

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 14/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 3 päivänä kesäkuuta 2014 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta (HE 55/2014 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- emeritusprofessori Heikki Paloheimo
- ministeri Lauri Tarasti
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— johtaja Sami Borg, Yhteiskuntatieteellinen  
Tietoarkisto.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia vaalipiirijakoa koskevilta osin. Ehdotetulla lailla vahvistettaisiin maan jakaminen eduskuntavaaleja varten vähintään yhdeksään ja enintään kahteentoista vaalipiiriin. Tämän lisäksi Ahvenanmaan maakunta muodostaisi edelleen oman vaalipiirinsä.

Perustuslain asettamilla vaatimuksilla vaalipiirien määrästä turvattaisiin yhtäältä alueelli-

nen edustavuus vaaleissa ja toisaalta otettaisiin huomioon poliittisen suhteellisuuden toteutuminen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on tullut hyväksytyksi ensimmäisillä vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

#### VALIOKUNNAN KANNANOTOT

##### *Perustelut*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslakia vaalipiirijakoa koskevilta osin. Ehdotetulla lailla muutetaan perustuslain 25 §:n 2 momenttia siten, että vaalipiirien vähimmäismääräksi tulee yhdeksän ja enimmäismääräksi

kaksitoista. Tämän lisäksi Ahvenanmaan maakunta muodostaa edelleen oman vaalipiirinsä.

Esitys pohjautuu pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan, jossa sitoudutaan perustuslain muutokseen siten, että vaalipiirien määräksi Manner-Suomessa kirjataan 6—12.

Esitystä on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa parlamentaarisisessa työryhmässä, jossa olivat edustettuina kaikki eduskuntaryhmät. Työryhmän ehdotus 9—12 vaalipiiristä ei ollut yksimielinen, vaan siihen jätettiin kolme eriävää mielipidettä.

Perustuslain asettamilla vaatimuksilla vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärästä turvataan yhtäältä alueellista edustavuutta vaaleissa ja toisaalta otetaan huomioon poliittisen suhteellisuuden toteutuminen.

Perustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää perustuslaissa 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).

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota siihen, miten vaalijärjestelmä turvaa vaalien suhteellisuutta ja alueellista edustavuutta. 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).

Demokratiapoliittista selontekoa koskevassa mietinnössään (PeVM 3/2014 vp) perustuslakivaliokunta katsoi suomalaisen vaalijärjestelmän huolehtivan kohtuudella alueellisesta edustavuudesta. Nykymuodossaan se ei kuitenkaan toteuta kovin hyvin suhteellisuutta, ja ns. piileväs-

sä äänikynnyksessä vaalipiirien välillä oleva ero on kasvanut 1970-luvulta lähtien vaalipiirien koerojen suurentuessa. Suhteellisuuden toteutumiseen ja piilevään äänikynnykseen liittyvät ongelmat ovat olleet tiedossa jo parin vuosikymmenen ajan, mutta tehokkaista toimenpiteistä niiden korjaamiseksi ei ole päästy riittävään yksimielisyyteen puolueiden kesken. Maaliskuussa 2013 hyväksyttiin kuitenkin vaalilain muutos, jolla nykyiset Kymen ja Etelä-Savon vaalipiirit yhdistetään uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Uutta vaalipiirijakoa on tarkoitus soveltaa ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa.

Kyseisen vaalipiirijaon muutoksen myötä vaalipiirien määrä on nykyisin 12, joka on perustuslain mukainen vähimmäismäärä. Nykyisen perustuslain 25 §:n asettamissa rajoissa ei vaalipiirien yhdistäminen enää ole mahdollista, ellei samalla jokin vaalipiiri jaeta kahdeksi eri vaalipiiriksi.

