OIKEUSMINISTERIÖ **MUISTIO**
Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen 19.5.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle kuulemiseen pe 20.5.2016 klo 9:

EDUSKUNTAVAALIEN VAALIJÄRJESTELMÄN UUDISTAMINEN

Nykytilanne

Viime hallituskaudella säädettiin laki vaalilain muuttamisesta (271/2013), jossa yhdistettiin Kymin ja Etelä-Savon vaalipiirit Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi sekä Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan vaalipiirit Savo-Karjalan vaalipiiriksi. Uutta vaalipiirijakoa sovellettiin ensimmäisen kerran vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Uudistuksen tarkoituksena oli parantaa suhteellisuuden toteutumista kyseisten vaalipiirien osalta. Kun *ns. piilevät äänikynnykset* (äänimääräosuus, jolla vaalipiirin viimeinen paikka saatiin) sanotuissa neljässä vanhassa vaalipiirissä olivat vuoden 2011 eduskuntavaaleissa 6,1 – 13,1 %, olivat ne olivat ne vuoden 2015 eduskuntavaaleissa 5 % (Kaakkois-Suomen vp) ja 5,4 % (Savo-Karjalan vp).

Uusien vaalipiirien äänestysprosentin laskivat jonkin verran verrattuna edellisten vaalien neljän vaalipiirin äänestysprosentteihin (Kaakkois-Suomen vp 66 % [2011: 67,4 % ja 66,5 %] ja Savo-Karjalan vp 65,5 % [2011: 66,3 % ja 65,7 %]).

Viime hallituskaudella annettiin myös esitys laiksi perustuslain 25 §:n muuttamiseksi (HE 55/2014 vp.). Esityksen mukaan maassa olisi vähintään 9 ja enintään 12 vaalipiiriä (voimassa olevassa perustuslaissa haarukka on 12-18). Edellinen eduskunta hyväksyi esityksen jätettäväksi lepäämään seuraaviin valtiopäiviin. Nykyinen eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen 23.10.2015 (EK 14/2015 vp.). Samalla eduskunta hyväksyi seuraavanlaisen lausuman:

> Eduskunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.

Aiempia selvityksiä ja esityksiä

Eduskuntavaalien suhteellisuusongelma on tiedostettu ja sen ratkaisemista on pohdittu eri aikoina jo 1920-luvulta alkaen. Viimeisimpiä merkittäviä yrityksiä ovat olleet seuraavat:
-Vaalitoimikunta 2000 käsitteli vuonna 2001 viittä eri mallia (tasauspaikkamenetelmä, vaalialuemenetelmä, äänikynnysmenetelmä, St. Lagüesin menetelmä, vaalipiirijaon muuttaminen) pääsemättä yhteiseen näkemykseen;
-Kansanvalta 2007 –toimikunta pohti aihetta tekemättä ehdotusta;

-Vaalialuetoimikunta teki vuonna 2008 ehdotuksen yhden vaalialueen mallista, joka sittemmin jalostui hallituksen esitykseksi (HE 7/2010 vp.). Eduskunta kuitenkin hylkäsi esityksen syksyllä 2011. Suurimpana ongelmana mallissa pidettiin sen osittaista vaikeaselkoisuutta.

Vaihtoehtoja suhteellisuuden parantamiseksi

Vaihtoehto 1:

Säilytetään nykyinen menettely, jossa vaalien tulos lasketaan vaalipiirikohtaisesti ja jossa eduskunnan koostumus on vaalipiireistä valittavien edustajien summa. Tiedostetaan ja hyväksytän mahdollisuus, jossa puolue A voi saada koko maassa enemmän ääniä (= kannatusta) kuin puolue B, mutta vähemmän kansanedustajapaikkoja ja että sanottu voi koskea myös eniten ääniä saanutta puoluetta. Mahdollisuus tähän on sitä suurempi, mitä erikokoisempia vaalipiirit keskenään ovat ja päinvastoin. Puolueiden valtakunnallisilla äänimäärillä on lähinnä tilastollista merkitystä.

