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

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 23.11.2022

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

Aluksi

Yleiseurooppalaisen keskustelun ja poliittisen kamppailun vähäisyys on puhuttanut eurooppalaisia ja kansallisia toimijoita pitkään. Toimijat ovat lähes liikuttavan yksimielisiä siitä, että EU-asioista käytävää demokraattista keskustelua on syytä lisätä, europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien tunnettavuutta edistää ja tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista vaaleissa lujittaa. Näitä asioita myös valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvistaa. Hyvistä tavoitteista ei ole siis pula. Ongelmaksi muodostuu, kuten tavallista, se kuinka noihin tärkeisiin tavoitteisiin päästään.

Euroopan parlamentti hyväksyi loppukeväästä 2022 lainsäädäntömietinnön, jolla pyritään uudistamaan EU-vaalien sääntöjä. Lakiluonnos hyväksyttiin äänin 323 puolesta, 262 vastaan ja 48 tyhjää, sekä päätöslauselma aiheesta äänin 331 puolesta, 257 vastaan ja 52 tyhjää. Parlamentin jäsen, pääneuvottelijana toiminut Domènec Ruiz Devesa on todennut, että hyväksyessään päätöslauselman Euroopan parlamentti lähetti neuvostolle ja jäsenvaltioille vahvan viestin tarpeesta muuttaa EU:n vaalilakia siten, että eurovaalit heijastavat nykyhetken poliittisia realiteetteja.[1] Euroopan parlamentissa saavutettu enemmistö oli suurempi kuin ehkä alun perin arveltiin, ja lisäksi neljä suurta eurooppalaista puoluetta ovat asettuneet päätöslauselman tueksi. Tämänkin takia on tärkeää, että Suomessa otetaan päätöslauselma vakavasti ja keskustellaan siihen sisältyvistä ehdotuksista avoimesti, aktiivisesti ja etupainotteisesti.

Keskeiset ehdotukset

Seuraavat europarlamenttivaalit järjestetään vuonna 2024, ja Euroopan parlamentti on oikeutetusti huolissaan vaalien äänestysaktiivisuudesta. Kymmenennen kerran sitten vuoden 1979 äänestäjät valitsevat EU:n ainoan suorilla vaaleilla valitun toimielimen, eli Euroopan parlamentin jäsenet. Niin kutsutun tulevaisuuskonferenssin (Conference on the Future of Europe, 2021-2022) jälkeen europarlamenttivaalit ovat seuraava tärkeä demokratiatesti.

Yksi päätöslauselman keskeisimmistä ehdotuksista liittyy yleiseurooppalaisiin vaalipiireihin. Ehdotus tarkoittaisi konkreettisesti sitä, että jokaisella äänestäjällä olisi kaksi ääntä: yksi, jolla hän äänestäisi Euroopan parlamentin jäsentä kansallisessa vaalipiirissä ja toinen, jolla hän käyttäisi äänioikeuttaan EU:n laajuisessa vaalipiirissä. Jälkimmäisestä, eli yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Nämä 28 jäsentä valittaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten (nykyisin 705) lisäksi, eli minkään jäsenvaltion nykyinen paikkamäärä (Suomella 14) ei ainakaan toistaiseksi vähentyisi. Ehdokaslistojen tulisi olla maantieteellisesti edustavia, ja tätä varten EU:n jäsenmaat jaettaisiin kolmeen joukkoon väkiluvun perusteella. Ehdokaslista täytettäisiin valitsemalla ehdokkaita kustakin joukosta vuorotellen. EU:n laajuisia ehdokaslistoja voisivat esittää Euroopan tason vaaliliitot, kuten kansallisten poliittisten puolueiden liitot, kansalliset valitsijayhdistykset tai eurooppalaiset poliittiset puolueet.

[1] https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20220429IPR28242/eu-n-vaalilaki-mepit-ajavat-uudistuksia-ja-eu-n-laajuista-vaalipiiria.

Ehdotuksen taustalla ja sen keskeisenä tavoitteena on ns. kärkiehdokasmenettelyn (Spitzenkandidaten) vahvistaminen komission puheenjohtajan valinnassa. Yleiseurooppalaisen vaalipiirin toivotaan lisäävän eurooppalaisten poliittisten puolueiden näkyvyyttä ja mahdollistavan niiden (ja erityisesti niiden listoilla olevien ehdokkaiden) kampanjoimisen kaikkialla EU:ssa. Kun Euroopan laajuiset ehdokkaat voivat kampanjoida kaikkialla, syntyy eurooppalaista keskustelua.

