

Oikeusministeriölle

Asia: Parlamentaarisen vaalialuetyöryhmän loppuraportti (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:2)

Oikeusministeriö on pyytänyt minulta 22.5.2025 antamallaan asiantuntijamääräyksellä (VN/15147/2025) valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijalausunnon parlamentaarisen vaalialuetyöryhmän loppuraportista. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Loppuraportissaan vaalialuetyöryhmä esittää jatkovalmisteluun ryhtymistä siten, että otetaan käyttöön menettely, jossa vaalipiiri, josta valitaan vähemmän kuin kahdeksan kansanedustajaa, muodostaisi vaalialueen jonkin toisen vaalipiirin tai joidenkin toisten vaalipiirien kanssa. Koska jo nyt Lapin vaalipiiristä valitaan vähemmän kuin kahdeksan edustajaa, uudistus tarkoittaisi sitä, että Lapin vaalipiiri ja Oulun vaalipiiri muodostaisivat vaalialueen (s. 32-33).

1. Eduskuntavaaleja koskeva nykyinen perustuslain sääntely

Eduskuntavaalien toimittamisesta säädetään perustuslain 25 §:ssä, joka kuuluu seuraavasti:

25 § Eduskuntavaalien toimittaminen

Kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus.

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

Oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja.

Eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla.

Pykälän 1 momentissa säädetään eduskuntavaalien välittömästä, suhteellisesta ja salaisesta luonteesta sekä yhtäläisestä äänioikeudesta. Pykälän 2 momentissa säädetään vaalipiirijaon perusteista. Säännös osoittaa, että vaalijärjestelmämme perustuu maan jakamiseen vaalipiireihin. Perustuslaissa määritetään vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärät. Perustuslain esitöiden mukaan lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää 1 momentissa asetetun suhteellisuuden vaatimukset ja takaa vaalijärjestelmän samanlaisen toiminnan koko maassa. Vaalipiirijaon tulee perustuslain esitöiden mukaan) turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden vaatimukset (HE 1/1998 vp, s. 81). Mahdollisuus poiketa suhteellisesta vaalitavasta on rajattu koskemaan vain Ahvenanmaata.

Vaalipiirien enimmäismäärällä on pyritty turvaamaan suhteellisuusperiaatteen toteutuminen eduskuntavaaleissa. Perustuslakiin säännös on otettu sen vuoksi, ettei vaalilailla suhteellisuusperiaatetta voitaisi tehdä tyhjäksi (ks. Esko Hakkila, Suomen tasavallan perustuslait 1939, s. 373). Kovin suurten vaalipiirien pelättiin vuorostaan aiheuttavan käytännöllisessä vaalitoiminnassa suuria hankaluuksia, jonka vuoksi perustuslaissa on säädetty myös vaalipiirien vähimmäismäärästä (emt, s. 373). Vaalipiirien karsimisen yhtenä seurauksena on oletettavasti alueellisen edustavuuden heikkeneminen. Vaalijärjestelmässämme keskeistä onkin tasapainotila poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden välillä.

Vaalipiirijakoa on nyttemmin uudistettu niin, että vaalipiirien määrä on nykyisin 12 eli siis perustuslain edellyttämä vähimmäismäärä. Nykyisen perustuslain puitteissa ei

vaalipiirien yhdistäminen enää ole mahdollista, ellei samalla jotakin vaalipiiriä jaeta kahdeksi erilliseksi vaalipiiriksi. Toteutetussa uudistuksessa Kymen ja Etelä-Savon vaalipiirit yhdistettiin Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi ja Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Tämä muutos poisti pahimman suhteellisongelman, joka koski Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirejä, joista vuoden 2011 eduskuntavaaleissa valittiin kummastakin kuusi kansanedustajaa, mikä merkitsi korkeaa piilevää äänikynnystä kyseisissä vaalipiireissä.

Nykyisistä vaalipiireistä (ks. valtioneuvoston asetus kansanedustajan paikkojen jaosta vaalipiirien kesken vuoden 2023 eduskuntavaaleissa, 888/2022) korkeimmat piilevät äänikynnykset ovat Lapin (7 paikkaa; laskennallinen piilevä äänikynnys 14,3 %), Satakunnan (8 paikkaa, äänikynnys 11,1 %) ja Keski-Suomen (10 paikkaa, äänikynnys 9,9 %) vaalipiireissä. Pienin piilevä äänikynnys on nykyisin Uudenmaan vaalipiirissä, josta valitaan yhteensä 37 kansanedustajaa (äänikynnys 2,6 %).

