

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoani parlamentaarisen vaalialuetyöryhmän loppuraportissa (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2025:2) esitetyn vaalialuemallin valtiosääntöoikeudellisista reunaehdoista. Esitän lausuntonani seuraavan.

Parlamentaarisen vaalialuetyöryhmän ehdotus vaalialuemallista

Valtioneuvosto asetti 16.11.2023 parlamentaarisen työryhmän, jonka tehtävänä oli pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti valmistella esitys eduskuntavaalien vaalijärjestelmän suhteellisuutta parantavaksi vaalialuemalliksi sellaisille alueille, joissa piilevä äänikynnys on erityisen korkea. Hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti työryhmä on käsitellyt vaalialueen muodostamista keskittyen ensisijaisesti Oulun vaalipiiriin ja Lapin vaalipiiriin yhdistämiseksi vaalialueeksi.

Vaalialueen myötä eduskuntavaaleihin syntyisi kaksi erilaista tuloslaskennan tapaa. Vaalialueella eli niissä vaalipiireissä, jotka muodostavat vaalialueen, tulos määräytyisi kahdella eri tasolla: vaalialueen ja vaalipiirin tasolla. Ehdokasasettajat saisivat paikkoja vaalialueella vaalialueen tuloksen mukaisesti. Vaalialueen tulos sovitettaisiin vaalipiirien tuloksen kanssa ja vaalialueen vaalipiireistä tulee valituksi jatkossakin se määrä edustajia, joka vaalipiirille Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella määräytyy.

Vaalialueella ehdokkaat asetetaan vaalipiireittäin ja äänestää voi ainoastaan oman vaalipiirinsä ehdokkaita. Tuloslaskennan osalta kuitenkin vaalialueen kaikissa vaalipiireissä annetut äänet vaikuttavat vaalialueen tason tulokseen.

Työryhmä esittää jatkovalmisteluun ryhtymistä vaalialueen muodostamiseksi siten, että Oulun vaalipiiri ja Lapin vaalipiiri muodostavat vaalialueen. Jatkossa, jos jostakin vaalipiiristä valittavien edustajien määrä putoaa alle kahdeksaan, muodostettaisiin vaalialue johon kyseinen vaalipiiri kuuluu. Vaalialuemalli olisi käytössä ensimmäisen kerran vuoden 2031 eduskuntavaaleissa.

Arvioinnin lähtökohtia

Suomen vaalijärjestelmän keskeisistä periaatteista on säädetty perustuslaissa. Perustuslain 24 §:n mukaan eduskuntaan valitaan 200 kansanedustajaa neljäksi vuodeksi kerrallaan. Perustuslain 25 §:n 1 §:n mukaan kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus.

Perustuslain 25 §:n 2 momentin mukaan eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden edustajan valitsemista varten. Suhteellinen vaalitapa ja vaalipiirijako otettiin alun perin käyttöön vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä ja vaalilailla.

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, ks. myös esim. PeVM 1/2013 vp).

Vaalipiireistä säädetään perustuslain 25 §:n 4 momentin mukaan tarkemmin lailla. Säännökset vaalipiireistä sisältyvät nykyään vaalilain (714/1998) 5 §:ään (361/2016).

Eduskuntavaaleissa äänioikeutettu antaa äänensä kotikunnan tai väestökirjanpitokunnan perusteella määräytyvässä vaalipiirissä ja kansanedustajat valitaan kustakin vaalipiiristä erikseen. Manner-Suomessa on nykyään kaksitoista (12) vaalipiiriä. Viimeisin vaalipiirejä koskeva muutos tehtiin keväällä 2013 säädetyllä vaalilain muutoksella (271/2013), jolloin Etelä-Savon ja Kymen vaalipiirit yhdistettiin uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi ja Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi.

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmällä tavoitellaan eduskunnan kokoonpanossa yhtäältä poliittista suhteellisuutta ja toisaalta alueellista edustavuutta. Poliittinen suhteellisuus tarkoittaa, että kukin poliittinen ryhmittymä saa eduskuntaan niin monta kansanedustajaa kuin sen vaaleissa saama kannatus edellyttää. Alueellinen edustavuus (alueellinen suhteellisuus) taas tarkoittaa sen turvaamista, että eduskunnassa on edustajia maan eri alueilta. Alueellinen edustavuus pyritään toteuttamaan juuri vaalipiirijaon avulla. Suhteellisen vaalitavan laskentamenetelmänä on ns. *d'Hondtin* menetelmä.

Vaalipiirin koolla on merkitystä suhteellisuuden kannalta: Jos vaalipiirit ovat pieniä, eduskunnan kokoonpano muodostuu alueellisesti edustavaksi, mutta puoluekannatuksen suhteellisuus toteutuu huonommin, koska ns. piilevä äänikynnys on vaalipiireissä korkea. Jos taas vaalipiirit ovat suuria, ja kustakin vaalipiiristä valitaan suuri määrä kansanedustajia, paikkajako eduskunnassa vastaa paremmin puolueiden vaaleissa koko maassa saamaa kannatusta, mutta alueellinen edustavuus eduskunnan kokoonpanossa saattaa heikentyä.

