

## Joustavat äänestysmuodot pandemiavaalien pelastajana



JOHANNA PELTONIEMI

**TIIVISTELMÄ** Maailmanlaajuisen terveyskriisin jatkuessa valtiot ovat joutuneet tarjoamaan totutusta poikkeavia ratkaisuja vaalien järjestämiseen tai siirtämään niitä kokonaan. Koronapandemia on lisännyt tarvetta uudelleenarvioida äänestämisen helpottamiseen tähtäviä menetelmiä. Tämä puolestaan on nostanut ratkaistavaksi kysymyksen vaalikäytännöistä laajemminkin. Suurimmassa osassa koronapandemian aikana pidetyistä valtiollisista vaaleista äänestysaktiivisuus laski. Vaikka äänioikeutettujen äänestysaktiivisuus on eriytynyt myös normaalina aikana, tilanne on ollut aiempaa monimutkaisempi terveyskriisin aikana, jolloin vakavan koronan riskiryhmissä äänestysaktiivisuus laski suhteettomasti. Tarkastelun kohteena on ensimmäisen koronapandemia-vuoden aikana (helmikuusta 2020 maaliskuuhun 2021) pidetyt kansalliset vaalit. Aineisto käsittää yhteensä 82 kansallista vaalia kaikkiaan 67 maassa. Keskeisimmät tutkimustulokset osoittavat, että pandemian aikana äänestysaktiivisuus laski, mutta toisaalta pandemia aiheutti dramaattisen muutoksen vaalien teknisessä järjestämisessä. Tärkeä muutos oli joustavien äänestysmenetelmien nopea yleistyminen. Pandemiavaalien aikana käytettyjen joustavien äänestysmenetelmien määrän ja äänestysaktiivisuuden muutoksen välinen yhteys on selvä. Mitä useampia joustavia äänestysmenetelmiä oli käytössä, sitä todennäköisempää oli, että äänestysprosentti pysyi samana tai jopa lisääntyi edellisistä vaaleista.

## JOHDANTO

Koronapandemiaa on kuvattu suureksi tasapäistäjäksi (*the Great Equalizer*), koska kukaan ei ole immuuni sille. Yhteiskunnan näkökulmasta yhtäläistä vaikutus on kuitenkin puuttunut. Kuten Vincenzo Galasso (2020) on todennut, työmarkkinoiden epävarmuus on vaikuttanut erityisesti pienituloisiin, jotka ovat kärsineet suhteessa enemmän pandemian vaikutuksista työllisyyteen ja sen henkisistä rasituksista kuin korkeasti koulutetut ja valkokaulustyöntekijät. Koronapandemia on haastanut perinteiset vaalijärjestelyt, ja tarve löytää uusia äänestämisen muotoja on ollut suuri eri puolilla maailmaa. Maailmanlaajuisen pandemian aiheuttama epävarmuus on luonut uuden kontekstin vakiintuneille vaalitavoille. Vastauksena terveyskriisiin äänestysturvallisuuteen on alettu suhtautua entistä vakavammin, mikä on lisännyt etä-äänestyksen ja ennakkoäänestyksen käyttöä. Sopeutuminen pandemiaan on aiheuttanut nopean ja dramaattisen muutoksen vaalien järjestämisessä ja joustavien äänestysmenetelmien käyttöönotossa (Gronke ym. 2020).

Koronapandemia on häirinnyt monia elämänalueita, eivätkä vaalit ole poikkeus. Maailmanlaajuisen terveyskriisin jatkuessa valtiot ovat joutuneet lykkäämään vaaleja tai tarjoamaan totutusta poikkeavia ratkaisuja niiden järjestämiseen. Koronapandemia on lisännyt tarvetta arvioida uudelleen äänestämisen helpottamiseen tähtääviä menetelmiä, ja vaalikäytännöistä on tullut polttava kysymys ympäri maailman. Tämä korostui erityisesti Yhdysvaltain presidentinvaalien yhteydessä syksyllä 2020, kun presidentti Donald Trump yritti vaikuttaa intoon lisätä kirjeäänestystä. Vaikka pandemian aiheuttamat ongelmat ovat maailmanlaajuisia, vastaukset niihin ovat olleet pääasiassa kansallisia. Lukuun ottamatta lääketieteellistä tutkimustyötä maailmanlaajuinen koordinointi pandemian hoidossa on ollut varsin heikkoa (Amat ym. 2020).

Poliittisen tasa-arvon periaate edellyttää, että poliittisessa prosessissa jokaista yksilöä kohdellaan yhdenvertaisesti. Universaalin äänioikeuden kautta edustuksellinen demokratia tähtää poliittiseen tasa-arvoon ja inklusiivisuuteen. Vaalit toimivat edustajien vastuuttamisena: ne ovat kansalaisten tilaisuus vahvistaa poliittisten edustajien mandaatti tai erottaa ja korvata aiemmat edustajat. Poliittisen tasa-arvon keskiössä on perinteisesti nähty yksilöiden etujen suhteellinen representaatio. Näin ollen edustuksellisuuden periaate ei toteudu oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon periaatteiden näkökulmasta niiden ryhmien kohdalla, joiden etu jää institutionaalisista syistä huomiotta päätöksenteossa (Herne ja Setälä 2005; Urbinati ja Warren 2008).

Pandemiavaaleissa äänestysaktiivisuus on laskenut suhteettomasti joissakin vakavan koronainfektion riskiryhmissä (esimerkiksi vanhukset, kroonisesti sairaat, tiettyjen etnisten ryhmien jäsenet) (James ja Alihodzic 2020; Norris ja Gonzalez 2020). Toisaalta vaalien siirrolla on pelätty olevan kauaskantoisia seurauksia, koska päätös vaalien lykkäämisestä kajoaa kansalaisten poliittisiin oikeuksiin ja heikentää siten valtaapitävien ja kansalaisten välistä yhteiskuntasopimusta (Bicu ja Wolf 2020). Tässä artikkelissa tarkastellaan joustavia äänestysmenetelmiä pandemiavaalien kontekstissa, erityisesti sitä, kuinka pandemian aikana poliittiseen tasa-arvoon sekä äänestämisen helpottamiseen on kohdistunut uusia vaatimuksia. Millaisia joustavia äänestysmuotoja pandemiavaaleissa on otettu käyttöön ja millaisia kokemuksia niistä on saatu? Mitä pandemiavaaleista voidaan oppia äänestysmenetelmiä kehitettäessä ja pyrittäessä vahvistamaan poliittista tasa-arvoa tulevaisuudessa?

Tässä artikkelissa määritetään esiin nousseet poliittista tasa-arvoa koskevat kysymykset sekä joustavien äänestysmuotojen uudet käyttötarpeet eksploratiivisen tutkimuksen keinoin. Tarkastelun kohteena on ensimmäisen koronapandemiavuoden aikana pidetyt kansalliset vaalit. Aineisto on koottu International IDEA:n ylläpitämistä tietokannoista *Global overview of COVID-19 impact on elections* (IDEA 2021a) ja *Voter turnout database* (IDEA 2021c). Aineistoon kuuluu 82 kansallista vaalia 67 maassa, jotka järjestettiin helmikuun 2020 ja maaliskuun 2021 välisenä aikana.

Tilanteessa, jossa vaaleja ei ole mahdollista järjestää (terveys-)turvallisesti, mutta vaalien siirto voi potentiaalisesti rikkoa institutionaalista varmuutta, paras vaihtoehto on ottaa käyttöön erityiset vaalijärjestelyt ja joustavat äänestysmenetelmät demokraattisten vaalien turvaamiseksi. Idea ei ole uusi, sillä esimerkiksi Todd Landman ja Luca Di Gennaro Splendore (2020) ovat ehdottaneet sekoitettua äänestysjärjestelmää (*a mixed system*)<sup>1</sup> ratkaistakseen pandemiavaaleihin liittyvät riskit. Tämän artikkelin lähestymistapa on kuitenkin uusi. Artikkelissa analysoidaan ensimmäisen pandemiavuoden aikana järjestettyjen vaalien äänestysaktiivisuutta suhteessa käytössä olleisiin joustaviin äänestysmenetelmiin.

Artikkelin ensimmäinen osio johdannon jälkeen käsittelee aiempaa tutkimuskirjallisuutta pandemiavaaleista. Toisessa osiossa tarkastellaan joustavia äänestysmenetelmiä ja kolmannessa osiossa esitellään tutkimuksessa käytetty aineisto. Neljäs osio esittelee tutkimustulokset, jonka jälkeen seuraa päätelmät.

## PANDEMIAVAALIT

Vaalien turvallisuus on korostunut pandemian aikana. Vaalien terveysturvallisuuteen liittyvät havainnot ovat kuitenkin olleet ristiriitaisia. Jean-David Zeitoun kollegoineen (2020) on esittänyt, että osallistumisasteella ei ollut vaikutusta pandemian leviämiseen, eikä osallistumisasteen ja epidemian leviämisen välillä ollut tilastollista yhteyttä sairaalahoidon tarpeen osalta. Sen sijaan Simone Bertoli kollegoineen (2020) on havainnut, että korkeampi äänestysaktiivisuus liittyi merkittävästi korkeampaan ikääntyneen väestön kuolleisuuteen viiden viikon kuluttua vaaleista. Myös Chad Cotti kollegoineen (2021) havaitsi merkittävän yhteyden äänestysaktiivisuuden ja koronan leviämisen välillä 2–3 viikkoa vaalien jälkeen.

Koronapandemian vaikutuksia äänestämiseen ja äänestyskäyttäytymiseen on tutkittu lähinnä eri alaryhmissä, kuten vanhusten (Gronke ym. 2020) ja opiskelijoiden (Hanmer ym. 2020) parissa. Sukupolvien välisen kuilun riski on korostunut, koska iäkkäät ihmiset ovat alttiimpia koronataudin vaikealle muodolle. Pandemiavaalien keskeiseksi riskiksi onkin eri konteksteissa todettu vanhusten ja muiden riskiryhmien jääminen ulkopuolisiksi (ks. esim. Krimmer ym. 2020). Pandemian leviämisen ja erilaisten varotoimenpiteiden on arvioitu vaikuttavan merkittävästi vaalien järjestämiseen; ennen vaaleja esimerkiksi vaalivirkailijoiden koulutukseen, tiedotukseen ja mahdolliseen rekisteröintiin ja vaalien aikana kampanjointiin, äänestämiseen sekä vaalituloksiin. Vaalien jälkeisistä vaikutuksista tärkeitä ovat vaalikäytänteiden arviointi ja uudistustarpeiden kartoitus uusien strategioiden näkökulmasta (Landman ja Di Gennaro Splendore 2020).

