

15.1.2025

EOAK/1370/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

LAITOSÄÄNESTYKSEN JÄRJESTÄMINEN VAALILAISIA TARKOITETUISSA SOSIAALIHUOLLON TOIMINTAYKSIKÖISSÄ

Tiivistelmä

Apulaisoikeusasiamies selvitti omana aloitteenaan laitosaänestyksen järjestämistä satunnaisesti valituissa kunnissa. Selvityksessä kävi ilmi, että laitosaänestystä ei ole eri syistä järjestetty kaikissa vaalilaissa tarkoitetuissa sosiaalihuollon yksiköissä.

Joidenkin yksiköiden henkilökunta oli ilmoittanut asukkaiden käyvän äänestämässä yleisessä ennakoäänestyspaikassa tai varsinaisena äänestyspäivänä, eikä yksikkö tämän vuoksi halunnut kunnan järjestämää laitosaänestystä. Apulaisoikeusasiamies totesi, että vaalilaki ei jätä kunnille harkintavaltaa laitosaänestyksen toteuttamisessa. Kuitenkin äänestäjällä on oikeus käydä äänestämässä yleisellä ennakoäänestyspaikalla tai varsinaisella äänestyspaikalla. Apulaisoikeusasiamies piti myönteisenä, jos asukkaiden osallistumisoikeuksien toteutumista edistetään tukemalla asukkaita äänestyspaikalle pääsemisessä.

Apulaisoikeusasiamiehen saamien selvitysten mukaan kuntien vaaliviranomaisilla oli ollut vaikeuksia saada tieto kaikista alueellaan sijaitsevista sosiaalihuollon toimintayksiköistä, joissa tulee järjestää laitosaänestys. Tästä seurasi, ettei kaikissa laitoksissa järjestetty äänestysmahdollisuutta. Apulaisoikeusasiamies pyysi oikeusministeriötä harkitsemaan, onko kunnille tarpeen antaa vaaliohjeissa nykyistä tarkempia ohjeita laitosaänestysten toteuttamisessa ja ilmoittamaan 10.3.2025 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitys on mahdollisesti antanut aihetta.

1 ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian virkamiehet toimittivat 17.1.2024 eri paikkakunnilla tarkastuksia ennakoäänestyspaikkoina olleisiin laitosaänestyskohteisiin.

Laitosaänestyskohteiden selvittämisen aikana kävi ilmi, että joissain kunnissa voi olla ympärivuorokautista hoitoa antavia sosiaalihuollon toimintayksiköitä, joissa ennakoäänestystä ei ole, syystä tai toisesta, järjestetty. Lisäksi tarkastuksella nousivat esille vaihtelevat käytännöt ja erilaiset yhteistyötavat yksikköjen kanssa.

Tästä syystä päätin ottaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani tutkittavaksi joidenkin satunnaisesti valittujen kuntien laitosäänestyskäytäntöjä. Tässä yhteydessä päätin tutkia myös, miten laitosäänestyskohteet valikoituvat (vaalilaki 9 § 1 mom. 3 kohta).

2 SELVITYS

Asian tutkimiseksi pyysin seitsemältä kunnalta selvitykset ja lausunnot asiassa. Kunnat oli valittu sattumanvaraisesti. Kunnille toimitetuissa lausuntopyyntöissä oli hyvinvointialueelta saadut listaukset sosiaalihuollon julkisista yksiköistä/laitoksista, joissa on ympärivuorokautista asumista (pois lukien lastensuojeluyksiköt) sekä Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimittama listaus vastaavista yksityisistä yksiköistä. Pyysin kuntia ilmoittamaan lausunnossa, onko mainituissa yksiköissä järjestetty laitosäänestys vuoden 2024 presidentinvaaleissa.

Pyysin oikeusministeriöltä lausunnon ja tarpeeksi katsomansa selvityksen kunnilta saatujen selvitysten johdosta.

