HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Dosentti, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 19.2.2016

U 4/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien EU:n vaalisäädöksen muuttamista koskevaa Euroopan parlamentin päätöslauselmaa ja sitä koskevaa valtioneuvoston kirjelmää. Arvioin lausunnossani erityisesti esityksen tavoitteiden ja keinojen suhdetta sekä ehdotuksen EU-oikeudellisia näkökohtia, erityisesti sen vaikutuksia perussopimuksissa määriteltyyn toimielinten väliseen suhteeseen.

Ehdotuksen oikeusperusta

Euroopan parlamentti on tehnyt päätöslauselmassaan oikeusperustaksi ehdotetun SEUT 233 artiklan 1 kohdan mukaisen ”esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti”. Oikeusperustan mukaan sääntöjen hyväksymiseen sovelletaan erityistä lainsäätämisjärjestystä, jossa neuvosto vahvistaa ne yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Säännösten voimaantulon edellytyksenä on lisäksi, että jäsenvaltiot hyväksyvät ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Kyseessä oleva erityinen lainsäätämisjärjestys on monellakin tapaa poikkeuksellinen: aloiteoikeus on Euroopan parlamentilla, mutta neuvosto päättää asiasta yksimielisesti. Koska vaalien järjestämistä koskevat säännöt kuuluvat demokraattisen vallankäytön ytimeen, on kansallisten parlamenttien osallistuminen varmistettu vielä edellyttämällä voimaantulolta erillistä käsittelyä kansallisissa parlamenteissa. Käsittelyn sisältö määräytyy kunkin

jäsenvaltion oman kansallisen valtiosäännön mukaisesti. Suomessa perustuslain 14.2 §:n mukaan ’[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’. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvistä järjestelyistä säädetään Suomessa vaalilaissa (714/198).

Käytännössä kysymyksessä on vuonna 1976 ensimmäisen kerran annetun, mutta vuonna 2002 muokatun EU:n vaalisäädöksen (76/787/EHTY, ETY, Euratom) uudistamisesta. Ehdotettu oikeusperusta on näkemykseni mukaan asianmukainen.

Ehdotuksen tavoitteet ja sisältö

Ehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on parlamentin päätöslauselman mukaan lisätä EP-vaalien demokraattista ja ylikansallista ulottuvuutta, unionin päätöksenteon legitimiteettiä sekä yhdenvertaisuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia vaaleissa, tehostaa vaalien toimittamista sekä tuoda Euroopan parlamenttia lähemmäksi äänestäjiä ja sitä kautta lisätä EP-vaalien äänestysaktiivisuutta. Unionin paljon keskusteltuun demokratiavajeeseen liittyvät haasteet ja sen päätöksenteon legitimiteetin puutteet ovat kiistämättä muodostaneet unionin toiminnan keskeisimpiä ongelmia jo ainakin muutaman vuosikymmenen ajan, ja näihin on kyetty puuttumaan useilla perussopimusten muutoksilla, viimeksi vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella. Samoihin tavoitteisiin tähtää myös vuonna 2014 hyväksytty asetus N:o 1141/2014 EU-tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden rahoituksesta. On selvää, että konkreettisten vastausten löytäminen näihin ongelmiin on yksi unionin olemassaolon ja toiminnan oikeutuksen kannalta keskeisimmistä tarpeista. Voidaan kuitenkin kysyä, ovatko säädösehdotuksessa esitetyt keinot oikeita näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotuksessa muokattaisiin esimerkiksi määräaikoja, määrättäisiin äänestyslippuihin painettavista logoista sekä lisättäisiin nimenomainen maininta mahdollisuudesta sähköiseen äänestykseen ja internetäänestykseen. Ehdotuksessa toistetaan jo aiemmin keskustelua herättänyt ehdotus vaalien julkistamisen ajankohdan yhtenäistämisestä. Voidaan kysyä, onko vaalien tuloksen julkistamisella joissakin jäsenvaltioissa aikaisemmin kuin toisissa sellainen tosiasiallinen merkitys, joka painaa vaakakupissa enemmän kuin vaalituloksen mahdollisimman nopea saatavuus ja sen vaikutus vaalien kiinnostavuuteen.

