Markku Jokisipilä, VTT, dos.

johtaja, eduskuntatutkimuksen keskus

Turun yliopisto

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

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 22.11.2022

Kiitän kunnioittavasti eduskunnan suurta valiokuntaa lausuntopyynnöstä. Arvioin tässä lausunnossani ensin Euroopan parlamentin ehdotusta uudeksi vaalisäädökseksi ja sen jälkeen kirjelmästä U 64/2022 vp ilmenevää valtioneuvoston kantaa asiaan.

Euroopan parlamentin ehdotuksen tavoitteet

Päätöslauselmassaan Euroopan parlamentti luettelee ehdotuksensa tärkeimmiksi tavoitteiksi seuraavat asiat:

- europarlamenttivaalien yleiseurooppalaisen luonteen korostaminen
- unionin päätöksentekojärjestelmän demokraattisen legitimiteetin edistäminen
- yleiseurooppalaisen julkisen keskustelun ja unionin kansalaisuuden vahvistaminen
- Euroopan parlamentin toiminnan ja sen legitimiteetin parantaminen
- vaalijärjestelmän yhdenvertaisuuden ja tehokkuuden parantaminen
- Euroopan parlamentin jäsenten tuominen lähemmäs äänestäjiä ja äänestysaktiivisuuden lisääminen

Näistä kuudesta tavoitteesta ehdotuksen voi nähdä toteutuessaan saavuttavan varmuudella vain yhden eli eurovaalien yleiseurooppalaisen luonteen korostamisen. Muiden viiden mainitun tavoitteen osalta ehdotusta on pidettävä vaikutuksiltaan epäselvänä ja sen tueksi esitettyjä perusteluja vähintäänkin tulkinnanvaraisina, osaksi jopa kyseenalaisina. Varsinkin pienten jäsenvaltioiden näkökulmasta ehdotus vaikuttaisi pikemminkin olevan omiaan heikentämään parlamentin legitimiteettiä ja etäännyttämään sitä kansalaisista.

Yleiseurooppalainen vaalipiiri

Merkittävin muutos ehdotetussa uudessa vaalisäädöksessä olisi yleiseurooppalaiseen vaalipiirin luominen, josta vuoden 2024 vaaleissa valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Nämä uudet europarlamentaarikot valittaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten lisäksi, eli minkään jäsenvaltion absoluuttinen paikkamäärä ei ainakaan heti vähentyisi. Vuoden 2024 vaalien jälkeen yleiseurooppalaisen vaalipiirin tulevasta paikkamäärästä päättäisi Eurooppa-neuvosto samalla kertaa, kun se tekee päätöksen jäsenvaltioista valittavien Euroopan parlamentin jäsenten lukumääristä.

Tämä jättää auki sen mahdollisuuden, että jatkossa yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittavien parlamentin jäsenten määrää kasvatettaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten määrän kustannuksella, koska Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaan Euroopan parlamentin jäsenmäärä on enintään 751. Kun jäsenmäärä nykyisin on 705, tarkoittaisi 28 edustajan lisääminen jo päätymistä varsin lähelle tuota maksimikokoa eli 733 edustajaan. Jos unioni ottaa uusia valtioita jäsenikseen, ollaan nopeasti tilanteessa, jossa jäsenvaltioista valittavien jäsenten määrää on vähennettävä, vaikka yleiseurooppalaisen vaalipiirin kautta valittavien määrää ei kasvatettaisikaan. Tämä vähentäisi erityisesti pienempien jäsenvaltioiden äänen kuulumista Euroopan parlamentin päätöksenteossa.

Yleiseurooppalaisen ehdokaslistan muotoutuminen ja vaalitapa

Ehdotuksessa esitetään varsin monimutkainen ja osin epäselväksikin jäävä kaava yleiseurooppalaisten ehdokaslistojen muodostamiseen. Listalla olisi 28 ehdokasta, joita nimettäessä lista jaettaisiin kolmen ehdokkaan sektioihin. Samaan sektioon kuuluvien kolmen ehdokkaan tulisi edustaa sekä eri jäsenvaltioita että kolmea eri asukaslukukategoriaa. Ryhmään A kuuluisivat viisi unionin väkiluvultaan suurinta maata (Saksa, Ranska, Italia, Espanja ja Puola), ryhmään B 10 seuraavaksi väkirikkainta jäsenvaltiota 19,2 miljoonan asukkaan Romaniasta 6,9 miljoonan asukkaan Bulgariaan ja ryhmään C loput 12 jäsenvaltiota. Suomi on tämän kolmannen ryhmän toiseksi väkirikkain valtio.

