Janne Salminen 23.4.2018
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset (E 96/2017 vp), perusmuistio 13.3.2018

1. Valtioneuvoston 13.3.2018 päivätty muistio, joka liittyy valtioneuvoston kirjelmään E 96/2017 vp Euroopan unionin kehittämisestä ja institutionaalisista kysymyksistä, koskee Euroopan parlamentin kokoonpanoa. Euroopan parlamentti hyväksyi 7.2.2018 ehdotuksen Eurooppa-neuvoston päätökseksi parlamentin kokoonpanosta vaalikaudeksi 2019–2024 ja esitti, että 27 Ison-Britannian 73 paikasta jaettaisiin siten, että lisäpaikkoja saisivat Ranska (5), Espanja (5), Italia (3), Alankomaat (3), Irlanti (2), Puola (1), Romania (1), Ruotsi (1), Itävalta (1), Tanska (1), Suomi (1), Slovakia (1), Kroatia (1) ja Viro (1). Parlamentin koko pienenisi nykyisestä 751:stä 705:een. Päätös on tehtävä Britannian EU-erosta huolimatta. EU-maiden valtion- tai hallitusten päämiehet ovat keskustelleet aiheesta kokouksessa 23.2.2018. Johtopäätös keskustelusta on ollut, että päämiehet ”kannattivat laajalti periaatetta, jonka mukaan vähemmän jäsenvaltioita tarkoittaa vähemmän Euroopan parlamentin paikkoja, jolloin meppien määrää vähenisi 751:stä 705:een”. Yhteisymmärrys parlamentin kokoonpanosta on tarkoitus vahvistaa lähiviikkoina. Eurooppa-neuvosto tarvitsee Euroopan parlamentin hyväksynnän päätökselle. Parlamentin on tarkoitus hyväksyä Eurooppa-neuvoston päätösluonnos täysistunnossaan kesäkuussa.

2. Valtioneuvoston mukaan Suomi voi tässä neuvottelutilanteessa hyväksyä parlamentin ehdotuksen mukaisen paikkajaon kaudelle 2019–2024. Yhteisymmärrys ei muistion mukaan vastaa Suomen aiempia tavoitteita.

3. Kun Suomi olisi tämän päätöksen mukaan saamassa yhden paikan lisää Euroopan parlamentissa, keskusteluun näyttää nousevan Ahvenanmaan maakunnan aikaisempi näkemys siitä, kuinka sillä tulisi olla oma edustaja Euroopan parlamentissa.

4. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 14 artikla mukaan

> 1. Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Se huolehtii poliittisesta valvonnasta ja antaa neuvoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Se valitsee komission puheenjohtajan.
> 2. Euroopan parlamentti koostuu unionin kansalaisten edustajista. Edustajien määrä on puhemiehen lisäksi enintään 750. Kansalaisten edustus on alenevasti

> suhteellinen siten, että vähimmäismäärä on kuusi jäsentä jäsenvaltiota kohden. Jäsenvaltio voi saada enintään 96 paikkaa.
> Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla määritellään Euroopan parlamentin kokoonpano ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja periaatteita noudattaen.
> 3. Euroopan parlamentin jäsenet valitaan yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi.
> 4. Euroopan parlamentti valitsee jäsentensä keskuudesta puhemiehen ja puhemiehistön

5. Euroopan parlamentin edustajien valinta tulee siten perussopimuksen mukaan toteuttaa yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla. Samalla Euroopan unionin perustana olevat sopimukset eivät määrää, miten kunkin jäsenvaltion sisällä edustajapaikat määräytyvät.

6. Suomen perustuslain 14 §:ssä, joka koskee vaali- ja osallistumisoikeuksia, säädetään Euroopan parlamentin vaalien osalta 2 momentissa, että ”[j]okaisella Suomen kansalaisella ja maassa asuvalla muulla Euroopan unionin kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa sen mukaan kuin lailla säädetään.” (4.11.2011/1112) Muutoin kyseisten vaalien toimittamista koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä ei ole.

7. Eduskuntavaalien toimittamista koskevan 25.1 §:n mukaan ”[k]ansanedustajat valitaan välittömillä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus.” Saman lainkohdan 2 momentin mukaan ”[e]duskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.”

Kyseisen lainkohdan esitöissä viitataan vahvasti suhteellisuuteen, ja eduskuntavaalien toimittamisessa lähtökohtana on sellainen vaalipiirijako, joka täyttää kokonaisuudessaan vaalien suhteellisuuden vaatimuksen. Eduskuntavaaleissa vaalipiirijaon ”tulee turvata poliittisen suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden toteutuminen”. (HE 1/1998 vp) Mahdollisuus poiketa suhteellisesta vaalitavasta on tässä kohdin säädetty koskemaan Ahvenanmaata. Kansanedustajia valitaan kaikkiaan kaksisataa, ja Ahvenanmaa muodostaa vaalipiirin yhden kansanedustajan valitsemista varten.

Kyseinen säännös ilmaisee suhteellisuutta keskeisenä demokratiaan liittyvänä ulottuvuutena. Kiistatta kokonaisuus liittyy myös yhtäläiseen äänioikeuteen. Perustuslainsäätäjän hyväksymää poikkeamaa suhteellisuudesta voidaan mittaluokkansa osalta käyttää apuneuvona harkittaessa suhteellisuutta muissa yhteyksissä.

