Ålands landskapsregering

Päivämäärä Dnro
19.4.2018 ÅLR 2018/2485

Perustuslakivaliokun
ta 00102
EDUSKUNTA

Yhteyshenkilö
Anna-Lena Sjöberg

Asia
E 96/2017 VP VALTIONEUVOSTON SELVITYS: EU: N KEHITTÄMINEN; INSTITUTIONAALISET KYSYMYKSET

EU:n valtionpäämiehet ja pääministerit tapasivat epävirallisessa kokouksessa Brysselissä 23. helmikuuta. Asialistalla olivat institutionaaliset kysymykset, mm. Euroopan parlamentin kokoonpano vuoden 2019 vaalien jälkeen. Tämän johdosta valtioneuvosto on lähettänyt E-kirjelmän eduskunnalle, E 96/2017 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kutsunut maakunnan hallituksen kuultavaksi asiantuntijana sekä pyytänyt maakunnan hallitusta jättämään kirjallisen lausunnon E-kirjelmästä.

Eurooppa-neuvoston vuodelta 2013 olevan päätöksen mukaan Euroopan parlamentin kokoonpano tulee tarkistaa ennen kuin vaalikausi 2019–2024 alkaa. Parlamentilla on aloiteoikeus. Päätös vaatii Eurooppa-neuvoston yksimielisyyttä ja parlamentin hyväksynnän. Päätös pitää tehdä riippumatta Ison-Britannian eroamisesta EU:sta, koska voimassa oleva päätös on voimassa vain vaalikauden 2014 - 2019. Tärkein periaatteellinen kysymys liittyy kuitenkin Iso-Britannian parlamenttipaikkoihin. Parlamentin ehdotus Eurooppa-neuvostolle hyväksyttiin 7. helmikuuta 2018. Parlamentti ehdottaa, että brittien 27 edustajanpaikkaa jaetaan uudelleen sen takaamiseksi, että mitkään jäsenmaat eivät menetä paikkojaan yllä mainitussa prosessissa. Ehdotettu jako merkitsee, että Euroopan parlamentti pienenee 705 kansanedustajaan, yksikään maa ei kuitenkaan menetä edustajanpaikkojaan. Ehdotuksen mukaan Suomi saa ylimääräisen edustajanpaikan, toisin sanoen 14 paikkaa nykyisten 13:n sijasta.

E-kirjelmässään eduskunnalle valtioneuvosto esittää, että Suomi ei tue ehdotusta Ison-Britannian parlamenttipaikkojen tai osan niistä uudelleenjaosta muille jäsenvaltioille. Valtioneuvosto perustelee tätä sillä, että säästöt ovat tarpeellisia.

Tämän johdosta Ahvenanmaan maakunnan hallitus haluaa esittää seuraavaa.

<u>Ahvenanmaan kansainvälinen erityisasema ja itsehallinto</u>

Ahvenanmaalla on itsehallintolain nojalla pitkälle kehitetty itsehallinto. Itsehallinto merkitsee, että lainsäädäntövalta ja hallintotoimivalta on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välillä perustuslain ja itsehallintolain mukaan. Ahvenanmaan itsehallintolain (ÅFS 1991/71) 3 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa Ahvenanmaan väestöä. Ahvenanmaan perustuslaillinen asema on itsehallintolain kautta merkittävästi vahvempi kuin muiden lakiasäätävien alueiden asema Euroopassa. Itsehallintolaki voidaan

muuttaa vain samalla tavalla kuin perustuslakia, eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävien päätösten kautta. Suomella ei ole mahdollisuutta toteuttaa lainsäädännöllisiä muutoksia itsehallinnon toimivalta-alueilla.

Kun Ahvenanmaa yhdessä muun Suomen kanssa hyväksyi liittymisen EU:hun, siirrettiin myös merkittävä osa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa unioniin. Suomen kansalle on hyvitetty tämä toimivallansiirto kuten muillekin jäsenmaille, antamalla pysyvä edustus unionin päättävissä elimissä. Ahvenanmaan väestö ei kuitenkaan ole saanut hyvitystä toimivallansiirrosta vastaavalla tavalla.

