HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Freiburg 28.9. 2022

U 64/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 30.9.2022

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Valiokunta on viime vuosina käsitellyt lukuisia Euroopan parlamentin vaaleihin liittyviä aloitteita. Tällaisia sisältyi esimerkiksi komission vaalipakettiin ja sen jo aikaisemmin julkaisemaan demokratiasuunnitelmaan, ehdotuksiin joilla muutettaisiin liikkuvien EU-kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta europarlamenttivaaleissa (KOM(2021) 732 final) ja paikallisvaaleissa (KOM(2021) 733 final) koskevia direktiivejä (PeVL 5/2022 vp). Valiokunta on myös käsitellyt parlamenttiin liittyviä institutionaalisia kysymyksiä (PeVL 10/2018 vp) ja Europarlamenttivaalien 2019 ajankohdan määräytymistä (PeVL 3/2018 vp). Kaikissa näissä kirjelmissä on enemmän tai vähemmän käsitelty samaa asiaa: 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. Tavoitteisiin on pyritty teknisin keinoin. Varsinainen ongelma on kuitenkin EU:n 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 kansalainen tietäisi niistä tapeeksi, vaan ennemmin siihen, ettei kyseisten vaalien tuloksella ole juurikaan väliä.

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 [..] 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).

Nyt käsiteltävän ehdotuksen kohdalla valtioneuvosto kertoo pitävänsä tärkeänä vahvistaa EU-asioista käytävää demokraattista keskustelua, edistää europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien tunnettavuutta sekä lujittaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista vaaleissa. Käytännössä se kuitenkin vaikuttaa vastustavan lähes kaikkea, mitä Euroopan parlamentti esittää, joko oikeudellisilla tai toissijaisuuteen liittyvillä perusteilla tai siksi, että ehdotus edellyttäisi muutoksia Suomen vaalijärjestelmään. Tarkemmat kannat valtioneuvosto on muodostanut lähinnä teknisiin ehdotuksiin. Suurempia poliittisia ja oikeudellista arviointia edellyttäviä kysymyksiä kirjelmässä on kaksi: kysymys yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittavista ehdokkaista sekä Ahvenanmaan toive omasta vaalipiiristä, jota ei varsinaisesti käsitellä säädöksessä.

Keskeiset ehdotukset

Euroopan parlamentin päätöslauselman keskeinen ehdotus ja merkittävin muutos nykytilaan on yleiseurooppalainen vaalipiiri, josta valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Nämä 28 jäsentä valittaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten lisäksi eli minkään jäsenvaltion paikkamäärä parlamentissa ei ainakaan toistaiseksi vähentyisi. Yleiseurooppalaista vaalipiiriä ja ehdokasasettelua varten perustettaisiin uusi viranomainen, Euroopan vaaliviranomainen (European Electoral Authority). Valtioneuvoston mukaan on kyseenalaista, riittäisikö vaalisäädöksen oikeusperusta yleiseurooppalaisista listoista säätämiseen. Asiasta on käyty keskustelua EU:ssa aikaisemminkin eikä se tällöin ole edennyt. Varsinaista oikeudellista arviointia kirjelmään ei kuitenkaan juurikaan sisälly.

Kaikkien jäsenvaltioiden äänioikeutetuilla olisi käytössään kaksi ääntä: yhdellä äänestettäisiin oman jäsenvaltion kansallista ehdokaslistaa tai ehdokasta kuten nykyisinkin ja toisella yleiseurooppalaista listaa. Vaalitapa olisi jokaisessa jäsenvaltiossa suhteellinen, samoin yleiseurooppalaisen vaalipiirin osalta. Yleiseurooppalaisen vaalipiirin listat olisivat suljettuja eli äänestäjät eivät voisi muuttaa listalla olevien ehdokkaiden järjestystä.