2.1 Kunnilta saatu selvitys

2.2 Oikeusministeriön lausunto

3 RATKAISU

3.1 Sovellettavia oikeusohjeita

Suomen perustuslain 14 §:n 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Saman pykälän 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Vaalilain 2 §:n 1 momentin mukaan eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa on äänioikeutettu jokainen Suomen kansalainen, joka viimeistään vaalipäivänä täyttää 18 vuotta.

Vaalilain 4 §:n mukaan vaalit toimitetaan järjestämällä ennakoäänestys, kirjeäänestys ja vaalipäivän äänestys. Ennakoäänestyksen ja vaalipäivän äänestyksen järjestämisestä kotimaassa vastaa kunta.

Vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ennakkoäänestyspaikkoja ovat sairaalat, ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut, kunnanhallituksen päätöksellä määrätyt, sosiaalihuollon toimintayksiköt, rangaistuslaitokset sekä Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnat ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavat yksiköt (laitos).

Vaalilain 15 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan kunnanhallituksen on hyvissä ajoin ennen vaaleja asetettava laitoksessa toimitettavaa ennakkoäänestystä varten yksi tai useampi vaalitoimikunta, joihin kuhunkin kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja yksi muu jäsen sekä tarpeellinen määrä varajäseniä, joita on kuitenkin oltava vähintään kolme.

Vaalilain 46 §:n 2 momentin mukaan äänioikeutettu, joka on hoidettavana sairaalassa, ympärivuorokautista hoitoa antavassa tai muussa kunnanhallituksen ennakkoäänestyspaikaksi määräämässä sosiaalihuollon toimintayksikössä tai on otettu rangaistuslaitokseen taikka suorittaa varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavan joukko-osaston varuskunnassa tai Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavassa yksikössä, saa äänestää ennakolta kyseisessä laitoksessa.

Vaalilain 48 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ennakkoäänestys toimitetaan ennakkoäänestyksen ajanjaksona laitoksessa vähintään yhtenä ja enintään kahtena päivänä vaalitoimikunnan määrääminä aikoina. Säännöksen perustelujen (HE 48/1998 vp s. 34) mukaan se, järjestetäänkö laitoksessa yhden vai kahden päivän ennakkoäänestys, jäisi vaalitoimikunnan harkintaan.

Vaalilain 49 §:n 2 momentin mukaan vaalitoimitsijoiden ja vaalitoimikunnan on huolehdittava siitä, että äänestysajoista ja ennakkoäänestyksen tarkemmasta järjestelystä tiedotetaan ennakkoäänestyspaikalla julkipantavin kuulutuksin ja tarvittaessa muullakin sopivalla tavalla.

Vaalilain 57 §:n 1 momentin mukaan äänioikeutetun, joka haluaa äänestää ennakolta, on ilmoitauduttava ennakkoäänestyspaikassa vaalitoimitsijalle tai vaalitoimikunnalle. Laitoksessa ennakkoäänestys on tarvittaessa järjestettävä myös eri osastoissa ja potilashuoneissa.

Hallintolain (434/2003) 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, jäljempänä sote-valvontalaki) 3 luvussa säädetään palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteröinnistä.

Sote-valvontalain 52 §:n mukaan laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024. Valtion mielisairaaloiden, Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen, Vankiterveydenhuollon yksikön, valtion liikelaitoksen, hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin, HUS-yhtymän, itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen taikka evankelis-luterilaisen tai ortodoksisen kirkon tai edellä mainittujen kirkkojen seurakunnan tai seurakuntayhtymän osalta lain 3 luku tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2026.

Sote-valvontalain 56 §:n 1 momentin mukaan tämän lain 52 §:n 1 momentissa tarkoitettu julkinen palveluntuottaja saa lain 5 §:n estämättä jatkaa toimintaansa 1 päivä tammikuuta 2024 jälkeen noudattaen tämän lain säännöksiä. Julkisen palveluntuottajan on annettava valvontaviranomaiselle 16 §:ssä tarkoitettut tiedot ennen tämän lain 3 luvun voimaantuloa 1 päivänä tammikuuta 2026. Tiedot tallennetaan valtakunnalliseen palveluntuottajien rekisteriin (Soteri) maksutta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2028.

