

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen kirjelmä Eduskunnalle Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta, joka sisältää ehdotuksen laiksi vaalilain muuttamisesta**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

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

#### *Eduskunta-aloite*

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 5/2023 vp Mats Löfström r Lakialoite laiksi vaalilain muuttamisesta

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- puhemies Ingrid Zetterman, Ahvenanmaan maakuntapäivät
- varamaaneuvos Harry Jansson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- lainsäädäntöneuvos Liisa Reunanen, valtioneuvoston kanslia
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- professori Janne Salminen

### HALLITUKSEN KIRJELMÄ JA EDUSKUNTA-ALOITE

#### *Hallituksen kirjelmä*

Hallituksen kirjelmä sisältää Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteen ehdotukseksi laiksi vaalilain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaa muodostaa oman vaalipiirinsä europarlamenttivaaleissa.

Aloitteeseen ei sisälly lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja.

## Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp

### *Lakialoite*

Lakialoitteessa LA 5/2023 vp ehdotetaan vaalilain muuttamista siten, että yksi Suomen Euroopan parlamentin jäsenistä valitaan Ahvenanmaan maakunnasta.

### **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

#### *Aloitteen vireilletulo*

(1) Asia tulee eduskunnassa perustuslain 39 §:n mukaan vireille valtioneuvoston antamalla hallituksen esityksellä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita on perustuslain 75 §:n 2 momentin mukaan voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään. Maakuntapäivät voi Ahvenanmaan itsehallintolain 22 §:n mukaan tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi.

(2) Nyt käsillä oleva aloite on tullut eduskunnassa asianmukaisesti vireille.

#### *Aloitteen sisällön arviointia*

(3) Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteessa ehdotetaan vaalilakia muutettavaksi siten, että Euroopan parlamentin vaaleissa olisi kaksi vaalipiiriä. Ahvenanmaan maakunta olisi ehdotuksen mukaan yhtenä vaalipiirinä ja muu maa toisena vaalipiirinä. Lisäksi vaalien toimittamista koskevaan sääntelyyn ehdotetaan tästä muutoksesta johtuvia muita muutoksia. Lakialoitteessa ehdotetaan pääasiallisesti samansisältöistä sääntelyä kuin maakuntapäivien aloitteessa.

(4) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut asiallisesti samankaltaista maakuntapäivien aloitetta (PeVM 13/2006 vp). Kysymystä Ahvenanmaan maakunnan edustajasta Euroopan parlamentissa on lisäksi käsitelty valiokunnassa EU-asioiden yhteydessä (PeVL 10/2023 vp, PeVL 10/2018 vp, PeVL 6/2007 vp).

(5) Perustuslakivaliokunta toteaa aikaisempaan käytäntöönsä viitaten pitävänsä Ahvenanmaan erityisaseman kannalta ymmärrettävänä Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitetta vaalilain muuttamisesta (PeVM 13/2006 vp, s. 3/I). Valiokunnan mukaan, vaikka onkin syytä ottaa huomioon Ahvenanmaan osittain oma oikeusjärjestys, ehdotus Ahvenanmaan maakunnan edustajanpaikasta Euroopan parlamentissa sopii huonosti suhteellisen vaalittavan vaatimukseen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen (PeVM 13/2006 vp, s. 3/I, PeVL 10/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2023 vp), eivätkä valtiosääntöiset näkökohdat siten tältä osin puolla Suomen jakamista kahteen vaalipiiriin Euroopan parlamentin vaaleissa. Lisäksi valiokunta toteaa aikaisempaa vastaavasti, että kokonaisuutena arvioiden kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa on viime kädessä poliittista ratkaisua edellyttävä asia (PeVM 13/2006 vp, s. 3/I, PeVL 10/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2023 vp). Kokonaisarvion perusteella valiokunta ehdottaa maakuntapäivien aloitteeseen ja lakialoitteeseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä.

## Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp

(6) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä Ahvenanmaan maakunnan vaikutusmahdollisuuksia EU-asioiden käsittelyssä (ks. esim. PeVM 13/2006 vp, PeVL 10/2023 vp). Valiokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota valtioneuvoston periaatepäätökseen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin (23.4.2009) (PeVL 10/2023 vp).

