



Tavoitteena vapaat ja rehelliset vaalit

Kansainvälisen vaalitarkkailun käytäntöjä ja kokemuksia



**DEMO
FINLAND**



Kirjoittaja: Anisa Doty

Taitto: Marika Tynnilä / Hella Design

Paino: TN Print

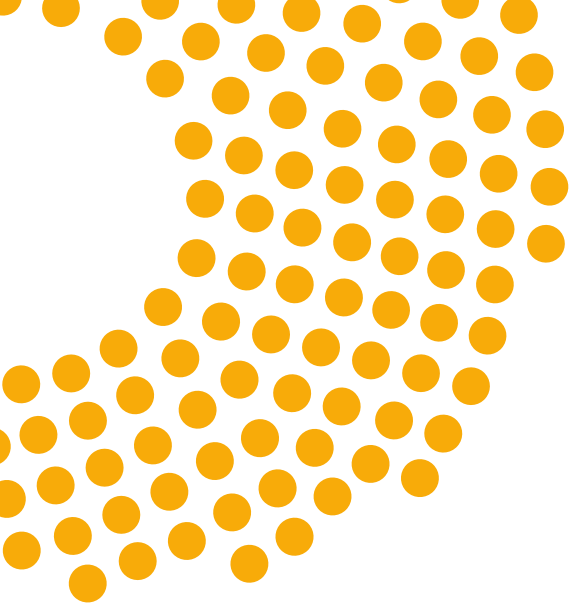
Kannen kuva: OSCE/Thomas Rymer

©Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö – Demo Finland 2020

www.demofinland.org

Sisällys

Lyhenteet.....	4
Esipuhe.....	5
Johdanto.....	6
Mitä vaalitarkkailu on?.....	7
Vaalitarkkailu osana Etyjin toimintaa demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi.....	8
EU:n vaalitarkkailu pyrkii edistämään kansanvaltaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta.....	9
Euroopan neuvoston vaalivalvonta liittyy jäsenmaiden oikeusvaltiokehityksen, ihmisoikeuksien ja demokratian monitorointiin	10
Suomen osallistuminen kansainväliseen vaalitarkkailuun	10
Oppeja ja oivalluksia vaalitarkkailusta	12
Kehittämisideoita	18
Miten vaalitarkkailijaksi?.....	19
Etyj-missiot	21
EU-missiot.....	23
Kansanedustajien osallistuminen kansainväliseen vaalitarkkailuun	24
Lähteet	26
Liite 1: Suomen osallistuminen EU:n ja Etyjin vaalitarkkailuun 2019.....	28
Liite 2: Tiedot haastateltujen tarkkailijoiden missioista.....	29



Lyhenteet

Demo Finland	Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö – Demo Finland
EN	Euroopan neuvosto
EP	Euroopan parlamentti
EU	Euroopan unioni
EU EOM	EU Election Observation Mission (EU:n vaalitarkkailumissio)
Etyj	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (OSCE)
Etyj PA	Etyjin parlamentaarinen yleiskokous
LTO	Long-term observers (pitkäaikaiset tarkkailijat)
NATO PA	Parliamentary Assembly of the North Atlantic Treaty Organization NATO (Pohjois-Atlantin Liiton parlamentaarinen yleiskokous)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (Etyjin alainen demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto)
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe (Etyj)
PACE	Parliamentary Assembly of the Commission of Europe (Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous)
POL-10	Ulkoministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö
STO	Short-term observers (lyhytaikaiset tarkkailijat)
UM	Ulkoministeriö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

Esipuhe

Vaalit ovat demokratian tärkein symboli. Reiluissa ja vapaissa vaaleissa päätöksentekijöiden tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan toteutuu ja kansalaiset valitsevat edustajansa päättämään yhteisistä asioista. Kansalaiset voivat asettua ehdolle, valita puolueiden muotoilemien poliittisten ohjelmien välillä ja äänestää omien arvojensa ja etujensa mukaisesti.

Vaalien onnistuminen ja demokraattisuus edellyttävät kansalaisten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden varmistavaa lainsäädäntöä, toimivia ja läpinäkyviä hallinnollisia instituutioita, demokratian periaatteisiin sitoutuneita puolueita ja poliitikkoja sekä aktiivisia kansalaisia. Ilman näitä vaalien ei voi olettaa edustavan kansan tahtoa, antavan äänestystulokselle legitimitettä tai takaavan turvaa vaaleissa hävinneille. Pahimmillaan järjestelmän epäonnistuessa vaalit voivat muuttua poliittisen väkivallan näyttämöksi.

Siksi on tärkeää, että demokraattiset valtiot kantavat yhdessä vastuuta kansanvallan toteutumisesta maailmassa. Demokratiaa ei voi viedä, mutta sitä voi ja tulee tukea. Demokratiatuki on kansainvälisen yhteistyön keinovalikoima, johon kuuluu muun muassa erimuotoinen tuki parlamenteille, puolueille, oikeuslaitoksille ja lehdistölle. Yksi tärkeä keino tässä työkalupakissa on kansainvälisen yhteisön toteuttama vaalitarkkailu, johon myös Suomi osallistuu.

Tässä julkaisussa kerrotaan, mitä vaalitarkkailu on ja miksi sitä tehdään, jaetaan suomalaisten kokemuksia sekä kerrotaan mahdollisuuksista osallistua kansainväliseen vaalitarkkailuun. Toivomme julkaisun herättävän mielenkiinnon vaalitarkkailua kohtaan etenkin suomalaisten puolueiden jäsenten keskuudessa.

Puolueiden jäsenten ja muiden demokratiasta aktiivisesti kiinnostuneiden osallistuminen kansainväliseen vaalitarkkailuun voi myös antaa uusia ideoita kotimaisen järjestelmämme kehittämiseen.



Anu Juvonen
toiminnanjohtaja
Demo Finland

Johdanto

Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö – Demo Finland on eduskuntapuolueiden ja ulkoministeriön yhdessä perustama suomalainen demokratiajärjestö, joka edistää demokratiaa toteuttamalla ja tukemalla suomalaisten puolueiden ja demokratisoituvien maiden poliittisten puolueiden välisiä yhteistyöhankkeita. Suomessa Demo Finland toimii johtavana demokratiatuen asiantuntija- ja vaikuttajaorganisaationa.

Suomalaisten toteuttama vaalitarkkailu jakautuu eri toimijoiden ja järjestöjen kesken, eikä mikään toimija kokoa systemaattisesti vaalitarkkailijoita yhteen jakamaan kokemuksiaan. Tämän vuoksi vaalitarkkailijoiden keräämät tiedot ja kokemus jäävät usein vain heidät lähettäneen organisaation käyttöön. Demo Finland on käynyt keskusteluja ulkoministeriön ja eduskunnan kansainvälisen osaston kanssa vaalitarkkailun nykyisistä toimista ja tarpeista. Näiden keskustelujen pohjalta syntyi ajatus tästä julkaisusta, jonka tavoite on tarjota tiivis ja käytännönläheinen tietopaketti vaalitarkkailusta: mitä se on, miten ja miksi sitä tehdään, minkälaisia kokemuksia tarkkailijat ovat siitä saaneet ja miten siihen voi osallistua. Julkaisu palvelee etenkin puoluetoimijoita, ja siitä toivotaan olevan laajemmin hyötyä myös muille vaalitarkkailusta kiinnostuneille kohderyhmille.

Tämä julkaisu pohjautuu eduskunnan ja ulkoministeriön sekä Demo Finlandin identifioimiin muihin keskeisiin vaalitarkkailua koskeviin dokumentteihin ja verkkomateriaaleihin sekä vaalitarkkailua järjestävien tahojen verkkosivuillaan julkaisemiin tietoihin. Lisäksi tietoa on ammennettu kuudesta touko–heinäkuun 2020 aikana tehdystä haastattelusta. Haastateltavien joukossa on sekä vaalitarkkailijoina että vaalitarkkailun johto-, koordinointi- ja virkatehtävissä toimineita henkilöitä. Kaksi haastateltua, Anne Kalmarin (kesk.) ja Ilkka Kanerva (kok.), ovat istuvia kansanedustajia ja osallistuneet nykyisellä kaudellaan lyhytaikaiseen vaalitarkkailuun. Kolmas puoluetustainen haastateltava, entinen kansanedustaja Tuija Maaret Pykäläinen (vihr.), on puolestaan osallistunut useisiin pitkäaikaisiin tarkkailumissioihin.¹

¹ Haastatellut henkilöt edustavat ulkoministeriötä ja eduskuntaa. Lisätietoa Kalmarin, Kanervan ja Pykäläisen vaalitarkkailutehtävistä löytyy liitteestä 2.



Mitä vaalitarkkailu on?

”Vaalitarkkailu on perusteiltaan demokratiaa tukeva harjoitus. Vaalitarkkailijat toimivat puolueettomina vahtikoirina, jotka voivat arvioida sitä vastaavatko vaalitulokset aidosti kansan todellista tahtoa.”¹

Vaalitarkkailu on toimintaa, jonka tavoite on edistää kansanvaltaa sekä tukea demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien toteutumista maailmanlaajuisesti. Vaalitarkkailu vahvistaa demokraattisia instituutioita, lisää yleisön luottamusta vaaliprosesseihin ja auttaa ehkäisemään vaaleihin liittyvää väkivaltaa, uhkailua ja petoksia.² Hyvin hallinnoidut vaalit voivat edistää poliittisen vallan rauhanomaista siirtoa.³

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälistä vaalitarkkailua koskevan periaatejulistuksen mukaan vaalitarkkailu on tarkkaa tiedonkeruuta, kerättyjen tietojen puolueetonta ja ammattimaista analysointia sekä johtopäätösten tekoa vaaliprosessien luonteesta. Periaatejulistuksen mukaan vaalitarkkailussa sovelletaan korkeimpia mahdollisia standardeja tietojen tarkkuuteen ja analysoinnin puolueettomuuteen, ja sen tulee tarjota suosituksia vaaleihin liittyvien prosessien tehokkuuden ja integriteetin lisäämiseksi.⁴

¹ ACE Encyclopedia: [International Election Observation](#).

² Euroopan parlamentti: Ihmisoikeudet Infography, [Election Observation](#); EU: European External Action Services (EEAS): [Election Observation Missions \(EUEOMs\)](#).

³ Euroopan Tilintarkastustuomioistuimen [Erityiskertomus, Euroopan Unionin vaalitarkkailu \(22/2017\)](#).

⁴ YK (2005) Kansainvälistä vaalitarkkailua koskeva YK:n periaatejulistus [UN Declaration of Principles for International Election Observation](#), s. 2, kohta 4.

