

VAPAAEHTOISISTA COVID-19 ROKOTUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 2 §:N MUUTTAMINEN

1 Tausta

1.1 Karanteeniin määrättyjen ja laitoksissa asiakkaina olevien äänestysmahdollisuudet kuntavaaleissa 2021

Suomessa järjestetään vuoden 2021 kuntavaalit siten, että vaalipäivä on sunnuntai 13.6.2021. Kotimaan ennakkoäänestys toimitetaan 26.5.–8.6.2021. Kuntavaalien ajankohta muutettiin lailla vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä (256/2021). Laki on tullut voimaan 29.3.2021. Vaaleja siirrettiin, koska maaliskuussa annettujen asiantuntija-arvioiden mukaan covid-19 –pandemian tilanne Suomessa huhtikuussa 2021 tulee todennäköisesti olemaan niin vaikea, että se käytännössä tekee mahdottomaksi kuntavaalien toimittamisen säännönmukaisessa aikataulussa terveysturvallisesti, luotettavasti ja äänioikeutettujen ja ehdokkaiden kannalta tasapuolisesti sekä niin, että vaaleissa voitaisiin saavuttaa hyvä äänestysaktiivisuus. Asiantuntija-arvioiden mukaan pandemiatilanne tulee olemaan parempi touko-kesäkuussa 2021.

Vaalien siirrosta huolimatta covid-19 –epidemian jatkuminen ja uudet pidemmät karanteenisäännöt tuovat haasteita vaalien järjestämiseen. Karanteenimääräyksiä on pidennetty kymmenestä päivästä neljääntoista päivään. Samaan aikaan yhä useampi matkustaja tullaan asettamaan tartuntatautilain (1227/2016) mukaiseen karanteeniin. Riski siitä, että merkittävä määrä äänioikeutettuja tulee olemaan koronavirukselle altistumisen johdosta asetettuna tartuntatautilain mukaiseen karanteeniin äänestysajanjakson aikana, on siten olemassa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sairaanhoidopiireiltä helmikuussa 2021 keräämien tietojen perusteella covid-19 tartunnalle altistumisen johdosta karanteeniin on määrätty keskimäärin noin 11 000 henkilöä viikossa. Osa näistä henkilöistä on kuitenkin alle 18-vuotiaita tai muualla kuin Suomessa asuvia, jolloin he eivät ole kuntavaaleissa äänioikeutettuja. Pandemiatilanteen on arvioitu olevan toukokuun lopussa parempi ja näin ollen myös karanteeniin määrättyjen henkilöiden lukumäärän voidaan arvioida laskevan verrattuna helmikuun tilanteeseen. Vastaavaa tilannetta, että useita tuhansia ihmisiä olisi vaalien aikana karanteenissa tai eristettynä, ei ole kuitenkaan ollut aiemmin. Hallituksen esityksessä tartuntatautilaiksi (HE 13/2016 vp) on tuotu esiin, että vuosittain karanteeniin on määrätty keskimäärin alle 150 henkilöä vuodessa.

Oikeusministeriön ja THL:n ohjeistuksen mukaan tartuntatautilääkärin määräämässä karanteenissa olevat voivat äänestää kotiäänestyksessä, jos kotiäänestys voidaan toteuttaa terveysturvallisesti, esimerkiksi äänestäjän kodin pihassa. Karanteeniin määrättyjen on mahdollisuuksien mukaan mahdollista äänestää erityisjärjestelyin myös ennakkoäänestyspaikoilla sekä varsinaisilla äänestyspaikoilla.

Myös laitoksissa asiakkaina olevien henkilöiden joukossa voi olla koronavirukselle altistuneita. Vaalilain (714/1998) 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan laitoksella tarkoitetaan sairaaloita, ympärivuorokautista hoitoa antavia ja muita, kunnanhallituksen päätöksellä määrättyjä sosiaalihuollon toimintayksiköitä sekä rangaistuslaitoksia.