Muut päätöslauselmaan sisältyvät ehdotukset koskevat muun muassa postiäänestyksen mahdollistamista ja 9. toukokuuta vietettävän Eurooppa-päivän lukitsemista äänestyspäiväksi kaikissa EU-maissa riippumatta siitä, mihin viikonpäivään Eurooppa-päivä osuisi. Uusi Euroopan unionin vaaliviranomainen (European Electoral Authority) perustettaisiin koordinoimaan jäsenvaltioiden toimia yleiseurooppalaisen vaalipiiriin liittyvien kysymysten osalta.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Euroopan parlamentin vaaleja koskeva säädös on peräisin vuodelta 1976 (sitä muutettiin vuonna 2002 ja 2018, mutta jälkimmäinen tarkistus ei ole vielä voimassa).[2] Se sisältää yhteiset periaatteet, joita on noudatettava Euroopan parlamentin vaaleja koskevissa jäsenvaltioiden laeissa. Nykyisessä säädöksessä ei kuitenkaan määritellä koko EU:ssa sovellettavaa yhdenmukaista vaalijärjestelmää. Monet vaaleja koskevat seikat määräytyvät (ja tulevat jatkossakin määräytymään) kunkin jäsenvaltion kansallisten vaalilakien mukaisesti.

Uusi eurooppalainen vaalisäännöstö on ollut pitkään Euroopan parlamentin toiveissa. Lisäksi kansalaiset ovat lisääntyvästi esittäneet toiveita aidosti yhdenmukaisesta EU-vaalimenettelystä.[3] Suoraa vaalilakia ei ole kuitenkaan muutettu sitten vuoden 2002 - ei vähiten siksi, että uudistus on raskas menettely. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223 artiklan mukaisesti neuvoston on hyväksyttävä parlamentin lainsäädäntöaloite yksimielisesti. Asia palautuu neuvoston hyväksynnän jälkeen takaisin parlamenttiin sen jäsenten hyväksyntää varten. Tämän jälkeen kaikkien jäsenmaiden on vielä hyväksyttävä se omien valtiosääntöjensä mukaisesti.

Yleiseurooppalainen vaalipiiri

Euroopan parlamentti kannattaa yleiseurooppalaista vaalipiiriä monesta eri syystä. Sen avulla pyritään paikkaamaan nk. kärkiehdokasjärjestelmän epäonnistuminen. Järjestelmä ei perustu lakiin vaan poliittiseen sopimukseen. Järjestelmää käytettiin Junckerin komission valinnan yhteydessä, mutta sitä seurannut, nyt vallassa oleva von der Leyenin komissio valittiin ilman kärkiehdokasjärjestelmää. Kärkiehdokasjärjestelmän kohtalo on ollut von der Leyenin komission aloittamisen jälkeen auki. Nyt Euroopan parlamentti haluaa tarjota kansalaisille oikeutta äänestää Euroopan komission puheenjohtajaa.

On epäselvää, kuinka kansalaiset ottaisivat uudistuksen vastaan. Euroopan parlamentti on vakuuttunut siitä, että EU-kansalaiset tietävät äänestävänsä eurooppalaisia poliittisia kokonaisuuksia ja ehdokkaita komission puheenjohtajaksi. Suomessa taas valtioneuvosto arvioi, että suomalaiset eivät ole tottuneet äänestämään listalta ja epäilee, että äänestäjien on vaikea tietää,

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A02002D0772-20020923.

[3] Euroopan tulevaisuuskonferenssin eurooppalaisen kansalaispaneeli 2:n (Eurooppalainen demokratia / Eurooppalaiset arvot ja oikeudet, oikeusvaltioperiaate, turvallisuus) suosituksessa 16 esitetään, että Euroopan parlamentille hyväksytään vaalilaki, jolla yhdenmukaistetaan vaaleja koskevat ehdot (äänioikeusikäraja, vaalipäivä sekä vaalipiirejä, ehdokkaita, puolueita ja niiden rahoitusta koskevat vaatimukset), että Euroopan kansalaisilla olisi oltava oikeus äänestää eri Euroopan unionin tason puolueita, joista kullakin on ehdokkaita useista jäsenvaltioista, ja että riittävän siirtymäkauden aikana kansalaiset voisivat edelleen äänestää sekä kansallisia että ylikansallisia puolueita.