Vaalitarkkailun tehtävänä on raportoida tarkasti ja puolueettomasti vaalien laadusta laajalle yleisölle, medialle ja kansainväliselle yhteisölle. Sillä osoitetaan kansalaisyhteiskunnan ja kansainvälisen yhteisön kiinnostus vastaanottavan maan vaaleihin ja demokratisoitumiseen. Vaalitarkkailussa keskitytään nimenomaan tarkkailuun. Se ei saa estää tai hidastaa vaaliprosesseja eikä sekaantua niihin.⁵

Vaalitarkkailu on osa demokratiatuen⁶ laajaa kokonaisuutta, jonka avulla myös Suomi ”pyrkii vahvistamaan demokraattisia yhteiskunnallisia instituutioita, jotka takaavat kansalaisten yhdenvertaisen ja tasa-arvoisen kohtelun, luovat pohjan talouden ja elinkeinoelämän kehitykselle sekä oikeudenmukaiselle yhteiskuntapolitiikalle”.⁷

Merkittävimmät kansainvälistä vaalitarkkailua järjestävät toimijat ovat YK⁸, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) sekä Euroopan unioni (EU).⁹ Muita vaalitarkkailutoimintaa järjestäviä tahoja ovat muun muassa Euroopan neuvosto (EN), Euroopan parlamentti (EP) sekä Pohjois-Atlantin Liiton parlamentaarinen yleiskokous (NATO PA). Suomi osallistuu kansainväliseen vaalitarkkailuun lähettämällä sekä lyhyt- että pitkäaikaisia tarkkailijoita Etyjin ja EU:n missioihin sekä kansanedustajia lyhytaikaisiksi tarkkailijoiksi Etyjin ja Euroopan neuvoston parlamentaaristen yleiskokousten (Etyj PA:n ja PACE:n) missioihin.

Vaalitarkkailu osana Etyjin toimintaa demokratian ja ihmisoikeuksien edistämiseksi

Etyj on 57 valtion välinen järjestö, joka käsittelee laajasti turvallisuuskysymyksiä. Näihin kuuluvat muun muassa asevalvonta, taloudellinen ja ympäristön turvallisuus, ennaltaehkäisevä diplomatia, luottamusta ja turvallisuutta lisäävät toimet, ihmisoikeudet sekä vaalitarkkailu.¹⁰ Etyj järjestää vaalitarkkailua omissa jäsenmaissaan tarkkailutoimintaan erikoistuneen demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto ODIHR:n (Office for Democratic Institutions and Human Rights) hallinnoimana.¹¹ Etyjin vaalitarkkailu perustuu vuoden 1990 Kööpenhaminan asiakirjaan, joka julistaa hallitusten auktoriteetin ja legitimitietin perustuvan siihen, että kansan tahto tulee ilmaistuksi vapaasti ja oikeudenmukaisesti säännöllisissä ja aidossa vaaleissa. Osallistuvat valtiot sopivat Kööpenhaminassa sitoumuksista, jotka määrittelevät aidosti demokraattisten vaalien kriteerit. Sitoumusten ydin tiivistyy universaalisuuden, tasa-arvon, oikeudenmukaisuuden, salaisuuden, vapauden, läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden periaatteisiin.¹²

5 ACE Encyclopedia: [International Election Observation](#).

6 Vaalitarkkailusta osana demokratiatukea ja demokratian edistämisen historiasta ks. ACE Project: <http://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/iii.-origins-and-evolution-of-international>

7 UM (2013). Vaalitarkkailutoiminnan ohella Suomi tukee demokratian edistämistä kansainvälisessä ja kahdensivolisessä poliittisessä vuoropuhelussa, pohjoismaisessa yhteistyössä sekä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja parlamentaarikkojen kanssa, osana EU:ta, erilaisissa avunantajien kokoonpanoissa sekä tukemalla rahallisesti demokratia-aloitteita ja -hankkeita.

8 YK:n vaaleihin liittyvä toiminta keskittyy avustamaan kohteena olevan maan vaalien järjestämisessä (electoral assistance). Osana tätä toimintaa on myös vaalitarkkailu. Ks. YK, [UNDPA: Elections](#)

9 Vaalit.fi: [vaalitarkkailu](#).

10 <http://www.osce.org/>. Etyjin jäsenkunta koostuu Euroopan, Pohjois-Amerikan, sekä entiseen Neuvostoliittoon kuuluneista Keski-Aasian ja Kaukasuksen valtioista.

11 <http://www.osce.org/odihr>.

12 OSCE/ODIHR (2010), 7.

Etyj päättää tarkkailuoperaatioista ODIHR:n laatiman tarvekartoituksen pohjalta¹³. Kun päätös vaalitarkkailumissioista on tehty, Etyj lähettää jäsenmaille pyynnön tarkkailijoiden rekrytoimiseksi.¹⁴ Etyj/ODIHR:n tarkkailut kattavat koko vaalisyklin, noudattaen ODIHR:n vaalitarkkailun käsikirjassa (ODIHR Election Observation Handbook) määriteltyjä periaatteita ja toimintatapoja, ja ne toteutetaan tiiviisti yhteistyössä alueella toimivien kansainvälisten parlamentaaristen valtuuskuntien sekä muiden vaaleja tarkkailevien toimijoiden kanssa. Keskeisimmät yhteistyötahot ovat Etyj PA, PACE, sekä EP¹⁵. ODIHR:in ja Etyj PA:n välisellä yhteistyöllä on erityinen rooli vaalitarkkailuissa, joka perustuu vuonna 1997 laadittuun yhteistyösopimukseen. Sen mukaan Etyj/ODIHR vastaa kokonaisuudesta ja vaaliprosessien kaikki osa-alueet kattavasta pitkäaikaisesta vaalitarkkailusta. Etyj PA puolestaan tulee mukaan lyhytaikaisen tarkkailun vaiheeseen, jolloin Etyjin istuva puheenjohtaja (Chairman-in-Office) nimittää poliittisen henkilön Etyj PA:n keskuudesta johtamaan Etyjin lyhytaikaisia vaalitarkkailumissioita.¹⁶ Vaalitarkkailun merkitys osana Etyjin tehtäviä on vuosien mittaan kasvanut, ja se on osoittautunut tärkeäksi keinoksi kiinnittää kansainvälisen yhteisön huomio jäsenmaiden demokratian tilanteeseen¹⁷.

EU:n vaalitarkkailu pyrkii edistämään kansanvaltaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta

Eurooppalaisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan keskeisiä osatekijöitä ovat konfliktinesto, siviilikriisinhallinta ja sotilaallinen kriisinhallinta. Tässä viitekehyksessä vaalitarkkailu on osa EU:n siviilikriisinhallinnan siviilihallintoa koskevaa painopistealuetta,¹⁸ joka täydentää ja edistää muita EU:n kriisinhallintatoimia ja rauhanrakentamisen aloitteita kumppanimaissa.¹⁹

EU:n mukaan vaalitarkkailu on erittäin tärkeä osa sen toimintaa, jonka tavoitteena on edistää kansanvaltaa, ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta maailmanlaajuisesti. Sen katsotaan osaltaan vahvistavan demokraattisia instituutioita, lisäävän kansalaisten luottamusta vaaliprosesseihin sekä auttavan petosten, uhkailun ja väkivallan ennaltaehkäisyssä.²⁰ EU tukee sekä vaalijärjestelmien kehittämistä että osallistuu vaalitarkkailuun. Maantieteellisinä painopistealueina EU:n vaalitarkkailutoiminnassa ovat Afrikka, Etelä-Amerikka sekä Lähi- ja Kaukoit.²¹ Etyjin tapaan myös EU:lla on käytössään tarkka metodologia, joka ohjaa vaalitarkkailua läpi vaalisyklin. EU:n missiot (EU Election Observation Missions, EU EOM) arvioivat kaikkia vaaleihin liittyviä osa-alueita ja prosesseja sekä pitkäaikaisen että lyhytaikaisen tarkkailun keinoin: perustuslaillista ja juridista viitekehystä, vaalipiirien määrittelyä, äänestäjien ja ehdokkaiden rekisteröintiä, vaaliviranomaisten koulutusta, äänestäjien tietoisuuden lisäämistä/demokratiakasvatusta, tiedotusvälineiden vaaleihin liittyvää toimintaa ja raportointia, kampanjointia ja vaalipäivän valmisteluja sekä valitusprosesseja. Vaalipäivinä EU:n

13 ODIHR:n analyysi perustuu erilliseen tarkkailun tarvetta kartoittavaan missioon (Needs Assessment Mission, NAM), josta laaditaan ns. NAM -raportti.

14 UM: Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät, [Etyj-vaalitarkkailu](#).

15 Etyj/ODIHR:n yhteistyökumppaneina vaalitarkkailussa ovat ajoittain myös Pohjois-Atlantin Liiton parlamentaarinen yleiskokous (NATO PA) sekä Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi kuntavaaleissa.

16 OSCE/ODIHR: [Elections - Cooperation with other organizations](#)

17 Eduskunta (2020), 4, 21. Yleiskokous tarkkaili vaaleja vuonna 2019 kuudessa maassa: Kazakstanissa, Moldovassa, Pohjois-Makedoniassa, Ukrainassa, Uzbekistanissa ja Valko-Venäjällä.

18 Siviilikriisinhallinnan muita alueita ovat poliisiyhteistyö, pelastuspalvelu sekä oikeusvaltion vahvistaminen. Vaalitarkkailun ohella siviilihallinnon painopistealueella EU:lla on valmius lähettää asiantuntijaryhmiä tukemaan verotuksen, koulutuksen tai vedensaannin turvaamista.

19 EU / EODS, Handbook for EU Election Observation, 3. painos (2016), 16–17.

20 EU/European External Action Service (EEAS): [Election Observation Missions EUEOMs](#).

21 UM: Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät, [ETYJ-vaalitarkkailu](#).

tarkkailijat vierailevat äänestyspaikoilla seuraamassa niiden avaamista, äänestystä, ääntenlaskentaa sekä tulosten kokoamista.²²

Euroopan neuvoston vaalivalvonta liittyy jäsenmaiden oikeusvaltiokehityksen, ihmisoikeuksien ja demokratian monitorointiin

Euroopan neuvosto on 47 jäsenvaltion välinen järjestö, joka keskittyy ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltiokehityksen edistämiseen. Tärkeimpänä keinona tässä työssä ovat sitovat sopimukset ja niiden täytäntöönpanon valvonta.²³ EN:n jäsenyyden yhtenä ehtona on vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien järjestäminen jäsenmaissa.²⁴ EN lähettää vaalitarkkailuvaltuuskuntia kaikkiin niihin jäsenmaihiin, jotka kulloinkin ovat sen monitorointiprosessin²⁵ kohteena, sekä tilanteen mukaan myös yleiskokouksen demokratiakumppanimaihiin²⁶.

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous monitoroi ensimmäisiä vaaleja jo vuonna 1974, kun käsittelyssä oli Kreikan uudelleenliittyminen järjestön jäseneksi. Kun EN vuonna 1989 laajeni 24 uudella jäsenmaalla, vaalitarkkailusta päätettiin tehdä pysyvä osa parlamentaarisen yleiskokouksen toimintaa.²⁷ Päätös vaalitarkkailuvaltuuskunnan lähettämisestä jäsen- tai kumppanimaaan tehdään yleiskokouksen puheenjohtajistossa, joka asettaa vaalitarkkailuvaltuuskunnan koon. Lisäksi eri poliittisille ryhmille annetaan tietty määrä jäseniä, joita ne saavat nimittää.

Yleiskokous saattaa myös lähettää vaaleja käyvään maahan suppean etuvaltuuskunnan saadakseen alustavan käsityksen vaalivalmistelujen sujuvuudesta ja maan poliittisesta tilanteesta noin 1–2 kuukautta ennen varsinaisia vaaleja. Itse vaalitarkkailu järjestetään aina yhteistyössä Etyjin/ODIHR:n, Naton parlamentaarisen yleiskokouksen sekä Euroopan parlamentin kanssa.²⁸ Yhteistyön eräänä keskeisenä tavoitteena on pyrkimys yhtenevään näkemykseen siitä, miten hyvin tai missä määrin vaaleissa on noudatettu oikeusvaltioperiaatetta.