(7) Perustuslakivaliokunta korostaa sen merkitystä, että esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintolain 9 a luvun sääntely Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn Euroopan unionin asioista on toimivaa myös käytännössä. Valiokunta toistaa kantansa siitä, että Ahvenanmaan maakunnalle on annettava mahdollisuus esittää kantansa mahdollisimman varhaisessa valmisteluvaiheessa ja valmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen (ks. myös PeVL 10/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2023 vp).

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hylkää Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 5/2023 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

Helsingissä 12.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Fatim Diarra vihr  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Teemu Keskiarja ps  
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Johannes Koskinen sd  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok  
jäsen Onni Rostila ps  
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)

## **Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp**

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

## Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp Vastalause

### Vastalause

### Perustelut

Väite siitä, että Ahvenanmaan itsehallintoalueen pieni asukasluku, 30 000 ihmistä, olisi painava peruste sille, että itsehallintoalue ei voisi kansallisella lainsäädännöllä olla edustettuna Euroopan parlamentissa, on aivan virheellinen.

Väite osoittaa haluttomuutta hyväksyä Ahvenanmaan itsehallinnon erityinen ja vahva valtiosääntöoikeudellinen asema, joka pohjautuu kansainvälisiin sopimuksiin, ja kunnioittaa sitä.

Belgia on hyvä esimerkki siitä, että on täysin mahdollista luoda edustus Euroopan parlamentissa myös sellaisille itsehallintoalueille, joiden osuus väestöstä on samaa suuruusluokkaa kuin Ahvenanmaan. Siellä maan saksankieliselle alueelle, jonka osuus Belgian väestöstä on 0,6 prosenttia, on annettu suora edustus Euroopan parlamentissa. Alue on oma vaalipiirinsä Belgiassa maan valitessa edustajiaan Euroopan parlamenttiin. Ahvenanmaalaisten osuus Suomen väestöstä on vajaa 0,6 prosenttia, ja maakunta on siirtänyt yksinomaista päätösvaltaansa Euroopan unionille. Tulevissa Euroopan parlamentin vaaleissa, jotka järjestetään 9.6.2024, Belgian saksankielinen itsehallintoalue, johon kuuluu 78 000 Belgian 11 698 000 asukkaasta, valitsee yhden Belgian 22 europarlamentaarikosta, koska alue on oma vaalipiirinsä. Ahvenanmaan pitäisi voida samalla tavalla valita yksi Suomen 15 europarlamentaarikosta siten, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä.

Tanska on toinen hyvä esimerkki. Kun Tanskasta tuli osa Euroopan yhteisöä vuonna 1979, Färsearten itsehallintoalue päätti olla liittymättä siihen muun Tanskan tavoin. Grönlanti sen sijaan liitettiin siihen, ja siitä hyvityksenä se sai yhden korvamerkityn paikan Tanskan silloisista 15 paikasta Euroopan parlamentissa. Edustajanpaikka varmistettiin sillä, että Grönlanti muodosti oman vaalipiirinsä Tanskan valitessa euroedustajiaan. Euroopan parlamentin vaaleissa 9.6.1979 grönlantilaisten äänioikeutettujen määrä oli 29 188, ja seuraavissa vuoden 1984 vaaleissa se oli 34 653, mikä vastaa aika lailla Ahvenanmaan itsehallintoalueen äänestäjien määrää. Grönlannilla ei ole enää edustajanpaikkaa Euroopan parlamentissa, koska se päätti erota Euroopan yhteisöstä vuonna 1985.

Myös Euroopan tason paikkajako luo eroja siihen, kuinka montaa kansalaista yksi edustajanpaikka Euroopan parlamentissa edustaa. Maltalla, jonka väestömäärä on 542 000, on kuusi edustajanpaikkaa Euroopan parlamentissa, kun taas Saksalla, jonka väestömäärä on 84 359 000, on 96 edustajanpaikkaa. Näin ollen jokainen saksalainen edustajanpaikka edustaa 879 000:ta saksalaista, eli siis suurempaa määrää ihmisiä kuin Maltan koko väestö. Yksi maltalainen euroedustaja taas edustaa keskimäärin 90 000:ta maltalaista. Toisin sanoen Euroopan parlamentin saksalainen jäsen edustaa melkein kymmenkertaista ihmismäärää maltalaiseen jäsenen verrattuna. Tämä ei silti tarkoita sitä, että edustajien valinta olisi epädemokraattista tai vastoin yhtäläisen äänioikeuden periaatteita. Tämän katsotaan myös Euroopan tasolla noudattavan suhteellisen vaalitavan periaatetta.

**Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp**  
**Vastalause**

Syy siihen, että muun muassa Maltalla, Luxemburgilla ja Kyproksella, mutta myös Suomella, on enemmän edustajanpaikkoja kuin mihin meidän väestöpohjamme suhteellisesti oikeuttaisi, liittyy siihen, että on olemassa myös muita periaatteita, jotka otetaan huomioon, kuten esimerkiksi jäsenmaiden riittävän edustuksen ja monimuotoisuuden turvaaminen Euroopan parlamentissa. Siksi taataan, toisin kuin esimerkiksi Yhdysvaltain edustajainhuoneessa, että jokaisella jäsenmaalla on vähintään kuusi edustajanpaikkaa Euroopan parlamentissa. Mutta myös muita tekijöitä otetaan huomioon. Euroopan parlamentissa yksi virolainen europarlamentaarikko edustaa 195 000:ta virolaista ja yksi ruotsalainen europarlamentaarikko edustaa 501 000:ta ruotsalaista.

Kuten oikeusministeriön tästä asiasta perustuslakivaliokunnalle antamasta lausunnosta käy ilmi, yksi suomalainen europarlamentaarikko edustaa noin 372 000:ta suomalaista, kun taas yksi saksalainen europarlamentaarikko edustaa 879 000:ta saksalaista. Suomella on vähemmän paikkoja suhteessa asukaslukuun kuin esimerkiksi Virolla, mutta enemmän kuin esimerkiksi Ruotsilla. Silti Suomi ei pitänyt tätä ongelmallisena silloin, kun asiasta päätettiin Euroopan tasolla.

Jos Euroopan tasolla olisi käytössä täysin puhtaasti suhteellinen vaalijärjestelmä, Suomella olisi kahdeksan tai yhdeksän edustajanpaikkaa tulevaisuuden vaaleissa täytettävien 15 edustajanpaikan sijaan. Tämä osoittaa sen, että ehdottomasta suhteellisuudesta voidaan poiketa, jos siihen on olemassa painavat perusteet. Ja siihen on olemassa painavat perusteet.

Nämä painavat ja hyväksyttävät syyt koskevat myös sitä, miksi Ahvenanmaalla tulisi olla oma edustajanpaikka Euroopan parlamentissa. Ne yhdessä kokoluokaltaan Ahvenanmaahan verrattaville itsehallintoalueilleen edustuksen Euroopan parlamentissa antaneiden Belgian ja Tanskan esimerkkien kanssa ja Ahvenanmaan kansainvälisen erityisaseman ja kehittyneen itsehallinnon kanssa osoittavat, että on olemassa hyvät valtiosääntöoikeudelliset perusteet sille, että hyväksyttäisiin aloite tai lakialoite, joka takaisi sen, että Euroopan parlamenttiin valittaisiin yksi edustaja siten, että Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä seuraavissa Euroopan parlamentin vaaleissa.

Koska Suomen edustajanpaikkojen määrä Euroopan parlamentissa kasvaa 14 paikasta 15 paikkaan tulevaisuuden vaaleissa, äänestäjien määrä edustajanpaikkaa kohden säilyisi valtakunnassa suurin piirtein muuttumattomana viime vaaleihin verrattuna. Näin ollen Ahvenanmaan edustajanpaikka ei heikentäisi valtakunnan puolueiden mahdollisuuksia edustajanpaikkojen saamiseen vuoden 2019 vaaleihin verrattuna.

*Ahvenanmaan itsehallinnon erityispiirteet*

Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä on seuraavia sille tunnusomaisia erityispiirteitä:

A. Itsehallintojärjestelmä perustuu

1) Suomen eduskunnan toukokuussa 1920 tekemään päätökseen tarjota Ahvenanmaalle laaja-alainen itsehallinto maakunnan pitämiseksi osana Suomea; Ahvenanmaan itsehallintolakiin (124/1920) ja

**Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp**  
**Vastalause**

2) Kansainliiton neuvoston kesäkuussa 1921 tekemään päätökseen siitä, mihin Ahvenanmaa valtiollisesti kuuluu, ruotsinkielisyyden turvaamisesta ja huomattavasta itsehallinnosta sekä saarten demilitarisoinnista ja neutralisoinnista.