Itsehallintolain poliittisen vallan jako Suomen ja Ahvenanmaan välillä johtaa siihen, että eduskunta ja hallitus eivät voi edustaa Ahvenanmaan väestöä itsehallintoon kuuluvissa kysymyksissä. Ahvenanmaalla on sitä paitsi omia, muusta Suomesta erillisiä poliittisia järjestöjä. Muun Suomen puolueiden ja niiden edustajien, jotka valitaan tämän puoluelaitoksen kautta, ei voida katsoa edustavan Ahvenanmaan kansaa. Ahvenanmaan väestö on siten itsehallinnon toimivalta-alueelta Euroopan tasolle siirretyissä kysymyksissä ilman varsinaista edustustoa. Valtakunnallisilla puolueilla ei ole demokraattista ankkurointia maakuntaan eikä niillä siten ole mitään syytä laatia erityistä Ahvenanmaan asioista käsittelevää politiikkaa. Kysymys Ahvenanmaan edustustosta Euroopan parlamentissa on toisin sanoen pohjimmiltaan demokratiakysymys.

Ahvenanmaan lainsäädäntövallan alueilla Ahvenanmaalla on samat velvollisuudet kuin jäsenvaltiolla. Ahvenanmaan asema itsehallinnollisena alueena on perusta erityiselle pöytäkirjalle Ahvenanmaasta, joka liitettiin Suomen sopimukseen EU:hun liittymisestä. Pöytäkirjassa tunnustetaan nimenomaisesti Ahvenanmaan erityisasema kansainvälisenoikeuden mukaan perustana niille poikkeuksille, joita pöytäkirja sääntelee. Ahvenanmaa on Euroopan ainoa itsehallinnollinen, demilitarisoitu ja neutralisoitu alue kansainvälisen oikeuden mukaan.

Ahvenanmaan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun ei vertaudu siihen tosiasiaan, että Ahvenanmaa samoin kuin Suomi on luovuttanut isoja osia omaa itsenäistä päätäntävaltaansa omissa asioissaan unionille. Ainoastaan oman edustuston kautta Ahvenanmaalla on tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia omista eduistaan.

Euroopan unioniin liittyminen

Suomi ei ole antanut itsehallinnolliselle Ahvenanmaalle yhtäkään sen edustajanpaikoista Euroopan parlamentissa. Kun Suomen edustajien vaalia säänneltiin, päätettiin, että koko maa muodostaisi ainoastaan yhden vaalipiirin. Hallituksen esityksessä (HE 351/1994 vp) korostettiin kuitenkin, että Ahvenanmaalla on erityisasema, joka pohjautuu (silloin voimassa olleeseen) hallitusmuotoon ja jolla on myös kansainvälisen oikeuden takuut. Jotta myös Ahvenanmaalle hyvitettäisiin lainsäädäntövallan menetys EU:lle, katsottiin aiheelliseksi, että aloitetaan heti neuvottelut unionin kanssa siitä, että Suomi saisi ylimääräisen paikan Euroopan parlamentissa. Silloinen hallitus selvitti asiaa siten, että Ahvenanmaan edustusto on perustuslaillisesti oikeutettu.

Euroopan unioniin liittymisestä lähtien itsehallintoviranomaiset ovat esittäneet vaatimuksia siitä, että Ahvenanmaa saisi oman edustuston Euroopan parlamenttiin. Ahvenanmaa on useaan otteeseen toistanut tämän vaatimuksen niissä yhteyksissä, kun Ahvenanmaan maakuntapäivät käsitteli Amsterdamin sopimusta, Nizzan sopimusta, perustuslaillista sopimusta sekä Lissabonin sopimusta.

Ahvenanmaan maakuntapäivien
lainsäädäntöaloitteet 2006

Ahvenanmaan maakuntapäivät teki vuonna 2006 lainsäädäntöaloitteen Ahvenanmaan itsehallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan vaalilain muuttamisesta. Aloitteessa ehdotettiin, että Ahvenanmaan maakunta muodostaisi oman vaalipiirin Euroopan parlamenttivaaleissa.

Aloitteen käsittelyssä eduskunnassa perustuslakivaliokunta totesi (PeVM 13/2006 vp), että aloite on täysin ymmärrettävä ottaen huomioon Ahvenanmaan erityisasema. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että ehdotus sopii huonosti yhteen suhteellisen vaalitavan vaatimuksen suhteen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa. Valiokunta huomautti, että silloisten lukujen mukaan (silloin 14 edustajaa, nyt 13 edustajaa) Ahvenanmaan oma edustusto olisi 1 edustaja 27 000:ta asukasta kohti, kun taas muualla maassa oli 1 edustaja 408 000:ta asukasta kohti. Valiokunta katsoi, että jatkettava keskustelu eurooppalaisella tasolla maakunnan myötävaikutuksesta Euroopan parlamentissa on kuitenkin tärkeää (PeVL 1/2004 vp), ja että se on perusteltua myös Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman ainutlaatuisuuden vuoksi Euroopassa. Eduskunta hylkäsi lakiehdotuksen 13.2.2007.