Suomen osallistuminen kansainväliseen vaalitarkkailuun

”Vaalitarkkailu on Suomelle kansainvälisessä toiminnassa mukana olemista: yksi keino vaikuttaa demokratian edistämiseen ja kansainväliseen politiikkaan sekä nostaa esiin ihmisoikeuskysymyksiä.” (Tuija Maaret Pykäläinen)

Suomi on ollut vuosia aktiivisesti mukana kansainvälisessä vaalitarkkailutoiminnassa, ensin YK:n kautta ja sittemmin osana EU:n ja Etyjin operaatioita.²⁹ Ulkoministeriö koordinoi muiden kuin kansanedustajien osallistumista EU:n ja Etyjin operaatioihin. Vaalitarkkailu on myös osa eduskunnan kansainvälistä työtä, ja kansanedustajat ovat viime vuosikymmenien aikana osallistuneet tarkkailuun pääsääntöisesti osana PACE:n³⁰ sekä Etyj PA:n missioita.

22 EU/European External Action Service (EEAS): [Election Observation Missions EUEOMs](#).

23 UM/Euroopan neuvosto: [Finland Abroad](#).

24 <https://www.edilex.fi/mt/uavm20170004>.

25 Council of Europe: [Congress Work, Monitoring](#).

26 <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/FeaturesManager-View-EN.asp?ID=996>.

27 <https://pace.coe.int/en/pages/election-observation>.

28 Haastattelu F.

29 UM: [Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät](#).

30 Parliamentary Assembly of the Council of Europe: [Election Observation](#).



Kuva: EU

Ulkoministeriö vastaa tarkkailijoiden hakuprosessista Suomessa ja tekee ehdokasvalinnat EU:n ja Etyjin tarkkailumissioihin halukkaiksi ilmoittautuneiden joukosta. Molemmilla järjestöillä on omat valintakriteerit tarkkailijoille, ja ne tekevät kunkin tarkkailuoperaation kohdalla erillisen päätöksen eri maista asetettavien ehdokkaiden määrästä. EU ja Etyj tekevät lopullisen valinnan operaatioihin lähetettävistä tarkkailijoista Suomen asettamien ehdokkaiden joukosta. Suomesta on viime vuosina lähetetty vaalitarkkailijoita alle 100 henkilöä vuosittain. Vuonna 2019 Suomesta lähetettiin EU:n ja Etyjin operaatioihin yhteensä 48 lyhyt- ja pitkäaikaista tarkkailijaa³¹. Ulkoministeriö pyrkii valinnoissa huomioimaan sukupuolten välisen tasa-arvon. Lisäksi ehdokkaiksi pyritään asettamaan mahdollisuuksien mukaan niin kokeneita kuin ensikertalaisia ja nuoriakin tarkkailijoita pitkäaikais-tarkkailijoiden rekrytointipohjan kasvattamiseksi, sekä keskenään erilaisilla ammatillisilla taustoilla ja kokemuksella varustettuja henkilöitä. Pääsääntöisesti sama tarkkailija lähetetään vuosittain vain yhteen missioon. Yksittäisiin tarkkailuoperaatioihin suomalaisia lähtee yleensä varsin pieni joukko, 1–6 henkilöä per vaalit.³²

Ulkoministeriölle myönnetään vuosittain määräraha Suomen kustantamien vaalitarkkailijoiden lähettämiseksi Etyj-missioihin.³³ Ulkoministeriö valitsee Suomen poliittisten painopisteiden mukaisesti ne maat, joihin se haluaa asettaa ehdokkaita tarkkailemaan vaaleja osana Etyjin operaatioita. Suomi ei siis osallistu kaikkiin Etyjin vaalitarkkailumissioihin, vaan painopistealueina ovat perinteisesti olleet Balkan, Kaukasia ja Keski-Aasia.³⁴ EU:n vaalitarkkailut puolestaan maksetaan suoraan EU:n budjetista ja Suomi osallistuu kaikkiin EU:n missioihin siinä määrin kuin suomalaisia tarkkailijoita niihin valitaan. EU:n vaalitarkkailumissiot ovat keskimäärin pienempiä kuin Etyjin operaatiot.³⁵

31 Ks. Liite 2: Suomen osallistuminen EU:n ja Etyjin vaalitarkkailuun 2019. EU:n vaalitarkkailut järjestettiin El Salvadorissa, Nigeriassa, Malawissa, Senegalissa, Mosambikissa, Tunisiassa, Kosovossa sekä Sri Lankassa. Etyjin missiot kohdistuivat Moldovaan, Ukrainaan, Pohjois-Makedoniaan, Kazakstaniin, Valko-Venäjälle sekä Uzbekistaniin.

32 UM: [Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät](#), haastattelu E.

33 Haastattelu E.

34 Sähköposti UM POL-10 8.5.2020.

35 Haastattelu E.

Eduskunnan kansainvälinen osasto koordinoi kansanedustajien osallistumista vaalitarkkailuun. Eduskunnan vakiintuneen käytännön mukaan kansanedustajat osallistuvat ainoastaan kansainvälisten järjestöjen tai tunnettujen kansainvälisten toimijoiden järjestämiin vaalitarkkailuihin, ja vain lyhytaikaisina tarkkailijoina. Käytännössä tämä tarkoittaa osallistumista joko PACE:n tai Etyj PA:n järjestämiin vaalitarkkailumissioihin. Osallistuminen näihin edellyttää jäsenyyttä tai varajäsenyyttä PACE:n Suomen valtuuskunnassa tai Etyj PA:n Suomen valtuuskunnassa, joihin kansanedustajat nimitetään vaalikauden alussa. Valtuuskuntapaikat eri puolueille perustuvat vaalitulokseen ja päätökset paikkojen jaosta tehdään puolueyhymien sisällä.

”Kun Suomi pyrkii olemaan näissä järjestöissä aktiivisesti mukana, on luonnollista, että Etyjin ja EN:n – joissa olemme täysjäseninä – kautta olemme delegaatioissa ja täytämme korkean profiilin tehtävää, ja olemme tukemassa näiden järjestöjen asemaa ja vaikutusvaltaa. Annamme ikään kuin auktoriteettia niille kansainvälisille toimijoille, joilla on tunnustetuin asema vaalitarkkailun toteuttamisessa ja sen suorittamisessa.” (Ilkka Kanerva)

”Olen tehnyt vaalitarkkailua osana Euroopan neuvoston työtä. Vaalitarkkailu on vahva osa EN:n toimintaa ja liittyy siihen, ettei Eurooppa lopu EU:hun. Ympäriämme on maita, joissa on vähemmän rauhalliset olot. Vaalitarkkailu vähentää pakolaisvirtoja ja edistää kaupankäyntiä. Demokratiakehitys on erityisen tärkeää kansainvälisen turvallisuuden kannalta. Se tukee alueiden menestymistä. Kun maat voivat globaalisti hyvin, tarvitaan vähemmän kehitysyhteistyötä, kehitysapua. Se on turvallisuuskysymys ja myös humaani kysymys. Siksi Suomi osallistuu tarkkailuun.” (Anne Kalmari)

Eräs vaalitarkkailuun liittyvä huolta aiheuttava trendi viime vuosina on ollut ammattimaisen ja luotettavan vaalitarkkailutoiminnan joutuminen hyökkäyksen kohteeksi. Tämä todetaan Etyj PA:n Suomen valtuuskunnan vuoden 2018 vuosikertomuksessa. Eräät maat ja erinäiset uudet toimijat ovat lähettäneet kutsuja suoraan kansallisille parlamenteille tai yksittäisille kansanedustajille tulla tarkkailemaan vaaleja. Etyj PA:n puheenjohtajisto on ottanut kantaa ilmiöön todeten, että ainoastaan kansainvälisillä järjestöillä on edellytykset harjoittaa uskottavaa vaalitarkkailua ja välttää sidonnaisuuksien syntyminen. Myös Suomen kansanedustajat saivat eri tahoilta kutsuja tarkkailla esimerkiksi Venäjän presidentinvaaleja vuonna 2018. Se, että valtion viranomaiset tai muut toimijat kutsuvat yksittäisiä henkilöitä tarkkailemaan maansa vaaleja, ei ole sama asia kuin kansainvälisesti valtuutetun organisaation toteuttama kansainväliset standardit täyttävä tarkkailutoiminta, joka perustuu tarkkaan menetelmään sekä kokemukseen sadoista aiemmista tarkkailumissioista. Suomen suhtautuminen muiden kuin kansainvälisten järjestöjen vaalitarkkailukutsuihin on ollut johdonmukaisesti varauksellinen.³⁶

Oppeja ja oivalluksia vaalitarkkailusta

Kokemuksia ja tuloksia suomalaisten osallistumisesta vaalitarkkailuun ei ole koottu yhteen eikä eduskunta tai ulkoministeriö ole tutkinut tai analysoinut vaalitarkkailun merkitystä osana Suomen ulkopoliittista toimintaa ja demokratiatuen kokonaisuutta.³⁷ Tässä luvussa esitetyt opit ja oivallukset vaalitarkkailusta ovatkin pääasiassa poimintoja ja anekdootteja tätä julkaisua varten kootusta haastatteluaineistosta sekä erityisesti Etyjin Suomen valtuuskunnan vuosien 2018 ja 2019 vuosikertomuksista, joissa on kuvailtu vaalitarkkailutoimintaa.

³⁶ Eduskunta (2019b), Etyjin parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan vuoden 2018 vuosikertomus, 18.

³⁷ Haastattelut F, E, D. Poikkeuksena tästä ovat ulkoasiainvaliokunnan mietinnöt koskien Suomen EN- ja Etyj-valtuuskuntien kertomuksia, jotka sisältävät pohdintaa vaalitarkkailujärjestöjen toiminnan merkityksestä Suomelle. Suomen EN ja Etyj valtuuskuntien puheenjohtajat ovat UAV:n kuultavina osana kertomuksien käsittelyä ja UAV nostaa esiin valtuuskuntien vuosikertomuksista tärkein pitämäänsä painopisteitä. Haastattelu F.



Kuva: EU

"Vaalitarkkailu oli oiva paikka nähdä maailmaa, se on antanut itselle paljon." (Anne Kalmarin)

Sitaatti yllä kansanedustaja Anne Kalmarin haastattelusta kiteyttää hyvin, miten muutkin tätä julkaisua varten haastatellut henkilöt kuvailivat vaalitarkkailun antia. Tarkkailutehtävät ovat ensisijaisesti antaneet perspektiiviä näille henkilöille itselleen poliittisina toimijoina, sekä motivaatiota, reflektiopintaa ja tietoa eri tavoin demokratiatuen, ihmisoikeuksien ja rauhantyön parissa työskentelyyn. Haastatellut kuvasivat osallistumista vaalitarkkailumissioihin kiinnostavaksi ja näkökulmia avartavaksi, hyödylliseksi, opettavaiseksi, nöyryyttä ja pitkää pinnaa lisääväksi – joskus jopa hauskaksikin.

