

## HE 55/2014 vp

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

#### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 alu-

eellinen 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.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
SISÄLLYS .....	2
PERUSTELUT .....	3
1 Johdanto .....	3
2 NYKYTILA .....	4
2.1 Nykyinen vaalipiirijärjestelmä ja sen kehitys .....	4
2.1.1 Perustuslaki .....	4
2.1.2 Vaalilaki .....	5
2.1.3 Vaalipiirien väestöennusteet .....	6
2.1.4 Piilevät äänikynnykset .....	8
2.2 Hallinnollisten aluejakojen kehitys .....	10
2.3 Vaalipiirijärjestelmistä muissa pohjoismaissa .....	11
2.3.1 Ruotsi .....	12
2.3.2 Norja .....	12
2.3.3 Tanska .....	13
2.4 Nykytilan arviointi .....	13
3 EHDOTETUT MUUTOKSET .....	14
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET .....	14
5 ASIAN VALMISTELU .....	15
6 VOIMAANTULO .....	15
7 SÄÄTÄMISJÄRJESTYS .....	15
LAKIEHDOTUS .....	16
Laki Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta .....	16
LIITE .....	17
RINNAKKAISTEKSTI .....	17
Laki Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta .....	17

## PERUSTELUT

**1 Johdanto**

Suomen vaalijärjestelmän keskeisistä periaatteista säädetään perustuslaissa. Perustuslain 24 §:ssä säädetään eduskunnan kokoonpanosta ja vaalikaudesta. Perustuslain 25 § koskee eduskuntavaalien toimittamista. Pykälän 1 momentissa säädetään eduskuntavaalien välittömästä, suhteellisesta ja salaisesta luonteesta sekä yhtäläisestä äänioikeudesta. Pykälän 2 momentissa säädetään vaalipiirijäön perusteista seuraavasti: ”Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaentoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten”. Edelleen pykälän

4 momentin mukaan vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla.

Viime vaalikaudella hallitus esitti perustuslain 25 §:n muuttamista vaalijärjestelmän laajemman uudistamisen yhteydessä (HE 7/2010 vp). Kyse oli tuolloin vaalijärjestelmän uudistamisesta siten, että vaalipiirit muodostaisivat vaalien tuloksen laskentaa varten koko maan käsittävän vaalialueen. Näin oli tarkoitus parantaa vaalien poliittista suhteellisuutta puuttumatta vaalipiirijakoon eikä esityksessä ehdotettukaan perustuslain 25 §:n 2 momentin muuttamista. Eduskunta hylkäsi lakiehdotukset vaalien jälkeisillä valtiopäivillä (EK 14/2011 vp). Ehdottaessaan lepäämään jätettyjen lakiehdotusten hylkäämistä eduskunnan perustuslakivaliokunta toteasi pitävänsä tärkeänä, että eduskuntavaalijärjestelmä uudistetaan kuluva vaalikauden aikana eduskunnan aikaisempien lausumien mukaisesti vaalijärjestelmän peruseriaatteen säilyttäen (PeVM 2/2011 vp).

Eduskunta hyväksyi maaliskuussa 2013 lain vaalilain 5 ja 11 §:n muuttamisesta siten, että nykyiset Kymen vaalipiiri ja Etelä-Savon

vaalipiiri yhdistetään uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon vaalipiiri ja Pohjois-Karjalan vaalipiiri uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi (HE 123/2012 vp; EV 18/2013 vp). Manner-Suomen vaalipiirien määräksi on näin muodostunut 12. Uutta vaalipiirijakoa on tarkoitus soveltaa ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa.

Vaalipiirien yhdistämisen taustalla on pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman kohta, jonka mukaan vaalipiirit järjestetään tasaisemman suuruisiksi. Hallitusohjelmassa sovittiin lisäksi seuraavasti: ”Sitoudutaan perustuslain muutokseen siten, että vaalipiirien enimmäismääräksi Manner-Suomessa kirjataan 6—12”. Tämä hallitusohjelmassa todettu tavoite on nyt käsillä olevan hallituksen esityksen taustalla.

Perustuslailla tulee olla valtiosäännössä suhteellista pysyvyyttä. Tämän periaatteen mukaan perustuslain muutoksiin on suhtauduttava pidättyvästi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut asiasta näin: ”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 valtakäytön 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). Perustuslakiin on sen voimassaolon aikana tehty muutoksia kolmeen eri kertaan.

## 2 Nykytila

### 2.1 Nykyinen vaalipiirijärjestelmä ja sen kehitys

#### 2.1.1 Perustuslaki

Eduskuntavaalijärjestelmän peruseriaatteen ovat pysyneet lähes muuttumattomina vuonna 1906 toteutetusta eduskuntauudistuksesta lähtien. Nykyiset perustuslain 25 §:n säännökset vaalipiirijaosta palautuvat siten vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen, jonka mukaan maan tuli olla jaettuna vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaentoista vaalipiiriin. Lisäksi oli mahdollista muodostaa vaalipiirejä ainoastaan yhden edustajan valitsemista varten, jos paikallisolot vaativat poikkeusta suhteellisesta vaalitivasta (VJ 4 §). Tuolloin vaalilaissa säädettiin, että yhdestä kihlakunnasta muodostuvasta Lapin vaalipiiristä valittiin yksi edustaja. Ahvenanmaa kuului tuolloin Turun eteläiseen vaalipiiriin ilman erityisasemaa ja omaa edustajaa, jonka se sai vasta vuoden 1948 eduskuntavaaleihin.

Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen säännökset vaalipiireistä siirrettiin muuttamattomina vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen, jossa ne säilyivät sellaisinaan perustuslain kokonaisuudistukseen asti. Vuoden 2000 kokonaisuudistuksessa perustuslain 25 §:n säännökset vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismääristä säilyivät ennallaan, mutta valtiopäiväjärjestyksen 4 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus poiketa suhteellisesta vaalitivasta rajattiin koskemaan vain Ahvenanmaata. Vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärää koskevaan säännökseen lisättiin myös määre ”Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella” (HE 1/1998 vp). 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).

Suhteellisuuden käytännön toteutumisesta eduskuntavaaleissa on keskusteltu vuoden 1906 vaaliuudistuksesta lähtien. 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). Vaalien suhteellisuuden kehittämistä on selvittänyt Vaalitoimikunta 2000 (KM 2001:8), Kansanvalta 2007 -toimikunta (KM 2005:1) ja Vaalialue-toimikunta (KM 2008:2), jonka ehdotuksen pohjalta hallitus antoi eduskunnalle jo edellä mainitun esityksen laeiksi Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamisesta (HE 7/2010 vp). Ehdottaesaa esityksen hylkäämistä vaalien jälkeen vuoden 2011 valiopäivillä perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että eduskuntavaalijärjestelmä uudistetaan kuluva vaalikauden aikana edellä mainittujen eduskunnan lausumien mukaisesti Suomen vaalijärjestelmän peruseriaatteen säilyttäen.