Esityksen perustelujen mukaan Suomen kaltaisessa, maantieteelliseltä alueeltaan laajassa maassa vaalipiirien vähimmäismäärä ei voi asettua nykyiseen vaalipiirien lukumäärään nähden merkittävästi pienemmäksi ilman että alueellinen edustavuus heikkenee ja vaalijärjestelmän sisältö muuttuu olennaisella tavalla. Perusteluissa katsotaan kuitenkin, että yhdeksän vaalipiirin alaraja turvaa riittävällä tavalla alueellisen edustavuuden säilymisen.

Vaalipiirien enimmäismäärän on puolestaan turvattava vaalien poliittista suhteellisuutta. Nykyisissä väestöltään pienimmissä vaalipiireissä on edelleen poliittisen suhteellisuuden kannalta korkeahkoja piileviä äänikynnyksiä. Perustelujen mukaan vaalipiirijaon muuttamisen tarvetta ei siten voida sulkea pois näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Edellä esitetyistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.*

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Elina Lepomäki /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Nauclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.

## VASTALAUSE 1

**Perustelut**

Lakiehdotus perustuslain 25 §:ään tehtävien muutosten osalta tulisi hylätä, koska vaikka lakiehdotuksen hyväksyminen todennäköisesti johtaisi pienten vaalipiirien yhdistämisiin ja näin lisäisi eduskuntavaaleissa suhteellisuusperiaatteen toteutumista, tällä samalla välillisesti heikennettäisiin edustuksellisen demokratian alueellista edustavuutta ja ulottuvuutta ilman riittävän painavia perusteluita rajaamalla vaalipiirien mahdollinen enimmäismäärä nykyisestä kahdeksastatoista nykyiseen minimimäärään kahteentoista. Esitys voidaankin nähdä tavallista lainsäädäntöä ohjaavana rajoittaen sitä liikaa.

Vaalikaudella 2007—2010 eduskunnassa hyväksytyn ja vaalien yli lepäämään jätetyn, mutta tällä vaalikaudella eduskunnan enemmistön hylkäämisen esityksen vaalijärjestelmämme uudistamisesta ns. vaalialuemallin/tasauspaikkajärjestelmän pohjalta olisi voitu katsoa toteuttavan esillä olleista malleista parhaiten samalla sekä suhteellisuutta että alueellisuutta. Esityksen huonona puolena voitiin pitää kolmen prosentin äänikynnystä, jonka eduskunnan enemmistö viime vaalikaudella päätti perustuslakivaliokunnan kannasta poiketen sisällyttää lakiehdotukseen puoluekentän pirstoutumisen estämiseksi.

Esitys hylättiin myös perustellen sitä äänestäjien kannalta vaikeaselkoisena ja jopa sillä, että vaalituloksen laskemiseen ja paikkajaon selviämiseen saattaa kulua aikaa sen verran, ettei vaalitulos paikkajaon osalta olisi selvillä välttämättä heti vaalipäivänä, vaan esimerkiksi vasta sitä seuraavana päivänä.

Perustelut suhteellisuutta ja alueellisuutta kattavalla tavalla toteuttaneen vaalijärjestelmäuudistuksen hylkäämiseksi olivat varsin kevyitä ja kansalaisten käsityskykyä aliarvioivia. Perussuomalaisten mielestä vaalialuemalli olisi yhä kestävin tapa uudistaa vaalijärjestelmäämme ja siksi emme katso mielekkääksi kannattaa esitystä, joka ei ole paras mahdollinen vaalijärjestelmän suhteellisuuden ja alueellisuuden toteuttamiseksi tasapainoisella tavalla. Lähtökohdaksi on otettava vaaliuudistus, joka kestää aikaa ja joka ei häiritse erilaisten alueellisten yhteiskuntarakenteiden uudistamista alueiden omista lähtökohdista ja ominaispiirteistä käsin.

**Ehdotus**

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hylätään.*

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2015

Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Tom Packalén /ps

## VASTALAUSE 2

*Perustelut*

Oikeusministeriö asetti maaliskuussa 2013 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen perustuslain 25 §:n tarkistamiseksi koskien vaalipiirijakoa. Tämän työryhmän toimeksianto perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman kohtaan, jossa sovittiin seuraavaa: "Sitoudutaan perustuslain muutokseen siten, että vaalipiirien enimmäismääräksi Manner-Suomessa kirjataan 6—12." Tämä kirjaus tuli hallitusohjelman liitteeksi monivaiheisten hallitusneuvottelujen tuloksena. Tämä on varsin erikoinen kirjaus ja varsin keveän valmistelun jälkeen kirjattu.