Vaihtoehto 1.1:
Pohditaan vaalipiirien lukumäärää ja kokoa perustuslain 25 §:n rajoissa (= vähintään 12 ja enintään 18 vaalipiiriä). Koska vaalipiirejä on nykyisin 12, tämä tarkoittaisi käytännössä, että jos vaalipiirejä haluttaisiin esimerkiksi yhdistää, vähintään yksi vaalipiiri olisi silloin jaettava kahdeksi. Tavoitteena tulisi olla mahdollisimman tasakokoiset vaalipiirit, jolloin piilevät äänikynnykset vaihtelisivat eri vaalipiireissä mahdollisimman vähän.

Vaihtoehto 1.2:
Pohditaan, mitä muita laskentamenetelmiä kuin nykyistä d'Hondtin menetelmää voitaisiin käyttää. Muita menetelmiä voisivat olla esimerkiksi muut lukusarjamenetelmät, esim. St. Lagües tai kvoottimenetelmät, esim. Hare-Niemeyer.

Vaihtoento 1.3:
Pohditaan sekä vaalipiirien lukumäärän/koon että laskentamenetelmän muuttamista.

Vaihtoehto 2:

Palataan vuonna 2011 kertaalleen hylättyyn malliin, jossa puolueiden koko maassa saamat äänimäärät ratkaisevat niiden paikkamäärät ja sitä kautta eduskunnan koostumuksen. Vaalien tulosta laskettaessa koko maa olisi yhtenä vaalipiirinä. Muutoin nykyiset vaalipiirit (jotka tässä järjestelmässä voisivat olla minkä kokoisia tahansa) säilyisivät ehdokasasettelun ja äänestämisen yksikköinä kuten tähänkin asti ja kaikki kansanedustajat tulisivat valituiksi vaalipiireistä. Menetelmään on mahdollista ja suotavaa liittää valtakunnallinen äänikynnys poliittisen pirstoutumisen ehkäisemiseksi. Äänikynnys olisi kuitenkin koko maassa sama, jolloin myös jokaisen äänestäjän äänellä olisi yhtäläinen painoarvo.

Tämän vaihtoehdon kriittinen piste on se tekninen menetelmä, jolla puolueen valtakunnallisesti saamat paikat jaetaan vaalipiireihin. Hallituksen esityksessä (HE 7/2010

vp) menetelmäksi oli valittu ns. Hare-Niemeyerin kvoottien koonti –menettely, josta PeV lausui mietinnössään (PeVM 11/2011 vp.) mm. seuraavaa:

> Ehdotettu tuloslaskentajärjestelmä on nykyistä järjestelmää huomattavasti monimutkaisempi ja vaikeaselkoisempi. Erityisesti puolueiden ja muiden ryhmittymien saamien edustajanpaikkojen jakaminen vaalipiireihin on monimutkainen ja vaikeasti ymmärrettävä. Vaikeaselkoisuus on äänestäjien näkökulmasta epäkohta, joka voi heikentää järjestelmän legitimiteettiä. Lisäksi laskentamalli voi hidastaa vaalituloksen valmistumista[1]. Muutosten vaikutusten arvioinnissa ovat huomionarvoisia kuitenkin myös ne seikat, jotka eivät muutu: nykyiset vaalipiirit säilyvät ja niistä valittavien ehdokkaiden lukumäärä määräytyy ja ehdokkaat asetetaan kuten aikaisemmin sekä äänestäjät äänestävät edelleen oman vaalipiirinsä ehdokkaita. Äänestäjien ja ehdokkaiden eduskuntavaalien käytännön toimiin uusi järjestelmä ei tuo muutoksia.

Valtakunnalliseen äänimäärään perustuvien paikkojen jakamisessa vaalipiireihin käytettäviä menetelmiä on kuitenkin muitakin. Allekirjoittaneen mielestä edelleen paras menettely on ns. Balinski-Pukelheimin malli, jota vaalialuetoimikuntakin käsitteli vuoden 2008 mietinnössään ja jota käytetään ainakin Sveitsissä. Vuonna 2015 pohdin oikeusblogissa myös Hare-Niemeyerin menetelmän käyttöä (http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/blogi/Yk2ggLX1z.html.stx). Lisäksi ovat viime vuosina jotkut yksittäiset kansalaiset kehitelleet omia vaihtoehtojaan.