1.2 Voimassa oleva rokotusjärjestys

Valtioneuvosto antoi 22.12.2020 asetuksen vapaaehtoisista covid-19-rokotuksista (1105/2020), jäljempänä rokotusasetus. Asetus on annettu tartuntatautilain 54 §:n nojalla. Sen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää mainitun lain 45 §:n 1 momentissa tarkoitetun muun kuin kansalliseen rokotusohjelmaan kuuluvan yleisen vapaaehtoisen rokotuksen toimeenpanosta ja toimeenpanoon osallistuvista tahoista sekä mitä väestön osaa, ryhmää tai ikäluokkaa rokottaminen koskee, minkä ajan kuluessa rokottaminen toteutetaan sekä muista välttämättömistä rokottamiseen liittyvistä asioista.

Rokotusasetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan rokotukset annetaan eri väestöryhmille seuraavassa järjestyksessä:

- 1) covid-19-tautiin sairastuneiden tai perustellusti sairastuneeksi epäiltyjen henkilöiden tutkimiseen, välittömään hoitoon tai huolenpitoon liittyvä tai muuta kiireellistä hoitoa antava sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö sekä sosiaalihuollon iäkkäille henkilöille tarkoitetun asumispalvelun ja laitoshoidon toimintayksikön henkilöstö ja asukkaat;
- 2) 70 vuotta täyttäneet ja vanhemmat henkilöt;
- 3) henkilöt, joilla on vakavalle covid-19-taudille altistavia sairauksia;
- 4) muut kuin 1—3 kohdassa tarkoitetut henkilöt.

Rokotusasetuksen sisältö perustuu 10.12.2020 tehtyyn valtioneuvoston periaatepäätökseen Suomen covid-19 -rokotestrategiasta, valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan eettiseltä neuvottelukunnalta (ETENE) saatuun lausuntoon, Kansallisen rokoteasiantuntijaryhmän (KRAR) arvioihin sekä maailman terveysjärjestö WHO:n ja Euroopan komission rokotusjärjestyksestä esittämiin näkemyksiin ja suosituksiin. Rokotusasetuksessa tai sen perustelumuiotiossa ei arvioida rokotusjärjestystä kunta-vaalien toimittamisen kannalta.

2 Muutosehdotus

Vapaaehtoisista covid-19 rokotuksista annettua valtioneuvoston asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että asetuksen 2 §:ään lisättäisiin uusi 3 momentti, jonka mukaan kotiaänestyksestä huolehtivat vaalitoimitsijat sekä laitosaänestyksen toimittavat vaalitoimikuntaan kuuluvat vaalivirkailijat rinnastettaisiin rokottamisjärjestyksessä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun väestöryhmään.

Esitystä perustellaan sillä, että toisin kuin ennakoäänestyspaikoilla ja vaalipäivän äänestyspaikoilla, joissa tilajärjestelyin ja asianmukaisin suojavarustein on lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet huolehtia siitä, että tartuntariskin sisältäviä lähikontakteja ei synny äänestäjien ja vaalivirkailijoiden välillä, kotiaänestyksessä ja laitosaänestyksessä tällaisten lähikontaktien välttämistä ei ole mahdollista täysin varmistaa. Tähän vaikuttaa muun muassa se, että kotiaänestyksessä ja laitosaänestyksessä äänestävien toimintakyky on usein joko pysyvästi tai tilapäisesti siten rajoittunut tai vaillinainen, että vaalivirkailijan tulee auttaa äänestäjää äänestystoimituksessa lähikontaktissa. Tartuntatautilain muutosesityksessä (HE 245/2020 vp) lähikontaktilla tarkoitetaan ihmisten 1) oleskelua kasvotusten tai samassa tilassa alle kahden metrin etäisyydellä toisistaan yli 15 minuutin ajan tai 2) fyysistä kontaktia toisiinsa.

Tämän hetkisen tutkimustiedon perusteella covid-19 rokotteet antavat hyvän suojan oireista tartuntaa vastaan. Rokotteet vähentävät myös oireettomia tartuntoja ja todennäköisesti vähentävät, joskaan ne eivät kokonaan poista riskiä siihen, että rokotettu henkilö tartuttaisi muita henkilöitä. Rokottaminen voidaan kuitenkin nähdä tehokkaana keinona suojata koti- ja laitosaänestyksiä toimittavia vaalivirkkailijoita ja kotiaänestyksessä ja laitoksissa äänestäviä henkilöitä tilajärjestelyjen ja asianmukaisten suojavarusteiden lisäksi. Kuntien vaalivirkkailijoiden rekrytointi on myös ollut joissain kunnissa hankalaa covid-19 –pandemian johdosta. Vaalivirkkailijoiden määrääminen äänestysten vastaanottamiseen, vaikka ohjeiden mukaisesti suojautuneenakin, esimerkiksi karanteeniin määrätyiltä ja mahdollisesti virustartunnan saaneilta äänestäjiltä, on ongelmallista. Rokottamisella voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia mahdollisuuksiin rekrytoida riittävästi vaalivirkkailijoita.