Perustuslain toistaiseksi laajimmassa tarkistamishankkeessa ei puututtu vaalijärjestelmää koskeviin perustuslain säännöksiin (Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:8; Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä 9/2010; HE 60/2010 vp), sillä poliittisen suhteellisuuden parantamista vaalijärjestelmässä valmisteltiin tuolloin erikseen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä 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).

Käsitellessään vaalilain muutosta eräiden vaalipiirien yhdistämiseksi (HE 123/2012 vp) perustuslakivaliokunta totesi, että saadun selvityksen mukaan uudistuksen kohteena olevilla alueilla on useita erilaisia hallinnon

aluejaotuksia, joista uusi vaalipiirijako poikkeaa. Valiokunnan mielestä on aiheellista arvioida vaalipiirijaon yhteensopivuutta muun aluejaotuksen kanssa (PeVM 1/2013 vp).

### 2.1.2 Vaalilaki

Vuoden 1906 vaalilaissa maa oli jaettu 16 vaalipiiriin, joista yhdestä eli Lapin vaalipiiristä valittiin vain yksi edustaja. Vaalipiirit olivat tuolloin (listassa myös vuoden 1907 vaalien edustajapaikat vaalipiireittäin):

- Uudenmaan läänin vaalipiiri 23 paikkaa (nyk. Uudenmaan vaalipiiri ja Helsingin vaalipiiri)
- Turun läänin eteläinen vaalipiiri 17 paikkaa (nyk. Varsinais-Suomen vaalipiiri)
- Turun läänin pohjoinen vaalipiiri 17 paikkaa (nyk. Satakunnan vaalipiiri)
- Hämeen läänin eteläinen vaalipiiri 11 paikkaa (nyk. Hämeen vaalipiiri)
- Hämeen läänin pohjoinen vaalipiiri 11 paikkaa (nyk. Pirkanmaan vaalipiiri)
- Viipurin läänin läntinen vaalipiiri 13 paikkaa (nyk. Kymen vaalipiiri)
- Viipurin läänin itäinen vaalipiiri 17 paikkaa
- Mikkelin läänin vaalipiiri 14 paikkaa (nyk. Etelä-Savon vaalipiiri)
- Kuopion läänin läntinen vaalipiiri 13 paikkaa (nyk. Pohjois-Savon vaalipiiri)
- Kuopion läänin itäinen vaalipiiri 11 paikkaa (nyk. Pohjois-Karjalan vaalipiiri)
- Vaasan läänin eteläinen vaalipiiri 12 paikkaa (nyk. Vaasan vaalipiiri)
- Vaasan läänin pohjoinen vaalipiiri 10 paikkaa (nyk. Vaasan vaalipiiri)
- Vaasan läänin itäinen vaalipiiri 11 paikkaa (nyk. Keski-Suomen vaalipiiri)
- Oulun läänin eteläinen vaalipiiri 13 paikkaa (nyk. Oulun vaalipiiri)
- Oulun läänin pohjoinen vaalipiiri 6 paikkaa (nyk. Oulun vaalipiiri ja Lapin vaalipiiri)
- Lapin vaalipiiri 1 paikka (osa nyk. Lapin vaalipiiriä).

Vaalipiirit säilyivät muuttumattomina vuoden 1939 eduskuntavaaleihin asti, jolloin Oulun läänin vaalipiirit yhdistettiin sekä perustettiin uusi Lapin läänin vaalipiiri. Vuoden 1945 vaaleissa Viipurin läänin vaalipiirejä ei enää ollut ja perustettiin Kymen läänin läntinen ja itäinen vaalipiiri. Vuoden 1948 vaaleissa Ahvenanmaasta tuli oma vaalipiirinsä ja Kymen läänin vaalipiirit yhdistettiin. Seuraava muutos tuli vuoden 1954 vaaleissa, kun Helsingin vaalipiiri perustettiin. Vuoden 1962 vaaleissa Vaasan läänin vaalipiirit yhdistettiin ja Keski-Suomen läänin vaalipiiri otettiin käyttöön. Vaalipiirien yleisessä kehityksessä on siten tapahtunut suhteellisen vähän muutoksia, vaikkakin kuntarakenteen muutokset ovat usein johtaneet tarkistuksiin. Vaalipiirijako perustui vuodesta 1906 vuoteen 1998 asti lääninjakoon siten, että lääni muodosti vaalipiirin, jollei lääniä sen suuruuden vuoksi ollut jaettu kahteen tai useampaan osaan. Lääninhallinnon uudistamisen jälkeen vaalipiirijako on perustunut pääsääntöisesti maakuntajakoon.

Nykyiset vaalipiirit muodostavat oman vaalihallintojakonsa, joka ei sellaisenaan noudata mitään muuta alueellista hallintojakoa. Vaalipiirijakoa lähimpänä on edelleen maakuntajakoa, joka muodostuu 18 maakunnasta ja Ahvenanmaasta. Nykyisen vaalilain (714/1998) 5 §:ssä todetaan maan jakaminen vaalipiireihin ”maakuntajaon pohjalta”. Nykyiset vaalipiirit ovat (vaalilain muutoksen tultua voimaan 1.9.2013, edustajapaikkojen määrä väestötietojärjestelmän mukaan 31.12.2012):

- Helsingin vaalipiiri (21 paikkaa)
- Uudenmaan vaalipiiri (35 paikkaa)
- Varsinais-Suomen vaalipiiri (17 paikkaa)
- Satakunnan vaalipiiri (9 paikkaa)
- Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiri (1 paikka)
- Hämeen vaalipiiri (14 paikkaa)
- Pirkanmaan vaalipiiri (19 paikkaa)
- Kaakkois-Suomen vaalipiiri (muut. v. 2013, 17 paikkaa)

- Savo-Karjalan vaalipiiri (muut. v. 2013, 16 paikkaa)
- Vaasan vaalipiiri (16 paikkaa)
- Keski-Suomen vaalipiiri (10 paikkaa)
- Oulun vaalipiiri (18 paikkaa)
- Lapin vaalipiiri (7 paikkaa).

Vaalilain 7 §:n mukaan presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa maa on yhtenä vaalipiirinä, mutta näiden vaalien teknisessä toimittamisessa noudatetaan eduskuntavaalien vaalipiirijakoa sen mukaan kuin vaalilaisissa erikseen säädetään. Kunnallisvaaleissa vaalipiirinä on kunta.

