

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vaalilain muutos, jonka nojalla vaaleissa toimitettaisiin laitosäänestys Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnissa ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavissa yksiköissä. Laitosäänestyksessä voisivat äänestää näissä varuskunnissa ja yksiköissä varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat äänioikeutetut. Esityksen tavoitteena on turvata varusmiesten äänestysmahdollisuuksien tosiasiallinen toteutuminen.

Toiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vaalilakia siten, että vaalipiirijakoa koskeva sääntely saatettaisiin vastaamaan kahta kuntajaon muutosta, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2017 alusta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan kiellettäväksi vaaliasiamiesten toimiminen kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä aluevaaleissa.

Esitetyt muutokset vaalilakiin on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.1.2022, jotta ne olisivat voimassa tammikuussa 2022 toimitettavissa aluevaaleissa.

# PERUSTELUT

## 1 Asian tausta ja valmistelu

Vuoden 2021 kuntavaaleissa toimitettiin Covid-19-pandemian johdosta säädetyn vaalilain väliaikaisen muutoksen (411/2021) nojalla laitosäänestys Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnissa ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavissa yksiköissä.

Covid-19-pandemian varusmieskoulutukseen ja vaalijärjestelyihin aiheuttaman poikkeuksellisuuden sekä sen vuoksi, että aikataulu ei ole mahdollistanut säännönmukaisen lainvalmisteluprosessin noudattamista, ml. asianmukainen lausuntokierros ja sidosryhmien kuuleminen, esitettiin muutos vaalilakiin tehtäväksi väliaikaisesti.

Hallituksen esityksessä vaalilain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 60/2021 vp) todettiin, että ”Oikeusministeriössä on tarkoitus aloittaa vuoden 2021 kuntavaalien jälkeen pysyväisluonteisen muutoksen valmistelu, jonka aikana voitaisiin tarkemmin selvittää tarkoituksenmukaisin tapa toteuttaa varusmiesten äänestysmahdollisuuksien turvaaminen. Valmistelussa voitaisiin ottaa huomioon myös tulevissa kuntavaaleissa saadut kokemukset varusmiesten laitosäänestyksestä.”

Pysyväisluonteista ehdotusta laitosäänestyksen järjestämisestä varusmiehille on käsitelty parlamentaarissa vaalityöryhmässä (OM034:00/2019) loppuvuodesta 2020, kun Varusmiesliitto ja Demo Finland ry lähettivät työryhmälle 11.11.2020 päivätyn kannanoton otsikolla ”Varusmiesliitto ja Demo Finland vetoavat vaalilain 9 §:n muuttamiseksi”. Kannanotto on sisältänyt sen tehneiden yhdistysten esityksen, ”että varuskunnat lisätään vaalilain 9 §:n 1 momentin kolmanteen kohtaan kotimaan erityiseksi ennakoäänestyspaikaksi”. Kannanotossa ehdotusta on perusteltu sillä, että kannanoton tehneiden yhdistysten mukaan ”äänestyspaikkojen tuominen lähelle varusmiehiä madaltaa äänestyskynnystä ja edistää vaalijärjestelmän toimivuutta; nuorten ja erityisesti varusmiesikäisten nuorten miesten äänestysaktiivisuuden lisääminen edellyttää konkreettisia toimia ja panostuksia äänestämisen helppouteen [ja] nuorille tulee taata yhdenvertainen mahdollisuus yhteiskunnalliseen osallistumiseen myös varusmiespalveluksen aikana”. Yhdistysten tekemä kannanotto on saanut tukea parlamentaarissa työryhmässä.

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosastolla syksyllä 2021. Valmistelun aikana on ilmennyt tarve muuttaa vaalilakia myös sen suhteen, että vaalipiirijakoa koskeva sääntely saatettaisiin vastaamaan kahta vuoden kuntajaon muutosta, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2017 alusta ja että vaalilaissa todettaisiin vaaliasiamiesten esteellisyys toimia kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä aluevaaleissa.

Esitystä käsitellään / on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävissä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://oikeusministerio.fi/hankkeet> tunnuksella OM047:00/2021.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Varusmiesten äänestäminen vaaleissa

Varusmiesten äänestämistä koskevista menettelyistä ei ole erikseen säädetty vaalilaissa (714/1998). Vuoden 2021 kuntavaaleissa kuitenkin järjestettiin laitosäänestys Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnissa ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavissa yksiköissä vaalilain väliaikaisen muutoksen nojalla Covid-19-pandemiasta johtuen.