ketä äänestetään ja millä vaikutuksilla. Valtioneuvosto perustanee epäilevän kantansa siihen, että suomalaiset – toisin kuin EU-kansalaisten enemmistö – vastustavat ylikansallisia listoja. On kuitenkin myös täysin mahdollista, että yleiseurooppalainen vaalipiiri piristäisi europarlamenttivaaleihin liittyvää julkista keskustelua ja äänestysaktiivisuutta. Aika on yleiseurooppalaisen vaalipiirin puolella. Aiemmin puolueilla on ollut vaikeuksia tehdä selkeitä lupauksia EU-asioista vaalikampanjoiden aikana. Kampanjat ovat usein keskittyneet joko Euroopan yhdentymiseen - EU:n puolesta tai sitä vastaan - tai kansallisiin kysymyksiin. Vuoden 2024 vaaleissa sitä vastoin keskeisistä eurooppalaisista asioista ei ole puute. Oikeusvaltion kriisi, rahoitus, Euroopan vihreän kehityksen ohjelma tai yhteinen turvapaikkajärjestelmä eivät kiinnosta vain Brysselissä, vaan myös kansallisella julkisella areenalla.[4]

Yleiseurooppalaisen vaalipiirin toimintaan liittyy vielä epäselvyyksiä ja avoimia kysymyksiä. Yksi tällainen kysymys liittyy sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Parlamentti huomauttaa, että vaikka tilanne parani viime vaaleissa, jotkut maat eivät silti valinneet parlamenttiin yhtäkään naisjäsentä. Mietinnössä ehdotetaan pakolliseksi listoja, joissa nais- ja miespuoliset ehdokkaat vuorottelevat, tai kiintiöitä niin, ettei muunsukupuolisten henkilöiden oikeuksia loukata. Olisi suotavaa, että valtioneuvosto arvioisi yleiseurooppalaisia vaalipiirejä myös tasa-arvonäkökulmasta.

Euroopan parlamentin ehdotusta arvioitaessa on syytä pitää mielessä, että ylikansallisten vaalipiirien edistäminen on ollut parlamentin agendalla jo pitkään. Yli 10 vuotta sitten Euroopan parlamentin Committee on Constitutional Affairs (AFCO) tilasi selvityksen eurooppalaisen puoluejärjestelmän mahdollisuuksista. Tutkimusryhmän selvityksen mukaan Euroopan parlamentin vaaleja koskevan vaalilain uudistus ei ehkä riitä edistämään ylikansallisen puolue*järjestelmän* syntymistä, vaikkei se sinänsä pitänyt ylikansallisten puolueiden syntyä mahdottomana. Raportin keskeinen johtopäätös oli, että järjestelmän syntyminen edellyttäisi kilpailua esimerkiksi juuri komission kaltaisen toimeenpanevan elimen hallinnasta.[5] Tätä päätöslauselma nyt ehdottaa, 10 vuotta selvityksen ilmestymisen jälkeen.

Vaikka ehdotus yleiseurooppalaisista vaalipiireistä tuntuu tällä hetkellä kaukaiselta ja ehkä jopa utopistiselta, niistä on syytä keskustella myös Suomessa, koska ehdotuksella on lisääntyvää kannatusta.

Vaalipäivän siirtäminen

Valtioneuvosto vastustaa vaalipäivän siirtämistä pysyvästi Eurooppa-päivään 9. toukokuuta. Europarlamenttivaalit järjestetään nykyisellään neljän päivän aikana torstaista sunnuntaihin, jonka puitteissa kukin jäsenvaltio voi päättää itse omat vaalinsa päivä (tai päiviä). Aluksi tämä ajanjakso ajoittui kesäkuun alkuun. Suora vaalilaki antaa kuitenkin neuvostolle mahdollisuuden siirtää päivämäärää mihin tahansa aikaväliin huhtikuun alussa ja heinäkuun alussa yksimielisellä päätöksellä enintään vuotta ennen vaaleja. Vuodesta 2014 lähtien on ollut tapana, että europarlamenttivaalit järjestetään toukokuun viimeisellä viikolla.

On syytä huomata, että ehdotetulla muutoksella vaalipäivän siirrosta Eurooppa-päivään ei olisi vain symbolista arvoa, mutta vaalipäivän siirrolla on mitä ilmeisemmin tarkoitus helpottaa komission nimittämismenettelyyn liittyvää kiirettä. Koko menettely pitää nimittäin saada päätökseen ennen edellisen komission viisivuotiskauden päättymistä 31. lokakuuta. Vuonna 2019 komission nimittäminen kuitenkin kesti marraskuun lopulle asti. Siten europarlamenttivaalien ajoitus

[4] M. Müller, *Two years to go. What to expect from the 2024 European Parliament elections.* Policy brief, 30 May 2022, Jacques Delors Centre, Hertie School, https://www.delorscentre.eu/en/publications/2024-european-elections.
[5] https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/15676/EUDOReport2010_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

vaikuttaisi myös toimielinten välisiin suhteisiin ja erityisesti Euroopan parlamentin ja Eurooppa-neuvoston väliseen tasapainoon. Vaalien aikaistaminen vahvistaisi Euroopan parlamentin roolia sekä seuraavan komission kokoonpanossa että sen lainsäädäntöohjelman määrittelyssä.[6] Tämä on kannatettava kehityskulku.

