OIKEUSMINISTERIÖ
Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen

LAUSUNTO
8.12.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pyydettynä lausuntona yllä mainitussa asiassa oikeusministeriö kunnioittavasti esittää seuraavaa.

Maakuntapäivien aloitteen sisältö

Maakuntapäivien aloitteen kohdan Yhteenveto alussa todetaan seuraavaa: ”Ahvenanmaan maakuntapäivät tekee aloitteen eduskunnalle Ahvenanmaan itsehallintolain (Ålands författningssamling 1991:71) 22 §:n mukaisesti. Aloitteen tavoitteena on vaalilain (714/1998) muuttaminen siten, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirin Euroopan parlamentin vaaleissa”.

Aloitteessa ei, eikä myöskään sen liitteenä olevassa ehdotuksessa vaalilakiin tehtävistä muutoksista, nimenomaisesti sanota mitään siitä, kuinka monta Euroopan parlamentin jäsentä ja millä perusteilla Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä olisi tarkoitus valita. Aloitteen sivuilta 3 ja 4 löytyvät kuitenkin sanat ”parlamenttipaikka” ja ”paikka”, joten niistä on pääteltävissä, että kyse on siitä, että *Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä valittaisiin yksi EP:n jäsen ja Manner-Suomesta kaikki muut Suomesta valittavat EP:n jäsenet*.

Euroopan parlamentin kokoonpanosta

Nykyinen kokoonpano

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 14 artiklan 2 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto päättää Euroopan parlamentin paikkajaosta yksimielisesti, kuitenkin parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan. Parlamentin jäsenmäärä on puhemiehen lisäksi enintään 750. Yhdellä jäsenvaltiolla voi olla paikkoja enintään 96, mutta vähintään 6. Paikat jaetaan jäsenvaltioiden kesken niiden asukaslukujen mukaisessa suhteessa ns. alenevan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Jakopäätös tehdään aina jokaista vaalikautta varten erikseen.

Eurooppa-neuvosto päätti 22.9.2023 parlamentin paikkajaosta vaalikaudelle 2024-2029. Päätöksen mukaan parlamentissa on 720 jäsentä, joista Suomesta valitaan 15. Suomen paikkamäärästä ei säädetä vaalilaissa eikä muissakaan kotimaisissa säädöksissä, vaan europarlamenttivaalien tulos vahvistetaan Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisen paikkamäärän perusteella.

Kokoonpano ja EU:n mahdollinen laajentuminen

Kuluvana vuonna on Euroopan unionin piirissä ja myös muutoin keskusteltu unionin laajentumisesta lähivuosina. EU:n laajentuminen on prosessi, jossa valtiot liittyvät unioniin täytettyään tietyt poliittiset ja taloudelliset ehdot. EU:n jäsenyyttä voi hakea jokainen Euroopan valtio,

joka kunnioittaa EU:n demokraattisia arvoja ja on sitoutunut edistämään niitä. Nykyiset ehdokasvaltiot ovat Montenegro, Serbia, Turkki, Pohjois-Makedonia, Albania, Ukraina, Moldova ja Bosnia ja Hertsegovina. Myös Georgia on hakenut EU:n jäsenyyttä.

Euroopan unionin mahdollinen laajentuminen johtaisi todennäköisesti - mikäli perussopimuksia ei samalla muuteta siten, että Euroopan parlamentin maksimipaikkamäärää lisättäisiin nykyisestä 750:sta - siihen, että useiden nykyisten jäsenvaltioiden nykyiset paikkamäärät pienentyisivät. Näin ollen, jos laajentumista tapahtuisi esimerkiksi ennen vaalikautta 2029-2034, Suomenkin paikkamäärä olisi jatkossa mahdollisesti pienempi kuin nykyinen 15.

Europarlamenttivaaleja koskevista säännöksistä

Europarlamenttivaaleja koskeva sääntely koostuu kolmesta osasta: 1) Euroopan unionin vaalisäädöksestä (76/787/EHTY, ETY, Euratom 20.9.1976), 2) vuoden 1993 europarlamenttivaalidirektiivistä, joka on implementoitu Suomessa vaalilakiin ja 3) kansallisesta sääntelystä eli Suomessa vaalilaista.

EU:n vaalisäädöksen artiklan 1 mukaan Euroopan parlamentin jäsenet valitaan listojen tai siirtoäänestyksen perusteella suhteellista vaalitapaa noudattaen. Artiklan 2 mukaan jäsenvaltioiden kansalliset erityistilanteet huomioon ottaen ja vaikuttamatta yleisesti vaalitavan suhteellisuuteen jäsenvaltiot voivat perustaa vaalipiirejä europarlamenttivaaleja varten tai jakaa vaalialueen muulla tavoin alaryhmiin. Artiklan 8 mukaan vaalit toimitetaan kussakin jäsenvaltiossa kansallisten säännösten mukaan ja niissä voidaan ottaa huomioon jäsenvaltioiden erityistilanteet, mutta ne eivät saa yleisesti vaikuttaa vaalitavan suhteellisuuteen.

Maakuntapäivien aloitteen käytännön toteuttamisesta

Äänioikeutettu-edustaja -suhde

Suomessa asuvien Suomen kansalaisten lukumäärä väestötietojärjestelmässä 30.11.2023 olleiden tietojen mukaan oli 5 236 289, josta 26 769 asui Ahvenanmaan maakunnassa ja 5 209 520 Manner-Suomessa. Siten, jos europarlamenttivaalien paikat jakaantuisivat Suomessa niin, että Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä valittaisiin yksi ja Manner-Suomen vaalipiiristä yhteensä 14, edustaisi Ahvenanmaalta valittu jäsen noin 27 000 kansalaista ja jokainen Manner-Suomesta valittu jäsen noin 372 000 kansalaista.

Ahvenanmaan vaalipiiri ja vaalijärjestelmän suhteellisuus

Ehdotus Ahvenanmaan maakunnan omasta vaalipiiristä europarlamenttivaaleissa ja yhden edustajan valitsemisesta sieltä olisi tarkoituksenmukaisinta toteuttaa täsmälleen samalla tavalla kuin jo nyt toteutetaan eduskuntavaaleissa yhden kansanedustajan valitseminen Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä. Tällaista menettelyä näytetään ehdotettavan myös maakuntapäivien aloitteessa.

Perustuslain 25 §:n 1 momentissa säädetään, että eduskuntavaalit ovat välittömät, suhteelliset ja salaiset ja että jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus. Pykälän 2 momentissa säädetään, että eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään 12 ja enintään 18 vaalipiiriin ja että Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.

Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirin osalta hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) todetaan, että ”[vuoden 1928] valtiopäiväjärjestyksen 4 §:n 2 momentissa säädetty mahdollisuus poiketa suhteellisesta vaalitavasta ehdotetaan nykyistä käytäntöä vastaavasti rajattavaksi koskemaan vain Ahvenanmaata”.

Ahvenanmaan vaalipiirissä eduskuntavaalien tulos kuitenkin lasketaan ja vahvistetaan täysin samojen periaatteiden ja käytäntöjen mukaan kuin kaikissa muissakin 12 vaalipiirissä eli d’Hondtin laskentamenetelmää käyttäen. Ainoa ero muihin vaalipiireihin on se, että Ahvenanmaan vaalipiiristä valitaan vain yksi kansanedustaja, kun muissa vaalipiireissä valitaan pienimmillään kuusi ja enimmillään 37 kansanedustajaa. Ahvenanmaan vaalipiiristä valituksi tulee ehdokas, joka saa vaalipiirissä suurimman vertausluvun eli ehdokas, joka on eniten ääniä saaneen ehdokaslistan eniten henkilökohtaisia ääniä saanut ehdokas. Puhdas enemmistövaali ei ole kyseessä, koska se tarkoittaisi, että valituksi tulisi ehdokas, joka saa eniten henkilökohtaisia ääniä. Oikeuskirjallisuudessa Ahvenanmaan vaalipiirin eduskuntavaalien todetaankin olevan ”osittain suhteelliset”[1]. On kuitenkin myös mahdollista, että hallituksen esityksen kirjaus mahdollisuudesta poiketa suhteellisesta vaalitavasta tarkoittaa sitä, ettei suhteellinen vaalitapa toteudu riittävän aidosti, jos vaalipiiristä on valittavana vain yksi edustaja.

Mutta olivatpa eduskuntavaalit Ahvenanmaan vaalipiirissä suhteelliset tai eivät, sillä ei ole europarlamenttivaalienkaan osalta suurta merkitystä, koska edellä mainitut EU:n vaalisäädöksen säännökset mahdollistavat sen, että jäsenvaltiot voivat europarlamenttivaaleja varten perustaa vaalipiirejä tai ”jakaa vaalialueen muulla tavalla alaryhmiin”, jos se ei yleisesti vaikuta vaalitavan suhteellisuuteen. Jos Ahvenanmaan vaalipiiristä valittaisiin yksi ja Manner-Suomesta 14 EP:n jäsentä, se, vaikka Ahvenanmaan vaalipiirin vaaleja ei pidettäisikään suhteellisina, ei *yleisesti* vaikuttaisi vaalitavan suhteellisuuteen.

Kysymyksen aikaisemmasta käsittelystä

Ahvenanmaan maakuntapäivät teki eduskunnalle täsmälleen saman sisältöisen aloitteen vuonna 2006 (M 3/2006 vp). Perustuslakivaliokunta ehdotti tuolloin mietinnössään (PeVM 13/2006 vp) aloitteen hylättäväksi ja totesi muun ohella, että kokonaisuutena arvioiden asia ei ole ratkaistavissa kansainvälisoikeudellisten periaatteiden tai perustuslain säännösten perusteella, vaan kysymys on viime kädessä poliittisesta ratkaisusta ja myös, että aloitteen ehdotus, ottaen huomioon selkeän eron Ahvenanmaan ja Manner-Suomen asukasmäärissä, sopisi huonosti suhteellisen vaalitavan vaatimukseen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen.

Loppuarvio

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan maakuntapäivien aloitteen käsittelyssä on edelleen, kuten vuonna 2006, pääosin kyse poliittisesta harkinnasta. Sen jälkeen, jos asian poliittinen ratkaisu olisi aloitteen tekijän kannalta myönteinen, vaalilain muuttaminen aloitteen ehdotusta vastaavaksi on lähinnä tekninen kysymys. Ottaen kuitenkin huomioon edellä mainitun selkeän eron Ahvenanmaan ja Manner-Suomen asukasmäärissä ja siitä seuraavan epäsuhtaisuuden äänioikeutettu-edustaja -suhteessa, oikeusministeriö ei voi kuitenkaan puoltaa aloitetta.

Maakuntapäivät on aloitteensa liitteeksi ansiokkaasti laatinut ehdotuksen niiksi vaalilain pykäliksi, joita tulisi muuttaa ehdotuksen toteuttamiseksi. Oikeusministeriössä on kuitenkin laadittu tämän lausunnon liitteeksi hahmotelma tarvittaviksi pykäliksi hieman toisella tavalla siltä varalta, jos asian ratkaisu olisi ehdotukselle myönteinen.

[1] Tarasti-Jääskeläinen, Vaali- ja puoluelainsäädäntö, 7. painos (2022), s. 407.

LIITE
8.12.2023

VAALILAKIIN TEHTÄVÄT MUUTOKSET, JOS AHVENAMAALTA VALITTAISIIN YKSI EUROOPAN PARLAMENTIN JÄSEN

Seuraavassa esitetään *kursivoituina* ne vaalilakiin tarvittavat muutokset, jos europarlamenttivaaleissa valittaisiin yksi jäsen Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä ja loput Suomesta valittavat jäsenet Manner-Suomesta.

1 luku
Yleiset säännökset

6 a §
Vaalipiirit europarlamenttivaaleissa

Europarlamenttivaaleja varten maa on jaettu kahteen vaalipiiriin siten, että 5 §:n 5 kohdassa tarkoitettu Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiri muodostaa oman vaalipiirinsä yhden Euroopan parlamentin jäsenen valitsemista varten ja muut 5 §:ssä tarkoitetut vaalipiirit Manner-Suomen vaalipiirin muiden Suomesta valittavien jäsenten valitsemista varten. Manner-Suomen vaalipiirin osalta europarlamenttivaalien teknisessä toimittamisessa noudatetaan eduskuntavaalien vaalipiirijakoa sen mukaan kuin jäljempänä säädetään.

7 § 1 mom.
Vaalipiirit muissa vaaleissa

Presidentinvaalissa maa on yhtenä vaalipiirinä. *Presidentinvaalin* teknisessä toimittamisessa noudatetaan eduskuntavaalien vaalipiirijakoa sen mukaan kuin jäljempänä säädetään.

31 §
Ehdokashakemukset käsittelevä viranomainen

Ehdokashakemukset käsittelee:
1) eduskuntavaaleissa vaalipiirilautakunta;
2) *presidentinvaalissa* Helsingin vaalipiirilautakunta;
3) aluevaaleissa aluevaalilautakunta;
4) kuntavaaleissa kunnan keskusvaalilautakunta sekä
5) europarlamenttivaaleissa Helsingin vaalipiirilautakunta, Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunta.

44 § 5 mom.
Ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon jakelu ja tiedoksisaattaminen

Helsingin vaalipiirilautakunta huolehtii europarlamenttivaalien *Manner-Suomen vaalipiirin* ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon jakelusta noudattaen soveltuvin osin, mitä 1 momentissa säädetään eduskuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmän jakelusta. Jos presidentinvaalin toisen vaalin ehdokasluetteloa ei voida toimittaa ennakkoäänestyspaikkaan ennen toisen vaalin ennakkoäänestyksen alkamista, vaalitoimitsijan ja vaalitoimikunnan on huolehdittava siitä, että ehdokasluettelon tiedot ovat ennak-

koäänestyksen alkaessa ennakkoäänestyspaikassa esillä oikeusministeriön määräämällä tavalla. *Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunta huolehtii europarlamenttivaalien Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirin ehdokaslistojen yhdistelmän jakelusta noudattaen, mitä 1 momentissa säädetään eduskuntavaalien ehdokaslistojen yhdistelmän jakelusta.*

12 luku
Europarlamenttivaalit

Ehdokasasettelu europarlamenttivaaleissa

164 a §
Ehdokasasettelu vaalipiireissä

Ehdokasasettelusta Manner-Suomen vaalipiirissä säädetään 165-175 §:ssä ja ehdokasasettelusta Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä 175 a §:ssä.

165 § 3 mom.
Oikeus asettaa ehdokkaita

Asetetut ehdokkaat ovat ehdokkaina koko maassa *lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiriä*.

175 a §
Ehdokasasettelu Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä

Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä oikeus asettaa ehdokas on valitsijayhdistyksellä, jonka on perustanut vähintään 30 vaalipiiriin kuuluvaa äänioikeutettua. Kahdella tai useammalla valitsijayhdistyksellä on oikeus muodostaa yhteislista. Yhteislistalla saa olla enintään neljä ehdokasta.

Valitsijayhdistys antaa ehdokashakemuksensa Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunnalle.

Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä asetetut ehdokkaat ovat ehdokkaina vain Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä.

Muutoin on valitsijayhdistyksen perustamisesta, ehdokashakemuksesta, yhteislistan muodostamisesta ja yhteislistasta ilmoittamisesta voimassa, mitä tässä luvussa säädetään.