Pääsikunta lähettää vakiintuneen käytännön mukaisesti ennen yleisiä vaaleja Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antaville joukko-osastoille käskyn vaalien huomioimisesta varusmieskoulutuksessa eli niin sanotun vaalikäskyn. Vaalikäskyssä tiedotetaan joukko-osastoja tulevien vaalien ajankohdasta, äänioikeuden määräytymisestä ja äänioikeuden käytöstä ennakoäänestysajanjaksolla ja vaalipäivänä. Vaalikäskyssä ohjeistetaan myös, että joukko-osastoissa tulee tiedottaa sekä henkilökuntaa että varusmiehiä

äänestysmahdollisuudesta. Esimerkiksi vuoden 2019 eduskuntavaaleja koskevassa 28.1.2019 päivätyssä vaalikäskyssä (AP1201, 4297/03.00/2018) on ohjeistettu joukko-osastoja seuraavasti: *”Tiedottamisen yhteydessä tulee ilmoittaa lähin tai lähimmät ennakoäänestyspaikat, niiden aukioloajat sekä lyhyesti se, miten äänestäminen tapahtuu. Lisäksi tulee mainita se, että äänestäjän on äänestystilaisuudessa esitettävä henkilöllisyystodistus tai muu luotettava selvitys henkilöllisyydestään (passi, ajokortti, sirullinen henkilökortti). Varusmieskortti ei ole riittävä selvitys henkilöllisyydestä. Edelleen tulee hyvissä ajoin ilmoittaa se, että varusmiehille ei ennakoäänestysmahdollisuuden vuoksi tarvitse myöntää varsinaisena vaalipäivänä 14.4.2019 henkilökohtaista lomaa (HL-loma), henkilökohtaista syylomaa (HSL-loma) eikä vapaata äänestämistä varten, paitsi silloin, kun asianosaisella ei hänestä itsestään riippumattomista syistä ole ollut mahdollisuutta osallistua ennakoäänestykseen. Varusmiehiä on kehotettava käyttämään ennakoäänestysmahdollisuutta hyväkseen viikonloppuvapaalla ollessaan. Tilaisuus äänestämiseen tulee järjestää joko ennakkoon tai varsinaisena vaalipäivänä myös niille äänioikeutetuille, jotka kärsivät poistumiskieltoa. Edelleen kaikille tulee mainita siitä, että äänestämiseen ei ole velvollisuutta.”* Varusmiesten äänestäminen vaaleissa on Pääesikunnan käskyn mukaisesti siis käsketty tapahtuvaksi ensisijaisesti varusmiehen lomien puitteissa eikä äänestämistä varten myönnetä erikseen lomaa, paitsi jos äänioikeutetulla ei ole ollut hänestä itsestään riippumattomista syistä mahdollisuutta äänestää ennakoäänestysajanjaksolla.

Laivapalveluksessa ulkomailla olevat varusmiehet voivat äänestää vaalilain 9 §:n mukaisesti laivalla järjestettävässä ennakoäänestyksessä.

## 2.2 Laitosäänestyksen toimittaminen

Ennakoäänestyspaikoista säädetään vaalilain 9 §:ssä. Ennakoäänestyspaikat voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin sen mukaan ketkä niissä saavat äänestää. Yleisessä ennakoäänestyspaikassa saavat äänestää kaikki äänioikeutetut. Muita kuin yleisiä ennakoäänestyspaikkoja voidaan kutsua erityisiksi, koska niissä saa äänestää vain tietty ryhmä äänestäjiä, esimerkiksi laitoksissa hoidettavana olevat tai niihin otetut; suomalaisissa laivoissa niiden henkilökunta sekä kotonaan kotiaänestykseen oikeutetut äänestäjät. (Tarasti-Jääskeläinen 2014, s. 119)

Laitoksia, joissa ennakoäänestys järjestetään voimassaolevan vaalilain mukaisesti (ns. laitosäänestyspaikkoja), ovat ensinnäkin sairaalat, esimerkiksi yleissairaalat, terveyskeskusten vuodeosastot ja psykiatriset sairaalat. Toiseksi tällaisia laitoksia ovat ympärivuorokautista hoitoa antavat ja muut kunnanhallituksen määräämät sosiaalihuollon toimintayksiköt esimerkiksi vanhainkodit ja vastaavat yksiköt, hoito-, hoiva-, veljes- ja sairaskodit, sosiaalihuoltolaissa, vammaispalvelulaissa ja kehitysvammalaissa tarkoitettut palvelutalot, asuntolat, päihdehuollon laitokset sekä kehitysvammalaitokset jne. Määriteltäessä sitä, kuuluuko sosiaalihuollon toimintayksikkö suoraan vaalilain 46 §:n 2 momentin perusteella (ja siis ilman kunnanhallituksen päätöstä) ennakoäänestykseen piiriin, ratkaisevaa on, annetaanko yksikössä ympärivuorokautista hoitoa. ”Muista sosiaalihuollon toimintayksiköistä” on kunnanhallituksen tehtävä päätös hyvissä ajoin ennen ennakoäänestyksen alkamista. Kolmanneksi laitosäänestys toimitetaan rangaistuslaitoksissa, esimerkiksi vankiloissa ja vankimielisairaaloissa. Ennakoäänestyspaikoiksi määrättyissä laitoksissa saavat vaalilain 46 §:n mukaan äänestää vain niissä hoidettavana olevat tai niihin otetut henkilöt. Esimerkiksi laitoksen henkilökunnalla tai laitoksessa äänestysajankohtana vierailevalla henkilöllä ei ole oikeutta äänestää laitosäänestyksessä.

