainen toiminta vaatisi siihen erikseen kohdistetun resurssin ollakseen riittävän ajantasaista ja laajaa ollakseen tehokasta. On myös muistettava, että tällaisessakin toiminnassa väistämättä tulee vahvistaneeksi sitä disinformaatiota, jota vastaan toimii. Vakiintuneesti viranomaisten toimintatapana on ollut oman, oikean viestin esiin tuominen ja ohjaaminen oikean tiedon äärelle.

### **Bottitutkimus vuoden 2019 ja 2021 vaaleissa**

Yksi informaatiovaikuttamisen muodoista on sosiaalisessa mediassa tapahtuva automatisoitujen tilien käyttö. Vaalien osalta on tutkittu automatisoituja tilejä eli ns. botteja Twitter-keskustelualustalla kuntavaalien 2021 ja eduskuntavaalien 2019 osalta. Molempien vaalien osalta tehtiin samansuuntaisia havaintoja. Botteja on, mutta melko vähän ja niiden vaikuttavuus jäi hyvinkin matalalle tasolle. Botit eivät myöskään sanottavasti olleet lisääntyneet vertailtaessa vuosien 2019 ja 2021 vaaleja.<sup>75</sup>

71 Skydd mot informationspåverkan (verkkokurssi). <https://www.msb.se/sv/utbildning--ovning/alla-utbildningar/skydd-mot-informationspaverkan-webbkurs/>

72 CEPS Research Report: Germany's NetzDG: A key test for combatting online hate. Raportin mukaan uuden lain merkitys oli melko vaatimaton. Laki on myös herättänyt keskustelua sen mahdollisista vaikutuksista sanan- ja ilmaisunvapauteen.

73 Republic of France. Presidential Election 23 April and 7 May 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report s. 9.

74 <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2021/fakten-fakenews.html>.

75 Xia, Yan – Grono, Antti – Hsuan, Ted – Chen, Yun – Kivelä, Mikko. 2021 s. 8.

Boteilla ei näyttäisi olevan Suomessa vähäistä suurempaa merkitystä vaaleihin liittyvän disinformaation leviämässä. Tämä on linjassa myös kansainvälisen kehityksen kanssa.<sup>76</sup> Merkittäväksi disinformaation leviämistavaksi näyttäisi muodostuvan sen leviäminen esimerkiksi vahvistettujen tilien (joilla saattaa olla huomattavasti seuraajia) kautta. Disinformaation leviämässä on usein kyse harmaan alueen hyödyntämisestä, eikä sitä levitetä ehdottomassa muodossa. Usein käytetään ”kuulin kaverilta” tai ”kysyn vain kysymyksiä” – muotoiluja, joka levittävät disinformaatiota tehokkaasti mutta häivyttää sen levittäjät.<sup>77</sup>

#### 4.3.2.1 Uusi viranomais Ruotsissa -Myndigheten för psykologiskt försvar

Ruotsissa informaatiovaikuttamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota jo usean vuoden ajan. Käännekohtana Ruotsin osalta voidaan pitää vuotta 2016, kun puolustusministeri Peter Hultqvistin nimissä lähetettiin väärennetty kirje, joka levisi laajalle. Ruotsi on tehnyt useita organisatorisia muutoksia, joiden tarkoituksena on ollut parantaa informaatiovaikuttamisen torjuntaa.

Vuoden 2018 vaaleja koskevassa kertomuksessaan Ruotsin vaaliviranomainen (Valmyndigheten) totesi, että vaaleja koskevasta turvallisuudesta tulisi jollain viranomaisella olla kokonaisvastuu. Yhteistyön koordinointi ja kokonaiskuvan rakentaminen korostuu sellaisissa maissa, joissa varautumisen malli rakentuu alhaalta ylös -periaatteen mukaisesti (bottom-up). Mallissa korostuu viranomaisten toiminta omien toimivaltuuksiensa ja tehtäviensä puitteissa.

Ruotsissa on vuoden 2022 alkupuolella perustettu uusi viranomais, *Myndigheten för psykologiskt försvar, MPF*. Uuden viranomaisen tarkoituksena on koordinoita ja kehittää yhteistyötä psykologisen puolustamisen näkökulmasta viranomaisten ja toimijoiden välillä.<sup>78</sup> Kesäkuussa 2022 MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) julkaisi yhteistyössä MPF:n päivitetyn version toimittajille suunnatusta opaskirjasta käsikirjasta, jossa käsitellään informaatiovaikuttamista. Lisäksi syksyn 2022 vaaleihin liittyen MPF julkaisi informaatiovaikuttamista käsittelevän *Bli inte lurad* -kampanjan.<sup>79</sup>

76 Kuitenkin Ruotsissa syksyn 2022 vaaleihin liittyen tehtiin joitakin havaintoja bottien käytöstä vaalikampanjoissa.

77 Garcia-Camargo – Bradshaw 2021 s. 9.

78 Psykologisella puolustuksella (psykologiskt försvar) käsitteenä on Ruotsissa kylmän sodan alkuun asti ulottuva historia. Psykologisen puolustuksen ja uuden viranomaisen taustoja on avattu mietinnössä *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Betänkande av Psykförsvarsutredningen. Statens offentliga utredningar SOU 2020:29.*

79 *Att möta informationspåverkan – Handbok för journalister. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2022. Opas on päivitetty versio vuonna 2018 ensimmäisen kerran julkaistusta oppaasta. Bli inte lurad –kampanjan kotisivut <https://www.bliintelurad.se/>.*

MPF käsittelee vain Ruotsiin ulkopuolelta kohdistuvaa informaatiovaikuttamista. Informaatiovaikuttamisen osalta tällainen rajanveto voi olla vaikeaa. Yhteydenpito Ruotsin uuteen viranomaiseen ja Ruotsissa saatujen kokemusten hyödyntäminen on tärkeää.

## 4.4 Ehdokkasiin ja puolueisiin kohdistuva häirintä

Tässä jaksossa tarkastellaan ehdokkasiin ja puolueisiin kohdistuvaa häirintää, mukaan lukien vaali- ja ehdokasmateriaaleihin kohdistuva häirintä. Ehdokkasiin kohdistuva häirintä voi olla uhkailua, vaientamisyhtiöitä, mustamaalaamista, tarkoituksellista väärän tiedon levittämistä tai epäluottamuksen lietsomista. Tällaisen häirinnän tarkoituksena voi olla pyrkimys ohjailta yhteiskunnallista keskustelua ja sitä kautta vaikuttaa demokraattisen yhteiskunnan päätöksentekoon.

Vaalihäirintää voidaan sanoa esiintyvän ainakin lievimmässä määrin käytännössä kaikissa vaaleissa. Viime vuosina eri vaalihäirinnän muotoihin on kiinnitetty huomiota ja ilmiötä on tarkasteltu tutkimusten ja kyselyiden keinoin.<sup>80</sup> Toistaiseksi vaalihäirintä ei viime vaalien kokemusten valossa ole ainakaan erityisen paljon noussut. Kuitenkin tietoisuus vaalihäirinnästä ilmiönä on kasvanut.

Vaalikampanjointi on yhä enemmän siirtynyt sosiaaliseen mediaan, jossa vaalihäirinnällä on omat muotonsa. Viranomaiset ovat tehneet yhteistyötä sosiaalisen median yhtiöiden kanssa vaalihäirintään liittyvien teemojen osalta. Tätä yhteistyötä on tarkoitus jatkaa. Yhteistyöstä voidaan katsoa olevan hyötyä, vaikka Naton strategisen viestinnän osaamiskeskuksen vuonna 2021 tekemän selvityksen mukaan sosiaalisen median yhtiöillä on edelleen vaikeuksia puuttua niiden alustoilla tapahtuvaan manipulointiin.<sup>81</sup>

Vaalihäirinnästä kerättiin vuoden 2021 kuntavaalien jälkeen kokemuksia. Ehdokkasiin kohdistuvasta häirinnästä tyypillisintä oli vaalimateriaalien tuhoaminen tai repiminen. Lisäksi jonkin verran tietoon tuli verkossa tapahtuvien vaalitulaisuuksiin kohdistunutta häirintää sekä sosiaalisessa mediassa valeprofiileja ja solvaamista. Kuitenkin yleisellä tasolla vaalihäirinnän osalta kuntavaaleja voitiin kuvailla suhteellisen rauhallisiksi.<sup>82</sup>

80 Wass, Limnell & Nemčok tarkastelivat kokemuksia ja havaintoja vaalihäirinnästä äänestäjien näkökulmasta artikkelissaan Vakoilija vaalitelalla: äänestäjien kokemukset vaalihäirinnästä. Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019. ss. 364.

81 Social media manipulation 2021/2022: Assessing the ability of social media companies to combat platform manipulation. Nato Stratcom CoE.

82 Oikeusministeriön 27.9.2021 päivätty muistio.

#### 4.4.1 Maalittaminen osana vaalihäirintää

Yksi häirinnän muoto on maalittaminen. Maalittamisessa on tyypillisesti kyse siitä, että henkilöstä esitetään perättömiä väitteitä, yksityiselämää koskevia tai halventavia tietoja tai häntä uhataan. Maalittaminen ei ole oikeudellinen käsite, mutta useat rikoslaissa rangaistavaksi säädetty teot voivat olla tulla kyseeseen maalittamiseksi käsitetyn toiminnan yhteydessä.

Oikeusministeriössä tehty arviomuistio maalittamisen kriminalisoinnista on lausuntokierroksella.<sup>83</sup> Maalittamista koskevassa selvityksessä on tuotu esiin se, kuinka maalittaminen häirinnän muotona voi olla yhteiskunnan päätöksentekoa ja demokraattisten toimielinten toimintakykyä vaarantavia vaikutuksia. Selvityksessä tunnistettiin etenkin poliittisten toimijoiden asema ryhmänä, johon maalittamisella voi olla vaikutusta.

Johtopäätöksenä selvityksessä todettiin, että nykyinen rikosoikeudellinen sääntely mahdollistaa maalittamiseen puuttumisen ainakin tietyiltä osin jo nykyisellään. Kaikkia rikostunnusmerkistöjä ei kuitenkaan hyödynnetä. Tästä yhtenä on esimerkkinä rikoslain poliittisten toimintavapauksen loukkaaminen. Maalittamisen kriminalisointi voisi olla yksi keino vaalihäirinnän torjumisessa.

#### 4.4.2 Häirintään vastaaminen

Vaalihäirinnän torjunnalla sekä demokraattisen yhteiskunnan vapauksilla on merkittävät jännitteensä, jotka tulee ottaa huomioon. Poliitikoihin ja ehdokkaisiin tulee saada kohdistaa ankaraakin arvostelua silloin, kun arvostelu kohdistuu poliittiseen toimintaan ja asemaan. Eroa sen välille, milloin kyse on esimerkiksi henkilöön käyvästä ja hyväksyttävän arvostelun ylittävstä toiminnasta, ei ole aina helppoa tehdä.

Häirintään vastaaminen helposti saattavat kääntyä itseään vastaan: demokraattiseen yhteiskuntaan kuuluu moniääninen ja –arvoinen keskustelu ja sen tulee sietää myös sitä vastaan kohdistettua kovaa ja asiantontakin kritiikkiä. Tietoisuutta vaalihäirinnästä voidaan pahimmassa tapauksessa käyttää demokratiaa vastaan, jos siihen vetoamalla pyritään kaventamaan poliittista keskustelua tai perusoikeuksia.

---

83 Maalittamisen rikosoikeudellinen sääntely: Arviomuistio. Oikeusministeriö: Mietintöjä ja lausuntoja 2022:29. Arviomuistio sisältää luonnoksen lakiehdotukseksi ja oli lausunnoilla 31.10.2022 saakka.

#### 4.4.2.1 Viranomaiset: koulutus ja tietoisuuden lisääminen vaalihäirinnästä

Vaalivaikuttamisen koulutushankkeen loppuraportissa 2019 yhtenä kolmesta jatkokehittämiskohteesta oli vaalivirkailijakoulutukseen vaalihäirintä-osion lisääminen. Vaalivirkailijoille annettuun koulutukseen on tästä lähtien sisällytynyt vaalihäirintää koskeva osuus.

Oikeusministeriössä käynnistettiin Vaalipooli-hanke, jonka yhtenä tavoitteena oli ”Vihapuheen, disinformaation ja muun vaalihäirinnän eri muotojen torjuminen”. Vaalipooli-hankkeessa järjestettiin vuoden 2021 kuntavaalien alla (6.5.2021) poliittisille puolueille online-seminaari, jossa Vaalivarautumisen yhteistyöryhmän jäsenorganisaatiot alustivat vaalihäirinnästä, siihen liittyvistä ilmiöistä ja keinoista varautua häirintään. Seminaarissa käsiteltiin mm. vihapuheeseen liittyviä toimia, informaatiovaikuttamista, kyberturvallisuutta ja tietosuoja-asioita. Seminaari oli jatkoa oikeusministeriön Tiedolla vihaa vastaan -hankkeen järjestämille koulutuksille.

Vaalipooli-hankkeessa nostettiin myös esiin vaalivarautumista sosiaalisessa mediassa erityisesti pienten kieliryhmien näkökulmasta käsin. Hanke järjesti 29.9.2021 puolipäiväisen keskustelutilaisuuden Suomen, Viron, Latvian, Liettuan ja Tanskan vaaliviranomaisten ja keskeisten sosiaalisen median yritysten (Facebook, Twitter, Google/Youtube) kanssa. Koronatilanteesta johtuen seminaari järjestettiin verkkotilaisuutena. Seminaariin osallistui yhteensä 20 henkilöä. Seminaarin kautta oli mahdollista luoda yhteyksiä sosiaalisen median yritysten ja eri maiden vaaliviranomaisten välille ja keskustella näiden toimista ja käytännöistä vaaleihin ja vaalihäirintään liittyen.

Vaalivarautumisen yhteistyöryhmässä on lisäksi keskusteltu ja jaettu tietoa viranomaisten välillä sosiaalisen median käytännöistä ja kontakteista.

Vaalit.fi-sivustolla on oma vaalihäirintää koskeva osionsa vaalit.fi/vaalihairinta, jossa on kootusti tietoa vaalihäirinnästä, sen muodoista, kohteista, tunnistamisesta ja varautumisesta. Tällä hetkellä osio on saatavilla vain suomeksi ja ruotsiksi. Osio olisi syytä käännettävä useammalle kielelle – englanti, venäjä, viro, arabia, somali ym. Vaalihäirinnästä tiedottamisessa voitaisiin myös pohtia eri kohderyhmille (ehdokkaat, puolueet, äänestäjät, tiedotusvälineet) suunnattua tiedottamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu julkaisi ennen vuoden 2019 eduskuntavaaleja Equinetin<sup>84</sup> tekemät suositukset syrjinnän ja vihapuheen torjumisesta vaalikampanjoissa. Suositukset kohdistuivat etenkin puolueille ja tiedotusvälineille.

84 Equinet on eurooppalaisten yhdenvertaisuusviranomaisten verkosto.

#### 4.4.2.2 Puolueet

Puolueiden rooli vaalihäirinnän torjumisessa voi olla merkittävä. Yksi keino vaalihäirintään puuttumiseksi voisi olla puolueiden yhteiset ja julkiset vetoomukset, joissa tuomitaan vaalihäirintä.

Tällaisista vetoomuksista on kokemuksia ainakin paikallisesti kuntavaaleista 2021 Satakunnasta ja sekä Pirkanmaalta Akaasta.<sup>85</sup> Ennen vuoden 2021 kuntavaaleja eduskuntapuolueiden puoluesihteerit yhdessä Kuntaliiton kanssa esittivät vetoomuksen vaalirauhan puolesta.<sup>86</sup> Vaalien ulkopuolella ja yleisemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun liittyvä puolueiden yhteinen vetoomus annettiin syksyllä 2017.<sup>87</sup>

Yhteisten vetoomusten merkitystä vaalihäirinnän torjumiseksi ei ole tiettävästi tutkittu, mutta voidaan olettaa niiden edistävän asianmukaista vaalikamppailua. Yhteisten vetoomusten riskinä voi olla, käytetäänkö vetoomuksia tarkoituksellisesti vastakkainasettelun saavuttamiseksi. Vetoomukset voivat pahimmillaan politisoitua ja kääntyä itseään vastaan.

Oikeusministeriö on viimeisimmissä vaaleissa järjestänyt puolueille ennen vaaleja keskustelutilaisuuden, jossa on käyty läpi muun ohella vaalihäirintään liittyviä teemoja. Tilaisuus on ollut tarkoitettu kaikille puolueille. Tämän lisäksi eduskuntapuolueilla on ollut mahdollisuus halutessaan keskustella kahdenvälisesti oikeusministeriön kanssa vaaleihin liittyvistä luottamuksellisista teemoista. Tätä mahdollisuutta ovat puolueet myös laajasti hyödyntäneet.

Viha vallassa –tutkimuksen vastausten perusteella puolueiden rooli vihapuheen torjunnassa on suuri. Tutkimuksen toimenpide-ehdotukset vihapuheen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sisälsivät paljon puoleisiin kohdistuvia toimenpiteitä, kuten selkeämpiä toimintamalleja ja vastuita siihen, kuinka ehdokkaita voidaan tukea heidän kohdatessaan vihapuhetta vaalikampanjoinnin aikana.<sup>88</sup>

85 Yle Uutiset: Satakunnan poliittiset piirijärjestöt: Ei vaalihäirinnälle. <https://yle.fi/uutiset/3-11877646>.

86 Kuntaliitto ja puoluesihteerit: vetoomus vaalirauhan puolesta. <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2021/kuntaliitto-ja-puoluesihteerit-vetoomus-vaalirauhan-puolesta>.

87 Valtioneuvoston kanslia: Eduskuntapuolueiden puheenjohtajien ja Sinisen Tulevaisuuden yhteinen lausuma: <https://vnk.fi/-/eduskuntapuolueiden-puheenjohtajien-ja-sinisen-tulevaisuuden-yhteinen-lausuma-6-9-2017>.

88 Knuutila, Aleksu – Kosonen, Heidi – Saresma Tuija – Haara. Paula – Pöyhtäri, Reeta. 2019 s. 95.

## Vihapuhe

Kohdistuessaan ehdokkaisiin tai muihin poliittisiin toimijoihin vihapuheella on vaikutusta vaalien toimittamiseen. Vaalien osalta vihapuheen etenkin epäsuoralla vaikutuksella voi olla merkitystä ennakkollisesti vaienavan vaikutuksen vuoksi. Häirintää kohtaavat tai sen kohteeksi joutumista pelkäävät saattavat pohtia politiikasta vetäytymistä tai jättäytyvät kokonaan asettumasta ehdolle. Ehdokasasettelun vaikeutumista halukkaiden ehdokkaiden löytymisen näkökulmasta voidaan pitää uhkana vaalijärjestelmälle, kun äänestäjille on tarjolla vähemmän ehdokkaita.

