Professori, akatemiatutkija Päivi Leino-Sandberg

Bryssel 9.11.2016

U 4/2016 vp EU:n vaalisäädöksen uudistaminen; Edustajien valitseminen Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömillä vaaleilla; vuonna 1976 annetun EU:n vaalisäädöksen muuttamista koskeva Euroopan parlamentin päätöslauselma

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien EU:n vaalisäädöksen muuttamista koskevaa Euroopan parlamentin päätöslauselmaa ja sitä koskevaa valtioneuvoston jatkokirjelmää. Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotusta koskeva neuvoston oikeuspalvelun lausunto ja sen julkisuus

Olen aikaisemmassa lausunnossani helmikuussa 2016 arvioinut esityksen tavoitteiden ja keinojen suhdetta sekä ehdotuksen EU-oikeudellisia näkökohtia, erityisesti sen vaikutuksia perussopimuksissa määriteltyyn toimielinten väliseen suhteeseen. Valtioneuvoston kirjelmän perusteella vaikuttaa siltä, että erityisesti oikeudelliset näkökohdat ovat olleet keskeisiä neuvostossa käydyissä keskusteluissa.

Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan näiden seikkojen osalta neuvoston oikeuspalvelun asiassa antamaan lausuntoon 7038/16, jonka sisältöä ei kuitenkaan kirjelmässä selvitetä yksityiskohtaisemmin. Kyseinen lausunto löytyy neuvoston asiakirjarekisteristä, mutta ainoastaan sen ensimmäiset neljä teknisluonteista kappaletta ovat julkisesti saatavilla. Lausunnon varsinainen, 31-sivuinen sisältö on poistettu julkisesti saatavilla olevasta lausunnosta. Jo lausunnon pituus ilmentää, että oikeudelliset kysymykset ovat olleet neuvottelujen keskiössä. Tehtyjä muutoksia ja niiden perusteluja on kuitenkin vaikea arvioida näkemättä kyseistä oikeuspalvelun lausuntoa.

Lausunnon sisällön julkisuuden osalta viittaan EU-tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P *Ruotsi ja Maurizio Turco v neuvosto* antamaan ratkaisuun, jonka mukaan perussopimusten, perusoikeuskirjan ja avoimuusasetuksen 1049/2001 mukainen

> *mahdollisuus tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät toimielimen oikeudellisen yksikön lausunnon oikeudellisista kysymyksistä, jotka ovat nousseet esiin lainsäädäntöaloitteita koskevien neuvotteluiden yhteydessä, on omiaan lisäämään yleistä ja lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja vahvistamaan Euroopan kansalaisten demokraattista oikeutta valvoa tietoja, joille lainsäädäntötoimet perustuvat, on tällainen ylivoimainen yleinen etu, kuten erityisesti kyseisen asetuksen johdanto-osan toisessa ja kuudennessa perustelukappaleessa todetaan. Edellä esitetyistä toteamuksista on seurauksena, että asetuksessa N:o 1049/2001 asetetaan lähtökohtaisesti velvollisuus ilmaista neuvoston oikeudellisen yksikön lainsäädäntömenettelyitä koskevien lausuntojen sisältämät tiedot (tuomion 67–68 kohta).*

On vaikea ajatella lainsäädäntöhanketta, jonka kohdalla lausunnon sisältämän tiedon julkisuus olisi tästä näkökulmasta merkittävämpää, kuin juuri Euroopan parlamentin vaalisäädöksen muuttamiseen liittyvien neuvottelujen kohdalla, huomioiden niiden nimenomaisen tavoitteen lisätä eurooppalaisen tason demokratian toimivuutta ja vahvistaa unionin toiminnan legitimiteettiä. Huomioiden lausunnon keskeisyys neuvotteluissa tehtyjen muutosten kannalta olisi ollut suotavaa, että valtioneuvosto olisi selvittänyt kirjelmässä sen sisältöä tai toimittanut kyseisen lausunnon valiokunnan käyttöön. Tältä osin muutosten perustelut jäävät osin hahmottumattomiksi.

Parlamentin päätöslauselmaan tehdyt muutokset

Yleisesti vaikuttaisi siltä, että neuvostossa käydyissä neuvotteluissa huomattava osa Euroopan parlamentin päätöslauselmaan sisältyneistä muutosehdotuksista on torjuttu tai niitä on muokattu ei-sitovaan suuntaan. Tämä näyttäisi vastaavan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 7/2016 vp esittämää yleistä kantaa, jonka mukaan ehdotuksen tavoitteet sinänsä — unionin päätöksenteon legitimiteetin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen — ovat epäilyksittä kannatettavia, mutta niiden saavuttamiseksi esitetyt toimet eivät vakuuta. Valiokunta katsoi, että kansallisen vaalilainsäädännön näkökulmasta tulisi pidättäytyä sellaisesta yksityiskohtaisesta EU-tason sääntelystä, joiden kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista, sekä harkita siirtymistä säädöksen muuttamisen sijasta suosituksiin. Tämä on se yleinen linja jota puheenjohtajan ehdotus näyttää toteuttavan. Tältä osin voidaankin ajatella uuden ehdotuksen olevan paremmin linjassa Suomen kantojen kanssa kuin parlamentin alkuperäisen päätöslauselman.