"Parhaita oppeja vaalitarkkailuista ovat olleet eräänlainen sopeutumiskyky sekä pärjäämistaidot. Homma itsessään on tosi hektistä ja rutiininomaista. Siinä oppii nopeasti sopeutumaan ja kohtaamaan erilaisia ihmisiä. Olen tarkkailumissioilla oppinut tulemaan toimeen eri taustoista olevien ja eri ikäisten ihmisten kanssa. Vaalitarkkailutehtävissä voi myös omaksua tietynlaista neuvottelutaitoa. Opit ovat olleet enemmänkin inhimillisiä kohtaamisia ja itselle pitkän pinnan kasvattamista. Seuraavan kerran muistaa ottaa useammat tulitikut ja kynttilät ja varaparistot mukaan. Nyt ei kaikesta hätkähdä. Ja on siinä se ihan inhimillinen ja raadollinenkin puoli: on ollut hienoa kohdata eri kulttuureja ja ihmisiä ja oppia heiltä. Ikuisena feministinä pyrin aina löytämään naisjärjestöjä ja kansalaisjärjestöjä ja puolueiden naisosastoja. Olen halunnut kerätä sitä kokemusta. Monilla EU-maillakaan ei ole samanlaista perinnettä tasa-arvoasioissa kuin Suomessa. On ollut tosi mielenkiintoista tavata erityisesti naisjärjestöjä." (Tuija Maaret Pykäläinen)

Haastatteluissa korostui vaalitarkkailun henkilökohtainen kokemus, mutta suomalaisten osallistumisella kansainväliseen vaalitarkkailuun nähtiin olevan vahvasti myös ajankohtaiseen ja ensikäden tiedon kokoamiseen liittyvä funktio. Haastateltavat kuvasivat tämän olevan hyödyllistä paitsi Suomen poliittiselle johdolle sekä ulkoministeriön alueosastoille ja maista vastaaville virkahenkilöille³⁸ myös esimerkiksi rauhanprosessien seuraamisen ja niissä toimimisen kannalta:

38 Haastattelut F, E, D.



Kuva: EU

"Minulla on ollut painopisteenä Ukrainan ja Venäjän vaalit. Ne muodostavat valtaosan missioista, joilla olen ollut. Miksi näin? Se johtuu siitä, että nämä maat ovat se perusasetelma, joka on Euroopan turvallisuustilanteen epävakauttaja. Vaalitarkkailu antaa erittäin konkreettisen kuvan siitä, miten näissä kahdessa keskenään konfliktissa olevassa maassa asiat ovat poliittisesti. Rauhanvälityksen kannalta tämä on hyvä ikkuna sille, miten asiat ovat demokratiasektorilla, miten nämä maat edustavat demokraattista kansan tahtoa. Ukrainan kriisin ymmärtämiseksi tällä on itseisarvo, joka mahdollistaa sen syvemmän ymmärryksen. Mutta vaalitarkkailulla on myös itseisarvo kummankin maan demokratiatilanteen ymmärtämiseksi." (Ilkka Kanerva)

Suomen osallistumisella kansainväliseen vaalitarkkailuun sekä kokeneiden ja luotettavien konkari-tarkkailijoiden kontribuutiolla nähtiin myös olevan myönteinen vaikutus Suomen vaikutusmahdollisuuksille kansainvälisen politiikan saralla laajemminkin. Eräs julkaisua varten haastateltu kuvaa tilannetta hyvin:

"Vaalitarkkailukonkari Kanerva on saavuttanut omalla toiminnallaan ja johtotehtävissään nimen vaalitarkkailupiireissä, häneen luotetaan. Se on aina hyvä asia, sekä eduskunnalle että Suomelle. Ei sitä sen tarkemmin ole analysoitu, mutta jos tiedetään, että Suomella on hyvä neuvottelija kuten Ilkka Kanerva, niin hänet voidaan kutsua mukaan mahdollisesti muihin tehtäviin neuvottelemaan. Ainahan se on hyvä, että on suomalaisia mukana näkyvillä paikoilla. Se mahdollistaa sen, että jostain edustajastamme voi nousta vaikka yleiskokouksen presidentti ja siinähan on paljon vaikutusmahdollisuuksia." ³⁹

Anne Kalmari toi esiin suomalaisten tarkkailijoiden osakseen nauttiman arvostuksen vaalitarkkailuissa:

"Olen ollut tarkkailijana mukana osana kokonaisuutta, siksi ei ehkä voi puhua omista tuloksista tai saavutuksista. Tosin suomalaisilla kun on tapana tehdä kunnolla työtä, niin me saamme sitä kautta myös vastuita. Suomalaisia arvostetaan tarkkailijoina paljon. Esimerkiksi jos jossain päin oli kireää tunnelmaa tarkkailupaikalle pääsystä, osasin suomalaisena huomioida ihmisten erilaiset lähtökohdat ja ottaa ne keskusteluissa huomioon. Sillä tavoin pääsimme läpi. Meitä arvostetaan tasapainottavina toimijoina." (Anne Kalmari)

Yksi Etjy PA:n Suomen valtuuskunnan vuoden 2018 vuosikertomuksessa raportoima erityinen vaaleihin liittyvä haaste on median muuttunut rooli sekä valemmedian ja valeuutisten lisääntyminen. Eri-

tyisesti sosiaalinen media on kehittynyt entistä tärkeämmäksi välineeksi vaalikampanjoinnissa niin ehdokkaille kuin äänestäjillekin. Valtuuskunnan mukaan useat yritykset vaikuttaa vaaleihin viime vuosina ovat osoittaneet nettimedian heikkoudet. Valeuutisten ja trollauksen on havaittu mahdollisesti vaikuttaneen joidenkin maiden vaalitulokseen, eikä mikään maa ei ole turvassa ilmiöltä, vaikka huoli onkin erityisen suuri uusissa demokratioissa. Valeuutiset nähdään laajana yhteiskuntia ja demokratiaa uhkaavana ilmiönä, jonka torjumiseksi tarvitaan kansalliset rajat ylittävää yhteistyötä sekä vastuun ottamista myös internetin palveluntarjoajien puolelta. Mediamonitoroinnista on myös kehittyvässä yhä tärkeämpi osa vaalitarkkailuprosesseja.⁴⁰

Ilkka Kanerva kertoi haastattelussaan median roolista Yhdysvaltain presidentinvaaleissa sekä vaalitarkkailun merkityksestä yleensä kansainvälisen poliittisen tilanteen ymmärtämiseksi:

”Kansainvälisen politiikan ymmärtämiseksi vaikeutuvassa tilanteessa on ymmärrettävä USA:n tilannetta sisältäpäin. Kieltämättä USA:n sisäisen politiikan dynamiikan ymmärtäminen ei ole kovin helppoa meillä Euroopassa ja Suomessa. Viimeksi kävi juuri niin, että kun lähdin Yhdysvaltoihin runsas viikko ennen varsinaista vaalipäivää, olin varma, ettei tuloksessa voi olla muusta kyse kuin Hillary Clintonin voitosta. Oltuani siellä vajaan viikon jouduin radikaalisti muuttamaan käsitystäni siitä, mikä USA:n ilmasto on, kaiken sen myötä mitä sain nähdä, kuulla ja kokea Yhdysvalloista. Se kertoo siitä, kuinka herkässä ja ratkaisevassa roolissa myös median vaikutus on tosiasiallisen kuvan luomisessa. Trump-ilmiön ymmärtäminen ei ollut mahdollista suomalaisen median voimin – mitä siellä oli oikeasti muhimassa. Niinpä siellä olikin muhimassa yllätys, joka johti Trumpin voittoon. Se, mihin suuntaan kansainvälisen politiikan kehitys on menossa ko. maissa, se pitää ymmärtää syvemmin. Vaalien kautta tämän ymmärryksen saavuttaminen on mahdollista.” (Ilkka Kanerva)

Etyj PA:n Suomen valtuuskunnan vuoden 2019 vuosikertomuksessa kuvaillaan vaalien sujuvuutta indikaattorina demokratian ja yhteiskunnan tilasta laajemminkin. Eräs tähän liittyvä huomio on monien yhteiskuntien entistä jyrkempi kahtiajako sekä vaalituloksesta johtuvat vaikeudet saada aikaan toimiva hallitus. Tällä voi olla päätöksentekoa lamauttava vaikutus, ja se saattaa johtaa hallituskoalitioihin, joilla ei ole selkeää tukea kansalaisilta. Tilanne voi heikentää ihmisten luottamusta demokraattista järjestelmää kohtaan, mikä puolestaan rapauttaa koko demokratia-aatetta. Samalla heikot hallitukset luovat tilaa yhteiskuntaa horjuttaville ilmiöille ja tahoille, jotka saavat vetoapua sosiaalisesta mediasta ja viestinnän uusista muodoista. Vaaleihin on perinteisesti yritetty vaikuttaa vaalipäivänä tapahtuvalla vilpillä, mutta nykyään vaikuttamistapoja on muitakin ja ne ovat yhä kehittyneempiä. Vaikka vaalien järjestämiseen ei ole yhtä oikeaa tapaa, kansainvälisiä suosituksia noudattamalla yhteiskunnat voivat varmistaa tiettyjen vähimmäisedellytysten täyttymisen. Vaalien sujuvuuden ohella yhtä tärkeää on tarjota kansalaisille mahdollisuus ilmaista mielipiteensä sekä kyseenalaistaa päätöksentekoa. Taustalla on ajatus siitä, että ainoastaan oikeudenmukainen, vapaa ja turvallinen yhteiskunta voi tarjota toimivat puitteet aidosti demokraattisten vaalien järjestämiseksi.⁴¹ Näistä teemoista puhuivat myös suomalaiset vaalitarkkailijat.

Kokemus vaalitarkkailusta hauraila ja nuorten demokratioiden alueilla oli avannut Anne Kalmarin silmät aivan uudella tavalla sille, että Suomella on toimiva poliittinen järjestelmä ja että kansanedustajat pystyvät käymään keskusteluja ja tekemään päätöksiä vaikeistakin aiheista yli puoluerajojen. Tämä oli ollut asia, jota hän oli aiemmin pitänyt itsestään selvänä suomalaisessa demokraattisessa järjestelmässä ja toimintatavoissa:

40 Eduskunta (2019b) Suomen Etyj valtuuskunnan vuosikertomus 2018, 18.

41 Eduskunta (2020a) Suomen Etyj-valtuuskunnan vuosikertomus 2019, 21.

"Jordaniassa ymmärsin, miten haurasta demokratia paikoitellen on, kun se on niin nuorta. Siellä huomasi, miten vaikeaa poliittisella hallinnolla on tehdä vaikeita päätöksiä. Kansainväliset rahoittajatahot vaativat, että pitäisi tehdä tiukempaa talousohjelmaa. Se on kuitenkin kauhean vaikeaa, kun ei ole selkeätä puoluejärjestelmää, vaan edustetaan erilaisia heimoja. Vaikeita päätöksiä vaikeista asioista ei haluta silloin tehdä.

Vaikka meillä Suomessa on parjattu tätä meidän järjestelmää, niin osaan vaalitarkkailukokemusten myötä antaa arvon suomalaiselle sitoutumiselle, vaikka joku saattaa sanoa, että eikö ole mitään omaa ajatusmaailmaa, miksi pitää olla hallituspuolueiden mukana. Mutta on se kyllä todella mahtavaa, että pystymme Suomessa pitämään homman kasassa, eikä se levähdä käsistä. Olen hirveän ylpeä tästä meidän järjestelmästä näiden keikkojen jälkeen.