Kaikki vihapuhe ei ole rikosoikeudellisesti rangaistavaa. Kuitenkin vihapuhe voi täyttää jonkin rikoksen tunnusmerkistön, esimerkiksi (törkeän) kunnianloukkauksen tai (törkeän) kansanryhmää vastaan kiihottamisen.

Rikoslaisissa tarkoitettu vaalirikos (14 luku 1 §) voisi tulla sovellettavaksi tapauksissa, joissa ehdokkaaksi asettuminen estetään uhkauksella. Kuitenkin vaalirikoksen tunnusmerkistön täytyminen on ollut korkealla. Viranomaisille ilmoitetut uhkaukset käsitellään käytännössä aina muina kuin vaalirikoksina.<sup>89</sup>

Vihapuheeseen liittyy myös väkivallan eskalaation mahdollisuus. Vihapuhe ei aina johda vakavampaan väkivaltaan, mutta se voidaan nähdä vaalien osalta ensimmäisenä askeleena kohti vakavampaa vaali- ja poliittista väkivaltaa. On kuitenkin huomattava, että vaaliväkivalta (electoral violence) tulee käsitteellisesti erottaa muusta vaaleihin kohdistuvasta manipulaatiosta.

Selvityksessä, jossa tutkittiin vihapuheen vaikutusta eri vähemmistöryhmiin, vihapuheen yhtenä vaikutuksena oli yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumisen vähentyminen. Vaikutuksen merkitys vaihteli vähemmistöryhmittäin. Kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei selvityksen perusteella voida tehdä, mutta eri vihapuheen vaikutus yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumiseen näyttäisi vaihtelevan vähemmistöryhmittäin.<sup>90</sup>

Selvitys sisältää myös puolueille kohdistetun toimenpidesuosituksen, jonka mukaan

*Poliittisten puolueiden sisällä on tarve jatkaa keskustelua ja luoda rajoja sille, mikä kaikki poliittisessa työssä ja keskustelussa on sallittua ja lisätä ymmärrystä oman*

89 Tilastokeskuksen tiedot vaalirikoksista 2010–2020.

90 Että puututtaisiin konkreettisesti”: Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön julkaisu: Selvityksiä ja ohjeita 2022:10. s. 49–50.



*toiminnan heijastusvaikutuksista. Ohjeistuksia olisi hyvä luoda esimerkiksi valtuustoille ja edesauttaa turvallisten tilojen luomista poliittisessa debatissa.<sup>91</sup>*

Vaalijärjestelmän osalta puolueet ovat keskeisessä asemassa ehdokkaihin kohdistuvan häirinnän torjumisessa. Viranomaiset voivat tukea puolueita tässä järjestämällä koulutuksia, tiedottamisella sekä nostamalla yleistä tietoisuutta ehdokkaihin kohdistuvasta häirinnästä.

Ehdokkaiden kohtaamasta häirinnästä tulisi kerätä tietoa järjestelmällisemmin. Tätä tietoa voitaisiin hyödyntää laajemmin ilmiön jäsentämisessä ja sen torjunnassa.

## 4.5 Vaaliviranomaiset, julkisten resurssien väärinkäyttö

Tässä teemassa tarkastellaan sellaisia vaalijärjestelmää koskevia uhkia ja mahdollisia kehityskulkuja, jotka kohdistuvat vaaliviranomaisiin. Vaalien toimittaminen edellyttää asiantuntevaa ja tehokasta hallintoa. Vaalien resilienssin kannalta on merkitystä sillä, kuinka vaaleista vastaavat viranomaiset on organisoitu ja kuinka niille asetut riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimukset tosiasiallisesti toteutuvat.

Vaaliviranomaisten riippumattomuutta tarkastellaan ensin ylimmän vaaliviranomaisen, oikeusministeriön, näkökulmasta siten, kuinka ylin vaaliviranomainen on organisoitu osaksi toimeenpanovaltaa ja poliittisesti ohjattua ministeriötä. Sen jälkeen muiden vaaliviranomaisten riippumattomuutta tarkastellaan siitä näkökulmasta, kuinka puolueettomuus on nykytilassa pyritty turvaamaan ja mitä konkreettisia uhkia näihin vaaliviranomaisiin voi kohdistua.

### 4.5.1 Julkisen resurssien väärinkäyttö

Vaaleihin liittyvää julkisten resurssien väärinkäyttöä voi esiintyä monessa eri muodossa. Venetsian komissio on raportissaan todennut, että julkisen vallan väärinkäyttöä voi

<sup>91</sup> Että puututtaisiin konkreettisesti”: Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön julkaisu: Selvityksiä ja ohjeita 2022:10. s. 196.

esiintyä missä tahansa, myös kehittyneiden demokratioiden vaaleissa. Usein kyse onkin sellaisesta toiminnasta, jota ei välttämättä helposti mielletä väärinkäytöksi, vaan toiminta koetaan vakiintuneeksi ja hyväksytyksi eikä siihen suhtauduta kriittisesti.<sup>92</sup>

Julkisten resurssien väärinkäytöllä vaalien yhteydessä tarkoitetaan mitä tahansa sellaista toimintaa, jossa julkisen vallan materiaalisia, taloudellisia tai mitä tahansa resursseja käytetään jonkin poliittisen toimijan hyväksi. Väärinkäyttöön voi myös liittyä viranomaisiin kohdistuvaa painostusta. Julkisen vallan väärinkäyttö liittyy läheisesti korruption eri muotoihin.

Vaaleihin liittyvää julkisten resurssien väärinkäyttöä voi olla myös esimerkiksi toiminta, jossa vallassa oleva poliitikko käyttää hallinnon resursseja edistääkseen omaa vaalikampanjaansa tai virkamies tai viranhaltija käyttää työaikaan tai työnantajan resursseja edistääkseen joko omaansa tai muuta poliittista toimintaa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä korruption torjumiseksi yhdeksi keskeiseksi riskialueeksi on tunnistettu puolue- ja vaalirahoitus. Voimassa oleva sitä koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa vuodesta 2009 lukien. Sen toimivuutta kuitenkin tarkastellaan aika ajoin: muutoksia tehtiin viimeksi vuonna 2015 ja vuosina 2020–2022 toimineen parlamentaarisen vaalityöryhmän ehdotusten pohjalta oikeusministeriössä on valmisteltiin hallituksen esitys ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain ja kansalaisaloitelain muuttamisesta joka annettiin eduskunnalle marraskuussa 2022.<sup>93</sup> Vaali- tai puoluerahoitukseen liittyviä kysymyksiä ei tässä selvityksessä käsitellä tästä syystä.

### **Esimerkkejä Euroopasta: Unkari ja Puola**

Unkarin vuoden 2018 parlamenttivaalit tarjoavat yhden esimerkin julkisten resurssien väärinkäytöstä. Vaaliviranomaisten toimintaan oli yleisesti korkea luottamus ja ehdokasettelu ja ääntenlasku toimitettiin onnistuneesti, mutta muuten vaaleihin liitettiin ankaraa kritiikkiä. ETYJ:n vaalitarkailuraportin mukaan kampanjointi oli eloisa, mutta vihamielinen ja uhkaileva kampanjaretoriikka rajoitti julkista keskustelua ja hankaloitti äänestäjien mahdollisuuksia tehdä äänestyspäätöksiä. Samaan aikaan ilmeinen päällekkäisyys viranomaisien viestinnässä ja hallituksen vaalikampanjoinnissa sekä muu julkisen vallan väärinkäyttö sekoittivat valtion ja pääministeripuolueen välisen rajan asettaen vaalien luotettavuuden

92 Venice Commission: Report on the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes. Kohta 1.

93 Hanke OM003:00/2022 hankeikkunassa <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM003:00/2022>.

kyseenalaiseksi. Unkarissa erityisesti valtion rahoilla tapahtunut vaalikampanjointi mediassa on muodostunut ongelmalliseksi.<sup>94</sup>

Myös Puolassa on havaittu julkisen vallan väärinkäyttöä, etenkin mediaan liittyen. Vuoden 2020 presidentinvaalissa valtion omistaman mediayhtiön harjoittama yhden ehdokkaan merkittävä suosiminen oli niin merkittävää, että ETYJ:n mukaan sitä tulisi käsitellä julkisten resurssien väärinkäyttönä.<sup>95</sup> Mediayhtiöiden toimintaan ei vaaliviranomaisella ole toimivaltaa. Esimerkin tarkoituksena on osoittaa se, kuinka vaalien osalta on merkitystä myös sellaisella vaalijärjestelmän ulkopuolisella toiminnalla, johon vaaliviranomaiset eivät voi vaikuttaa.

### Väärinkäytösten torjunta

Venetsian komissio on raportissaan koskien julkisten resurssien väärinkäyttöä jäsentänyt eri lainsäädäntöratkaisuja kuuden eri kriteerin mukaan. Suomi kuuluu nykyisen sääntelyratkaisun mukaan niihin maihin, joiden vaalilainsäädännössä ei suoranaisesti ole säännöksiä koskien julkisten resurssien väärinkäyttöä vaaleihin liittyen.<sup>96</sup> Kuitenkin vaalilain säännöksellä (vaalilaki 185 §), jonka mukaan vaaliviranomaisiin vaaleja koskevia tehtäviä hoidettaessa kohdistuu virkavastuu, voidaan katsoa olevan merkitystä julkisten resurssien väärinkäytön torjumisen kannalta. Suureen osaan vaaliviranomaisista voidaankin soveltaa suoraan rikoslain 40 luvussa tarkoitettua virkavastuuta.<sup>97</sup>

Lainsäädännön lisäksi eettiset ohjeistukset ovat keskeisessä asemassa vaaleihin liittyvässä julkisten resurssien väärinkäytön torjunnassa. Ohjeistuksia tulisi päivittää säännöllisesti ja levittää laajalti.<sup>98</sup> Suomessa oikeusministeriö vaaliviranomaisena ei ole laatinut ohjeistuksia tähän liittyen. Keskeiset toimijat tämän suhteen ovat valtioneuvoston kanslia, valtiovainministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto.

94 Hungary Parliamentary Elections 8 April 2018. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report s. 2. Samansuuntaisia havaintoja tehtiin Unkarin vuoden 2022 parlamenttivaaleista: Hungary Parliamentary Elections and Referendum 3 April 2022. ODIHR Election Observation Mission Final Report s. 25–26.

95 Republic of Poland Presidential Election 28 June and 12 July 2020 ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report s. 20.

96 Venice Commission: Report on The Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes. Kohdat 88–90.

97 Tarasti – Jääskeläinen 2022 s. 546.

98 Venice Commission & OSCE/ODIHR: Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes, kohta 14.

Valtioneuvoston kanslia on vuonna 2015 antanut tiedonannon, jonka tarkoitus on selvittää vaaleihin liittyvän kampanjoinnin ja rahoituksen asemaa sekä selvittää ministerin asemaa vaalikampanjan aikana. Myös Ministerin käsikirja sisältää ohjeistuksia ministerin, valtiosihteerien ja erityisavustajien asemasta ja toiminnasta suhteessa vaalikampanjointiin.<sup>99</sup> Tiedonannossa on kuvailtu ministerin tehtävien moniroolisuutta ja korostettu tapauskohtaista harkintaa esimerkiksi arvioidessa sitä, onko kyseessä ministeritehtävään vai vaalikampanjaan liittyvä matka. Samoin viestinnän osalta sen erottaminen, onko kyseessä niin sanottu substanssiviestintä vai puoluepoliittinen ja vaaleihin liittyvä viestintä, vaatii usein tapauskohtaista harkintaa.

Ministerin vaalikampanjointi ei edellytä vapaapäivien pitämistä. Mikäli kampanjointi edellyttää kokonaisten vapaapäivien pitämistä, tulee kyseeseen ministerille kuuluvat vuosilomaan rinnastettavat vapaat.<sup>100</sup>

Julkisen vallan väärinkäytön riskin osalta jännitteisyyttä aiheuttaa ministerille asetetut turvallisuus- ja tavoitettavuusvaatimukset. Konkreettisesti tämä näkyy siinä, että ministerin on edellä mainituista syistä käytettävä ministeriautoa myös vaalikampanjoinnin aikana osallistuessaan vaalitulaisuuksin.

Tiedonannossa on korostettu myös valtiosihteerien ja erityisavustajien roolia virkamiehinä:

*”Kaikkien virkamiesten on asemansa johdosta viranhoitonsa ulkopuolellakin käyttäytyttävä asiallisesti, asianmukaisesti ja yleisten sopimusvaatimusten mukaisesti. Vaalikampanjassa virkamiesten on erityisen tarkasti huolehdittava siitä, että mitkään sidonnaisuudet tai eturistiriidat eivät heikennä luottamusta virkamiehen puolueettomuuteen tai viranomaistoimintaan yleisesti tai ole ristiriidassa virkamiesaseman edellyttämän käyttäytymisen kanssa. Valtio ja valtioneuvosto on pidettävä selkeästi erossa henkilökohtaisesta vaalityöstä, jotta ei synny epäilyksiä uskottavuutta ja puolueettomuutta heikentävästä toiminnasta.”*

Vaalikampanjaan liittyvät tehtävät eivät ole sellaisia tehtäviä, joita valtiosihteeri, erityisavustaja tai muut virkamiehet voisivat tehdä virkatehtävinään. Poikkeuksena on katsottu ministerin sihteerin tehtävä, johon kuuluu kalenterin ylläpitäminen myös vaalikampanjan aikana.

99 Valtioneuvoston kanslian tiedonanto 23.2.2015. VNK/1827.40/2014. Ministerin käsikirjassa (2019) viitataan tiedonantoon käsikirjaa täydentävänä ohjeena.

100 Valtioneuvoston kanslian tiedonanto 23.2.2015. VNK/1827.40/2014 s. 5.

Tiedonannossa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että kaikkien virkamiesten osalta viranhoito on erotettava vaalikampanjoinnista. Huomiota tulee erityisesti kiinnittää ajankäyttöön sekä siihen, ettei valtion varoista kustanneta välillisestikään vaalikampanjoihin liittyviä kustannuksia.

Vuonna 2021 julkaistu Virkamieseettinen toimintaohje on virkamiesetiikkaa koskeva yleisesitys. Toimintaohjeessa käsitellään laajasti virkamiesetiikkaan liittyviä alueita. Luvussa, joka koskee virkamiehen oikeuksia, velvollisuuksia sekä virkavastuuta mainitaan esimerkiksi, ettei virkamies voi ottaa virastossa hoitaakseen poliittisen puolueen ehdokaskampanjaa, vaikka laki ei nimenomaisesti tuollaista toimintaa kielläkään. Toimintaohjeessa mainitaan muun muassa ettei virkamiehen toiminta vapaa-ajallakaan saisi heikentää luotamusta virkamieheen tai viranomaiseen.<sup>101</sup>

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi sisältää osatavoitteen ”Poliittisten toimijoiden korruptiotietoisuuden lisääminen”. Tavoite on tarkoitus saavuttaa poliittisille puolueille, uusille kansanedustajille ja muille poliittisille edustajille tuotettavalla materiaalilla. Tavoitteen täytäntöönpanon aikataulu on 2022–2023.

Korruptionvastainen strategia ja toimenpideohjelma sisältää myös parlamentaarisen hankkeen, jossa on tarkoitus parantaa edellytyksiä havaita vaali- ja puoluerahoituksen yhteyksiä korruptioon. Oikeusministeriön asettama parlamentaarinen vaalityöryhmä käsiteli toimenpideohjelmassa mainittuun tavoitteeseen liittyviä toimenpiteitä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ylläpitää vaalirahoitusvalvonta.fi-sivustoa, joka sisältää ohjeistuksia ehdokkaille ja puolueille muun muassa siitä, millaista tukea puoluerahoituksen voi ottaa vastaan.

#### 4.5.2 Vaaliviranomaisten riippumattomuus

Vaaliviranomaisten riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaarantuminen on yksi riskeistä, joihin on viime vuosina kansainvälisesti kiinnitetty kasvavaa huomiota. Tällaiset riskit eivät koske ainoastaan sellaisia maita, joissa demokraattisella hallinnolla on lyhyemmät perinteet. Kaikkien maiden vaaliviranomaisten tulisi kiinnittää asiaan huomiota ja tarkastella omia käytäntöjään kriittisesti.

<sup>101</sup> Virkamieseettinen toimintaohje. Yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä. Valtiovarainministeriö 2021.

Venetsian komission vaaleja koskevien hyvien käytäntöjen mukaan muodollisesti puolueettoman vaaliviranomaisen tulisi vastata vaalien toimittamisesta. Vaatimus ei kuitenkaan ole ehdoton, sillä hyvät käytännöt myös tunnistavat kehittyneiden demokratioiden vakiintuneet tavat organisoida vaaliviranomaiset. Keskeistä on, että vaaleja toimittavat viranomaiset voivat toimia ilman heihin kohdistuvaa painostusta puolueettomasti ja läpinäkyvästi.<sup>102</sup>

### Vaatimukset vaaliviranomaisille

Kansainvälisesti vertailtuna vaaliviranomaisia on järjestetty hyvin eri tavoin, niiden toimivallat ja tehtävät vaalien eri vaiheissa vaihtelevat runsaasti. Suoranaista ideaalimallia järjestää vaaliviranomaiset ei täten voida löytää.

Kansainvälinen tutkimus on viime aikoina kiinnittänyt huomiota vaaliviranomaisten merkitykseen vaalien toimittamisen arvioinnissa. Huomiota on kiinnitetty etenkin siihen, miten vaaliviranomaisen muodollinen asema mahdollisesti vaikuttaa vaalien hyväksyttävyyteen ja integriteettiin. Tulokset viittaavat siihen suuntaan, ettei maissa joissa on pitkät demokratian ja viranomaisten riippumattomuuden perinteet, ole juurikaan merkitystä vaaliviranomaisen muodollisella asemalla. Sen sijaan maissa, joissa demokratian perinteet ovat lyhyemmät, on havaittu myös viranomaisen muodollisen itsenäisyyden vahvistavan tosiasiallista itsenäisyyttä.

Huolimatta siitä, että kansainvälinen vertailu on vaikeaa, voidaan kaikille vaaliviranomaisille asettaa sellaisia yhteisiä periaatteita, joiden tulisi toteutua vaalien toimittamisessa ja vaaliviranomaisen toiminnassa. IDEA:n ACE Project on nimennyt nämä ohjaaviksi periaatteiksi. Ohjaavia periaatteita ovat vaaliviranomaisen itsenäisyys ja puolueettomuus, vaalien integriteetti, läpinäkyvyyden ja tehokkuuden vaatimus, vaaliviranomaisten ammattitaidon vaatimus ja hyvän hallinnon vaatimus.

Vaaliviranomaisen itsenäisyydellä voidaan tarkoittaa joko muodollista tai tosiasiallista itsenäisyyttä suhteessa poliittisesti ohjattuihin toimijoihin. Puolueettomuuden vaatimus kohdistuu kaikkiin vaaliviranomaisiin kaikissa vaalin toimittamisen vaiheissa, huolimatta siitä kuinka viranomainen on organisoitunut. Puolueettomuus ei kuitenkaan merkitse eristytymistä poliittisista toimijoista vaan puolueiden kanssa on tehtävä yhteistyötä puoluelaisissa (10 §) tarkoitetun tasapuolisuusvaatimuksen mukaisesti.