Kansanedustajien paikkojen jaosta vaalipiirien kesken säädetään vaalilain 6 §:ssä. Sen mukaan jako toimitetaan vaalipiirien kesken Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiriä lukuun ottamatta niiden Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella, joilla väestötietojärjestelmän tietojen mukaan on ollut kotikunta Suomessa asianomaisessa vaalipiirissä kuudennen vaalipäivää edeltävän kalenterikuukauden viimeisenä päivänä. Jako, jossa otetaan huomioon vaalivuoden alussa voimaan tulevat kuntajaon muutokset, toimitetaan jakamalla kunkin vaalipiirin Suomen kansalaisten lukumäärä vaalipiirien yhteenlasketulla Suomen kansalaisten lukumäärällä ja kertomalla saatu luku luvulla 199. Kuhunkin vaalipiiriin tulee laskutoimituksen osoittama kokonaisluku vastaava paikkamäärä. Jos kaikki paikat eivät tule näin jaetuiksi, loput paikat jaetaan vaalipiirien kesken laskutoimituksen osoittamien lukujen desimaaliosien suuruuden mukaisessa järjestyksessä. Jaon toimittaa valtioneuvosto hyvissä ajoin ennen eduskuntavaaleja antamallaan päätöksellä, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

Vaalipiirijaolla ja siihen perustuvalla vaalipiirien koolla eli vaalipiirien paikkamäärällä on vaikutusta puolueiden ehdokasasetteluun ja kansalaisten äänestyskäyttäytymiseen. Vuoden 2007 eduskuntavaalitutkimuksen mukaan pienissä vaalipiireissä on vähemmän puolueita ehdolla kuin suurissa vaalipiireissä.

Äänestysaktiivisuus on pienissä vaalipiireissä matalampi kuin suurissa vaalipiireissä. Lisäksi pienissä vaalipiireissä on tutkimuksen mukaan enemmän taktista äänestämistä: äänestetään puoluetta ja ehdokasta, jolla arvioidaan olevan hyvät läpimenomahdollisuudet. Pienissä vaalipiireissä on enemmän puolueita, jotka eivät saa vaaleissa yhtään paikkaa. Suurten puolueiden osuus paikoista on pienissä vaalipiireissä paljon suurempi kuin niiden osuus äänistä, joten suhteellisuus toteutuu niissä tältäkin osin huonommin. Noret, naiset ja vähemmistöt menestyvät vaaleissa ehdokkaana suhteellisesti huonommin pienissä vaalipiireissä. Äänen vaikuttavuus pienissä vaalipiireissä on heikompi, sillä niissä on enemmän ”hukkaan menneitä” ääniä.

Vaalien suhteellisuuden kannalta olisi sinänsä tavoiteltavaa, että vaalipiirit olisivat toisiinsa nähden väestömäärältään suunnilleen yhtä suuria. Väestön keskittyminen Etelä-Suomeen ja erityisesti pääkaupunkiseudulle merkitsee kuitenkin sitä, että tätä tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa ilman, että maan muissa osissa vaalipiireistä tulisi alueellisesti erittäin laajoja.

### 2.1.3 Vaalipiirien väestöennusteet

Vaalipiirijaon kestävyden arvioinnissa on otettava huomioon alueen väestökehitys. Tilastokeskuksen laatimat väestöennusteet kuvaavat tulevaa väestönkehitystä tarkastelun kohteeksi valitulla alueella. Tilastokeskuksen väestöennusteet ovat ns. demografisia trendilaskelmia, joissa lasketaan, mikä olisi alueen tuleva väestö, jos viime vuosien väestönkehitys jatkuisi samanlaisena. Seuraavassa tarkastellaan Tilastokeskuksen väestöennusteita nykyisissä vaalipiireissä (ennen vaalilain muutosta) 20 vuoden päähän. Ennusteiden väestömäärät sisältävät väestön kaikki ikäluokat ja muutkin kuin Suomen kansalaiset (vaalilain 6 §:n mukaan paikkajako perustuu nimenomaan Suomen kansalaisten lukumäärään).

	2013	2033
Helsingin vp	607 673	703 793
Uudenmaan vp.	974 274	1 144 288
Varsinais-Suomen vp.	471 277	503 365
Satakunnan vp.	225 599	220 646
Hämeen vp.	380 834	413 469
Pirkanmaan vp.	499 371	562 216
Kymen vp.	313 478	303 489
Etelä-Savon vp.	151 589	139 733
Pohjois-Savon vp.	247 746	245 632
Pohjois-Karjalan vp.	165 463	162 727
Vaasan vp.	443 818	472 030
Keski-Suomen vp.	276 338	291 471
Oulun vp.	483 796	515 993
Lapin vp.	182 550	182 578
Ahvenanmaan vp.	28 967	35 215

Väestöennusteiden mukaan muutokset vaalipiireissä seuraavien 20 vuoden aikana jäävät suhteellisen pieniksi lukuun ottamatta Helsingin vaalipiiriä ja Uudenmaan vaalipiiriä, joissa väestöennusteet osoittavat kasvua. Vaalilain muutoksella yhdistetyissä Kymen, Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiireissä väestökehitys näyttäisi olevan hieman laskeva. Satakunnan vaalipiirissä väestökehitys on myös laskeva. La-

pin vaalipiirissä nykyinen väestömäärä näyttäisi pysyvän.

Ennustettujen, vuoden 2033 väestömäärien mukaan paikat jakautuisivat vaalipiireittäin seuraavasti (laskelma on suuntaa antava, sillä väestöennusteissa on mukana myös muut kuin Suomen kansalaiset):

Vaalipiiri	Väestömäärä	Vertausluku	Paikkaluku	"Äänikynnys"
Helsinki	703793	23,8943	24	4,0
Uusimaa	1144288	38,8494	39	2,5
Varsinais-Suomi	503365	17,0896	17	5,6
Satakunta	220646	7,4911	7	12,5
Häme	413469	14,0376	14	6,7
Pirkanmaa	562216	19,0877	19	5,0
Kaakkois-Suomi	443222	15,0477	15	6,3
Savo-Karjala	408359	13,8641	14	6,7
Vaasa	472030	16,0258	16	5,9
Keski-Suomi	291471	9,8957	10	9,1
Oulu	515993	17,5184	18	5,3
Lappi	182578	6,1987	6	14,3
Yht.	5861430		199	

#### 2.1.4 Piilevät äänikynnykset

Piilevällä äänikynnyksellä tarkoitetaan sitä laskennallista osuutta vaalipiirissä annetuista äänistä, joka takaa puolueelle tai muulle ehdokkaan asettaneelle ryhmittymälle vähintään yhden edustajanpaikan. Esimerkiksi nykyisin Uudenmaan vaalipiirissä yhteen paikkaan riittää laskennallisesti alle kolmen prosentin osuus koko vaalipiirissä annetuista äänistä, kun taas Etelä-Savon vaalipiirissä (ennen Kaakkois-Suomen vaalipiirin perustamista) ryhmittymän piti saada noin 14 prosenttia vaalipiirin äänistä saadakseen varmasti eduskuntapaikan (HE 123/2012 vp, s. 3)

Vaalipiirien väliset erot piilevän äänikynnyksen korkeudessa alkoivat kasvaa 1970-luvulta lähtien vaalipiirien kokoerojen kasvaessa. Pienimmillään vaalipiirien väliset erot piilevän äänikynnyksen korkeudessa olivat 1950- ja 1960-luvulla. Tuolloin suurimman ja pienimmän vaalipiirikohtaisen piilevän äänikynnyksen ero Manner-Suomen vaalipiireissä oli 6-8 prosenttiyksikköä. Sen jälkeen erot ovat kasvaneet. 1980- ja 1990-lukujen eduskuntavaaleissa suurimman ja pienimmän vaalipiirikohtaisen piilevän äänikynnyksen ero oli noin yhdeksän prosenttiyksikköä.