Laitoksessa ennakoäänestys toimitetaan vaalilain 48 §:n mukaan yleisissä vaaleissa normaalisti vähintään yhtenä ja enintään kahtena ennakoäänestyksen ajanjaksoon sattuvana päivänä vaalitoimikunnan määrääminä aikoina.

Ennakoäänestyksen järjestämisestä laitoksessa huolehtii kunnanhallituksen hyvissä ajoin ennen vaaleja asettama vaalitoimikunta. Vaalitoimikunnista säädetään vaalilain 15 §:ssä. Useissa kunnissa yksi vaalitoimikunta ehtii huolehtia ennakoäänestyksestä kaikissa kunnan alueella olevissa laitoksissa. Jos ennakoäänestyspaikkoina olevia laitoksia kuitenkin on useita, on kunnanhallituksen asetettava tarvittaessa useampia vaalitoimikuntia. Harkittaessa asetettavien vaalitoimikuntien lukumäärää tulee ottaa huomioon, paitsi laitosten määrä ja koko, myös se, että sisäisen järjestyksen ylläpitämisen turvaaminen erityisesti rangaistuslaitoksissa voi aiheuttaa sen, että ennakoäänestyksen toimittaminen niissä vie huomattavasti aikaa. Keskusvaalilautakunta toimittaa vaalitoimikunnalle kaikki laitosäänestyksessä tarvittavat vaaliasiakirjat ja -tarvikkeet hyvissä ajoin ennen ennakoäänestyksen alkamista.

Suunnitellessaan ennakoäänestyksen järjestämistä laitoksissa vaalitoimikunnan tulee ottaa yhteys asianomaisen laitoksen johtoon ja pyrkiä toimeenpanemaan äänestys niin tarkoituksenmukaisella tavalla kuin se kulloinkin on mahdollista. Vaalitoimikunnan on huolehdittava siitä, että äänestysjärjestelyt eivät vaaranna laitoksen varsinaisen toiminnan, kuten sairaalahoidon antamisen, häiriötöntä sujumista. Laitosäänestyksen järjestämistä suunniteltaessa parhaiten soveltuvat ajankohdat tulisi varmistaa etukäteen laitoksen henkilökunnalta. Vaalitoimikunnan on yhteistyössä henkilökunnan kanssa lisäksi suunniteltava se, miten äänestystoimituksesta ja sen ajankohdista tiedotetaan riittävästi laitoksessa oleville äänioikeutetuille.

### **2.3 Siviilipalvelusta suorittavien äänestysmahdollisuudet**

Siviilipalvelusta suorittavien mahdollisuuksia äänestämiseen selvitettiin Siviilipalveluskeskukselta vuoden 2021 kuntavaalien alla valmisteltaessa vaalilain väliaikaista muutosta laitosäänestyksen järjestämisestä kuntavaaleissa varusmiespalvelusta suorittaville äänioikeutetuille (HE 60/2021 vp). Siviilipalveluskeskukselta saadun tiedon mukaan siviilipalvelusta suorittaville järjestetään koulutusjaksoja Lapinjärven siviilipalveluskeskuksessa. Vaikka koulutusjakso olisi päällekkäinen vaalien äänestysajanjakson kanssa, se ei kuitenkaan muodostaisi estettä koulutusjaksoon osallistuville äänestää vaaleissa joko kotimaan ennakoäänestysajanjaksolla yleisissä ennakoäänestyspaikoissa tai varsinaisena vaalipäivänä, sillä siviilipalveluksen koulutusjaksolla on opetusta vain arkipäivisin ja koulutukseen osallistuvat voivat poistua paikalta vapaasti opetuksen ulkopuolisena vapaa-aikana ja viikonlopuksi.

Esimerkiksi Lapinjärven siviilipalveluskeskuksen lähin ennakoäänestyspaikka vuoden 2021 kuntavaaleissa sijaitsi suhteellisen lähellä (n. 3,5 km) koulutuskeskusta Lapinjärven kunnantalolla. Siviilipalveluskeskukselta saatujen tietojen mukaan aiemmin koulutusjaksolla oleville on myös järjestetty mahdollisuus käydä äänestämässä ennakoäänestyspaikalla ja äänestämistä on muutenkin nostettu esiin myös koulutussisällöissä vaalien alla. Siviilipalvelusta suorittavilla on laajasti mahdollisuuksia äänestää vapaa-ajalla, minkä vuoksi tällä esityksellä ei olisi vaikutuksia varusmiesten ja siviilipalvelusta suorittavien välisiin yhdenvertaisiin äänestysmahdollisuuksiin. Näin ollen esitys ei koske siviilipalvelusta suorittavia laitosäänestyksen järjestämisen osalta.