Vaalien integriteetistä huolehtiminen on vaaliviranomaisten keskeinen tehtävä. Oikeusministeriön vastuulla on huolehtia siitä, että vaaleja koskeva lainsäädäntö on toimivaa ja

102 Venice Commission CDL-AD (2002)23: Code of Good Practice in Electoral Matters. s. 26.

ajantasaista. Lainsäädäntöhankkeet ovat poliittisesti ohjattuja mutta vaalien osalta niitä on perinteisesti aina valmisteltu parlamentaarisuus huomioon ottaen. Huomioon on otettava erilaiset kehittämistarpeet. Oikeusministeriöllä on yleisvastuu vaalien toimittamisesta ja täten myös vaalien integriteetistä.

Läpinäkyvyyden vaatimus vaaliviranomaisia kohtaan kohdistuu sekä taloudelliseen että operationaaliseen toimintaan. Läpinäkyvyys omalta osaltaan vahvistaa luottamusta vaalien toimittamiseen ja vaalijärjestelmään.

Tehokkuuden vaatimus kohdistuu etenkin taloudellisiin seikkoihin. Vaaleihin liittyy usein taloudellisesti merkittäviä hankintoja ja kehittämishankkeita. Myös esimerkiksi viestintään ja koulutukseen tehtyihin panostuksiin kohdistuu odotuksia. Tehokas resurssien hyödyntäminen vahvistaa luottamusta vaaliviranomaisiin. Vaaliviranomaisiin kohdistuu ammattimaisuuden vaatimus. Ammattimaisuus saavutetaan koulutusten, kokemuksen ja ohjeistusten avulla. Paikalliset vaaliviranomaiset vastaavat omalta osaltaan vaalitoimitsijoiden ja vaalilautakuntien koulutuksesta. Oikeusministeriö huolehtii sitä lähempänä olevien vaaliviranomaisten kouluttamisesta. Ammattimaisesti toimitettavien vaalien osalta keskeiset ja vaalikohtaisesti tehtävät vaaliohjeet ovat oikeusministeriön vastuulla.

Muodollisesti onnistuneesti toimitetut vaalit eivät pelkästään riitä osoittamaan vaaliviranomaisten onnistumista. Toimintaa tulee tarkastella myös tosiasiallisen toiminnan näkökulmasta ja sitä tulee jatkuvasti kehittää. Muodollisesti tämä periaate näkyy perustuslaissa julkiseen valtaan kohdistuvana perusoikeuksien turvaamisveloitteena (PL 22 §).

Vakiintuneen käsityksen mukaan vakaissa demokratioissa vaalien kustannukset ovat matalammat kuin maissa, joissa demokraattisen hallintatavan perinteet ovat lyhyemmät. Vaaliviranomaisten resursseilla näyttäisi kuitenkin olevan yhteys vaalijärjestelmän integriteettiin.<sup>103</sup>

Suomessa vaalien toimittamisen kustannuksia voidaan laskea, mutta siihen liittyy joitakin rajoitteita. Kustannuksia voidaan laskea oikeusministeriön<sup>104</sup>, Oikeusrekisterikeskuksen, Digi- ja väestötietoviraston ja ulkoministeriön osalta tarkastikin. Kuitenkin se, kuinka kunnat käyttävät taloudellisia resursseja vaalien toimittamiseen vaatisi huomattavan laajan selvityksen. Tiedetään, että kunnat käyttävät suhteellisesti erisuuruisia taloudellisia resursseja vaaleihin liittyen.

---

103 Garnett 2019 s. 346.

104 Sisältää kunnille maksettavan kuntakorvauksen.

Kuntien tosiasiallisesti käyttämällä taloudellisilla resursseilla voidaan ajatella olevan vaikutusta vaalien toimittamiseen, muun muassa äänestyspaikkojen määrän ja tiedottamisen osalta.

Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota äänestyspaikkojen vähenemiseen kunnissa ja katsonut että sillä on vaikutusta äänestysmahdollisuuden toteutumiseen.<sup>105</sup> Tutkittua tietoa kuntien käyttämistä resursseista ja niiden eroista kuntien välillä ei kuitenkaan ole.

Selvitetään kuntien taloudellisten resurssien tosiasiallista käyttöä vaalien toimittamisessa ja mahdollisia resurssien eroja kuntien välillä. Selvityksen avulla voidaan kehittää kunnille vaalien järjestämiseen maksettavan valtiontuen tehokkaampaa käyttöä, saadaan tietoa kuntien välisistä eroista taloudellisten resurssien käytöstä ja sen mahdollisista vaikutuksista esimerkiksi äänestysaktiivisuuteen tai erilaisten väestöryhmien äänestysmahdollisuuksiin.

#### 4.5.2.1 Ylimmän vaaliviranomaisen riippumattomuus

Vaalilain 10 § mukaan valtioneuvostossa ylin vaaliviranomainen on oikeusministeriö. Vaalilaissa säädetään useista tehtävistä, jotka kuuluvat oikeusministeriölle. Vaalilain 195 §:n nojalla oikeusministeriö voi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä vaaliviranomaisille koskien vaalilaissa tarkoitettuja tehtäviä. Valtioneuvoston ohjesäännön 262/2003 14 §:n mukaan oikeusministeriön toimialaan kuuluvat vaalit, kansanäänestykset ja puolueet.

Oikeusministeriön työjärjestyksen 9 §:n mukaan oikeusministeriön tehtävänä on edistää ja seurata vaali- ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista sekä kansalaisvaikuttamisen yleisiä edellytyksiä (1 mom 3 kohta), huolehtia vaalilaissa (714/1998), menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä annetussa laissa (571/1987) ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa (273/2009) oikeusministeriölle säädetyistä tehtävistä (1 mom 9 kohta) ja huolehtia puoluelaisissa (10/1969) oikeusministeriölle säädetyistä tehtävistä (1 mom 10 kohta). Työjärjestyksen 28 §:n mukaan vaalijohtaja ratkaisee yleisten vaalien ja valtiollisen kansanäänestyksen tekniseen toimittamiseen liittyvät asiat sekä puoluerakisteriä koskevat asiat. Puoluelain mukaista puolueiden valvontaa koskevat asiat ratkaisee demokratia- ja julkisoikeus -osaston osastopäällikkö. Puoluelain ja sen nojalla annettujen

<sup>105</sup> Oikeusministeriön kirje kunnanhallituksille 1.10.2020 (VN/20585/2020) s. 6.



säännösten ja määräysten valvonnan toimivallan jaosta oikeusministeriön ja Valtiontalouden tarkastusviraston välillä säädetään puoluelain 9 §:n 5 momentissa.

Oikeusministeriön tehtävistä vaalien toimittamisessa säädetään tarkasti vaalilaissa. Vaalien toimittamiseen liittyvä vaalilain tulkinta kuuluu aina kyseiselle vaaliviranomaiselle ja viimekädessä tuomioistuimille.

Venetsian komissio on kiinnittänyt vuonna 2021 valmistuneessa raportissaan huomiota niihin vaatimuksiin, joita vaaliviranomaisille tulee asettaa. Vaaliviranomainen osana toimeenpanovaltaa (usein sisäministeriön tai vastaavan alaisuudessa) ei ole lähtökohdaisesti ongelma. Kuitenkin edellytyksenä on, etteivät hallitukset sekaannu vaalien toimittamiseen.<sup>106</sup>

Tilanne on erilainen etenkin niissä maissa, jotka siirtyivät liberaaliin demokratiaan 1990-luvun alussa. Muodollisesti itsenäiset vaaliviranomaiset on nähty ETYJ:n suosituksissa toivottavana ratkaisuna. Raportissa myös huomautetaan, ettei pelkkä muodollinen itsenäisyys ole tae puolueettomasta ja riippumattomasta vaalien toimittamisesta. Etenkin riittävä budjetti-itsenäisyys ja ammattitaito ovat edellytyksiä tosiasialliselle itsenäisyydelle.

Vaaleihin läheisesti liittyvä viranomaistehtävä on vaali- ja puoluerahoituksen valvonta, joka on Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävä.

### Kansainvälisiä esimerkkejä

Ruotsissa on itsenäinen viranomainen, *Valmyndigheten*. Viranomaisen henkilömäärä on viime vuosina kasvanut yli 30:een lisääntyneiden tehtävien myötä.<sup>107</sup> Tosiasiallisesti ja myös muodollisesti itsenäinen vaaliviranomainen tekee IT-palveluiden osalta laajaa yhteistyötä veroviranomaisen (Skatteverket) kanssa, jonka osana se oli pitkään. Nykymuotoinen Valmyndigheten on ollut vuodesta 2001 alkaen. Perusteena aikoinaan itsenäiselle vaaliviranomaiselle nähtiin kolme erityistä syytä. Osana veroviranomaista se ei kyennyt toimimaan riittävän vapaasti, tehokkaasti ja joustavasti tavalla, jota vaalien toimittaminen edellytti. Uusien teknologioiden ja vaalien toimittamisen tapojen kehittäminen oli vaikeaa. Lisäksi vaalien nähtiin olevan muuhun veroviranomaisen toimintaan nähden riittävän poikkeavia, joten oli luontevaa eriyttää tehtävät.

106 Venice Commission: Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe s. 22.

107 Valmyndighetens årsrapport 2021. s. 3-4.

Ruotsin vaaliviranomainen ei toteuta hallitusohjelmaa. Viranomaisen valvonnan keskeisin muoto on vuosittain parlamentille annettava vuosikertomus. Talouden osalta valvontaa hoitaa Ruotsin valtiontalouden tarkastusvirasto (Riksrevisionen).

Norjassa ylin vaaliviranomainen *Valdirektoratet* on kunta- ja alueministeriön alainen. Henkilötyövuosia on vuosina 2019–2021 ollut noin 30 vuotta kohti.<sup>108</sup> Valdirektoratetilla on yleisvastuu parlamentti-, alue- ja kunta- ja kunnanosavaalien toimittamisesta. Lisäksi se avustaa saamelaiskärjävaalien toimittamisessa sekä Huippuvuorten itsehallintoelimen vaaleissa.

Virossa ylin vaaliviranomainen *Riigi valimisteenistuse* on parlamentin alaisuudessa toimiva vaaliviranomainen, jonka muodostamisesta ja toimivallasta säädetään parlamenttivaaleja koskevassa laissa (Riigikogu valimise seadus). Lain mukaan viranomainen on riippumaton sen hoitaessa vaalilainsäädännössä tarkoitettuja tehtäviään. Muodostamisen ja toimivallan lisäksi säädetään erillisestä budjetin osasta, joka on tarkoitettu vaalien toimittamiseen. Vaaliviranomainen toimittaa vuosittain kertomuksen kansalliselle vaalikomitealle (*Vabariigi Valimiskomisjoni*). Kansallisen vaalikomitean tehtävistä säädetään vaalilaissa. Vaalikomitea muiden laissa määrättyjen tehtävien ohella vahvistaa vaalituloksen ja ratkaisee vaalivalituksia. Komiteaan nimittää jäseniä korkein oikeus, oikeuskansleri, valtion tarkastusviranomainen, yleinen syyttäjä ja valtakunnankanslia (Riigikantselei).

Alankomaissa vaaliviranomaisten tehtävät on hyvin desentralisoitu. Suurin osa vaalien toimittamiseen liittyvistä tehtävistä on kunnallisilla viranomaisilla. Alankomaissa sisäministeriöstä<sup>109</sup> on irroitettu itsenäinen ja riippumaton viranomainen, *Kiesraad*. Kiesraadin tehtävänä on puolueisiin liittyvät rekisteröinnit, ehdokaiden kelpoisuuden tarkistaminen ja rekisteröinti (numerointi), vaalituloksen vahvistaminen ja valittujen nimittäminen. Lisäksi viranomainen toimii neuvoo-antavana asiantuntijaelimenä, esimerkiksi uutta vaalilainsäädäntöä koskien. Kiesraad ei toimi muutoksenhakuelimenä, mutta antaa suosituksia koskien vaaleihin liittyviä muutoksenhakuja.

Vuodesta 2020 Kiesraadin tehtäviä ja toimivaltaa on järjestelmällisesti haluttu lisätä, sillä itsenäinen viranomainen on nähty yhtenä keinona säilyttää ja lisätä luottamusta vaaleihin, etenkin tulevaisuudessa.<sup>110</sup> Ministeriön kanssa tehtävä yhteistyö on tiivistä. Esimerkiksi vaaleja varten perustetaan erityinen informaatiopiste, johon puolueet, kansalaiset ja kunnat voivat lähettää vaaleihin liittyviä kysymyksiä.

108 Årsrapport 2021. Valdirektoratet.

109 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

110 Kiesraad. Annual report Electoral Council 2020. s. 5-6.

## Itsenäinen vaaliviranomainen

Vaalien resilienssin näkökulmasta on aihetta tarkastella, tulisiko myös Suomessa järjestää vaaliviranomainen omaksi, itsenäiseksi viranomaiseksi. Perusteena tällaiselle pohdinnalle voidaan nähdä esimerkiksi huoli siitä, että vaaliviranomaisten puolueettomuus vaarantuu. Vaaleihin liittyvän julkisen vallan väärinkäytön yhtenä muotona on kansainvälisesti raportoitu poliittisten toimijoiden painostus vaaliviranomaisiin kohdistuen. Yksi keino ennaltaehkäistä ja varautua tällaiseen painostukseen voisi olla ylimmän vaaliviranomaisen organisointi itsenäiseksi vaaliviranomaiseksi.

Asia vaatisi oman, laajan selvityksensä, jossa tulisi ottaa huomioon useita seikkoja. Selvitettävistä seikoista olisi ainakin

- Henkilöstö
- Tehtävät
- Toimivalta
- Budjetti

Lähtökohtana voisi olla, että oikeusministeriön nykyiset vaaleihin liittyvät tehtävät siirtyisivät uuteen viranomaiseen, jonne sijoitettaisiin myös Oikeusrekisterikeskuksen tehtäviä. Muita vaihtoehtoja voisi olla oikeusministeriön yhteydessä toimiva itsenäinen viranomainen (kuten esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimisto tai yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto) tai vaaliviranomaisen sijoittaminen itsenäiseksi viranomaiseksi jonkin toisen viranomaisen, esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston tai Oikeusrekisterikeskuksen yhteyteen.

Yksi keskeinen peruste vaaliviranomaisen muodolliselle itsenäisyydelle on sellaiset vaalijärjestelmät, joissa vaaliviranomaiset toimivat muutoksenhakueliminä tai tekevät lopulliset päätökset vaalien tuloksesta vahvistamalla sen. Suomessa vaalien tuloksen vahvistavaan päätökseen voi hakea muutosta riippumattomalta tuomioistuimelta. Riippumattomien hallintotuomioistuinten rooli on vaalijärjestelmän resilienssin kannalta keskeistä.

Oikeusministeriö ei toimi vaaleihin liittyen muutoksenhakuelimenä tai vahvista vaalien tuloksia. Oikeusministeriöllä on vaalilainsäädännössä tarkkaan säädetyt mahdollisuudet tietyissä poikkeustilanteissa vaikuttaa vaalipäivän ajankohtaan. Kuitenkaan oikeusministeriöllä ei ole toimivaltaa vaalien siirtämiseen.

Vaaleja koskeva lainsäädäntö valmistellaan oikeusministeriössä. Vakiintuneen käytännön mukaan vaaleja koskevat, vähäisiä teknisiä muutoksia lukuun ottamatta, lakimuutokset valmistellaan parlamentaarisesti niin, että eduskunnassa edustettuina olevat puolueet ovat mukana valmistelussa. Itsenäinen vaaliviranomaisen tapauksessa vaaleja ja puolueita koskevan lainsäädännön valmistelu ja hallitusohjelman toteuttaminen jäisi edelleen oikeusministeriölle. Vaaliviranomaiselle jäisi lausunto- ja asiantuntijarooli.

Vaalien toimittamisen osalta tilanteessa, jossa joudutaan tekemään ratkaisuja vaalien toimittamisessa poikkeuksellisissa oloissa, korostuu virkamiesvalmistelun ja poliittisten päätösten eron tekeminen. Ratkaisut kuuluvat viime kädessä poliittisen harkinnan piiriin.

Itsenäisen vaaliviranomainen rooli poikkeuksellisissa tilanteissa voisi vaihdella hyvinkin paljon, riippuen sille säädetyistä toimivaltuuksista. Ero virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksen osalta voisi muodollisesti lisääntyä, jota voidaan pitää jossakin määrin toivottuna. Toisaalta tilanne jossa poliittinen tilannekuva ja virkamiesten näkemykset eroaisivat voisi johtaa konfliktiin, joka olisi omiaan heikentämään yleistä luottamusta vaaleihin.

Vaalien kustannukset katetaan valtion menoarvion mukaisesti niin sanotulta vaalimomentilta, joka on oma alamomentti oikeusministeriön pääluokassa. Tavanomaisissa olosuhteissa järjestettyjen vaalien osalta kustannukset ovat melko tarkkaan tiedossa. Samoin vaaleihin liittyvien tietojärjestelmien ylläpito- ja uusimiskustannukset arvioidaan etukäteen.

Sen sijaan tilanteessa, jossa vaalien toimittaminen edellyttäisi merkittäviä taloudellisia lisäpanostuksia, korostuisi eduskunnan asema ylimpänä budjettivallan haltijana. Esimerkiksi tilanteessa, jossa vaalien turvallinen toimittaminen edellyttäisi mittavia lisäyksiä kuntakorvauksiin, olisi päätösvalta joka tapauksessa eduskunnalla. Itsenäinen vaaliviranomainen ei muuttaisi tätä asetelmaa.

Tulisi käynnistää valtioneuvoston ulkopuolisen tahon toimesta tehtävä selvitys, jossa tarkastellaan muodollisen ja tosiasiallisen itsenäisyyden lähtökohdista eri tapoja organisoida ylin vaaliviranomainen ja sen mahdollisuuksia vahvistaa vaalijärjestelmän resilienssiä.

