

Pohjois-Pohjanmaan liiton lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle Suomen perustuslain 25 §:n muuttamisesta

Kyllä/Ei

1. Tulisiko perustuslaissa säädettyä vaalipiirien vähimmäis- ja enimmäismäärää laskea nykyisestä kahdestatoista ja kahdeksastatoista esityksessä ehdotettuun yhdeksään ja viiteentoista?

Pohjois-Pohjanmaan liitto tarkastelee ehdotusta seuraavien vaalijärjestelmää ja alueellista edustavuutta koskevien näkökohtien perusteella.

Ehdotettu ala- ja ylärajan alentaminen yhtäläisesti kolmella vaalipiirillä ei laajentaisi lainsäätäjän lukumääristä liikkumavaraa, vaan siirtäisi sitä: vaihteluväli säilyisi kuutena vaalipiirinä. Käytännössä muutos mahdollistaisi Manner-Suomen vaalipiirien lukumäärän alentamisen nykyisen kahdentoista alapuolelle, mikä ei voimassa olevan perustuslain mukaan ole mahdollista, ja samalla kaventaisi mahdollisuutta lisätä vaalipiirien määrää ylärajan laskiessa kahdeksastatoista viiteentoista. Muutoksen vaikutusten arvioinnissa erityinen merkitys on alarajan alentamisella, koska juuri se mahdollistaisi sellaisten vaalipiirien yhdistämisen, joissa piilevä äänikynnys on korkea.

Ehdotettu yhdeksän vaalipiirin alaraja olisi perustuslaillinen vähimmäisraja, eikä se itsessään määrittäisi tavoiteltavaa vaalipiirien lukumäärää. Maantieteellisesti laajassa maassa vaalipiirien lukumäärän asettuminen lähelle yhdeksää merkitsisi erittäin laajoja vaalipiirejä, millä voisi olla alueellista edustavuutta heikentäviä vaikutuksia. Perustuslain 25 §:n 2 momentin tarkoituksena on esitöiden mukaan turvata sekä poliittisen suhteellisuuden että alueellisen edustavuuden toteutuminen (HE 1/1998 vp, s. 81), ja perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut alueellisen edustavuuden itsenäistä merkitystä suhteellisuuden rinnalla (mm. PeVL 2/2019 vp). Perustuslaissa säädetty vaalipiirien vähimmäismäärä on keskeinen väline alueellisen edustavuuden vähimmäistason turvaamisessa. Ehdotettua yhdeksän vaalipiirin alarajaa on siten arvioitava sekä poliittisen suhteellisuuden että alueellisen edustavuuden näkökulmasta.

Esityksen perustelujen mukaan ehdotettu alaraja sallisi muun muassa Lapin vaalipiirin yhdistämisen toiseen vaalipiiriin (HE-luonnos, s. 17). Tällaiset vaalipiirikohtaiset ratkaisut kuuluvat kuitenkin vaalilain tasolle, eikä niitä tällä perustuslain muutoksella ratkaista. Mahdolliset ratkaisut edellyttäisivät erillistä valmistelua, jossa arvioitaisiin myös alueelliset vaikutukset. Pohjois-Pohjanmaan asema on väestökehityksen valossa vakaa: Oulun vaalipiirin paikkamäärän ennakoidaan säilyvän 18 edustajassa koko tarkastelujaksolla 2023–2035, ja sen piilevä äänikynnys on esitysluonnoksen perusteella maltillinen (HE-luonnos, s. 9–10). Mahdollisten muutosten vaikutukset Pohjois-Suomen vaalipiirijakoon olisivat siten erikseen arvioitava vaalilain valmistelun yhteydessä.

Vaalipiirien enimmäismäärän alentamisen kahdeksastatoista viiteentoista vaikutus on luonteeltaan erilainen kuin alarajan alentamisen. Enimmäismäärällä turvataan osaltaan poliittista suhteellisuutta estämällä hyvin pienten vaalipiirien muodostaminen, ja viidentoista yläraja jättäisi edelleen liikkumavaraa esimerkiksi suurimman vaalipiirin

jakamiseen (HE-luonnos, s. 17). Esitysluonnoksen perusteella ylärajan alentamisen vaikutuksia voidaan tarkastella erityisesti poliittisen suhteellisuuden, alueellisen edustavuuden ja vaalipiiriin maakuntapohjaisuuden näkökulmista.

Vaalipiiriin maakuntapohjaisuus on yksi muutoksen alueellisten vaikutusten arvioinnissa huomioon otettava näkökulma. Vaalilain 5 §:n mukaan vaalipiirijako pohjautuu nykyisin maakuntajakoon. Maakuntajako muodostaa keskeisen perustan aluekehittämiselle, maakunnan suunnittelulle ja alueelliselle edunvalvonnan sekä jäsentää edelleen merkittävällä tavalla hallinnollisia aluejakoja. Samaan suuntaan viittaa perustuslain 122 §:n 1 momentin pyrkimys yhteensopiviin aluejaotuksiin. Maakuntapohjaisuus tukee vaalipiiriin ymmärrettävyyttä ja alueellista legitimitettiä. Ehdotetut reunaehdot mahdollistaisivat maakuntajakon säilyttämisen vaalipiiriin pääasiallisena pohjana.

