

## Perustuslakivaliokunta

Lepäämään hyväksytty lakiehdotus laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta (HE 55/2014 vp)

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Lepäämään hyväksytty lakiehdotus laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta (HE 55/2014 vp) (LJL 1/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- emeritusprofessori Heikki Paloheimo
- ministeri Lauri Tarasti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

### LEPÄÄMÄSSÄ OLEVA EHDOTUS

Eduskunnalle vuoden 2014 valtiopäivillä annetun hallituksen esityksen (HE 55/2014 vp) johdosta eduskunta on perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla vuoden 2014 valtiopäivillä päättänyt hyväksyä Suomen perustuslain 25 §:n muuttamista koskevan lakiehdotuksen jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Lakiehdotuksen mukaan maa jaetaan eduskuntavaaleja varten Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään yhdeksään ja enintään kahteentoista vaalipiiriin.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Lepäämässä oleva ehdotus laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta*

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Pykälän 2 mo-

## Valiokunnan mietintö PeVM 4/2015 vp

mentin mukaan maa jaetaan eduskuntavaaleja varten Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Vaalipiirijakoa koskeva säännös on ollut asiallisesti samansisältöisenä voimassa vuodesta 1906 lähtien. Perustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää perustuslais-  
sa asetetun vaalien suhteellisuuden vaatimukset ja takaa vaalijärjestelmän samankaltaisen toiminnan koko maassa. Lisäksi vaalipiirijaon tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen (HE 1/1998 vp, s. 81/II).

Perustuslaissa säädetyt vaalipiirien enimmäis- ja vähimmäismäärän tarkoituksena on turvata vaalien poliittista suhteellisuutta ja alueellista edustavuutta. Lisäksi säännöksellä pyritään varmistamaan, että uudistuksia, jotka tosiasias-  
sa muuttavat merkittävästi vaalijärjestelmää, ei tehdä yksittäisen eduskuntaenemmistön ja hallituskoalition voimin.

Valiokunnan käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan maa jaetaan eduskuntavaaleja varten Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään yhdeksään ja enintään kahteentoista vaalipiiriin. Muutoksen seurauksena vaalipiirien nykyinen vähimmäismäärä muuttuisi enimmäismääräksi ja tavallisella lailla päätettävissä oleva vaihteluväli pienenesi puoleen nykyisestä. Vaalipiirien enimmäislukumäärän rajaaminen perustuslaissa kahteentoista irrottaisi vaalipiirijaon entistä enemmän maakuntajaosta, joka aikaisemmin on paljolti ohjannut vaalipiirijakoa.

Perustuslakivaliokunta ehdotti vuoden 2014 valtiopäivillä antamassaan mietinnössä PeVM 14/2014 vp muutosehdotuksen hyväksymistä hallituksen esityksen (HE 55/2014 vp) mukaisena. Mietintöön sisältyi kaksi vastalauseita. Eduskunnan täysistunnossa perustuslain muutosehdotus hyväksyttiin toisessa käsittelyssä äänin 117—72 jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus on vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Hallituksen esitys (HE 55/2014 vp) valmisteltiin oikeusministeriön asettamassa parlamentaarissa työryhmässä. Työryhmän toimeksianto perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman kohtaan, jossa sitouduttiin muuttamaan perustuslakia siten, että vaalipiirien enimmäismääräksi Manner-Suomessa kirjataan 6—12. Työryhmä ehdotti perustuslain 25 §:n muuttamista siten, että vaalipiirien vähimmäismääräksi säädettäisiin yhdeksän ja enimmäismääräksi kaksitoista. Työryhmän ehdotukseen sisältyi kolme eriävää mielipidettä.

Perustuslakivaliokunta painottaa perustuslain suhteellista pysyvyyttä ja siihen liittyvää pidättyvää suhtautumista perustuslain muutoksiin. Valiokunta korostaa, että perustuslain muutokset tulee valmistella huolellisesti ja laajan yhteisymmärryksen pohjalta. Valiokunta on todennut asia-  
ta aiemmin mm. seuraavaa: "Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen val-  
lankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta." (PeVM 5/2005 vp, s.2).