### **2.4. Vaalipiirit eduskuntavaaleissa**

Vaalilain 5 §:ssä säädetään, että eduskuntavaaleja varten maa on jaettu maakuntajaon pohjalta vaalipiireihin. Pykälässä luetellaan kuhunkin vaalipiiriin kuuluvat kunnat. Omaksutusta lainsäädännöllisestä ratkaisusta johtuen pykälää täytyy muuttaa jokaisen sellaisen maakuntajakoa koskevan muutoksen yhteydessä, jonka seurauksena joku kunta tai jotkut kunnat siirtyvät maakunnasta toiseen siten, että myös niiden vaalipiiri muuttuu. Lisäksi pykälää on muutettava jokaisen sellaisen kuntajaon muutoksen yhteydessä, joka merkitsee uuden kunnan perustamista yhdistämällä olemassa olevia kuntia tai jakamalla olemassa oleva kunta riippumatta siitä, johtaako muutos vaalipiirin rajojen tarkistamiseen. Samoin pykälää on muutettava kunnan nimen muuttuessa. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleiden kahden kuntajaon muutoksen osalta tätä muutosta ei kuitenkaan ole toistaiseksi tehty vaalilakiin.

### **2.5. Vaaliasiamiehet aluevaaleissa**

Vaaliasiamiehistä aluevaaleissa säädetään vaalilain 143 f §:ssä:

”Kullakin ehdokkaita asettavalla puolueella ja ehdokkaan asettavalla valitsijayhdistyksellä tulee olla vaaliasiamies ja jokaisella vaaliasiamiehellä varamies. Lisäksi yhteislistan muodostaneiden valitsijayhdistysten on valtuutettava jonkin valitsijayhdistyksen vaaliasiamies toimimaan yhteislistan vaaliasiamiehenä ja toinen hänen varamiehenään.

Puolueen tai yhteislistan vaaliasiamies ei saa olla toisen puolueen tai yhteislistan vaaliasiamiehenä. Valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla puolueen vaaliasiamiehenä eikä muun yhteislistan vaaliasiamiehenä

kuin mihin hänen valitsijayhdistyksensä kuuluu eikä toisen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehenä. Puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla aluevaalilautakunnan jäsenenä eikä varajäsenenä.

Vaaliasiamiehen puolesta saa tässä laissa tarkoitetun hakemuksen, ilmoituksen tai oikaisun tehdä hänen kirjallisesti valtuuttamansa henkilö. Mitä tässä laissa säädetään puolueen, yhteislistan tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehestä, sovelletaan myös varamieheen.”

Vaalilain 143 f §:n 2 momentin mukaan on siis kielletty puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen toimiminen aluevaalilautakunnan jäsenenä ja varajäsenenä, mutta samassa yhteydessä ei ole erikseen todettu vaaliasiamiehen esteellisyydestä toimia kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä. Vertailuna todettakoon, että esimerkiksi eduskuntavaaleja koskevassa saman lain 120 §:n 2 momentissa säädetään: Puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla vaalipiirilautakunnan eikä kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä. Vastaavasti vaaliasiamiesten jäsenyys kunnan keskusvaalilautakunnassa on vaalilaissa kielletty myös presidentinvaalissa (131 §), kuntavaaleissa (151 §) ja europarlamenttivaaleissa (170 §). Lisäksi vaalilain 13 §:n 2 momentin mukaisesti keskusvaalilautakunnan jäsenen tai varajäsen, joka keskusvaalilautakunnalle toimitetun ehdokashakemuksen mukaan on asetettu puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi, ei voi osallistua keskusvaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa.

### **3 Tavoitteet, ehdotukset ja pääasialliset vaikutukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on edistää varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien äänioikeutettujen mahdollisuuksia äänestää vaaleissa. Laitosäänestyksen järjestämisellä esityksessä tarkoitetuissa varuskunnissa ja yksiköissä voitaisiin vähentää varusmiesten tarvetta siirtyä ja tarvetta kuljettaa varusmiehiä erikseen yleisille ennakköänestyspaikoille. Esimerkiksi vuoden 2021 kuntavaalien osalta Pääesikunnalta ja Rajavartiolaitokselta saadun arvion mukaan laitosäänestys koski noin 20 kuntaa ja 15 000 varusmiespalvelusta suorittavaa äänioikeutettua. Lukumääräarviossa oli mukana myös naisten vapaaehtoista palvelusta suorittavien osuus (noin 700).

Esityksessä ehdotetun vuoden 2017 alusta tulleiden kuntajaon muutosten huomioimisen osalta tavoitteena on ajantasaistaa vaalilakia vastaamaan voimassaolevaa kuntajakoa.