Tarkkailumissioilla havaitsemani pelkästään oman porukan etujen ajaminen ei demokratiassa riitä. Se ilmeni ihan selkeästi: Kun hajanainen porukka alkaa tekemään vaikeita päätöksiä, siitä seuraa, etteivät kansalaiset hyväksy sitä." (Anne Kalmari)

Toisaalta kokemus oli saanut Kalmarin pohtimaan sitä, että Suomessakin on uudenlaisen, negatiivisesti virittyneen ja ärhäkän sosiaalisessa mediassa viestimisen vuoksi vaarana luiskahtaa uudelleen hajaannukseen:

"Jollain tasolla pelkään, että nykypäivän somemaailma aiheuttaa hajaannusta Suomessakin, jos sen tyyppinen toimintatapa katoaa, että eduskunnassa istutaan yli puoluerajojen ja pohditaan kuppilassa vaikeita asioita, ja miten niistä pääsisi eteenpäin. Jos tällainen toimintamalli katoaa ja menemmekin siihen, että jokainen vain tviittaa raflaavasti mielipiteensä, voimme ajautua takaisin sen tyyppiseen tilanteeseen, että on vaikeampi tehdä isoja rakenteellisia muutoksia.

Tässä on tavallaan Suomellekin demokratiaterveisiä: demokratia pystytään pilaamaan silloinkin, kun se on jo hyvällä tolalla. Siksi on esimerkiksi hyvä, että vaalirahoitusta alettiin seuraamaan. Nykyinen keskustelukulttuuri ja somekäyttö on muuttanut suomalaista demokratiaa: tämä on todellinen riski. Jos tässä on lisäksi rahallisia kytkentöjä, niin sillä on selkeä vaikutus siihen, miten päätöksenteko menee. Se syö demokratiaa." (Ilkka Kanerva)

Vastatessaan haastattelun kysymykseen vaalitarkkailukokemusten tuomista tärkeimmistä opeista ja kokemuksista Ilkka Kanerva pohdiskeli muun muassa tarkkailijoiden oman kulttuurisen ja poliittisen taustan merkitystä tarkkailutehtävissä sekä vaalitarkkailun luonnetta perusteellista perehtymistä ja pitkäjänteistä vuoropuhelua vaativana kestävyyslajina, missä ei ole luvassa pikavoittoja:

"Tämä onkin vaativa kysymys! Olen huomannut, että olipa sitten kyse Etyjin, Euroopan neuvoston tai Naton tarkkailijoista, niin kyllä se havainnointi, tarkkailijoiden oma poliittiskulttuurinen tausta on iso osa sitä mittatikkua, jolla suhtaudutaan kyseisen maan olosuhteisiin. Meillä oli erittäin vaikea prosessi viime kerralla Ukrainassa. Järjestelyhän on sellainen, että järjestöt muodostavat yhteisen kokonaisuuden ja Radan, eli parlamenttivaalien yhteenvedon teko oli näiden eri tarkkailuorganisaatioiden kesken poikkeuksellisen vaikeaa. Kun pöydän ympärillä on yhteensä noin 20 henkilöä, ja kaikilla omat taustansa, poliittiset näkemykset, kansalliset näkemykset ja organisaatioidensa viritykset taustalla, niin näyttää olevan kovin vaikea saada sellaista yhteisymmärrystä aikaiseksi, ettei Ukrainan demokratian tila tietenkään ole verrattavissa esimerkiksi skandinaaviseen demokratian tilaan tai vaalien toteuttamiseen tai muuhun kehittyneeseen ja vakiintuneeseen demokratiaan, vaan se on alkeellisempi, haavoittuvaisempi, puutteellisempi. Demokratia ei ole sillä tavalla sellainen arvo, joka olisi samalla tavalla ymmärretty kaikkialla. Se valtapoliittinen struktuuri, joka siinä maassa toimii, ei ole verrattavissa millään tavalla meikäläiseen tapaan nähdä demokraattinen päätöksentekojärjestelmä, jossa vaalijärjestelmä on keskeinen elementti.



Sen takia iso haaste on ollut erityisesti Ukrainan ja Venäjän vaalien osalta, että tullaan sanomaan, että “eihän näistä ole mihinkään, nämä vaalithan ovat täysin päin mäntyä”, että “eihän tästä demokratiasta koskaan voi tullaakaan mitään, kun täällä on nämä ja nämä ja nämä asiat aivan päin seiniä!” Se pitää osata sijoittaa, tämä kansainvälisten standardien soveltaminen, siihen poliittisen kulttuurin ympäristöön, jossa vaalit toimeenpannaan. Tämä on merkittävä ohjausjärjestelmä siihen maahan liittyen. Mutta ei se homma mene niin, että Ukraina pystyisi tekemään vaaleja kuten Ruotsi tai Norja tai joku muu Pohjoismaa, kun Ukrainassa on vallinnut vain vähän aikaa takaperin sellainen yhteiskuntajärjestelmä. Se ei mene kuin valokatkaisimesta: “on ja off”, vaan se on kehitysprosessi. Kysymys on siitä, kyetäänkö vahvistamaan sitä demokratian kehitysprosessia vaalioperaation avulla.” (Ilkka Kanerva)

Kanerva kuvaili tärkeänä omana oppinaan myös sitä, miten tärkeää vaalitarkkailussa on kyetä tasa-painoilemaan yhtäältä kansainvälisten standardien ja demokratian ideaalien, ja toisaalta paikallisten realiteettien ymmärtämisen sekä kannustavan ja diplomaattisen, askelittain etenemisen välillä:

”Jos yritetään pakottamalla pistää yhteisesti sovittu kansainvälinen sapluuna eri maihin, niin se ei toimi. Se ei kerta kaikkiaan toimi. On ymmärrettävä myös tarkkailtavan maan historiaa, kulttuuria, poliittista järjestelmää, ja vietävä sitä askel askeleelta eteenpäin. Se ei ole niin tai näin - kyllä tai ei, tämä vaalijärjestelmä. Se vaatii tuekseen aika paljon ymmärrystä, aika paljon perehtymistä. Eteenpäin pääsemiseksi ei voi olettaa, että Venäjä esimerkiksi ottaa yli yön länsimaisen demokraattisen kuvion sinne hoidettavakseen. Jos me lähdemme siitä, että sen on toimittava sillä tavalla, niin luulen, että meidän vaalitarkkailuoperaatiomme loppuvat aika lyhyeen sellaisissa maissa. Näin ollen siinä täytyy olla ymmärrystä vähän syvemmin sen maan kehitystasesta suhteessa demokratiaan. Se on vaativaa, koska kansainvälisiä standardeja ei voi laittaa alennusmyyntiin... niitähän sitä on sinne menty edesauttamaan. Mutta jos on täysin ehdoton ja jyrkkä niiden implementointia koskien, tajuamatta niiden kehitysvaihetta, sitä polkua, jota pitkin me koetamme edesauttaa näitä maita etenemään, niin heikosti käy.” (Ilkka Kanerva)



Kuva: Michael Forster Rothbart / CC BY-ND 4.0

Kehittämisideoita

Tätä julkaisua varten haastatellut henkilöt kertoivat kautta linjan arvostuksestaan kansainvälisiä vaalitarkkailuorganisaatioita kohtaan. Eräs haastateltava korosti erityisesti ODIHR:n raporttien merkitystä Suomelle luotettavana arviona demokratian toteutumisesta tarkkailun kohteena olevissa maissa: ”Tämä on todella tärkeää tietoa Suomelle”.⁴² Kysyttäessä mahdollisista kehittämistarpeista vaalitarkkailuun liittyen, Ilkka Kanerva reflektoi niin ikään ODIHR:n ja muiden vaalitarkkailuorganisaatioiden roolia varsin myönteisesti. Toisaalta vastauksesta käy ilmi, että Suomesta lähtiessä ei erityistä oppia tai koulutusta saa matkaan, vaan tarkkailuun opitaan pitkälti ryhtymällä tarkkailijaksi.

”Suomesta kun lähdet, et saa juurikaan mitään reppuusi eväinä. Se kaikki tulee oikeastaan paikan päällä. ODIHR kattaa pöydän olennaisilta osin. Myös Naton ja EN:n delegaatioiden johdossa on poikkeuksellisen kokeneita henkilöitä. Siitä saa isompaa perspektiiviä ja kokemusta kaiken kaikkiaan. Se on joskus mietityttänyt, että pitäisikö Suomesta lähtiessä olla paremmat valmiudet, mutta en tiedä mistä sitä saisi. Kun lähtee missiolle, on järjestävän organisaation briiffaukset Varsovassa tai paikan päällä. Tarkkailijat valmennetaan siellä paikallisiin olosuhteisiin ja käydään läpi valmentavaa taustoitusta maan tilanteesta. Eihän sitä oikeastaan voi saada mistään muualta kuin sieltä paikan päältä. Kyllä ne sen varassa sitten ovat, niin suomalaiset kuin muutkin. Tätä kysymystä kannattaa kyllä miettiä. En ole tullut pohtineeksi, mitä tässä olisi vialla tai ennenkuulumatonta. Olen itse oppinut ikään kuin koiran lailla tähän systeemiin...” (Ilkka Kanerva)

Vertaisoppimisen potentiaali suomalaisten vaalitarkkailijoiden keskuudessa jää pitkälti hyödyntämättä. Jonkin verran epämuodollista vuorovaikutusta ja ”sparrailua” tapahtuu erityisesti eduskunnan kautta lähtevien tarkkailijoiden ja muiden kansainvälisissä tehtävissä kokeneiden suomalaisten välillä, mutta mitään systemaattista tai koordinoitua verkostoitumista ei Suomessa ole tarkkailijoille järjestetty.⁴³

⁴² Haastattelu F.

⁴³ Haastattelut 15.6.2020, Anne Kalmari ja haastattelu 2.7.2020, Tuija Maaret Pykäläinen.

”Siellä oli kireitäkin tilanteita. Turkissa esim. oli ISIS-terroriuhkaa tarkkailumission aikana – se oli vähän haasteellista. Itsellekin tuli jossain kohtaa mieleen, että mitä jos jotain oikeasti sattuu... se jännitti minua etukäteen aika paljonkin. Toki missioilla on hyvin järjestetyt perehdytys-koulutukset. Sieltä saa kirjaviisautta, mutta muuta viisautta, niin sitä ei niinkään.” (Anne Kalmari)

”Miten rosterissa olevia voitaisiin silloin tällöin koota yhteen? Mehän emme tunne toisiamme, emmekä tiedä mitään toisistamme. Kun lähdet missiolle, lähdet aivan yksin, vaikka samassa operaatiossa olisikin joku muu suomalainen. Ajatusten ja kokemusten vaihtoa tarkkailijoiden kesken pitäisi kyllä ehdottomasti olla enemmän.” (Tuija Maaret Pykäläinen)

Haastatteluaineistosta nousi muutamia konkreettisia suosituksia Suomen politiikkavaikuttamisen sisällöiksi EU:n, Etyjin ja Euroopan neuvoston suuntaan. Korostaessaan vaalitarkkailun merkitystä “todellisen demokratian säilyttämiselle” globaalisti, Kalmari peräänkuulutti parempaa koordinoitua vaalitarkkailussa mukana olevien eri organisaatioiden välillä. Tuija Maaret Pykäläinen puolestaan esitti, että erityisesti EU:n systeemeissä tulisi tiedon jakamista tulevista missioista nopeuttaa ja raportoinnissa tulisi olla enemmän avoimuutta ja läpinäkyvyyttä:

”EU:lta tulisi vaatia tietojen jakamisen nopeuttamista, jotta lähtijöille jäisi vähän enemmän kuin kaksi viikkoa aikaa valmistella ja valmistautua. Lisäisin myös ehdottomasti tiedonkulkua ja tiedonvaihtoa! Olen yrittänyt kysyä tätä, mutta en ole saanut siihen vastausta, miksi raportit ovat salaisia. EU on tässä tiukkana, eikä anna lupaa raporttien jakamiselle. EU:n pitäisi miettiä läpinäkyvyyden lisäämistä ja systeemsä avaamista. Tarkkailusta laadittuja raportteja pitäisi voida jakaa myös omassa kotimaassaan ministeriölle vapaammin.” (Tuija Maaret Pykäläinen)