## Valiokunnan mietintö PeVM 4/2015 vp

Valiokunta korostaa, että perustuslain 25 §:n muuttamisessa ei tulisi olla kyse siitä, minkälainen vaalipiiri- ja vaalipiirien lukumäärän pitäisi tämänhetkisten käsitysten mukaan olla. Perustuslain säännöksen muuttamista harkittaessa olennainen kysymys on, minkälaisia pitäisi olla niiden rajausten, joiden puitteissa vaalipiirien määrää voidaan tulevaisuudessa järjestellä yksinkertaisella enemmistöllä. Valiokunta toteaa, että vaalipiirien määrän muuttaminen ei ole ainoa mahdollinen tapa parantaa vaalien suhteellisuutta. Valiokunnan käsityksen mukaan vaalipiirien määrää sääntelevän perustuslain säännöksen muuttaminen lakiehdotuksessa ehdotetulla tavalla voisi rajoittaa vaihtoehtojen pohdintaa pyrittäessä löytämään ratkaisuja, joilla vaalijärjestelmäämme kehitettäisiin sekä suhteellisuutta että alueellista edustavuutta tapapainoisesti toteuttavaan suuntaan.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon käsiteltävänä olevan perustuslain muutosehdotuksen mahdolliset vaikutukset vaalijärjestelmämme peruseriaatteisiin sekä esityksen valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä näkyneet merkittävät mielipide-erot eduskuntaryhmien välillä valiokunta ei pidä lakiehdotuksen hyväksymistä tarpeellisenä eikä tarkoituksenmukaisena. Tästä syystä valiokunta ehdottaa lepäämässä olevan lakiehdotuksen hylkäämistä.

### *Suomalaisen vaalijärjestelmän kehittäminen ja suhteellisuuden turvaaminen*

Eduskuntavaalien suhteellisuus on ollut esillä poliittisessa keskustelussa koko eduskunnan historian ajan. Suhteellisuuden toteutumisessa olevat ongelmat ovat kuitenkin nousseet erityisesti esiin sen jälkeen, kun muuttoliikkeen kiihtymisen myötä vaalipiirien kokoerot alkoivat kasvaa voimakkaasti 1970-luvulla. Suhteellisuuden toteutumista on pyritty parantamaan yhdistämällä pieniä vaalipiirejä, jollainen muutos toteutettiin viimeksi yhdistämällä Kymen ja Etelä-Savon vaalipiirit Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi ja Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Vaalipiirien lukumääräksi tuli tämän muutoksen seurauksena kaksitoista eli perustuslain sallima minimimäärä. Näin ollen vaalien suhteellisuutta ei voida enää parantaa yhdistämällä pieniä vaalipiirejä, jos samalla ei jaeta jotakin suurta vaalipiiriä.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen käsitellyt suomalaisen vaalijärjestelmään sisältyviä ongelmia. Vuonna 1998 eduskunta edellytti perustuslakivaliokunnan lausumaehdotuksen pohjalta (PeVM 5/1998 vp, PeVM 10/1998 vp) kahteen otteeseen, että hallitus selvittää suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevat ongelmat ja tarvittaessa valmistelee vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi ja toisaalta poliittisen kentän pirstoutumisen ehkäisemiseksi (EV 89/1998 vp ja EV 262/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut poliittisen ja alueellisen suhteellisuuden toteutumista eduskuntavaaleissa ja katsonut, että suhteellisuuden entistä parempi toteutuminen voi osaltaan parantaa myös politiikan uskottavuutta ja lisätä kansalaisten kiinnostusta vaaleja kohtaan (PeVM 5/1998 vp, s. 3/II, ks. myös PeVM 10/1998 vp ja PeVM 11/2010 vp).

Viime vaalikaudella perustuslakivaliokunta pohti alhaisen äänestysaktiivisuuden syitä ja vaalijärjestelmän kehittämistä mm. valtioneuvoston demokraatiopoliittisesta selonteosta antamassaan mietinnössä PeVM 3/2014 vp. Valiokunta katsoi, että suomalainen vaalijärjestelmä ei nyky muodossaan toteuta kovin hyvin suhteellisuutta ja ns. piilevässä äänikynnyksessä vaalipiirien välillä oleva ero on kasvanut 1970-luvulta lähtien vaalipiirien kokoerojen suurentuessa. Tutkimusten mukaan vaalipiirien paikkamäärillä on vaikutusta puolueiden ehdokasasetteluun ja kansalaisten

## Valiokunnan mietintö PeVM 4/2015 vp

äänestyskäyttäytymiseen. Pienissä vaalipiireissä on vähemmän puolueita ehdolla ja matalampi äänestysaktiivisuus kuin suurissa vaalipiireissä. Lisäksi pienissä vaalipiireissä on enemmän taktista äänestämistä: äänestetään puoluetta ja ehdokasta, jolla arvioidaan olevan hyvät läpimeno mahdollisuudet. Pienissä vaalipiireissä on enemmän puolueita, jotka eivät saa vaaleissa yhtään paikkaa, ja suurten puolueiden osuus paikoista on paljon suurempi kuin niiden osuus äänistä, joten suhteellisuus toteutuu niissä tältäkin osin huonommin. Lisäksi mietinnössä viitattiin muiden Pohjoismaiden Suomea korkeampaan äänestysaktiivisuuteen ja selkeämpiin valintavaihtoehtoihin ja katsottiin, että Suomessa voitaisiin selvittää mahdollisuuksia henkilövaalijärjestelmän täydentämiseen mahdollisuudella äänestää pelkkää puoluetta. (PeVM 3/2014 vp, s. 5)

