

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2006 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä kesäkuuta 2006 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen kirjelmän Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteesta, joka sisältää ehdotuksen laiksi vaalilain muuttamisesta (M 3/2006 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jannika Enegren-Åberg, oikeusministeriö

- lantråd/maaneuvos Roger Nordlund ja vik. enhetschef / vs. yksikön päällikkö Sören Silverström, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- lagtingets talman / maakuntapäivien puemies Barbro Sundback ja bitr. lagtingsdirektör / maakuntapäivien apulaisjohtaja Susanne Eriksson, Ålands lagting / Ahvenanmaan maakuntapäivät
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— valtioneuvoston EU-sihteeristö
— professori Markku Suksi.

HALLITUKSEN KIRJELMÄ

Hallituksen kirjelmä sisältää Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteen ehdotukseksi vaalilain muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaa muodostaisi oman vaalipiirinsä europarlamenttivaaleissa. Sen perusteella Ahvenanmaa saisi oman edustajansa Euroopan parlamenttiin.

Muualta Suomesta valittaisiin tämän lisäksi 13 edustajaa.

Aloitteessa ei ole ehdotettu voimaantuloajan kohtaa eikä siihen sisälly säätämisyjärjestysperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asioiden vireilletulo

Asian vireilletulo eduskunnassa on sidottu perustuslaissa säädettyyn muotopakkoon. Lain muuttamista koskeva asia voi perustuslain 70 §:n ja 39 §:n 1 momentin nojalla tulla eduskunnassa vireille hallituksen esityksenä tai kansanedustajan aloitteella taikka muulla perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla. Käytännössä muu perustuslaissa säädetty tapa on vain puhemiesneuvoston perustuslain 34 §:n 3 momentin mukainen oikeus tehdä aloite eduskunnan virkamiehiä koskevan lain säätämisestä (ks. HE 1/1998 vp, s. 91/II). Menetelyyn liittyy täydennyksenä jo vanhan valtiopäiväjärjestyksen aikana Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeus tehdä aloitteita, mikä on kirjattu myös perustuslain 75 §:n 2 momenttiin. Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään. Maakuntapäivät voi itsehallintolain 22 §:n 1 momentin nojalla tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Hallitus ei voi jättää aloitetta antamatta eduskunnalle tai tehdä siihen muutoksia. Hallitus antaa aloitteen kirjelmällä eduskunnalle sellaisenaan, ja se käsitellään eduskunnassa, kuten hallituksen esitykset tai lakialoitteet. Käsillä oleva aloite on tullut eduskunnassa vireille asiankuuluvalla tavalla.

Ahvenanmaan erityisasema

Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen asema on poikkeuksellinen. Kansainliiton neuvosto tunnusti 1921 Ahvenanmaan suvereniteetin Suomelle, mutta määräsi saariryhmän autonomiaa vahvistettavaksi lisätakeilla vuoden 1920 itsehallintolakiin nähden. Sääntelyä täydennettiin muun muassa vuoden 1922 ns. takuulailla. Lisäehdot pyrkivät turvaamaan lähinnä maakunnan kielellisen ja kulttuurisen ominaislaadun sekä

saariryhmän demilitarisoinnin ja neutralisoinnin.

Ahvenanmaan erityisasema ilmenee perustuslain 120 §:stä. Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaisa erikseen säädetään. Vuoden 1991 Ahvenanmaan itsehallintolaki varmistaa muun muassa maakunnan ruotsin kielen ja ruotsinkielisen kulttuurin suojan sekä sääntelee maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallan ulottuvuudet. Lainsäädäntövalta on siten jaettu maakuntapäivien ja eduskunnan kesken. Tätä järjestelyä voidaan muuttaa vain Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä säädettyssä vaikeutetussa menettelyssä eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Ahvenanmaan maakunnan erityisasemaa kuvastaa sekin, että maakunnalla on käytännössä oma erillinen puoluelaitoksensa. Suomen liittyminen Euroopan yhteisöön merkitsi sitä, että valtioneuvosto edustaa Ahvenanmaan maakuntaa EY:n neuvostossa sen käsitellessä myös maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita.