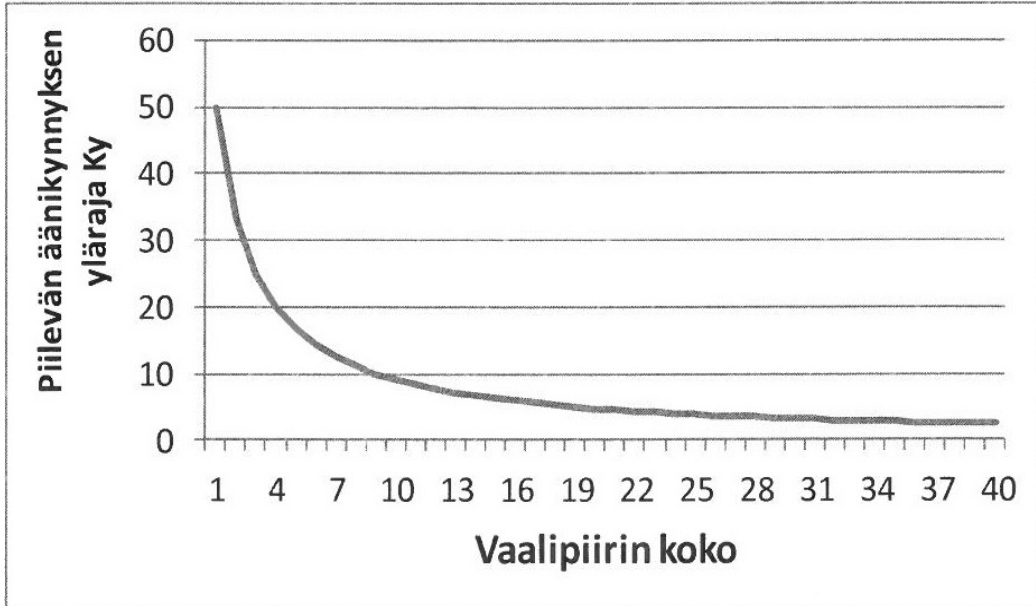
2000-luvulla pidetyissä eduskuntavaaleissa vastaava ero on ollut jo yli 11 prosenttiyksikköä. Nykyisistä vaalipiireistä korkeimmat piilevät äänikynnykset ovat Lapin (12,5 %), Satakunnan (10,0 %) ja Keski-Suomen (9,1%) vaalipiirissä.

Piilevän äänikynnyksen merkitystä korostaa myös se, että vaalitutkimuksessa on havaittu selvä yhteys korkean piilevän äänikynnyksen ja matalan äänestysprosentin välillä (ks. Borg, Sami ja Paloheimo, Heikki (toim. 2009): Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampere: Tampere University Press.).

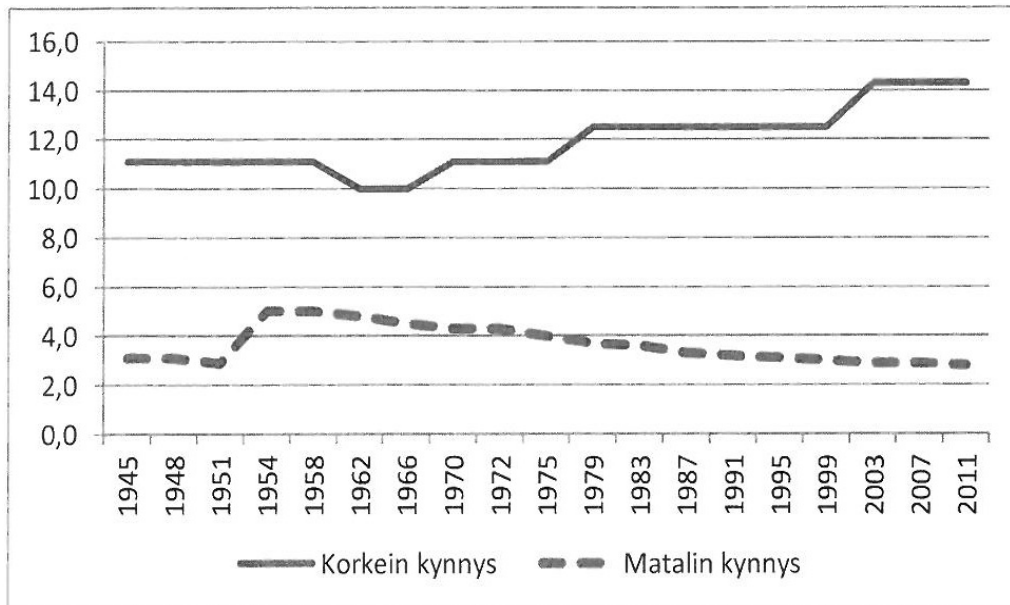
Seuraavassa kuviossa 1 ja 2 sekä taulukossa 1 tarkastellaan lähemmin piilevän äänikynnyksen kehitystä (lähde: Heikki Paloheimo, Muistio perustuslain 25 §:n tarkistamista valmistelevälle työryhmälle 9.4.2013.). Kuvio 1 näyttää, miten piilevän äänikynnyksen yläraja (Ky) vaihtelee vaalipiirin koon mukaan, kun vaalipiirin koko (paikkamäärä) kasvaa yhdestä neljäänkymmeneen ja vaalin tulos lasketaan joko d'Hondtin tai St Lagüen järjestelmällä. Piilevän äänikynnyksen ylärajalla tarkoitetaan sitä osuutta äänistä, millä puolue varmasti saa paikan vaalipiirissä.