B. Valtion delegoimaa lainsäädäntö-, hallinto- ja budjettivaltaa voidaan tarkistaa ainoastaan eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin (Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §). Tämän mukaisesti valta on jaettu valtion ja itsehallinnon välillä — valtio ei voi ottaa takaisin luovuttamaansa valtiovaltaa ilman Ahvenanmaan maakuntapäivien vaikeutetussa järjestyksessä antamaa suostumusta.

C. Ahvenanmaalla on kokonaan Suomen puoluelaitoksesta erillinen puoluelaitos. Tämän mukaisesti Suomen puolueet eivät edusta Ahvenanmaan väestöä parlamentaarisesti tarkasteltuna varsinkaan niillä politiikan alueilla, joilla Ahvenanmaalla on itsehallinto.

*EU-jäsenyyden vaikutukset itsehallintoon*

Siltä osin kuin valtiovaltaa on siirretty itsehallinnolle, Ahvenanmaan väestöä voivat edustaa ainoastaan sen valitsevat Ahvenanmaan maakuntapäivät ja maakuntapäivien valitsema hallitus, Ahvenanmaan maakunnan hallitus sekä Ahvenanmaan puolueet. Siltä osin kuin valtakunnan viranomaisilla on lainsäädäntö- ja hallintovalta maakunnassa, Ahvenanmaan väestöä edustavat hallitus ja eduskunta Euroopan unionin toimielimissä.

Kun itsehallinto luovutti 1.1.1995 valtiovaltaa Euroopan yhteisöille samassa suhteessa kuin Suomen eduskunta, Suomen hallitus ja kansa saivat edustuksen yhteisiin päätöksentekuelimiin Euroopan parlamentissa, Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostoissa sekä oikeuden yhden komission jäsenen valintaan. Ahvenanmaan väestö ja hallitus jäivät ilman edustusta niillä politiikan aloilla, joilla valtiovalta itsehallintolain mukaisesti kuuluu itsehallinnolle.

Sen sijaan, täysin itsehallinnon perusteiden vastaisesti, Suomen hallitus ja eduskunta saivat tehtäväkseen edustaa yhteisön toimielimissä Ahvenanmaata ja sen väestöä niillä politiikan alueilla, jotka Suomen lain mukaan kuuluvat itsehallinnolle.

*Mahdolliset ratkaisumallit*

1) Käsiteltyssä olevassa eduskunnalle tekemässään aloitteessa (M 3/2023 vp) maakuntapäivät ehdottaa vaalilain (714/1998) muuttamista siten, että Euroopan parlamentin vaaleissa maa jaettaisiin kahteen vaalipiiriin, joista toisen muodostaisi Ahvenanmaan maakunta, josta valittaisiin yksi edustaja Euroopan parlamenttiin. Tämä ehdotus sisältyy myös samanaikaisesti käsiteltävänä olevaan lakialoitteeseen (LA 5/2023 vp).

*Ottaen huomioon edellä esitetyt perusteet ja maakuntapäivien erittäin aiheelliset perustelut sen yksimieliselle aloitteelle tulee maakuntapäivien ehdotus vaalilain muuttamisesta hyväksyä. Kun aloite M 3/2023 vp hyväksytään, LA 5/2023 vp hylätään, koska lakialoite on käytännössä aloitteen kanssa samansisältöinen.*

**Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp**  
**Vastalause**

2) Jollei kansalliseen ratkaisuun Ahvenanmaan itsehallinnon edustuksesta Euroopan parlamentissa voida päästä, hallituksen tulee pyrkiä ratkaisemaan asia EU-oikeuden puitteissa. Valiokunta toteaa, että Ahvenanmaan itsehallinnon rakennetta vastaavaa rakennetta, joka perustuu sen kansainvälisoikeudelliseen asemaan siihen kuuluvine vuodelta 1921 peräisin olevine takuineen, kansallisen lainsäädännön mukaiseen valtiovallan jakoon ja Ahvenanmaan erilliseen kansanedustuslaitokseen ja puoluejärjestelmään, ei tässä muodossa esiinny muissa jäsenvaltioissa suhteessa niiden lainsäädäntövaltaa käyttäviin alueisiin.