Pykäläinen mietti myös tapoja saada enemmän suomalaisia osaksi missioiden ydintiimejä:

”Suomessa on monelta alalta rautaista osaamista ja ammattitaitoa; IT-puolelta, ihmisoikeus- ja gender-osaajia ja muita. Meidän ihmisiä pitäisi saada mukaan Core-tiimeihin. Kaikki kunnioitus italialaisia, espanjalaisia, portugalilaisia kohtaan, joita on enimmäkseen ydintiimeissä, mutta he eivät ole kokemukseni mukaan mitään mallihenkilöitä tasa-arvon näkökulmasta. Eivätkö suomalaiset hae näihin tehtäviin vai mistä on kyse? En koko sinä aikana kun olen noin 20 vuoden aikana ollut keikoilla, ole tavannut ketään suomalaista Core-tiimeissä.” (Tuija Maaret Pykäläinen)

Ulkoministeriön suomalaisille tarkkailijoille järjestämät evästystilaisuudet ennen missioita sekä palautekokoukset niiden jälkeen saivat kiitosta ja niiden jatkamiselle on Pykäläisen näkökulmasta selkeä tilaus:

”Viime vuosina on järjestetty lähtijöille lähtöbriiffaus ja myös paluun jälkeen on ollut palaute-tapaaminen. Niitä kannattaa jatkaa ja kehittää edelleen. Olen miettinyt, että voisiko näitä tilaisuuksia myös pitää virtuaalisesti jatkossa, mikä mahdollistaisi helpomman osallistumisen erityisesti ennen missioita.” (Tuija Maaret Pykäläinen)

Miten vaalitarkkailijaksi?

Suomesta vaalitarkkailijaksi lähtevällä henkilöllä tulee olla Suomen kansalaisuus ja riittävän pitkään voimassa oleva Suomen passi. Jotkut maat edellyttävät passin olevan voimassa vielä kuusi kuukautta tarkkailumission päättymisen jälkeen. Tarkkailijaksi hakeutuvalla henkilöllä voi olla muitakin kansalaisuuksia, mutta valituksi ei voi tulla henkilö, joka on sen maan kansalainen, jossa tarkkailtavat vaalit järjestetään.

Suomalaisilla on kaksi reittiä vaalitarkkailutehtäviin. Kansanedustajille tarkkailijaksi hakeutuminen edellyttää jäsenyyttä joko Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnassa tai Etyjin Suomen valtuus-

kunnassa. Kansanedustajat osallistuvat vaalitarkkailuun lyhytaikaisina tarkkailijoina. Eduskunnan kansainvälinen osasto tukee edustajien tarkkailuun liittyviä käytännön järjestelyjä. Muille vaalitarkkailusta kiinnostuneille henkilöille hakeutuminen tarkkailutehtäviin osana EU:n ja Etyjin missioita tapahtuu ulkoministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikön kautta⁴⁴. UM toimii yhteystahona EU:n ja Etyj/ODIHR:n suuntaan, hoitaa Suomen vastuulla olevan kansallisen rekrytoinnin ja tekee valituista henkilöistä esitykset EU:lle ja Etyjille. EU:n ja Etyjin missioissa on mahdollisuus toimia sekä lyhytaikaisina että pitkäaikaisina tarkkailijoina. Lyhytaikaisten tarkkailutehtävien kesto on Etyj-missioissa 7–9 päivää ja EU-operaatioissa noin kaksi viikkoa. Pitkäaikaiset tarkkailijat viipyvät tehtävissään vastaavasti 1–2 kuukautta.

Vaalitarkkailijoille asetetut yleiset vaatimukset ja toimintaohjeet koskevat yhtäläisesti kaikkia tarkkailutehtävissä toimivia henkilöitä. Kullakin vaalitarkkailujärjestöllä on omat tarkkailuun liittyvät säännöt ja toimintaohjeet, jotka sitovat kaikkia tarkkailutehtäviin lähtijöitä.

Eduskunnan kansainvälinen osasto ja ulkoministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö tukevat vaalitarkkailijoiksi lähteviä järjestämällä ohjeistustilaisuuksia tulevaan tehtävään liittyen. Eduskunnan kansainvälinen osasto kokoaa lisäksi taustatietoa ja laatii tarkkailtavista vaaleista tilannekatsauksia tarkkailijoiksi lähtevien kansanedustajien käyttöön.

Vaalitarkkailijoiksi valittavilta henkilöiltä edellytetään kiinnostusta demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksiin sekä erilaisten poliittisten järjestelmien ja vaalikäytäntöjen tuntemusta. Kokemus yhteistyöstä viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa sekä työskentely kansainvälisissä järjestöissä ulkomailla tai muu merkittävä kokemus kansainvälisistä tehtävistä ovat yhtä lailla tärkeitä ominaisuuksia menestykselliselle tarkkailutehtävän hoidolle. Vaalitarkkailun kohdealueisiin liittyvä asiantuntemus sekä aiempi kokemus vaalitarkkailusta ja vaalihallinnosta katsotaan eduksi.

Vaalitarkkailijoilta odotetaan perusvalmiuksia tietotekniikan, ohjelmistojen ja tavanomaisten tietoteknisten ja viestimiseen tarkoitettujen laitteiden käytössä sekä hyvää englannin kielen taitoa. Hakijan tulee pystyä käyttämään englantia sujuvasti työkielenä sekä suullisesti että kirjallisesti, ja hänen tulee ymmärtää englanninkielistä lakitekstiä. Kohdealueiden kielitaito katsotaan eduksi, mutta se ei ole välttämätön. Lisäksi EU:lla on myös espanjan, ranskan- ja portugalinkielisiä missioita, joihin pääsyvaatimuksena on taito työskennellä näillä kielillä.

Vaalitarkkailijoilta edellytetään hyvää terveyttä sekä kykyä toimia joustavasti, omatoimisesti ja diplomaattisesti vaativissa kenttäolosuhteissa. Sopeutuminen tiukkoihin aikatauluihin, pitkiin työpäiviin, yllättäviin aikataulumuutoksiin sekä paikoin hyvinkin vaatimattomiin majoitusolosuhteisiin ovat yhtä lailla tärkeitä ominaisuuksia vaalitarkkailijoille.

Vaalivalvonta tapahtuu usein maissa, joissa tilanne on epävakaa ja vaalien alla saattaa esiintyä levottomuuksia. Tarkkailijoilla tulee tästä syystä olla hyvät valmiudet selvittää myös mahdollisista ongelmallisista ja jännitteisistä tilanteista. Lisäksi vaalitarkkailijan on varauduttava tiukkaan aikatauluun ja pitkiin työpäiviin joskus hyvinkin haastavissa olosuhteissa.

Saatuun lopullisen vahvistuksen valinnasta vaalitarkkailutehtävään, tarkkailijat saattavat joutua lähtemään matkaan erittäin lyhyellä varoitusajalla. Vaalitarkkailijoiksi pyrkivien tulee jo hakuvaiheessa huomioida, että hakemus on sitova. Ennen hakemuksen jättämistä hakijan tulee selvittää,

44 vaalitarkkailu.um@formin.fi.



Kuva: EU

että hän voi ottaa tehtävän vastaan, jos tulee valituksi. Hakijan on itsenäisesti sovittava poissaolosta työnantajansa kanssa joko lomana tai virkavapaana, ja hänen tulee voida irrottautua tarkkailutehtävään nopeasti. Missioille tulee sitoutua koko niiden ajaksi, myös mahdollisen toisen vaalikierroksen toteutuessa. Hakijan on hankittava itse matkaa varten tarvittava viisumi. UM ja/tai missioita järjestävät organisaatiot tukevat tarvittaessa viisumin hankkimisessa. Tehtävän luonteen vuoksi vaalitarkkailua ei katsota varsinaiseksi siviilikriisinhallinnan tehtäväksi eikä siihen siten sovelleta lakia siviilihenkilöstön osallistumisesta kriisinhallintaan.

Etyj-missiot

Suomi lähettää UM:n määrittelemien poliittisten painopisteiden mukaan tarkkailijoita Etyjin jäsenmaissa järjestettäviin vaaleihin. Vaalien tiedot löytyvät ODIHR:n ylläpitämästä vaalikalenterista.⁴⁵ Etyjin missiot tarkkailevat vaaleja koko vaaliprosessin keston ajan, vaalikampanjoinnin aloituksesta vaalipäivään, ääntenlaskentaan ja mahdolliseen valitusprosessiin ja/tai toiseen kierrokseen asti.

Etyjin jäsenmaiden lähettämät pitkäaikaistarkkailijat viipyvät tarkkailun kohdemaassa 6–8 viikkoa arvioiden vaalien laillista ja regulatiivista kehitystä, vaalien hallintoa, mediaympäristöä sekä tilannetta vaalien ympärillä, ja raportoiden näistä vaalitarkkailumission ydinryhmälle. Pitkäaikaisten tarkkailijoiden tehtäviin kuuluu lisäksi lyhytaikaisen vaalitarkkailun suunnittelu ja käytännön järjestelyt, mukaan lukien majoituksen, autonkuljettajien ja tulkkien järjestäminen. Lyhytaikaiset vaalitarkkailijat keskittyvät 7–9 päivän ajan tarkkailemaan vaalikampanjoinnin loppua, varsinaista vaalipäivää sekä ääntenlaskentaprosessia.

45 OSCE/ODIHR: [Elections calendar](#).



Kuva: OSCE/Sarah Crozier

Etyj-vaalitarkkailusta kiinnostuneen henkilön on rekisteröidyttävä ja luotava profiili Etyjin verkko-tietokantaan⁴⁶. Hakijan vastuulla on tarkistaa ja päivittää rekisterissä olevat tiedot ennen kuhunkin avoimeen tehtävään ilmoittautumista. Kopio profiilista liitetään ulkoministeriölle lähetettävään ha-kemukseen. Lisäksi hakijalla tulee olla hyväksytysti suoritettuna ODIHR:n vaalitarkkailuun liittyvä verkkokurssi.⁴⁷

Yllä kuvailtujen yleisten vaalitarkkailijoille määriteltyjen vaatimusten ja ominaisuuksien lisäksi ulko-ministeriön ohjeena kaikille hakijoille on vähintään kolmen vuoden työkokemus tehtävän hoitami-sen kannalta relevanteista tehtävistä. Lisäksi pitkäaikaisilta tarkkailijoilta edellytetään aikaisempaa vaalitarkkailukokemusta Etyjin missioissa.⁴⁸ ODIHR:n määrittelemistä kriteereistä ja tehtävänkuva-uksista lyhyt- ja pitkäaikaisille tarkkailijoille löytyy tietoa ODIHR:n ylläpitämiltä verkkosivuilta.⁴⁹

Ulkoministeriö ilmoittaa Etyjin vaalitarkkailun sähköpostilistalla avoinna olevista tehtävistä silloin, kun Suomi on päättänyt lähettää omia edustajiaan vaalitarkkailutehtäviin. Sähköpostilistalle voi il-moittautua mukaan ottamalla yhteyttä ulkoministeriön turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yk-sikköön⁵⁰.

46 OSCE/ODIHR: [Election Expert Database](#).

47 OSCE/ODIHR: [E-learning for Elections Observers](#).

48 Haastattelu D.

49 OSCE/ODIHR: [Election Missions Recruitment Terms of Reference](#).

50 vaalitarkkailu.um@formin.fi.