Kiellolla vaaliasiamiesten toimimisesta kunnan keskusvaalilautakuntien jäsenenä tai varajäsenenä aluevaaleissa on tarkoitus yhdenmukaistaa sääntelyä eri vaalityyppien osalta, koska kiello on ilmaistu vaalilaissa muiden vaalien osalta sekä selkeyttää asiaa tältä osin.

#### **3.2 Keskeiset ehdotukset**

##### *Laitosäänestyksen toimittaminen varuskunnissa*

Esityksessä ehdotetaan Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnat ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavat yksiköt sisällytettäväksi vaalilain 9 §:n 3 momentin listaan kotimaan erityisistä äänestyspaikoista. Käsitteellä Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnat tarkoitettaisiin sellaisia Puolustusvoimien varuskuntia, joissa sijaitsee varusmieskoulutusta antavia joukko-osastoja tai niiden osia. Esityksen mukaisesti laitosäänestystä ei järjestettäisi sellaisissa Puolustusvoimien varuskunnissa, joissa ei anneta varusmieskoulutusta. Vastaavasti laitosäänestystä ei esityksen mukaisesti järjestettäisi Rajavartiolaitoksen yksiköissä, joissa ei anneta varusmieskoulutusta.

Lisäksi vaalilain ennakköänestysoikeutta koskevan 46 §:n 2 momenttiin äänioikeutetuista, jotka voivat äänestää laitosäänestyksessä, ehdotetaan lisättäväksi äänioikeutettu, joka suorittaa varusmiespalvelusta tai naisten

vapaaehtoista asepalvelusta Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnassa tai Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavassa yksikössä.

### Kuntajaon muutokset

Esityksessä ehdotetaan vaalilain 5 §:n muuttamista siten, että se vastaisi kahta kuntajaon muutosta, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2017 alussa:

- Juankosken kaupunki ja Kuopion kaupunki yhdistettiin uudeksi Kuopion kaupungiksi valtioneuvoston 16.6.2016 tekemällä päätöksellä (459/2016), joka tuli voimaan 1.1.2017.
- Luvian kunta ja Eurajoen kunta yhdistettiin Eurajoen kunnaksi valtioneuvoston 10.12.2015 tekemällä päätöksellä (1471/2015), joka tuli voimaan 1.1.2017.

### Vaaliasiamiesten esteellisyys toimia keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä aluevaaleissa

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi vaalilain 143 §:n 2 momenttiin maininta siitä, että puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla keskusvaalilautakunnan jäsenenä eikä varajäsenenä.

## **3.3 Pääasialliset vaikutukset**

### Vaikutukset varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien äänioikeutettujen äänestysmahdollisuuksiin

Laitosäänestys helpottaisi niiden varusmieskoulutukseen osallistuvien äänioikeutettujen äänioikeuden käyttämistä, jotka olisivat saapuvilla esityksessä tarkoitetuilla Puolustusvoimien varuskunta-alueilla ja Rajavartiolaitoksen yksiköissä laitosäänestystä toimitettaessa. Ehdotus edistäisi siten kyseisten henkilöiden vaali- ja osallistumisoikeuksien tosiasiallista toteutumista.

Äänestysaktiivisuuden eriytyminen esimerkiksi iän ja sosioekonomisen aseman mukaan on tutkimuksissa tunnistettu ongelmaksi suomalaisessa demokratiassa. Laitosäänestyksen laajentaminen varusmiespalvelusta suorittaviin voi parantaa heidän äänestysaktiivisuuttaan, kun äänestyspaikkaan ei tarvitsisi itse aktiivisesti hakeutua, vaan äänestysmahdollisuus olisi käytössä palveluksen suorittamisen yhteydessä. Tämän voi arvella parantavan etenkin niiden varusmiesten äänioikeuden käyttämistä, joiden poliittinen kiinnittyminen on vähäistä.

Laitosäänestyksen järjestämisellä voitaisiin vähentää varusmiespalvelusta ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien äänioikeutettujen tarvetta siirtyä ja tarvetta kuljettaa kyseisiä henkilöitä erikseen yleisille ennakoäänestyspaikoille. Tällöin voitaisiin myös mahdollisuuksien mukaan välttyä aiheuttamasta ruuhkaa yleisessä ennakoäänestyspaikassa, joka on avoinna kaikille äänioikeutetuille, ja edistää näin osaltaan ennakoäänestysten sujuvaa toimittamista.

### Erinäisten turvallisuusnäkökohtien huomiointi

Vaalilain 184 §:n mukaan oikeusministeriö voi valtuuttaa kotimaisen tai ulkomaisen vaalitarkkailijan koko maan alueelle ja kunnan keskusvaalilautakunta kunnan alueelle. Vaalitarkkailijalla on oikeus olla läsnä silloin kun vaaliviranomainen suorittaa tehtäviään. Tästä johtuen olisi mahdollista, että myös ulkomaisia vaalitarkkailijoita tulisi suorittamaan tarkkailua vaalitoimikunnan työskentelystä varuskunta-alueella.