Eräät ehdokasasetteluun liittyvät viranomaistehtävät

176 §
Ilmoitus kaksoisehdokkuudesta

Jos Digi- ja väestötietovirasto on saanut Euroopan unionin muun jäsenvaltion viranomaiselta ilmoituksen, että Suomessa vaalikelpoinen henkilö on asetettu kyseisessä valtiossa ehdokkaaksi samoissa vaaleissa, sen on viipymättä annettava ilmoitus tiedoksi Helsingin vaalipiirilautakunnalle *ja Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunnalle.*

177 §
Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaisen vaalikelpoisuuden tarkistaminen

Helsingin vaalipiirilautakunnan *ja Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunnan* on viipymättä ilmoitettava Digi- ja väestötietovirastolle Euroopan unionin muun jäsenvaltion kansalaista koskevasta ehdokashakemuksesta. Digi- ja väestötietoviraston on viipymättä lähetettävä vaalikelpoisuuden tarkistamista varten tarpeelliset tiedot hakemuksesta tällaisen ehdokkaan kotivaltion asianomaiselle viranomaiselle.

Vaalien tuloksen laskenta ja vahvistaminen

177 b §
Vaalien tuloksen vahvistaminen Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä

Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen kello 18 aloitettavassa kokouksessaan äänimäärät, jotka kukin ehdokas tai yhteislista yhteensä ovat vaaleissa saaneet vaalipiirissä ja vahvistaa viipymättä vaalien tuloksen noudattaen soveltuvin osin, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä 88– 91 ja 97 §:ssä säädetään.

178 §
***Muissa kuin Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirissä* annetut äänet**

Vaalipiirilautakunta vahvistaa 3. päivänä vaalipäivän jälkeen kello 18 aloitettavassa kokouksessaan äänimäärät, jotka kukin ehdokas sekä puolue, vaaliliitto tai yhteislista yhteensä ovat vaaleissa saaneet vaalipiirissä, sekä ilmoittaa viipymättä näin vahvistetut äänimäärät ja vaaleissa annettujen äänten määrän oikeusministeriön määräämällä tavalla Helsingin vaalipiirilautakunnalle.

179 §
Vaalien tuloksen vahvistaminen *Manner-Suomen vaalipiirissä*

Saatuaan 178 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen kaikilta vaalipiirilautakunnilta Helsingin vaalipiirilautakunta vahvistaa viipymättä vaalien tuloksen *Manner-Suomen vaalipiirissä* noudattaen soveltuvin osin, mitä vertauslukujen laskemisesta, arvan käytöstä ja vaalien tuloksen määräämisestä 88– 91 *ja 97* §:ssä säädetään.

181 §
Vaalien tuloksen julkaiseminen

Helsingin vaalipiirilautakunnan *ja Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunnan* on heti ilmoitettava oikeusministeriölle vaalien tulos.

Oikeusministeriö laatii europarlamenttivaalien koko maan tuloksesta kuulutuksen, joka julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa.

182 §
Euroopan parlamentin jäsenen valtakirjan kaava

Vahvistettuaan vaalien tuloksen Helsingin vaalipiirilautakunnan *ja Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunnan* on viipymättä laadittava ja kullekin valitulle toimitettava valtakirja, joka kuuluu seuraavasti:
"Europarlamenttivaaleissa, jotka toimitettiin . . . päivänä . . . kuuta . . . , on . . . asuva – – valittu olemaan Euroopan parlamentin jäsenenä parlamentin seuraavan kokouksen alusta lukien, kunnes seuraavien europarlamenttivaalien jälkeinen ensimmäinen parlamentin kokous alkaa.
Tämä todistus on parlamentin jäsenen valtakirjana."
Paikka ja aika.

Jos jäsenen paikka on joutunut avoimeksi, Helsingin vaalipiirilautakunta *tai Ahvenanmaan maakunnan vaalipiirilautakunta* antaa valtakirjan sille, joka tulee hänen tilalleen. Tässä tapauksessa valtakirja kuuluu seuraavasti:

"Koska sen jälkeen, kun – – on valittu . . . päivänä . . . kuuta . . . Suomessa toimitetuissa europarlamenttivaaleissa olemaan Euroopan parlamentin jäsenenä, jäsenen paikka on hänen jälkeensä tullut avoimeksi, tulee vaalilain mukaan . . . asuva – – hänen sijaansa Euroopan parlamentin jäseneksi.

Tämä todistus on Euroopan parlamentin jäsenen valtakirjana."

Paikka ja aika.