3.2 Oikeusministeriön vaaliohjeet

Vaalilain 10 §:n mukaan valtioneuvostossa oikeusministeriö toimii ylimpänä vaaliviranomaisena.

Oikeusministeriö on vaalilain 10 §:n nojalla antanut vaaliviranomaisille eduskuntavaaleja koskevat vaaliohjeet. Presidentinvaalia ja europarlamenttivaaleja 2024 varten annetussa vaaliohjeissa todetaan laitosäänestykseen liittyen muun ohella seuraavaa.

Vaaliohje numero 1 Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät kohta, 4.7 Laitosäänestyksen valmistelut:

- Selvitä, mitä ympärivuorokautista hoitoa antavia sosiaalihuollon toimintayksiköitä ja muita laitosäänestykseen kuuluvia laitoksia kunnassa on ja missä ne sijaitsevat.
- Kouluta, opasta ja neuvo vaalitoimikunnan jäseniä.
- Huolehdi sitä, että vaalitoimikunnalle jaetaan vaaliasiakirjat, tarvikkeet ja vaaliohjeet.

Vaaliohje numero 3 Ennakkoäänestys laitoksessa

Kohdassa 4.1.1 todetaan laissa säädetyt laitokset, joissa ennakkoäänestys järjestetään.

3.3 Sosiaalihuollon toimintayksiköiden selvittäminen

Vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa on säädetty niistä paikoista, joissa järjestetään ennakkoäänestys laitosäänestyksenä. Tällaisia paikkoja ovat muun muassa ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut kunnanhallituksen päätöksellä määrätyt sosiaalihuollon toimintayksiköt.

Kunnilta saatujen selvitysten mukaan, niillä on vaihtelevia käytäntöjä sosiaalihuollon toimintayksiköiden selvittämisessä. Kunnilla oli myös epätietoisuutta siitä, mistä ne voivat selvittää, mitä vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja ympärivuorokautista hoitoa antavia sosiaalihuollon yksiköitä niiden alueella on. Kuntien antaman selvityksen mukaan joissakin tilanteissa kuntien vaaliviranomaisille on myös epäselvää, onko tietty yksikkö laissa tarkoitettu sosiaalihuollon ympärivuorokautista hoitoa antava yksikkö vai onko yksikössä järjestetty palvelu muuta sosiaalihuollon palvelua.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan sille ei ole tullut kunnilta yhteydenottoja, joissa olisi pyydetty ministeriöltä ohjeistusta kunnan alueella vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisten laitostenestyspaikkojen kartoittamiseen eikä asiasta ole toistaiseksi ollut erillistä ohjeistusta vaaliohjeissa.

Tässä asiassa lähettämäni lausuntopyynnön vuoksi oikeusministeriö kertoo tiedustelleensa sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesten näkemystä siitä, onko mahdollista jatkossa ohjeistaa tarvittaessa, miltä tahoilta kunnat saisivat kattavasti tiedon vaalilain mukaisista sairaaloista ja (ympärivuorokautista) hoitoa antavista sosiaalihuollon yksiköistä. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan kuntien kannattaisi olla asian selvittämiseksi yhteydessä ensisijaisesti aluehallintovirastoon: ”Hyvinvointialueet valvovat vain järjestämistehtäväänsä käyttämiään palveluja (valvontalaki: Palvelunjärjestäjän on ohjattava ja valvottava sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa), mutta ei välttämättä tiedä, jos sen alueella on muita palveluntuottajia. Valvontalain mukaan Aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveystalujen järjestämisen ja tuottamisen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta, joten niillä varmaan on tieto kaikista alueensa yksiköistä. Soteri-rekisteriin tulevat ennen pitkää rekisteröityä kaikki palveluntuottajat, mutta vielä ne eivät siellä ole, esim. hva:n omat yksiköt rekisteröidään vasta ensi vuoden loppuun mennessä.”

