Olli Mäenpää
8.12.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen kirjelmä Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta, joka sisältää ehdotuksen laiksi vaalilain muuttamisesta (M 3/2023 vp)

Maakuntapäivien aloitteen käsittely eduskunnassa

Maakuntapäivien aloitteen tavoitteena on vaalilain muuttaminen siten, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirin Euroopan parlamentin vaaleissa. Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita on perustuslain 75 §:n 2 momentin mukaan voimassa, mitä niistä Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeuden sisällöstä ja aloitteen käsittelystä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 22 §:n 1 momentissa seuraavasti: ”Maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi.” Itsehallintolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen (HE 73/1990 vp, s. 73) mukaan aloiteoikeus koskee kysymyksiä, joilla on erityinen merkitys maakunnalle. Aloiteoikeus antaa mahdollisuuden tehdä ehdotus "alueellisesti rajoitetuksi valtakunnalliseksi lainsäädännöksi" (ks. näistä edellytyksistä myös PeVL 3/2011 vp).

Aloite koskee valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa asiaa ja sen voidaan katsoa koskevan kysymystä, jolla on perusteltua arvioida olevan erityinen merkitys maakunnalle. Aloitteessa esitetty ehdotus rajoittuisi soveltamisalaltaan alueellisesti maakuntaan. Vaikka ehdotuksella olisi heijastusvaikutuksia myös valtakunnassa, hallituksen kirjelmässä tarkoitetun Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteen voidaan katsoa täyttävän itsehallintolain 22 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut asiallisesti samansisältöistä maakuntapäivien aloitetta mietinnössään PeVM 13/2006 vp.

Aloitteen arvioinnin perusteet

Perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on muun muassa antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta. Valiokunnan tehtäviin ei siten kuulu arvioida lainsäädännön muuttamisen tarpeellisuutta tai tarkoituksenmukaisuutta. Tältä kannalta voidaan todeta perustuslakivaliokunnan korostaneen, että kokonaisuutena arvioiden kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa on viime kädessä poliittista ratkaisua edellyttävä asia (PeVM 13/2006 vp, s. 3, PeVL 10/2018 vp, s. 2)

Perustuslain kannalta arvioinnin lähtökohtana on perustuslain 14 §:n 2 momentin säännös: ”Jokaisella 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.” Säännöksen lisäämistä perustuslakiin koskevan hallituksen esityksen perusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että ”Euroopan parlamentin jäsenten vaalit ovat nykyisin olennainen osa edustuksellista järjestelmää ja kansalaisten vaali- ja osallistumisoikeuksia”. Äänioikeuden toteuttamista koskeva sääntely tapahtuu kuitenkin tavallisella lailla: ”Säännös jättäisi – unionin perussopimusten asettamissa rajoissa – äänioikeuden tarkemman sääntelyn tavallisen lain tasolle vaalilainsäädäntöön.” (HE 60/2010 vp, s. 35)

Euroopan parlamentti koostuu SEU 14 artiklan 2 kohdan mukaan unionin kansalaisten edustajista ja sen jäsenet valitaan artiklan 3 kohdan mukaan yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Unionin kansalaisella on SEUT 20 artiklan 2 kohdan mukaan äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla. Unionin perussopimuksissa ei sen sijaan määrätä, miten Euroopan parlamentin vaaleissa edustajapaikat määräytyvät kunkin jäsenvaltion sisällä.

Euroopan parlamentin jäsenten vaalien järjestämisestä säädetään näissä puitteissa tavallisella lailla. Tämä lähtökohta koskee myös vaalipiirien määrittelyä. Perustuslain kannalta on olennaista, että vaalipiiriä tai vaalipiirejä koskeva laintasoinen sääntely turvaa edustuksellisen järjestelmän ja kansalaisten vaalioikeuden toteutumisen. Maakuntapäivien aloitteen voidaan katsoa täyttävän nämä kriteerit, vaikka siihen sisältyy vaaleissa yleisesti noudatettavien suhteellisen vaalitavan ja yhtäläisen äänioikeuden kannalta myös ongelmallisia piirteitä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut kysymystä Ahvenanmaan maakunnan edustajanpaikasta Euroopan parlamentissa. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisaseman kannalta ymmärrettävänä Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitetta vaalilain muuttamisesta niin, että Ahvenanmaan maakunta muodostaisi Euroopan parlamentin vaaleissa oman vaalipiirin, josta parlamenttiin valittaisiin yksi edustaja (PeVM 13/2006, s. 3).

Valiokunta on kuitenkin todennut, että ehdotus Ahvenanmaan maakunnan edustajanpaikasta Euroopan parlamentissa sopii huonosti suhteellisen vaalitavan vaatimukseen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen, vaikka onkin syytä ottaa huomioon Ahvenanmaan osittain oma oikeusjärjestys (PeVM 13/2006 vp, s. 3, PeVL 10/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2023 vp, kohta 5). Samansisältöinen arvio voidaan kohdistaa myös nyt käsiteltävään aloitteeseen. Samalla on syytä korostaa tarvetta turvata Ahvenanmaan maakunnan toimiva osallistuminen ja oikea-aikainen vaikuttaminen EU-asioiden käsittelyyn.