Valtakunnalliseen laskentaan perustuvan mallin käyttöönotto äänikynnyksineen edellyttänee perustuslain 25 §:n muuttamista.

Vaihtoehto 3:

Vaalitoimikunta 2000 käsitteli mietinnössään vuonna 2001 sellaista tasauspaikkajärjestelmää, jossa 189 edustajaa valitaan nykyiseen tapaan (d'Hondtin menetelmää käyttäen) vaalipiireittäin, mutta niiden lisäksi on 10 ns. tasauspaikkaa, jotka jaetaan puolueille (myös d'Hondtin menetelmää käyttäen) niiden koko maassa saamien äänien perusteella. Saadakseen tasauspaikkoja puolueen tulee ylittää 3 %:n valtakunnallinen äänikynnys. Tätä mallia voitaneen pitää jonkinlaisena vaihtoehtojen 1 ja 2 välimuotona. Myös tämän mallin käyttöönotto edellyttänee perustuslain 25 §:n muuttamista.

Valmistelusta

Eduskunnan ponnen mukainen valmistelu on tarkoitus toteuttaa parlamentaarisessa työryhmässä, jonka jäsenet olisivat eduskuntapuolueiden nimeämiä. Eduskunnan suurimman puolueen edustaja toimisi puheenjohtajana. Aikaisempien työryhmien tapaan työryhmän sihteerinä toimisi yksi tai kaksi OM:n virkamiestä. Työryhmään voitaisiin nimetä myös asiantuntijoita, esimerkiksi politiikan tutkijoita ja muita asiasta hyvin perillä olevia henkilöitä.

[1] PeV:n näkemys vaalituloksen valmistumisen hidastumisesta, joka ei perustunut ainakaan oikeusministeriön antamiin tietoihin, oli väärä: laskenta ei olisi käytännössä hidastunut lainkaan.

Lopuksi

Eduskuntavaalien suhteellisuuden toteutumistilanteen konkretisoimiseksi liitän tähän loppuun - esimerkinomaisesti - taulukon, jossa esitetään vuoden 2015 eduskuntavaalien tulos, jos käytössä olisi ollut
-nykyisen vaalipiirijaon mukainen vaalipiireittäinen laskenta, mutta d'Hondtin menetelmän sijasta olisi käytetty Hare-Niemeyerin menetelmää[2] (sarake C); ja
-valtakunnallinen laskenta (koko maa yhtenä vaalipiirinä), jossa olisi käytetty Hare-Niemeyerin menetelmää (sarake E).

Puolue	A. Ääniosuus 2015 (%)	B. Tulos 2015	**C. Tulos Hare-Niemeyer, kussakin vaalipiirissä erikseen**	D. Vertailu B-C	**E. Tulos Hare-Niemeyer, koko maa yhtenä vaalipiirinä**	F. Vertailu B-E	G. Vertailu C-E
KESK	21,1	49	**43**	-6	**43**	-6	0
KOK	18,2	37	**37**	0	**37**	0	0
PS	17,7	38	**36**	-2	**36**	-2	0
SDP	16,5	34	**35**	+1	**34**	0	+1
VIHR	8,5	15	**16**	+1	**17**	+2	-1
VAS	7,1	12	**16**	+4	**15**	+3	+1
RKP	4,9	9	**10**	+1	**10**	+1	0
KD	3,5	5	**6**	+1	**7**	+2	-1
Yhteensä		199	**199**		**199**		

[2] Hare-Niemeyerin menetelmä antaa yleensä kaikkein suhteellisemman tuloksen. Se on jo käytössä Suomen vaalijärjestelmässä: sen mukaan jaetaan kansanedustajanpaikat vaalipiirien kesken ennen vaaleja (VaaliL 6 §).