Maailmanlaajuinen pandemia on vaikuttanut myös vaalituloksiin. Leonardo Baccini kollegoineen (2021) on osoittanut, että koronatapausten määrä vaikutti negatiivisesti Donald Trumpin ääniosuuteen Yhdysvaltain presidentinvaaleissa vuonna 2020. Jos tautitapauksia olisi ollut vaalien aikana viisi prosenttia vähemmän, Trump olisi todennäköisesti tullut uudelleenvalituksi. Pandemia ei siis vaikuttanut ainoastaan äänestysaktiivisuuteen ja äänestystavan valintaan, vaan myös äänestystulokseen. Myös pandemiarajoitusten on osoitettu vaikuttaneen äänestystulokseen. Tommaso Giommoni ja Gabriel Loumeu (2020) ovat havainneet, että tiukemmat sulkutoimet lisäsivät vihreiden puolueiden tukea Ranskan kuntavaaleissa 2020, mikä viittaa siihen, että suurempi tietoisuus terveystilasta sai äänestäjät huolestumaan ympäristöongelmista, jotka olennaisesti liittyvät koronapandemiaan.

Massimo Pulejo ja Pablo Querubín (2020) ovat esittäneet, että vaalien läheisyys ja poliitikkojen halu tulla uudelleenvalituksi voivat vaikuttaa tehtyjen rajoitusten tiukkuuden vaihteluun lähes neljänneksen. Tämä vahvistaa poliittisten muuttujien merkityksen poliittisten valintojen selittämisessä myös maailmanlaajuisen terveydenhuollon hätätilan aikana. Maissa, joissa vaalit olivat tulossa lähitulevaisuudessa ja poliittiset viranhaltijat tavoittelivat lisäkautta, asetettiin keskimäärin vähemmän ankaria koronarajoituksia. Ehdokkaiden uudelleenvalintaan liittyvillä huolenaiheilla oli siten tärkeä rooli selitettäessä eroja hallituksen reaktioissa koronapandemiaan (Pulejo ja Querubín 2020).

Koronapandemia ja sitä seuranneet toimet ovat muuttaneet poliittista kontekstia. Erityisesti rajoitukset ja sulut vaikuttavat merkittävästi vaalituloksiin. Catherine De Vries kollegoineen (2021), Damien Bol kollegoineen (2021) sekä Giommoni ja Loumeau (2020) ovat havainneet eri yhteyksissä, että koronasulut ovat lisänneet valtaapitävien kannatusta, luottamusta hallitukseen ja tyytyväisyyttä demokratiaan. Lisääntynyt luottamus vaikutti myönteisesti myös demokratian ja sen instituutioiden tukemiseen (ks. esim. Amat ym. 2020). Giommoni ja Loumeau (2020) ovat havainneet, että ”rally ’round the flag” -ilmiö (valtaapitävien poliittisen kannatuksen nousu kriisitilanteissa) on toteutunut myös pandemiavaalien aikana, sillä koronasulkuihin suljetut äänestäjät joko tuntevat olonsa turvallisemmaksi tai ovat tietoisempia terveystilasta ja ovat siksi tyytyväisiä tehtyyn politiikkaan, mikä puolestaan vahvistaa vallanpitäjien asemaa

Säännölliset, määräajoin järjestettävät vaalit ovat yksi demokratian tunnusmerkeistä. Demokraattisille vaaleille ominaista on korkea äänestysaktiivisuus ja vinoumien vähäisyys, eli eri yhteiskuntaryhmien tasainen osallistumisaste. Mikäli vinoumia on paljon, jotkut ryhmät voivat vaikuttaa vaalitulokseen enemmän kuin toiset. Syvät erot eri sosiaalisten ja taloudellisten ryhmien osallistumistasoissa ovat suuri uhka yhteiskunnan sisäiselle poliittiselle tasa-arvolle, koska eriarvoisuudet johtuvat usein osittain resurssien epätasaisesta saatavuudesta ja ulkoisista tekijöistä (James ja Alihodzic 2020).

Äänestysaktiivisuus laski suurimmassa osassa koronapandemian aikana pidetyistä vaaleista (esim. Rosanti 2020). Tilanne on kuitenkin vielä monimutkaisempi, koska äänestysaktiivisuus todennäköisesti väheni suhteettoman paljon tietyissä ryhmissä, kuten vakavan tautimuodon riskiryhmissä (vanhukset, krooniset sairast, tiettyjen etnisten ryhmien jäsenet) (James ja Alihodzic 2020; Norris ja Gonzalez 2020). Kuten Zeitoun kollegoineen (2020) on todennut, riippumatta pandemian paikallisesta intensiteetistä, pandemia vaikuttaa todennäköisesti kansallisella tasolla poliittiseen osallistumiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että koronan uhka itsessään riittää vähentämään osallistumista.

Paul Gronke kollegoineen (2020) on huomauttanut, että säännöllisin väliajoin tapahtuva äänestämiseen kuuluva kasvokkainen vuorovaikutus edesauttaa poliittista ja sosiaalista sitoutumista. Vaaliuurnalla tapahtuva äänestys onkin tiukasti juurtunut osallistumista koskeviin normeihin. Tämä menetetty mahdollisuus voi vaikuttaa joidenkin äänestäjien sitoutumiseen pysyvästi ja saattaa rikkoa äänestysmallin myös tulevaisuudessa. Voidaan todeta, että maailmanlaajuinen pandemia on vaarantanut paitsi kansalaisten terveyden, myös vaaliprosessin toiminnan ja demokratian. Vakavampia ja pitkäkestoisempia seurauksia voivat olla myös konfliktit ja autokratisoituminen, jos vaalit epäonnistuvat (James 2021).

Toby Jamesin (2021) mukaan on olemassa vähintään viisi suurta organisatorista loukkaa, joita maiden on vältettävä pandemioiden aikana taatakseen terveysturvallisten vaalien toteutumisen. Ilmeisiä vaaroja, joihin vaalien järjestelyissä voidaan sortua, ovat (1) toimettomuus (ei korjaavia esivalmisteluja), (2) vaalivalmistelun unohtaminen, (3) suljettu päätöksenteko, (4) heikko resursointi ja (5) myöhäinen lainsäädäntö. Vaalivalmisteluihin on sisällytettävä useita toimia vaalien sopeuttamiseksi pandemian olosuhteisiin. Näitä ovat erilaisten turvamekanismien käyttöönotto, kuten ennakoäänestyksen mahdollistaminen ja siirtyminen etä-äänestykseen (kuten kirje- ja nettiäänestys) (James 2021).

Vaikka säännölliset vaalit ovat demokratian keskiössä, vaalien järjestäminen hätätilanteessa voi aiheuttaa ihmisten henkeen ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Tällöin vaaleja päädytään usein lykkäämään. Toby James ja Sead Alihodzic (2020) ovat esittäneet typologian vaalien siirrolle. Yksi lykättyjen vaalien seitsemästä tyyppistä on humanitaarisiin syihin perustuva vaalien siirtäminen ihmishenkiin kohdistuvan uhan vuoksi. Näihin uhkiin sisältyvät esimerkiksi luonnonkatastrofit (kuten maanjäristykset, tsunamit, tulvat, maanvyörymät, kuivuudet, maastopalot, syklonit, myrskyt, meteorit, epidemiat ja pandemiat) sekä teknologiset ja ihmisen aiheuttamat vaarat (kuten konfliktit, nälänhädät, teollisuus- tai liikenneonnettomuudet ja tekniset viat). Koronapandemia on esimerkki hätätilanteesta, joka johti vaalien siirtoon useissa maissa. Aiemmin vaaleja on lykätty kansanterveydellisistä syistä Länsi-Afrikan ebolakriisin aikana (2013–2016). Samoin sikainfluenssaepidemian aikana vuonna 2009 kampanjointirajoituksia otettiin käyttöön Meksikossa (James ja Alihodzic 2020).

Luonnonkatastrofit, samoin kuin muut hätätilanteet ja poikkeusolosuhteet, aiheuttavat kriisin poliittisessa järjestelmässä ja testaavat hallituksen kykyä sopeutua tilanteeseen (Abney ja Hill 1966). James ja Alihodzic (2020) ovat todenneet, että luonnonkatastrofien vaikutukset vaalien demokraattisuuteen ovat arvaamattomia. Toisaalta myös vaalien siirrolla on seurauksia. Vaalien siirtämisen paradoksi onkin se, että vaalien siirto rikko institutionaalisen stabiliteetin, mikä jo itsessään voi laukaista demokraattisen hajoamisen, tai ainakin heikentää luottamusta poliittiseen järjestelmään (James ja Alihodzic 2020; Rosanti 2020).

## JOUSTAVAT ÄÄNESTYSMENETELMÄT

Joustava äänestäminen tarkoittaa muuta äänestysmenetelmää kuin henkilökohtaista äänestämistä ennakolta määrätystä äänestyspaikassa (Gronke ym 2008; Peltoniemi 2015). Joustaviin äänestysmenetelmiin lukeutuvat esimerkiksi ennako-, kirje-, proxy- eli valtakirja-, netti-, sekä

muutamissa maissa edelleen käytössä oleva faksiäänestys. Joustavilla äänestysmenetelmillä pyritään aktivoimaan potentiaalisia mutta epävarmoja ja vähän motivoituneita äänestäjiä tarjoamalla helpotettua tapaa antaa äänensä. Joustavien äänestysmuotojen merkitys korostuu myös silloin, kun äänestäminen on poikkeuksellisen haastavaa esimerkiksi etäisyyksien (ulkomailla asuvat äänestäjät) tai heikon terveydentilan takia. Joustavien äänestysmenetelmien todellisesta merkityksestä äänestysaktiivisuuteen on kuitenkin esitetty erilaisia näkemyksiä. Joustavia äänestysmenetelmiä koskeva kritiikki keskittyy kahteen asiaan: yhtäältä on epävarmaa missä määrin eri äänestysmenetelmien käyttöönotto todella vähentää äänestämisen hankaluutta ja toisaalta niihin liittyy huoli mahdollisesti lisääntyvistä petos- ja pakottamisriskeistä (esim. Wass ym. 2021).

Maailmanlaajuisen pandemian aikaansaama epävarmuus on luonut uuden kontekstin vaaleille. Uusi tilanne on nostanut esiin tarpeen helpottaa äänestämistä, ja esimerkiksi ennako-äänestys on monissa maissa otettu käyttöön vastauksena terveyskriisiin (esim. Kalandadze 2020). Samaan aikaan pandemia on osoittanut tarpeen uusille joustaville äänestysmenetelmille (Gronke ym. 2020). Kuten Alberto Fernandez Gibaja (2020) on huomauttanut, nettiäänestys ei ole koskaan ollut yhtä suuren kiinnostuksen kohteena kuin koronapandemian aikana. Koronapandemian keskellä nettiäänestämisestä on tullut yksi loogisimmista ratkaisuista kaikenkertyyppiin vaaleihin.

