

Vaalipiirien lukumäärästä säätäminen Suomen perustuslaissa

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle lepäämässä olevasta ehdotuksesta laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta (LJL 1/2015 vp; HE 55/2014 vp)

17.9.2015

Heikki Paloheimo

Valtio-opin emeritusprofessori, Tampereen yliopisto

heikki.paloheimo@uta.fi

Tiivistelmä

Perustuslaki jättää kokonaan avoimeksi sen minkälaista suhteellisen vaalitavan mallia vaalituloksen laskemisessa käytetään. Vuodesta 1906 alkaen valtiopäiväjärjestyksessä ja vuodesta 2000 alkaen perustuslaissa on ollut säädös, jonka mukaan eduskuntavaaleja varten maan tulee olla jaettuna vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Tämä vaalipiirien lukumäärää koskeva harkinta perustuu ns. Hermansonin komitean (kom.miet, 1906:12) harkintaan. Komitea pohti melko perusteellisesti sitä, kuinka moneen vaalipiiriin maa tulisi jakaa eduskuntavaaleja varten. Ehdotuksessa punnittiin keskenään sekä poliittisen suhteellisuuden että alueellisen edustavuuden toteutumista. Komitean mukaan vaalipiirit eivät saisi olla liian pieniä, koska silloin poliittinen suhteellisuus toteutuu huonosti. Vaalipiirit eivät myöskään saisi olla liian suuria, koska silloin alueellinen edustavuus toteutuu huonosti. Tältä pohjalta vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä säädettiin, että maan tulee eduskuntavaaleja varten olla jaettuna vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin.

Hallituksen esityksessä (HE 55/2014 vp), johon nyt lepäämässä oleva lakiehdotus perustuu, poliittisen suhteellisuuden toteutumista halutaan edistää sillä, että vaalipiirit eivät ole kooltaan liian pieniä. Esityksessä ei poliittisen suhteellisuuden parantamista koskevassa pohdinnassa ole kiinnitetty mitään huomiota siihen, että vaalien tuloslaskentatavan uudistaminen antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet pyrkiä samanaikaisesti edistämään vaaleissa sekä poliittisen suhteellisuuden että alueellisen edustavuuden toteutumista.

Jos vaalipiirien minimilukumäärää pienennetään kahdestatoista yhdeksään, on selvää, että alueellinen edustavuus tulee vaaleissa toteutumaan ainakin jonkin verran nykyistä huonommin. Vaalien tuloslaskentatapaa muuttamalla on mahdollista päästä tilanteeseen, jossa poliittinen suhteellisuus toteutuu nykyistä paremmin ja alueellinen edustavuus ainakin yhtä hyvin kuin nykyään ilman että vaalipiirien lukumäärää tarvitsee vähentää. Sen takia en pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että vaalipiirien lukumäärän alarajaa pienennetään kahdestatoista yhdeksään. Tavoiteltu poliittisen suhteellisuuden nykyistä parempi toteutuminen voidaan nyt lepäämässä olevaa lakiehdotusta paremmin saavuttaa vaihtamalla vaaleissa käytettävä tuloslaskentapa sellaiseksi, missä poliittinen suhteellisuus ja alueellinen edustavuus voidaan nyt käytössä olevaa vaalitapaa paremmin saavuttaa samanaikaisesti. Sen takia lepäämään jätetty ehdotus perustuslain 25 §:n muuttamisesta tulisi mielestäni hylätä.

Lakiehdotuksen tavoitteet

Suomen perustuslain 25 §:n 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.”

Lepäämään jätetyssä lakiesityksessä (LJL 1/2015 vp) esitetään muutettavaksi Suomen perustuslain 25 §:n säädöstä eduskuntavaaleissa käytettävien vaalipiirien lukumäärästä siten, että vaalipiirejä olisi vähintään yhdeksän ja enintään kaksitoista, minkä lisäksi Ahvenanmaan maakunta muodostaisi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten. Perustuslain sallima vaalipiirien lukumäärän vaihteluväli pienisi näin ollen kolmeen (12-9), kun se nykyisin on kuusi (18-12).