### Alempien vaaliviranomaisten riippumattomuus

Muita vaalien toimittamisesta vastaavia vaaliviranomaisia ovat vaalipiirilautakunnat, aluevaalilautakunnat ja kuntien keskusvaalilautakunnat. Näiden toimielinten kokoonpanossa tulee ottaa huomioon poliittinen edustavuus mahdollisuuksien mukaan. Tämän tarkoituksena on mahdollistaa keskinäinen valvonta ja sitä kautta luoda luottamusta vaaliviranomaiseen. Perustuslakivaliokunta on myös korostanut että vaalimenettelyn tulee ulkopuoliselle näyttyä puolueettomana ja asianmukaisena.<sup>111</sup>

111 PeVM 1/2016 vp s. 2.

Vaalijärjestelmän resilienssin kannalta se, että monijäsenissä vaaliviranomaisissa on edustettuna eri poliittisia näkemyksiä, voidaan nähdä vahvuutena. Näin osaltaan voidaan vahvistaa luottamusta siihen, ettei toimielimen kokoonpano politisoidu epätoivottavalla tavalla. On kuitenkin huolehdittava siitä, että edustus on myös tosiasiallisesti laajaa. Nykyinen sääntely koskien poliittisten voimasuhteiden huomioimista voidaan nähdä kaksijakoisena: väljästi muotoiltuna se antaa hyvin mahdollisuuksia ottaa huomioon paikallisia olosuhteita, toisaalta sen tulkinta joissakin tapauksissa on joskus ollut hankalaa.

Toimielinten jäsenet toimivat vaaleissa virkavastuun alaisina ja heihin sovelletaan vaalilain 9 a §:ä, jonka mukaan vaaliviranomaisen tulee tehtävässään toimia puolueettomasti. Vaalipiirilautakunnan, aluevaalilautakunnan, kunnan keskusvaalilautakunnan ja vaalilautakunnan riippumattomuudesta säädetään niiden työskentelyä koskevissa pykälissä (vaalilain 12, 12 b, 14 ja 16 §).

On tiedossa, että joissain kunnissa on ollut vaikeuksia löytää riittävästi soveltuvia jäseniä vaaliviranomaisiin niin, että poliittisen edustavuuden vaatimukset täyttyisivät. Perustuslakivaliokunnan mukaan jäsenten esteellisyyttä koskevia säännöksiä ei voida enää supistaa eikä se ole hyväksyttävä keino varmistaa riittävä henkilöstö. Tilannetta tulee seurata kunnissa ja pohtia ratkaisuja siihen, kuinka saadaan varmistettua riittävä henkilöstö.

#### 4.5.2.2 Vaaliviranomainen maalittamisen kohteena

Viime vuosina yhtenä uhkana viranomaisten toiminnalle on noussut viranomaisiin kohdistunut maalittaminen. Vaaliviranomaisten riippumattomuutta voidaan pyrkiä horjuttamaan järjestelmällisellä häirinnällä ja maalittamisella. Kohteena voi olla mikä tahansa vaaliviranomainen. Vaaliviranomaisiin kohdistuessaan häirinnällä voi olla myös epäsuoria vaikutuksia, joka voi näkyä esimerkiksi rekrytoinnin vaikeutumisenä.

Keskeisin suoja sille, ettei vaaliviranomainen joudu maalittamisen ja häirinnän kohteeksi on se, että yhteen tai muutamaankaan vaaliviranomaiseen kohdistuva häirintä ei ole voi vaikuttaa esimerkiksi vaalitulokseen.

Kokemuksia vaaliviranomaisiin kohdistuneista painostamisista, joissa on maalittamisen piirteitä on saatu Yhdysvalloista, jossa painostaminen kohdistui etenkin äänenlaskun vaiheeseen.<sup>112</sup> Suomessa ei tiettävästi ole esiintynyt vaaliviranomaisiin kohdistuneita maalittamisia tai häirintää.

---

112 Hasen 2022 s. 271.

## 4.6 Terveysturvallisuus

Maailmanlaajuisen covid-19-pandemian myötä terveysturvallisuuteen osana vaaleja jouduttiin kiinnittämään erityistä huomiota. Vaalien toimittamisesta tilanteessa, jossa terveysturvallisuus saattaa vaarantua saatiin arvokasta kokemusta. Covid-19-pandemian aiheuttama uhkaa voidaan luonnehtia ensisijaisesti ja suorasti terveysturvallisuuteen liittyviksi uhiksi. Tämän lisäksi pandemiolla oli vaikutusta yleisimmin vaaleihin: esille nousi muun muassa kysymykset äänestysaktiivisuudesta ja sen myötä vaalien legitimiudesta sekä viranomaisten ja vaalijärjestelmän kyvystä reagoida muutoksiin.

### 4.6.1 Terveysturvallisuus ja vaalit

Terveysturvallisuus voi vaarantua monella eri tavalla ja uhka voi kohdistua joko koko väestöön tai osaan siitä. Uhka voi esiintyä myös hyvinkin paikallisesti tai laajasti. Covid-19-pandemian osalta esimerkiksi taudin leviäminen vaihteli alueittain ja taudin leviämistä pyrittiin hillitsemään liikkumista rajoittamalla.

Terveysturvallisuuden ja vaalien osalta on keskeistä hahmottaa ne kaikki ulottuvuudet, joihin turvallisuuden vaarantuminen vaikuttaa. Terveysturvallisuus voi vaikuttaa äänestäjiin, vaaliviranomaisiin tai yhteistyökumppaneiden ja sidosryhmien edustajiin. Jokin terveysturvallisuuden perusteella tehty ratkaisu saattaa vaikuttaa heikentävästi toisen ryhmän terveysturvallisuuteen. Esimerkiksi kirjeäänestyksen laajentamisella voidaan parantaa äänestäjien terveysturvallisuutta, mutta postin työntekijöiden osalta työmäärä ja ihmis-kontaktit voisivat lisääntyä ja terveysturvallisuus täten heikentyä.

#### Tapaus eristetyt

Covid-19-pandemian aikana toimitetuissa vaaleissa nousi erityisesti eräs äänestäjäryhmä: lääkärin eristykseen määräämät potilaat. Vaalijärjestelmän lähtökohtana on turvata kaikille tosiasiallinen mahdollisuus käyttää äänioikeuttaan. Lääkärin päätöksellä eristykseen määrättyjen osalta äänioikeuden tosiasialliselle toteutumiselle näyttää kuitenkin olevan este.

Eristettyjen äänestämistä voidaan tarkastella useasta eri näkökulmasta. Perusoikeuksien osalta ja vaalijärjestelmän kannalta keskeisin on oikeus käyttää äänioikeuttaan. Samalla on otettava huomioon, ettei äänioikeus-perusoikeudella voida tehdä tyhjäksi viranomaisen tekemää päätöstä eristyksestä eikä heikentää kohtuuttomasti muiden perusoikeuksia (esimerkiksi vaalitoimikunnan jäsenen oikeutta terveyteen).

Äänestämisen osalta keskeisin ongelma on vaalisalaisuuden loukkaamattomuus. Äänestyksen on tapahduttava viranomaisen edessä, jotta voidaan varmistua siitä, että

äänestysmerkintä tehdään vaalisalaisuutta noudattaen. Eristyksissä tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Mikäli eristyksessä olevien äänestys otetaan vastaan erilaisella menettelyllä kuin muilla äänestäjillä, ilman erityisjärjestelyjä vaalisalaisuus voi vaarantua.

Itse äänestystapahtuman lisäksi eristyksissä olevien äänestämisen herättää kysymyksen siitä, kuinka paljon vaalijärjestelmä sietää eristyksissä olevia (so. vailla tosiasiallista äänestysmahdollisuutta). Lähtökohtana ei voi olla, että kaikissa vaaleissa absoluuttisesti kaikilla olisi tosiasiallinen mahdollisuus äänestää. Ennen covid-19-pandemiaa tehtyjä ja vaalien kanssa samanaikaisia eristämispäätöksiä ei ole asetettu kyseenalaisiksi tai problematisoitu vaalien näkökulmasta. Ottaen huomioon esimerkiksi kuntavaaleissa annettavat äänimäärät ja usein tartuntatautien vahva paikallinen vaihtelu, voidaan arvella jo vähäisillään eristysmäärillä olevan vaikutusta vaalitulokseen.

Yksi vaihtoehto on kehittää sellaisia äänestämisen muotoja, jotka olisivat mahdollisia myös eristykseen määrätuille. Oikeusministeriössä on virkatyönä aloitettu tähän liittyvää selvitystyötä. Yksi mahdollisuus voisi olla kirjeäänestys, joka voitaisiin laajentaa koskemaan eristyspäätöksen saaneita. Tätä vaihtoehtoa on käsitelty oikeusministeriön muistiossa (liite 2).

Tosiasiallisten äänestysmahdollisuuksien parantamiseksi tehtävää selvitystyötä jatketaan oikeusministeriössä.

Äänioikeuden tosiasiallista toteutumista edistetään myös oikeusministeriön osallistumisella eurooppalaiseen yhteistyöhön vammaisten äänestysmahdollisuuksien parantamiseksi.

## 4.7 Vaaleihin liittyvän luottamuksen heikentyminen

Keskeisimpänä vaalijärjestelmän suojattavana arvona voidaan pitää yleistä luottamusta vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen. Vaalijärjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden mittaaminen ja arviointi ei ole yksinkertaista. Kansainvälisissä vertailuissa Suomen vaalijärjestelmää on arvioitu yhdeksi parhaista.<sup>113</sup> ETYJ:n vaalitarkkailu on arvioinut suomalaiset

113 Electoral Integrity Project. Electoral Integrity Global Report 2019-2021 s. 7.

vaalit luotettaviksi ja tehokkaasti sekä ammattimaisesti toimitetuiksi.<sup>114</sup> Laajemmin tarkasteltuna luottamus vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen liittyy myös luottamukseen viranomaisia ja yhteiskunnallisia päätöksentekijöitä kohtaan.

#### 4.7.1 Luottamus vaalitulokseen

Kansainvälisesti on nähty huolestuttavia merkkejä siitä, kuinka luottamus vaalitulokseen voi heikentyä lyhyessäkin ajassa. Yhdysvalloissa epäluottamus vaalitulokseen on vuoden 2020 presidentinvaalin jälkeen kasvanut. Epäluottamus on kasvanut erityisesti presidentinvaalin hävinneen puolueen kannattajissa.<sup>115</sup>

Ranskan presidentinvaalissa 2022 havaittiin samoja ilmiöitä: hävinneen osapuolen kannattajat eivät luota vaalien tulokseen ja syyttävät voittanutta osapuolta ja vaaliviranomaisia vaalituloksen manipuloinnista.<sup>116</sup>

Suomessa ei toistaiseksi ole ollut merkittävästi havaittavissa tällaista kehitystä. Kuitenkin kuntavaalien 2021 ja aluevaalien 2022 jälkeen oli liikehdintää, jossa joukko aktiivisia kansalaisia halusi tarkastaa vaaliviranomaisten laskemia vaalilippuja jälkikäteen.<sup>117</sup> Jälkitarkastukset tai katselmoinnit ovat aina olleet mahdollisia, koska äänestysliput ovat vaalien jälkeen julkisia asiakirjoja, ja niitä on tehty joskus aiemminkin. Nyt toiminnassa näyttäisi olevan mukana organisoidumpaa, poliittista liikehdintää.

Jälkitarkastusten tuloksista on tehty vaalivalituksia hallinto-oikeuksiin. Valitukset on kuitenkin enimmäkseen hylätty. Parissa tapauksessa hallinto-oikeus on kuitenkin määrännyt vähäisiä korjauksia kuntien lopulliseen ääntenlaskentaan. Jälkitarkastukset ja niitä koskevat hallinto-oikeuksien ratkaisut kuitenkin osoittavat, että ääntenlaskenta Suomessa on rehellistä ja, joitain huolimattomuusvirheitä lukuunottamatta, luotettavaa.

114 Republic of Finland Parliamentary Elections 14 April 2019. ODIHR Needs Assessment Mission Report s. 9. ja Republic of Finland ja Parliamentary Elections 17 April 2011 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report s. 7.

115 Pew Research: Deep Divisions in Views of the Election Process – and Whether It Will Be Clear Who Won <https://www.pewresearch.org/politics/2020/10/14/deep-divisions-in-views-of-the-election-process-and-whether-it-will-be-clear-who-won/>

116 Foreign Policy: Election Conspiracy Theories Grow After Macron Victory <https://foreign-policy.com/2022/04/28/election-conspiracy-theories-macron-victory-le-pen/>

117 Kansalaisaktivistit kiertävät laskemassa kuntavaalien ääniä uudelleen – kunnat suhtautuvat eri tavoin tietopyyntöihin. <https://yle.fi/uutiset/3-12003416>.



Mahdollisuus äänestyslippujen jälkitarkastamiseen on osa vaalijärjestelmän luotettavuuden arviointia. On kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että itse jälkitarkastukseen liittyvät seikat eivät lisäksi epäluottamusta. Esille on tullut, että äänestyslippujen arkistoinnista vastaavilla tahoilla on eriäviä käytäntöjä liittyen muun muassa tarkastuksen aiheuttamien kustannusten perimisestä tai muista tarkastukseen liittyvistä käytännöistä.

## 4.7.2 Luottamuksen mittaaminen

Suomessa on kansainvälisesti vertailtuna korkea luottamus viranomaisiin ja instituutioihin. Tästä ei voida tehdä ehdottomia johtopäätöksiä, mutta voidaan olettaa, että suomalaiset luottavat myös siihen, että vaalit toimitetaan asianmukaisesti ja vaalitulokseen on korkea luottamus.

Suomessa ei ole tehty kyselytutkimuksia tai mittauksia siitä, kuinka suomalaiset kokevat vaalijärjestelmän ja vaalituloksen luotettavuuden.<sup>118</sup> Mitään suoranaisia merkkejä sen heikentymisestä ei ole, mutta tällainen tutkimus voisi olla arvokasta tietoa viranomaisille ja yhteiskunnallisille päättäjille. Toistuessaan tällaisilla tutkimuksilla voisi myös seurata yhteiskunnallista kehitystä.

Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman seurantaan liittyvissä seurantaindikaattoreissa on yhtenä seurattavana teemana osallistuminen poliittiseen päätöksentekoon ja järjestötoimintaan. Teemaan kuuluvia ja vaaleihin liittyviä indikaattoreita ovat 21a ”Äänestysaktiivisuus” sekä 21d ”Äänestyspaikkojen esteettömyys”. Lisäksi indikaattori 16b ”Kunnanvaltuutettujen kokema häirintä ja uhkailu” on myös vaalijärjestelmän arvioinnin kannalta hyödyllinen indikaattori.<sup>119</sup>

Muissa luottamusmittauksissa on havaittu luottamuksen eriytymistä.<sup>120</sup> Suomalaiset eivät ole yhtenäinen joukko. Luottamus voi vaihdella asuinpaikan, koulutustaustan, äidinkielen tai jonkin muun seikan mukaan. Näin näyttää olevan yleisessä luottamuksessa viranomaisiin, eikä ole syytä epäillä etteikö näin olisi myös vaalijärjestelmän ja vaalituloksen osalta. Tähän kehityskulkuun on myös vaaleista vastaavien viranomaisten vastattava.

Äänestysaktiivisuuden edistämisessä on jo vakiintuneesti ajateltu, että yhdenvertaisuuden huomioiminen tulee olla edistämistyön keskiössä. Pelkästään

118 Keväällä ja kesällä 2021 Kansalaispulssi-kyselyyn sisällytettiin kysymyksiä kuntavaalien järjestämisestä.

119 Perus- ja ihmisoikeusindikaattorit eivät vielä ole käytössä.

120 OECD 2021: Drivers of Trust in Public Institutions in Finland s. 51.

kokonaisäänestysaktiivisuuden tason seuraaminen ei riitä, vaan tulee kiinnittää huomiota myös mahdolliseen äänestysaktiivisuuden eriytymiskehitykseen. Samaa lähestymistapaa tulisi noudattaa myös luottamusta arvioidessa.

Vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen kohdistuvasta yleisestä luottamuksesta ei tällä hetkellä ole saatavilla tietoa. Tutkimushanke, jossa tutkimuksen keinoin selvitetäisiin tätä, antaisi viranomaisille arvokasta tietoa kehittämistä silmällä pitäen.

Yksi vaihtoehto olisi sisällyttää valtioneuvoston kanslian tilaamaan ja Tilastokeskuksen keräämään Kansalaispulssi-kyselyyn kysymyksiä liittyen luottamukseen vaalijärjestelmästä ja vaalituloksesta.

### 4.7.3 Vaalisalaisuuden vaarantuminen

Yksi vaalien toimittamista koskeva keskeinen periaate on vaalisalaisuus. Vaalisalaisuudella tarkoitetaan sitä, ettei kenelläkään ulkopuolisella ole oikeutta saada tietoonsa miten äänioikeutettu on äänioikeuttaan käyttänyt. Äänestäjään kohdistuvan painostuksen tai uhkailun estämisessä vaalisalaisuuden noudattaminen on keskeistä. Vaalisalaisuus on sekä äänestäjän oikeus että velvollisuus.<sup>121</sup>

Eräs ilmiö, jolla pyritään vaikuttamaan äänestyskäyttäytymiseen painostamalla äänestäjää on ryhmä-äänestäminen. Ryhmä-äänestämällä (family/group voting, familje-/grupp-röstning)<sup>122</sup> tarkoitetaan ilmiötä, jossa äänioikeutetun äänestämiseen vaikutetaan äänestysketkellä asiattomasti siten, että vaalisalaisuus murtuu. Tyypillisesti tämä tarkoittaa sitä, että äänestyskypissä on äänioikeutetun lisäksi joku toinen.

Ruotsissa ryhmä-äänestäminen on ollut tiedostettu ongelma jo useampien vaalien ajan. Sekä Ruotsin vaaliviranomainen että kansainväliset vaalitarkkailujärjestöt ovat

121 Tarasti – Jääskeläinen 2022. s. 69. Poikkeuksen vaalisalaisuuteen tekee mahdollinen vaaliavustajan käyttäminen äänestysmerkinnän tekemisessä. Vaaliavustajaa koskee ehdoton vaitiolovelvollisuus.

122 Ilmiötä kutsutaan käsitteillä family voting tai familjeröstning, vaikka kyseessä eivät olisi-kaan saman perheen jäsenet.

kiinnittäneet asiaan huomiota.<sup>123</sup> Ilmiön torjumiseksi Ruotsissa on suositeltu seuraavia toimenpiteitä:

- Äänestäjien ohjeistaminen suullisesti ja kirjallisesti äänestyspaikalla
- Äänestyshuoneiston järjestelyillä ja vaaliviranomaisten ohjeilla tulisi varmistaa, ettei äänestyskoppiin tai verhon taakse mene asiattomasti muita kuin äänestäjä
- Vaaliviranomaisten koulutuksessa huomion kiinnittäminen ryhmä-äänestämiseen

Tiettävästi Suomessa ei ole ollut merkittävässä määrin tämän suhteen ongelmia, mutta ilmiön seurantaan tulee kiinnittää huomiota. Etenkin viime vaaleissa yleistyneet tavat äänestää, kuten drive in -äänestys tai muut vaalihuoneiston ulkopuolella äänestämisen voivat olla riskialttiita äänestystapoja tästä näkökulmasta. Kirjeäänestyksessä ryhmä-äänestämisen riski on erityisen läsnä. On kuitenkin huomioon otettavaa, ettei ilmiössä aina ole kyse epäasiallisesta äänestyspäätökseen vaikuttamisesta. Kyseessä voi olla aito avun tarve äänestysmerkinnän tekemisessä.

