Janne Salminen 6.12.2023

Perustuslakivaliokunta

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

Hallituksen kirjelmä

1. Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä Ahvenanmaan itsehallintolain 22.1 §:n nojalla eduskunnalle lähetetty Ahvenanmaan maakuntapäivien aloite.

2. Maakuntapäivien aloite sisältää ehdotuksen laiksi vaalilain muuttamisesta.

3. Aloitteen sisältämässä vaalilain muutosta koskevassa ehdotuksessa on keskeisesti kysymys siitä, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirin Euroopan parlamentin vaaleissa. Ehdotusta perustellaan sillä, että Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on merkinnyt sitä, että maakuntapäivien lainsäädäntövallasta on siirtynyt unionissa käytettäväksi. Ahvenanmaa ei kuitenkaan saanut aloitteessa ilmaistun käsityksen mukaan suoraa vaikutusvaltaa unionin toimielimissä. Aloitteen perusteena tuodaan esiin se, että Ahvenanmaalla on sinänsä oikeus edistää maakunnan asioita unionissa. Aloitteen mukaan myös valtioneuvosto olisi aikaisemmin tuonut esiin tarvetta jotenkin hyvittää maakunnalle jäsenyyden myötä toteutunutta toimivallan siirtoa. Aloitteen perustelujen mukaan edustus Euroopan parlamentissa ei ole suhteellista sinänsä. Aloitteen mukaan pienet maat hyötyvät eräänlaisesta alenevan suhteellisuuden periaatteesta, ja niiden edustuksen luonnehditaan aloitteessa olevan lähes kaksinkertainen niiden väestömäärään suhteutettuna. Aloitteen perusteluina esitetään, että Ahvenanmaan muuttamiselle vaalipiiriksi ei ole oikeudellisia esteitä. Aloitteen mukaan kysymys olisi poliittinen. Aloitteessa vedotaan myös siihen, että Ahvenanmaa edustusta Euroopan parlamentissa tulisi edistää paitsi muuten myös, koska tämänhetkisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa tarvitaan esimerkkejä vähemmistöjen ja autonomioiden oikeuksien edistämisestä. Aloitteessa esitetään myös, että esimerkiksi Belgian saksankielisille alueille on toteutettu vastaavia oikeuksia.

Arviointia

4. Ahvenanmaan itsehallintolain 22.1 §:n mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi.

5. Käsillä oleva aloite on itsehallintolain 22.1 §:n mukainen sikäli, että valtakunnan vaaleja koskeva lainsäädäntö kuuluvat valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvina tulee tulkintani mukaan pitää myös Euroopan parlamentin vaaleja koskevia valtiollisia sääntelyjä.

6. Vastaava aloite on ollut eduskunnan käsiteltävänä aiemminkin M 3/2018 vp, mutta asian käsittely raukesi Suomen perustuslain 49.1 §:n nojalla.

7. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaisesti Euroopan parlamentin edustajien valinta tulee toteuttaa yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla. Samalla Euroopan unionin perustana olevat sopimukset eivät määrää, miten kunkin jäsenvaltion sisällä edustajapaikat määräytyvät.

8. 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. Eduskuntavaalien toimittamista koskevan 25.1 §:n mukaan puolestaan ”[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.”

9. Kyseisen eduskuntavaaleja koskevan 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.

10. 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.

11. Perustuslakivaliokunta on 2000-luvulla useaan otteeseen ottanut kantaa Ahvenanmaan maakunnan asemaan mahdollisena omana vaalipiirinään Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä. Asiaa on käsitelty ainakin valiokunnan mietinnössä PeVM 13/2006 vp ja lausunnossa PeVL 6/2007 vp sekä lähiaikana lausunnoissa PeVL 10/2018 vp ja PeVL 10/2023 vp.

12. Tässä käytännössään valiokunta on sinänsä pitänyt Ahvenanmaan erityisaseman kannalta ymmärrettävänä sitä, että erityisesti Ahvenanmaan suunnasta on pidetty esillä vaalilain muuttamisesta niin, että Ahvenanmaan maakunta muodostaisi Euroopan parlamentin vaaleissa oman vaalipiirin, josta parlamenttiin valittaisiin yksi edustaja (esim. PeVM 13/2006 vp).

13. Aloite tarkoittaisi valtion jakamista Euroopan parlamentin vaaleissa maan jakamista kahteen vaalipiiriin, jolloin Ahvenanmaa muodostaisi yhden vaalipiirin ja muu maa toisen vaalipiirin.

14. Mainitsemassani käytännössä todetaan, että tällainen jakaminen sopii huonosti yhteen suhteellisen vaalitavan vaatimuksen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa. Lisäksi valiokunta on näissä yhteyksissä todennut, että kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa ei ole ratkaistavissa kansainvälisoikeudellisten periaatteiden tai perustuslain säännösten perusteella, vaikka poikkeamaa suhteellisesta vaalitavasta voitaisiinkin johonkin rajaan perustella Ahvenanmaan erityisasemalla. Valiokunta on korostanut, että kokonaisuutena arvioiden kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa on viime kädessä poliittista ratkaisua edellyttävä asia (viimeksi PeVL 10/2023 vp).

15. Valiokunta on myös nimenomaisesti arvioinut sitä, Suomi Ahvenanmaan erityisaseman perusteella saisi Euroopan parlamenttiin lisäpaikan. Se olisi ollut valiokunnan mukaan 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. Siltä osin kuin valtioneuvosto oli puolestaan perustellut lisäpaikkatavoitetta alenevan suhteellisuuden periaatteella, valiokunta katsoi, että kyse oli Ahvenanmaan erityisasemaan verrattuna erillisestä perusteesta, joka johdonmukaisesti sovellettuna ulottuisi koskemaan myös Suomen kanssa samankokoisina pidettäviä jäsenvaltioita ja puoltaisi näidenkin jäsenvaltioiden paikkamäärän nostamista vastaavalla tavalla. Tällöin lisäpaikan mahdollista osoittamista Ahvenanmaan maakunnalle olisi valiokunnan käsityksen mukaan arvioitava samoista lähtökohdista kuin valiokunnan mietinnössä PeVM 13/2006 vp. Näin on todettu lausunnoissa PeVL 6/2007 vp ja PeVL 10/2023 vp.

16. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa käytännössä todettu on käsitykseni mukaan edelleen relevanttia.

17. Asia ei ole ratkaistavissa Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta asemasta ja lainsäädäntövallasta taikka sen jakautumisesta valtakunnan ja maakunnan kesken suoraan johtuvilla perusteilla.

18. 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 aloitteessa tarkoitettu poikkeama suhteellisesta vaalitavasta ja yhtäläisestä äänioikeudesta olisi arvioni mukaan huomattava. Vaikka perustuslakivaliokunta on mainitsemassani käytännössä painottanut, että kysymyksessä on viime kädessä poliittinen ratkaisu, korostan itse tässä ratkaisussa sitä, että kysymys ei kuitenkaan ole vain poliittisesta, jonkinlaisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Demokraattiselle 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. Pidän valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena sitä, että Ahvenanmaa kuuluu samaan vaalipiiriin kuin muu Suomi aloitteen tarkoittamissa vaaleissa.

19. Kiinnitän huomiota myös siihen, että on jokseenkin epäselvää, miten ehdotettu järjestely ylipäätään kompensoisi sitä, että lainsäädäntövaltaa on myös Ahvenanmaalta siirtynyt Euroopan unionissa käytettäväksi. Kotimaisessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässä tätä kompensaatiota on tehty valtakunnan lainsäädännön osalta nimenomaan siltä kannalta, että eduskunnalle, jossa on myös Ahvenanmaalta valittu kansanedustaja, on luotu mahdollisuus aktiivisesti osallistua Suomen kannan muodostamiseen. Lisäksi Ahvenanmaan osalta Ahvenanmaan itsehallintolaissa on säännökset siitä, kuinka maakunnan hallitus osallistuu Suomen kannan muodostamiseen. Myös maakuntapäivillä on tietty toimivalta. Olisi siis keskeistä pikemminkin kiinnittää huomiota kyseisen sääntelyn toimivuuteen ja mahdollisesti itsehallintolainsäädäntöä kehitettäessä tarkistaa kyseistä sääntelyä niin, että se turvaa paremmin Ahvenanmaan erityisasemaa, jos sääntelyssä tai sen toimivuudessa havaitaan puutteita. Tältä osin tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. (Ks. myös PeVL 10/2023.)