Työryhmä ei lähtenyt näin ollen vapaasta harkinnasta miettimään, onko vaalipiirien lukumäärää syytä muuttaa, ja jos on, niin missä määrin. Tehtävänä oli lähtökohtaisesti hallitusohjelman kirjauksen toteuttaminen. Tälle työryhmälle jäi tehtäväksi hakea tälle hallitusohjelman kirjaukselle perustelut. Näin siitä huolimatta, vaikka työryhmä onkin päätenyt korkeampaan alarajaan kuin hallitusohjelman kirjaus. Voimassa olevan perustuslain 25 §:n mukaan Manner-Suomi jaetaan eduskuntavaaleissa vähintään 12:een, enintään 18 vaalipiiriin.

Työryhmän tekemä ehdotus, joka on lakiesityksessä, on olennainen muutos perustuslakiin. Sen mukaan vaalipiirien nykyinen vähimmäismäärä muuttuukin enimmäismääräksi. Perustuslakiasiantuntijat ovat pitäneet tätä menettelyä, millä tätä muutosta tehdään, varsin kyseenalaisena. Muun muassa professori Mikael Hidén, arvostettu valtiosääntöoikeuden asiantuntija, on todennut: "Eduskuntavaalien järjestelmä on koko kansanvaltaisen valtiojärjestelmän kannalta niin keskeinen asia, että sen merkittävien muutosten pitäisi oikeastaan olla mahdollisia vain laajan ja pitkäjänteisen konsensuksen pohjalta. Oleellisia muutoksia ei edes periaatteessa kuuluisi pitää yksittäisen hallituskoalition oman hallitusohjelmansa pohjalta eduskunnassa läpi ajettavissa olevina asioina."

Jyrki Kataisen hallitus on jo toteuttanut tavanomaisessa lainsäätämismenettelyssä vaalilain uudistuksen, jolla vähennettiin vaalipiirilukumäärä 14:stä 12:een yhdistämällä Kymen vaalipiiri ja Etelä-Savon vaalipiiri uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiiri uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Tämä uudistus runnottiin läpi ottamatta juurikaan huomioon niiden tahojen lausuntoja, joita uudistus koskee.

Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain muutoksesta aiemmin: "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 vallankäytön 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."

Tämä valmistelu ei ole tapahtunut näin. Hallitusohjelmaneuvottelujen yhteydessä tehty poliittinen arviointi ei täytä perustuslain muuttamiselle asetettuja vaatimuksia perustuslain sisällöllisten muutosten perusteellisesta ja huolellisesta arvioinnista. Vaalijärjestelmän valtiosäännössä säädettyihin perusteisiin kajoamisen tulisi perustua laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen. Kun nyt tällä muutaman viikon aikana tehdyllä työryhmän valmistelulla toteutetaan hallitusohjelman pikaisesti synnytetty kirjaus, annetaan perustuslain muutoksesta varsin kevyt kuva.

Vaalijärjestelmämme rakentuu kahdelle keskeiselle periaatteelle: suhteelliselle vaalitalvalla ja alueelliselle edustavuudelle, joka turvataan vaalipiirijaoilla. Vaalipiirien vähentäminen kiistämättä parantaa suhteellisuutta, mutta alueellis-

ta edustavuutta se heikentää. Kun alueellisen edustavuuden näkökulma on nyt sivuutettu, lopputulos ei ole kestävä. Nykyisen alarajan määrittelylle uudeksi ylärajaksi ei ole perusteita.

***Ehdotus***

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotus hylätään.*

Helsingissä 6 päivänä maaliskuuta 2015

Tapani Tölli /kesk  
Simo Rundgren /kesk