Käytännössä ongelmana on jo pidempään ollut, että vaalipiirit ovat keskenään huomattavan erikokoisia, ja että pienissä vaalipiireissä ns. piilevä äänikynnys, so. se prosenttiosuus vaalipiirin äänistä, jonka puolueen tulee vähintään saada vähintään yhden kansanedustajan läpimenemiseksi, on muodostunut korkeaksi. Myös vaalipiirien asukasluvut vaihtelevat huomattavasti.

Vaalipiirin korkea piilevä äänikynnys on käytännössä johtanut siihen, että pienillä ja keskisuurilla puolueilla on vain verraten vähäiset mahdollisuudet saada ehdokkaitaan läpi. Sitä myöden eduskuntavaalien suhteellisuus, so. se, että puolue tai muu ryhmittymä saa sen määrän edustajia kuin mitä sen vaaleissa saama äänimäärä suhteessa muihin ryhmittymiin edellyttää, on tosiasiassa kärsinyt.

Eduskuntavaalien suhteellisuuden tosiasiallisesta toteutumisesta on keskusteltu ja kiistelty oikeastaan niin kauan kuin nykyinen vaalijärjestelmä on ollut voimassa eli vuoden 1906 vaaliuudistuksesta lähtien. Suhteellisuuden parantamista on myös selvitetty jo aiemminkin voimassa olevan perustuslain aikana (ks. Vaalitoimikunta 2000 (KM 2001:8) ja Kansanvalta 2007 -toimikunta (KM 2005:1) ennen vuonna 2023 asetettua parlamentaarista vaalialuetyöryhmää, jonka loppuraportissa esitetyn vaalialuemallin perustuslaillisesta arvioinnista on nyt siis kysymys.

Eduskunta on myös useaan eri otteeseen on edellyttänyt, että eduskuntavaaleissa olevat suhteellisuuden ongelmat selvitetään ja tarvittaessa valmistellaan vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi estäen samalla poliittisen kentän pirstoutuminen (ks. tarkemmin PeVM 1/2013 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti 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 (ks. PeVM 1/2013 vp, PeVM 5/1998 vp, PeVM 10/1998 vp.)

Arvio

Perustuslaki antaa nähdäkseni lainsäätäjälle lähtökohtaisesti laajan harkintavallan eduskuntavaalien vaalijärjestelmän suhteen, kuitenkin perustuslaissa säädettyjen eduskuntavaaleja koskevien keskeisten periaatteiden puitteissa.

Myös Euroopan neuvoston *Venetsian toimikunta* on vakiintuneesti katsonut, että valtioilla on laaja harkintavalta vaalijärjestelmien suhteen, kunhan valtio vain noudattaa kansainvälisiä yleissopimuksia ja normeja, jotka takaavat erityisesti yleisen, yhtäläisen, vapaan ja salaisen äänioikeuden. Venetsian toimikunta on myös todennut, että erilaisilla vaalijärjestelmillä on omat etunsa ja puutteensa, ja ettei ole olemassa mitään yhtä ainoaa ”oikeaa” tai ”parhainta” vaalijärjestelmää.¹

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmän suhteellisuuden parantamiselle ja piilevän äänikynnyksen madaltamiselle on sinällään kiistatta verraten suuri tarve Suomessa nykyiseen vaalijärjestelmään sisältyvien ongelmien takia.

Käytännössä vaalien suhteellisuuden parantamiseen ja piilevän äänikynnyksen madaltamiseen on erilaisia vaihtoehtoja, joista erilaiset vaalialuemallit ovat yksi – mutta toisaalta vain yksi - vaihtoehto. Myös työryhmän loppuraportissa todetaan, että ongelmat eduskuntavaalien suhteellisuuden toteutumiseen ja korkeisiin piileviin ääni-kynnyksiin liittyen olisi mahdollisesti ratkaistavissa muullakin tavalla kuin työryhmän käsittelemällä vaalialuemallilla, johon kuuluu vain osa vaalipiireistä, esimerkiksi valtakunnallisella vaalialueella, muutoksilla vaalipiirien rajoihin tai vaalipiirijaon muutoksilla. (s. 32, ks. myös muista vaihtoehdoista kehittää vaalien suhteellisuutta työryhmän loppuraporttiin liitetty lausuma, s. 35-38)

Hallitusohjelmakirjauksen takia työryhmä on kuitenkin käsitellyt vaalialueen muodostamista. Tällöin työryhmä on keskittynyt ensisijaisesti Oulun vaalipiiriin ja Lapin