Kuvio 1. Piilevän äänikynnyksen yläraja (Ky) erikokoisissa vaalipiireissä



Kuvio 2. Piilevän äänikynnyksen ylärajan (Ky) vaihteluväli eduskuntavaaleissa vaalipiirissä



Taulukko 1. Piilevän äänikynnyksen yläraja (Ky) vaalipiireittäin 1962–2011

VAALIPIIRI	1962	1966	1970	1972	1975	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Helsinki	4,8	4,5	4,3	4,3	4,5	4,8	4,8	4,8	4,8	5,0	4,8	4,5	4,5	4,5
Uusimaa	5,6	5,3	4,8	4,5	4,0	3,7	3,6	3,3	3,2	3,1	3,0	2,9	2,9	2,8
Varsinais-Suomi	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
Satakunta	6,7	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,7	7,7	8,3	9,1	10,0	10,0	10,0
Ahvenanmaa	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Häme	6,7	6,7	6,7	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	7,1	7,1	7,1	6,7	6,7	6,7
Pirkanmaa	7,7	7,7	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	6,3	5,9	5,9	5,3	5,3	5,3
Kymi	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,3	6,7	6,7	7,1	7,1	7,1	7,7	7,7	7,7
Etelä-Savo	8,3	9,1	9,1	9,1	10,0	10,0	10,0	11,1	11,1	11,1	11,1	14,3	14,3	14,3
Pohjois-Savo	7,7	7,7	8,3	8,3	8,3	8,3	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	10,0
Pohjois-Karjala	9,1	10,0	11,1	11,1	11,1	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5	14,3	14,3
Keski-Suomi	8,3	8,3	8,3	9,1	9,1	9,1	9,1	5,3	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1	9,1
Vaasa	4,8	4,8	5,0	5,3	5,3	5,3	5,3	9,1	5,3	5,3	5,6	5,6	5,6	5,6
Oulu	5,3	5,3	5,3	5,3	5,6	5,6	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
Lappi	10,0	9,1	10,0	10,0	10,0	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1	12,5	12,5	12,5

## 2.2 Hallinnollisten aluejakojen kehitys

Vaalipiirijakoa on tarkasteltava myös muiden hallinnollisten aluejakojen ja niiden nähtävissä olevan kehityksen kannalta. Tähän viittasi myös perustuslakivaliokunta edellä mainitussa vaalilain muuttamista koskeneessa mietinnössään (PeVM 1/2013 vp).

Perustuslain 122 §:n 1 momentissa säädetään pyrkimyksestä yhteensopiviin aluejaotuksiin hallintoa järjestettäessä. Perustuslain perustelujen mukaan tämä merkitsee vaatimusta välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä (HE 1/1998 vp, s. 177/I). Lisäksi perustuslain mainitun momentin mukaisesti aluejaotuksissa on turvattava suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta totesi, että kielelliset olosuhteet voivat merkitä sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi voidaan poiketa sinänsä yhteensopivista aluejaotuksista (PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Valtion aluehallinnon laajassa, vuoden 2010 alusta voimaan tullessa uudistuksessa lääninhallitusten, työ- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien työsuojelutoimistojen tehtävät koottiin kah-

teen monialaiseen viranomaiseen, joita ovat aluehallintovirastot (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskus). Ahvenanmaalla valtion aluehallintoviranomaisena toimii Ahvenanmaan valti-onvirasto.

Aluehallintovirastoja on nykyisin kuusi: Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen, Pohjois-Suomen sekä Lapin aluehallintovirasto. ELY-keskuksia on puolestaan 15: Lappi, Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa, Etelä-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pohjois-Savo, Pohjois-Karjala, Etelä-Savo, Pirkanmaa, Satakunta, Varsinais-Suomi, Etelä-Karjala ja Kymenlaakso, Kanta-Häme ja Päijät-Häme sekä Uusimaa. Yhdeksässä ELY-keskuksessa on laaja-alaisesti kaikki kolme pääasiasta vastuualueetta (elinkeino, liikenne, ympäristö). Muut ELY-keskukset rajautuvat kahteen tai yhteen vastuu-alueeseen. ELY-keskuksille ja niiden yksiköille on myös osoitettu tehtäviä yli niiden omien toiminta-alueiden. ELY-keskusten aluejaot ovat näiden seikkojen vuoksi jossain määrin vaikeaselkoisia. EU:n aluepolitiikassa noudatetaan ns. NUTS-aluejakoa, joka poikkeaa osittain aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten aluejaoista.

Aluehallintouudistuksen myötä aluehallintoviranomaisten määrä on vähentynyt merkit-

tävästi ja niiden aluejaot ovat pääsääntöisesti yhtenevämmät kuin aikaisemmin. Aluehallinnossa on odotettavissa vielä toimialueiden laajenemista ja aluejakomuutoksia. Tällä hetkellä esimerkiksi valtion paikallishallinnon toimialueet ovat muotoutuneet jokseenkin samansuuruisiksi kuin osittain aluehallinnon toimialueet. Aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta annettun valtioneuvoston selonteon (VNS 1/2013 vp) mukaan aluehallintovirastojen määrää ja aluejakoja on vielä arvioitava uudelleen.

Valtion paikallishallinnon toimialueet ovat muuttuneet ehkä eniten viime vuosien aikana. Valtion paikallishallinnon toimialueet ovat pääsääntöisesti jo maakunnan laajuisia ja laajempiakin. Lähitulevaisuudessa ei ole odotettavissa suuria muutoksia toimialueissa. TE-toimistojen ja maistraattien osalta on kuitenkin käynnistymässä selvitystyö, joka koskee niiden liittämistä osaksi aluehallintoa. Poliisilla, tullilla, hätäkeskuksilla, puolustusvoimilla ja rajavartiolaitoksella on omat, toisistaan osittain poikkeavat aluejaot. Nämä jaotukset perustuvat löyhästi maakuntajakoon.

Osassa valtionhallintoa aluejaot ovat poistuneet kokonaan, kun virastoja on yhdistetty ja toimintoja on järjestetty valtakunnallisiksi kokonaisuuksiksi, kuten esimerkiksi Verohallinto.

Maakuntajakoo on ollut valtion aluehallinnon aluejakojen pohjana. Maakuntia on nykyisin 18. Aluekehityslain mukaisia maakuntien yhteistoiminta-alueita on yhdeksän. Maakuntajakoo on ollut verraten pysyvä, mutta kuntarakenteen muuttuessa ja kuntakoon kasvaessa saattaa maakuntien lukumäärään kohdistua vähentämispaineita. Maakuntajaon historiallisilla perinteillä ja eri alueiden voimakkaalla maakuntaidentiteetillä on vaikutusta maakuntajaon muutosmahdollisuuksien arvioinnissa. Edellä todetun perusteella voidaan kuitenkin todeta, että valtion alue- ja paikallishallinnon aluejaot ja muut hallinnolliset aluejaot eivät enää nykyisin noudata puhtaasti maakuntajakoa.

Hallinnollisten aluejakojen moninaisuus tulee myös esille sosiaali- ja terveydenhoidon hallintorakenteissa ja muussa kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyvässä hallinnossa.