Vaalilainsäädäntö on selkeä vaalisalaisuuden loukkaamattomuudesta ja järjestyksen ylläpitämisestä äänestyspaikalla. Vaalien salaisuuden osalta keskeinen periaate on, että äänestys tapahtuu aina vaaliviranomaisen läsnä ollessa, jolloin vaaliviranomainen pystyy myös valvomaan vaalisalaisuuden toteutumista. Vaaliviranomaisen vastuulla on myös huolehtia järjestyksestä äänestyspaikalla. Viime kädessä äänestyspaikan turvallisuudesta vastaa poliisi. Viranomaisen edessä äänestämisen periaatteeseen kirjeäänestys muodostaa kuitenkin poikkeuksen. Kirjeäänestykseen liittyvässä riskien arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota mahdolliseen ryhmä-äänestämiseen.

#### 4.7.4 Äänestysalueiden ja –paikkojen määrä ja sijainti

Kansainvälisesti eräs huolestuttava vaaleihin liittyvä ilmiö on niin sanottu gerrymanderointi, jossa äänestysalueita tai vaalipiirejä muuttamalla pyritään vaikuttamaan vaalitulokseen. Suomessa tämän tapaista toimintaa ei kuitenkaan ole havaittu, sillä vaalipiirit säädetään lailla eikä suhteellinen vaalitapa ei ole erityisen altis tällaiselle vaikuttamiselle. Kuitenkin seurauksiltaan samantyyppistä vaikutusta voi syntyä ennakoäänestyspaikkojen sijoittelun ja äänestysalueiden jakamisen myötä.

<sup>123</sup> Säkerhet och tillgänglighet vid val. Slutbetänkande av 2020 års valutredning. Statens offentliga utredningar SOU 2021:96, liite 1 s. 332–334.

Eräs mahdollinen ongelma liittyy äänestysalueiden äänestyspaikkojen saavutettavuuteen. Esimerkiksi suuret etäisyydet voivat nostaa kynnyistä äänestää. Toinen mahdollinen ongelma olisi äänestyspaikalle syntyvät ruuhkat, joka osaltaan heikentäisi äänestyshalukkuutta.

Vaalilain mukaan kunta muodostaa yhden äänestysalueen, mutta valtuusto voi jakaa kunnan useampaankin äänestysalueeseen. Jokaisella äänestysalueella on yksi vaalipäivän äänestyspaikka. Suurin kunta, Helsinki, on jaettu 167 äänestysalueeseen. Toisaalta yli sadassa kunnassa on vain yksi äänestysalue. Jos vaalipäivän äänestyspaikka on äänestäjistä katsoen pitkän matkan päässä, se voi laskea hänen haluaan tai mahdollisuuksiaan äänestää.

Suurimmalta osin tätä ongelmaa on ratkaistu ennakoäänestyksellä, joka on ajallisesti ja alueellisesti joustavin äänestysmuoto. Kotimaan yleisten ennakoäänestyspaikkojen sijainnista ja määrästä vastaa kunnanhallitus. Vaalilaissa säädetään, että jokaisessa kunnassa tulee olla vähintään yksi ennakoäänestyspaikka, ellei erityisestä syystä muuta johdu (vaalilaki 9.1 §). Ennakoäänestyspaikkojen aukioloajoista säädetään vaalilain 47 ja 48 §:ssä. Kunnanhallituksen tekemiin päätöksiin ennakoäänestyspaikoista voi hakea muutosta hallinto-oikeudesta.

Se, minne kaikkialle kunnanhallitus päättää järjestää ennakoäänestyspaikat, johtuu paikallisista olosuhteista, vakiintuneista käytännöistä sekä taloudellisista- ja henkilöresursseista. Tiedossa ei ole, että jossakin kunnassa ennakoäänestyspaikkoja olisi ollut niin vähän, että etäisyydet tai ruuhkat olisivat muodostuneet ongelmiksi.

Suhteessa vaalipäivän äänestykseen ennakoäänestyksen suosio on kasvava trendi, toisin sanoen äänioikeutetut haluavat käyttää yhä useammin ennakoäänestysmahdollisuutta. Tämän trendin vastaisesti on kuitenkin havaittu, että eräissä kunnissa ennakoäänestyspaikkoja on vähennetty.

Selvää lienee, että laista johtuva vähintään yhden ennakoäänestyspaikan vaatimus ei suuressa osassa Suomen kuntia riittäisi takamaan tosiasiallisen äänioikeuden toteutumista. Kuitenkaan selvää rajaa siihen, millaisia ennakoäänestysjärjestelyjä voidaan pitää riittävinä, on edellä mainituista paikallisista olosuhteista johtuen vaikea tehdä.

Yksi vaihtoehto olisi lisätä vaalilakiin vaatimus riittävästä määrästä ennakoäänestyspaikkoja. Lisäksi ennakoäänestyspaikkojen osalta tulisi kiinnittää huomiota kuntien taloudellisiin resursseihin. Ei saisi syntyä tilanteita, joissa puhtaan taloudellisin perustein merkittävästi vähennettäisiin ennakoäänestyspaikkoja. Tällainen toiminta saattaisi myös tietyin edellytyksin olla vaaleihin liittyvää julkisen vallan väärinkäyttöä, jossa poliittisin päätöksin pyritään vaikuttamaan vaalien toimittamiseen.

Äänioikeutettujen yhdenvertaisuuden kannalta huomiota tulisi myös kiinnittää siihen, kuinka kunnan sisälle sijoitetut ennakoäänestyspaikat ja vaalipäivän äänestyspaikat vaikuttavat äänestysaktiivisuuteen. Tulisi esimerkiksi selvittää, kuinka ennakoäänestyspaikkojen sijainti kunnan sisällä tai äänestysaluejako vaikuttaa eri äänestäjäryhmien äänestysaktiivisuuteen.

Tulisi pohtia selvitys- tai tutkimushankkeen käynnistämistä, jossa tarkastellaan äänestysalueiden ja ennakoäänestyspaikkojen määrän ja sijainnin vaikutusta äänestämiseen.

## 5 Yhteenveto

Suomessa järjestetään kansainvälisesti vertailtuna erittäin luotettavat ja toimivat vaalit. Äänestäminen on helppoa, vaalituloksen laskentatapa selkeä ja yksinkertainen ja tulokset ovat tiedossa nopeasti äänestyksen päätyttyä. Tuloksen manipulointi tai muu vaalijärjestelmän horjuttaminen on hankalaa. Ennakoon äänestää voi kaikissa yleisessä ennakkoäänestyspaikassa ja se on myös ajallisesti joustavin äänestystapa. Kirjeäänestysmahdollisuus ulkomailla on laajentanut tapoja käyttää äänioikeutta.

Paperisiin äänestyslippuihin perustuva äänestys on toimintavarma. Vaalitietojärjestelmän kehityksessä otetaan jo suunnitteluvaiheessa huomioon kyberturvallisuuden merkitys. Vaaliviranomaiset ovat hyvin koulutettuja ja toimivat virkavastuulla. Kaikki vaaleihin liittyvät toimijat tuntevat luottamusta vaalien toimittamiseen. Luottamus vaaleihin ja vaalitulokseen onkin avainasemassa. Ei riitä, että vaalijärjestelmä kaikkine toimijoineen toimii luotettavasti, vaan luottamuksen tulee myös välittyä.

Vaalijärjestelmä ja vaalien toimittaminen ovat vahvasti sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan. Demokraattisessa yhteiskunnassa oikeusvaltio, demokratia ja ihmisoikeudet muodostavat kolmiyhteyden, jotka ovat riippuvaisia toisistaan. Toimiva vaalijärjestelmä on sekä riippuvainen näistä kolmesta tekijästä että myös niiden edellytys.

Edellinen vuosisata oli demokraattisten yhteiskuntien läpimurron vuosisata kymmenissä maissa. Viimeaikaiset tapahtumat ja kehityskulut ovat haastaneet myös demokraattisia yhteiskuntajärjestelmiä. Autoritaarisuus, demokraattisten oikeuksien ja vapauksien kaventuminen ja tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantuminen ovat kehityskulkuja, jotka uhkaavat länsimaisia liberaaleja yhteiskuntia.

Demokratian tila Suomessa on kansainvälisesti vertaillen hyvä. Kuitenkin suomalaisen demokratian erityisinä haasteina on tutkimuksissa ja valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa nostettu esille seuraavat trendit: osallistumisen rapautuminen ja eriarvoistumiskehitys, äänestysaktiivisuuden lasku, poliittisen kentän pirstaloituminen ja eri väestöryhmien väliset erot koetussa luottamuksessa<sup>124</sup>. Vaalijärjestelmän kannalta nämä kaikki ovat sellaisia kehityskulkuja, joihin tulee tulevaisuudessa vastata ja löytää ratkaisuja.

---

124 Ministeriöiden tulevaisuusraportti 2022. s. 16.

Varautumistyössä kiinnitetään huomiota myös vaalijärjestelmän ulkopuolisiin tekijöihin. Vaalijärjestelmä on yhteydessä monin eri tavoin yhteiskunnan eri infrastruktuureihin. Häiriöt postinkulussa tai sähkönjakelussa ovat esimerkkejä sellaisista ilmiöistä, joilla voi olla vaikutusta vaalien toimittamiseen. Tällaiset häiriöt eivät estäisi vaalien toimittamista, mutta voisivat vaikuttaa yleiseen luottamukseen.

Vaaleja koskeva lainsäädäntö on olennainen osa vaalijärjestelmää. Vaalilainsäädännön vakaus suhteessa poliittisiin suhdanteisiin on sen keskeisin ominaisuus. Myös sen jatkuva kehittäminen, ajantasaisuudesta ja johdonmukaisuudesta huolehtiminen ovat vaalijärjestelmän toimivuuden kannalta tärkeitä.

Varautumista on kokonaisturvallisuuden ajattelumallin mukaan tehty jo pitkään ja eri viranomaisilla on siitä kokemusta. Tämä koskee myös vaaliviranomaisia. Seuraava kehitysskaskel resilienssin vahvistamisessa näyttää liittyvän yhteistyön syventämiseen ja vakiinnuttamiseen niin viranomaisten kuin muidenkin toimijoiden välillä. Kansainvälisessä yhteistyössä on vielä paljon hyödyntämätöntä potentiaalia vaalijärjestelmän kehittämisen kannalta. Vaaliviranomaisten organisointiin kohdistuva kansainvälinen vertailu on hyvä esimerkki tästä.

Muuttuva maailmanpoliittinen tilanne, kehittyvä teknologia ja toistaiseksi vielä tuntemattomat kehityskulut luovat varmasti omat haasteensa myös vaaleille.

Valmiuslain kokonaisuusuudistuksessa voitaisiin tarkastella myös vaalien toimittamisen ja poikkeusolojen suhdetta. Se on yksi esimerkki siitä, kuinka lainsäädännön keinoin pyritään ennalta varautumaan erilaisiin kehityskulkuihin. Lainsäädännön kehittämisen lisäksi tarvitaan kuitenkin myös paljon muita toimenpiteitä. Osaamisen kehittäminen, toimivien toimintatapojen tunnistaminen ja vakinaistaminen, resurssien turvaaminen, viestintään panostaminen ja syvenevä yhteistyö viranomaisten välillä ovat esimerkkejä niistä keinoista, joilla kokonaisturvallisuuden mukaisesti myös vaalijärjestelmää voidaan vahvistaa.

## 6 Jatkokehittämistoimet kootusti

Alla on koottuna selvityksessä mainitut jatkokehittämistoimet kootusti siinä järjestyksessä, kun ne esiintyvät tekstissä.

### Vaaleihin liittyvän viestinnän resursoinnin parantaminen (2.3.3)

Vaaleihin liittyvän viestinnän resursoinnin parantaminen ja johdonmukaistaminen. Resursoinnin kohdistamisessa kiinnitetään huomiota johdonmukaisuuden ja suunnitelmallisuuden kehittämiseen.

### Riskienhallinnan johdonmukaistaminen (3.1.1)

Vaaleihin liittyvän riskienhallinnan osalta tulee jatkossa kiinnittää huomiota erityisesti johdonmukaisuuteen. Jälkikäteen arvioinnin osalta tulee jatkossa kiinnittää huomiota johdonmukaisuuteen ja arvioinnin alaan. Toimi edellyttää siihen osoitettua henkilö- ja taloudellista resursointia.

### Vaaleihin liittyvän neuvonnan kielivalikoiman laajentaminen (4.4.2.)

Kiinnitetään huomiota suomen- ja ruotsinkielisten lisäksi muiden kieliryhmien mahdollisuuksiin saada tietoa vaaleista ja äänestämisestä. Harkitaan käytettäväksi esimerkiksi tulkkauspalveluita neuvontapuhelimen yhteydessä sekä käännetään opastusmateriaaleja eri kielille. Toimi edellyttää taloudellisia resursseja.

### Ylimmän vaaliviranomaisen organisoinnin arviointi (4.5.2.)

Käynnistetään selvityshanke itsenäisen vaaliviranomaiseksi perustamiseksi.

### Kuntien toiminnan arviointi vaalien toimittamisessa (4.5.2 ja 4.7.4)

Aloitetaan selvitys koskien vaalien toimittamiseen liittyviä tosiasiallisia taloudellisia kustannuksia kunnissa ja niiden välillä.

Selvitetään myös ennakko- ja äänestyspaikkojen sijaintien ja määrien vaikutusta äänestysaktiivisuuteen ja äänestyskäyttäytymiseen.



#### **Eristyksiin määrättyjen äänioikeuden toteutumisen kehittäminen (4.6.1)**

Oikeusministeriössä jatketaan selvitystyötä eristykseen määrättyjen äänioikeutettujen äänestysmahdollisuuksien parantamiseksi. Mikäli selvityksessä päädytään esimerkiksi laajentamaan äänestysmuotoja, toimi edellyttää lainsäädäntömuutoksia.

#### **Tutkimustiedon lisääminen vaaleihin liittyvästä luottamuksen tunteesta (4.7.2)**

Selvitetään, kuinka vaalijärjestelmään ja vaalitulokseen liittyvää luottamuksen tunnetta voitaisiin mitata esimerkiksi kyselytutkimusten avulla. Toimi edellyttää taloudellisia resursseja.

## LÄHTEET

- Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisu 2022:18.
- Annual report Electoral Council 2020. Kiesraad 2021.
- Att möta informationspåverkan. Hanbok för journalister. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) 2022.
- Betänkande av Psykförsvarsutredningen. Statens offentliga utredningar SOU 2020:29.
- CEPS Research Report: Germany's NetzDG: A key test for combatting online hate.
- Cyber Security in Estonia 2022. Republic of Estonia. Information System Authority 2022.
- Drivers of Trust in Public Institutions in Finland. OECD 2021.
- Garcia-Camargo, Isabella – Bradshaw, Samantha: Disinformation 2.0: Trends for 2020 and Beyond. Hybrid CoE Working Paper 11. 2021.
- Garnett, Holly Ann. Evaluating electoral management body capacity. International Political Science Review 2019, Vol. 40 s. 335–353.
- Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons. Global Protection Cluster Working Group.
- Hasen, Richard L. Identifying and Minimizing the Risk of Election Subversion and Stolen Elections in the Contemporary United States. Harvard Law Review Forum Vol. 135 2022.
- Hungary Parliamentary Elections 8 April 2018. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report.
- Hungary Parliamentary Elections and Referendum 3 April 2022. ODIHR Election Observation Mission Final Report.
- IDEA: Risk Management in Elections. IDEA Policy Paper No. 14 (2016).
- IDEA: Risk Management in Election: A Guide for Electoral Management Bodies.
- IDEA: Cybersecurity in Elections. Models of Interagency Collaboration (2019).
- Informaatiovaikuttamisen torjunta. Esiselvitys. Huoltovarmuuskeskus 2022.
- James, Toby S. – Alihodzic Sead. When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, Covid 19, and Emergency Situations. Election Law Journal Vol. 19, Number 3, 2020 s. 344–364.
- Kansallinen demokratiaohjelma 2025: väliraportti ja jatkotoimet. Oikeusministeriö 27.10.2021.
- Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisu 2019:5.
- Knuutila, Aleks – Kosonen, Heidi – Saresma Tuija – Haara. Paula – Pöyhkäri, Reeta. Viha vallassa. Vihapuheen vaikutukset yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:57.
- Maalittamisen rikosoikeudellinen sääntely: Arviomuistio. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 2022:29.
- Ministerin käsikirja 2019. Valtioneuvoston julkaisu 2019:21.
- Ministeriöiden tulevaisuuskausa 2022. Yhteiskunnan tila ja päätöksiä vaativat kysymykset. Valtioneuvoston julkaisu 2022:58.
- Nettiäänestyksen edellytykset Suomessa. Nettiäänestystöryhmän loppuraportti. Oikeusministeriön julkaisu 60/2017.

- Pyrhönen, Niko – Bauvois Gwenaëlle. Conspiracies beyond Fake News. Producing Reinforcement on Presidential Elections in the Transnational Hybrid Media Systems 2019. Sociological Inquiry Vol. 90, No. 4/2020, s. 705–731.
- Republic of Finland Parliamentary Elections 17 April 2011. OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report.
- Republic of Finland Parliamentary Elections 14 April 2019. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report.
- Republic of France. Presidential Election 23 April and 7 May 2017. OSCE/ODIHR Election Expert Team Final Report.
- Republic of Poland Presidential Election 28 June and 12 July 2020 ODIHR Special Election Assessment Mission Final Report.
- Social media manipulation 2021/2022: Assessing the ability of social media companies to combat platform manipulation. Nato Stratcom CoE 2022.
- Säkerhet och tillgänglighet till val. Statens offentliga utredningar SOU 2021:96
- Tarasti, Lauri – Jääskeläinen, Arto. Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Uud. ja laaj. 7. laitos kirjasta Suomen vaalilainsäädäntö. Edita 2022.
- Turvallinen Suomi. Tietoja Suomen kokonaisturvallisuudesta. Turvallisuuskomitea 2017.
- Ukraine Early Parliamentary Elections 21 July 2019. ODIHR Election Observation Mission Final Report.
- Ukraine Local Elections October 2020. ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report.
- Vaalivaikuttamisen koulutushankkeen loppuraportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:22.
- Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30.
- Wass, Hanna – Limnell, Jarno – Nemčok, Miroslav. Vakoilija vaalitelalla: äänestäjien kokemukset vaalihäirinnästä. Teoksessa Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 5/2020.
- Venice Commission CDL-AD(2013)033: Report on The Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes.
- Venice Commission CDL-AD(2020)014: Respect for Democracy, Human Rights, and the Rule of Law During States of Emergency: Reflections.
- Venice Commission CDL-AD(2020)018: Interim Report: On the Measures Taken in the EU Member States as a Result of the Covid-19 Crisis and Their Impact on Democracy, The Rule of Law and Fundamental Rights.
- Venice Commission CDL-AD(2020)023: Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe.
- Venice Commission & OSCE ODIHR: Joint Guidelines for Preventing and Responding to the Misuse of Administrative Resources During Electoral Processes. 2017.
- Virkamieseettinen toimintaohje. Yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista säädöksistä, ohjeista ja käytännöistä. Valtiovarainministeriö 2021.
- Xia, Yan – Grono, Antti – Hsuan, Ted – Chen, Yun – Kivelä, Mikko. Botit ja informaatiovaikuttaminen Twitterissä vuoden 2021 kuntavaaleissa. Elebot-2021-hanke. Aalto-yliopiston julkaisusarja Crossover 7/2021.
- Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2017. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017.
- Årsrapport 2021. Valmyndigheten 18.2.2022 Dnr. VAL-136.