Maailmanlaajuisen terveyskriisin uhan edessä maat ovat joutuneet asettamaan erilaisia määräyksiä vaalien järjestämisestä tai niiden lykkäämisestä. Kirjeäänestys on ollut laajalti käytössä, ja nettiäänestyksestä ja muista joustavista äänestysmenetelmistä on tullut nopeasti huomion keskipiste. Esimerkiksi Yhdysvalloissa pandemia vaikutti merkittävästi äänestäjien valintoihin äänestää etänä (Gronke ym. 2020).

Joustava äänestäminen vaikuttaa olevan tärkeintä tapaaäänestäjille, joilla ei syystä tai toisesta ole mahdollisuutta äänestää vaalipäivänä joissain yksittäisissä vaaleissa (Berinsky 2004; Berinsky ym. 2001). Sitä vastoin joustavuutta lisäävät järjestelyt eivät juurikaan tavoita niitä, jotka jättävät äänestämättä kerta toisensa jälkeen. Tapaaäänestäjät ovat pääsääntöisesti koulutetumpia ja vauraampia kuin äänestämättä jättävät, joten yritykset helpottaa äänestystä voivat potentiaalisesti vain pahentaa sosioekonomisia vinoumia äänestysaktiivisuudessa (Berinsky 2005). Äänestäjien fasilitoinnin paradoksi on, että mikäli joustavat äänestysmenetelmät otetaan käyttöön määrittelemättä tarkasti niiden tavoitetta ja kohderyhmiä, ne voivat lisätä äänestysaktiivisuutta, mutta mobilisointi aktivoi pääasiassa ne, jotka olivat jo lähtökohtaisesti alttiimpia äänestämään (Peltoniemi ym. 2020; Wass ym. 2017). Tuloksena ei ole tasa-arvon lisääntyminen, vaan tiettyjen vinoumien lisääntyminen, kun aktiivisten ja vähemmän aktiivisten äänestäjien välinen kuilu kasvaa entisestään (esim. Wass ym. 2017).

Vaikka pandemia ja sen aiheuttamat rajoitukset ovat koskettaneet melkein kaikkia, on pelätty, että rajoitukset vaikuttavat erityisesti vanhusten ja muiden haavoittuvaisimmassa asemassa olevien väestöryhmien äänestysaktiivisuuteen (esim. Asplund ym. 2020). Monissa maissa vanhemmat sukupolvet ovat perinteisesti äänestäneet nuoria aktiivisemmin (esim. Wass 2008). Ikääntyneet kansalaiset saattavat kuitenkin olla nuoria haluttomampia muuttamaan perinteistä äänestystapaansa. Näin ollen joustavat äänestysmenetelmät eivät välttämättä edesauta pandemian aikana eniten tarvitsevien äänestäjäryhmien äänestämistä (Gronke ym. 2020). On myös huomioitava, että koronapandemiassa iäkkäin osa väestöstä on ollut suurimmassa vaarassa sairastua koronan vakavaan tautimuotoon. Iäkkäiden äänestäjien kuolemantapausten noustessa



muita ikäryhmiä suuremmaksi iäkkäämpien äänestäjien äänien väheneminen voisi mahdollisesti aiheuttaa myös merkittäviä poliittisia muutoksia, koska perinteisesti yli 70 vuotiaiden äänestäjien äänestyskäyttäytyminen poikkeaa nuorempien ikäryhmien puoluevalinnoista (Johnson ym. 2020).

Tasaisen osallistumisen edesauttamiseksi myös pandemian aikana vaalien järjestäminen edellyttää vaaliviranomaisilta asianmukaisia strategioita (James ja Alihodzic 2020). Kuten Toby James ja Holly Ann Garnett (2020) ovat määritelleet, osallistavat äänestyskäytännöt ovat poliittisia välineitä, joilla on mahdollista vähentää eriarvoa esimerkiksi äänestysaktiivisuudessa ja rekisteröintivajeessa. Ympäristö- ja terveyst katastrofien aikana ja niiden jälkeen pidettävissä vaaleissa voi olla hyötyä erityisistä äänestysjärjestelyistä, kuten ennakkoäänestyksestä ja etääänestyksen mahdollistavista äänestysmenetelmistä. James ja Alihodzic (2020) ovat todenneet, että ennakkoäänestys jakaa äänestäjien liikenteen pidemmälle ajanjaksolle, kun kansalaiset voivat äänestää usean päivän aikana. Kirje-, netti- tai valtakirjaäänestyksen tapaisten joustavien äänestysmenetelmien laajentaminen on toinen toimiva ratkaisu.

Kirjeäänestys on tällä hetkellä käytössä useissa maissa joko tietyille osalle äänioikeutettuja (kuten Suomessa ulkomailla asuville kansalaisille), lisääänestysmenetelmänä kaikille äänioikeutetuille tai ainoana keinona äänestää (*vote-only-by-mail*, *VOBM*). *VOBM* ja kirjeäänestys eivät ole ainoastaan vähentäneet vaalien hallinnointikustannuksia, vaan myös helpottaneet äänestämistä ja siten lisänneet äänestysaktiivisuutta. Siitä ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä, onko tällä pitkäaikainen vaikutus vaaliosanottoon (esim. Giammo ja Brox 2008; Gronke ja Miller 2012; Hodler ym. 2015; Karp ja Banducci 2000; Luechinger ym. 2007; Southwell 2010).

Nettiäänestys on nykyaikaisempi versio postitse tapahtuvasta kirjeäänestyksestä. Internetin kautta äänestämistä on kokeiltu ja se on myös otettu pysyvästi käyttöön monilla alueilla, kuten Espanjassa, Kanadassa, Australian New South Walesissa, Norjassa, Portugalissa, Ranskassa, Sveitsissä ja Virossa. Nettiäänestys on todettu kustannustehokkaimmaksi äänestystavaksi (Krimmer ym. 2021), johon kuitenkin sisältyy ilmeinen riittämättömään tekniikkaan ja kyber turvallisuuteen liittyvä riski. Käytännössä kaikkia joustavia äänestysmenetelmiä koskevat vaalisalaisuuteen ja vaalien integriteettiin liittyvät yleiset uhat koskevat myös nettiäänestämistä.

Valtakirjaäänestys mahdollistaa äänestäjien siirtää teknisen äänestämisen toiselle henkilölle eli asiamiehelle (Cohensius ym. 2017). Vaikka valtakirjaäänestys on suhteellisen helppo järjestää samojen vaalimenettelyjen puitteissa kuin normaali äänestys, vaalitapaan liittyy epävarmuus siitä annetaanko ääni äänioikeutetun tahdon mukaisesti oikealle puolueelle ja ehdokkaalle (ks. esim. Fial-Butora ym. 2014; van Hees ym. 2019). Vaikka valtakirjaäänestystä käytetään monissa maissa (samoin kuin yrityksissä ja organisaatioissa), sitä ei edelleenkään ole tutkittu siinä määrin kuin muita joustavia äänestysmenetelmiä.

Yleisesti ottaen joustaviin äänestysmenetelmiin liittyy useita ongelmia. Joustavan äänestämisen suurin heikkous on, että kaikki etääänestysmuodot ovat jossain määrin alttiita vilpille, eikä vilpin mahdollisuutta ole käytännössä mahdollista poistaa. Kirjeäänestykseen ja muihin etääänestysmenetelmiin liittyy lisääntynyt riski vaikutusyrityksistä (esimerkiksi uhkailu ja väkivalta), vaalilahjonnasta, vilpillisestä äänestämisestä ja vaalituloksen vääristämisestä. Suurin ongelma on, ettei keinoja vakavan ja järjestäytyneen vaalivilpin estämiseksi juurikaan ole (Birch ja Watt 2004; Mawrey 2010). On mahdollista, että joustavat äänestysmenetelmät voivat vaarantaa myös vaalisalaisuuden (esim. Elklit ja Maley 2019; Wass ym. 2021). Vaalivilpin riskiä voi säädellä sillä,

kuinka suurta osaa äänioikeutetuista joustavat äänestysmenetelmät koskevat, sillä vilpin riski kasvaa samalla kun joustavien äänestysmenetelmien piiriin lukeutuvien joukko kasvaa.

Äänestäjien luottamus vaalijärjestelmään lisää todennäköisyyttä turvautua kirjeäänestykseen (Nemčok ja Peltoniemi 2021). Jotta joustavia äänestysmenetelmiä hyödynnettäisiin halutulla tasolla, tulisi selvittää niiden kansalaisten huolenaiheet, jotka suhtautuvat epäluuloisesti joustaviin äänestysmenetelmiin. Mikäli äänestäjät ovat epävarmoja ja pelkäävät, että heidän äänensä ei päädy odotetulla tavalla urnaan, on heille tarjottava tyydyttävä ratkaisu huoleen riippumatta siitä, kuinka todenmukainen huoli pohjimmiltaan on. Huomio vaalien integriteetin tärkeydestä on merkittävä, koska sillä on suuri merkitys vaaliosallistumiseen. Monikansallisten kyselytutkimusten tulokset osoittavat, että käsitykset vaalien luotettavuudesta, kuten vaalivirkailijoiden puolueettomuudesta ja äänen laskennan rehellisyydestä, vaikuttavat äänestäjien yleiseen tyytyväisyyteen demokratiasta poliittisena järjestelmänä (Norris, 2019; Wass ym. 2021).

James ja Alihodzic (2020) ovat todenneet että joustavien äänestysmenetelmien tarjoama vaihtoehto osallistavina äänestyskäytäntöinä on merkittävä verrattuna vaalien järjestämättä jättämiseen. Mahdollisuus järjestää vaalit ja turvata poliittisen järjestelmän vakaus painavat kuitenkin vaakakupissa enemmän. Joustaviin äänestysmenetelmiin liittyvät riskit ovat kuitenkin melko vähäisiä ja vaalivilpit harvinaisia, erityisesti maissa, joissa on vahva demokraattinen perinne.

