*Janne Salminen* 12.11.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 13.11.2018

Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömillä vaaleilla annetun säädöksen muuttamisesta tehdyn neuvoston päätöksen voimaan saattamisesta (HE 163/2018 vp)**

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä välittömillä vaaleilla annetun säädöksen muuttamisesta tehdyn neuvoston päätöksen (20018/994). Siinä on tarkoitus muuttaa vuonna 1976 annettua ja vuonna 2002 muutettua Euroopan unionin vaalisäädöstä (76/787/EHTY, ETY, Euratom), joka puolestaan on tullut Suomea velvoittavaksi Suomen tullessa unionin jäseneksi. Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi päätöksen voimaansaattamisesta. Samalla siinä todetaan, että päätös ei edellytä Suomen muun lainsäädännön muuttamista. Päätökseen sisältyvät säännökset tulevat päätöksen mukaan voimaan päätöksen hyväksymistä seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

2. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta se antaa aiheen seuraaviin huomioihin.

3. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu. Samoin Suomen perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella 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 vaalilaissa.

4. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti laatii esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti. Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti erityistä lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

5. Kysymys on tästä säädöksestä, ”vaalisäädöksestä”. Se sisältää Euroopan unionin säätämän kehyksen Euroopan parlamentin vaalien toimittamiseen koko unionin alueella. Merkityksensä vuoksi kyseinen säädös rinnastuu unionin perussopimustasoiseen, niin sanottuun primääriin oikeuteen.

6. Tämä tulee esiin myös säädöksen erityisessä hyväksymismenettelyssä, johon kuuluu se, että säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

7. Perustuslakivaliokunta on antanut kaksi lausuntoa kyseisensäädöksen valmisteluvaiheissa. Lausunnot ovat PeVL 50/2016 vp ja PeVL 7/2016 vp. Niissä valiokunta on ollut varsin kriittinen alkuperäisiin ehdotuksiin tavalla, joka toisaalta on suhteellisen tyypillistä kansallisille parlamenteille asioissa, jotka koskevat Euroopan parlamenttia yleisesti. Neuvosto on ollut suhteellisen samoilla linjoilla kauttaaltaan ja Euroopan parlamentin vaalien laajempaa eurooppalaista merkitystä ja sen vahvistamista vastustetaan. Siten vaikka muutosten tavoitteena on ollut lisätä Euroopan parlamentin vaalien demokraattista ja ylikansallista ulottuvuutta ja unionin päätöksenteon legitimiteettiä sekä tehostaa vaalien toimittamista ja sitä kautta lisätä äänestysaktiivisuutta, nyt toteutuneet uudistukset ovat kuitenkin lopulta sangen teknisiä ja hyvät tavoitteet ovat kutistuneet kansallisen vastustuksen vuoksi.

8. Hallituksen esityksen mukaan vaalisäädöksen muutokset eivät edellytä Suomessa lainsäädäntömuutoksia. Hallituksen esityksestä saatavan selvityksen mukaan kansallinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa vaalisäädöksen muuttuvien pakottavien säädösten kanssa.

9. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä esitystä sinänsä voidaan pitää tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena, ja valiokunta voi käsitykseni mukaan puoltaa ehdotuksen hyväksymistä.

10. Samalla on kuitenkin kysymys myös siitä, missä järjestyksessä päätös olisi tehtävä.

11. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 223 artiklan 1 kohdan mukaisesti päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Edellisen kerran vaalisäädöksen muuttaminen on Suomessa käsitelty perustuslain 94.1 §:n ja 95.1 §:n tarkoittamassa menettelyssä. Valtiosäännön tarkoittamana hyväksymismenettelynä on siten sovellettu valtiosopimusten hyväksymiseen ja niiden lainsäädännön alaan kuuluvien säädösten voimaansaattamiseen kuuluvaa säädöskehikkoa. Perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva mietintö on PeVM 2/2003 vp (HE 27/2003 vp johdosta). Siinä tosin ei valtiosääntöistä käsittelyjärjestystä juuri pohdita. Nyt käsillä oleva esitys menettelytapoineen perustuu kyseiseen edeltävään tapaukseen sovelletun säännön seuraamiseen.

12. Perustuslain 94 § koskee kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä.

> Eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan

hyväksymisen. Eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös tällaisen velvoitteen irtisanomiseen.

Kansainvälisen velvoitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. (4.11.2011/1112)

Kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

Perustuslain 95 § puolestaan koskee kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista.

Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. (4.11.2011/1112)

Lakiehdotus kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta käsitellään tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Jos ehdotus kuitenkin koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, eduskunnan on se hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. (4.11.2011/1112)

Laissa kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta voidaan säätää, että sen voimaantulosta säädetään asetuksella. Yleiset säännökset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden julkaisemisesta annetaan lailla.

13. Esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 148) kansainvälisinä velvoitteina tässä yhteydessä tarkoitetaan nimenomaisesti valtiosopimuksia ja niiden ohella velvoitteina olisivat myös muut kansainvälisoikeudelliset velvoitteet ”kuten YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavat päätökset”.

Tältä kannalta kyseisen päätöksen hyväksyminen on anomalia tämän menettelyn soveltamisen kannalta. Perustuslain 94 §:n tausta-ajatuksiin ei kuulu sen soveltaminen nyt käsillä oleviin tilanteisiin.

Selvästi kuitenkin kyseinen unionin päätös sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ottaen huomioon se, että Suomessa esimerkiksi valtiollisista vaaleista on säädetty hyvinkin yksityiskohtaisella tavalla nimenomaan lakitasoisesti. Päätöksen määräykset sisältävät Suomessa yksiselitteisesti lainsäädännön alaan kuuluvaa sisältöä. Merkitystä ei ole sillä, että päätöksen sisältämät määräykset eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia Suomessa.

14. Kun vastaavaa menettelyä on aikaisemmin noudatettu ja kun perustuslakiin ei sisälly paremminkaan tilanteeseen soveltuvaa menettelytapaa, eduskunta voi mielestäni hyväksyä kyseisen neuvoston päätöksen perustuslain 94.1 §:n tarkoittamalla ja 94.2 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetulla äänten enemmistöllä, koska päätös ei koske perustuslakia 94.2 §:ssä tarkoitetulla.

15. Oma lukunsa sen sijaan on, edellyttääkö asetelma myös lain hyväksymistä 95.1 §:n tarkoittamalla tavalla. Kysymyksessä on neuvoston päätös, joka sinänsä velvoittaa eikä edellytä itsessään kansallisia lainsäädäntötoimia. Perustuslain 94.1 §:n menettely sinänsä täyttää sen vaatimuksen, jonka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 223 artikla asettaa (" tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti."). Mainitsemassani aikaisemmassa vaalisäädöksen muutostilanteessa oli kysymys myös lakiehdotuksen hyväksymisestä. Johdonmukaisuus voisi edellyttää vastaavaa tässäkin.