Suomessa vaalipäivän siirto tarkoittaisi sitä, että vaalipäivä voisi olla mikä tahansa arkipäivä sunnuntain sijasta. Valtioneuvoston mukaan siirtoon liittyisi ongelmia esimerkiksi vaalivirkailijoiden saatavuuden varmistamisessa. Tämä on mahdollista. Merkittävämpi kysymys liittyy kuitenkin siihen, kuinka vaalipäivän siirto esimerkiksi arkipäivään vaikuttaisi äänestysaktiivisuuteen. Jos on oletettavissa, että vaalipäivän siirto lisäisi vaalien tunnettavuutta ja äänestysaktiivisuutta, vaalipäivän siirto kannattaa. Jos taas vaalipäivän siirto (entisestään) heikentäisi kansalaisten kiinnostusta äänestää europarlamenttivaaleissa, silloin siirto ei ole järkevä. Tätä on kuitenkin vaikea arvioida etukäteen.

Postiäänestys, Euroopan vaaliviranomainen ja rahoitussäännöt

Sen sijaan lienee selvää, että postiäänestyksen laaja mahdollistaminen lisäisi äänestysaktiivisuutta. Postiäänestykseen sisältyy kuitenkin merkittäviä riskejä. Postiäänestyksen salliminen lisää väärinkäytösten vaaraa, niin unionin sisällä kuin myös sen ulkopuolella. Valtioneuvoston olisi syytä jo tässä vaiheessa vaatia yhtenäisten ja valvottujen etä-äänestysjärjestelmien luomista Euroopan tasolla.

Postiäänestyksen mahdollistaminen osaltaan korostaa itsenäisen ja toimivaltaisen vaaliviranomaisen luomista. Valtioneuvosto ei ota konkreettisesti kantaa eurooppalaiseen vaaliviranomaiseen tässä vaiheessa. Vaaliviranomaisen toimintaa olisi syytä arvioida tarkemmin. Esimerkiksi sen jäsenten valinta on jätetty jäsenvaltioille, mutta lakiluonnoksessa ei ole juurikaan mitään ohjeistusta sitä, kuinka jäsenten valinta tulee tehdä. Täsmentäminen olisi tärkeää viranomaisen itsenäisyyden ja toimintakyvyn kannalta.

Parlamentin ehdotuksessa on maininta siitä, että eurooppalaisten vaaliyhteisöjen vaalikampanjoiden rahoitukseen sovellettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöistä ja rahoituksesta (1141/2014). On todennäköistä, että tuota asetusta tullaan lähivuosina tarkistamaan. Euroopan parlamentti on – vaikkei se siihen päätöslauselmassa tarkemmin viittaakaan – ollut viime vuosina huolissaan ulkomaisen vaalirahoituksen roolista erityisesti jäsenvaltioissa.[7] Päätöslauselmassa parlamentti toteaa, että ulkomainen sekaantuminen demokraattisiin prosesseihin tulee estää. Ulkovaltojen rooli ja erityisesti ulkomainen vaalirahoitus pysynevät eurooppalaisissa keskusteluissa myös lähivuosina, joten siihen on syytä kiinnittää huomiota myös kansallisesti. Valtioneuvosto on antanut vastikään esityksen eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain 112 ja 143 l §:n sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta (HE 254/2022). Siihen ei sisälly säännöksiä ulkomaisen puoluerahoituksen sääntelystä.