Laitostenestysten toimittaminen vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisissa paikoissa on kuntien lakiin perustuva tehtävä. Kunnilla on hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaisesti selvittämisvelvollisuus alueellaan toimivista yksiköistä, joissa laitostenestys tulee järjestää. Olen samaa mieltä oikeusministeriön lausunnossaan toteaman kanssa, että selvittämisvelvollisuutta voidaan pitää laajana, koska kyse on lakisääteisestä viranomaistehtävästä, jolla turvataan perustuslaissa säädetyn äänioikeuden toteuttamista.

Kuntien minulle toimittamien selvitysten perusteella näyttäisi siltä, että yksikään kunnista ei ollut päättänyt järjestää laitosäänestystä muissa kuin ympärivuorokautista hoitoa antavissa sosiaalihuollon toimintayksiköissä, joissa laitosäänestys on lain mukaan velvollisuus järjestää. Oikeusministeriön vaaliohjeissa ei myöskään ohjata kuntia siinä, millä perusteella kunnanhallitusten olisi tarkoituksenmukaista päättää laitosäänestyspaikaksi muita sosiaalihuollon toimintayksiköitä. Sen sijaan oikeusministeriön vaaliohjeissa (Vaaliohje numero 1 ja 3) todetaan laitos- ja kotiaäänestyksestä seuraavasti.

”Viime vuosina on noussut esiin kysymyksiä siitä, toimitetaanko esimerkiksi tuki- tai palveluasunnoissa kotiaäänestyksiä. Mikäli äänioikeutettu on hoidettavana laitoksessa, jossa suoraan lain nojalla tai kunnanhallituksen päätöksellä toimitetaan ennakkoäänestys (laitosäänestys), hän ei kuulu kotiaäänestyksen piiriin, vaan kunnan tulee toimittaa kaikissa tällaisissa laitoksissa laitosäänestys.”

En pidä tilannetta tyydyttävänä. Katson, että kuntien tueksi tulisi olla vaaliohjeistusta myös siitä, millä perusteilla niiden tulisi harkita, järjestetäänkö joissakin muissa sosiaalihuollon yksiköissä kuin ympärivuorokautista hoitoa antavissa yksiköissä laitosäänestys.

3.5 Laitosäänestyksen järjestäminen ja kyky äänestää

Kuntien selvityksissä tuli ilmi joitakin erityistilanteita, jotka ovat aiheuttaneet epäselvyyttä laitosäänestyksen järjestämisessä. Laitosäänestystä ei järjestetty esimerkiksi, jos laitoksen henkilökunta oli ilmoittanut, että yksikössä ei ole ketään, joka kykenisi äänestämään.

Saamassani selvityksessä kerrottiin, että oikeusministeriön vaaliklinikalla 16.2.2023 oli ohjeistettu, että laitosäänestyksen voi jättää suorittamatta, jos laitoksesta todetaan kirjallisesti, että paikalla ei ole yhtään äänestämään kykenevää henkilöä. Pidän ongelmallisena sitä, jos kunnille on syntynyt koulutuksen perusteella käsitys, että äänioikeutettujen kykyä äänestää olisi mahdollista tai tarpeellista arvioida etukäteen. Laissa ei ole säädetty vaaliviranomaisille tai kenellekään muullekaan oikeutta ennalta arvioida ja rajoittaa kenenkään oikeutta äänestää. Olen ottanut omasta aloitteestani tutkittavaksi menettelyn, jossa todetaan, että henkilön kyky tehdä äänestysmerkintä on oleellisesti heikentynyt (vaalilain 58 §:n 3 momentti) sekä menettelyn, jossa todetaan, ettei henkilö kykene äänestämään (oikeusministeriön ohje). Asian käsittely on edelleen kesken diaarinumerolla EOAK/3983/2024.