Lakiehdotuksen tavoitteena on tehdä mahdolliseksi se, että vaalipiirejä voitaisiin yhdistää ja vähentää tällä tavalla vaalipiirin pieneen kokoon liittyviä ongelmia. Maan sisäisen muuttoliikkeen seurauksena vaalipiirien kokoerot ovat 1970-luvulta alkaen ajan mittaan kasvaneet (ks. taulukko 1). 1960-luvun eduskuntavaaleissa Manner-Suomen suurimman ja pienimmän vaalipiirin kokoero oli 11–12 edustajanpaikkaa. 1970-luvulta alkaen vaalipiirien kokoerot ovat kasvaneet ja vuoden 2011 eduskuntavaaleissa Manner-Suomen suurimman ja pienimmän vaalipiirin kokoero oli jo 29 edustajanpaikkaa, ja vuoden 2015 eduskuntavaaleissa 28 edustajanpaikkaa.

Vaalipiirien suuret kokoerot vaikuttavat vaaleihin monin tavoin. Pienissä vaalipiireissä puolueiden on saatava suurempi suhteellinen osuus äänistä kuin suurissa vaalipiireissä saadakseen vaalipiiristä valituksi edes yhden edustajansa. Vaalipiirin piilevä äänikynnys eli se osuus äänistä, mikä puolueen on saatava saadakseen vaalipiiristä paikan, on pienissä vaalipiireissä moninkertainen suuriin vaalipiireihin verrattuna. Samalla kun vaalipiirien kokoerot ovat 1970-luvulta alkaen kasvaneet, myös erot piilevän äänikynnyksen suuruudessa ovat kasvaneet (ks. taulukko 2). Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa piilevä äänikynnys oli Uudenmaan vaalipiirissä 2,8 prosenttia äänistä, kun se Lapin seitsemän kansanedustajan vaalipiireissä oli 12,5 prosenttia äänistä.

Nämä erot vaikuttavat käytännön vaalitoimintaan monella tavalla. Pienissä vaalipiireissä on suuria vaalipiirejä enemmän sellaisia pieniä puolueita, jotka eivät aseta vaaliin lainkaan ehdokkaita, koska pitävät selvänä, ettei oman puolueen ehdokkaalla ole vaalipiirissä mahdollisuuksia tulla valituksi, koska puoleen kannatus on vaalipiirissä piilevää äänikynnystä pienempi. Pienissä vaalipiireissä äänestäjien puolue- ja ehdokasvalinnassa on enemmän taktista äänestämistä kuin suurissa vaalipiireissä. Tällainen taktinen äänestäjä antaa äänensä jollekin muulle kuin parhaana pitämälleen puolueelle tai parhaana pitämälleen ehdokkaalle, koska arvelee, ettei hänen parhaana pitämällään puolueella tai parhaana pitämällään ehdokkaalla ole mahdollisuuksia tulla valituksi. Oma äänestyspäättöstä tehtäessä pienten vaalipiirien äänestäjät puntaroivat suurten vaalipiirien äänestäjiä enemmän sitä, millä puolueilla ja millä ehdokkailla he arvioivat olevan todellisia mahdollisuuksia tulla valituksi. Hyvän vaalijärjestelmän tulisi olla sellainen, missä äänestäjällä on mahdollisimman hyvät edellytykset antaa vaaleissa äänensä vaihtoehdolle, jota he aidosti pitävät parhaimpana, eikä olisi tarvetta edellä kuvattuun vaalitaktiseen pohdiskeluun, joka aina on jossain määrin spekulatiivista ja gallupviestinnän vaikutteille altista.

Pienissä vaalipiireissä suurten puolueiden osuus niiden vaalipiirissä saamista paikoista on paljon suurempi kuin niiden osuus vaalipiirissä annetuista äänistä. Suurissa vaalipiireissä suurten puolueiden osuus paikoista on vain jonkin verran suurempi kuin niiden osuus vaalipiirissä annetuista äänistä. Poliittinen suhteellisuus toteutuu siis pienissä vaalipiireissä huomoinnakin kuin suurissa (ks. kuvio 1).

Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen perustana olevassa hallituksen esityksessä (HE 55/2014 vp) todetaan, että poliittinen suhteellisuus toteutuu nykyistä paremmin, jos vaalipiirit järjestetään tasaisemman suuruiseksi erityisesti pieniä vaalipiirejä toisiin vaalipiireihin yhdistämällä. Vuonna 2013 vaalilakia muutettiin niin että Kymen ja Etelä-Savon vaalipiirit yhdistettiin uudeksi Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi ja Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit uudeksi Savo-Karjalan vaalipiiriksi (SäädK 271/2013). Muutoksen jälkeen Manner-Suomessa on 12 vaalipiiriä eli pienin perustuslain sallima määrä. Lepäämään jätetyn lakiehdotuksen ratio perustuu siihen, että jos pienimpiä vielä jäljellä olevia vaalipiirejä yhdistetään, on muutettava myös perustuslakia niin, että Manner-Suomen vaalipiirien lukumäärä on perustuslaissa nyt säädettyä kahtatoista pienempi.