Pääsikunta on ennen vuoden 2021 kuntavaalien toimittamista pyrkinyt selvittämään mahdollisiin vaalitarkkailumissioihin ja myös vaalitoimikuntien varuskunta-alueille pääsyyn liittyviä potentiaalisia turvallisuusriskejä. Tuolloin todettiin, että riskien minimoimiseksi laitosäänestys varuskunnissa on mahdollista rajoittaa tiloihin, joihin varuskuntien ulkopuolisten henkilöiden pääsyn katsottaisi sisältävän mahdollisimman

vähän riskejä. Laitosäänestys olisi mahdollista järjestää esimerkiksi sotilaskodissa tai tarvittaessa esimerkiksi ulkotiloissa varuskunta-alueen portin läheisyydessä äänestystä varten rajatulla alueella. Lisäksi vaalitoimikunnan jäsenille (ja mahdollisille vaalitarkkailijoille) voitaisiin järjestää varuskunnan puolelta saattaja tai saattajat, jolloin he eivät voisi itsenäisesti liikkua varuskunta-alueella. Oikeusministeriön tiedossa on, että esimerkiksi vankiloissa laitosäänestystä toimitettaessa vaalitoimikunnalle voidaan määrätä saattaja vankilan puolesta.

Tieto laitosäänestystä toimittavista vaalitoimikuntaan kuuluvista henkilöistä olisi tarvittaessa mahdollista toimittaa etukäteen tiedoksi varuskunnalle esimerkiksi laitosäänestyksen ajankohtaa sovittaessa. Vastaavasti varuskunnilla olisi tarvittaessa mahdollisuus saada tietoonsa ne henkilöt, jotka olisivat saaneet valtuutuksen toimia vaalitarkkailijoina.

#### Taloudelliset vaikutukset

Laitosäänestyksen toimittamisesta Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnissa ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavissa yksiköissä aiheutuisi oletettavasti pieniä taloudellisia vaikutuksia laitosäänestyksen järjestämisestä vastaaville kunnille. Ainakin osa kunnista joutuisi todennäköisesti nimeämään kunnan alueella sijaitsevassa Puolustusvoimien varuskunnassa tai Rajavartiolaitoksen yksikössä toimitettavaa laitosäänestystä varten erillisen vaalitoimikunnan.

#### Vaikutukset viranomaistoimintaan

Esityksellä ei olisi vaikutuksia Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen lakisäätöihin tehtäviin. Esityksellä olisi vähäisiä vaikutuksia Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen työtehtävien määrään ja näiden toimitilojen käyttöön. Ehdotuksen mukaisen laitosäänestyksen toimittaminen voisi edellyttää vaalitoimikuntaan kuuluvien henkilöiden saattamista äänestyspaikalle ja sieltä pois sekä muuta vaalitoimikunnan ohjeistamista käytännön asioissa. Kulku alueelle, jossa annetaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta, vaatii asianmukaisen luvan. Kulkulupien hankkiminen vaalitoimikunnalle sekä Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen henkilöstön ohjeistaminen ennakkoonäänestyksen toimittamiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä aiheuttaa myös joitakin lisätehtäviä Puolustusvoimille ja Rajavartiolaitokselle.

#### Vaikutukset koskien kuntajaon muutosta ja vaaliasiamiesten esteellisyyttä toimia kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä aluevaaleissa

Esityksessä ehdotetulla muutoksella vaalilain 5 §:ään siten, että se vastaisi kahta kuntajaon muutosta, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2017 alussa ei ole vaikutuksia vaalilain 6 §:n mukaisesti vaalipiireistä valittavien kansanedustajien lukumääriin, koska kuntajaon muutokset eivät aiheuta muutosta vaalipiirijakoon.

Myöskään vaalilakiin ehdotettavalla lisäyksellä vaaliasiamiesten esteellisyydestä toimia kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenenä tai varajäsenenä aluevaaleissa ei olisi käytännön vaikutuksia tulkintaan siitä, voivatko vaaliasiamiehet toimia kunnan keskusvaalilautakunnan jäseninä aluevaaleissa, koska voimassaolevan vaalilain 14 §:n mukaan kunnan keskusvaalilautakunnan jäsenen ja varajäsenen esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä. Kun esteellisyyssäätelyä sovelletaan keskusvaalilautakunnan jäseniin ja varajäseniin, voidaan tulkita, että vaaliasiamies olisi esteellinen toimimaan keskusvaalilautakunnan jäsenenä hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti: jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa.