3.6 Laitosäänestyksen järjestäminen ja äänestäminen laitoksen ulkopuolella

Selvityksissä tuli ilmi myös tilanteita, että laitosäänestystä ei järjestetty silloin kun laitoksen henkilökunta oli ilmoittanut, että yksikkö ei halua laitosäänestystä, koska asukkaat käyvät äänestämässä yleisessä ennakkoäänestyspaikassa tai varsinaisena vaalipäivänä.

Oikeusministeriön totesi lausunnossaan, että ”vaalilaissa tai oikeusministeriön vaaliohjeissa ei mainita tilanteista, joissa laitosaänestystä ei tarvitsisi toimittaa vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisissa paikoissa. Käytännössä kuitenkin ns. force majeure tilanteet (kuten tulipalo, tai tartuntatautilääkärin asettama karanteeni koko laitokselle) voisivat estää laitosaänestyksen toimittamisen. Lisäksi jos on varmasti kunnan tiedossa, että laitoksessa ei ole hoidettavana yhtään äänioikeutettua (esim. kyseessä on ainoastaan alaikäisille tarkoitettu yksikkö) ei voitane pitää tarkoituksenmukaisena, että yksikössä toimitettaisiin laitosaänestys. Sen sijaan sen, että laitoksesta olisi mahdollisuus käydä äänestämässä yleisessä ennakkoäänestyspaikassa tai että laitoksessa olisi jostain syystä toimitettu myös kotiäänestyksiä ei poista kunnan velvollisuutta laitosaänestyksen toimittamiseen. Myöskään se, että suurin osa yksikön asukaspaikoista on tarkoitettu ei-ympäri vuorokautista hoitoa tarvitseville ei ole peruste sille, että laitosaänestystä ei toimitettaisi.”

Totean, että vaalilaki ei jätä kunnille harkintavaltaa laitosaänestyksen järjestämiseen vaalilain 9 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa yksiköissä. Koska asiassa saamieni selvitysten perusteella joissain kunnissa tällaista harkintaa kuitenkin tehdään, olisi tästä syytä ohjata oikeusministeriön vaaliohjeessa. Lisäksi totean, että vaikka laitoksessa järjestettäisiin äänestys, on äänestäjällä oikeus käydä äänestämässä ennakkoäänestyspaikalla tai varsinaisella äänestyspaikalla. Pidänkin myönteisenä, että osallistumisoikeuksien toteutumista edistetään myös tukemalla asukkaita äänestyspaikalle pääsemisessä.

3.7 Yhteinen laitosaänestys kahdessa eri yksikössä

Eräässä selvityksessä kerrottiin, että kahteen eri sosiaalihuollon yksikköön oli järjestetty yhteinen laitosaänestys, kun yksiköt toimivat samassa rakennuksessa.

Oikeusministeriön mukaan vaaliohjeissa ei erikseen ohjeisteta tilanteista, joissa kahdessa eri yksikössä järjestettäisiin yhteinen laitosaänestys. Edelleen oikeusministeriö toteaa, että käytännössä kahden yksikön yhteinen laitosaänestys voisi tulla kysymykseen, jos yksiköt esimerkiksi sijaitsevat samassa kiinteistössä ja äänioikeutetuilla on kulkumahdollisuus molemmista yksiköistä äänestystilaan. Olen tästä samaa mieltä oikeusministeriön kanssa.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3, 3.4, 3.5 ja 3.6 esittämäni käsitykset oikeusministeriön tietoon. Esitän eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 2 momentin nojalla, että oikeusministeriö ylimpänä vaaliviranomaisena harkitsee, onko vaaliohjeissa tarpeen antaa kunnille nykyistä tarkempia ohjeita laitosaänestyksen toteuttamisesta.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 10.3.2025 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on mahdollisesti antanut aihetta.

Lähetän tämän ratkaisuni tiedoksi kunnille, joilta asiassa on pyydetty selvitystä. Kiinnitän kuntien huomiota siihen, mitä edellä kohdissa 3.3, 3.5 ja 3.6 on todettu laitosäänestysten järjestämisestä.