## AINEISTO

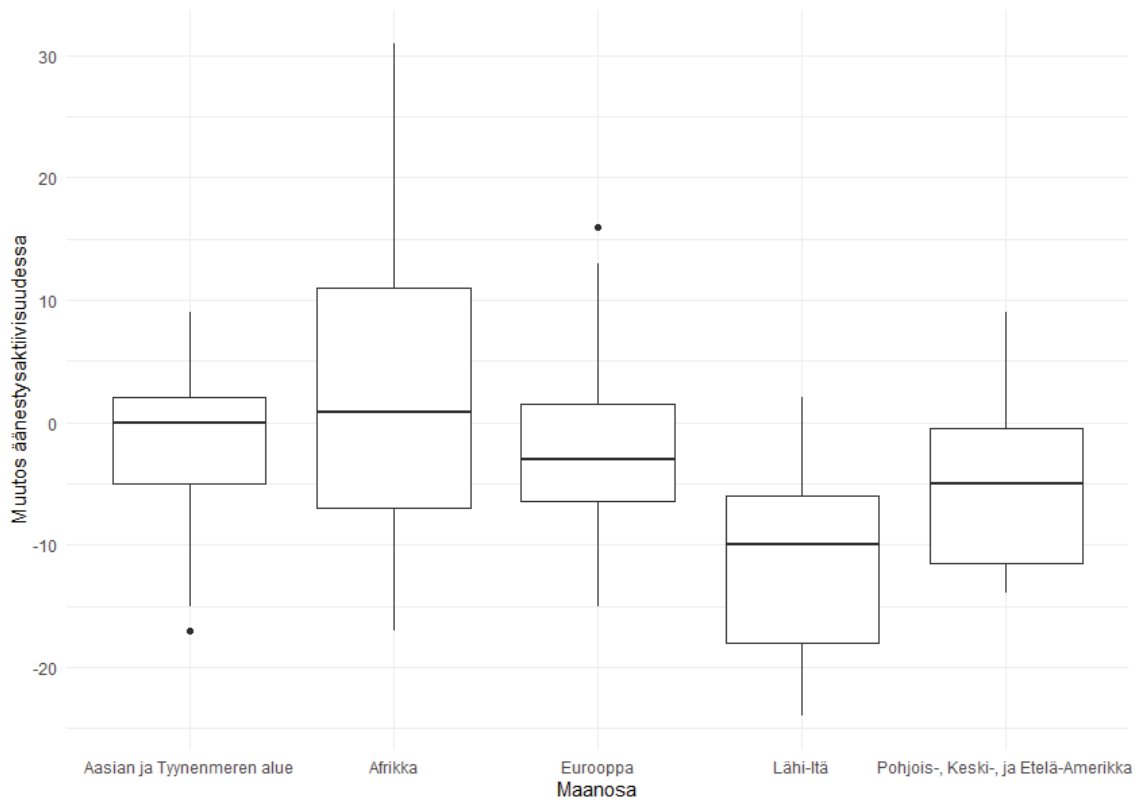
Aineisto sisältää kaikki vaalit, jotka eri maissa järjestettiin helmikuun 2020 ja maaliskuun 2021 välisenä aikana. Ensimmäiseksi kaikki järjestetyt vaalit tyypiteltiin seitsemään kategoriaan: (1) valtionpäämies; (2) lainsäädäntö; (3) kansanäänestys; (4) alueellinen/paikallinen; (5) välivaalit; (6) alueellinen/paikallinen kansanäänestys ja (7) muut<sup>2</sup>. Toiseksi alue- ja paikallisvaalit sekä välivaalit suljettiin pois tarkastelusta. Samoin kansanäänestykset suljettiin pois, koska kansanäänestysten äänestysaktiivisuuden vertaaminen aiempiin kansanäänestyksiin saati muihin vaaleihin ei ole mielekäästä edes saman valtion sisällä. Analyysi kohdistui kahdentyyppisiin kansallisiin vaaleihin: valtionpäämiehen vaaleihin ja lainsäädännöllisen toimielimen vaaleihin. Aineisto käsittää yhteensä 82 vaalia 67 valtiossa. Näihin sisältyvät 18 Euroopan valtiota, 15 Afrikan valtiota, 15 Pohjois-, Keski- ja Etelä-Amerikan valtiota, 14 Aasian ja Tyynenmeren alueen valtiota sekä viisi valtiota Lähi-idästä. Aineiston ulkopuolelle jätettiin yhdeksän vaalia seitsemästä valtiossa (Guyana, Kiribati, Niue, Slovakia, Tadžikistan, Togo ja Vanuatu), joissa ei ollut WHO:n mukaan raportoitu yhtäkään vaalien aikaista koronatapausta.

Aineistoon sisältyvät tiedot siitä, järjestettiinkö vaalit ajallaan vai siirrettiinkö niitä sekä mitä joustavia äänestysmuotoja oli käytössä koottiin International IDEA:n *Global overview of COVID-19 impact on elections* -tietokannasta (2021a). Muut vaaleja koskevat tiedot koottiin International IDEA:n *Voter turnout database* -tietokannasta (IDEA 2021c) ja demokratiaindikaattoreit *The Democracy Matrix* -tietokannasta (DeMaX 2021).

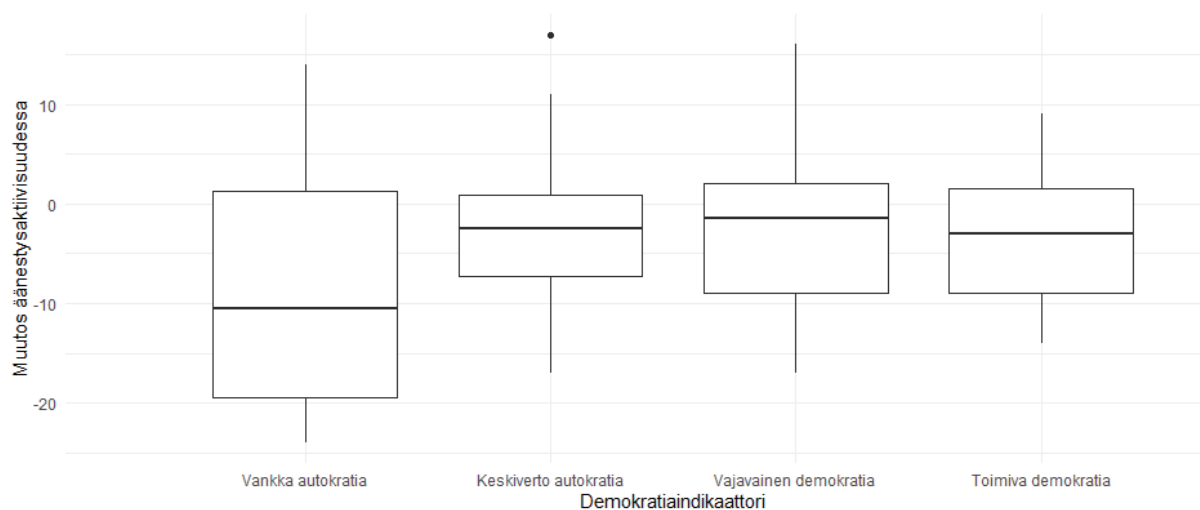


## JOUSTAVAT ÄÄNESTYSMENETELMÄT PANDEMIAVAALEISSA

Useimmissa maissa äänestysaktiivisuus on laskenut pandemiavaaleissa (esim. James ja Alihod-zic 2020; Zeitoun ym. 2020). Kuviossa 1a pandemiavaalien äänestysaktiivisuutta on verrattu edellisiin vastaaviin vaaleihin. Äänestysaktiivisuus laski eniten Lähi-idän ja Amerikan mantee-reen valtioissa, mutta Afrikassa vaihtelu oli suurinta. Kaiken kaikkiaan on selvää, että äänestys-aktiivisuus laski ensimmäisen pandemiavuoden aikana järjestetyissä vaaleissa varsin dramaatti-sesti ympäri maailman. Kuten Kuviossa 1b on nähtävissä, muutos oli huomattavan tasainen eri regiimeissä<sup>3</sup>. Ainoastaan vankan autokratian maissa (ks. luokittelu DeMaX 2021) äänestysaktii-visuus laski muita regiimejä enemmän. On kuitenkin hyvä ottaa huomioon, että erot äänestys-prosentteissa voi johtua muistakin seikoista kuin pandemiasta. Liitteessä 1 on esitetty äänestys-aktiivisuuden muutoksen jakauma tarkastelluissa vaaleissa.

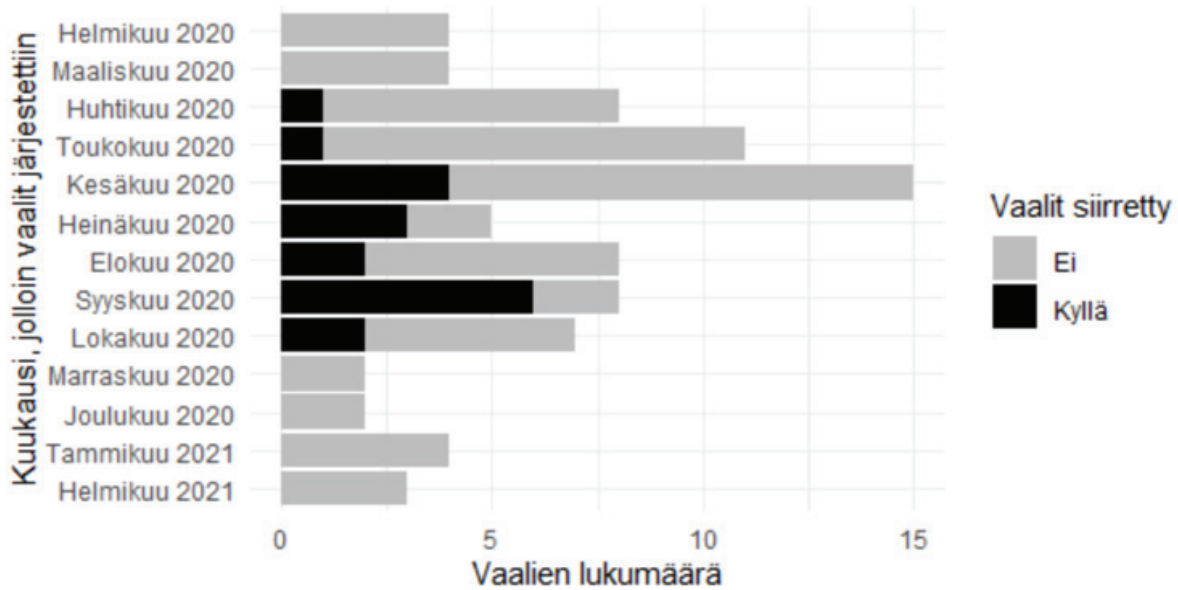


**Kuvio 1a.** Äänestysaktiivisuuden muutos pandemiavaalien ja niitä edeltäneiden vaalien välillä maanosittain (prosenttiyksikköä)