## Liite 1 Ennakkoäänestykseen liittyvien määräaikojen tarkastelua

### Ennakkoäänenten toimittaminen kunnan keskusvaalilautakuntaan

Vaalien onnistumisen kannalta keskeistä ovat ennalta säädetyt määräajat ja niiden noudattaminen. Ennakkoäänestyksen toimittamiseen liittyy useita määräaikoja. Seuraavassa tarkastellaan yhtä määräaikaa koskien kotimaan ennakkoäänestystä.

Kotimaassa ennakkoäänestys alkaa 11. päivänä ennen vaalipäivää ja päättyy 5. päivänä ennen vaalipäivää. Kotimaan yleiset ennakkoäänestyspaikat ovat lähtökohtaisesti auki jokaisena ennakkoäänestyspäivänä, ellei kunnanhallituksen päätöksellä erityisestä syystä muuta määrätä (vaalilaki 47 §).

Vaalilain 48 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ennakkoäänestys toimitetaan ennakkoäänestyksen ajanjaksona kotimaan yleisessä ennakkoäänestyspaikassa kunnanhallituksen päätöksellä määrättyä aikana, joka ei saa olla arkipäivisin kello 20:n jälkeen. Ennakkoäänenten tulee olla (oikean) kunnan keskusvaalilautakunnassa vaalipäivää edeltävänä perjantaina kello 19 mennessä. Määräaika on ehdoton eikä myöhässä saapuneita ennakkoääniä huomioida.

Menettelyn tarkoitus on yhtäältä se, että kaikki ennakkoäänestykset ehditään tarkastaa kuntien keskusvaalilautakunnissa ja merkitä vaalipäivänä äänestysalueissa käytettäviin vaaliluetteloihin, jotta voidaan varmistua siitä, että äänioikeutettu voi äänestää vain kerran, joko ennakkoäänestyksessä tai vaalipäivänä sekä toisaalta se, että vaalipäivän äänestyksen päättyessä sunnuntaina kello 20 ovat kaikki vaaleissa annetut äänet annettu, jolloin alustavakin ääntenlaskenta antaa jo melko luotettavan kuvan vaalien lopullisesta tuloksesta, koska laskettavia lisääniä ei voi enää saapua seuraavina päivinä.

Koska vaalipäivä on aina sunnuntai, viimeisen ennakkoäänestysajankohdan eli vaalipäivää edeltävän tiistain kello 20 ja perjantain kello 19 välille jää 71 tuntia. Tämä on lyhin aika, jossa ennakkoäänestysasiakirjat tulee toimittaa ennakkoäänestyspaikalta kunnan keskusvaalilautakuntaan. Ennakkoäänenten toimittamisesta säädetään vaalilain 62 §:ssä:

*Kotimaan yleisen ennakkoäänestyspaikan vaalitoimitsijan ja vaalitoimikunnan on viipymättä huolehdittava siitä, että oman kunnan keskusvaalilautakunnalle osoitetut lähetekuoret toimitetaan keskusvaalilautakunnalle sen määräämällä tavalla sekä siitä, että muiden kuntien keskusvaalilautakunnille osoitetut lähetekuoret toimitetaan keskusvaalilautakunnille postitse tai muulla luotettavalla tavalla. Vaalitoimitsijan ja vaalitoimikunnan on otettava kiittäus lähetekuorten vastaanottamisesta siltä, jolle kuoret luovutetaan.*

Määräaikaan ei liity harkintaa, vaan myöhästyneet ennakkoäännet jätetään avaamatta huomiotta. Vaalijärjestelmän luotettavuuden säilyttämiseksi ja vaalien toimittamiseen liittyvän varmuuden varmistamiseksi keskeisiin määräaikoihin ei ole liitetty harkinnan mahdollisuutta

Vaikka mainittua aikaikkunaa voidaan pitää melko tiukkana, on se tähän mennessä riittänyt ennakkoäänestysasiakirjojen siirtämiseen ennakkoäänestyspaikoilta kunnan keskusvaalilautakuntiin. On kuitenkin mahdollista, että joissakin poikkeuksellisissa tilanteissa ennakkoäännten siirtäminen voisi hankaloitua niin, että määräaikaa ei pystytä noudattamaan. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi laaja kuljetusalan lakko, muut logistiset ongelmat (sähkökatkot, polttoainepula) tai poikkeuksellisen ankarat ja äärimmäiset sääolosuhteet.

Ennakkoäänestysasiakirjojen kuljettaminen ei suorituksena ole haastava ja siihen on useita tapoja. Vaalilaki mahdollistaa periaatteessa minkä tahansa toimitustavan ja -muodon. Konkreettiseksi esteeksi saattaisivat muodostua taloudelliset kustannukset sekä tilanteen ennakoimattomuus. Valmius käyttää esimerkiksi kuriiripalveluja tilanteessa, jossa Posti ei ole vaihtoehto, olisi pitänyt sopia etukäteen. Vaaliviranomaisilla tulisi etukäteen olla selvää, millaiset taloudelliset resurssit tällaisissa tilanteissa olisi käytettävissä ja millaisia eri vaihtoehtoja ennakkoäännten kuljettamiselle on.

### **Yleisesti ennakkoäänestyksen merkityksestä**

Ennakkoäänestyksen suosio on kasvanut johdonmukaisesti viimeisten vuosikymmenten aikana suhteessa vaalipäivänä annettuihin ääniin. On oletettavaa, että tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa eli ennakkoäännten määrä lisääntyy.

Vaalijärjestelmän luotettavuuden kannalta ei voida hyväksyä tilannetta, jossa eri äänestämistapojen välille muodostuu todellista tai koettua luottamuseroa tai että ennakkoäänestys olisi epävarmempaa kuin vaalipäivän äänestys. Äänestäjän on luotettava siihen, että hänen ennakkoon antamansa ääni tulee lasketuksi ja ettei sillä, missä tai mihin aikaan hän äänestää ennakkoon, ole merkitystä.

### **Ratkaisuvaihtoehtoja**

Määräaikaan liittyvän mahdollisen ongelman ratkaisemista voidaan lähestyä ainakin kolmesta eri suunnasta. Sanottua aikaikkunaa voitaisiin suurentaa, jolloin saataisiin lisää ennakkoäännten toimittamiselle ja/tai keskusvaalilautakuntien suorittamalle ennakkoäänestysasiakirjojen tarkastukselle ja vaaliluetteloiden päivitykselle. Toinen ratkaisu olisi muuttaa ennakkoäännten käsittelyyn liittyvät toimenpiteet kokonaan toisenlaisiksi, joko

siirtymällä niiden sähköiseen käsittelyyn. Kolmas tapa olisi määritellä ennakoäänestysseen liittyvät määräajat kokonaan uudelleen.

### Määräajan pidentäminen

Ensimmäinen vaihtoehto on aikaikkunan pidentäminen. Tämä tarkoittaisi joko ennakoäänestysajan lyhentämistä, siirtämistä tai kunnan keskusvaalilautakunnan kokouksen myöhentämistä. Ennakoäänestysajan siirtämisellä olisi vaikutuksia kaikkiin muihinkin vaalin toimittamisen määräaikoihin. Ennakoäänestysajan lyhentäminen olisi ongelmallista perusoikeuksien heikentämiskiellon kannalta. Kovinkaan merkittäviä muutoksia ei määrääaikojen muuttamisella olisi missään tapauksessa mahdollista tehdä, vaan kyse olisi enintään muutaman vuorokauden lisäämisestä. Suurempiin postinkulun vaikeuksiin tämän vaihtoehdon vaikutukset ovat rajalliset.

Aikaikkunan pidentämistä voitaisiin jonkin verran lisätä myös säätämällä, että erityisestä ja painavasta syystä myös myöhästyneitä ennakoääniä voitaisiin hyväksyä, kuitenkin niin, että ennakoäänien saapumiselle olisi myös ehdoton takaraja. Tällainen harkintamahdollisuus saattaisi lisätä epäluottamusta vaalijärjestelmään, jos menettely ei olisi läpinäkyvä. Tässä vaihtoehdossa pitäisi ratkaista, miten kauan myöhästyneitä ennakoääniä voitaisiin ottaa huomioon. Mikäli tämä ajankohta olisi vaalipäivän äänestyksen alkamisen jälkeen, ääntenlaskuun ja vaalien luotettavuuden varmistamiseen kohdistuisi huomattavia vaikeuksia. Vuosina 1970-1975 käytössä oli ns. ripeäänimenettely, jossa yritettiin hyväksyä myös vaaleja edeltävän perjantain jälkeen kuntiin saapuneita ennakoäänestyksiä, mutta menettelystä luovuttiin sen hankaluuden ja epämääräisyyden takia vuonna 1975.

Sinänsä olisi mahdollista, että esimerkiksi postinkulun vaikeuksiin voitaisiin etukäteen varautua siten, että kunnanhallitus määräisi ennakoäänestyspaikat aiemmin suljettaviksi. Tämä ei kuitenkaan ole kovin realistinen vaihtoehto, sillä tällaisen tiedon tulisi olla riittäväällä varmuudella tiedossa hyvissä ajoin. Jotta tiedot ennakoäänestyspaikoista ja -ajoista ehtisivät pohjatietojärjestelmään, tulee tietojen olla kuitattuna pohjatietojärjestelmään 80. päivänä ennen vaalipäivää. Mikäli tämän jälkeen jostakin pakottavasta syystä ennakoäänestyspaikka ei olisi käytettävissä, tulee äänestäjiä tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuuksien mukaan. Ennakoäänestyksen lyhentäminen tai aikaistaminen käytännössä kaventaisi tarpeettomasti äänestäjien mahdollisuutta käyttää äänioikeuttaan, eikä siihen voida katsoa olevan perusteluita kuin sellaisessa tilanteessa, jossa on täysin varmaa, ettei ennakoääniä ehdittäisi toimittaa ajoissa.

### Ennakoänten sähköinen siirtäminen

Toinen vaihtoehto ennakoäänestyksen järjestämisen vaihtoehdosta on kuvattu vaalitie-tojärjestelmän elinkaariselvityksen liitteessä 10. Kuvatussa vaihtoehdossa lähetekirje on sähköinen, jolloin tieto äänestämisestä siirtyisi suoraan sähköiseen vaaliluetteloon.

### Nykyisenlaisesta määräajasta kokonaan luopuminen

Kokonaan vaalipäivää edeltävän perjantain kello 19 määräajasta luopuminen olisi kolmas vaihtoehto. Tässä vaihtoehdossa ennakoänten toimittamiselle keskusvaalilautakuntaan asetettaisiin uusi määräaika, joka voisi olla alustavan ääntenlaskennan jälkeen. Ennakoänten tulisi ehtiä tarkastamaan niin, että ne ehtisivät mukaan tarkastuslaskentaan. Tämä olisi kuitenkin hyvin haastavaa, koska tarkastuslaskenta pääosin suoritetaan jo vaalipäivää seuraavana maanantaina.

Tämä vaihtoehto pitää sisällään ainakin seuraavat ongelmat. Nykyisen vaalijärjestelmän tuloslaskennan keskeisenä vahvuutena voidaan pitää alustavan laskennan nopeutta ja tarkkuutta. Vaalipäivän iltana tuloslaskenta etenee siten, että kello 20 ennakoänten on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta laskettu ja vaalipäivän äänten alustava laskenta on suoritettu noin puoleen yöhön mennessä. Näin saadaan jo muutamien tuntien kuluessa äänestyksen päätyttyä alustava vaalitulokset.

Alustavan tuloslaskennan tulosta yleisesti pidetään niin riittävän tarkkana, että siihen yleisesti suhtaudutaan kuten lopulliseen vaalitulokseen, vaikka kyseessä on vasta alustava laskenta. Käytännössä tämä näkyy esimerkiksi median tavassa käsitellä alustavaa vaalitulosta ja ehdokkaiden myöntäessä vaalituloksen (so. vaalivoitto tai -tappio) jo alustavan laskennan perusteella. Tarkastuslaskennassa yksittäisten ehdokkaiden äänimäärät saattavat muuttua<sup>125</sup>, joka voi johtaa vähäisiin muutoksiin alustavan ja tarkastuslaskennan välillä.

Tiedetään, että eri äänestäjäryhmät äänestävät ennakkoon merkittävästi enemmän kuin toiset. Tämä vaikuttaa vaalitulokseen siten, ettei vaalitulosta voida arvioida pelkän ennakoänten tai vaalipäivän äänten perusteella, vaan riittävään tarkkuuteen vaaditaan molemmat. Alustavan vaalituloksen laskennan viivästyminen nykyisestä voisi lisätä epäluottamusta vaalitulokseen.

<sup>125</sup> Tarkastuslaskennassa päätetään epäselvien äänestyslippujen, jotka alustavassa laskennassa on lajiteltu omaksi ryhmäkseen, hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

### **Määräaikojen muuttaminen poikkeuksellisissa oloissa**

Yksi keino vaikuttaa määräaikoihin olisi säätää mahdollisuudesta muuttaa niitä. Määräaikojen muuttamiseen liittyvästä toimivallasta, muuttamisen perusteista, siitä milloin määräaikoja koskeva päätös tulisi tehdä sekä muutoksenhausta tulisi säätää lailla.

Tällainen päätös voisi helposti politisoitua. Määräaikoja muutettaessa tosiasiallisesti olisi kyse siitä, mitkä kaikki äänet otetaan huomioon ja mitkä hylätään.

Vaihtoehtoja toimivaltaiseksi viranomaiseksi voisivat olla esimerkiksi:

- Oikeusministeriö asetuksella / oikeusministeriön vaalijohtaja
- Valtioneuvosto
- Hallintotuomioistuin



## LIITE 2 Vaalien resilienssi: Pohdintaa äänestysmahdollisuuksista poikkeuksellisissa tilanteissa

**OIKEUSMINISTERIÖ**

**MUISTIO**

*Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen*

10.5.2022

### 1. Yleistä

Vaalien resilienssillä tarkoitetaan tässä muistiossa sitä, että vaalijärjestelmä on sellainen, että vaalit voidaan toimittaa ajallaan myös poikkeuksellisissa tilanteissa ja niissä pystytään nykyistä helpommin välttämään sellaiset tilanteet, joissa suuri joukko äänioikeutettuja ei voisi käyttää äänioikeuttaan.<sup>126</sup>

Poikkeuksellisilla tilanteilla tarkoitetaan useimmiten poikkeusoloja, jotka on määritelty valmiuslain (1552/2011) 3 §:ssä seuraavasti:

1. Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
2. Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
3. väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
4. erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila; sekä
5. vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Kysymys vaalien toimittamisesta poikkeuksellisissa oloissa on Suomessa tullut esiin vain harvoin. Vaalit on vuodesta 1907 lukien toimitettu aina ajallaan seuraavia poikkeuksia lukuun ottamatta:

- vuosina 1939–1944 ei toimitettu vaaleja sodan vuoksi. Ajanjaksolle olisi sattunut kahdet kuntavaalit, yhdet eduskuntavaalit ja yhdet presidentin valitsijamiesvaalit;

<sup>126</sup> Muita merkityksiä vaalien resilienssille voivat olla esimerkiksi seuraavat: 1) miten varmistetaan se, että vaaleja koskeva oikea tieto saavuttaa äänestäjät eli miten vaalijärjestelmä kestää disinformaation ja negatiivisen vaalivaikuttamisen, 2) miten ylläpidetään jatkuvaa luottamusta vaalijärjestelmän toimivuuteen ja vaaliviranomaisiin, 3) miten vaaleissa suojaudutaan kyberiskuilta, 4) miten fyysiseen vaalihäirintään voidaan varautua, 5) miten varmistetaan puolueiden ja ehdokkaiden toimintaedellytykset poikkeuksellisissa vaalitalanteissa.

- vuoden 2021 kuntavaaleja myöhennettiin kahdella kuukaudella Covid-19 – pandemiatilanteesta johtuen.<sup>127</sup>

## 2. Kuntavaalien ja aluevaalien toimittaminen koronavirustilanteessa 2021-2022

Kuntavaalit tuli toimittaa sunnuntaina 18.4.2021. Oikeusministeriö, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL) sekä kunnat olivat syksystä 2020 alkaen valmistautuneet monin tavoin ottamaan Covid-19 -pandemiatilanteen huomioon äänestysjärjestelyissä. Pandemiatilanne kuitenkin huononi merkittävästi helmikuussa 2021 ja THL:n arvioi, että tilanne saattaisi olla erityisen huono vielä huhtikuussakin eikä suositellut vaalien toimittamista tuolloin. Tästä johtuen hallitus antoi 12.3.2021 esityksen eduskunnalle (HE 33/2021) kuntavaalien vaalipäivän siirtämisestä kahdella kuukaudella eteenpäin. Eduskunta hyväksyi esityksen ja laki (256/2021), jonka mukaan uusi vaalipäivä oli sunnuntai 13.6.2021, tuli voimaan 29.3.2021.

Siirtoratkaisu perustui tilanteen kokonaisarvioon. Suunnitellut terveysturvallisuustoimenpiteet olisivat mahdollistaneet kuntavaalien teknisen toimittamisen alkuperäisen aikataulun mukaisesti huhtikuussa, mutta vaalien toimittamista vaikeassa koronatilanteessa kuitenkin pidettiin, erityisesti THL:n asiasta antamaan lausuntoon tukeutuen, monesta näkökulmasta katsottuna liian riskialttiina.

Yhtenä yksittäisenä syynä kuntavaalien siirrolle oli se, että tartuntatautilain (1227/2016) säännökset koskien koronatartunnan saaneiden määräämistä eristykseen kotiinsa (63 ja 68 §) olisivat THL:n näkemyksen mukaan käytännössä estäneet heidän mahdollisuutensa äänestää.<sup>128</sup> Eristys kesti tuolloin 14 päivää eivätkä eristetyt sinä aikana saaneet olla missään kontakteissa muihin ihmisiin. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että jos he olivat kotieristyksessä vaalien aikaan, he eivät olisi voineet mennä ennakoäänestyspaikalle tai vaalipäivän äänestyspaikalle eivätkä tilata kotiaäänestyksen vaalitoimitsijaa luokseen.<sup>129</sup> Koska koronatartunnan saaneita ja siten eristykseen määrättyjä oli jo helmikuussa 2021 huomattava määrä (samanaikaisesti arviolta tuhansia henkilöitä), mikä on selvästi enemmän kuin tavallisesti (tavallisesti eristykseen määrätään muutama sata henkilöä per vuosi), syntyi keskustelua siitä, ovatko vaalit lain mukaiset, jos suuri joukko äänestäjistä on pandemian takia estynyt käyttämästä äänioikeuttaan.