Hallituksen toimenpiteet vuonna 2007

Eurooppa-neuvostossa kesäkuussa 2007 ja epävirallisessa huippukokouksessa Lissabonissa 2007 Suomi nosti esiin kysymyksen Ahvenanmaan omasta edustajasta Euroopan parlamenttiin, sillä 16 ylimääräistä paikkaa jaettiin uudelleen toimikaudelle 2009–2014. Suomi pyrki sen jälkeen vaikuttamaan Euroopan parlamenttiin, kun parlamentti valmisteli mietintöä parlamentin paikkajaosta, niin, että Suomi saisi yhden lisäpaikan perusteluinaan Ahvenanmaan itsehallinnon merkitsemä erityisasema ja alenevan suhteellisuuden periaate. Myös osa suomalaisista parlamenttiedustajista ehdotti muutosta perustuslakikysymysten valiokunnan (AFCO) ehdotukseen siten, että Suomi voisi saada yhden lisäpaikan.

Valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 2009 Ahvenanmaan
myötävaikuttamisesta ja vaikutusvallasta EU-asioissa

Seuraustoimenpiteenä Lissabonin sopimuksen ratifioinnista valtioneuvosto teki periaatepäätöksen 23.4.2009, joka on voimassa toistaiseksi, Ahvenanmaan myötävaikuttamisesta ja vaikutusvallasta EU-asioissa. Valtioneuvosto ja maakunnan hallitus olivat päässeet poliittiseen sopimukseen periaatepäätöksen sisällöstä päivää ennen kuin tasavallan presidentti 12.9.2008 ratifioi Lissabonin sopimuksen, jonka kautta Euroopan parlamentin merkitys ja rooli EU:n päätöksenteossa on kasvanut.
Periaatepäätöksessä määrätään, että *”On tarve hyvittää maakuntaa EU-jäsenyyden myötä unionin toimivaltaan siirtyneestä toimivallasta. Hallitus myötävaikuttaa pyrkimyksiin kehittää maakunnan vaikutusvaltaa Euroopan parlamentin työskentelyssä ja tulee yhteisötasolla käytävissä tulevissa neuvotteluissa parlamenttipaikkojen jaosta korostamaan Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa.”*

Lissabonin sopimuksen hyväksyminen Ahvenanmaan osalta vuonna 2009

Kysymystä Ahvenanmaan omasta paikasta Euroopan parlamentissa käsiteltiin taas syksyllä 2009, kun maakuntapäivät käsitteli tasavallan presidentin esitystä 11.4.2008, jossa oli suostumuspyyntö lakiin Lissabonin sopimuksen voimaantulosta.

Pääministeri Vanhanen totesi 28.10.2009 päivätyssä kirjeessä Ahvenanmaan maakuntapäivien esittämään tiedusteluun, että valtioneuvostolla ei ollut suunnitelmissa jakaa maata esim. sellaisiin vaalipiireihin, jotka antaisivat Ahvenanmaalle oman edustajan Euroopan parlamenttiin ja että valtioneuvosto ei tällä hetkellä voi taata, että maakunta saa erillisen edustuston Euroopan parlamenttiin eikä antaa aikataulua siitä, kuinka Ahvenanmaan parlamenttipaikka Euroopan parlamentissa voidaan toteuttaa. Kirjeessä viitataan myös valtioneuvoston aikeisiin periaatepäätöksen mukaan myötävaikuttaa maakunnan vaikutusvallan kehittämiseen Euroopan parlamentin työssä ja siihen, että tulevissa neuvotteluissa yhteisötasolla parlamenttipaikkojen jaosta valtioneuvosto jatkaa Ahvenanmaan kansainvälisen erityisaseman ja itsehallinnollisen aseman puolustamista. Viimeksi mainittu toistettiin niin ikään muistiossa, jota EU-ministerivaliokunta käsitteli 27. marraskuuta 2009 maaneuvos Erikssonin läsnä ollessa.

Silloinen maaneuvos Eriksson otti esiin kysymyksen Ahvenanmaan paikasta Euroopan parlamentissa niin silloisen pääministeri Vanhasen kuin silloisen Eurooppa- ja Ahvenanmaa-ministeri Thorsin kanssa kokouksissa huhtikuussa 2010. Näissä kokouksissa toistettiin valtioneuvoston aikaisempi kanta.