Jotta kotiaänestykset ja laitosaänestykset voitaisiin toteuttaa mahdollisimman terveysturvallisella tavalla, tulee kotiaänestysten järjestämiseen osallistuvat vaalitoimitsijat ja laitosaänestyksestä huolehtivien vaalitoimikuntien jäsenet ja varajäsenet siten voida rokottaa ennakolta. Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että kotiaänestyksen järjestämiseen osallistuvien vaalitoimitsijoiden ja laitosaänestyksen toimittavien vaalivirkkailijoiden rokotukset annettaisiin rokotusjärjestyksen mukaan ensimmäisenä rokotusjärjestyksessä covid-19-tautiin sairastuneiden tai perustellusti sairastuneeksi epäiltyjen henkilöiden tutkimiseen, välittömään hoitoon tai huolenpitoon liittyvää tai muuta kiireellistä hoitoa antavan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön sekä sosiaalihuollon iäkkäille henkilöille tarkoitetun asumispalvelun ja laitoshoidon toimintayksikön henkilöstön ja asukkaiden kanssa.

3 Yksityiskohtaiset perustelut

3.1 Kotiaänestykset

Kotiaänestykseen voivat vaalilain 46 §:n 3 momentin mukaan ilmoittautua ne, joiden kyky liikkua tai toimia on siinä määrin rajoittunut, etteivät he pääse äänestys- eikä ennakoäänestyspaikkaan ilman kohtuuttomia vaikeuksia. Tyypillisesti kotiaänestyksen kohderyhmää ovat olleet ikääntyneet ihmiset, joista osaa joudutaan avustamaan lähikontaktissa, mutta tulevissa kuntavaaleissa kotiaänestykseen odotetaan ilmoittautuvan myös muutoin kuin ikänsä puolesta koronaviruksen riskiryhmiin kuuluvia. Kuten edellä on todettu, kotiaänestykseen saavat oikeusministeriön ja THL:n kunnille toimittaman ohjeistuksen mukaan ilmoittautua myös korona-altistuksen vuoksi lääkärin määräämässä karanteenissa olevat. Näin ollen kotiaänestyksen vaalitoimitsijat ottavat vastaan sekä riskiryhmiin kuuluvien että koronavirukselle altistuneiden äänestyksiä. Oikeusministeriön ja THL:n ohjeistuksen mukaan karanteenissa olevalta tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa ääni vastaan kodin pihalla ja suojavarusteissa. Olosuhteet kuitenkin jossain määrin vaihtelevat.

Kotiaänestyksessä, joka toteutetaan tartuntatautilaissa tarkoitettuun karanteeniin asetettujen luona, ei ole välttämättä mahdollista varmistaa riittävää etäisyyttä altistuneisiin tila- ja muiden vastaavien järjestelyjen avulla. Tältä osin kotiaänestyksen järjestämiseen osallistuviin vaalitoimitsijoihin rinnastuvaksi ammattiryhmäksi voidaan jossain määrin katsoa koronatestejä tekevä terveydenhuollon henkilöstö.

Vaalilain 17 §:n mukaan kunkin yksittäisen kotiaänestyksen toimittamisesta huolehtii yksi vaalitoimitsija. Tulevissa kuntavaaleissa kotiaänestystä toimittavien vaalitoimitsijoiden tarkkaa lukumäärää ei ole tiedossa. Kotiaänestykseen ilmoittautuminen kunnissa päättyy vasta 1.6.2021, jolloin kunnissa on tieto siitä, kuinka paljon kotiaänestyksiä tullaan kokonaisuudessaan järjestämään. Viime

vuosina kotiaänestyksiä on toimitettu keskimääräisesti ja vaaleista riippuen noin 8000–13 000 kappaletta. Samat vaalitoimitsijat toimittavat useita kotiaänestyksiä, joten vaalitoimitsijoiden määrä on huomattavasti pienempi kuin kotiaänestysten määrä. Vaalitoimitsijoiden määrän on arvioitu olevan keskimääräisesti noin 2000 henkilöä per vaalit.

