

# Vaalipiirien lukumäärästä säättäminen Suomen perustuslaissa

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta (HE 55/2014 vp)

2.12.2014

Heikki Paloheimo

Valtio-opin emeritusprofessori, Tampereen yliopisto

heikki.paloheimo@uta.fi

## Tiivistelmä

Kun perustuslaki jättää kokonaan avoimeksi sen minkälaista suhteellisen vaalitavan mallia vaalituloksen laskemisessa käytetään, voidaan kysyä, miksi vaalipiirien lukumäärää koskevat vaihtoehdot tulisi perustuslaissa rajata entistä kapeammaksi? Vaalipiirien enimmäislukumäärän rajaaminen perustuslaissa kahteentoista irrottaa vaalipiiri- jaon aikaisempaa enemmän maakuntajaosta, joka aikaisemmin on paljolti ohjannut vaalipiirijakoa.

Hallituksen esityksessä ei poliittisen suhteellisuuden parantamista koskevassa pohdinnassa ole kiinnitetty huomiota siihen, että vaalien tuloslaskentatavan uudistaminen antaisi nykyistä paremmat mahdollisuudet pyrkiä samanaikaisesti edistämään vaaleissa sekä poliittisen suhteellisuuden että alueellisen edustavuuden toteutumista.

Jos vaalipiirien lukumäärän vaihteluväliä halutaan perustuslaissa muuttaa, sitä tulisi pikemminkin laajentaa kuin kaventaa. On hyviä perusteita sille, että perustuslain säättämää vaalipiirien minimilukumäärää pienennetään, mutta en näe tarvetta sille, että myös perustuslaissa säädettävää vaalipiirien maksimilukumäärää pienennetään. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan perustuslaeissa ei ole säännöksiä parlamenttivaaleissa käytettävien vaalipiirien lukumäärästä.

## Hallituksen esityksen tavoitteet

Suomen perustuslain 25 §:n mukaan ”Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaatoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.”

Lakiesityksessä HE 55/2014 vp hallitus esittää muutettavaksi Suomen perustuslain 25 §:n säädöstä eduskuntavaaleissa käytettävien vaalipiirien lukumäärästä. Voimassa olevan säädöksen mukaan maa jaetaan eduskuntavaaleja varten vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaatoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten. Hallitus esittää vaalipiirien vähimmäismäärän pienentämistä kahdestatoista yhdeksään ja enimmäismäärän pienentämistä kahdeksatoista kahteentoista. Perustuslain sallima vaalipiirien lukumäärän vaihteluvälin pituus pienenesi näin olleen kolmeen (12-9), kun se nykyisin on kuusi (18-12).

Hallituksen esityksen 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.

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 2011 eduskuntavaaleissa piilevä äänikynnys oli Uudenmaan vaalipiirissä 2,8 prosenttia äänistä, kun se Etelä-Savon ja Pohjois-Karjalan kuuden kansanedustajan vaalipiireissä oli 14,3 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 valituksia. Omaa 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).

Esityksessään hallitus katsoo, että poliittinen suhteellisuus toteutuu nykyistä paremmin, jos vaalipiirit järjestetään tasaisemman suuruisiksi 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. Jos pienimpiä vielä jäljellä olevia vaalipiirejä yhdistetään, on muutettava myös perustuslakia niin, että Manner-Suomen vaalipiirien lukumäärä on perustuslaissa nyt säädettyä kahtatoista pienempi. Hallitus esittää, että perustuslaissa säädettyä Manner-Suomen vaalipiirien minimimäärää pienennetään kahdestatoista yhdeksään. Samalla hallitus esittää, että perustuslaissa säädettyä Manner-Suomen vaalipiirien maksimimäärää pienennetään kahdeksastatoista kahteentoista.

## Hallituksen esityksen 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 tasauspaikkajärjestelmät, 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 tasauspaikkajärjestelmää Ruotsissa käytössä oleva vaalitapa toteuttaisi poliittista suhteellisuutta huomoinen kuin Suomessa. Tasauspaikkajärjestelmän 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 noudattaen voitaisiin käyttää jotakin muutakin vaalituloksen laskentatapaa. Perustuslaissa säädetään vaalipiirien lukumäärästä, mutta siinä ei rajata pois sellaista mahdollisuutta, että vaalituloksen laskemiseen voitaisiin yhdistää vaikkapa jonkinlainen tasauspaikkajärjestelmä. Sellainenhan toteuttaisi suhteellisuutta paremmin kuin maamme eduskuntavaaleissa nyt käytettävä vaalitapa.

## Johtopäätöksiä

Kun perustuslaki jättää kokonaan avoimeksi sen minkälaista suhteellisen vaalitavan mallia vaalituloksen laskemisessa käytetään, voidaan kysyä, miksi vaalipiirien lukumäärää koskevat vaihtoehdot tulisi perustuslaissa rajata entistä kapeammaksi? Vaalipiirien enimmäislukumäärän rajaaminen perustuslaissa kahteentoista irrottaa vaalipiiri- jaon aikaisempaa enemmän maakuntajaosta, joka aikaisemmin on paljolti ohjannut vaalipiirijakoa.

Jos vaalipiirien lukumäärän vaihteluväliä halutaan perustuslaissa muuttaa, sitä tulisi pikemminkin laajentaa kuin kaventaa. On hyviä perusteita sille, että perustuslain säätämää vaalipiirien minimilukumäärää pienennetään, mutta en näe tarvetta sille, että myös perustuslaissa säädettävää vaalipiirien maksimilukumäärää pienennetään. Esimerkiksi Ruotsin ja Tanskan perustuslaeissa ei ole säännöksiä parlamenttivaaleissa käytettävien vaalipiirien lukumäärästä.

Perustuslain 25 §:n 2. momentti voisi siis kuulua näinkin:

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

Edellä oleva säädöstekstin muotoilu tekee mahdolliseksi, että tarvittaessa muutamia vaalipiirejä voidaan vielä yhdistää. Yhtä hyvin se tekee kuitenkin mahdolliseksi myös sen, että vaaleissa käytettävää laskentajärjestelmää uudistetaan sellaiseksi, että poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden tavoitteita voidaan maassamme nyt käytettävää vaalitapa paremmin toteuttaa samanaikaisesti. Yksi tämän alueen innovaatio, johon kannattaa tulevana vuosina perehtyä, on ranskalaisen matemaatikko Michel Balinskin ja saksalaisen matemaatikko Friedrich Pukelsheimin 1990-luvulla kehittämä kaksoisuhteellisuuden menetelmä<sup>1</sup>. 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 vaaleissa<sup>2</sup>.

---

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

<sup>2</sup> 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 1945–2011

	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

Lähde: SVT, Vaalitilastot

Taulukko 2. Piilevän äänikynnyksen suuruus vaalipiireissä, missä se oli suurin ja vaalipiirissä missä se oli pienin eduskuntavaaleissa 1945–2011

	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

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

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.