Kansainvälisesti vertaillen Suomen vaalijärjestelmää toimii varsin hyvin ja toteuttaa myös varsin hyvin poliittista suhteellisuutta. Joidenkin vaalipiirien korkeaa piilevää äänikynnystä voidaan kuitenkin pitää tietynlaisena ongelmana poliittisen suhteellisuuden näkökulmasta valtakunnallisesti tarkastellen. Sinänsä ideaalitalanne suhteellisuuden kannalta olisi se, 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. Tämä taas vaarantaisi alueellista edustavuutta, joka on sekin tärkeä tekijä vaalijärjestelmässä, erityisesti Suomen kaltaisessa yhtenäisvaltiossa.

2. Vaalialuemallin valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Vaalialuetyöryhmän loppuraportissa todetaan, että vaalialuemallin käyttöönotto edellyttää todennäköisesti perustuslain 25 §:n muuttamista ja lisäksi lukuisten vaalilain säännösten muuttamista (s. 31). Työryhmän näkemyksenä on, että jatkovalmistelun lähtökohdaksi tulisi ottaa perustuslain 25 §:n muuttaminen siten, että se mahdollistaa vaalialueiden muodostamisen (s. 28). Työryhmän loppuraportin liitteeksi on otettu vaalijohtaja Arto Jääskeläisen muistio (28.11.2024), jossa käsitellään vaalialuemallin suhdetta

perustuslakiin (liite 4, s. 86-91). Muistiossa vaalialuemallin valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia on arvioni mukaan selostettu asianmukaisesti.

Vaalialuemallin omaksuminen merkitsisi sitä, että eduskuntavaalien toimittaminen ja niiden tuloksen määräytyminen poikkeaisivat toisistaan maan eri osissa. Vaalialueeseen kuuluvien vaalipiirien osalta mallin omaksuminen tarkoittaisi sitä, että vaalialueen toisen vaalipiirin äänestäjien äänet vaikuttaisivat vaalipiirin lopputulokseen, vaikka itse äänioikeus määräytyisi vaalipiirikohtaisesti. Poliittinen suhteellisuus ei toteutuisi enää nykyiseen tapaan puhtaasti vaalipiiritasolla, vaan vaalialueen tasolla.

Nykyinen perustuslain sääntely kiinnittää eduskuntavaalien toimittamisen vahvasti vaalipiireihin. Pidän vaalialuemallin omaksumista ylipäätään merkittävänä valtiosääntöisenä kysymyksenä, joka edellyttää vaalialuemallin tunnistamista perustuslaissa. Tämä johtuu jo siitä, että vaalialuemallilla olisi vaikutusta eduskuntavaalien lopputulokseen eli kyse ei olisi vain teknisluonteisesta uudistuksesta. Pidän selvänä, että perustuslain 25 §:n nykyisääntely ei salli vaalialuemallin tuomista mukaan vaalijärjestelmäämme. Siten vaalialuemallin omaksuminen edellyttäisi perustuslain eduskuntavaaleja koskevan sääntelyn muuttamista.

Työryhmän ehdotukseen, joka merkitsisi vaalialueen perustamista ensi vaiheessa Lapin ja Oulun vaalipiiriin, sisältyy kuitenkin myös merkittäviä periaatteellisia ongelmia vaalijärjestelmän valtiosääntöisten perusteiden näkökulmasta. Perustuslain esitöissä korostettiin nimenomaisesti sitä, että vaalipiirejä koskevan sääntelyn lähtökohtana on vaalijärjestelmän samankaltainen toiminta koko maassa (HE 1/1998 vp, s. 81). Ehdotus merkitsisi poikkeamista tästä lähtökohdasta ensi vaiheessa Lapin ja Oulun vaalipiirien osalta. Tältä osin merkityksellistä on myös se, että Oulun vaalipiirissä, johon muutos myös kohdistuisi, ei ole vastaavanlaista korkean äänikynnyksen ongelmaa (laskennallinen piilevä äänikynnyks 5,26) kuin Lapin vaalipiirissä. Ehdotus merkitsisi kuitenkin sitä, että Lapin vaalipiirin äänillä voisi olla merkitystä myös siihen, ketkä tulevat valituksi kansanedustajiksi Oulun vaalipiiristä (ja päinvastoin).

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti hyvin ongelmallisena sellaisen muutoksen tuomista eduskuntavaalijärjestelmäämme, jota toteutettaisiin ainoastaan osassa Manner-Suomea. Pidän myös ongelmallisena sitä, että vaalialuemallissa kaikissa vaalialueen vaalipiireissä annetut äänet vaikuttavat kaikkien vaalipiirien osalta siihen, ketkä ehdokkaat tulevat

valituiksi kansanedustajiksi vaalipiirissä. Ehdotus tarkoittaisi Lapin ja Oulun vaalipiirien osalta sitä, että vaalien tulos poikkeaisi vaalipiirikohtaisesti määräytyvästä tuloksesta eli vaalipiirikohtainen poliittinen suhteellisuus ei toteutuisi täydellisesti, vaan korvautuisi vaalialuekohtaisella poliittisella suhteellisuudella, vaikka kansalaisten äänioikeus määräytyisi vaalipiirikohtaisesti. Ongelmaa korostaa se, että vaalialuemalli ei olisi valtakunnallinen, vaan sitä sovellettaisiin vain alueellisesti rajatusti.