Ehdotus vaalilain muuttamisesta

Vaalilain 7 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että europarlamenttivaaleissa maa jaetaan nykyisen yhden vaalipiirin sijasta kahteen vaalipiiriin, jolloin Ahvenanmaa muodostaisi yhden vaalipiirin ja muu maa toisen vaalipiirin. Vaalilain 163 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Suomesta valitaan viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi Euroopan parlamenttiin 14 jäsenestä, joista yksi valitaan Ahvenanmaan maakunnan vaalipiiristä. Ehdotusta on perusteltu sillä, että jäsenvaltioiden siirtäessä yhä enemmän valtaa Euroopan unionille Ahvenanmaan oman edustuksen tarve lisääntyy. Unionissa vireillä olevan perustuslakisopimuksen hyväksyminen nykymuodossaan merkitsisi parlamenttien vaikutusvallan vahvistumista, mutta samalla Ahvenanmaan maakuntapäivien vaikutusvallan vähentymistä. Belgiassa prosentuaalisesti vastaavankokoisella saksalais-

vähemmistöllä on edustus Euroopan parlamentissa.

EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan Euroopan parlamentti, jossa on yhteisöksi yhdistyneiden valtioiden kansojen edustajat, käyttää sille sopimuksella annettuja valtuuksia. Suomesta valittavien edustajien määrä on 190 artiklan mukaan 14. Perustamissopimus ei määrää, miten kunkin jäsenvaltion sisällä edustajapaikat määräytyvät.

Ahvenanmaan erityisaseman kannalta aloite on ymmärrettävä. Kuitenkin ehdotetun sääntelyn mukaan Ahvenanmaan edustus Euroopan parlamentissa olisi 1 edustaja 27 000 asukasta kohden, kun taas muualla valtakunnassa suhdeluksi olisi 1 edustaja 408 000 asukasta kohden. Vaikka onkin syytä ottaa huomioon Ahvenanmaan osittain oma oikeusjärjestys, sopii ehdotus perustuslakivaliokunnan mielestä huonosti suhteellisen vaalitavan vaatimukseen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen. Kokonaisuutena arvioiden kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa ei ole ratkaistavissa kansainvälisoikeudellisten periaatteiden tai perustuslain säännösten perusteella, vaan kysymys on viimekädessä poliittisesta ratkaisusta. Kun vielä otetaan huomioon se, että Bulgarian ja Romanian liittyttyä Euroopan unioniin Suomen edustajien määrä vähenee Nizzan sopimuksen perusteella yhdellä ollen tämän jälkeen 13, perustuslakivaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen hylättäväksi.

Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että keskusteluja maakunnan vaikutusmahdollisuuksista Euroopan parlamentissa jatketaan eurooppalaisella tasolla (PeVL 1/2004 vp, s. 2/II). Tämä on perusteltua myös siksi, että Ahvenanmaan maakunnan erityisasema on Euroopassa ainutlaatuinen.

Muuta

Puhevalta EY:n tuomioistuimessa ja vaikutusmahdollisuudet ministerineuvostossa. Ahvenanmaan puolelta on kiinnitetty tässä yhteydes-

sä huomiota myös kysymyksiin maakunnan puhevallasta unionin tuomioistuimissa. Ahvenanmaan maakuntapäivien mielestä maakunnan oikeutta toimia itsenäisesti suhteessa valtakunnan viranomaisiin tulisi vahvistaa etenkin asioissa, joissa komissio on pannut vireille EY-oikeuden täytäntöönpanoa koskevan kanteen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että on aiheellista jatkaa valtakunnan ja maakunnan välisiä keskusteluja ratkaisun löytämiseksi Ahvenanmaan itsehallinnollisen aseman huomioon ottamisesta sellaisissa tilanteissa, joissa EY:n tuomioistuin käsittelee maakunnan toimivallan alaan kuuluvia asioita (PeVL 9/2006 vp, s. 6/II). Ulkoasiainministeriön asettama työryhmä pohtii parhaillaan muun muassa mahdollisuuksia lisätä Ahvenanmaan puheoikeuskäytännön kehittämistä EY:n tuomioistuimessa. Työryhmän mietintö valmistuu alkusyksystä 2007.

Keskeinen päätöksentekokein unionissa on ministerineuvosto. Valtioneuvoston piirissä on aiheellista harkita myös Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuuksien parantamista ministerineuvostossa sen käsitellessä maakunnan kannalta tärkeitä asioita.

Toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvonta. Maakuntapäivien aloitteesta kiinnitetään huomiota myös toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan. Unionin jäsenvaltioissa edelleen käsiteltävänä olevan perustuslakisopimuksen I-11 artiklassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen noudattamista valvovat kansalliset parlamentit asiaa koskevan pöytäkirjan mukaisessa menettelyssä. On tärkeää turvata valtion sisäisin toimenpitein Ahvenanmaan maakuntapäivien asema tässä ns. varhaisvaroitusjärjestelmässä (PeVL 9/2006 vp, s. 6/II).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hylätään.

PeVM 13/2006 vp — M 3/2006 vp

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Klaus Pentti /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Markku Rossi /kesk
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Simo Rundgren /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Johannes Koskinen /sd	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.