Tulevissa kuntavaaleissa voidaan kuitenkin arvioida olevan aikaisempaa suurempi määrä kotiaänestyksiä covid-19 taudista johtuen. Karanteeniin keskimääräisesti viikoittain määrättyjen henkilöiden lukumäärä huomioiden voidaan arvioida, että vaalitoimitsijoiden lukumäärä tulee olemaan vähintään aikaisempia vaaleja vastaavasti 2000 henkilöä. Todennäköisesti lukumäärä tulee kuitenkin olemaan suurempi ja lukumäärän voidaankin arvioida asettuvan koko Suomen osalta noin 2000-4000 henkilön suuruiseksi.

3.2 Laitoksissa toimitettavat äänestykset

Vaalilain 15 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kunnanhallituksen on hyvissä ajoin ennen vaaleja asetettava laitoksessa toimitettavaa ennakkoaänestystä varten yksi tai useampi vaalitoimikunta, joihin kuhunkin kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja yksi muu jäsen sekä tarpeellinen määrä varajäseniä, joita on kuitenkin oltava vähintään kolme. Vaalitoimikuntiin kuuluvat, laitosäänestyksiä toimittavat henkilöt voivat toimittaessaan ennakkoaänestystä laitoksissa kohdata kotiaänestyksen vaalitoimitsijoita vastaavalla tavalla sekä covid-19 –pandemialle altistuneita henkilöitä, että riskiryhmiin kuuluvia henkilöitä. Laitoksissa voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan paremmat mahdollisuudet toimittaa äänestys terveysturvallisella tavalla verrattuna kotiaänestykseen, koska laitosten henkilökunta voi mahdollisuuksien mukaan avustaa äänestystä koskevissa järjestelyissä. Laitoksissa toimitettavien äänestysten osalta voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa vaalivirkailija on lähikontaktissa laitoksessa äänestävän henkilön kanssa. Kuten edellä on todettu kotiaänestyksistä huolehtivien vaalitoimitsijoiden osalta, voidaan laitosäänestyksistä huolehtiviin vaalivirkailijoihin rinnastuvaksi ammattiryhmäksi jossain määrin katsoa koronatestejä tekevä terveydenhuollon henkilöstö.

Laitosäänestyksiä toimittavien vaalitoimikunnan jäsenten lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa. Edellä mainitun vaalilain säännöksen mukaan jokaisessa kunnassa tulee olla vähintään yksi vaalitoimikunta, joka muodostuu kolmesta varsinaisesta jäsenestä ja vähintään kolmesta varajäsenestä. Näin ollen Suomessa on yhteensä vähintään reilut 1800 vaalitoimikunnan jäsentä ja varajäsentä. Isommissa kaupungeissa vaalitoimikuntia on kuitenkin enemmän kuin yksi. Muun muassa Helsingissä on vuoden 2017 kuntavaaleissa ollut yhteensä 26 vaalitoimikuntaa. Näin ollen vaalitoimikuntien jäsenten määrän voidaan arvioida olevan kaksinkertainen lain vaatimaan vähimmäismäärään verrattuna. Tällöin vaalitoimikunnan jäsenten ja varajäsenten yhteenlaskettu lukumäärä olisi arvioiden vajaa 4000 henkilöä. Huomiota voidaan kuitenkin antaa sille, että samanaikaisesti on mahdollista toimia sekä kotiaänestyksen vaalitoimitsijana, että laitosäänestyksiä toimittavan vaalitoimikunnan jäsenenä, joten kotiaänestyksiä ja laitosäänestyksiä toimittavat vaalivirkailijat voivat osin olla samoja.

3.3 Ehdotuksen oikeudellinen arvio

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn mukaisesti julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Edelleen perustuslain 22 §:ssä säädetyn mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleisen yhdenvertaisuussäännöksen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yleiseen yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, mutta erotteluiden tulee olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 52/2016 vp).