Näiden muutosehdotusten osalta esityksellä ei ole myöskään taloudellisia tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

## 4 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 4.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallituksen esityksen mukainen tavoite varusmiesten äänestysmahdollisuuksien turvaamisesta vaaleissa voitaisiin vaihtoehtoisesti saavuttaa myös voimassaolevalla vaalilainsäädännöllä, vakiintuneilla käytännöillä varusmiesten äänestämismahdollisuuksien toteuttamiseksi esimerkiksi järjestämällä kuljetuksia varuskunnista yleisille ennakoäänestyspaikoille tai sijoittamalla yleisiä ennakoäänestyspaikkoja varuskuntien läheisyyteen. Esityksen mukaisella ehdotuksella arvioidaan kuitenkin mahdolliseksi varmistaa varusmiesten äänioikeuden käyttö paremmin kuin voimassaolevan lainsäädännön puitteissa.

### 4.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Varusmiesten äänestämisen huomioimista vaalilainsäädännössä ulkomailla on tarkasteltu hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain 9 ja 46 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 60/2021 vp) keväällä 2021. Tuolloin tehdyn tarkastelun mukaan varuskunnissa suoritettavasta laitosäänestykseen verrattavasta ennakoäänestyksestä ei ole säädetty oheisessa vertailussa läpikäytävien maiden (Ruotsi, Norja, Tanska) vaalilainsäädännössä, mutta Norjassa viranomaisohjeistuksen mukaan myös sotilastukikohtaan voidaan järjestää äänestyspaikka.

#### *Ruotsi*

Ruotsin vaalilaki (Vallag 2005:837) ei sisällä erillisiä säännöksiä varuskunnista äänestyspaikkoina tai varusmiesten äänestysjärjestelyistä. Lain 3 luvun 5 §:ssä säädetään vaalilautakunnan mahdollisuudesta päättää, että äänestäminen voidaan järjestää myös sairaalassa, rangaistuslaitoksessa tai muussa vastaavassa laitoksessa.

#### *Norja*

Norjan vaalilaki (Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, LOV-2002-06-28-57) ei sisällä säännöksiä varuskunnista mahdollisena ennakoäänestyspaikkana. Vaalilain § 8-3 sisältää säännöksen ennakoäänestyspaikoista. Mainitun pykälän mukaan ennakoäänestys voidaan toimittaa muun muassa terveyden- ja sosiaalihuollon laitoksissa tai muussa sellaisessa paikassa, jonka vaalikomitea on määrännyt ennakoäänestyspaikaksi. Norjan vaaliviranomaisen ylläpitämällä sivulla valg.no annetaan tarkempaa ohjeistusta vaalien toimittamisesta ja ennakoäänestämisestä. Sivuston mukaan ennakoäänestyspaikkana toimivana laitoksena voidaan pitää muun muassa sotilastukikohtaa.

#### *Tanska*

Tanskan paikallis- ja aluevaalilaki (Kommunal- og regionalvalgloven LBK nr 13 af 09/01/2020) ei sisällä säännöksiä äänestämisestä varuskunnissa. Ennakoäänestys toimitetaan Tanskassa kirjeäänestyksenä. Lain 6 luvun 59 §:ssä säädetään kirjeäänestyksen lähtökohdasta, jonka mukaan kaikilla äänioikeutetuilla on mahdollisuus äänestää postitse missä tahansa maan kunnassa. Lain 6 luvun 60 §:ssä säädetään kirjeäänestysmahdollisuudesta muun muassa sairaaloissa, sosiaalilain tarkoittamissa hoito- ja turvakodeissa, julkisissa hoitokodeissa, muissa ikääntyneiden asunnoissa sekä vankeinhoitolaitoksissa tai pidätyskeskuksissa. Lain 6 luvun 60 §:ssä säädetään mahdollisuudesta äänestää kirjeitse kotoa, jos äänestäjä ei sairauden tai liikkuvuuden puutteen vuoksi voi ilmestyä äänestyspaikalle, eikä tällä ole mahdollisuutta äänestää jossakin edellä mainitussa laitoksessa tai asuntomuodossa.

## 5 Lausuntopalaute



## 6 Voimaantulo ja toimeenpano

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan ennen vuoden 2022 aluevaaleja, viimeistään 1.1.2022.

## 7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen mukaisen ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä on käsitelty laitosäänestyksen laajentamisen osalta hallituksen esityksessä vaalilain väliaikaisesta muuttamisesta vuoden 2021 kuntavaalien osalta (HE 60/2021 vp ja PeVM 9/2021 vp). Tuolloin hallituksen esityksessä todettiin, että esityksessä ehdotettava laitosäänestyksen laajentaminen helpottaisi niiden varusmiespalvelustaan tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien äänioikeutettujen äänestämistä, joilla olisi vaikeuksia päästä äänestämään varusmieskoulutuksen aikataulujen vuoksi. Ehdotus edistäisi siten kyseisten henkilöiden perustuslain 14 §:ssä tarkoitettujen vaali- ja osallistumisoikeuksien tosiasiallista toteutumista ja tässä suhteessa lisäisi heidän perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuuttaan muihin äänestäjiin nähden.