**Kuvio 1b.** Muutos edellisten vaalien äänestysaktiivisuuteen pandemiavaaleissa regiimeittäin (prosenttiyksikköä)

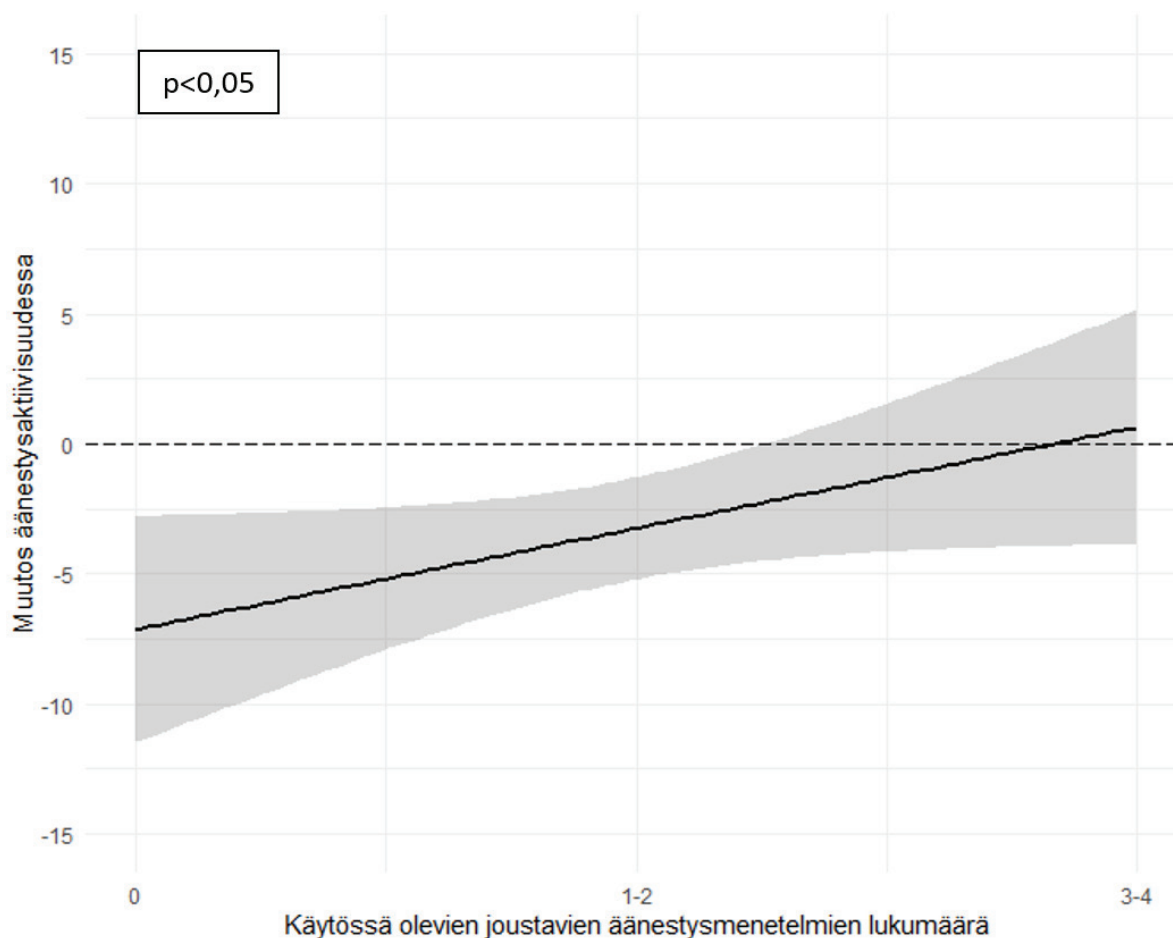
Kuviossa 2 esitetään ensimmäisenä pandemiavuonna järjestetyt vaalit kuukausittain. Kuviossa 2 on nähtävissä, että vaaleja siirrettiin erityisesti kevään ja kesän 2020 aikana. Tämä kehitys huipentui syyskuussa 2020, jolloin suurin osa järjestetyistä vaaleista oli siirretty aiemmasta ajankohdasta eteenpäin. Pandemian edetessä vaaliviranomaisilla oli enemmän aikaa valmistella terveysturvallisia vaaleja, eikä vaalien siirto ollut enää niin yleistä vuoden loppuun tultaessa.



Kuvio 2. Siirrettyjen vaalien osuus järjestetyistä pandemiavaaleista

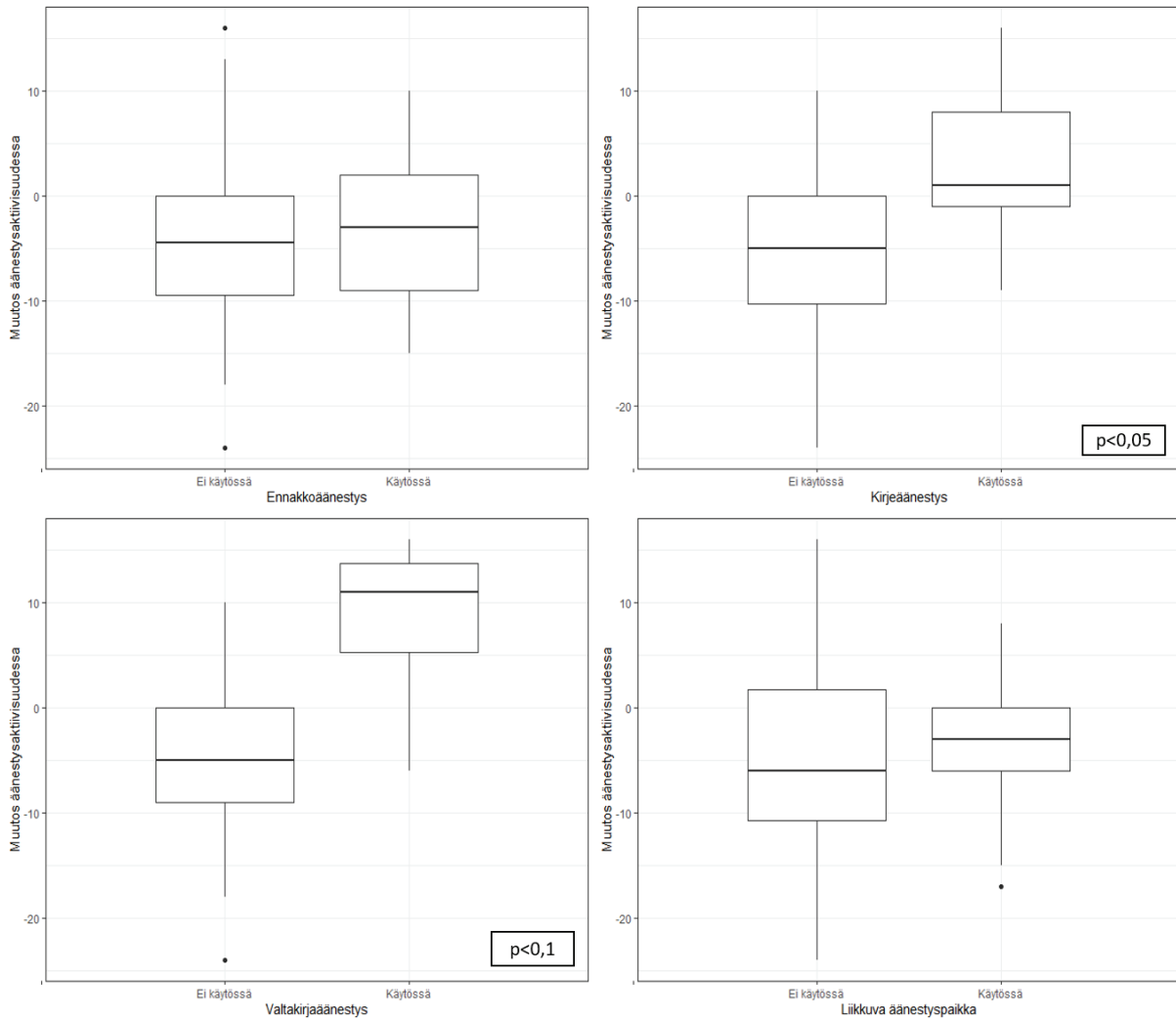
Pandemiavaaleissa otettiin käyttöön laaja valikoima erityisiä äänestysjärjestelyjä. Järjestelyt vaihtelivat pienistä käyttäytymis- ja hygieniaohteuksista, kuten maskien tai käsineiden käyttöä koskevista suosituksista, lain muuttamista vaatineisiin uusien äänestysmenetelmien käyttöönottoon. Tähän analyysiin on sisällytetty yleisimmät pandemiavaaleissa käyttöön otetut joustavat äänestysmenetelmät: ennakkoäänestys, kirjeäänestys, valtakirjaäänestys ja liikkuvat äänestyspaikat. Analyysissa on käytetty jokaiseen näistä IDEA Internationalin (2021b) määritelmää. Ennakkoäänestyksellä tarkoitetaan äänioikeutetun mahdollisuutta äänestää itse henkilökohtaisesti äänestyspaikalla ennen varsinaista vaalipäivää. Etä-äänestysmenetelmät, kuten kirje- tai nettiäänestys, eivät kuulu tähän luokkaan. Kirjeäänestys on määritelty äänestystavaksi, jossa äänestäjä voi äänestää itse valitsemassaan paikassa ja postittaa äänensä kirjeitse vaaliviranomaisille. Liikkuvat äänestyspaikat viittaavat äänestykseen, jossa vaaliviranomaiset käyvät ”liikkuvan vaaliurnan” kanssa äänestäjän luona esimerkiksi kotona tai laitoksessa, kuten vanhainkodissa, noutamassa äänestäjän henkilökohtaisesti antaman äänen. Valtakirjaäänestyksellä tarkoitetaan tapauksia, joissa äänestäjä valtuuttaa toisen henkilön äänestämään puolestaan. Ensimmäisen pandemiavuoden vaaleista 38 oli käytössä vähintään yksi joustava äänestysmenetelmä. Yleisin käytetty joustava äänestysmenetelmä oli liikkuvat äänestyspaikat (käytössä 28 vaaleissa). Tätä seurasivat ennakkoäänestys (15), kirjeäänestys (10) ja valtakirjaäänestys (5).

Ensimmäisen pandemiavuoden aikana järjestetyissä vaaleissa oli todennäköisempää, että äänestysaktiivisuus laski verrattuna aiempiin vaaleihin. Maissa, joissa joustavia äänestysmenetelmiä ei ollut käytössä, äänestysaktiivisuus laski keskimäärin lähes 10 prosenttiyksikköä. Sen sijaan, kuten Kuvio 3 ilmenee, äänestysprosentti pysyi samana tai jopa lisääntyi edellisistä vaaleista sitä todennäköisemmin, mitä enemmän joustavia äänestysmenetelmiä oli käytössä. Pandemiavaaleissa käytettyjen joustavien äänestysmenetelmien määrän ja äänestysaktiivisuuden muutoksen välinen yhteys on selvä. Liitetaulukossa 2 on esitetty Kuvion 3 regressionanalyysin tulokset taulukkomuodossa.



**Kuvio 3.** Joustavien äänestysmuotojen suhde pandemiavaalien äänestysaktiivisuuteen

Kuviosta 4 ilmenee, että mahdollisuus kirjeäänestykseen tai valtakirjaäänestykseen vaikutti myönteisesti äänestysprosenttiin pandemiavaaleissa. Sen sijaan on mielenkiintoista, että muilla joustavilla äänestysmenetelmillä, ennakkoäänestyksellä ja liikkuvilla äänestyspaikoilla, ei ollut vastaavaa merkitystä. Kuitenkin, kuten Kuviossa 3 havaittiin, joustavilla äänestysmenetelmillä oli merkittävä vaikutus äänestysaktiivisuuteen. Vaikuttaa, että äänestysaktiivisuuden kannalta merkittävämpää oli, että mahdollisimman monta joustavaa äänestysmenetelmää oli ylipäänsä saatavilla, kuin se, mitä ne olivat. Onkin selvää, että yhtäältä äänestysaktiivisuus laski pandemian aikana, ja toisaalta pandemia aiheutti dramaattisen muutoksen vaalien järjestämisessä ja joustavien äänestysmenetelmien nopeassa yleistymisessä.