### 2.3 Vaalipiirijärjestelmistä muissa pohjoismaissa

Suomen vaalijärjestelmää uudistettaessa on yleensä kiinnitetty vain vähän huomiota muiden maiden vaalijärjestelmiin. Vertailua muihin maihin on hankaloittanut Suomen erityislaatuinen vaalijärjestelmä, jossa on yhdistetty piirteitä niin puolue- kuin henkilövaalista. Poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden yhteensovittamisongelmia esiintyy kaikissa vaalijärjestelmissä eikä muiden maiden järjestelmistä ole ollut löydettävissä suoria ratkaisumalleja suhteellisuuden parantamiseksi ja alueellisen edustavuuden turvaamiseksi Suomessa.

Vaalijärjestelmät eri maissa perustuvat yleisesti vaalipiirijakoon. Ehdokkaat asetetaan vaalipiireittäin ja äänestäjät antavat äänensä määrättyssä vaalipiirissä. Useiden maiden järjestelmissä vaalitulokset myös lasketaan vaalipiireittäin eli vain yhdellä tasolla. Tällaisissa vaalijärjestelmissä on vaikea turvata samanaikaisesti hyvä alueellinen edustavuus ja poliittinen suhteellisuus paikkajaossa. Useissa maissa käytetäänkin vaalilupaa, jossa vaalituloksia lasketaan kahdella tai kolmella eri tasolla. Näin tavoitetaan paremmin poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen. Lisäksi käytössä voi olla lainsäädäntöön perustuvia äänikynnyksiä. Eri maissa käytössä oleva vaalipiirijako ei siten sinänsä kerro vielä siitä, miten suhteellisuus toteutuu vaalijärjestelmässä. Tämä lähtökohta on otettava huomioon seuraavassa, muiden pohjoismaiden vaalipiirijärjestelmiä koskevassa katsauksessa. Katsaus perustuu pääosin vuonna 2008 valmistuneen Vaalialuetoimikunnan mietinnön liitteenä olevaan kansainväliseen vertailuun (Paloheimo, Heikki, Kansainvälisiä vertailuja. Vaalituloksen laskenta ja äänikynnys. KM 2008:2. Liite 1).

Muiden pohjoismaiden vaalijärjestelmät pohjautuvat ns. tasauspaikkajärjestelmään, jossa osa kansanedustuslaitoksen paikoista jaetaan vaalipiiripaikkoina ja tietty etukäteen määriteltä osa valtakunnallisella tasolla ns. tasauspaikkoina. Tasauspaikkajärjestelmässä jaetaan ensin vaalipiiripaikat puolueiden saamien äänimäärien perusteella. Toisessa vaiheessa lasketaan, kuinka paljon eri puolue-

eet saisivat edustajanpaikkoja, jos kaikki paikat jaettaisiin puolueiden valtakunnallisten äänimäärien perusteella. Kolmannessa vaiheessa jaetaan tasauspaikat. Sitä varten laskeaan kullekin puolueelle, kuinka suuri osuus on sen valtakunnallisen tavoitetuloksen ja vaalipiireistä saadun paikkamäärän erotus. Kullekin puolueelle jaetaan tasauspaikkoja tämän erotuksen verran.

### 2.3.1 Ruotsi

Ruotsissa valtiopäiville (riksdag) valitaan yhteensä 349 edustajaa. Heistä 310 valitaan puolueiden listoilta vaalipiireistä. Loput 39 paikkaa jaetaan tasauspaikkoina. Vaalipiirejä on 29. Vaalipiirijako perustuu läänijakoon (ja maakuntajakoon), joka on säilynyt pääosin muuttumattomana vuodesta 1921. Vaalipiirien koko vaihtelee paljon. Pienimmällä vaalipiirillä Gotlannilla on ollut kaksi paikkaa ja suurimmalla Tukholman läänillä 36 paikkaa. Ruotsissa on ns. listavaalijärjestelmä eli äänestäjällä on yksi ääni, jonka hän antaa vaalipiirissään olevalle puolueen listalle. Äänestäjällä on myös mahdollisuus antaa erityinen henkilöääni. Äänestäjien mahdollisuudet vaikuttaa ehdokkaiden läpimenojärjestykseen puolueen listalla ovat kuitenkin melko rajoitetut.

Saadakseen paikkoja vaalipiiripaikkojen jaossa puolueen on saatava vähintään neljä prosenttia koko maan hyväksytyistä äänistä tai vähintään 12 prosenttia vaalipiirin äänistä. Saadakseen tasauspaikkoja puolueen on saatava vähintään neljä prosenttia koko maan hyväksytyistä äänistä.

Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsform) 3 luku sisältää perussäännökset vaalijärjestelmästä. Luvun 5 §:n mukaan valtakunta on jaettu valtiopäivävaaleja varten vaalipiireihin. Vaalipiirien määrästä ei ole säännöksiä perustuslain tasolla. Hallitusmuodon 3 luvun

6 §:ssä säädetään paikkojen jaosta vaalipiirien kesken ja tasauspaikoista. Luvun 7 § sääntelee äänikynnyksiä. Nämä säännökset säilyivät pääosin ennallaan vuonna 2010 toteutetussa laajahkossa perustuslakiuudistuksessa (Lag 2010:1408).

Parhaillaan Ruotsissa on vireillä vaalijärjestelmän tarkistamishanke. Parlamentaarisen vuoden 2011 vaalilakikomitean mietintöjen

(”Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater” SOU 2012:94 ja ”E-röstning och andra valfrågor” SOU 2013:24) pohjalta hallitus antoi valtiopäiville kaksi esitystä (Prop. 2013/14:37 ja Prop. 2013/14:48). Niiden käsittely on valtiopäivillä vielä kesken. Esitykset koskevat mm. poliittisen suhteellisuuden parantamista vaaleissa ja vaalipiirijakoa valtiopäivävaaleissa Länsi-Götanmaan läänin osalta sekä ennakköänestyksen ja avustetun äänestämisen kehittämistä samoin kuin ulkomaisten unionikansalaisten osallistumista europarlamenttivaaleihin Ruotsissa. Vaalipiirien lukumäärä valtiopäivävaaleissa säilyisi entisellään. Hallitusmuodon säännöksiä ehdotetaan tarkistettaviksi siten, että vaalipiirin ”kiinteiden paikkojen” (de fasta valkretsmandaten) jakamisessa parannetaan poliittisen suhteellisuuden toteutumista. Huhtikuussa 2013 valmistuneessa komitean loppumietinnössä ehdotetusta sähköisen internet-äänestämisen kokeilusta vuoden 2018 vaaleissa on luovuttu, kuten myös parannetusta mahdollisuudesta henkilöäänän antamiseen.