Oman arvioni mukaan ehdotetun kaltainen vain osaan maata ulotettava vaalialuemalli olisi valtiosääntöoikeudellisten periaatteiden näkökulmasta erittäin ongelmallinen uudistus. Se merkitsisi vaalijärjestelmän eriyttämistä maan eri osissa eri tavoin toimivaksi ja merkitsisi tavallaan poikkeamista myös yhtäläisen äänioikeuden periaatteesta, kun vaalipiirikohtaiseen tulokseen vaikuttaisivat myös toisen vaalipiirin äänestäjien äänet. Edellä esitetyn perusteiden katson, että eduskuntavaalijärjestelmäämme ei nähdäkseni tule muuttaa parlamentaarisen vaalialuetyöryhmän ehdotuksen mukaisesti tuomalla vaalialuemallia vain osaan maata.

Luontevin ja valtiosääntöön sopiva tapa kehittää vaalijärjestelmäämme ja vastata korkean piilevän äänikynnyksen ongelmaan olisi tarvittaessa yhdistää vaalipiirejä. Tältä osin esimerkiksi Lapin ja Oulun vaalipiirin yhdistäminen yhdeksi vaalipiiriksi ei olisi valtiosääntöoikeudellinen ongelma, joskin se merkitsisi alueellisesti erittäin laajan vaalipiirin muodostamista. Se edellyttäisi myös jonkun vaalipiirin jakamista vähintään kahteen pienempään vaalipiiriin, jollei perustuslain 25 §:n säännöstä vaalipiirien vähimmäismäärästä laskettaisi nykyisestä. Esimerkiksi Uudenmaan vaalipiiristä valittavien kansanedustajien suuri lukumäärä (nykyisin 37 kansanedustajaa, ennusteen mukaan vuoden 2035 eduskuntavaaleissa 40 kansanedustajaa) puoltaisi kyseisen vaalipiirin jakamista pienempiin vaalipiireihin.

Vaalialuetyöryhmä ehdottaa, että päätöksen vaalialueen muodostamisesta tekisi valtioneuvosto viipymättä sen jälkeen, kun vaalipiirien paikkamäärät kulloisissakin eduskuntavaaleissa on vaalilain 6 §:n mukaisesti todettu (s. 33).

Vaalialuemallin tuomisella vaalijärjestelmään voi olla merkittäviä seurannaisvaikutuksia vaalien luonteen kannalta yleisemminkin ja sillä voi olla myös suoranaista vaikutusta eduskunnan poliittisiin voimasuhteisiin. Tämä korostaa vaalijärjestelmän vakauden merkitystä ja sitä, ettei vaalijärjestelmän olennaisiin muutoksiin tule ryhtyä satunnaisten

hallitusenemmistöjen turvin. Vaalijärjestelmän perusteisiin kajoamisen tulisi perustua laajaan, kulloistenkin hallitus- ja oppositiorajojen ylittävään poliittiseen yhteisymmärrykseen. Tämän vuoksi päätös vaalialueen muodostamisesta ei nähdäkseni ole sellainen tekninen vaalien toteuttamiseen liittyvä yksityiskohta, joka voitaisiin jättää valtioneuvoston päätettäväksi. Perustuslain 25 §:n 4 momentti edellyttää, että vaalien toimittamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin laissa. Tämän perusteella vaalipiirijako perustuu nykyisin suoraan vaalilain 5 §:ään, jossa yksityiskohtaisesti määritellään vaalipiirit yksilöimällä kuhunkin vaalipiiriin kuuluvat kunnat. Samalla tavoin vaalialuemallin tuominen vaalijärjestelmäämme edellyttäisi, että vaalialueesta päättäminen toteutettaisiin eduskunnan säätämällä lailla.

Ehdotettuun vaalialuemalliin sisältyy myös lukuisia käytännön ongelmia. Tällaisia ovat esimerkiksi kysymys vaaliliitoista samoin kuin kysymys valitsijayhdistyksen asemasta uudessa järjestelmässä.

Edellä olevin perustein katson, ettei Suomen eduskuntavaalijärjestelmää tulisi muuttaa parlamentaarisen vaalialuetyöryhmän ehdottamalla tavalla ottamalla käyttöön työryhmän luonnostelema vaalialuemalli.

Turussa 1.9.2025

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)