Vaaleista ja äänioikeudesta säädetään perustuslain 14 §:ssä. Mainitun pykälän 3 momentin nojalla jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Pykälän 4 momentin nojalla julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskaan päätöksentekoon. Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen koskee myös perustuslain 14 §:ssä säädettyjä poliittisia oikeuksia.

Ehdotetun muutoksen oikeudellisen arvioimisen kannalta keskeistä on se, olisiko koti- ja laitossäänestyksen äänestystilanne yhtäältä karanteenissa oleville ja toisaalta riskiryhmiin kuuluville mahdollista järjestää niin, että sen aikana pystytään välttämään tartuntariskin sisältäviä lähikontakteja. THL on arvioinut, että kotiaänestysten osalta ei voida täysin varmistaa, että tartuntariskin sisältäviä lähikontakteja ei syntyisi. Laitossäänestyksissä käsillä olevien olosuhteiden voidaan katsoa ainakin tietyissä tapauksissa rinnastuvan kotiaänestyksiin, joissa tartuntariskin sisältäviä lähikontakteja ei voida välttää. Ehdotetulla koti- ja laitossäänestyksiä toimittavien vaalivirkailijoiden rokottamisella voidaan edistää karanteeniin asetettujen, laitoksissa asiakkaiden ja työntekijöiden sekä vaalivirkailijoiden terveysturvallisuutta. Samalla turvataan, että karanteeniin asetetut henkilöt voivat käyttää perustuslaissa säädettyä oikeuttaan äänestää kuntavaaleissa. Näin ollen voidaan katsoa, että koti- ja laitossäänestyksiä vastaanottavien vaalivirkailijoiden rokottamiseen on olemassa erityiset perusteet.

Jotta voidaan varmistua siitä, että rokotteen suojavaatimus ehtii syntyä, tulisi mainitut vaalivirkailijat rokottaa vähintään kolme viikkoa ennen äänestysten toteuttamista. Koti- ja laitossäänestykset toteutetaan ennakoäänestysajankohtana eli 26.5.–8.6.2021.

4 Vaikutukset

Ehdotetulla muutoksella edistetään tulevien kuntavaalien koti- ja laitossäänestysten järjestämistä mahdollisimman terveysturvallisella tavalla. Samalla turvataan, että karanteeniin asetetut henkilöt voivat käyttää perustuslaissa säädettyä oikeuttaan äänestää kuntavaaleissa. Kotiaänestyksestä huolehtivien vaalitoimitsijoiden ja laitossäänestyksiä toimittavien vaalitoimikuntaan kuuluvien henkilöiden rokottamisella voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia luottamukseen siitä, että koti- ja laitossäänestykset voidaan toimittaa mahdollisimman terveysturvallisesti, sekä mahdollisuuksiin rekrytoida riittävä määrä vaalivirkailijoita äänestyksiä toimittamaan.

Ehdotettu vaalivirkailijoiden rokottaminen voi hidastaa kunnissa rokotusjärjestyksen mukaan rokotettavien muiden kohderyhmien suojaamista. Vaikutuksen suuruuden arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen sen kohdistuessa vain rajattuun määrään vaalivirkailijoita, joiden kokonaislukumäärän arvioidaan olevan koko Suomen osalta yhteensä noin 2000–7000 henkilöä.

THL:n 5.3.2021 tekemän arvion mukaan kuntavaalien ajankohtana rokotusjärjestyksessä toisella ja kolmannella sijalla olevat yli 70-vuotiaat ja riskiryhmiin kuuluvat henkilöt olisivat saaneet vähintään ensimmäisen rokoteannoksen. Sen sijaan terveen aikuisväestön rokottamista ei ole ehditty aloittaa, ellei rokotteiden toimituksissa päästä kasvaviin lukuihin. Kesäkuussa rokotettuja on kuitenkin selvästi enemmän kuin huhtikuussa.

5 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä.
Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön laintarkastuksessa.

6 Kuuleminen

Asian kiireellisyyden vuoksi tavanomaisista lainvalmistelua koskevista lausunto- ja kuulemisohjeista on jouduttu poikkeamaan eikä asetuseronnosta ole lähetetty lausuntokierrokselle.

7 Voimaantulo

Asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 19.4.2021.