127 Vuodelle 1931 tarkoitettuja kuntavaaleja aikaistettiin yhdellä vuodella sisäpoliittisista syistä. Tässä muistiossa ei käsitellä perustuslain 26 §:ssä tarkoitettuja hajotusvaaleja eikä vaalien ajankohtien pysyvistä muuttamisesta johtuneita muutoksia vaaliaikatauluihin.

128 Myös karanteeniin määrättyjen äänestämisen järjestäminen osoittautui hankalaksi, mutta ei mahdottomaksi.

129 Laitoksessa eristetyllä oli laitoksen henkilökunnan harkinnan mukaan mahdollisuus äänestää.

Vaalien lainmukaisuuteen ei vaikuta se, että jotkut äänioikeutetut eivät muista kuin vaali-järjestelmään liittyvistä syistä pysty äänioikeuttaan käyttämään. Esimerkiksi ennen pande-mia-aikaakin ennakoäänestyksen jälkeen sairaalaan tai vankilaan joutunut henkilö ei ole voinut käyttää äänioikeuttaan, koska vaalipäivänä ei enää toimiteta laitosäänestystä. Ääni-oikeutettu on voinut myös lomailla vaalien aikaan sellaisessa kohteessa, jossa ei ole äänes-tysmahdollisuutta. Yleensä ottaen voidaankin todeta, että sellainen järjestely, jossa kaikki noin 4,4 miljoonaa vaaleissa äänioikeutettua voisivat vaivattomasti käyttää äänioikeuttaan vaalien aikaisesta oleskelupaikastaan riippumatta, on erittäin vaikea toteuttaa.<sup>130</sup> Keväällä 2021 tilanne oli kuitenkin se, että koronan takia äänestämästä estyneitä olisi ollut huomattavasti tavallista enemmän.

Ongelma kiteytyikin siihen, että kotiinsa eristykseen määrätty ei voinut äänestää käyttä-mällä voimassa olevan vaalilain mukaisia äänestystapoja.

Käydyssä julkisessa keskustelussa oikeusministeriötä kehoitettiin pohtimaan keinoja, joilla voidaan varmistaa se, että myös nopeasti muuttuvassa poikkeuksellisessa tilanteessa mah-dollisimman monet voisivat käyttää äänioikeuttaan vaaleissa. Eduskunnan perustuslaki-valiokunta totesi kuntavaalien siirtämistä koskevaan hallituksen esitykseen laatimassaan mietinnössä (PeVM 4/2021) muun ohella, että "valtioneuvoston on syytä selvittää kirjeää-nestyksen soveltamisalan laajentamista esimerkiksi nyt käsillä olevan kaltaisiin tilanteisiin".

Siirretyt kuntavaalit toimitettiin siten, että vaalipäivä oli sunnuntai 13.6.2021 ja ennakoää- nestysaika poikkeuksellisesti kahden viikon pituinen, 26.5.-8.6.2021. Vaaleissa toteutettiin ne terveysturvallisuusjärjestelyt, jotka oli suunniteltu jo huhtikuussa toimitettaviksi aiot-tuja vaaleja varten. Eristykseen määrättyjen osalta tapahtui kuitenkin se muutos, että kun pandemiatilanne keväällä parani ja rokotuskattavuus laajeni, THL muutti linjauksiaan siten, että myös eristykseen määrätty saivat mahdollisuuden äänestää kotiaänestyksessä tai jopa ulkotilassa olevassa äänestyspaikassa, jos tartuntatautilääkäri antoi tähän luvan. Näin ollen kuntavaalit voitiin lopulta toimittaa siten, että käytännössä kaikki halukkaat saivat käyttää äänioikeuttaan.

Koronavirustilanne heikkeni jälleen syksyllä ja muodostui ennennäkemättömän huo-noksi tammikuussa 2022, jolloin Suomessa toimitettiin ensimmäiset aluevaalit (vaalipäivä 23.1.2022). Aluevaalit kuitenkin toimitettiin ajallaan ja niissä noudatettiin samoja terveysturvallisuusjärjestelyitä kuin kuntavaaleissa. Järjestelyt osoittautuivat nytkin riittäviksi ja näin ollen myös aluevaalit voitiin toimittaa siten, että kaikki halukkaat saattoivat käyttää äänioikeuttaan.

---

130 HE 101/2017 vp, s. 5.

### 3. Keinoja äänestysmahdollisuuksien parantamiseksi poikkeuksellisissa oloissa

#### 3.1 Yleistä

Vaalien toimittamisessa tulee ottaa huomioon seuraavat näkökohdat:

1. Viranomaisten on tarjottava äänioikeutetuille mahdollisimman hyvät äänestämismahdollisuudet. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yleisiä äänestyspaikkoja ja äänestämisaikaa tulee olla riittävästi ja sen lisäksi tulee käytössä olla menettelyitä niitä äänioikeutettuja varten, jotka eivät yleisille äänestyspaikoille pääse. Suomessa tällaisia menettelyitä ovat laitosäänestys, kotiäänestys, laivaäänestys ja kirjeäänestys ulkomailta.
2. Viranomaisten äänestysmahdollisuuksia toteuttavien toimenpiteiden tulee kuitenkin olla oikeasuhtaisia ja kohtuullisia suhteessa viranomaisten resursseihin.
3. Perustuslain 25 §:n mukaan eduskuntavaalit ovat salaiset. Säännöstä on vakiintuneen käytännön mukaan sovellettu myös muihin yleisiin vaaleihin. Vaalisalaisuus tarkoittaa sitä, että äänestystilanteessa kukaan muu kuin äänestäjä itse ei saa tietää, minkä merkinnän hän tekee äänestyslippuun.<sup>131</sup> Äänestyspaikoilla vaaliviranomaiset valvovat, että vaalisalaisuus toteutuu. Poikkeuksena tästä on ulkomaan kirjeäänestys, joka ei tapahdu vaaliviranomaisen edessä, mutta siinäkin tarvitaan kaksi ulkopuolista henkilöä todistamaan, että äänestys on toimitettu vaalisalaisuutta noudattaen. Vaalisalaisuuteen liittyy vaalivapaus, joka tarkoittaa sitä, että äänestäjän täytyy saada tehdä äänestysmerkintänsä oman mielensä mukaan ilman, että joku ulkopuolinen taho vaikuttaisi siihen, esimerkiksi painostamalla tai houkuttelemalla. Vaalivapausta voidaan turvata kaikkien äänestäjien osalta käytännössä vain siten, että äänestys tapahtuu vaaliviranomaisen edessä. Vaalisalaisuus ja vaalivapaus ovat tarkoitettuja turvaamaan sekä äänestäjän etua, että myös valtion etua, koska valtion intressissä on saada tarkka ja virheetön vaalitulokset.

Kun ryhdytään pohtimaan esimerkiksi sitä, miten vakavaan tartuntatautiin sairastunut henkilö, joka on tartuntatautilääkärin päätöksellä määrätty kotiinsa eristykseen siten, että hän ei saa liikkua kotinsa ulkopuolelle eikä tavata muita ihmisiä (eikä tästä anneta mitään poikkeuksia), voi käyttää äänioikeuttaan, voidaan heti todeta, että ainoa vaihtoehto on etä-äänestys ilman vaaliviranomaisen läsnäoloa. Teknisesti etä-äänestys voidaan toteuttaa joko kirjeäänestyksenä tai nettiäänestyksenä. Kolmaskin vaihtoehto on eli se, että henkilö

<sup>131</sup> On syytä korostaa, että vaalisalaisuuden ydin on siinä, ettei kukaan voi nähdä, kun äänestysmerkintä tehdään. Äänestäjä voi halutessaan vapaasti kertoa (ei kuitenkaan äänestyspaikalla) ennen äänestystä, ketä aikoo äänestää ja äänestyksen jälkeen, ketä äänesti, mutta hän ei saa päästä todistamaan, ketä todellisuudessa äänesti.

valtuuttaa toisen henkilön äänestämään puolestaan, mutta tämä olisi mielestäni Suomen vaalijärjestelmälle niin vieras menettely, että sitä ei tässä muistiossa enempää käsitellä.<sup>132</sup>

Etä-äänestys tarkoittaa käytännössä sitä, että vaalisalaisuudesta ja vaalivapaudesta joudutaan joko tinkimään tai luopumaan siitä kokonaan. Voimassa olevassa ulkomaan kirjeäänestyksessä niistä on

tingitty, sillä äänestäjä on velvollinen järjestämään paikalle kaksi ulkopuolista henkilöä, jotka todistavat, että äänestys on suoritettu vaalisalaisuus ja vaalivapaus turvaten. Jos todistajavaatimusta ei ole, vaalisalaisuuden ja vaalivapauden toteutumisesta ei ole mitään takeita: äänestäjä voi näyttää äänestysmerkintänsä toiselle joko vapaaehtoisesti tai pakotettuna, hän voi kuvata äänestyksensä filmille ja levittää sitä netissä ja hän voi myydä äänensä, kun äänen ostaja voi olla vieressä varmistumassa siitä, että äänestysmerkintä on sovitun mukainen. Hän voi myös vapaaehtoisesti luovuttaa äänestysasiakirjat jonkun toisen henkilön täytettäväksi.

Vaikka ulkomaan kirjeäänestyksen osalta onkin säädetty, että äänestäjä on itse velvollinen huolehtimaan vaalisalaisuudestaan ja vaalivapaudestaan, ei todellisesta tilanteesta voi tietää kukaan. Jotkut äänestäjät haluavat ja myös kykenevät vaalisalaisuutensa säilyttämään, mutta jotkut toiset taas eivät, vaikka haluaisivatkin.

Etä-äänestyksellä olisi vaikutusta vaalien yleiseen luotettavuuteen, kun yleisesti tiedossa olisi, että vaalien peruseriaatteet eivät kaikkien äänestysten osalta käytännössä toteutuisi. Myös äänestäjien yhdenvertaisuuskysymykset saattaisivat nousta esiin.

### 3.2. Kirjeäänestys

Kirjeäänestyksen peruseriaate on selkeä: äänestäjä, joka haluaa äänestää kirjeitse, saa tai tilaa tarvittavat asiakirjat (äänestyslipun, lähetekirjeen, vaalikuoren ja lähetekuoren) vaaliviranomaiselta kotiinsa, täyttää äänestyslipun ja sulkee sen vaalikuoreen, täyttää lähetekirjelomakkeen sekä sulkee vaalikuoren ja lähetekirjelomakkeen lähetekuoreen ja postittaa lähetekuoren takaisin vaaliviranomaiselle.

Kirjeäänestys on kansainvälisesti melko yleinen äänestämistapa silloin kun on haluttu antaa äänestysmahdollisuus ulkomailla asuville äänioikeutetuille. Kaikille äänioikeutetuille tarkoitettuna äänestysmuotona kirjeäänestys on harvinainen, mutta sitäkin esiintyy, esimerkiksi Euroopan valtioista Itävallassa.

<sup>132</sup> Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä säädettiin, että äänioikeutta ei voi käyttää asiamiehen välityksellä. Nykyiseen perustuslakiin säännöstä ei enää otettu, mutta se siirrettiin vaalilakiin (2 § 4 momentti). Toisen nimissä äänestäminen on lisäksi säädetty rangaistavaksi (RL 14 luku 3 §). Monissa valtioissa, esim. Ruotsissa, valtakirjaäänestys on kuitenkin käytössä.

Edellä mainitun vaalisalaisuus- ja vaalivapausongelman lisäksi kirjeäänestyksessä on kaksi muutakin riskitekijää: Kun äänestäjä joutuu täyttämään kirjeäänestysasiakirjat ilman viranomaisen apua, hän joutuu tukeutumaan kirjallisiin ohjeisiin. Jos hän ei lue tai sisäistä ohjeita, hän voi tehdä virheitä, jotka voivat johtaa siihen, että äänestys jätetään ottamatta huomioon tai hylätään. Toinen riskitekijä on postinkulku, jossa on nykyisin paljon viiveitä.

Kirjeäänestyksen toteuttamiselle on useita vaihtoehtoja:

#### 1. Kaikille äänioikeutetuille kaikissa tilanteissa

Tämä tarkoittaisi, että kuka tahansa äänioikeutettu voisi halutessaan äänestää kirjeitse. Kirjeäänestysasiakirjat lähetettäisiin äänioikeutetuille joko automaattisesti äänioikeusilmoituksen mukana tai niin, että äänioikeutettu tilaisi asiakirjat erikseen. Jos asiakirjat tulisi tilata, tilauspalvelun toimivuus, olipa tilauspalvelu keskitetty tai hajautettu kuntiin, joutuisi koetukselle, kun suuri joukko tilauksia (esimerkiksi 2 miljoonaa tilausta) jouduttaisiin käsittelemään melko lyhyessä aikaikkunassa. Suuret kirjeäänestysten määrät aiheuttaisivat haasteita myös postin kululle. Ja koska on oletettavaa, että kirjeitse äänestävien määrät olisivat suuria, ulkomaan kirjeäänestyksessä nyt oleva kahden todistajan vaatimus saattaisi käytännössä aiheuttaa niin suuria käytännön haasteita, että siitä jouduttaisiin luopumaan (esim. kahdessa miljoonassa kirjeäänestyksessä tarvittaisiin laskennallisesti neljä miljoonaa todistajaa; pandemiatilanteissa todistajavaatimus olisi terveysturvallisuusriski).

Kaikille avoin kirjeäänestys muuttaisi vaalien luonnetta merkittävästi. Vaalien tulos on aina sitova, toisin kuin kansanäänestyksessä, joka on vain neuvoa-antava. Kirjeitse äänestävien vaalisalaisuutta ja vaalivapautta ei voitaisi turvata. Koska ei aina varmasti tiedettäisi, kuka on äänestänyt ja missä olosuhteissa äänestäminen on tapahtunut, luottamus vaalien tulokseen heikkenisi. Kunnat todennäköisesti vähentäisivät äänestyspaikkojaan merkittävästi, jolloin niillä, jotka haluaisivat äänestää äänestyspaikoilla, olisi vähän tosiasiallisia mahdollisuuksia tehdä niin.

#### 2. Kaikille äänioikeutetuille poikkeuksellisissa tilanteissa

Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos vaalien aikana vallitsevat poikkeusolot, jotka ilmeisesti vaarantaisivat vaalien toimittamisen tavanomaisella tavalla ja haluttaisiin esimerkiksi rajoittaa kansalaisten liikkumista (lockdown), valtioneuvosto tai oikeusministeriö voisi päättää, että kirjeäänestysmahdollisuus annetaan kaikille äänioikeutetuille. Tämän vaihtoehdon toteuttamiselle olisi suuri tekninen haaste siinä, että jos päätös jouduttaisiin tekemään melko lähellä vaaleja, asiakirjojen tilauspalvelu tulisi perustaa hyvin lyhyessä aikaikkunassa. Todennäköisesti tilaukset tulisi hajauttaa kuntiin. Käytännössä päätös kirjeäänestyksen avaamisesta kaikille tulisivatkin tehdä kauan ennen, esimerkiksi puoli vuotta ennen vaalipäivää osana

normaalia vaalien valmisteluprosessia. Tällöin olisi mahdollista, että esimerkiksi pandemiatilanne ehtisi parantuakin ennen vaalipäivää, jolloin kirjeäänestykseen olisi siirretty turhaan. Lisäksi voi mainita, että poikkeuksellisissa tilanteissa postikulkuun liittyisi tavallistakin enemmän epävarmuustekijöitä.

Pandemiatilanteissa kirjeäänestyksen todistajavaatimuksesta jouduttaisiin käytännössä luopumaan. Lisäksi on epävarmaa, voitaisiinko valtioneuvostolle tai oikeusministeriölle säätää toimivaltaa päättää kertaluonteisesti kirjeäänestyksen käyttöön-otosta vai pitäisikö siitäkin säätää lailla.

### 3. Rajatulle joukolle äänioikeutettuja kaikissa tilanteissa

Tämä on meillä nyt käytössä ulkomaan kirjeäänestyksenä. Rajattuna joukkona ovat ulkosuomalaiset ja vaalien aikaan ulkomailla oleskelevat äänioikeutetut, jotka tilaavat kirjeäänestysasiakirjat oikeusministeriön tilauspalvelusta.

### 4. Rajatulle joukolle äänioikeutettuja poikkeuksellisissa tilanteissa

Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos vaalien aikaan olisi selvää, että tartuntatautilääkärin päätöksellä kotiinsa eristykseen määrätyt äänioikeutetut eivät voisi muutoin äänestää, he voisivat äänestää kirjeitse tilaamalla kirjeäänestysasiakirjat vaaliviranomaiselta.<sup>133</sup> Näissä tapauksissa erityis tarkoittaisi siis todellista eristystä, jossa henkilö ei missään tilanteissa saa poistua kotoaan siten, että hän tapaisi muita ihmisiä.

Koska tämä vaihtoehto vaikuttaa mielestäni käyttökelpoisimmalta, käyn sitä seuraavassa läpi tarkemmin.

Koska eristys toteutetaan pandemiatilanteessa useimmiten henkilön kotona, lienee tarkoituksenmukaista kytkeä kirjeitse äänestämisen mahdollisuus kotiaänestyksen menettelyihin. Menettelyä kutsuttaisiin omatoimiseksi kotiaänestykseksi.

Kotiinsa eristykseen määrätty voisi äänestää kirjeitse, jos eristys määrättäisiin niin, että se ei lopu ennen vaalipäivää eikä henkilöllä siis käytännössä olisi muuta mahdollisuutta äänestää. Henkilö ilmoittautuisi kirjallisesti tai suullisesti oman kotikuntansa keskusvaalilautakunnalle. Ilmoittautumiselle ei asetettaisi mitään määräaika, vaan säädettäisiin ainoastaan, että äänestäjän palauttamien asiakirjojen tulisi olla perillä keskusvaalilautakunnassa viimeistään perjantaina ennen vaalipäivää klo 19,

<sup>133</sup> Jos halutaan, kirjeitse äänestäminen voitaisiin sallia eristykseen määrättyjen lisäksi myös tartuntatautilääkärin karanteeniin määräämille äänioikeutetuille. Oleellista olisi, että kirjeäänestykseen oikeutettujen joukko olisi mahdollisimman tarkkarajaisesti määriteltävissä, jotta ei syntyisi epäselvyyttä siitä, kenellä oikeus on ja kenellä ei.

mikä on siis sama määräaika kuin ennakkoäänestyksen ja ulkomaan kirjeäänestyksen lähetekuorillakin.