Voimassa olevan vaalisäädöksen mukaan jäsenvaltiot päättävät vaalipäivästään itse nelipäiväisen, torstaista alkavan ja sunnuntaina päättyvän, vaaliajanjakson puitteissa. Ehdotuksessa Europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi aina toukokuun 9. päivä eli ns. Eurooppa-päivä riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan määrätä päivän kansalliseksi vapaapäiväksi. Voimassa olevan vaalisäädöksen mukaan jäsenvaltiot päättävät vaalipäivästään itse nelipäiväisen, torstaista alkavan ja sunnuntaina päättyvän, vaaliajanjakson puitteissa. Valtioneuvoston mukaan ”Ehdotuksella yhteisestä vaalipäivästä toukokuun 9. päivänä ei

saavutettaisi mitään konkreettista parannusta nykytilanteeseen. Ehdotuksen symbolinen arvo jäisi käytännössä pieneksi.”

Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi ottaa käyttöön mahdollisuus kirjeäänestykseen kaikille äänioikeutetuille, mukaan lukien kolmansissa maissa asuvat äänioikeutetut. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan ottaa käyttöön myös muita äänestämistapoja, kuten valtakirjaäänestyksen. Tätä valtioneuvosto pitää epävarmana ja suhtautuu ehdotuksiin kielteisesti.

Kukin jäsenvaltio olisi europarlamenttivaaleissa yhtenä vaalipiirinä tai jakautuisi omalla päätöksellään useammaksi vaalipiiriksi. Vaalipiirit kielellisiä ja vähemmistöryhmiä, ulkokansalaisia tai eri alueita varten olisivat sallittuja, mutta vaalipiirijako ei kuitenkaan saisi yleisesti vaikuttaa vaalitavan suhteellisuuteen. Ehdotus jättää jäsenvaltioille väljyyttä. Kirjelmästä ilmenee kuitenkin, että Ahvenanmaan maakuntahallitus on toistanut U-kirjelmän valmistelun yhteydessä toiveensa saada oma Euroopan parlamentin jäsenen paikka. Maakuntahallitus toteaa, että ehdotuksessa ei ole esteitä sille, että Suomi jaettaisiin europarlamenttivaaleja varten vaalipiireihin. Maakuntahallitus myös suosittelee, että vaalisäädökseen sisällytettäisiin maininta siitä, että jäsenvaltiot kansallisissa vaalilainsäädännöissään huolehtisivat siitä, että alueet, joilla on lainsäädäntövaltaa, saisivat suoran edustuksen Euroopan parlamenttiin.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Suomen perustuslain 14 §:ssä säädetään Euroopan parlamentin vaalien osalta 2 momentissa, että ”[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.” (4.11.2011/1112) Muutoin kyseisten vaalien toimittamista koskevaa perustuslaintasoista sääntelyä ei ole. Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvistä järjestelyistä säädetään Suomessa vaalilaissa (714/1998).

Säädösehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan SEUT 223 artiklan 1 kohtaa, jonka 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 jokainen jäsenvaltio on ne hyväksynyt valtiosääntönsä mukaisesti. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on pääosin asianmukaisesti valittu. Tähän arvioon voi yhtyä: kyseinen artikla muodostaa nimenomaisen oikeusperustan parlamentin vaaleja käsittelevälle säädökselle.

Euroopan parlamenttia käsitellään myös muissa perussopimusartikloissa, jotka voivat osaltaan rajoittaa sitä, minkälainen säädös SEUT 223 artiklan 1 kohdan nojalla on mahdollista antaa. SEU 14 artiklassa määrätään, että

> *1. Euroopan parlamentti toimii yhdessä neuvoston kanssa lainsäätäjänä ja budjettivallan käyttäjänä. Se huolehtii poliittisesta valvonnasta ja antaa neuvoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Se valitsee komission puheenjohtajan.*

2. Euroopan parlamentti koostuu unionin kansalaisten edustajista. Edustajien määrä on puhemiehen lisäksi enintään 750. ***Kansalaisten edustus on alenevasti suhteellinen siten, että vähimmäismäärä on kuusi jäsentä jäsenvaltiota kohden. Jäsenvaltio voi saada enintään 96 paikkaa. Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla määritellään Euroopan parlamentin kokoonpano ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja periaatteita noudattaen.***

3. Euroopan parlamentin jäsenet ***valitaan yleisillä, välittömillä, vapailla ja salaisilla vaaleilla viiden vuoden pituiseksi toimikaudeksi****.*