Nuorten äänestysaktiivisuus on vanhempia ikäluokkia keskimäärin vähäisempää ja nuorena omaksuttu tottumus äänestää lisää todennäköisyyttä äänestämiseen vanhempana. Näin ollen voi ajatella, että esitys vastaa osaltaan mm. perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 3/2014 vp ja 9/2014 vp ja lausunnossa PeVL 46/2017 vp esiin tuotuun tarpeeseen äänestysaktiivisuuden nostamisesta ja osallistumiserojen kaventamisesta.

Laitosäänestyksen laajentamista arvioitaessa perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta voidaan todeta, että esitys ei kokonaisuutena arvioiden aseta äänioikeutettuja keskenään eriarvoiseen asemaan. Laitosäänestys on jo mahdollista muille vastaavassa tilanteessa oleville, kuten vankilassa tai sairaalassa oleville äänioikeutetuille.

Edellä sanotusta johtuen esitys katsotaan voitavan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### vaalilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* vaalilain (714/1998) 5 §:n 4 ja 9 kohta, 9 §:n 1 momentti, 46 §:n 2 momentti ja 143 f §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 5 §:n 4 ja 9 kohta laissa (741/2020), 9 §:n 1 momentti laissa 649/2021, 46 §:n 2 momentti laissa 431/2010 ja 143 f:n 2 momentti laissa 649/2021, seuraavasti:

#### 5 §

Vaalipiirit eduskuntavaaleissa

---

4) Satakunnan vaalipiiri, johon kuuluvat Euran, Eurajoen, Harjavallan, Huittisten, Jämijärven, Kankaanpään, Karvian, Kokemäen, Merikarvian, Nakkilan, Pomarkun, Porin, Rauman, Siikaisten, Säskylän sekä Ulvilan kunnat;

9) Savo-Karjalan vaalipiiri, johon kuuluvat Heinäveden, Iisalmen, Ilomantsin, Joensuun, Joroisten, Juuan, Kaavin, Keitele, Kiteen, Kiuruveden, Kontiolahden, Kuopion, Lapinlahden, Leppävirran, Lieksan, Liperin, Nurmeksen, Outokummun, Pielaveden, Polvijärven, Rautalammin, Rautavaaran, Rääkkylän, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tohmajärven, Tuusniemen, Varkauden, Vesannon sekä Vieremän kunnat;

#### 9 §

#### *Ennakköäänestyspaikat ja vaalipäivän äänestyspaikat*

Ennakköäänestyspaikkoja ovat:

1) ne kotimaan yleiset ennakköäänestyspaikat, joiden lukumäärästä ja sijainnista kunnanhallitus päättää ja joita on oltava, jollei erityisestä syystä muuta johdu, jokaisessa kunnassa vähintään yksi;

2) valtioneuvoston asetuksella säädettävät Suomen edustustot ja niiden toimipaikat sekä valtioneuvoston asetuksella säädettävät aluevaalien ja kuntavaalien yleiset ennakköäänestyspaikat Ahvenanmaan maakunnassa;

3) 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)*;

4) suomalaiset laivat, jotka ovat ulkomailla, kun ennakköäänestys toimitetaan.

---

#### 46 §

#### *Ennakköäänestysoikeus*

---

Äänioikeutettu, joka on hoidettavana sairaalassa, ympärivuorokautista hoitoa antavassa tai muussa kunnanhallituksen ennakköäänestyspaikaksi määräämässä sosiaalihuollon toimintayksikössä taikka joka on otettu rangaistuslaitokseen tai *joka suorittaa varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta Puolustusvoimien varusmieskoulutusta antavien joukko-osastojen varuskunnassa tai Rajavartiolaitoksen varusmieskoulutusta antavassa yksikössä*, saa äänestää ennakolta kyseisessä laitoksessa. Suomalaisen laivan henkilökuntaan kuuluva äänioikeutettu saa äänestää ennakolta laivassa sen ollessa ulkomailla.

---

#### 143 f §

*Vaaliasiamiehet aluevaaleissa*

-----  
Puolueen tai yhteislistan vaaliasiamies ei saa olla toisen puolueen tai yhteislistan vaaliasiamiehenä. Valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla puolueen vaaliasiamiehenä eikä muun yhteislistan vaaliasiamiehenä kuin mihin hänen valitsijayhdistyksensä kuuluu eikä toisen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehenä. Puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies ei saa olla aluevaalilautakunnan *eikä kunnan keskusvaalilautakunnan* jäsenenä eikä varajäsenenä.  
-----

-----  
*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .*  
-----

Helsingissä \_\_.202\_  
Pääministeri Sanna Marin  
Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson