

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vaalilain 5 ja 11 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 2012 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi vaalilain 5 ja 11 §:n muuttamisesta (HE 123/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jussi Aaltonen, oikeusministeriö

- Etelä-Savon maakuntaliiton maakuntajohtaja Matti Viialainen, Itä-Suomen neuvottelukunta
- johtaja, dosentti Sami Borg
- professori Mikael Hidén
- ministeri Lauri Tarasti
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Etelä-Karjalan liitto
- Etelä-Savon maakuntaliitto
- Itä-Suomen aluehallintovirasto
- Kymenlaakson liitto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan vaalilakia muutettavaksi siten, että Manner-Suomessa on nykyisen 14 vaalipiirin sijasta 12 vaalipiiriä. Nykyiset Kymen vaalipiiri ja Etelä-Savon vaalipiiri yhdistettäisiin uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon vaalipiiri ja Pohjois-Karjalan vaalipiiri uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan siten, että uutta vaalipiirijakoa sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa noudatettaisiin siten vielä nykyistä vaalipiirijakoa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Perustuslain 25 §:ssä säädetään eduskuntavaalien toimittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suo-

men kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Pykälän 4 momentin nojalla vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla. Perustus-

lain esitöiden mukaan lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää perustuslaissa asetetun vaalien suhteellisuuden vaatimukset ja takaa vaalijärjestelmän samankaltaisen toiminnan koko maassa. Lisäksi vaalipiiriin tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen (HE 1/1998 vp, s. 81/II).

Suhteellisuuden toteutumista on arvioitu koko eduskuntavaalijärjestelmän olemassa olon ajan ja useita uudistusehdotuksia on esitetty. Peruseriaatteiltaan vaalijärjestelmä on kuitenkin säilynyt lähes muuttumattomana. Eduskunta on edellyttänyt, että eduskuntavaaleissa olevat suhteellisuuden ongelmat selvitetään ja tarvittaessa valmistellaan vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi estäen samalla poliittisen kentän pirstoutuminen (EV 89/1998 vp, EV 262/1998 vp).

Viime vaalikaudella eduskuntavaalijärjestelmää ehdotettiin muutettavaksi vaalialuemallin mukaisesti (HE 7/2010 vp). Ehdottaessaan läpäämään jätettyjen lakiehdotusten hylkäämistä perustuslakivaliokunta totesi pitävänsä tärkeänä, että eduskuntavaalijärjestelmä uudistetaan kuluva vaalikauden aikana eduskunnan lausumien mukaisesti vaalijärjestelmän peruseriaatteet säilyttäen (PeVM 2/2011 vp).

Eduskuntavaalien vaalipiirijako perustui vuodesta 1906 vuoteen 1998 asti läänijakoon siten, että lääni muodosti vaalipiirin, jollei lääniä sen suuruuden vuoksi ollut jaettu kahteen tai useampaan osaan. Lääninhallinnon uudistamisen jälkeen vaalipiirijako on perustunut pääsääntöisesti maakuntajakoon. Saadun selvityksen mukaan uudistuksen kohteena olevilla alueilla on useita erilaisia hallinnon aluejaotuksia, joista uusi vaalipiirijako poikkeaa. Valiokunnan mielestä on aiheellista arvioida vaalipiiriin yhteensopivuutta muun aluejaotuksen kanssa.

Hallituksen esityksellä parannetaan eduskuntavaalien poliittista suhteellisuutta neljässä nykyisessä Itä- ja Kaakkois-Suomen paikkaluvultaan pienessä vaalipiirissä yhdistämällä ne kahdeksi vaalipiiriksi, jolloin piilevä äänikynnys laskee niissä suunnilleen samalle tasolle kuin useimmissa muissa vaalipiireissä. Valiokunta

puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

5 §. Vaalipiirit eduskuntavaaleissa. Vaalilain 5 §:ssä luetellaan kuhunkin vaalipiiriin kuuluvat kunnat. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen toteutuneiden kuntien yhdistymisten vuoksi on luettelosta poistettava 16 kunnan nimet. Lisäksi luetteloa on tarkistettava sen johdosta, että Länsi-Turunmaan nimi on nykyään Parainen.

Voimaantulosäädös. Lain voimaantulo on tavanomaiseen tapaan jätetty avoimeksi. Esityksen perusteluiden mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan siten, että sitä sovelletaan seuraavissa säännönmukaisissa eduskuntavaaleissa vuonna 2015. Koska kysymys ei ole vaalilainsäädännön teknisluonteisesta muuttamisesta, valiokunta pitää asianmukaisena, että eduskunta päättää lain voimaantulon ajankohdasta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa, että laki tulee voimaan 1.9.2013.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 5 § ja voimaantulosäädös muutettuina seuraavasti:

5 §

Vaalipiirit eduskuntavaaleissa

Eduskuntavaaleja varten maa on jaettu maakuntajaon pohjalta seuraaviin vaalipiireihin:

(1 kohta kuten HE)

2) Uudenmaan vaalipiiri, johon kuuluvat Asokan, Espoon, Hangon, Hyvinkään, Inkoon, Järvenpään, (poist.) Karkkilan, Kauniaisten, Keravan, Kirkkonummen, Lapinjärven, Lohjan, Loviisan, Myrskylän, Mäntsälän, (poist.) Nurmi-järven, Pornaisten, Porvoon, Pukkilan, Raasepo-

rin, Sipoon, Siuntion, Tuusulan, Vantaan sekä Vihdin kunnat;

3) Varsinais-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Auran, Kaarinan, Kemiönsaaren, Koski Tl:n, Kustavin, Laitilan, Liedon, Loimaan, *(poist.)* Marttilan, Maskun, Mynämäen, Naantalin, Nousiaisten, Oripään, Paimion, *Paraisten*, Pyhärannan, Pöytyän, Raision, Ruskon, Salon, Sauvon, Someron, Taivassalon, Tarvasjoen, Turun, Uudenkaupungin sekä Vehmaan kunnat;

4) Satakunnan vaalipiiri, johon kuuluvat Euran, Eurajoen, Harjavallan, Honkajoen, Huitistien, Jämijärven, Kankaanpään, Karvian, *(poist.)* Kokemäen, Köyliön, Lavian, Luvian, Merikarvian, Nakkilan, Pomarkun, Porin, Rauman, Siikaisten, Säkylän sekä Ulvilan kunnat;

(5—7 kohta kuten HE)

8) Kaakkois-Suomen vaalipiiri, johon kuuluvat Enonkosken, Haminan, Heinäveden, Hirvensalmen, Iitin, Imatran, Joroisten, Juvan, Kangasniemen, *(poist.)* Kotkan, Kouvolan, Lappeenrannan, Lemin, Luumäen, Miehikkälän, Mikkelin, Mäntyharjun, Parikkalan, Pertunmaan, Pieksämäen, *(poist.)* Puumalan, Pyhtään, Rantasalmen, Rautjärven, *(poist.)* Ruokolahden, Savitaipaleen, Savonlinnan, Sulkavan, *(poist.)* Taipalsaaren sekä Virolahden kunnat;

9) Savo-Karjalan vaalipiiri, johon kuuluvat Iisalmen, Ilomantsin, Joensuun, Juankosken, Juuan, Kaavin, Keiteleen, *(poist.)* Kiteen, Kiuruveden, Kontiolahden, Kuopion, Lapinlahden, Leppävirran, Lieksan, Liperin, Maaningan, *(poist.)* Nurmeksien, Outokummun, Pielaveden, Polvijärven, Rautalammin, Rautavaaran, Rääkkylän, Siilinjärven, Sonkajärven, Suonenjoen, Tervon, Tohmajärven, Tuusniemen, Valtimon, Varkauden, Vesannon sekä Vieremän kunnat;

10) Vaasan vaalipiiri, johon kuuluvat Alajärven, Alavuden, Evijärven, Halsuan, Ilmajoen, Isojoen, Isokyrön, Jalasjärven, Kannuksen, Karijoen, Kaskisten, Kauhajoen, Kauhavan, Kaus-tisen, Kokkolan, Korsnäsin, Kristiinankaupun-gin, Kruunupyyn, Kuortaneen, Kurikan, Laihian, Lappajärven, Lapuan, Lestijärven, Luo-don, Maalahden, Mustasaaren, Närpiön, Peder-sören kunnan, Perhon, Pietarsaaren, Seinäjoen, Soinin, Teuvan, Toholammin, *(poist.)* Uusikaar-lepyyn, Vaasan, Vetelin, Vimpelin, *(poist.)* Vöy-rin sekä Ähtärin kunnat;

(11 kohta kuten HE)

12) Oulun vaalipiiri, johon kuuluvat Alavies-kan, Haapajärven, Haapaveden, Hailuodon, *(poist.)* Hyrynsalmen, Iin, Kajaanin, Kalajoen, Kempeleen, *(poist.)* Kuhmon, Kuusamon, Kär-sämäen, Limingan, Lumijoen, Merijärven, Mu-hoksen, Nivalan, Oulaisten, Oulun, *(poist.)* Pal-tamon, Pudasjärven, Puolangan, Pyhäjoen, Py-häjäjärven, Pyhännän, Raahen, Reisjärven, Risti-järven, Sievin, Siikajoen, Siikalatvan, Sotka-mon, Suomussalmen, Taivalkosken, Tyrnävän, Utajärven, Vaalan, *(poist.)* sekä Ylivieskan kun-nat;

(13 kohta kuten HE)

Voimaantulosäännös

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä syyskuuta 2013. Jos presidentinvaali, europarlamenttivaalit tai neuvoo-antava kansanäänestys toimitetaan ennen tämän lain voimaan tulon jälkeen toimitettavia ensimmäisiä eduskuntavaaleja, noudatetaan niitä toimeenpantaessa tämän lain voimaan tullessa olevaa vaalipiirijakoa.

PeVM 1/2013 vp — HE 123/2012 vp

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Naucclér /r
jäs.	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölle /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok
	Jukka Kopra /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

Perustelut

Koska perustuslain mukaan maassamme tulee olla vähintään 12 vaalipiiriä, johtaisi hallituksen esityksen hyväksyminen ja toimeenpaneminen väistämättä perustuslain avaamiseen, mikäli koko Suomea halutaan pyrkiä kohtelemaan tasavertaisesti. Maassamme kun olisi uuden vaalipiirijaon jälkeen jäljellä vain minimimäärä 12 vaalipiiriä. Siksi mahdollinen uudistus olisi-kin syytä harkita kerralla, eikä tehdä osittaisratkaisuja, kuten nyt esitetään. Jos puututaan kolmeen (Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Pohjois-Savo) nykyiseen korkean äänikynnyksen vaalipiiriin, on samalla kyettävä vastaamaan siihen, halutaanko vaalipiirejä muokata muuallakin ja jos

Nyt ehdotettu vaalipiiriijaon uudistaminen siten, että uusi laki astuisi voimaan jo 1.9.2013, jolloin uusi vaalipiirijako olisi käytössä jo seuraavissa eduskuntavaaleissa, on ongelmallista myös tulevien kansanedustajaehdokkaiden kohdalla, sillä heidän poliittinen toimintansa on saattanut suuntautua vuosina 2011—2013 vain nykyisten omien vaalipiiriensä alueille. Nyt laskennallista vaalikautta on jäljellä enää noin puolet. Esitetty uusi asetelma antaisi vaalikamppailussa istuville kansanedustajille ja median kautta tunnetuille henkilöille kohtuuttoman edun verrattuna tuntemattomampiin poliitikkoihin. Tilannetta em. suuntaan kärjistäisi vielä se, että todennäköisesti vaalikampanjointi uusissa isommissa vaalipiireissä olisi entistä kalliimpaa. Voidaan hyvällä syyllä kysyä, olisiko tällainen aikataulu käytännössä äänestäjänkään näkökulmasta parannus nykytilanteeseen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2013

Vesa-Matti Saarakkala /ps

Kimmo Kivelä /ps

Tom Packalén /ps

VASTALAUSE 2

Perustelut

Hallituksen esityksessä vaalilakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Manner-Suomessa on nykyisten 14 vaalipiirin sijasta 12 vaalipiiriä yhdistämällä Kymen vaalipiiri ja Etelä-Savon vaalipiiri uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiiri uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi.

Mietinnössä viitataan eduskunnan lausumiin, joilla se on edellyttänyt, että eduskuntavaaleissa suhteellisuuden ongelmat selvitetään ja tarvittaessa valmistellaan vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi estäen samalla poliittisen kentän pirstoutuminen. (EV 89/1998 vp, EV 262/1998 vp). Näillä lausumilla eduskunta ei kuitenkaan tarkoittanut hallitusryhmien omista etulähtökohdista lähtevää osittaisuudistusta vaan kansanvaltaa aidosti palvelevaa kokonaisuudistusta.

Vaalipiiriin muutosesitys on kirjattu Jyrki Kataisen hallitusohjelman liitteeseen 4 johtoryhmän 17.6.2011 pöytäkirjamerkintöihin. Uudistusta ei ole valmisteltu parlamentaarisesti eikä asian valmisteluvaiheessa ole myöskään kuultu niitä tahoja, joita uudistus koskee. Maakunnille ei ole annettu tilaisuutta lausua asiasta ennen lopullista päätösesitystä. Tämä on vastoin vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin ja demokratiaan kuuluvat asiat valmistellaan parlamentaarisesti pyrkien mahdollisimman laajaan yhteisymmärrykseen. Perustuslakivaliokunnan kuuleminen näyttääkin lähinnä muodolliselta, josta kertoo mietinnön poikkeuksellisen suppea sisältö.

Kansanvallan kannalta katsottuna on tärkeää, että äänestäjät tuntevat vaalipiirinsä vastaavan sitä viiteryhmää, johon he kuuluvat. Nyt ollaan rikkomassa pitkäaikaiset ja vakiintuneet toiminnalliset ja alueelliset kokonaisuudet sekä muussa aluehallinnossa käytössä olevat aluejaot. Tämä saattaa alentaa Itä-Suomen äänestysviik-kautta entisestäänkin. Asiantuntijat ovat aiheel-

lisesti todenneet, että vaalipiirien koon suurene-minen aiheuttaa ilmiöitä, jotka ovat tasa-arvoon ja osallistumisoikeuksiin liittyvien perusoikeuk-sien kannalta kielteisiä. Lisäksi on todennäköis-tä, että äänet keskittyvät suurimmilta paikkakun-nilta oleville ehdokkaille.

Vaalijärjestelmämme rakentuu kahdelle kes-keiselle periaatteelle: suhteelliselle vaalitavalle ja alueelliselle edustavuudelle, joka turvataan vaalipiiri- ja alueella. Hallituksen esitys kiistämättä parantaa suhteellisuutta, mutta alueellista edus-tavuutta se heikentää. Kun alueellisen edusta-vuuden näkökulma on hallituksen esityksessä täysin sivuutettu, lopputulos ei ole kestävä.

Vaalipiiri-uudistusta ei tulisi tehdä poliittisista tarkoituksista lähtevänä osittaisuudistukse-na, vaan laajaan parlamentaariseen valmiste-luun perustuvana kokonaisuudistuksena.

Perustuslain 122 §:n mukaan hallintoa järjes-tettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejakoi-hin. Tähän tässä uudistuksessa ei ole pyritty. Päinvastoin. Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluu Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala. Etelä-Karjala ja Ky-menlaakso puolestaan kuuluvat Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueeseen. Myöskään ELY-keskusten toimialueet eivät vastaa uutta vaalipiiri-jakoa. Euroopan unionin rakennerahasto-ohjel-missa ja ns. NUTS 2 -aluejaossa Etelä-Savo, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala kuuluvat Itä- ja Pohjois-Suomen ohjelmaosioon, jossa maksetaan pohjoisten, harvaan asuttujen alueiden tu-kea. Etelä-Karjala ja Kymenlaakso puolestaan Etelä- ja Länsi-Suomen ohjelmaosioon, jossa harvan asutuksen erityistukea ei makseta.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että mietintöön sisältyvä lakiesitys hy-lätään.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2013

Tapani Tölli /kesk
Markus Lohi /kesk