8. Perustuslakivaliokunta on 2000-luvulla ottanut kantaa Ahvenanmaan maakunnan asemaan mahdollisena omana vaalipiirinään Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä kahteen otteeseen, mietinnössä PeVM 13/2006 vp ja lausunnossa PeVL 6/2007 vp.

PeVM 13/2006 vp on annettu nimenomaisesti sen johdosta, että oli ehdotettu Euroopan parlamentin vaaleissa maan jakamista kahteen vaalipiiriin, ”jolloin Ahvenanmaa muodostaisi yhden vaalipiirin ja muu maa toisen vaalipiirin”. Tuolloin on katsottu, että yhtäältä, että aloite on ollut Ahvenanmaan erityisaseman kannalta ymmärrettävä.

Toisaalta kuitenkin ehdotuksen katsottiin sopivan huonosti yhteen suhteellisen vaalitavan vaatimuksen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa. Ja vaikka poikkeamaa suhteellisesta vaalitavasta voitiin johonkin rajaan perustella Ahvenanmaan erityisasemalla, katsottiin, että kysymystä ”Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa ei ole ratkaistavissa kansainvälisoikeudellisten periaatteiden tai perustuslain säännösten perusteella, vaan kysymys on viimekädessä poliittisesta ratkaisusta”.

Myöhemmin lausunnossa PeVL 6/2007 vp perustuslakivaliokunta totesi, että sellainen pyrkimys, jossa Suomi saisi yhden lisäpaikan enemmän siihen nähden, mikä muilla vastaavan kokoisilla valtioilla on, on yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan kannan kanssa, joka alleviivaa Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tavoite ”saada Suomelle Ahvenanmaan erityisasemaan perustuva lisäpaikka, jolloin Suomella olisi yksi paikka enemmän kuin muilla samankokoisina pidettävillä jäsenvaltioilla”, olisi omiaan ”vähentämään niitä ongelmia, jotka suhteellisen vaalitavan vaatimus ja yhtäläisen äänioikeuden periaate asettavat sille, että Ahvenanmaan maakunnasta muodostettaisiin vaalipiiri yhden Euroopan parlamentin edustajan valitsemista varten.” Jos kuitenkin muutkin jäsenvaltiot samassa kokoluokassa saavat lisäpaikkoja samassa suhteessa, arvio ei poikkea PeVM 13/2006 vp esitetystä.

9. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 13/2006 vp Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta asemasta ja lainsäädäntövallasta sekä sen jakautumisesta valtakunnan ja maakunnan kesken todettu on edelleen täysin relevanttia. Kansainvälisoikeudelliset argumentit eivät kuitenkaan ratkaise kysymystä.

Perustuslaki lähtee siitä, että vaaleissa tulisi toteuttaa suhteellista vaalitapaa ja yhtäläistä äänioikeutta. Kun eduskuntavaalien osalta mahdolliseksi poikkeamaksi suhteellisesta vaalitavasta on voitu pitää suhdetta 1/200, Euroopan parlamentin vaalien osalta se ehdotetussa muodossa olisi 1/14. Poikkeama suhteellisesta vaalitavasta ja yhtäläisestä äänioikeudesta olisi arvioni mukaan huomattava. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kysymyksessä on viime kädessä poliittinen ratkaisu. Itse lähden siitä, että demokraattisessa edustuksellisuuteen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvalle järjestelmälle on suomalaisessa perustuslaissa varsin vahvat oikeudelliset puitteet, jotka eivät ole esimerkiksi nyt käsiteltävän asian osalta yksinomaan poliittisen tarkoituksenmukaisuuden asioita. Tältä kannalta valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat eivät puolla Suomen jakamista kahteen vaalipiiriin Euroopan parlamentin vaaleissa niin, että Ahvenanmaa muodostaisi yhden vaalipiirin ja valtakunta toisen vaalipiirin. On valtiosääntöoikeudellisesti täysin asianmukaista, että Ahvenanmaa kuuluu samaan vaalipiiriin kuin muu Suomi näissä vaaleissa.

10. On myös epäselvää, miten sellainen järjestely ylipäätään kompensoisi sitä, että lainsäädäntövaltaa on myös Ahvenanmaalta siirtynyt Euroopan unionissa käsiteltäväksi. Kotimaisessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässä tätä kompensaatiota on tehty valtakunnan lainsäädännön osalta nimenomaan siltä kannalta, että eduskunnalle, jossa on yllä selostetun mukaisesti myös ahvenanmaalainen kansanedustaja, on luotu mahdollisuus aktiivisesti osallistua Suomen kannan muodostamiseen. Lisäksi Ahvenanmaan osalta Ahvenanmaan itsehallintolaissa (59 a §) on toimivat säännökset siitä kuinka maakunnan hallitus osallistu Suomen kannan muodostamiseen. Myös maakuntapäivillä on tietty toimivalta. Kyseisen sääntelyn toimivuuteen pikemminkin pitää kiinnittää huomiota.