Samalla on kuitenkin myös epäselvää miten neuvostossa käsittelyssä oleva puheenjohtajan esitys yleisesti enää vastaa Euroopan parlamentin tahtotilaa ja niitä tavoitteita joita parlamentti katsoo esittämiensä muutosten toteuttavan. Oikeusperustan mukaan sääntöjen hyväksymiseen sovelletaan erityistä lainsäätämisjärjestystä, jossa neuvosto vahvistaa ne yksimielisesti saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Parlamentin tuen saaminen ehdotuksille nyt esitetyssä muodossa ei vaikuta itsestään selvältä. Siksi olisikin hyödyllistä arvioida neuvotteluissa todennäköisesti tarvittavia joustoja.

Valtioneuvoston helmikuussa 2016 muotoillussa kannassa EP:n ehdotuksia pidettiin pääosin kannatettavina, mutta kantaosasta oli vaikea havaita yksityiskohtaisia ehdotuksia, joita valtioneuvosto varsinaisesti tukisi. Nyt käsittelyssä olevassa kirjelmässä valtioneuvoston kanta on muotoiltu niin, että ehdotuksia voidaan tukea. Perusteluna tälle on, etteivät ehdotukset aiheuttaisi paineita muuttaa kansallista lainsäädäntöä ja vaalien toimittamista Suomessa. Tämä linkittyy yllä olevaan toteamukseen parlamentin aloitteeseen sisältyneiden ehdotuksen sangen kattavasta vesittymisestä neuvottelujen aikana. Keskeistä Suomen kannan muodostelussa ei kuitenkaan saisi olla se, aiheuttaako EU-sääntely tarpeita muokata kansallista sääntelyä vaan se, ovatko EU-säädöksen tavoitteet ja keinot yleisesti tavoittelemisen arvoisia, ja mitä niiden saavuttamiseksi tulisi vaihtoehtoisesti tehdä. Huomioiden yhtäältä parlamentin tekemän aloitteen perustavaa laatua olevat tavoitteet, joita valiokuntakin on tukenut, epäselväksi jää, missä määrin tällaista arviointia on Suomessa tehty.

Puheenjohtajan ehdotukseen sisältyy myös joitakin ehdotuksia, joiden perusteluja ei ole valtioneuvoston kirjelmässä eritelty. Tällainen sisältyy esimerkiksi ehdotuksen 9 artiklaan sisältyvään määräykseen koskien seuraamusten määräämistä tilanteessa, jossa kansalainen on äänestänyt vaaleissa kahdesti, ja 9a artiklaan sisältyvään valtuutus jäsenvaltioille määritellä ehtoja äänestämiselle kolmansissa maissa. Nämä seikat ovat keskeisiä äänioikeuden käyttöön liittyviä kysymyksiä, joiden käsittely kirjelmässä erikseen olisi ollut perusteltua.

Laajemmin neuvottelujen tilanne herättää myös kysymyksen siitä, mitkä Lissabonin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä paljon liputetut uudistukset liittyen demokratiaan, avoimuuteen ja hyvään hallintoon ovat tosiasiallisesti toteutuneet tai edes toteutumassa. Liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen on ajautunut umpikujaan, avoimuusasetus on uudistamatta eikä komissio ole seitsemän Lissabonin sopimuksen voimaantuloa seuranneen vuoden aikana tehnyt ehdotusta uudesta hyvää hallintoa koskevasta asetuksesta (SEUT 298 artikla). Käytännössä mahdollisuuksille kehittää demokratiaa Euroopan parlamentin kautta näyttää tapahtuvan samalla tavoin.

On selvää, että konkreettisten vastausten löytäminen unionin legitimiteettivajetta koskeviin ongelmiin on yksi unionin olemassaolon ja toiminnan oikeutuksen kannalta keskeisimmistä haasteita. Jos unionin toiminnan demokraattisuutta ja sen päätöksenteon legitimiteettiä pyritään lisäämään, äänestyslippuihin painettavia logoja paljon ratkaisevammassa asemassa ovat esimerkiksi unionin lainsäädäntötyön avoimuus sekä Euroopan parlamentin oma toiminta vastuullisena

lainsäätäjänä. Tähän liittyvä ajankohtainen kysymys on – kuten nyt käsittelyssä oleva hanke tuo esiin - esimerkiksi oikeudellisen neuvonannon käytännön julkisuus, lainsäädäntötyössä keskeisten kolmikantaneuvottelujen (trilogit) avoimuus ja se, miten päätöksenteon poliittinen vastuunalaisuus ja kansalaisten osallistumismahdollisuudet tässä yhteydessä toteutuvat.