**Kuvio 4.** Kirjeäänestyksen, ennakoäänestyksen, valtakirjaäänestyksen ja liikkuvan äänestyksen suhde äänestysaktiivisuuden muutokseen

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä artikkelissa on tarkasteltu joustavien äänestysmenetelmien vaikutusta pandemia-ajan vaalien äänestysaktiivisuuteen. Aineistoon sisältyivät kaikki ensimmäisen pandemiavuoden aikana järjestetyt kansalliset vaalit, kansanäänestyksiä lukuun ottamatta, yhteensä 82 vaalia 67 valtiossa. Keskeisimmät tutkimustulokset osoittavat, että äänestysaktiivisuus laski selvästi pandemian aikana. Lisäksi pandemia aiheutti dramaattisen muutoksen joustavien äänestysmenetelmien nopeassa yleistymisessä.

Ensimmäisen pandemiavuoden alkupuolella vaalien siirto oli yleistä, mutta pandemian edetessä vaaliviranomaisilla oli enemmän aikaa valmistella terveysturvallisia vaaleja, ja käyttöön otettiin enenevässä määrin joustavia äänestysmenetelmiä. Samanaikaisesti tarve vaalien

siirtoon väheni. Pandemiavaaleissa käytettyjen joustavien äänestysmenetelmien määrän ja äänestysaktiivisuuden muutoksen välinen yhteys on selvä. Mitä useampia joustavia äänestysmenetelmiä oli käytössä, sitä todennäköisempää oli, että äänestysprosentti pysyi samana tai jopa kasvoi edellisistä vaaleista. Yhtä suurta merkitystä äänestysaktiivisuuteen ei vaikuttaisi olevan kuitenkaan sillä mitä joustavia äänestysmenetelmiä oli käytössä kuin sillä, että niitä ylipäätään oli tarjolla.

Pandemian aikana tilanne on vaihdellut suuresti sekä maiden sisällä että niiden välillä. Tästä johtuen on oletettavaa, että myös tässä tutkimuksessa tarkastellut vaalit on käyty hyvin erilaisissa pandemiatilanteissa – joidenkin vaalien kohdalla pandemiatilanne on ollut vaikeampi kuin toisten. Näin ollen on todennäköistä, että myös joustavien äänestysmuotojen merkitys on vaihdellut eri vaalien välillä. Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että käytettävissä olevat joustavat äänestysmenetelmät ovat olennaisen tärkeitä tasapuolisen poliittisen osallisuuden mahdollistamiseksi kriisiaikana, kuten esimerkiksi maailmanlaajuisen pandemian aikana. Vaalijärjestelyjen on siksi taattava äänestäjien vaaliosallistuminen eri elämäntilanteissa ja tähän voidaan päästä esimerkiksi joustavia äänestysmenetelmiä hyödyntämällä.

Poliittiseen tasa-arvoon liittyy vahvasti inklusiivisuus ja yksilöiden yhdenvertainen kohtelu. Pandemiavaaleissa poliittinen tasa-arvo on kuitenkin vaarantunut äänestysaktiivisuuden laskettua epätasaisesti eri väestöryhmissä. Pandemiavaaleissa erityisesti riskiryhmiin kuuluvat äänestäjät ovat pidättäytyneet äänestämästä, oletettavasti vaalien terveysturvallisuuteen liittyvästä huolesta johtuen. Joustavat äänestysmenetelmät, lukuun ottamatta suomalaisten poikkeuksellista ja pitkäaikaista suhdetta ennakoöänestämiseen, on perinteisesti ymmärretty tiettyjen marginaalisten ryhmien asiaksi. Esimerkiksi vanhuksille, sairaille ja ulkomailla asuville äänestäjille on usein tarjolla äänestysmahdollisuuksia, joita ei välttämättä tarjota kaikille äänestäjille. Kuitenkin maailmanlaajuisen koronapandemian epävarmuustekijät ovat asettaneet vaalit uuteen kontekstiin. Sekä akateeminen että institutionaalinen huomio on nopeasti kääntynyt olemassa oleviin kokemuksiin joustavista äänestysmenetelmistä. Jo nyt useissa maissa on alettu selvittää mahdollisuutta joustavien menetelmien laajempaan käyttöönottoon. Useissa maissa on ilmenyt tarve uudistaa vaalilakia pandemian jälkeen tavalla, jolla voidaan helpottaa vaaleihin osallistumista myös tulevien kriisien aikana. Mielenkiintoista on, jäävätkö muutokset pysyvämmäksi myös normaaliaikaan.

Aiemmassa tutkimuksessa (James ja Alihodzic 2020) on todettu, että uusien käytäntöjen myöhäinen käyttöönotto asettaa tarpeettoman rasitteen vaaliviranomaisille ja potentiaalisesti uhkaa vaalien laatua (James ja Alihodzic 2020). Vaalilain muuttaminen viime hetkellä voi myös olla uhka vaalien oikeusvarmuudelle. Viime hetken muutoksissa on myös riski, ettei vaaliviranomaisilla ole riittävästi valmistautumisaikaa, jolloin äänestäjille saattaa muodostua käsitys, että uusilla muutoksilla suositaan jotakin ryhmää tai puoluetta toisiin nähden. Siksi esimerkiksi Euroopan neuvosto on rajannut, ettei vaalilainsäädäntöä tulisi muuttaa alle vuotta ennen vaaleja (James ja Alihodzic 2020).

On oletettavaa, jopa todennäköistä, että tulevaisuus tuo muitakin ennalta-arvaamattomia hätätilanteita, joihin vaalivirkailijat joutuvat reagoimaan. Maailmanlaajuinen pandemia yllätti kaikki ja antoi selvän signaalin siitä, että monissa maissa äänestyskäytännöt eivät ole ajan tasalla. Toisaalta poliittisen tasa-arvon näkökulmasta vaalilainsäädäntöä olisi muutettava ennakoivasti mutta harkiten, jotta tulevaisuuden kriiseihin voitaisiin vastata paremmin. Vaikka etä-äänestys



ja muut joustavat äänestysmenetelmät vaikuttavat olevan keskeisin väline poikkeusajan vaali-järjestelyissä pandemia-aikana, yhteistyö, riskienhallinta ja opittujen asioiden jakaminen ovat tarpeen myös pandemian jälkeen (ks. esim. James 2021).

Vielä on kuitenkin liian aikaista arvioida, mitkä ovat pandemian pysyvät vaikutukset vaaleihin ja äänestämiseen. On mahdollista, että joustavista äänestysmenetelmistä ja etä-äänestämisestä tulee uusi normi, eikä maailmalla palata enää perinteiseen vaalipäivänä toimitettavaan henkilökohtaiseen äänestämiseen. Erityisesti läntisissä demokratioissa tämä oli kehityssuunta jo ennen pandemiaa, mutta on oletettavaa, että pandemia nopeutti prosessia. Vaikuttaa todennäköiseltä, että pandemian aikana käyttöön otetut erityiset äänestysjärjestelyt avaavat tietä laajemmille vaaliuudistuksille monissa maissa. Pandemia on tuonut äänestämisen helpottamisen huomion keskipisteeseen odottamattomalla tavalla. Näin ollen tarvitaan lisää tutkimuksia erilaisten äänestysmenetelmien käyttöönotosta sekä toimitetuista pandemiavaaleista, jotta voidaan ymmärtää, kuinka vaalikäytäntöjä ja vaalien kestävyyttä voidaan parantaa.

## TUTKIMUKSEN RAHOITUS

Kirjoittaja kiittää strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa *Manufacturing 4.0* -hanketta (313393) tutkimuksen rahoituksesta.

## VIITTEET

1. Sekoitettu järjestelmä voisi käsittää esimerkiksi iäkkäiden ja ulkomailla asuvien äänioikeutettujen kirjeäänestyksen, nettiäänestyksen äänioikeutetuille, joilla on mahdollisuudet sähköiseen tunnistautumiseen, ja perinteisen kynä-paperi-äänestyksen muille äänioikeutetuille (Landman ja Di Gennaro Splendore 2020).
2. Kuomingtanin päämiehen vaali Taiwanissa samoin kuin Pohjois-Kyproksen presidentin vaali koodattiin valtionpäämiehen vaaleiksi. Käytännössä kaikki Yhdysvaltojen vaalit ovat alueellisia, mutta tässä aineistossa Yhdysvaltojen osavaltiovaalit samoin kuin Yhdysvaltojen presidentinvaalien esivaalit koodattiin alueellisiksi vaaleiksi.
3. Regiimimuuttuja on koodattu The Democracy Matrix-aineistosta, jonka perusteella maat on luokiteltu demokratiaindeksinsä perusteella neljään luokkaan: Vankka autokratia, keskiverto autokratia, vajavainen demokratia ja toimiva demokratia (DeMaX 2021). Tässä artikkelissa käytetyn aineiston maiden osalta maakohtaiset arvot on esitetty liitetaulukossa 3.