2. Onko teillä muuta lausuttavaa esityksestä?

Esityksen jatkokäsittelyssä ja -keskustelussa on syytä erottaa toisistaan perustuslain mahdollistava sääntely ja konkreettiset vaalipiirijakoa koskevat ratkaisut. Esityksen valmisteluhistoria korostaa tämän eron merkitystä. Hallitusohjelmassa ensisijaisena keinona oli malli, jossa vaalipiirien rajat ja itsenäisyys olisivat säilyneet, mutta Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan välillä olisi muodostettu yhteinen laskennallinen vaalialue. Tästä mallista ei kuitenkaan saavutettu parlamentaarista yksimielisyyttä (HE-luonnos, s. 4). Nyt lausuttavana oleva esitys rajautuu perustuslain 25 §:n lukumääräisiin reunaehtoihin eikä sisällä ehdotuksia yksittäisten vaalipiirien yhdistämisestä, jakamisesta tai rajojen muuttamisesta.

Perustuslain muutos ei itsessään merkitsisi myöhempien vaalilain muutosten toteuttamista eikä määräisi yksittäisistä vaalipiiriratkaisuista. Mahdollinen vaalipiirijakoa koskeva muutos olisi arvioitava erikseen suhteessa vaalijärjestelmän peruseriaatteisiin: poliittiseen suhteellisuuteen, alueelliseen edustavuuteen, äänestäjien yhdenvertaisuuteen, ehdokkaiden yhdenvertaisuuteen toimintaedellytyksiin sekä hallinnollisten aluejakojen selkeyteen.

Esitysluonnoksen taustalla on tavoite puuttua korkeisiin piileviin äänikynnyksiin. Korkeat piilevät äänikynnykset voivat heikentää vaalien suhteellisuutta ja asettaa eri vaalipiireissä äänestävät kansalaiset tosiasiallisesti erilaiseen asemaan (vrt. perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus ja 14 §:n 1 momentin äänioikeus). Toisaalta vaalipiirien yhdistäminen kasvattaa vaalipiirien maantieteellistä kokoa, millä voi olla alueellista edustavuutta heikentäviä vaikutuksia erityisesti laajoilla ja harvaan asutuilla alueilla. Poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden välinen jännite konkretisoituisi vasta mahdollisissa vaalilain muutoksissa, joissa näiden tavoitteiden välinen tasapaino olisi arvioitava erikseen.

Mikäli perustuslain reunaehdot muutetaan ehdotetulla tavalla, mahdollisessa myöhemmässä vaalilain valmistelussa arvioitaviksi nousevat erityisesti seuraavat näkökohdat:

1. vaalipiiriin suhde maakuntajakoon ja maakunnallisiin kokonaisuuksiin;

2. vaalipiirien toiminnallinen ja alueellinen ymmärrettävyys;
3. vaalipiirien maantieteellinen laajuus ehdokkaiden vaalityön, kansalaisten osallistumisen ja alueellisen edunvalvonnan näkökulmasta;
4. vaikutukset Pohjois-Suomen asemaan ja alueelliseen edustavuuteen.

Esityksen arvioinnissa on huomioitava myös perustuslain suhteellisen pysyvyyden vaatimus. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain muutoshankkeisiin tulee suhtautua pidättyvästi eikä niihin tule ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella (mm. PeVM 5/2005 vp). Vaalijärjestelmää koskevia perustuslain muutoksia on lisäksi aiemmin kahdesti valmisteltu tuloksetta (HE 7/2010 vp ja HE 55/2014 vp), ja perustuslain 73 §:n mukainen menettely – lepäämään jättäminen vuoden 2027 eduskuntavaalien yli ja kahden kolmasosan määräenemmistö – edellyttää laajaa ja pitkäjänteistä yhteisymmärrystä. Näistä lähtökohdista muutosta voidaan arvioida myös sen suhteen, miten se kytkeytyy yksittäisiin vaaleihin tai puoluepoliittisiin asetelmiin ja miten alueellisen edustavuuden turvaaminen ilmenee esityksen perusteluissa sekä mahdollisen myöhemmän vaalilain valmistelun reunaehdoissa.

Kokonaisuutena esitysluonnoksessa on kyse vaalipiirijaon perustuslaillisten lukumääraisten reunaehtojen muuttamisesta. Ehdotus ei itsessään ratkaise yksittäisten vaalipiirien asemaa tai rajoja. Mahdolliset myöhemmät vaalipiirijakoa koskevat ratkaisut edellyttäisivät erillistä ja avointa valmistelua sekä niiden vaikutusten arviointia muun muassa poliittiseen suhteellisuuteen, alueelliseen edustavuuteen ja Pohjois-Suomen asemaan.