Hallituksen E-kirje eduskunnalle vuonna 2012 koskien Duffin raporttia

EU-ministerivaliokunta käsitteli 9.3.2012 E-kirjeen, E 21/2012 vp, eduskunnan perustuslakivaliokunnalle koskien parlamentin edustajan Andrew Duffin 26.1.2012 mietintöluonnosta ehdotukseksi Euroopan parlamentin vaalisäädöksen muuttamiseksi.

E-kirjeessä viitataan yllä mainittuun periaatepäätökseen. Valtioneuvoston kannassa Duffin mietintöluonnoksen ehdotuksessa 4 (E-kirje s. 6 (sv)/ s.5 (fi) mainitaan, että ”*Viitaten valtioneuvoston periaatepäätökseen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin vuodelta 2009 valtioneuvosto tulee edelleen EU-tasolla käytävissä Euroopan parlamentin paikkajakoa koskevissa neuvotteluissa korostamaan Ahvenanmaan maakunnan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa*”.

Duffin raportin käsittelyä ei koskaan viety äänestykseen Euroopan parlamentin täysistuntoon, sillä parlamentin suurin ryhmä (EPP) vastusti sitä.

Oikeusministeriön kirje maakunnan hallitukselle vuonna 2013

Ahvenanmaan maakunnan hallitus lähetti 5.12.2012 kirjeen oikeusministeriölle, jossa hallitusta kehotetaan ryhtymään toimenpiteisiin vaalilain muuttamiseksi siten, että Ahvenanmaa muun maan ohella muodostaa oman vaalipiirin vuoden 2014 Euroopan parlamenttivaaleissa. Kysymys vaalilain muutoksesta siten kuin se käy ilmi maakunnan hallituksen kirjeestä oli 13.3.2013 keskustelun aiheena hallituksen iltakoulussa, johon Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustaja osallistui.

Maakunnan hallituksen kirjeen johdosta oikeusministeriö toteaa vastauksessaan maakunnan hallitukselle 26.3.2013, että hallitus aikoo valtioneuvoston vuodelta 2009 olevan periaatepäätöksen mukaisesti myötävaikuttaa siihen, että maakunnan vaikutusvaltaa Euroopan parlamentin työssä kehitetään. Hallitus jatkaa tulevissa unionitason neuvotteluissa koskien parlamenttipaikkojen jakoa Ahvenanmaan kansainvälisen erityisaseman ja itsehallinnollisen aseman puolustamista. Oikeusministeriö kirjoittaa sitä vastoin, että edelleenkään ei ole edellytyksiä vaalilain muuttamiseksi niin, että Ahvenanmaasta tulisi oma vaalipiirinsä Euroopan parlamenttivaaleihin.

Ahvenanmaan komitea 2013, loppumietintö 33/2017: Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen

Valtioneuvosto asetti 19. syyskuuta 2013 parlamentaarisen komitean tehtävänään laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistamiseksi. Komiteaan kuului edustajia kaikista eduskuntaryhmistä ja Ahvenanmaan maakuntapäivillä edustettuina olevista poliittisista ryhmistä. Komitean puheenjohtajana toimi presidentti Tarja Halonen. Komitean toimeksiantoon kuului mm. selvittää ehdotusta Ahvenanmaan omasta paikasta Euroopan parlamentissa.

Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnössä 33/2017 ”Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen” komitea esittää luvussa *4.3.3 Ehdotus Ahvenanmaan oman edustajan saamiseksi Euroopan parlamenttiin,* että *”On tärkeää jatkossakin turvata Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuudet EU-asioihin ja pitää kiinni niistä annetuista lupauksista, joiden mukaan unionitasolla parlamenttipaikkojen jaosta käytävissä tulevissa neuvotteluissa on tarkoitus korostaa Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa”.*

Valtioneuvoston E-kirjelmä eduskunnalle E96/2017 vp

Suomen hallitus selvitti jo vuonna 1994, että Ahvenanmaan edustusto Euroopan parlamentissa on perustuslaillisesti oikeutettu. Tämä on toistettu useaan kertaan mm. vuonna 2007, kun silloinen pääministeri Matti Vanhanen huippukokouksessa 21–22. kesäkuuta nosti esiin Ahvenanmaan erityisaseman. Sama hallitus teki myös periaatepäätöksen, joka on voimassa toistaiseksi koskien kompensaatiotarvetta itsehallinnolliselle Ahvenanmaalle siitä toimivallasta, joka EU-jäsenyyden myötä on siirretty unionin toimivalta-alueelle. Valtioneuvosto on viitannut tähän periaatepäätökseen sittemmin monesti. Vaikka edustajanpaikkajako Euroopan parlamentissa on ollut EU:n asialistalla monta kertaa siitä asti, Suomi ei ole voinut lunastaa lupauksiaan. **Nyt kun esillä on ehdotus Euroopan parlamentista, jossa Suomelle jaetaan ylimääräinen edustajanpaikka, maakunnan hallitus katsoo, että olisi merkille pantavaa, jos valtioneuvosto ei tue mainittua ehdotusta. Tukemalla ehdotusta ja jakamalla Ahvenanmaalle ylimääräisen edustajanpaikan, valtioneuvosto toteuttaisi selkeän sitoumuksensa.**