### 2.3.2 Norja

Norjan suurkäräjille (storting) valitaan yhteensä 169 edustajaa. Vaalipiirejä on 19, ja vaalipiirijako vastaa Norjan maakuntajakoa. Vaalipiirien koko (vaalipiirin paikkamäärä) vaihtelee kolmen ja 16 paikan välillä. Tuloslaskennan ensimmäisessä vaiheessa vaalipiireistä valitaan yhteensä 150 kansanedustajaa. Loput 19 paikkaa jaetaan tasauspaikkoina siten, että jokaisesta vaalipiiristä valitaan kansankäräjille yksi kansanedustaja. Saadakseen tasauspaikkoja puolueen on saatava vähintään neljä prosenttia koko maan hyväksytyistä äänistä. Norjan käyttämä tasauspaikkajärjestelmä lähtee siis siitä, että järjestelmä ei saa tuoda vaihtelua vaalipiiristä valittavien kansanedustajien lukumäärään.

Norjan perustuslaissa (Kongeriget Norges Grundlov, 1814) on melko seikkaperäiset säännökset vaalijärjestelmästä. Perustuslain 57 artiklan mukaan valtakunta on jaettu 19 vaalipiiriin. Lisäksi perustuslaissa säädetään mm. paikkojen jakautumisesta vaalipiirin kesken, tasauspaikoista ja vaaliliittojen kiellosta.

### 2.3.3 Tanska

Tanskan kansankäräjille (folketing) valitaan yhteensä 179 kansanedustajaa. Grönlannista ja Färnsaarilta valitaan kummastakin kaksi edustajaa. Muualta Tanskasta valitaan siten 175 edustajaa. Näistä 135 on niin sanottuja vaalipiiripaikkoja. Vaalipiirien kokonaispaikkamäärien laskemisessa otetaan huomioon sekä vaalipiirin asukasmäärä, vaalipiirin äänioikeutettujen lukumäärä että vaalipiirin pinta-ala. Vaalien toimittamista varten maa on jaettu kolmeen vaalialueeseen: Kööpenhaminan seutu, Etelä-Tanska sekä Pohjois- ja Keski-Juutinmaa. Nämä alueet jakautuvat kymmeneen vaalipiiriin, jotka puolestaan jakautuvat vielä yhteensä 92 piiriin. Viimeksi mainituilla pienillä piireillä ei ole merkitystä paikkajaon kannalta, ainoastaan ehdokkaiden asettamisessa, äänestämässä ja vaalihallinnossa. Vaalipiiripaikkojen jälkeen jäävät 40 paikkaa ovat tasauspaikkoja. Ne jaetaan puolueille kolmella eri vaalialueella siten, että paikat lopulta sijoittuvat perusvaalipiireihin.

Tanskassa puolue on oikeutettu osallistumaan tasauspaikkojen jakoon vain, jos se täyttää jonkin seuraavista ehdoista: a) puolue on saanut vaalipiiripaikan ainakin yhdessä vaalipiirissä, b) puolue on saanut ainakin kahdella vaalialueella äänimäärän, joka oikeuttaa yhteen paikkaan, c) puolue on saanut vähintään kaksi prosenttia koko maan hyväksytyistä äänistä.

Tanskan perustuslaissa (Danmarks Riges Grundlov, 1953) ei ole nimenomaisia säännöksiä vaalipiireistä.

## 2.4 Nykytilan arviointi

Perustuslain muuttamisessa on aina kyse valtiojärjestyksen keskeisiin kysymyksiin liittyvästä ratkaisusta. Vaalijärjestelmän perusteet kuuluvat tällaisiin perustuslaissa säädettyihin asioihin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään asettanut perustuslain muuttamiselle yleisesti reunaehdot, joiden mukaan perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi (PeVM 5/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on mm. korostanut, että mahdollisia muutostarpeita

tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Perustuslain muutokset edellyttävät siten aina laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen pohjautuvaa valmistelua.

Vaalipiirijaon äskettäisen muutoksen myötä vaalipiirien määrä on nykyisin 12 eli perustuslain edellyttämä vähimmäismäärä. Nykyisen perustuslain 25 §:n asettamissa reunaehdoissa ei vaalipiirien yhdistäminen enää ole mahdollista, ellei samalla jokin vaalipiiri jaeta kahdeksi eri vaalipiiriksi. Nykyisissä vaalipiireissä on edelleen poliittisen suhteellisuuden kannalta korkeahkoja piileviä äänikynnyksiä. Näin on erityisesti Lapin, Satakunnan ja Keski-Suomen vaalipiireissä. Vaalipiirijaon muuttamisen tarvetta ei siten voida sulkea pois näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa.

Vaalipiirijako on vaalijärjestelmän kannalta siinä määrin keskeinen asia, että perustuslaissa on edelleen syytä säätää vaalipiirien enimmäis- ja vähimmäismäärästä yksiselitteisinä lukumäärinä. Vaihtoehtoisesti olisi ajateltavissa, että perustuslaissa ei säädettäisi lukumääräisiä kriteerejä, vaan asetettaisiin vaalipiirijärjestelmälle laadullisia vaatimuksia poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteuttamiseksi. Tällöin vaalipiirien kulloinenkin lukumäärä jäisi ehkä joustavamman tulkintakäytännön varaan, mikä ei olisi vaalipiirijaon keskeisen merkityksen kannalta asianmukaista. Ennakollinen selvitys perustuslain asettamista reunaehdoista puoltaa lukumääräisten rajojen säilyttämistä perustuslaissa. Muiden pohjoismaiden perustuslakisääntelystä ei ole löydettävissä yhtenäistä mallia, sillä säännökset Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa vaihtelevat tältä osin. Vain Norjassa vaalipiirien lukumäärästä säädetään perustuslaissa nimenomaisesti.

Vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärän asettamisessa on otettava huomioon se, ettei vaalipiirijako ole pelkästään vaalitekni- nen ratkaisu, vaan sillä on yhteys myös alueelliseen identiteettiin ja alueen edustajien toimintaedellytyksiin esimerkiksi edunvalvonnassa. Vaalipiirien pohjautuminen maakuntajakoon on siten edelleen perusteltua.

Maakuntajako on edelleen myös yleisesti hallinnollisia aluejakoja yhdistävä tekijä.

Jos vaalipiirien lukumäärä asettuisi kovin alhaiseksi, merkitsisi se maantieteellisesti erittäin laajoja vaalipiirejä. Laajat vaalipiirit aiheuttaisivat ongelmia paitsi alueellisen edustavuuden kannalta, myös kansanedustajaehdokkaiden käytännön vaalityön kannalta. Sähköinen viestintä sekä kampanjointi verkossa ja sosiaalisessa mediassa ovat muuttaneet vaalityön luonnetta valtakunnalliseksi, mutta vaalityön kytkeytymisellä vaalipiirin maantieteelliseen alueeseen on edelleen merkitystä. Vaalijärjestelmässämme keskeistä on tasapaino poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden välillä. Nykyiseen vaalipiirien lukumäärään nähden merkittävästi vähäisempi vaalipiirien määrä muuttaisi vaalijärjestelmän sisältöä olennaisella tavalla ja edellyttäisi siten perusteellisempaa harkintaa.