Esityksen mahdollisesti aiheuttamat muutostarpeet Suomen kansalliseen lainsäädäntöön eivät sinänsä ole argumentti ehdotusten puolesta tai niitä vastaan. Ehdotetut muutokset kuitenkin vaikuttavat niiden tavoitteiden näkökulmasta lähinnä näpertelyltä. Jos unionin toiminnan demokraattisuutta ja sen päätöksenteon legitimiteettiä pyritään lisäämään, paljon ratkaisevammassa asemassa ovat esimerkiksi unionin toiminnan, erityisesti sen lainsäädäntötyön avoimuus[1] sekä Euroopan parlamentin oma toiminta vastuullisena lainsäätäjänä. Molemmissa on paljonkin kehittämisen varaa. Äänestyslippuihin painettavia logoja paljon tärkeämpi asia on se, mitä EU tekee ja miten se toimii.

[1] Kts tästä esimerkiksi tuore kirjoitukseni ’On knowledge as power: transparency of EU law-making procedures’ osoitteessa http://eulawanalysis.blogspot.fi/2016/01/on-knowledge-as-power-transparency-of.html?m=1 , jossa käsitellään EU:n lainsäätämismenettelyissä sovellettavien trilogineuvottelujen avoimuutta.

Ehdotukseen sisältyy myös uusi 3 f artikla, jonka mukaan eurooppalaisen tason poliittisten puolueiden tulisi nimittää ehdokkaansa komission puheenjohtajaksi. Mielestäni ei ole selvää – kuten valtioneuvoston kannassakin todetaan - että tämä kysymys kuuluu vaalisäädöksessä säänneltäviin asioihin. Oikeusperustassa viitataan tarvittaviin säännöksiin parlamentin jäsenten yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi, eikä komission puheenjohtajaehdokkaiden nimeäminen, ja laajemmin komission ja Euroopan parlamentin välisen poliittisen suhteen määrittely, kuulu näihin kysymyksiin.

Valtioneuvoston kannassa EP:n ehdotuksia pidetään pääosin kannatettavina. Kantaosasta on kuitenkin käytännössä vaikea havaita yksityiskohtaisia ehdotuksia, joita valtioneuvosto varsinaisesti tukisi. Tämä vastaa myös omaa käsitystäni ehdotuksen kannatettavuudesta. Ei luonnollisesti ole varsinaista estettä ryhtyä pienempiin Euroopan parlamentin vaalien järjestämistä koskeviin tarkennuksiin, mikäli näillä todellista lisäarvoa. Tärkeää on kuitenkin havaita, että nämä muutokset ovat pieniä, eikä niillä kyetä puuttumaan EU:n demokratiavajeen tai päätöksenteon legitimiteetin puutteen varsinaisiin taustatekijöihin.

Vaalisäädöksen täytäntöönpanoa koskevat toimenpiteet

Ehdotuksen mukaan vaalisäädöksen täytäntöönpanoa koskevaa 14 artiklaa tulisi muuttaa niin, että Euroopan parlamentti ehdottaisi jatkossa jäsentensä enemmistöllä toimenpiteitä vaalisäädöksen soveltamiseksi. Ehdotuksessa ei ole eritelty tarkemmin, minkälaisiin täytäntöönpanotoimiin artikla antaisi valtuutuksen. Neuvosto vahvistaisi nämä toimenpiteet määräenemmistöllä sen jälkeen, kun se on kuullut komissiota ja saanut Euroopan parlamentin hyväksynnän.

Täytäntöönpanoa koskevaa SEUT 291 artiklaa on muutettu Lissabonin sopimuksella edellisen vaalisäädöksen muutoksen hyväksymisen jälkeen. SEUT 291 artiklan 1 kohdan mukaan täytäntöönpano kuuluu ensisijaisesti jäsenvaltioille, joiden on toteutettava kaikki tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet unionin oikeudellisesti velvoittavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Artiklan 2 kohdan mukaan täytäntöönpanovaltaa voidaan kuitenkin siirtää komissiolle tai poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa neuvostolle, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa. Euroopan parlamentilla ei ole roolia näissä menettelyissä, eikä sille tällaista roolia voida mielestäni juontaa myöskään siksi, että sillä on perussäädöksen antamismenettelyssä poikkeuksellisesti aloiteoikeus. Valtioneuvosto suhtautuu kirjelmän mukaan ”erittäin varauksellisesti” EP:n ehdotukseen. Valtioneuvosto esittää pitäytymistä nykysääntöön.