Lakiehdotuksen arviointia

Hallituksen esityksessä ei ole mitään konkreettisia perusteluja sille, miksi vaalipiirien lukumäärän alarajaksi tulisi säätää juuri yhdeksän. Esityksen perusteluissa löytyy vain yleisluontoinen ajatus siitä, että vaalipiirien lukumäärää pitäisi voida vähentää.

Hallituksen esityksessä todetaan, että poliittista suhteellisuutta ja alueellista edustavuutta on vaikea toteuttaa samanaikaisesti. Jos poliittista suhteellisuutta halutaan parantaa vaalipiirien kokoa kasvattamalla, alueellinen edustavuus samalla heikkenee. Kun hallitus esittää vaalipiirien enimmäismäärän pienentämistä kahdeksastatoista kahteentoista, se samalla painottaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista enemmän kuin alueellisen edustavuuden toteutumista. Vaalipiirin suuri pinta-ala on omiaan korostamaan alueellisen edustavuuden rajallisuutta. Jos meillä on kaksi edustajamäärältään yhtä suurta vaalipiiriä, mutta toinen on pinta-alaltaan kaksi tai jopa kolme kertaa suurempi kuin pinta-alaltaan pienempi vaalipiiri, alueelliseen edustavuuteen liittyvät ongelmat ovat mitä ilmeisemmin suurempia pinta-alaltaan suuremmassa vaalipiirissä. Norjan vaalilaissahan tämä on otettu huomioon siten, että vaalipiirin paikkamäärä ei perustu vain vaalipiirin asukaslukuun vaan myös vähäisessä määrin sen pinta-alaan. Vaalipiirin suuri pinta-ala tuottaa vaalipiirille jonkin verran lisää edustajanpaikkoja.

Hallituksen esityksessä poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden problematiikkaa tarkastellaan sillä olettamalla, että vaalipiirin koko on vaalijärjestelmän ainoa ominaisuus, jolla poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutumista voidaan säännellä. Tällöin sivuutetaan esimerkiksi se, että yli neljäosassa suhteellista vaalitapaa parlamenttivaaleissaan käyttävistä maista (19 maata 70:stä) vaalituloksia lasketaan useammalla eri tasolla. Näistä tavallisimpia ovat niin sanotut tasepaikkajärjestelmät, joita käytetään muissa Pohjoismaissa, mutta on myös muun tyyppisiä vaalijärjestelmiä, joissa vaalituloksen laskemisessa käytetään tietoja kahdelta tai kolmelta eri tasolta. Mikä tahansa niistä malleista, joissa vaalituloksen laskemisessa käytetään hyväksi tietoja kahdelta eri tasolta, antaa Suomen mallia paremmat mahdollisuudet toteuttaa samanaikaisesti sekä poliittista suhteellisuutta että alueellista edustavuutta. Otan esimerkkinä esille vain Ruotsin. Ruotsissa läänijako, maakuntajako ja valtiopäivien vaalipiirijako vastaavat pitkälti toisiaan. Maassa on 29 vaalipiiriä. Vaalipiirien kokoerot ovat suurempia kuin Suomessa (ks. taulukko 3). Ilman tasepaikkajärjestelmää Ruotsissa käytössä oleva vaalitapa toteuttaisi poliittista suhteellisuutta huonommin kuin Suomessa. Tasepaikkajärjestelmän tuloksena poliittinen suhteellisuus toteutuu kuitenkin Ruotsin valtiopäivävaaleissa paremmin kuin Suomen eduskuntavaaleissa. Kun vaalipiirejä on peräti 29, Ruotsin vaalitapa edistää myös alueellista edustavuutta paremmin kuin Suomessa käytettävä vaalitapa.

Suomen perustuslaissa ei ole minkäänlaista säädöstä siitä, minkälaista suhteellisen vaalitavan mallia eduskuntavaaleissa käytetään. Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan ”Kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus”. Tämä perustuslain säädös ei rajaa kysymykseen tulee vaalitapaa sen paremmin nyt käytössä olevaan D’Hondtin menetelmään kuin mihinkään muuhunkaan yksittäiseen suhteellisen vaalitavan menetelmään. Perustuslakia muuttamatta voitaisiin käyttää jotakin muutakin vaalituloksen laskentatapaa.