Ulkoministeriö palkkaa vaalitarkkailun ajaksi Etyjin vaalitarkkailutehtäviin lähtevät pitkä- ja lyhytaikaiset vaalitarkkailijat määräaikaiseen virkasuhteeseen⁵¹ ja lähettää heidät virkamatkalle. Valintaa ja virkasuhteeseen nimittämistä säätelee virkamieslaki⁵², jonka mukaan henkilöä ei voida nimittää virkasuhteeseen, kun hän on saavuttanut eroamisiän. Eroamisikä on vuonna 1957 ja sitä ennen syntyneillä 68 vuotta, 1958–1961 syntyneillä 69 vuotta ja 1962 ja sen jälkeen syntyneillä 70 vuotta.⁵³ Vaikka suomalaiset tarkkailijat ovat tehtävänsä ajan virkasuhteessa ulkoministeriön kanssa, heitä sitoo virkamatkan ajan Etyj/ODIHR:n ohjeet ja määräykset⁵⁴.

Etyjin tarkkailijat on vakuutettu tarkkailumission ajan valtion virkamiehen tavoin Valtiokonttorissa⁵⁵, ja terveydenhuolto- ja sairauskulut kulut korvataan tarkkailijoille toteutuneiden kustannusten mukaan. UM puolestaan korvaa matkalaskun yhteydessä puuttuvat, pakolliset rokotukset. Suomen lähettämien Etyj-tarkkailijoiden tulee laatia matkalasku sekä kirjoittaa ulkoministeriölle vaalitarkkailuun osallistumisesta raportti kahden viikon kuluessa tarkkailumission päättymisestä. Matkareportit jaetaan UM:ssä maiden vastuuvirkahenkilöille, alueosastoille ja lähetystöille.⁵⁶

EU-missiot

Suomi osallistuu kaikkiin EU:n järjestämiin vaalitarkkailumissioihin, jos suomalaisia tarkkailijoita valitaan niihin. Suomalaisia on ollut EU:n vaalitarkkailijoina jo lähes kahden vuosikymmenen ajan kaikkiaan noin 125 maassa. Kaikkien EU:n vaalitarkkailumissioiden (EU EOM) tiedot löytyvät EU:n ulkosuhdehallinnon verkkosivuilta⁵⁷. Etyjin tapaan myös EU tarkkailee vaaleja koko vaaliprosessin keston ajan.

EU:n pitkäaikaistarkkailijoiden tehtävän kesto tarkkailun kohdemaassa on noin kaksi kuukautta. Lyhytaikaiset vaalitarkkailijat viipyvät alueella noin kaksi viikkoa. Pitkäaikaisten ja lyhytaikaisten tarkkailijoiden tehtävät ovat pääpiirteissään samantyyppisiä kuin yllä kuvailluissa Etyj-missioissa.

EU:n vaalitarkkailijoiksi haluavien tulee rekisteröityä EU:n verkkotietokantaan⁵⁸. Ulkoministeriö saa rekisteröitymisestä ilmoituksen ja pystyy sen jälkeen antamaan halukkaille hakijoille lisätietoja tulevasta tarkkailumissiosta. UM:n rooli hakuprosessissa on toimia kansallisena yhteystahona ja tehdä Suomen esitys tarkkailijoista EU:n suuntaan. Hakijat ovat velvoitettuja päivittämään omat tietonsa EU:n tietokannassa ennen ilmoittautumista hakijaksi kullekin missiolle. EU:n vaalitarkkailua koordinoiva tiimi ulkoministeriössä esittää sille esitettyjen hakemusten perusteella Suomen ehdokkaat

51 Pitkäaikaiset vaalitarkkailijat palkataan määräaikaisen erityisasiantuntijan II-palkkausluokan virkasuhteeseen, josta veronalainen palkka on tämän julkaisun kirjoittamisen hetkellä 4703,14 €/kk. Lyhytaikaiset vaalitarkkailijat palkataan määräaikaisen erityisasiantuntijan VI-palkkausluokan virkasuhteeseen, josta veronalainen palkka on 3600,00 €/kk. Kuukausipalkan lisäksi tarkkailijoille maksetaan [valtion matkustussäännön](#) mukainen päiväraha ja korvataan matkoista, majoituksesta ja muista tarkkailutehtäviin liittyvistä kuluista aiheutuvat kustannukset. Sähköposti UM POL-10 8.5.2020.

52 Valtion [virkamieslaki 19.8.1994/750](#).

53 Sähköposti UM POL-10, 8.5.2020.

54 Keskeisiä Etyjin vaalitarkkailua koskevia ohjeita ja määräyksiä ovat mm. vaalitarkkailijoita koskeva eettinen ohjeistus ([Code of Conduct for ODIHR Election Observers](#)), Etyjin häirinnän, seksuaalisen häirinnän ja diskriminoinnin vastainen linjaus ([Guide on the OSCE Policy against Harassment, Sexual Harassment and Discrimination](#)) sekä Etyj/ODIHR:n vaalitarkkailun käsikirja ([Election Observation Handbook](#)). ODIHR on julkaissut lukuisia muitakin [vaalitarkkailuun liittyviä käsikirjoja](#), joihin tarkkailijat tukeutuvat tehtävissään.

55 Valtiokonttori: <https://www.valtiokonttori.fi/palvelu/valtion-matkavahinkoturva/>

56 Sähköposti UM POL-10, 8.5.2020; haastattelu D.

57 European External Action Service (EEAS): [Election Observation Missions](#).

58 European External Action Service (EEAS): [Become an Observer, Election Roster](#).

EU:lle, joka tekee lopulliset valinnat tietokantaan kirjattujen tietojen perusteella.⁵⁹ Myös EU-tarkkailuun hakevien tulee varmistaa etukäteen vapautuksensa työstä, mikäli tulevat valituksi.

Yllä kuvailtujen yleisten vaalitarkkailijoille määriteltujen vaatimusten ja ominaisuuksien lisäksi EU noudattaa tarkkailijoiden valinnoissa omia kriteerejään⁶⁰, joihin kuuluvat muun muassa vaalitarkkailukoulutuksen⁶¹ suorittaminen, kehitysmaatuntemus, työskentely tai muu kokemus kansainvälisistä järjestöistä, kielitaito sekä EU:n ja erilaisten vaalijärjestelmien ja vaalilainsäädäntöjen tuntemus. EU-missioiden työkielinä on englanti, ranska, portugali tai espanja. Pääsääntöisesti EU edellyttää vaalitarkkailijoilta aiempaa kokemusta kansainvälisestä vaalitarkkailusta, esimerkiksi Etyjin missioilta, mutta myös muu vankka kansainvälinen kokemus voidaan katsoa riittäväksi.

EU-missioihin valitut henkilöt solmivat sopimuksen suoraan EU:n kanssa ja ovat velvollisia noudattamaan EU-missioiden ohjeita ja sääntöjä⁶² sekä EU:n vaalitarkkailulle muotoilemia metodeja⁶³. EU maksaa sekä pitkäaikaisesta että lyhytaikaisesta tarkkailusta kunkin kohdemaan kustannustason mukaisen päivärahan ja kulukorvauksen (ns. daily lump sum), josta tarkkailija kattaa itse majoitus-, ruokailu- ja muut tarkkailutehtävistä aiheutuvat kulut. Tämän lisäksi EU huolehtii tarkkailijoiden vakuuttamisesta ja terveydenhuollosta missioiden aikana ja kattaa matkakulut tarkkailumaahan ja siellä edelleen tarkkailualueelle.⁶⁴

EU-missioilta paluun jälkeen suomalaiset tarkkailijat laativat kirjallisen raportin ulkoministeriölle. Jakelu on sama kuin Etyjin tarkkailijoiden raporteilla: maiden vastuuvirkahenkilöt, alueosastot ja lähetystöt. Ulkoministeriö pyrkii mahdollisuuksien mukaan järjestämään myös missioiden jälkeen palautetilaisuuksia, joissa sekä pitkä- että lyhytaikaiset tarkkailijat voivat raportoida vaaleista myös suullisesti. Näihin tilaisuuksiin osallistuvat tarkkailijoiden lisäksi UM:n kyseisestä alueesta kiinnostuneet virkamiehet ja mahdollisuuksien mukaan myös lähetystöjen edustajat.

Kansanedustajien osallistuminen kansainväliseen vaalitarkkailuun

PACE:n ja Etyj PA:n järjestämiin vaalitarkkailumissioihin kootaan tarkkailijat kunkin järjestön omien sääntöjen mukaisesti. PACE:n vaalitarkkailuissa Euroopan neuvoston puheenjohtajisto vastaanottaa kutsun, päättää mission jäsenmäärästä ja poliittisten ryhmien paikkajaosta. Vaalitarkkailukutsut Suomen EN-valtuuskunnalle tulevat poliittisten ryhmien kautta. Lopullisen päätöksen tarkkailuvaltuuskunnan kokoonpanosta tekee yleiskokouksen puheenjohtajisto. Suomen EN-valtuuskunnan jäsenet ja varajäsenet voivat osallistua tarkkailuun vastaamalla ryhmältä tulleeseen kutsuun.

Etyj PA:n vaalitarkkailuissa osanottajamaat lähettävät kutsun Etyjin yleiskokoukselle, jonka puheenjohtaja päättää osallistumisesta vaalitarkkailuun. Kutsu osallistua vaalitarkkailumissioon tulee Suomen valtuuskunnalle, jonka puheenjohtaja päättää edustajien nimittämisestä ehdolle. Lopullisen

59 UM: [Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät, ETYJ-vaalitarkkailu](#); haastattelu E.

60 EEAS: [EU Guidelines on Common Criteria for the Selection of Electoral Observers](#), Council Decision 8728/99 – PESC 165 – COHOM 4.

61 Election Observation and Democracy Support (EODS): [E-learning](#). Hyvin kokeneille tarkkailijoille STO-kurssi ei ole pakollinen, mutta ulkoministeriö kannustaa hakijoita sen suorittamiseen. Safety and Security –kurssi tulee olla kaikilla voimassa (viisi vuotta). Kurssin suorittamisesta saatu pitkä numerosarja merkitään omassa profiilissa EU:n tietokantaan (rosteriin).

62 Ks. esimerkiksi EU:n vaalitarkkailun eettinen ohjeistus: https://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-eueoms/6703/code-conduct-eu-election-observers_en.

63 EODS: [Methodology](#).

64 Haastattelu D.

päätöksen vaalitarkkailuvaltuuskunnan kokoonpanosta kansallisten valtuuskuntien esitysten pohjalta tekee yleiskokouksen presidentti.