Kysymys Ahvenanmaan edustuksesta unionin toimielimissä maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa on sen takia ongelma, jonka analysoimisen ja ratkaisemisen pitäisi kuulua unionin toimivaltaan ja olla sen intresseissä. Ahvenanmaata koskevan ratkaisun ei pitäisi vaikuttaa ennakkotapauksena muiden jäsenvaltioiden itsehallinnollisiin yhteisöihin, koska vastaavia kansainvälisoikeudellisia ja valtiosisäisiä valtiosääntöisiä puitteita sisältäviä yhdistelmiä ei esiinny valtio-oikeudellisessa mielessä muissa maissa kuin Belgiassa.

3) Tämä aloite vahvistaisi Ahvenanmaan edustusta Euroopan parlamentissa. Ahvenanmaan vaikutusvallan vahvistaminen myös ministerineuvostossa on tärkeää. Belgiassa ja osittain federalistisissa valtioissa Saksassa ja Itävallassa alueiden ministerit saavat aseman jäsenvaltioiden edustuksessa neuvoston istunnoissa. Esimerkiksi Flanderin itsehallintoalueen kalastusministeri edustaa koko Belgiaa kalastuksen ministerineuvoston kokouksissa.

Hallituksen tulisi selvittää, miten Ahvenanmaan itsehallinnon edustusta voidaan näissä yhteyksissä Ahvenanmaan toimivallan puitteissa parantaa maakunnan kannalta tärkeiden asioiden käsittelyssä ja miten edustus voidaan järjestää itsehallinnon kannalta mahdollisimman kestäväällä ja tyydyttävällä tavalla. On olemassa esimerkkejä siitä, että maakunnan hallituksen ministerit ovat osallistuneet ministerineuvostojen kokouksiin ja valmistelukuntiin sekä pääministerin että muiden ministereiden kanssa. Viimeksi näin tehtiin, kun Suomen ministeri otti mukaansa maakunnan hallituksen ministerin kalastusministereiden kokoukseen Luxemburgiin lokakuussa 2023. Tätä voidaan pitää epävirallisena vaikuttamisena, joka virallisten vaikutusmahdollisuuksien puutteessa voisi lisätä Ahvenanmaan itsehallinnon tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia. Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuudet kansalliseen päätöksentekoprosessiin on turvattava mahdollisimman hyvin siten, että Ahvenanmaa voi osallistua Suomen kantojen valmisteluun ja että Ahvenanmaata kuullaan eduskunnan suuressa valiokunnassa ja eduskunnan muissa valiokunnissa. Ahvenanmaan tulee saada mahdollisuus lausunnon antamiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, kuten myös valiokunnan mietinnössä todetaan. Lisäksi valmistelussa on otettava huomioon, että maakunta on yksinomaan ruotsinkielinen, mitä myös valiokunta korostaa.

Se, että ahvenanmaalaisia ministereitä otettaisiin mukaan ministerineuvostojen kokouksiin entistä systemaattisemmin silloin, kun niissä käsitellään Ahvenanmaalle tärkeitä kysymyksiä, olisi konkreettinen mahdollisuus vahvistaa Ahvenanmaata myös ministerineuvostossa EU-sopimusten puitteissa.

Nämä ratkaisumallit sopivat yhteen Orpon hallituksen hallitusohjelman kanssa, jossa todetaan, että "Ahvenanmaan vaikuttamismahdollisuudet EU-asioissa turvataan Ahvenanmaan itsehallintolain ja EU:n liittymisasiakirjan lisäliitteen mukaisesti". Myös Marinin ja Rinteen hallitusten



**Valiokunnan mietintö PeVM 2/2023 vp  
Vastalause**

hallitusohjelmassa oli seuraava kirjaus: "Ahvenanmaan vaikuttamismahdollisuudet EU-asioissa turvataan."

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että maakuntapäivien aloitteeseen M 3/2023 vp sisältyvä lakiehdotus hyväksytään ja että LA 5/2023 vp hylätään.*

Helsingissä 12.12.2023

Mats Löfström r