Perustuslaissa säädetään vaalipiirien lukumäärästä, mutta siinä ei rajata pois sellaista mahdollisuutta, että vaalituloksen laskemiseen voitaisiin yhdistää vaikkapa jonkinlainen tasepaikkajärjestelmä. Sellainenhan toteuttaisi suhteellisuutta paremmin kuin maamme eduskuntavaaleissa nyt käytettävä vaalitapa. Yksi vaalimatematiikan uusi innovaatio, johon kannattaa tulevana vuosina perehtyä, on ranskalaisen matemaatikko Michel Balinskin ja saksalaisen matemaatikko Friedrich Pukelsheimin 1990-luvulla kehittämä kaksoissuhteellisuuden menetelmä¹. Se on matemaattisesti elegantti ja vaalitulosten laskennan kannalta yhtä nopeasti laskettavissa kuin maassamme nyt käytettävä D’Hondtin menetelmäkin. Kuluneen 15 vuoden aikana se on asteittain otettu käyttöön ja hyväksi havaittu Sveitsin useiden kantonien vaaleissa².

Johtopäätöksiä

Jos vaalipiirien minimilukumäärää pienennetään kahdestatoista yhdeksään, on selvää, että alueellinen edustavuus tulee vaaleissa toteutumaan ainakin jonkin verran nykyistä huonommin. Vaalien tuloslaskentatapaa muuttamalla on mahdollista päästä tilanteeseen, jossa poliittinen suhteellisuus toteutuu nykyistä paremmin ja alueellinen edustavuus ainakin yhtä hyvin kuin nykyään ilman että vaalipiirien lukumäärää tarvitsee nykyisestään vähentää. Sen takia en pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että vaalipiirien lukumäärän alarajaa pienennetään kahdestatoista yhdeksään. Tavoiteltu poliittisen suhteellisuuden nykyistä parempi toteutuminen voidaan nyt lepäämässä olevaa lakiehdotusta paremmin saavuttaa vaihtamalla vaaleissa käytettävä tuloslaskentatapa sellaiseksi, missä poliittinen suhteellisuus ja alueellinen edustavuus voidaan nyt käytössä olevaa vaalitapaa paremmin saavuttaa samanaikaisesti. Sen takia lepäämään jätetty ehdotus perustuslain 25 §:n muuttamisesta tulisi mielestäni hylätä.

¹ Ks. Friedrich Pukelsheim: Proportional Representation. Apportionment methods and Their Applications. Springer International Publishing Switzerland 2014.

² Menetelmän keskeisiä periaatteita on esitelty Vaalialuetoimikunnan mietinnössä: Eduskuntavaalijärjestelmän uudistaminen. Vaalialuetoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2008:2, s. 24–26.

Taulukko 1. Suurimman ja pienimmän vaalipiirin koko Manner-Suomen vaalipiireissä 1945–2015

	Vaalipiirin koko		
	Suurin	Pienin	Erotus
1945	31	8	23
1948	31	8	23
1951	33	8	25
1954	19	8	11
1958	19	8	11
1962	20	9	11
1966	21	9	12
1970	22	8	14
1972	22	8	14
1975	24	8	16
1979	26	7	19
1983	27	7	20
1987	29	7	22
1991	29	7	22
1995	31	7	24
1999	32	7	25
2003	33	6	27
2007	34	6	28
2011	35	6	29
2015	35	7	28

Lähde: SVT, Vaalitulastot

Taulukko 2. Piilevän äänikynnyksen suuruus vaalipiireissä, missä se oli suurin ja vaalipiirissä missä se oli pienin eduskuntavaaleissa 1945–2015

	Korkein piilevä äänikynnys	Matalin piilevä äänikynnys	Erotus
1945	11,1	3,1	8,0
1948	11,1	3,1	8,0
1951	11,1	2,9	8,2
1954	11,1	5,0	6,1
1958	11,1	5,0	6,1
1962	10,0	4,8	5,2
1966	10,0	4,5	5,5
1970	11,1	4,3	6,8
1972	11,1	4,3	6,8
1975	11,1	4,0	7,1
1979	12,5	3,7	8,8
1983	12,5	3,6	8,9
1987	12,5	3,3	9,2
1991	12,5	3,2	9,3
1995	12,5	3,1	9,4
1999	12,5	3,0	9,5
2003	14,3	2,9	11,4
2007	14,3	2,9	11,4
2011	14,3	2,8	11,5
2015	12,5	2,8	9,7