VASTALAUSE

Perustelut

Väite, jonka mukaan itsehallinnollisen Ahvenanmaan alhainen 27 000 asukkaan väestömäärä olisi painava peruste sille, että itsehallintoalue ei kansallisen lainsäädäntötoimen nojalla voisi olla edustettuna Euroopan parlamentissa, on perusteeltaan täysin väärä. Väite osoittaa haluttomuutta hyväksyä Ahvenanmaan itsehallinnon erityistä ja vahvaa perustuslaillista asemaa Suomen valtiomuodossa. Viitataan jäljempänä oleviin perusteluihin.

Esimerkiksi Belgiassa suhtautuminen demokraattisiin oikeudenmukaisuusvaatimuksiin on aivan erilaista itsehallintoalueiden luovuttaessa päätösvaltaa Euroopan unionille. Siellä alue, jossa on runsaat 0,6 % Belgian väestöstä, on edustettuna Euroopan parlamentissa. Ahvenanmaalla on 0,5 % Suomen väestöstä. Myös Tanskassa asiasta vallitsi samanlainen käsitys Grönlannin vielä ollessa EY:n jäsen. Jos väestöpohja edustuksen kriteerinä kärjistettäisiin äärimmillään, mm. Suomen mutta erityisesti Luxemburgin ja Maltan edustus vähenisi varsin huomattavasti.

Ahvenanmaan itsehallinnon erityispiirteet

Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmälle tunnusomaisia ovat seuraavat perustavat erityispiirteet:

A. Itsehallinto perustuu:

1) Suomen eduskunnan toukokuussa 1920 tekemään päätökseen, jossa tarjottiin Ahvenanmaalle laaja itsehallinto maakunnan pitämiseksi Suomessa; Ahvenanmaan itsehallintolaki (124/1920) ja

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 samanlaisin päätöksin eduskunnassa ja maakun-

tapäivillä (Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §). Tämän mukaisesti valta on jaettu valtion ja itsehallinnon välillä — valtio ei voi ottaa takaisin luovuttamaansa valtiovaltaa ilman Ahvenanmaan maakuntapäivien vaikeuteissa järjestyksessä antamaa suostumusta.

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

EU-jäsenyyden vaikutukset itsehallinnolle

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 päätöksentekoihin EY-parlamentissa, Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostoissa sekä oikeuden valita yksi komission jäsen. Ahvenanmaan väestö ja hallitus jäivät ilman edustusta niillä politiikan aloilla, joilla valtiovalta itsehallintolain mukaisesti kuuluu itsehallinnolle.

Sen sijaan kokonaan 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. Tätä itsehallinnon kannalta kohutonta tilaa kutsutaan "itsehallinnon toimivalan valumiseksi valtakunnan viranomaisille".

Mahdolliset ratkaisumallit

1) Käsittelyssä olevassa aloitteessa (M 3/2006 vp) maakuntapäivät ehdottaa vaalilain (714/1998) muuttamista siten, että Euroopan parlamentin vaaleissa maa jaetaan kahteen vaalipiiriin, joista toisen muodostaisi Ahvenanmaan maakunta, josta valittaisiin yksi edustaja Euroopan parlamenttiin.

Ottaen huomioon edellä esitetyt perusteet ja maakuntapäivien erittäin aiheelliset perustelut sen historialliselle ja yksimieliselle aloitteelle tulee maakuntapäivien ehdotus vaalilain muuttamisesta hyväksyä.

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

Kysymys Ahvenanmaalle toimivaltansa puitteissa kuuluvasta edustuksesta unionin toimieli-

missä lieenee tämän vuoksi unionin toimivaltaan kuuluva ongelma, jonka selvittämisen ja siihen ratkaisujen hakemisen pitäisi olla unionin intressissä. Ahvenanmaata koskevalla ratkaisulla ei pitäisi olla ennakkotapauksen vaikutusta muiden jäsenvaltioiden itsehallinnollisten yhteisöjen kannalta, koska vastaavia kansainvälisoikeudellisia ja valtionsisäisiä valtiosääntöisiä puitteita sisältäviä yhdistelmiä ei esiinny valtio-oikeudellisessa mielessä muissa maissa kuin Belgiassa.

3) Jäsenmaiden kannalta ratkaisevimpana päätöksentekotasona unionissa on ministerineuvosto. Belgiassa ja osittain federalistisissa valtioissa Saksassa ja Itävallassa alueiden ministerit saavat aseman valtioiden edustuksessa neuvoston istunnoissa.

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 kestävällä ja tyydyttävällä tavalla.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hyväksytään.

Helsingissä 7 päivänä helmikuuta 2007

Roger Jansson /r