## LÄHTEET

- Abney, F. Glenn, ja Hill, Larry B. 1966. Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election\*. *American Political Science Review* 60:4, 974–981. [https://EconPapers.repec.org/RePEc:cup:apsrev:v:60:y:1966:i:04:p:974-981\\_12](https://EconPapers.repec.org/RePEc:cup:apsrev:v:60:y:1966:i:04:p:974-981_12)
- Amat, Francesc, Arenas, Andreu, Falcó-Gimeno, Albert ja Muñoz, Jordi. 2020. Pandemics Meet Democracy. Experimental Evidence from the COVID-19 Crisis in Spain SocArXiv. doi:10.31235/osf.io/dkusw
- Asplund, Erik, Stevense, Bor, James, Toby ja Clark, Alistair. 2020. Elections need to be accessible for the ill during COVID-19 to avoid disenfranchisement. <https://www.idea.int/news-media/news/elections-need-be-accessible-ill-during-covid-19-avoid-disenfranchisement>
- Baccini, Leonardo, Brodeur, Abel ja Weymouth, Stephen. 2021. The COVID-19 pandemic and the 2020 US presidential election. *Journal of Population Economics* 34:2, 739–767. doi:10.1007/s00148-020-00820-3
- Berinsky, Adam J. 2005. The Perverse Consequences of Electoral Reform in the United States. *American Politics Research* 33:4, 471–491. doi:10.1177/1532673X04269419
- Berinsky, Adam J., Burns, Nancy ja Traugott, Michael W. 2001. Who Votes by Mail?: A Dynamic Model of the Individual-Level Consequences of Voting-by-Mail Systems. *Public opinion quarterly* 65:2, 178–197. doi:10.1086/322196
- Bertoli, Simone., Guichard, Lucas ja Marchetta, Francesca. 2020. Turnout in the Municipal Elections of March 2020 and Excess Mortality During the Covid-19 Epidemic in France. <https://ssrn.com/abstract=3627035>
- Bicu, Ingrid ja Wolf, Peter. 2020. Elections during COVID-19: Considerations on how to proceed with caution. [https://www.idea.int/news-media/news/elections-during-covid-19-considerations-how-proceed-caution?fbclid=IwAR3tEDDz\\_3R5e5j6C1UALrxtDyxXNbnwpbVbDNK5mOqVuBxB8\\_5nCCzdPuI](https://www.idea.int/news-media/news/elections-during-covid-19-considerations-how-proceed-caution?fbclid=IwAR3tEDDz_3R5e5j6C1UALrxtDyxXNbnwpbVbDNK5mOqVuBxB8_5nCCzdPuI)
- Birch, Sarah ja Watt, Bob. 2004. Remote Electronic Voting: Free, Fair and Secret? *The Political Quarterly* 75:1, 60–72. doi:10.1111/j.1467-923X.2004.00572.x
- Bol, Damien, Giani, Marco, Blais, André ja Loewen, Peter John. 2021. The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research* 60:2, 497–505. doi:<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- Cohensius, Gal, Mannor, Shie, Meir, Reshef, Meir, Eli ja Orda, Ariel. 2017. Proxy Voting for Better Outcomes. *The 16th Conference on Autonomous Agents and MultiAgent Systems (AAMAS '17)*. Richland, SC.
- Cotti, Chad, Engelhardt, Bryan, Foster, Joshua, Nesson, Erik ja Niekamp, Paul. 2021. The relationship between in-person voting and COVID-19: Evidence from the Wisconsin primary. *Contemporary Economic Policy*. doi:<https://doi.org/10.1111/coep.12519>
- De Vries, Catherine E., Bakker, Bert N., Hobolt, Sara B. ja Arceneaux, Kevin. 2021. Crisis signaling: how Italy's coronavirus lockdown affected incumbent support in other European countries. *Political Science Research and Methods* 9:3, 451–467. doi:10.1017/psrm.2021.6
- DeMaX. 2021. The Democracy Matrix. <https://www.democracymatrix.com/>
- Elklit, Jørgen ja Maley, Michael. 2019. Why Ballot Secrecy Still Matters. *Journal of Democracy* 30:3, 61–75.
- Fernandez Gibaja, Alberto. 2020. Transforming political parties in the middle of a pandemic: The

- moment for online voting? <https://www.idea.int/news-media/news/transforming-political-parties-middle-pandemic-moment-online-voting>
- Fiala-Butora, János, Stein, Michael Ashley ja Lord, Janet E. 2014. The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities. *Harvard International Law Journal* 55:1, 71–104.
- Galasso, Vincenzo. 2020. COVID: Not a Great Equalizer. *CESifo Economic Studies* 66:4, 376–393. doi:<https://doi.org/10.1093/cesifo/ifaa019>
- Giammo, Joseph D. ja Brox, Brian J. 2008. Reducing the Costs of Participation: Are States Getting a Return on Early Voting? *Political Research Quarterly* 63:2, 295–303. doi:10.1177/1065912908327605
- Giommoni, Tommaso ja Loumeau, Gabriel. 2020. Lockdown and Voting Behaviour: A Natural Experiment on Postponed Elections during the COVID-19 Pandemic. SSRN. doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3659856>
- Gronke, Paul, Galanes-Rosenbaum, Eva, Miller, Peter A., ja Toffey, Daniel. 2008. Convenience Voting. *Annual Review of Political Science* 11, 437–455. doi:10.1146/annurev.polisci.11.053006.190912
- Gronke, Paul, Manson, Paul, Lee, Jay ja Foot, Canyon. 2020. How Elections Under COVID-19 May Change the Political Engagement of Older Voters. *Public Policy & Aging Report* 30:4, 147–153. doi:10.1093/ppar/praa030
- Gronke, Paul, ja Miller, Peter. 2012. Voting by Mail and Turnout in Oregon: Revisiting Southwell and Burchett. *American Politics Research* 40:6, 976–997. doi:10.1177/1532673X12457809
- Hanmer, Michael J., Niemi, Richard G., ja Jackson, Thomas H. 2020. College Student Registration and Voting in the Time of COVID-19. *Election Law Journal* 19:3, 363–373. doi:<http://doi.org/10.1089/elj.2020.0664>
- van Hees, Suzanne G. M., Boeije, Hennie R. ja de Putter, Iris. 2019. Voting barriers and solutions: the experiences of people with disabilities during the Dutch national election in 2017. *Disability & Society* 34:5, 819–836. doi:10.1080/09687599.2019.1566052
- Herne, Kaisa ja Setälä, Maija. 2005. Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47:3, 175–188.
- Hodler, Roland, Luechinger, Simon ja Stutzer, Alois. 2015. The Effects of Voting Costs on the Democratic Process and Public Finances. *American Economic Journal: Economic Policy* 7:1, 141–171. doi:10.1257/pol.20120383
- IDEA. 2021a. Global overview of COVID-19: Impact on elections. <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections#-a-name-elections-held-amid-covid-19-elections-held-amid-covid-19-a->
- IDEA. 2021b. Special voting arrangements. <https://www.idea.int/data-tools/data/special-voting-arrangements>
- IDEA. 2021c. Voter turnout database. <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>
- James, Toby S. 2021. New development: Running elections during a pandemic. *Public Money & Management* 41:1, 65–68. doi:10.1080/09540962.2020.1783084
- James, Toby S. ja Alihodzic, Sead. 2020. When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 19:3, 344–362. doi:10.1089/elj.2020.0642
- James, T. S. ja Garnett, Holly Ann. 2020. Introduction: the case for inclusive voting practices. *Policy Studies* 41:2-3, 113–130. doi:10.1080/01442872.2019.1694657

- Johnson, Andrew F., Pollock, Wendi, ja Rauhaus, Beth. 2020. Mass casualty event scenarios and political shifts: 2020 election outcomes and the U.S. COVID-19 pandemic. *Administrative Theory & Praxis* 42:2, 249–264. doi:10.1080/10841806.2020.1752978
- Kalandadze, Nana. 2020. Switching to all-postal voting in times of public health crises: Lessons from Poland. <https://www.idea.int/news-media/news/switching-all-postal-voting-times-public-health-crises-lessons-poland>
- Karp, Jeffrey A. ja Banducci, Susan A. 2000. Going Postal: How All-Mail Elections Influence Turnout. *Political Behavior* 22:3, 223–239. doi:10.1023/A:1026662130163
- Krimmer, Robert, Duenas-Cid, David ja Krivososova, Iuliia. 2020. Why the pandemic may pave the way for online voting. [https://apolitical.co/en/solution\\_article/why-the-pandemic-may-pave-the-way-for-online-voting](https://apolitical.co/en/solution_article/why-the-pandemic-may-pave-the-way-for-online-voting)
- Krimmer, Robert., Duenas-Cid, David ja Krivososova, Iuliia. 2021. New methodology for calculating cost-efficiency of different ways of voting: is internet voting cheaper? *Public Money & Management* 41:1, 17–26. doi:10.1080/09540962.2020.1732027
- Landman, Todd ja Di Gennaro Splendore, Luca. 2020. Pandemic democracy: elections and COVID-19. *Journal of Risk Research* 23:7-8, 1060–1066. doi:10.1080/13669877.2020.1765003
- Luechinger, Simon, Rosinger, Myra ja Stutzer, Alois. 2007. The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. *Swiss Political Science Review* 13:2, 167–202. doi:10.1002/j.1662-6370.2007.tb00075.x
- Mawrey, Richard. 2010. Easy voting means fraudulent voting. *Quadrant* 54, 50–54.
- Nemčok, Miroslav ja Peltoniemi, Johanna. 2021. Distance and Trust: An Examination of the Two Opposing Factors Impacting Adoption of Postal Voting Among Citizens Living Abroad. *Political Behavior*. doi:10.1007/s11109-021-09709-7
- Norris, Keith ja Gonzalez, Cynthia. 2020. COVID-19, health disparities and the US election. *EClinical-Medicine* 28:100617. doi:https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2020.100617
- Norris, Pippa. 2019. Do perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The US in comparative perspective. *International Political Science Review* 40:1, 5–22. doi:10.1177/0192512118806783
- Peltoniemi, Johanna. 2015. Äänen pitkä matka: Ulkosuomalaisten matala äänestysaktiivisuus ja joustavien äänestysmenetelmien merkitsevyys. *Politiikka* 57:4, 208–225.
- Peltoniemi, Johanna, Weide, Marjukka ja Wass, Hanna. 2020. Kotini on vaalikoppini: joustavien äänestysmuotojen merkitys yhdenvertaiselle poliittiselle osallistumiselle. Teoksessa Sami Borg, Elina Kestilä-Kekkonen ja Hanna Wass (toim.), *Politiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019* (334–363). Helsinki: Oikeusministeriö.
- Pulejo, Massimo ja Querubín, Pablo. 2020. Electoral Concerns Reduce Restrictive Measures During the COVID-19 Pandemic. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, 27498. doi:10.3386/w27498
- Rosanti, Ratna. 2020. Pandemic at the polls: How to prepare the elections post COVID-19 (towards Indonesia local elections in 2020). *Jurnal Academia Praja* 3:2, 147–167. doi:10.36859/jap.v3i2.181
- Southwell, Priscilla. L. 2010. Voting Behavior in Vote-by-Mail Elections. *Analyses of Social Issues and Public Policy* 10:1, 106–115. doi:10.1111/j.1530-2415.2010.01218.x
- Urbinati, Nadia ja Warren, Mark E. 2008. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science* 11, 387–412.

doi:10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533

Wass, Hanna. 2008. *Generations and turnout: the generational effect in electoral participation in Finland*. Department of Political Science, University of Helsinki.

