HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 9.2.2022

U 74/2021 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle neuvoston direktiivien muuttamisesta (direktiivit unionin kansalaisen äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa ja paikallisvaaleissa)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 10.2.2022

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää neuvoston unionin kansalaisen äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta Euroopan parlamentin vaaleissa ja paikallisvaaleissa koskevien direktiivien muuttamisesta. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Komission nyt esittämällä vaalipaketilla ja sen jo aikaisemmin julkaisemalla demokratiasuunnitelmalla on kolmenlaisia tavoitteita: vaalien vapaus ja oikeudenmukaisuus sekä vahva demokraattinen osallistuminen, vapaiden ja riippumattomien tiedotusvälineiden tukeminen sekä disinformaation torjunta (kts tästä myös lausuntoni asiassa U 73/2021 vp). Komissio on tehnyt ehdotukset, joilla muutettaisiin liikkuvien EU-kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta europarlamenttivaaleissa (KOM(2021) 732 final) ja paikallisvaaleissa (KOM(2021) 733 final) koskevia direktiivejä. Nyt käsiteltävänä olevan vaalipaketin keskeisenä tavoitteena on tukea niiden EU-kansalaisten vaaliosallistumista, jotka asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin kotimaassaan (ns. liikkuvat EU-kansalaiset).

Valiokunta on unionin vaalilainsäädäntöä aikaisemmin käsitellessään korostanut, että ”unionin päätöksenteon legitimiteetin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen — ovat epäilyksittä kannatettavia”, mutta edellyttänyt, että esitetyt toimet myös tosiasiallisesti myötävaikuttavat tavoitteiden saavuttamiseen (PeVL 7/2016 vp). Valiokunta on korostanut myös, että kun otetaan huomioon

vaalilainsäädännön ”uudistamisen nimenomainen tavoite lisätä eurooppalaisen tason demokratian toimivuutta ja vahvistaa unionin toiminnan legitimiteettiä, perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan juuri nyt arvioitavan kaltaisessa lainsäädäntöhankkeessa valmistelun avoimuus on erityisen tärkeää. Valiokunnan mielestä tavoitteiden saavuttamisen kannalta esimerkiksi alun perin ehdotettuja toimia paljon ratkaisevammassa asemassa on unionin lainsäädäntötyön avoimuus” (PeVL 50/2016 vp).

SEUT 20 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan unionin kansalaisilla on ”äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla”. Saman artiklan mukaan ”Näitä oikeuksia käytetään perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin.” Sama määräys sisältyy myös perusoikeuskirjan 39 artiklaan. Tarkemmin oikeuksista määrätään SEUT 22 artiklassa, jonka mukaan

> *1. Jokaisella unionin kansalaisella on kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Tätä oikeutta käytetään niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä ja Euroopan parlamenttia kuultuaan; näihin yksityiskohtaisiin sääntöihin voi sisältyä poikkeussäännöksiä, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia.*
> *2. Jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 223 artiklan 1 kohdan ja sen soveltamisesta annettujen säännösten soveltamista. Tätä oikeutta käytetään niiden yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, jotka neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä ja Euroopan parlamenttia kuultuaan; näihin yksityiskohtaisiin sääntöihin voi sisältyä poikkeussäännöksiä, jos ne ovat perusteltuja jonkin jäsenvaltion erityisten ongelmien takia.*

Nyt esillä olevissa asioissa on kyse näiden ’yksityiskohtaisten sääntöjen’ hyväksymisestä. Molemmat säännöt neuvosto antaa yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan. Esityksille on perussopimuksissa nimenomainen oikeusperusta.

Kun muutoksia tehdään sangen paljon, komissio esittää normaalin muuttamismenettelyn asemesta säädösten uudelleenlaadintaa (recast). Tämä on perusteltua huomioiden, että kyse on kansalaisten perusoikeuksien toteuttamisesta, jolloin on erityisen tärkeää varmistaa sääntelyn selkeys.

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 (714/1998). Äänioikeudesta aluevaaleissa säädetään hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021). Äänioikeudesta kuntavaaleissa säädetään myös perustuslaissa ja kuntalaissa (410/2015). Siinä missä Suomessa EU-kansalaisten oikeudet ovat aikaisemmin koskeneet kansallisella tasolla ainoastaan kuntavaaleja, nyt uudistukset koskevat myös aluevaaleja. Tätä kysymystä ei ole valtioneuvoston kirjelmässä käsitelty erikseen. Perussopimuksissa viitataan kuntavaaleihin (engl. municipal elections), mutta hallinnon autonomiaperiaatteesta johtuu, ettei EU lähtökohtaisesti ota kantaa siihen, miten jäsenvaltiot järjestävät kansalliset päätöksentekorakenteensa. Liikkuvien EU-kansalaisten oikeus äänestää ja asettua ehdolle on käytännössä jo toteutettu hyvinvointialueesta annetussa laissa.