Edellä mainitussa AFCO:n tilaamassa, vuonna 2010 valmistuneessa raportissa suositeltiin kansalaisten ja eurooppalaisten puolueiden ja instituutioiden välisten yhteyksien edistämistä. Yksi raportin laatijoista totesi Euroopan parlamentin järjestämässä kuulemisessa lokakuussa 2021, että kannustimet äänestäjien mobilisoimiseksi ja eurooppalaiseksi politisoimiseksi eivät ole riittäviä. Hänen mukaansa yksi konkreettinen toimi, jolla äänestäjiä voitaisiin aktivoida, liittyy erilaisiin

[6] M. Müller, *Two years to go. What to expect from the 2024 European Parliament elections.* Policy brief, 30 May 2022, Jacques Delors Centre, Hertie School, https://www.delorscentre.eu/en/publications/2024-european-elections.
[7] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/653631/EXPO_STU(2021)653631_EN.pdf.

vaalikoneisiin ja muihin nk. Voting Advice Application (VAA) -instrumentteihin.[8] Näiden työkalujen avulla äänestäjät voivat paremmin ymmärtää yhteytensä eurooppalaisiin puolueisiin ja kehittää omaa eurooppalaista poliittista identiteettiään. Suomessa näistä on hyviä kokemuksia, ja Suomi voisi edistää niiden laajempaa käyttöönottoa myös Euroopan laajuisesti.

Lopuksi

Vaikka valtioneuvosto suhtautuu sinänsä myönteisesti lähes kaikkiin päätöslauselman sisältämiin tavoitteisiin, 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. Oikeudellisia tai toissijaisuuteen liittyviä ongelmia lakimietintöön ei kuitenkaan näytä sisältyvän. Valtioneuvoston olisi syytä arvioida ehdotusta yhdenmukaisesta EU-vaalimenettelystä myös poliittisesta ja demokraattisesta näkökulmasta.

Ehdotuksessa esimerkiksi korostetaan tarvetta tuoda eurooppalaista päätöksentekoa lähemmäs erityisesti nuorempia äänestäjiä, ja tämä aspekti tulee ottaa huomioon päätöslauselmaan sisältyviä ehdotuksia kansallisesti arvioitaessa. Nuorten poliittista osallistumista pyritään rohkaisemaan kaikin mahdollisin tavoin. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä (HE 254/2022) ehdotetaan eurooppalaisen kansalaisaloitteen Suomen kansalaisten antamien tuenilmausten allekirjoittamisen alaikärajan laskemista nykyisestä 18 vuodesta 16 vuoteen nuorten poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämiseksi. Kuulemisissa ikärajan alentamista kannatettiin.

Valtioneuvosto moittii Euroopan parlamenttia konkretian puutteesta erityisesti toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden osalta, mutta valtioneuvosto ei itse ole paljon konkreettisempi, ehkä siksi että valtioneuvosto vaikuttaa ajattelevan, ettei parlamentin ehdotus etene, etenkin kun edellinen neuvoston vuonna 2018 hyväksymä muutosehdotus on ratifioimatta Saksassa, Espanjassa ja Kyproksella. Lisäksi on epätodennäköistä että ehdotuksesta saavutettaisiin yksimielisyys kevääseen 2023 mennessä, mikä mahdollistaisi tarvittavan vuoden siirtymäajan. Tehokkaan kansallisen ennakkovaikuttamisen kannalta olisi kuitenkin suositeltavaa, että valtioneuvosto muodostaisi kannat parlamentin ehdotuksiin etenkin siltä osin kun niihin sisältyy Suomen osalta uusia ehdotuksia. Kannanmuodostuksen ei tarvitse koskea yksityiskohtia vaan sitä, edistävätkö päätöslauselmaan sisältyvät ehdotukset sitä, että EU:n toiminta perustuu jatkossakin edustukselliseen ja osallistavaan demokratiaan ja jos ei, miten vaalisäännöksiä tulisi siinä tapauksessa muuttaa. Tämä proaktiivisuus on tärkeää, koska EU:n tasolla on havaittavissa kasvavaa kiinnostusta uudistaa ja yhtenäistää europarlamenttivaalien käytäntöjä.

Valtioneuvosto toteaa, että kaikilla EU-kansalaisilla tulee olla oikeus ja keinot osallistua turvallisesti EU:n demokraattiseen päätöksentekoon. Heille on taattava mahdollisuus vaikuttaa EU:n toimintaan omien hallitustensa ja kansallisten parlamenttiensa kautta ja myös Euroopan parlamentin välityksellä. Tämä kaksinapainen - kansallisen ja EU-tason - edustuksellisuus antaa vahvan perustan EU:n toimille. Valtioneuvosto ei kuitenkaan täsmennä, miksi ja miten ehdotettu vaalisäädös estäisi näiden hyvien tavoitteiden toteutumista.

Helsingissä, 22.11.2022

Emilia Korkea-aho

[8] https://www.europarl.europa.eu/committees/en/hearing-on-the-role-of-a-european-electo/product-details/20211019CHE09561.

Emilia Korkea-aho
Eurooppaoikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori
Itä-Suomen yliopisto