Myös professori ja akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg, joka jätti lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle koskien E-kirjelmää 12.12.2017, tukee maakunnan hallituksen käsitystä hänen kirjoittaessaan lausunnossaan (vapaasti käännetty), että *tässä yhteydessä pitää huomioida, että hallituksen periaatepäätös sisältää hyvin selkeän sitoumuksen parantaa Ahvenanmaan mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n päätöksentekoon mm. tilanteissa, joissa paikkoja jaetaan uudelleen*.

Kun EU:n komissiolla on selkeä kunnianhimo tarkastella unionin laajentumista Länsi-Balkanille, on nyt luultavasti viimeinen kerta, kun Suomen kaltainen keskisuuri maa hyötyy edustajanpaikkajaosta. Selvää on siis, että **nykypäivän neuvottelut koskien edustajanpaikkajakoa ovat hallituksen paras mahdollisuus vastata sitoumuksiinsa Ahvenanmaan väestöä kohtaan.**

Belgian saksankielinen vähemmistö muodostaa vähemmän kuin 0,7 prosenttia maan väestöstä, mutta sille taataan edustusto Euroopan parlamentissa oman vaalipiirinsä kautta. Ahvenanmaan väestö muodostaa nykyään enemmän kuin 0,5 prosenttia Suomen väestöstä. Niistä viidestä jäsenmaasta, joilla tänä päivänä on 21 edustajanpaikkaa kullakin, Belgialla on suurin väestö, ja se on maista se, jolla on korkein väestönkasvu. Tämä ei ole estänyt maata takaamasta omaa edustustoa Euroopan parlamentissa kansalliselle vähemmistölle, jolla on lainsäädännöllinen toimivalta. Vuosien aikana annettujen poliittisten sitoumusten toteuttamiseksi täytyy Suomessa tehdä samanlainen poliittinen päätös vaalipiirijaosta, jotta Ahvenanmaan väestölle taataan

demokraattiset oikeudet edustustoon. Takaamalla Ahvenanmaalle edustuston Euroopan parlamenttiin Suomi osoittaisi, miten merkityksellisiä hyvät suhteet ovat oman alueen sisällä oleviin lakiasäätäviin alueisiin. Suomella on tunnetusti hyvät taidot ja kokemukset rauhanvälityksestä. Erinomainen tapa kunnioittaa tätä perintöä olisi täyttää omat lupaukset Ahvenanmaan väestöä kohtaan.

On kohtuutonta, että Ahvenanmaa, jolle kansainvälisten sopimusten kautta ja perustuslaintasolla taataan oikeus itsenäisesti päättää sisäisistä asioistaan, on samoja aihealueita koskevissa EU-asioissa ilman suoraa vaikuttamiskanavaa. **Lissabonin sopimuksen jälkeen Euroopan parlamentti osallistuu lainsäätämisprosessiin samanlaisin edellytyksin kuin neuvosto, paitsi tietyillä politiikan alueilla, kuten ulkopolitiikka ja verotus. Ahvenanmaan kannan huomioiminen Suomen kantojen kansallisessa valmistelussa neuvostossa vaikuttaa siis vain toisessa kahdesta lakiasäätävästä instituutiosta. Jotta Ahvenanmaan kansaa edustettaisiin perusteellisesti ja samoin perustein kuin Suomen kansaa, täytyy sitä edustaa myös Euroopan parlamentissa.**

Maaneuvos Katrin Sjögren

Ministeri Nina Fellman

TIEDOKSI:

Valtioneuvoston EU-sihteeristö PL 23
00023 VALTIONEUVOSTO

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Ahvenanmaan asioiden ministeri Anne Berner
Liikenne- ja viestintäministeriö PL 31
00023 VALTIONEUVOSTO

Europarlamentaarikko Nils Torvaldsanton.nilsson@europarl.europa.eu

Kansanedustaja Mats Löfström

Ahvenanmaan maakuntapäivät
Itsehallintopoliittinen lautakunta

Maakunnan hallituksen erityisneuvonantaja Brysselissä