4. Euroopan parlamentti valitsee jäsentensä keskuudesta puhemiehen ja puhemiehistön

EU:n perussopimuksissa ei määrätä tarkemmin, miten jäsenvaltioiden paikat jakautuvat. Huomattavaa on kuitenkin, että perussopimukset määrittelevät näistä päättämisen Eurooppa-neuvoston tehtäväksi. Mielestäni SEU 14 artiklan 2 kohta ei suoraan kiellä sitä, etteikö Eurooppa-neuvoston päätös voisi sisältää myös ylikansallisista listoista, olettaen, että jäsenvaltioiden edustajien enimmäis- ja vähimmäismäärät huomioidaan. Lisäksi paikat tulee jakaa tavalla, joka on alenevasti suhteellinen. Päätös kuuluu kuitenkin Eurooppa-neuvostolle eikä siitä voida päättää vaalisäädöksessä. Selvityksen perusteella nämä kriteerit täyttävän rakennelman rakentaminen vaikuttaa monimutkaiselta eikä välttämättä edesauta vaalien ja vaalituloksen selkeyttä.

Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti siihen, että vaalien ajankohta siirrettäisiin Eurooppa-päivään. Tämän osalta on huomattava, että Suomi on aikaisemmin kannattanut europarlamenttivaalien ajankohdan siirtämistä pysyvästi kesäkuusta toukokuulle, ja valiokunta on käsitellyt asiaa lausunnossaan PeVL 3/2018 vp. Se katsoi tällöin, että selvityksessä tehdään asianmukaisesti selkoa eri vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista, eikä valiokunnalla ollut huomautettavaa ajankohdan määräytymiseen. Kirjelmän perusteella ei kuitenkaan ole tällä kertaa selvää, miksi Eurooppa-päivä olisi kategorisesti huono ajatus, erityisesti huomioiden, että Suomi on aikaisemmin pitänyt vaalien aikaistamista tärkeänä. Kielteistä kantaa perustellaan ensisijaisesti teknisillä järjestelyillä kuten vaalivirkailijoiden saatavuudella, jotka sinänsä ovat merkittäviä vaalien järjestämisen kannalta. Toisaalta on selvää (toisin kuin valtioneuvosto esittää), että Eurooppa-päivään sisältyisi näkyvyyttä ja symboliikkaa, jolla voisi olla merkitystä äänestysaktiivisuuden kannalta. Kokemusasiantuntijan näkökulmasta suomalaisten mökkeilyn harrastajien kannalta touko- tai kesäkuiseen ajoittuva sunnuntainen vaalipäivä voi vaikuttaa myös innokkuuteen käyttää äänioikeutta, kun kotipaikkakunnalle tulee ehtiä vaalihuoneistojen sulkeutumiseen mennessä.

Europarlamenttivaalit kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n nojalla valtakunnan toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta on 2000-luvulla ottanut useamman kerran kantaa Ahvenanmaan maakunnan asemaan mahdollisena omana vaalipiirinään Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä kahteen otteeseen, mietinnössä PeVM 13/2006 vp ja lausunnossa PeVL 6/2007 vp. Ehdotuksen katsottiin sopivan huonosti yhteen suhteellisen vaalitavan vaatimuksen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteen kanssa. Lausunnossa PeVL 10/2018 vp toisti käsityksensä siitä, että ehdotus Ahvenanmaan maakunnan edustajanpaikasta Euroopan parlamentissa sopii huonosti suhteellisen vaalitavan vaatimukseen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen, vaikka onkin syytä ottaa huomioon Ahvenanmaan osittain oma oikeusjärjestys. Valiokunta kuitenkin korostaa, että kokonaisuutena arvioiden kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa on viime kädessä poliittista ratkaisua edellyttävä asia. Perustuslakivaliokunta on Ahvenanmaan maakunnan

Euroopassa ainutlaatuiseen erityisasemaankin viitaten pitänyt tärkeänä, että keskusteluja maakunnan vaikutusmahdollisuuksista Euroopan parlamentissa jatketaan eurooppalaisella tasolla (PeVM 13/2006 vp, s. 3/I). Valtioneuvoston kirjelmässä ei ole muodostettu kantaa Ahvenanmaan esitykseen, mutta valiokunnan näkemykset näyttäisivät soveltuvan myös nyt tehtyyn ehdotukseen.