### 3 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että perustuslain 25 §:n 2 momentissa säädettäisiin vaalipiirien vähimmäismääräksi yhdeksän ja enimmäismääräksi kaksitoista. Tämän lisäksi Ahvenanmaan maakunta muodostaisi edelleen oman vaalipiirinsä.

Vaalipiirijaon tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen. 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. Perustuslaissa asetettavan vaalipiirien vähimmäismäärän on turvattava riittävällä tavalla alueellisen edustavuuden säilyminen. Yhdeksän vaalipiirin alaraja toteuttaa tämän vaatimuksen.

Vaalipiirien enimmäismäärän on puolestaan turvattava vaalien poliittista suhteellisuutta. Nykyinen, kahdentoista vaalipiirin määrä toteuttaa poliittista suhteellisuutta nykytilanteessa verraten hyvin. Myös kansainvälisessä vertailussa poliittinen suhteellisuus näyttäisi toteutuvan Suomen vaalijärjestelmässä yleisesti arvioiden hyvin. Suhteelli-

suuden parantamiseksi edelleen olisi mahdollista harkita nykyisen vaalipiirijaon tarkistamista korkeahkon piilevän äänikynnyksen vaalipiirejä yhdistämällä.

Maantieteelliseltä alueeltaan poikkeuksellisen laajalla Lapin vaalipiirillä on omia erityispiirteitä, jotka on otettava vaalipiirijaossa huomioon. Nykyisen Lapin vaalipiirin yhdistäminen toisen vaalipiirin kanssa merkitsisi alueellisen edustavuuden heikkenemistä ja vaalijärjestelmän olennaista muutosta Pohjois-Suomen alueella. Tämän vuoksi on perusteltua pitää hyväksyttävänä, että Lapin vaalipiiristä valittavien kansanedustajien määrä tulee jäämään muita vaalipiirejä pienemmäksi.

Ehdotettu vähimmäis- ja enimmäismäärä säilyttäisivät nykyisen vaalijärjestelmän olennaiset piirteet ennallaan. Perustuslaissa asetetut reunaehdot vaalipiirijaolle merkitsivät myös sitä, että maakuntajako säilyisi edelleen vaalipiirijaon pääasiallisena pohjana. Vaalipiirijaossa on otettava myös huomioon alueiden kielelliset olosuhteet (vrt. esim. PeVL 21/2009 vp).

Vaalipiirien suuret kokoerot aiheuttavat lähtökohtaisesti eroja myös vaalipiirien piilevissä äänikynnyksissä. Vaalipiirien väestömäärien samansuuruisuus ja piilevien äänikynnysten asettuminen täysin samalle tasolle ei ole nykyisessä vaalipiirijärjestelmässä toteuttamiskelpoinen tavoite, sillä se edellyttäisi poikkeuksellisen laajoja vaalipiirejä. Äänikynnysten vaihteluväli vaalipiireittäin ei kuitenkaan saisi muodostua kohtuuttoman suureksi. On arvioitavissa, että poliittinen suhteellisuus ei toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, jos piilevä äänikynnys lähenee kymmentä prosenttia. Reilusti yli kymmenen prosentin menevä äänikynnys merkitsee jo eriarvoisuutta äänestäjien välillä eri vaalipiireissä.

### 4 Esityksen vaikutukset

Esitys säilyttäisi nykyisen vaalijärjestelmän olennaiset piirteet ennallaan. Tarkoituksena on ottaa vaalipiirijaossa huomioon alueilla tapahtunut väestökehitys. Lainsäätäjän nykyinen harkintavalta vaalipiirijaon muutoksissa kuitenkin supistuisi. Nykyisen perustuslain 25 §:n asettama vaihteluväli vaalipiirien

lukumäärälle on kahdestatoista kahdeksantoista. Esityksen mukaan se olisi yhdeksästä kahteentoista. Perustuslaki asettaisi siten nykyistä tiukemmat rajat vaalipiireistä säätämiseksi vaalilaissa. Käytännössä tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että nykyisiä vaalipiirejä ei voitaisi jakaa ilman että samalla yhdistettäisiin joitakin vaalipiirejä. Esimerkiksi Uudenmaan vaalipiirin jakaminen ei olisi mahdollista, jollei samalla yhdistettäisi vaalipiirejä. Uudenmaan vaalipiiri on kertaalleen jaettu vuonna 1954, kun Helsingin vaalipiiri perustettiin. Esityksessä ehdotettu vaalipiirin vähimmäismäärä sallisi esimerkiksi Satakunnan ja Keski-Suomen vaalipiirin yhdistämisen joihinkin toisiin vaalipiireihin.

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia.

## **5 Asian valmistelu**

Oikeusministeriö asetti 5.3.2013 parlamentaarisen työryhmän valmistelemaan ehdotuksen perustuslain 25 §:n tarkistamiseksi vaalipiirijakoa koskevilta osin. Työryhmässä olivat edustettuina kaikki eduskuntaryhmät. Toukokuussa 2013 valmistunut työryhmän ehdotus (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 26/2013) ei ollut yksimielinen, vaan siihen jätettiin kolme eriävää mielipidettä.

Oikeusministeriö pyysi työryhmän ehdotuksesta lausunnon eduskuntaryhmiltä, rekisteröidyiltä puolueilta, maakuntaliitoilta, valtiovarainministeriöltä, Suomen Kuntaliitolta ja vaalitutkimuskonsortiolta. Perussuomalaisen eduskuntaryhmä ja Keskustan eduskuntaryhmä sekä maakuntaliitoista Hämeen liitto, Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto ja Satakuntaliitto vastustivat ehdotusta. Hallituksen esitys on viimeistelyty työryhmän ehdotuksen pohjalta.

## **6 Voimaantulo**

Lakiehdotuksen on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on tullut hyväksytyksi ensimmäisillä vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

## **7 Säättämisjärjestys**

Koska lakiehdotus koskee perustuslain muuttamista, se on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

*Lakiehdotus***Laki****Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 25 §:n 2 momentti seuraavasti:

25 §

*Eduskuntavaalien toimittaminen*

dostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.

Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään yhdeksään ja enintään kahteentoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muo-

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_ .

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2014

**Pääministeri****JYRKI KATAINEN**Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*



*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## **Laki**

### **Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 25 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

25 §

25 §

*Eduskuntavaalien toimittaminen*

*Eduskuntavaalien toimittaminen*

-----  
Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.

-----  
Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään *yhdeksään* ja enintään *kahteentoista* vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.