Eduskunnan kansainvälinen osasto on koonnut seuraavan listan kansanedustajien vaalitarkkailua koskevista yleisistä periaatteista ja käytännön järjestelyistä:

- Kansanedustajan ominaisuudessa osallistutaan vain EN:n ja Etyjin parlamentaaristen yleiskokousten järjestämiin missioihin.
- Kansanedustajat osallistuvat vaalitarkkailumissioihin ainoastaan lyhytaikaisina tarkkailijoina.
- Vaalitarkkailuun osallistuvien edustajien on allekirjoitettava kunkin järjestön vaalitarkkailua koskeva eettinen ohjeisto (Code of Conduct) ja sitouduttava noudattamaan sitä.
- Vaalitarkkailu ulottuu yli varsinaisen vaalipäivän. Tarkkailijaksi lähtevän edustajan tulee osallistua koko vaalitarkkailuohjelmaan. Jos vaalipäivä on sunnuntai, koko tarkkailumission kesto on tyypillisesti viisi päivää, torstaista maanantaihin.
- Eduskunnan kansainvälisen osaston EN- ja Etyj-sihteeristöt hoitavat edustajien vaalitarkkailuun liittyvät käytännön järjestelyt, kuten matkat, poissaolot ja mahdolliset taustamateriaalit.
- Kansainvälinen osasto laatii tarkkailijoiksi lähtevien edustajien käyttöön kaikista Euroopan neuvoston ja Etyjin tarkkailemista vaaleista ajankohtaisen tilannekatsauksen sekä ennen vaaleja että niiden jälkeen.
- Kansanedustajien on Suomen EN- ja Etyj-valtuuskuntien päätöksellä mahdollista osallistua vuosittain useampaan vaalitarkkailuoperaatioon.
- Edustajien osallistumisesta tarkkailuoperaatioihin laaditaan aina tiedote, joka noudattaa vaalitarkkailua sääteleviä yleisiä eettisiä ohjeita.

Lähteet

ACE Electoral Knowledge Network, Encyclopedia: http://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/explore_topic_new (haettu 4.7.2020)

ACE Electoral Knowledge Network, ACE Project: Origins and Evolution of International Election Observation: <http://aceproject.org/ace-en/focus/international-election-observation/iii.-origins-and-evolution-of-international> (haettu 18.5.2020)

Council of Europe: Congress Work <https://www.coe.int/en/web/congress/work> (haettu 1.7.2020)

Council of Europe (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE): Election Observation: <https://pace.coe.int/en/pages/election-observation> (haettu 1.7.2020)

Eduskunta (2020a) EUROOPAN NEUVOSTON SUOMEN VALTUUSKUNNAN KERTOMUS Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2019, K 5/2020 vp

Eduskunta (2020b) EUROOPAN TURVALLISUUS- JA YHTEISTYÖJÄRJESTÖN SUOMEN VALTUUSKUNNAN KERTOMUS ETYJ:n parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2019, K 8/2020 vp

Eduskunta (2019a) EUROOPAN NEUVOSTON SUOMEN VALTUUSKUNNAN KERTOMUS Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2018, K 23/2018 vp

Eduskunta (2019b) EUROOPAN TURVALLISUUS- JA YHTEISTYÖJÄRJESTÖN SUOMEN VALTUUSKUNNAN KERTOMUS ETYJ:n parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2018, K 14/2019 vp

Euroopan parlamentti: Ihmisoikeudet Infography, Election Observation: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/20150201PVL00015/Ihmisoikeudet#infography_electionobservation (haettu 12.5.2020)

EU / EEAS (European External Action Services): Election Observation Missions (EUEOMs): http://eeas.europa.eu/eueom/index_fi.htm (haettu 8.5.2020)

EU / EEAS (European External Action Services): EU Guidelines on Common Criteria for the Selection of Electoral Observers, Council Decision 8728/99 – PESC 165 – COHOM 4: http://eeas.europa.eu/archives/docs/eueom/documents/elections-obs-selection-criteria_en.pdf (haettu 4.7.2020)

European External Action Service (EEAS): Become an Observer, Election Roster https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8243/become-observer_en (haettu 4.7.2020)

EU / EODS (Election Observation and Democracy Support): E-learning <http://www.eods.eu/posts/elearning> (haettu 5.7.2020)

EU / EODS (Election Observation and Democracy Support): Methodology <http://www.eods.eu/posts/category/methodology> (haettu 7.7.2020)

EU / EODS (Election Observation and Democracy Support) (2016), Handbook for EU Election Observation, 3. painos. http://www.eods.eu/library/EUEOM_Handbook_2016.pdf

Euroopan Tilintarkastustuomioistuin Erityiskertomus, Euroopan Unionin vaalitarkkailu (22/2017): <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/elections-22-2017/fi/> (haettu 8.5.2020)

Finlex (2994) Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750> (haettu 5.7.2020)

OSCE / ODIHR (2010) Election Observation Handbook Sixth edition. ODIHR, Warsaw, Poland. www.osce.org/odihr

OSCE / ODIHR (2017) [Code of Conduct for ODIHR Election Observers](https://www.osce.org/odihr/elections/322891), ODIHR, Warsaw, Poland. <https://www.osce.org/odihr/elections/322891>

OSCE / ODIHR, E-learning for Elections Observers: <https://www.osce.org/odihr/e-learning-course-for-election-observers> (haettu 5.7.2020)

OSCE / ODIHR, Elections - Cooperation with other organizations: <https://www.osce.org/odihr/elections/44820> (haettu 5.7.2020)

OSCE / ODIHR, Elections calendar: <https://www.osce.org/odihr/elections/calendar> (haettu 5.7.2020)

OSCE / ODIHR Election Expert Database: <https://electionexpert.odihr.pl/Home/HomeIndex> (haettu 5.7.2020)

Eduskunta/Ulkoasiainvaliokunta (2018) Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnan kertomus Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen toiminnasta vuonna 2016, UaVM 4/2017 vp - K 5/2017 vp,

<https://www.edilex.fi/mt/uavm20170004> (haettu 5.7.2020)

UM (2014) Demokratiatukipolitiikan linjaus (päivitetty 27.8.2014): https://um.fi/documents/35732/48132/ulkoministeri%C3%B6n_demokratiatukipolitiikan_linjaus (haettu 7.7.2020)

UM / Euroopan neuvosto: Finland Abroad <https://finlandabroad.fi/web/coe/euroopan-neuvosto> (haettu 4.7.2020)

Valtiokonttori: Valtion matkavahinkoturva

<https://www.valtiokonttori.fi/palvelu/valtion-matkavahinkoturva/#0cb82565> (haettu 5.7.2020)

YK (2005) Kansainvälistä vaalitarkkailua koskeva YK:n periaatejulistus: UN Declaration of Principles for International Election Observation: https://www.ndi.org/sites/default/files/1923_declaration_102705_0.pdf (haettu 29.6.2020)

YK, UNDP: Elections: <http://www.un.org/undpa/en/elections> (haettu 18.5.2020)

Haastattelut

Haastattelu 15.6.2020, Anne Kalmari

Haastattelu 18.6.2020, Ilkka Kanerva

Haastattelu 2.7.2020, Tuija Maaret Pykäläinen

Haastattelu D: 29.5.2020, anonymi virkahenkilö

Haastattelu E: 25.5.2020, anonymi virkahenkilö

Haastattelu F: 20.5.2020, anonymi virkahenkilö

Verkkosivut & vaalitarkkailuun liittyvät muut resurssit

Eduskunnan kansainväliset tehtävät sivusto:

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/kansainvalintoiminta/Sivut/default.aspx (haettu 8.5.2020)

Etyjin parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan sivut: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/kansainvalintoiminta/Etyj_valtuuskunta/Sivut/default.aspx (haettu 7.7.2020)

EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen Suomen valtuuskunnan sivut: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/kansainvalintoiminta/EN_valtuuskunta/Sivut/default.aspx (haettu 7.7.2020)

European Centre for Electoral Support (ECES): Electoral Cycle Approach: <https://www.eces.eu/posts/-electoral-cycle-approach> (haettu 7.7.2020)

EU vaalitarkkailusivusto: EU and Election Observation

https://eeas.europa.eu/topics/election-observation-missions-eueoms/49661/eu-and-election-observation_en (haettu 7.7.2020)

International IDEA - Institute for Democracy and Electoral Assistance: Electoral Cycle Online Tool <https://www.idea.int/data-tools/tools/online-electoral-cycle> (haettu 7.7.2020)

OSCE / ODIHR Elections Handbooks: <https://www.osce.org/odihr/elections/handbooks> (haettu 4.7.2020)

UM vaalitarkkailusivusto: Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät, ETYJ-vaalitarkkailu

https://um.fi/kansainvaliset-vaalitarkkailu-tehtavat#ETYJ_vaalitarkkailu (haettu 8.5.2020)

Vaalit.fi <https://vaalit.fi/vaalitarkkailu> (haettu 8.5.2020)

Liitteet

Liite 1: Suomen osallistuminen EU:n ja Etyjin vaalitarkkailuun 2019



LTO = Long Term Observer
STO = Short Term Observer
M = Man, W = Woman

Total EU = 15 (4 LTOs and 11 STOs)
Total OSCE = 33 (6 LTOs and 27 STOs)
Grand Total = 48 (10 LTOs and 38 STOs)

● EU:

El Salvador

Presidential
2 STO (W)

Nigeria

Presidential &
General
1 LTO (M)

Senegal

Presidential
2 STO (1 W + 1 M)

Malawi

Tripartite
1 LTO (W)
1 STO (M)

Mozambique

Presidential &
General
3 STO (2 W + 1 M)

Tunis

Presidential &
General
1 LTO (W)
1 STO (W)

Kosovo

Parliamentary
1 STO (M)

Sri Lanka

Parliamentary
1 LTO (M)
1 STO (W)

● OSCE:

Moldova

Parliamentary
1 LTO (1 W)
2 STO (1 M + 1 W)

Ukraine

Presidential
2 LTO (1 M + 1 W)
10 STO (6 M + 4 W)

North Macedonia

Parliamentary
1 LTO (W)
2 STO (1M + 1W)

Kazakhstan

Presidential
2 STO (1 M + 1 W)

Ukraine

Parliamentary
1 LTO (W)
6 STO (3 M + W)

Belarus

Parliamentary
1 LTO (M)
3 STO (1 M + 2 W)

Uzbekistan

Parliamentary
2 STO (1M + 1 W)

Lähde: Ulkoministeriö

Liite 2: Tiedot haastateltujen tarkkailijoiden missioista

Anne Kalmarin osallistuminen vaalitarkkailuun viime vaalikaudelta lähtien:

- Jordanian ennenaikaiset parlamenttivaalit 20.9.2016, STO, EN-valtuuskunta
 - Turkin kansanäänestys perustuslaista 16.4.2017, STO, EN-valtuuskunta
 - Armenian parlamenttivaalit 2.4.2017, STO, EN-valtuuskunta
-

Ilkka Kanervan osallistuminen vaalitarkkailuun viime vaalikaudelta lähtien:

- Venäjän duuman vaalit 18.9.2016, STO, ETYJ-valtuuskunta
 - USA:n presidentinvaalit 8.11.2016, STO, ETYJ-valtuuskunta
 - Venäjän presidentinvaalit 18.3.2018, STO, ETYJ-valtuuskunta
 - Ukrainan presidentinvaalit 31.3.2019, STO, ETYJ-valtuuskunta
-

Tuija Maaret Pykäläisen osallistuminen vaalitarkkailuun viimeisen kuuden vuoden aikana:

- Afganistan, presidentinvaalien tarkastuslaskennan tarkkailu, 1.8.–15.9.2014, LTO, EU EAT
- Tansania, presidentin- ja parlamenttivaalit, 24.9.– 6.11.2015, LTO, EU EOM
- Liberia, presidentin- ja parlamenttivaalit, 10.9.– 15.10.2017, 29.10.–11.11.2017 ja 10.12.2017 - 3.1.2018, LTO, EU EOM
- Zimbabwe, presidentin-, parlamentti- ja alueiden edustajien vaalit (ns. harmonisoidut vaalit) 19.6.– 11.8.2018, LTO, EU EOM
- Malawi, presidentin-, parlamentti- ja alueiden edustajien vaalit, 13.4.– 4.6.2019, LTO, EU EOM



Handwriting practice lines consisting of 28 horizontal dotted lines.