Ilmoituksen vastaanotettuaan keskusvaalilautakunta postittaisi äänioikeutetulle leimatun äänestyslipun ja muut tarvittavat asiakirjat sekä äänestysohjeet. Ne saatuaan äänestäjä täyttäisi äänestyslipun ja lähetekirjeen ja postittaisi ne takaisin keskusvaalilautakunnalle. Yksin asuvalle eristetylle postittaminen edellyttäisi hetkellistä kodista poistumista, mutta monet eristetyt voisivat saada postitusapua perheenjäseniltään tai tuttaviltaan.

Tilanne, jossa tarve omatoimiselle kotiaänestykselle syntyy, voi tulla käsille nopeasti. Tästä syystä vaalilakiin voitaisiin lisätä säännös, jossa oikeusministeriölle annetaan mahdollisuus päättää siitä, että menettely otetaan käyttöön ja että tällä tavalla annetut äänet voidaan lähtökohtaisesti hyväksyä. Käyttönoton ehtona olisi poikkeuksellinen tilanne ja aito tarve menettelylle. Päätös tehtäisiin aina kertaluonteisesti koskien vain kyseessä olevia vaaleja. Ministeriö käyttäisi päätösvaltaansa harkiten ja vastuullisesti. Jos päätös omatoimisesta kotiaänestyksestä jouduttaisiin tekemään vasta sen jälkeen, kun äänioikeusilmoitukset on jo painettu, ministeriö tiedotaisi asiasta yleisesti ja kuntien välityksellä.

Merkittävää olisi se, että äänestäjä joutuisi itse huolehtimaan vaalisalaisuutensa ja vaalivapautensa säilymisestä, koska äänestys ei tapahtuisi vaaliviranomaisen edessä. Ulkomaan kirjeäänestyksessä edellytetään olevan läsnä kaksi äänestäjän valitsemaa ulkopuolista todistajaa todistamassa sitä, että äänestys todellakin toimitetaan vaalisalaisuutta ja vaalivapautta kunnioittaen. Koska kuitenkin eristykseen määrätty ei saa olla tekemisissä muiden ihmisten kanssa, todistajavaatimusta ei voida omatoimiseen kotiaänestykseen liittää.

Perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella 18-vuotiaalla Suomen kansalaisella on oikeus äänestää eduskuntavaaleissa. Perustuslain 25 §:n 1 momentissa puolestaan säädetään, että kansanedustajat valitaan salaisilla vaaleilla. Vaalilaissa säädetään, että äänestys on järjestettävä siten, että vaalisalaisuus säilyy (56 ja 72 §). Säännökset edellyttävät nimenomaisesti, että vaalisalaisuuden toteuttavista toimenpiteistä vastaa viranomainen.

Omatoimisessa kotiaänestyksessä olisivat vastakkain yhtäältä oikeus äänestää ja toisaalta oikeus äänestää niin, että vaalisalaisuus olisi turvattu. Jos omatoiminen kotiaänestys halutaan toteuttaa, sitä tulisi perustella sillä, että tilanteessa, jossa äänioikeus muutoin jäisi käyttämättä, oikeus äänestää ilman viranomaisen varmistamaa vaalisalaisuutta katsottaisiin lopulta vahvemiksi oikeudeksi. Koska vaalisalaisuudesta kuitenkin nimenomaisesti säädetään perustuslaissa ja koska omatoimiseen kotiaänestykseen ei voitaisi liittää mitään vaalisalaisuutta ja vaalivapautta tukevaa sääntelyä (toisin kuin ulkomaan kirjeäänestyksessä, jossa tarvitaan



todistajat), pohdittavaksi tulee myös se, vaatisiko menettelyn käyttöönotto perustuslainsäätämisyjärjestystä.

Tämän muistion liitteenä on alustava ehdotus omatoimisen kotiaänestyksen sääntelyksi.

### 3.3. Nettiäänestys

Nettiäänestysmenettelyn periaate on kirjeäänestystäkin yksinkertaisempi: äänestäjä kirjautuu missä tahansa paikassa, josta on nettiyhteys, vahvaa tunnistautumista käyttäen äänestys sivustolle, klikkaa valitsemansa ehdokkaan nimeä ja vahvistaa valintansa. Ääni siirtyy sähköiseen vaaliurnaun, jossa se sekoittuu muiden nettiäännten kanssa. Sähköiseen äänioikeusrekisteriin tulee samalla merkintä siitä, että henkilö on äänestänyt.

Nettiäänestyksen käyttöönotosta tehtiin meillä perusteellinen selvitys vuonna 2017. Työryhmä ja sen parlamentaarinen ohjausryhmä totesivat yksimielisesti, että nettiäänestystä ei tule ottaa käyttöön, koska sen riskit ovat suuremmat kuin siitä mahdollisesti saatavat hyödyt ja että nykytilanteessa olevia ongelmia, kuten alhainen äänestysaktiivisuus, ei ratkaista nettiäänestyksellä.<sup>134</sup>

Koska raportti on melko tuore ja koska tietotekninen kehitys ei ole poistanut mitään raportissa mainituista riskeistä, ehkä pikemminkin päinvastoin, nettiäänestysvaihtoehto ei mielestäni toistaiseksi kaipaa uudelleenarviointia. Kansainvälisesti ainoa merkittävä uutinen näyttää olevan nettiäänestyksen käyttöönottokokeilu Venäjän syyskuisissa duuman vaaleissa ja tieto siitä, että kokeilua pyritään siellä laajentamaan seuraaviin vaaleihin.

## 4. Vaalien toimittamisesta muissa poikkeusoloissa

Edellä keskityttiin enimmäkseen vaalien toimittamiseen pandemiatilanteessa, koska siitä on muodostunut kokemusta. Poikkeustilanteita voi kuitenkin olla muitakin, esimerkiksi valmiuslain 3 §:ssä mainitut

- sota tai sodan uhka,
- yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömien toimintojen vaarantuminen koko maassa tai osissa maata,
- suuronnettomuus, joka yleensä on paikallinen (esim. tulvat ja muut luonnonmullistukset, ydinvoimaonnettomuus).

<sup>134</sup> Nettiäänestystyöryhmän loppuraportti 19.12.2017: [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/281c16de-87a0-4d48-a654-527ea93aec70/40e845f9-de05-4127-8ff5-7f052c90dc1c/RAPORTTI\\_20171219234502.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/281c16de-87a0-4d48-a654-527ea93aec70/40e845f9-de05-4127-8ff5-7f052c90dc1c/RAPORTTI_20171219234502.pdf)

Seuraavassa joitakin yleisiä nostoja asioista, jotka voivat vaikuttaa vaalien toimittamiseen.

- Sähkö. Laajat sähkökatkokset johtaisivat suuriin vaikeuksiin jo vaalien valmisteluvaiheessa. Esimerkiksi vaalimateriaalien painatustyöt voisivat viivästyä tai jopa estyä. Sähköä tarvitaan lisäksi mm. vaalitietojärjestelmän käyttämiseen, Internetin käyttämiseen ja äänestyspaikkojen valaistukseen.
- Nettiyhteydet. Nettiyhteyksiä tarvitaan vaalitietojärjestelmän käyttämiseksi ja vaaleista tiedottamiseksi (vaalit.fi, vaalit.fi/tulospalvelu). Jos Internetin toimivuudessa olisi laajoja ongelmia, esimerkiksi palvelunestohyökkäyksistä johtuen, vaaliviranomaistoimet voidaan tehdä manuaalisesti, mutta se veisi huomattavasti enemmän aikaa ja henkilöresursseja. Nettiä tarvitsevat myös ehdokkaat ja puolueet sekä media.
- Suomi.fi -tunnistus. Vaalitietojärjestelmän käyttäjät kirjautuvat järjestelmään Suomi.fi -tunnistautumisen kautta (varmennekortti, mobiilivarmenne tai verkkopankkitunnukset). Häiriö voi esiintyä esimerkiksi jonkin yksittäisen pankin tunnistautumisjärjestelmissä. Mikäli Suomi.fi ei toimi, on sitä varten laadittu vaaliviranomaisille varakirjausmenetelmät, jotka otetaan käyttöön oikeusministeriön päätöksellä.
- Paperi. Äänestyslippu- ja kirjekuoripaperin saatavuusongelmat vaarantaisivat vaalien käytännön toteutuksen.
- Logistiikka. Vaalimateriaalit tulee jakaa eri puolille maata ja vaaliluettelot vieläpä kiireisessä aikataulussa, joten logistiset viivästykset vaarantaisivat vaalien käytännön toteutuksen. Äänestyslippuja ja kuoria ei pystytä tulostamaan paikan päällä hätätilanteissa. Kirjepostin kulun vaarantuminen kansallisesti tai kansainvälisesti estäisi paitsi tavallisten ennakkoäänestysasiakirjojen liikkumisen, myös kirjeäänestysasiakirjojen liikkumisen viranomaiselta äänestäjälle ja takaisin vaalilain mukaisissa määräajoissa. Kirjepostin perille saattamisessa tulisi tällöin käyttää kuriiripalveluita, joiden kustannukset olisivat korkeita.
- Vaalivirkailijat. Vaalien käytännön toteutus lepää ihmistyön varassa. Tämä on vaalijärjestelmän vahvuus ja heikkous. Vahvuus siksi, että se tuo vaaleihin sekä kansanvaltaisuutta että luotettavuutta (vrt. nettiäänestys, jossa kone laskee äänet). Ja heikkous siksi, että jos vaalivirkailijoita ei ole saatavilla (esim. pandemiasta johtuen) äänestyspaikoille riittävästi, vaalien toimittaminen vaarantuu.
- Väestön terveys. Vakava epidemiatilanne ja siitä seuraavat liikkumis- ja muut rajoitukset hankaloittaisivat ja mahdollisesti jopa estäisivät vaalien toimittamisen. Vuosina 2020-2021 vaaleja siirrettiin maailmanlaajuisesti useissa eri valtioissa Covid-19 –pandemian johdosta. Oleellinen kysymys on, voivatko lähtökohtaisesti kaikki äänestäjät käyttää äänioikeuttaan vaaleissa siten, ettei heidän terveytensä ole uhattuna ja ettei äänestäminen siihen sisältyvine ihmiskontakteineen kiihdytä terveystilanteen heikkenemistä. Suomessa

tähän kysymykseen pystyttiin löytämään ratkaisut vuoden 2021 ja 2022 vaaleissa. Lähtökohta vuoden 2023 eduskuntavaalien osalta on, että niihin on syytä varautua samalla tavalla kuin vuosien 2021–2022 vaaleihin, sanottujen vaalien kokemuksia hyödyntäen.

- Vaalihäirintä. Vaalihäirintä (vaalivaikuttaminen) voi ilmetä monella tavalla: esimerkiksi palvelunestohyökkäyksinä, disinformaation levittämisenä, ehdokaiden tai sellaisiksi pyrkivien painostamisena/kiusaamisena netissä tai fyysisesti. Häirinnän yleisenä tavoitteena on levittää epävarmuutta ja sekaannusta. Oikeusministeriö varautuu vaalihäirintään vaalivaikuttamisen yhteistyöryhmän toimenpitein.
- Vaalien toimittaminen sotatilassa ei liene tavoiteltavaa eikä todennäköisesti mahdollistakaan. Sodan uhka -tilanteessa vaalit saatetaan voida teknisesti toimittaa, mutta vaalikamppailun teemoihin tilanne vaikuttaisi luultavasti paljonkin. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen vaarantuminen (esim. laajat sähkön saannin ongelmat) tai erityisen vakava suuronnettomuus (esim. ydinvoimalaonnettomuus) todennäköisesti vaarantaisivat ja tilanteesta riippuen ehkä estäisivätkin vaalien toimittamisen joko koko maassa tai osissa maata.

## 5. Vaalijärjestelmä ja poliittinen tilanne

Vaalijärjestelmän resilienssi voi tulla pohdittavaksi myös sellaisessa tilanteessa, jossa valtaapitävät poliittiset voimat haluaisivat muuttaa vaalijärjestelmää heitä itseään suosivaan suuntaan, jotta he myös seuraavissa vaaleissa voisivat saavuttaa hyvän tuloksen ja pysyä sitä kautta vallassa. Meillä lainsäätäjä on tähän jo osittain varautunutkin, koska tietyt vaalien perussäännökset (äänioikeus, äänioikeusikä, eduskunnan koko, vaalikausi, vaalitapa, vaalipiirien enimmäis- ja vähimmäismäärät, ehdokasasetteluoikeus) on säädetty perustuslaissa. Vaalijärjestelmää voidaan kuitenkin merkittävästi muuttaa myös tavallisilla laeilla. Suomen kaltaisessa vakiintuneessa monipuoluejärjestelmässä tällainen tilanne ei ole tois- taiseksi ollut relevantti, vaan merkittävät vaalilain muutokset on meillä aina pyritty tekemään eduskuntapuolueiden yhteisymmärryksessä. Kansainvälisesti vaalijärjestelmän käyttämisestä hyväksi omia valtapyyteitä toteutettaessa on kuitenkin esimerkkejä.

## 6. Lopuksi

Toimivassa demokratiassa vaalit toimitetaan ajallaan laissa säädetyn mukaisesti. Poikkeuksellisia tilanteita varten vaalijärjestelmässä on hyvä olla valmiina menettelyitä, joilla mahdollistetaan mahdollisimman monen äänioikeutetun äänestäminen. Toisaalta vaalilain muuttaminen väliaikaisesti on aina mahdollista, mutta se täytyisi tehdä ennakoivasti ja riittävän aikaisin (vähintään puolta vuotta ennen vaalipäivää).

Joskus poikkeukselliset tilanteet voivat kuitenkin kaikesta varautumisesta huolimatta olla liian epäedullisia vaalien järjestämiselle. Mielestäni vaalien siirtäminenkin on osa vaalijärjestelmän resilienssiä, kunhan se tehdään oikea-aikaisesti. Kokemukset keväältä 2021 olivat hyvät: yhtäältä siksi, että vaalit siirtänyt lainmuutos – vaikkakin se tehtiin sikäli liian myöhään, että se johti tiettyihin teknisiin hankaluuksiin – saatiin voimaan melko nopeasti (23 päivää sen jälkeen, kun poliittinen päätös siirrosta oli tehty) ja toisaalta siksi, että vaalien uusi ajankohta osoittautui pandemian kannalta oikeaksi eli siirrolla saavutettiin se, mikä oli tarkoituskin. Vaalien siirtäminen pandemiasta johtuen ei ole ollut poikkeuksellista muuallakaan, esimerkiksi Euroopassa vaaleja on siirretty mm. Ranskassa, Italiassa, Espanjassa, Puolassa, UK:ssa ja Romaniassa.

Kun valmiuslakia aletaan uudistaa, siinä yhteydessä olisi mielestäni hyvä pohtia sitä, voitaisiinko alue- ja kuntavaalien siirtomahdollisuus poikkeusoloissa tehdä nykyistä kevyemmäksi.<sup>135</sup> Eduskuntavaaleja ja presidentinvaalia voidaan siirtää vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jollei siirto ole hyvin vähäinen. Europarlamenttivaalien ajankohdasta päättää yksimielisesti EU:n neuvosto.

## LIITE: Omatoiminen kotiaänestys: Säännökset

### 50 §

#### Ennakköäänestysasiakirjat

Ennakköäänestyksessä on käytettävä äänestyslippua, vaalikuorta, lähetekirjettä ja lähete-kuorta (*ennakköäänestysasiakirjat*), jotka oikeusministeriö valmistuttaa.

Lähetekirjeenä käytetään joko 21 §:ssä tarkoitettua ilmoituskorttia tai erillistä lähetekirjelomaketta. Kotiaänestyksessä lähetekirjeenä on kuitenkin käytettävä erillistä kotiaänestyksen lähetekirjelomaketta ja *omatoimisessa kotiaänestyksessä omatoimisen kotiaänestyksen lähetekirjettä*.

### 55 a §

#### Omatoiminen kotiaänestys

Oikeusministeriö voi päättää, että poikkeuksellisessa tilanteessa vaaleissa otetaan käyttöön 2-5 momentissa tarkoitettu menettely äänioikeuden käyttämisen turvaamiseksi.

Äänioikeutettu, joka on määrätty tartuntatautilain (1227/2016) 63 §:ssä tarkoitettuun eristykseen, joka toteutetaan hänen asunnossaan ja joka ei pääty ennen vaalipäivää, saa äänestää omatoimisessa kotiaänestyksessä.

<sup>135</sup> Vanhassa valmiuslaissa (1080/1991) säädettiin, että valtioneuvostolla oli poikkeusoloissa mahdollisuus siirtää kuntavaalien ajankohtaa (29 §).

Äänioikeutetun on ilmoitettava kirjallisesti tai puhelimitse kotikuntansa keskusvaalilautakunnalle halukkuudestaan äänestää omatoimisessa kotiäänestyksessä sekä nimensä, henkilötunnuksensa, osoitteensa ja että hänet on tartuntataudeista vastaavan lääkärin päätöksellä määrätty eristykseen, joka ei pääty ennen vaalipäivää. Ilmoituksen voi äänioikeutetun puolesta tehdä tämän valitsema henkilö. Ilmoituksen saatuaan kunnan keskusvaalilautakunta viipymättä postittaa äänioikeutetulle leimatun äänestyslipun sekä vaalikuoren, lähetekuoren, omatoimisen kotiäänestyksen lähetekirjeen ja äänestysohjeet.

Asiakirjat saatuaan äänestäjä

1. täyttää äänestyslipun 58 §:n 2 momentin mukaisesti ja sulkee sen vaalikuoreen;
2. täyttää omatoimisen kotiäänestyksen lähetekirjeen osoittamalla sen kotikuntansa keskusvaalilautakunnalle ja merkitsemällä siihen täydellisen nimensä ja henkilötunnuksensa;
3. allekirjoittaa lähetekirjeessä olevan vakuutuksen siitä, että hän on tartuntatautilääkärin määräämässä eristyksessä, joka ei pääty ennen vaalipäivää ja että hän on itse vaalisalaisuuden säilyttäen täyttänyt äänestyslipun ja sulkenut sen vaalikuoreen;
4. sulkee vaalikuoren ja lähetekirjeen lähetekuoreen sekä postittaa lähetekuoren kotikuntansa keskusvaalilautakunnalle siten, että se on perillä keskusvaalilautakunnassa viimeistään perjantaina 2. päivänä ennen vaalipäivää ennen kello 19.

Omatoimisessa kotiäänestyksessä äänestäjän on itse huolehdittava vaalisalaisuutensa ja vaalivapautensa säilymisestä. Äänestäjän on myös itse selvitettävä eduskuntavaaleissa oman vaalipiirinsä, aluevaaleissa oman hyvinvointialueensa ja kuntavaaleissa oman kuntansa ehdokaslistojen yhdistelmän tiedot sekä presidentinvaalissa ehdokasluettelon tiedot ja europarlamenttivaaleissa ehdokaslistojen yhdistelmän tiedot.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-0990 (PDF)  
ISBN 978-952-400-295-0 (PDF)