Piilevällä äänikynnyksellä tarkoitetaan tässä sitä osuutta äänistä, millä puolue varmasti saa vaalipiirissä kansanedustajan paikan. D’Hondtin vaalitapaa käytettäessä tämä piilevän äänikynnyksen taso K_y lasketaan kaavalla

$$K_y = 100/(p+1)$$

missä p on vaalipiiristä valittavien edustajien lukumäärä

Taulukko 3. Vaalipiirin kiinteiden paikkojen lukumäärä Ruotsin valtiopäivävaaleissa vuonna 2014

Vaalipiiri	Kiinteiden paikkojen määrä vaalipiirissä
Stocholms län	38
Stockholms kommun	29
Göteborgs kommun	17
Östergötlands län	14
Skåne läns södra	12
Västra Götalands läns västra	12
Uppsala län	11
Jönköpings län	11
Malmö kommun	10
Skåne läns norra och östra	10
Hallands län	10
Södermanlands län	9
Skåne läns västra	9
Västra Götalands läns norra	9
Västra Götalands läns östra	9
Värmlands län	9
Örebro län	9
Dalarnas län	9
Gävleborgs län	9
Västerbottens län	9
Kalmar län	8
Västmanlands län	8
Västernorrlands län	8
Norrbottnens län	8
Kronobergs län	6
Västra Götalands läns södra	6
Blekinge län	5
Jämtlands län	4
Gotlands län	2
Kaikki yhteensä	310

Lähde: <http://www.val.se/val/val2014/statistik/index.html#fordelning_av_valkretsmandat>

Kuvio 1. Vaalipiirin koon vaikutus puolueiden toimintaan, kansalaisten äänestyskäyttäytymiseen ja suhteellisuuden toteutumiseen eduskuntavaaleissa

	Pienet vaalipiirit	Suuret vaalipiirit
Puolueiden ehdokasasettelu	<ul style="list-style-type: none"> vähemmän puolueita ehdolla 	<ul style="list-style-type: none"> enemmän puolueita ehdolla
Äänestysaktiivisuus	<ul style="list-style-type: none"> pienempi äänestysaktiivisuus 	<ul style="list-style-type: none"> suurempi äänestysaktiivisuus
Äänestäminen: puolue- ja ehdokasvalinta	<ul style="list-style-type: none"> enemmän taktista äänestämistä: äänestetään puoluetta ja ehdokasta jolla arvioidaan olevan hyvät läpimenomahdollisuudet äännet keskittyvät enemmän suurille puolueille 	<ul style="list-style-type: none"> vähemmän taktista äänestämistä: äänestetään puoluetta ja ehdokasta, joka parhaiten vastaa omia mielipiteitä äännet eivät keskity yhtä paljon suurille puolueille
Vaalitulos	<ul style="list-style-type: none"> enemmän puolueita, jotka eivät saa yhtään paikkaa suhteellisuus toteutuu huonommin: suurten puolueiden osuus paikoista on paljon suurempi kuin niiden osuus äänistä nuoret, naiset ja vähemmistöt menestyvät suhteellisesti huonommin kuin suurissa vaalipiireissä 	<ul style="list-style-type: none"> vähemmän puolueita, jotka eivät saa yhtään paikkaa suhteellisuus toteutuu paremmin: suurten puolueiden osuus paikoista on vain jonkin verran suurempi kuin niiden osuus äänistä nuoret, naiset ja vähemmistöt menestyvät suhteellisesti paremmin kuin pienissä vaalipiireissä
Äänen vaikuttavuus	<ul style="list-style-type: none"> enemmän "hukkaan menneitä" ääniä 	<ul style="list-style-type: none"> vähemmän "hukkaan menneitä" ääniä

Kuvion havainnot perustuvat vuoden 2007 vaalitutkimuksen yhteydessä tehtyyn erillistutkimukseen, jossa kartoitettiin vaalipiirin koon vaikutusta puolueiden vaalitoimintaan, kansalaisten äänestyskäyttäytymiseen, poliittisen suhteellisuuden toteutumiseen ja erilaisten karsintamekanismien (miehet/naiset; nuoret/keski-ikäiset) merkitykseen

Lähde: Sami Borg ja Heikki Paloheimo: Vaalipiirin koon vaikutus vaaliosallistumiseen. Teoksessa Sami Borg ja Heikki Paloheimo (toim.): Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampere University Press 2009, s. 243–278.