Wass, Hanna, Mattila, Mikko, Rapeli, Lauri ja Söderlund, Peter. 2017. Voting while ailing? The effect of voter facilitation instruments on health-related differences in turnout. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 27:4, 503–522. doi:10.1080/17457289.2017.1280500

Wass, Hanna, Peltoniemi, Johanna, Weide, Marjukka, ja Nemčok, Miroslav. 2021. Signed, Sealed, and Delivered with Trust: Non-Resident Citizens' Experiences of Newly Adopted Postal Voting. *Frontiers in Political Science* 3:83. doi:10.3389/fpos.2021.692396

Zeitoun, Jean-David, Faron, Matthieu, Manternach, Sylvain, Fourquet, Jérôme, Lavielle, Marc ja Lefèvre, Jérémie H. 2020. Reciprocal association between participation to a national election and the epidemic spread of COVID-19 in France: nationwide observational and dynamic modeling study. medRxiv, 2020.2005.2014.20090100. doi:10.1101/2020.05.14.20090100

## KIRJOITTAJATIEDOT

### JOHANNA PELTONIEMI

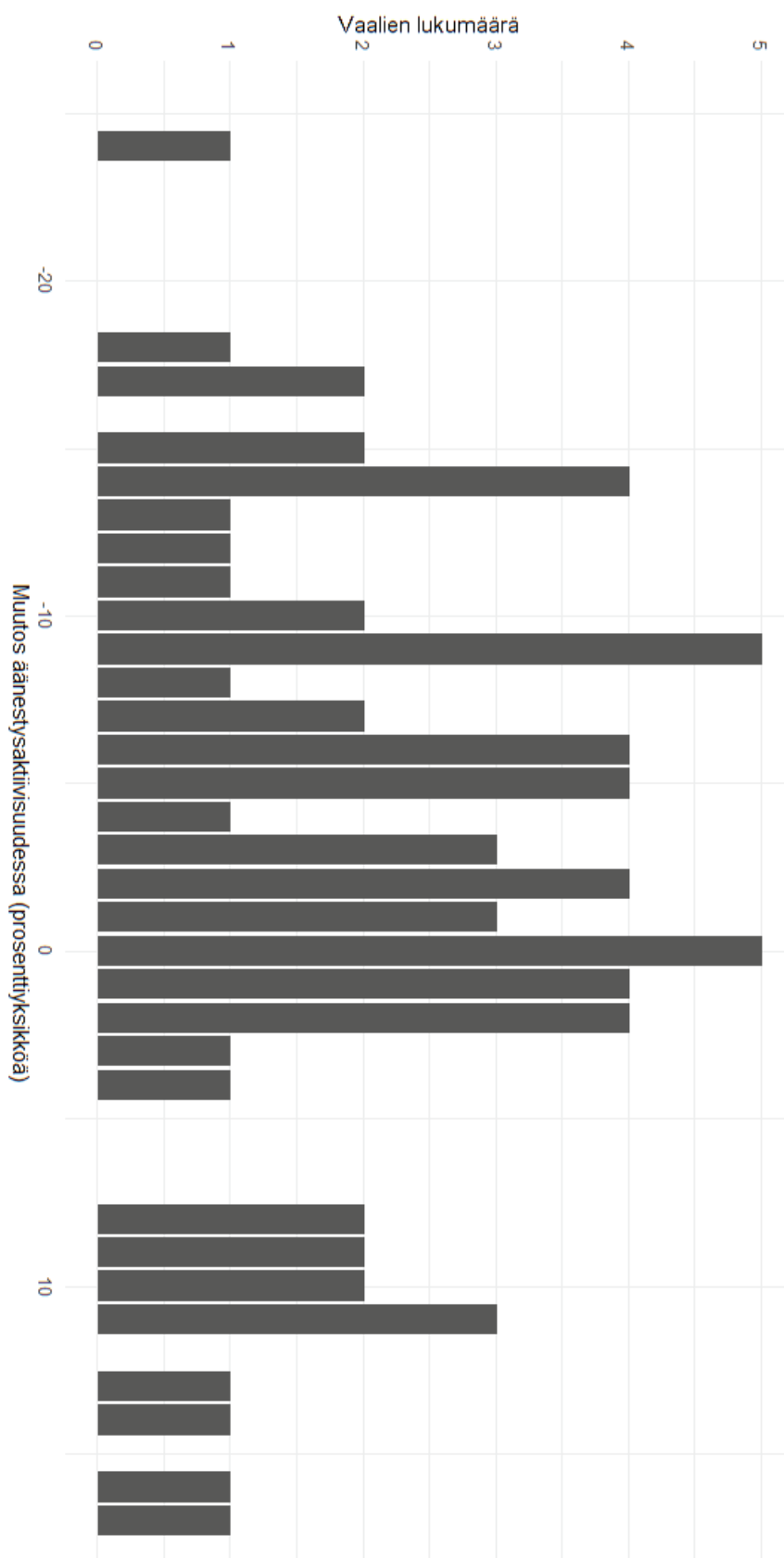
YTT, erikoistutkija

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

johanna.peltoniemi@thl.fi

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8299-8139>

*Liite 1. Äänestysaktiivisuuden muutoksen jakauma ensimmäisen pandemiavuoden vaaleissa*





*Liite 2. OLS-regression tulokset (Kuvio 4)*

	Muutos äänestysaktiivisuudessa			
	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4
Intercept	-4,225***	-1,550	-0,656	-0,845
Joustavat äänestysmenetelmät	3,254**	3,089**	3,207**	0,0387*
Vaalien siirto	1,178	1,148	1,042	0,3747
Vaalien tyyppi		-1,049	-1,202	0,1280
Vaalien ajankohta			-0,898	0,3267
Tyypitelty demokratiaindikaattori <sup>1</sup>				0,2681
R <sup>2</sup> (adj)	0,1584	0,1603	0,1565	0,1645
F-static (value)	Malli 1 (5,327)	Malli 2 (3,926)	Malli 3 (3,133)	Malli 4 (2,654)

\*\*\*p<0,001; \*\*p<0,01; \*p<0,05

1. Demokratiaindikaattorin tyypittely: Vankka autokratia (*hard autocracy*, 0–0,25); keskiverto autokratia (*moderate autocracy*, 0,25–0,50); vajavainen demokratia (*deficient democracy*, 0,50–0,75); toimiva demokratia (*working democracy*, 0,075.–1) (DeMaX 2021).

**Liite 3. Analyysiin sisällytetyt pandemiavaalit**

Maa	Demokratia-indikaattori <sup>1</sup>	Äänestysaktiivisuus pandemiavaaleissa	Äänestysaktiivisuus edeltävissä vaaleissa	Muutos äänestysaktiivisuudessa
Algeria	0,319	23,14	NA	NA
Anguilla	NA	61,02	73,24	-12,22
Belize	NA	81,86	72,69	9,17
Bermuda	NA	60,93	65,91	-4,98
Bolivia	0,521	88,42	88,47	-0,05
Burkina Faso	0,643	50,7	60,13	-9,43
Burkina Faso	0,643	50,79	60	-9,21
Burundi	0,125	87,71	73,44	14,27
Chile	0,84	50,98	NA	NA
Dominikaaninen tasavalta	0,562	55,18	67,77	-12,59
Dominikaaninen tasavalta	0,562	55,29	69,6	-14,31
Ecuador	0,601	80,99	81,69	-0,7
Ecuador	0,601	81	81,74	-0,74
Egypti	0,21	14,23	15	-0,77
Egypti	0,21	10,22	12,2	-1,98
Egypti	0,21	29,07	28,27	0,8
Etelä-Korea	0,883	66,21	58,03	8,18
Falklandinsaaret	NA	NA	NA	NA
Georgia	0,716	56,11	51,94	4,17
Ghana	0,682	78,89	68,62	10,27
Guernsey	NA	79,7	71,9	7,8
Guinea	0,492	NA	NA	NA
Guinea	0,492	58,04	63,53	-5,49
Guinea	0,492	78,88	68,36	10,52
Iran	0,25	42,32	60,09	-17,77
Irlanti	0,898	62,77	65,09	-2,32
Islanti	0,899	66,92	75,67	-8,75
Israel	0,821	71,52	69,83	1,69
Italia	0,871	51,12	65,48	-14,36
Jamaika	0,787	37,85	48,37	-10,52
Jordania	0,454	29,9	36,13	-6,23
Kamerun	0,286	43,79	33	10,79
Kazakstan	0,276	63,25	77,1	-13,85
Keski-Afrikan tasavalta	0,349	76,31	59,01	17,3
Kirgisia	0,448	56,2	56,62	-0,42
Kirgisia	0,448	39,16	56,32	-17,16
Kroatia	0,763	46,9	52,59	-5,69
Kuwait	0,496	60	70	-10
Liberia	0,582	NA	NA	NA
Liechtenstein	NA	78,01	77,82	0,19
Liechtenstein	NA	NA	NA	NA
Liettua	0,879	47,8	50,64	-2,84

Malawi	0,599	64,81	74,44	-9,63
Mali	0,448	35,25	38,6	-3,35
Moldova	0,665	48,54	53,45	-4,91
Mongolia	0,656	73,64	73,58	0,06
Montenegro	0,554	76,65	73,41	3,24
Myanmar	0,542	71,89	69,72	2,17
Niger	NA	62,91	69,68	-6,77
Niger	NA	69,68	59,79	9,89
Niger	NA	76,96	66,27	10,69
Norsunluurannikko	0,431	53,9	52,86	1,04
Palau	NA	47,73	62,7	-14,97
Papua-Uusi-Guinea	0,49	NA	NA	NA
Pohjois-Makedonia	0,582	52,02	66,79	-14,77
Portugali	0,864	39,24	48,7	-9,46
Puola	0,71	64,51	48,96	15,55
Puola	0,71	68,18	55,34	12,84
Romania	0,731	31,84	37,79	-5,95
Saint Kitts ja Nevis	NA	58,41	72,19	-13,78
Saint Vincent ja Grenadiinit	NA	66,95	73,39	-6,44
Serbia	0,439	48,93	56,07	-7,14
Seychellit	0,716	88,45	90,06	-1,61
Seychellit	0,716	88,4	87,5	0,9
Singapore	0,562	95,81	93,7	2,11
Sri Lanka	0,54	75,89	77,66	-1,77
Surinam	0,714	71,57	75,32	-3,75
Sveitsi	0,934	NA	NA	NA
Syyria	0,053	33,17	57,56	-24,39
Taiwan	0,847	74,9	66,27	8,63
Tansania	0,567	50,72	67,34	-16,62
Trinidad ja Tobago	0,784	58,04	66,84	-8,8
Tšekki	0,834	36,29	41,41	-5,12
Tšekki	0,834	16,74	16,48	0,26
Uganda	0,409	59,35	67,61	-8,26
Uusi Seelanti	0,928	82,24	79,75	2,49
Uusi-Kaledonia	NA	NA	NA	NA
Valko-Venäjä	0,139	84,28	87,22	-2,94
Venezuela	0,118	NA	NA	NA
Venäjä	0,262	NA	NA	NA
Yhdysvallat	0,811	66,7	65,44	1,26

1. Demokratiaindikaattorin tyypittely: Vankka autokratia (*hard autocracy*, 0–0,25); keskiverto autokratia (*moderate autocracy*, 0,25–0,50); vajavainen demokratia (*deficient democracy*, 0,50–0,75); toimiva demokratia (*working democracy*, 0,075.–1) (DeMaX, 2021).

Lähde: International IDEA Global overview of COVID-19 impact on elections (2021a); International IDEA Voter turnout database (2021c); The Democracy Matrix (2021).