Valtioneuvosto suhtautuu molempiin ehdotuksiin myönteisesti ja katsoo, että ne ovat kannatettavia ja perustuvat asialliseen tutkimustietoon. Tähän näkemykseen on mahdollista yhtyä, vaikkakin tietyin varauksin. Muutokset ovat teknisiä ja niillä pyritään etenkin lisäämään tiedon saatavuutta sekä huomioimaan uusi tietosuojasääntely. Sellaisina ne ovat tarpeellisiakin.

Ehdotuksissa esitetään myös SEUT 290 artiklan mukaisia säädösvallan siirtoja komissiolle. Kun kysymyksessä on kansalaisten perusoikeuksien soveltaminen, siirtojen tarkkarajaisuuden varmistaminen on erityisen tärkeää. Nyt aluevaaleja koskevat ehdotukset kohdistuvat delegoituihin säädöksiin, jotka 'koskevat paikallishallinnon perusyksiköiden luettelon ja virallisten vakuutusten mallin muuttamista'. Euroopan parlamentin vaalien kohdalla delegoiduilla säädöksillä varmistettaisiin, että 'mallit määrämuotoisille vakuutuksille, jotka liikkuvien EU:n kansalaisten on annettava äänestäjäksi tai ehdokkaaksi rekisteröitymisen yhteydessä, ja jäsenvaltioiden välillä vaihdettavat tietokokonaisuudet sisältävät edelleen keskeiset tiedot'. Neuvotteluissa on tärkeä varmistaa, ettei näillä 'määrämuotoisilla valtuuksilla' ole vaikutusta säädöksen keskeiseen sisältöön.

On vaikea ajatella, että kukaan vastustaisi pyrkimyksiä vahvistaa EP-vaalien demokraattista ja ylikansallista ulottuvuutta, unionin päätöksenteon legitimiteettiä sekä EU-kansalaisten yhdenvertaisuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia Euroopan parlamentin ja aluetason vaaleissa, vaalien toimittamisen tehostamista sekä vaalien äänestysaktiivisuuden lisäämistä. Näissä tavoitteissa on kuitenkin kyse paljosta muustakin kuin vaalisääntelyyn tehtävistä teknisistä muutoksista, esimerkiksi siitä että "jäsenvaltiot velvoitetaan käyttämään selkeää kieltä" tai mahdollistetaan tiedonvälitys sähköisin keinoin, kuten komissio nyt ehdottaa.

EU:n yksi suurimmista ongelmista on sen matala poliittinen integraatio. Keskeisenä syynä siihen on mm. se, etteivät EU-vaalien tulokset heijastu juuri millään tavalla siihen, miten EU kehittyy ja minkälaisia lainsäädäntöehdotuksia komissio tekee. EU-tasoiset poliittiset ryhmät ovat hajanaisia ja niiden poliittiset ohjelmat niin avoimia, ettei kansalainen EU-vaaleissa kykene niiden perusteella päättämään, minkälaista politiikkaa hän äänestämällä tosiasiassa kannattaa. Matala äänestysaktiivisuus etenkin Euroopan parlamentin vaaleissa ei liity vain siihen, ettei liikkuva EU-äänestäjä tietäisi niistä tapeeksi, vaan ennemmin siihen, ettei kyseisten vaalien tuloksella ole juurikaan väliä.

Unionin paljon keskusteltuun demokratiavajeeseen liittyvät haasteet ja sen päätöksenteon legitimiteetin puutteet ovat kiistämättä muodostaneet yhden unionin toiminnan keskeisimmistä ongelmista jo useamman vuosikymmenen ajan.[1] Jos näihin ongelmiin haluttaisiin puuttua, paljon nyt tehtyjä ehdotuksia ratkaisevammassa asemassa ovat poliittisen integraation lisäämisen ohella esimerkiksi unionin toiminnan, erityisesti sen lainsäädäntötyön avoimuus sekä Euroopan parlamentin oma toiminta vastuullisena lainsäätäjänä. Molemmissa on paljonkin kehittämisen varaa. On selvää, että konkreettisten vastausten löytäminen näihin ongelmiin on yksi unionin olemassaolon ja toiminnan oikeutuksen kannalta keskeisimmistä tarpeista, kuten valiokunta on jo aikaisemmissa lausunnoissaan korostanut. Näillä sektoreilla demokratian edistäminen on jäänyt juhlapuheiden varaan.

[1] Kts tästä esimerkiksi Herwig Hofmann ja Päivi Leino-Sandberg, 'An agenda for transparency in the EU', https://europeanlawblog.eu/2019/10/23/an-agenda-for-transparency-in-the-eu/ .