Perustuslakivaliokunta korostaa eduskuntavaalien poliittisen suhteellisuuden turvaamista ja ns. piilevän äänikynnyksen alentamista niin, että jokaisen äänestäjän äänellä on vaaleissa samanlainen painoarvo ja myös pienen vaalipiirin äänestäjä voi valita parhaana pitämänsä puolueen ehdokkaan tarvitsematta pelätä äänensä menemistä hukkaan. Samalla valiokunta haluaa korostaa, että suomalaiseen vaalijärjestelmään kuuluu suhteellisuuden lisäksi olennaisena periaatteena alueellisen edustavuuden turvaaminen. Vaalijärjestelmän kehittämisessä ja uudistamisessa tuleekin kiinnittää huomiota suhteellisuuden lisäksi myös alueellisen edustavuuden riittävään toteutumiseen.

Valiokunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon valiokunnan edellä mainitut kannanotot. Valiokunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus. (**Valiokunnan lausumaehdotus**)

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hylkää lepäämässä olevan lakiehdotuksen LJL 1/2015 vp (HE 55/2014 vp).*

*Eduskunta hyväksyy yhden lausuman (Valiokunnan lausumaehdotus).*

#### **Valiokunnan lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.*

## Valiokunnan mietintö PeVM 4/2015 vp

Helsingissä 15.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä ps  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok  
jäsen Markus Lohi kesk  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Ville Niinistö vihr  
jäsen Ulla Parviainen kesk  
jäsen Wille Rydman kok  
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström

**Valiokunnan mietintö PeVM 4/2015 vp**  
**Vastalause**

**VASTALAUSE**

**Perustelut**

Vaalipiiriuudistus on ollut pitkä prosessi. 2000-luvulla on istunut kaksi parlamentaarista ryhmää miettimässä, miten se pitäisi tehdä. Jo ennen sitä asiaa on mietitty useaan kertaan. Mistään äkillisestä, viime hallituskauden valtasuhteista tai yksittäisen eduskuntaenemmistön tahdosta nousseesta asiasta ei siis ole kyse.

Sen jälkeen, kun vaalipiirit luotiin, on muuttoliikkeen myötä tullut suuria muutoksia vaalipiirien edustajamäärään. Se on johtanut siihen, että äänikynnykset pienissä vaalipiireissä ovat nousseet kohtuuttoman korkeiksi. Esimerkiksi kuuden edustajan vaalipiireissä äänikynnys on ollut jopa 15 prosentin luokkaa. Se on tarkoittanut sitä, että äänestäjät ovat joutuneet taktikoimaan. He eivät ole voineet äänestää sitä, ketä haluavat, jos uhkana on ollut äänen meneminen hukkaan.

Lepäämään jätetyn hallituksen esityksen (HE 55/2014 vp) tavoitteena on "harkita nykyisen vaalipiiriin tarkistamista korkeahkon piilevän äänikynnyksen vaalipiirejä yhdistämällä". Hallituksen esityksessä on arvioitu myös yhdeksän vaalipiirin alarajan vaikutusta poliittiseen suhteellisuuteen ja alueellisen edustavuuden toteutumiseen. Esityksessä todetaan, että yhdeksän vaalipiirin alaraja toteuttaa tämän vaatimuksen.

Lisäksi hallituksen esityksessä on otettu huomioon Lapin vaalipiirin erityispiirteet. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmin painottanut, että vaalipiiriin on otettava huomioon alueiden kielelliset olosuhteet (vrt. esim. PeVL 21/2009 vp). Ehdotettu vähimmäis- ja enimmäismäärä säilyttäisivät nykyisen vaalijärjestelmän olennaiset piirteet ennallaan. Perustuslaissa asetetut reunaehdot vaalipiiriin merkitsisivät myös sitä, että maakuntajako säilyisi edelleen vaalipiiriin pääasiallisena pohjana.

Selvää siis on, että vaalijärjestelmämme kaipaa uudistamista. Nyt kansalaisten ääni ei ole yhtä arvokas eri puolilla maata. Vaalijärjestelmää uudistettaessa vaalipiirien yhdistäminen on yksi mahdollinen keino järjestelmän heikkouksien korjaamiseen, eikä sitä pidä sulkea pois. Etenkin kun myöskään vaihtoehtoisia malleja, esimerkiksi tasauspaikkajärjestelmää, ei ole oltu valmiita edistämään. Tämän vuoksi esitetty perustuslakimuutos pitää tehdä.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että Eduskunta hyväksyy lepäämässä olevan lakiehdotuksen LJL 1/2015 vp (HE 55/2014 vp).*

Helsingissä 15.10.2015

Ville Niinistö vihr