¹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems, CDL-PI(2019)001, 18.3.2019 Strasbourg, s. 4, kappale 25, ks. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2019-001-e> Ks. tarkemmin vaalijärjestelmistä eri Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa sekä mm. suhteellisuuden toteutumiseen niissä European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Comparative Report on thresholds and other features of electoral systems which bar parties from access to Parliament, CDL-AD(2008)037-e, 12.12.2008 Venetsia, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2008\)037.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2008)037.aspx); ja REPORT ON THRESHOLDS AND OTHER FEATURES OF ELECTORAL SYSTEMS WHICH BAR PARTIES FROM ACCESS TO PARLIAMENT (II), CDL-AD(2010)007, 15.3.2010, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)007-e)

vaalipiirin yhdistämiseksi vaalialueeksi. Tästä myös johtuneen, ettei loppuraporttiin sisälly tarkastelua sen paremmin ehdotetun vaalialuemallin eduista ja haitoista kuin varsinkaan vaihtoehtoisista tavoista tai malleista vaalijärjestelmän suhteellisuuden parantamiseksi ja piilevän äänikynnyksen madaltamiseksi (ks. kuitenkin muista vaihtoehtoista kehittää vaalien suhteellisuutta työryhmän loppuraporttiin liitetty lausuma, s. 35-38). Samoin loppuraportissa jäivät hyvin yleispiirteisiksi ehdotetun mallin vaikutusarvioinnit (ks. s. 31).

Kuten edellä on todettu, perustuslain 25 §:n 2 momentin mukaan eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten. Sen paremmin perustuslain 25 § kuin mikään muukaan perustuslain säännös ei tunnista vaalialuemallia. Sitä vastoin perustuslain 25 §:n ”lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka kokonaisuutena täyttää 1 momentissa asetetun vaalien suhteellisuuden vaatimukset ja takaa vaalijärjestelmän samankaltaisen toiminnan koko maassa. Vaalipiirijaon tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen.” (HE 1/1998 vp, s. 81).

Eduskuntavaalien vaalijärjestelmään liittyvät kysymykset sisältyvät kansanvaltaisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteisiin. Koska perustuslaki ei tunnista vaalialuemallia, ja koska eduskuntavaaleja koskevien perustuslain säännösten sekä eduskuntavaalien vaalijärjestelmän todellisuuden olisi hyvä vastata toisiaan, työryhmän ehdottaman vaalialuemallin toteuttaminen edellyttäisi perustuslain 25 §:n muuttamista (vaalilain muuttamisen ohella).

Kuten edellä jo todettu, lainsäätäjällä on kuitenkin laaja harkintavalta vaaliasioissa, ja myös eduskuntavaaleja koskevaa perustuslakisäätelyä voidaan tarvittaessa muuttaa perustuslain 73 §: mukaisessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Työryhmän esittämä vaalialuemalli on nähdäkseni sinällään (perustus)lainsäätäjän harkintavallan puitteissa, ja siten se on yksi mahdollinen vaihtoehto edistää eduskuntavaalien suhteellisuuden toteutumista, vaikka sen käyttöönotto siis vaatisikin sekä perustuslain että vaalilain muuttamista.

Perustuslakijuristina en kykene enemmälti arvioimaan työryhmän ehdottaman vaalialuemallin vaikutuksia taikka etuja ja haittoja, joita ei siis työryhmän loppuraporttissakaan tarkastella, pl. työryhmän loppuraporttiin liitetty lausuma.

Se, että ehdotetun vaalialuemallin käyttöön ottaminen tarkoittaisi kahden erilaisen tuloslaskentatavan syntymistä Manner-Suomeen nykyisen yhtenäisen laskentamallin sijasta, ja ettei ehdotus ole myöskään ongelmaton alueellisen edustavuuden kannalta (ks. tarkemmin työryhmän loppuraporttiin liitetty lausuma, s. 34 ja 35), puhuvat kuitenkin jossain määrin työryhmän ehdottamaa vaalialuemallia vastaan. Kahden erilaisen vaalien tuloksen laskentatapa tekisi tältä osin eduskuntavaalien vaalijärjestelmän monimutkaisemmaksi ja sitä myöden myös vaikeaselkoisemmaksi nykyiseen järjestelmään verrattuna. Myös Venetsian toimikunta on todennut eri yhteyksissä, että vaalijärjestelmän olisi syytä olla mahdollisimman avoin ja läpinäkyvä sekä selkeä ja

ymmärrettävä myös äänestäjien kannalta.² Korostan kuitenkin, ettei sen paremmin perustuslaista kuin eurooppalaisista standardeista seuraa mitään ehdotonta estettä tai kieltoa työryhmän ehdotukselle.

Helsingissä 29. päivänä elokuuta 2025

Tuomas Ojanen

OTT, professori, dosentti

Venetsian toimikunnan jäsen

Helsinki

² Ks. kootusti European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Electoral Systems, CDL-PI(2019)001, 18.3.2019 Strasbourg, s. 4, kappale 25, ks. <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-pi-2019-001-e>, esim. s. 5, 10, 14 ja 27. Tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä, että Venetsian toimikunnan kannanotot vaalijärjestelmän avoimuudesta, selkeydestä ja ymmärrettävyydestä ovat koskeneet eri maiden vaalilainsäädännön uudistuksia tms. koska kyse on vaalijärjestelmiin liittyvistä yleiseurooppalaisista standardeista maasta ja vaalijärjestelmästä riippumatta.