Sen lisäksi, että ehdotettu valtuutusmääräys on kirjoitettu liian väljästi, näkemykseni mukaan EP:n ehdotusta voidaan pitää suoranaisesti jopa perussopimusten vastaisena. Perusteluna tälle ei ole nykykäytäntö,[2] vaan se, että täytäntöönpanoa koskevat perussopimusten muutokset ovat muuttuneet nykyisen vaalisäädöksen hyväksymisen jälkeen. Euroopan parlamentilla ei ole perussopimusten mukaan roolia täytäntöönpanossa, vaan täytäntöönpanoon sovellettavat

[2] Unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan toimielinten käytäntö ei ole peruste perussopimusten määräyksistä poikkeamiselle eikä se voi luoda ennakkotapausta, joka sitoisi unionin toimielimiä. Kts esim. asia 68/86 *UK v. neuvosto.*

määräykset löytyvät 291 artiklan 1 ja 2 kohdasta. Täten parlamentti ei voi olla menettelyssä sen enempää aloitteentekijänä kuin suostumuksen antajanakaan, eikä tähän vaikuta perussäädöksen antamisessa sovellettava erityinen lainsäätämisjärjestys. Huomioiden parlamentin vakiintuneet valtapyrkimykset täytäntöönpanoa koskevissa menettelyissä[3] tällaisen menettelyn hyväksyminen loisi myös haitallisen ennakkotapauksen, jolla voisi olla vaikutusta täytäntöönpanoa koskevissa keskusteluissa laajemminkin. Lainsäätäjän tulisikin ensisijaisesti harkita, minkälaista täytäntöönpanoa säädös konkreettisesti edellyttää. Jos yhtenäiselle täytäntöönpanolle on tarvetta, tulee se toteuttaa 291 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kun kyse on demokraattisen vallankäytön ytimeen kuuluvasta seikasta jolla on vahva linkki myös kansallisten vaalien toteuttamiseen, voi olla mahdollista perustella täytäntöönpanovallan pitäyttämistä nykyiseen tapaan neuvostolla. Tämä ratkaisu tulisi kuitenkin perustella asiankuuluvalla tavalla säädöksen johdanto-osassa.

[3] Kts tästä esimerkiksi 23. heinäkuuta 2015 hyväksytty parlamentin JURI-valiokunnan mietintö 30. ja 31. vuosikertomuksesta Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta (2012–2013), (2014/2253(INI)), esimerkiksi sen kohta 35, jonka mukaan parlamentti ”pitää valitettavana, että Euroopan parlamentti, joka edustaa suoraan unionin kansalaisia ja on tätä nykyä täysimääräinen lainsäätäjä ja läheisesti tekemisissä kantelumenettelyjen kanssa etenkin parlamentaaristen kysymysten ja vetoomusvaliokunnan toiminnan kautta, ei vielä automaattisesti saa avoimia ja oikea-aikaisia tietoja unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta, vaikka nämä tiedot ovat välttämättömiä unionin kansalaisten oikeuskeinojen saatavuuden ja oikeusvarmuuden parantamisen kannalta sekä lainsäädännön parantamiseen tähtäävien muutosten kannalta; katsoo, että Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välisen viestinnän kohentuminen voisi olla askel oikeaan suuntaan tässä asiassa; vaatii vaikuttavampaa ja tehokkaampaa yhteistyötä EU:n toimielinten välille, ja odottaa komission soveltavan hyvässä uskossa suhteista parlamenttiin tehdyn tarkistetun puitesopimuksen lauseketta, jossa se lupaa antaa parlamentille yhteenvetona tiedot kaikista rikkomusmenettelyistä alkaen virallisista ilmoituksista ja parlamentin niin pyytäessä myös asioista, joita rikkomusmenettely koskee;”