Parlamentin ehdotuksen mukaan tätä sektiojaottelua on noudatettava ehdokaslistan ensimmäisen 14 ehdokkaan mukaan. Ehdotuksen mukaan sijoilla 15-28 sektioissa voisi olla ehdokkaita myös samoihin ryhmiin kuuluvista jäsenvaltioista. Epäselväksi jää, miten väkilukuperustainen jaottelu tarkalleen ottaen toimii listan viidessä sektiossa, jonka kolmas nimi on listan sijalla 15, jolloin samassa sektiossa on kaksi ehdokasta, joihin jaottelua sovelletaan ja yksi, johon sitä ei tarvitsisi soveltaa.

Tällä monimutkaisella menettelyllä pyritään takaamaan kaikille jäsenvaltioille mahdollisuus saada omia ehdokkaitaan myös listan kärkisijoille ja sitä kautta valituiksi. Käytännössä mitään takeita tästä ei kuitenkaan olisi ja jaottelun onnistumista olisi mahdollista arvioida vasta sen jälkeen, kun ehdokaslistat ensimmäisen kerran olisi laadittu. On erittäin todennäköistä, että suurin osa 28:sta yleiseurooppalaisen listan paikasta tulisi menemään viittä suurinta jäsenvaltiota edustaville ehdokkaille, ja että moni jäsenvaltio ei saisi tähän joukkoon edustajaansa lainkaan.

Jo vaalitaktisesti ehdokkaita asettamaan oikeutettujen Euroopan tason poliittisten puolueiden ja vaaliliittojen kannattaa sijoittaa listojensa kärkisijoille väkirikkaimpien maiden ehdokkaita. Vaikka aiempaa kokemusta yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä ei olekaan, äänestäjät tulisivat todennäköisesti antamaan kannatuksensa sellaiselle listalle, jonka kärkisijoilta löytyy tuttu omasta valtiosta oleva ehdokas. Suurin potentiaalinen äänisaalis on siten tarjolla suurten jäsenvaltioiden ehdokkaille. Hyvä lista olisi siten esimerkiksi sellainen, jossa ensimmäisenä olisi saksalainen, toisena romanialainen ja kolmantena tanskalainen ehdokas. Huonon listan kärjestä taas löytyisivät puolalainen, bulgarialainen ja maltalainen ehdokas.

Demokratian toteutumisen parantamisen ja parlamentin legitimiteetin lisäämisen näkökulmalta uudistuksen kyseenalaisin piirre on yleiseurooppalaisessa vaalipiirissä sovellettava suljetun listavaalin valintamenettely. Äänestäjät eivät siten pääse vaikuttamaan yksittäisten ehdokkaiden järjestykseen listalla, vaan antavat äänensä listalle kokonaisuudessaan. Varsinkin Suomen kaltaisissa jäsenmaissa, joissa Euroopan parlamentin vaalit on toteutettu avoimena listavaalina, jossa äänestäjä antaa samalla kertaa kannatuksensa parhaana pitämälleen ehdokkaalle ja tämän listalle, tämä on omiaan hämmentämään äänestäjiä ja tekemään valintamenettelystä sekavamman ja vaikeammin ymmärrettävän. Edellä kuvattu

ehdokaslistojen sektiojaottelu vaikeuttaa yleiseurooppalaisen vaalipiirin ehdokasasettelun hahmottamista entisestään.

Kärkiehdokasmenettely

Unionin toimielinten välisen voimatasapainon sekä unionin ja jäsenvaltioiden välisten suhteiden näkökulmasta ehdotuksen huomionarvoisin osa on esitys siitä, että yleiseurooppalaisessa vaalipiirissä suurimman äänimäärän saaneen listan ykkösehdokas olisi myös Euroopan komission seuraava puheenjohtaja. Kun asiaa arvioidaan demokratian toteutumisen näkökulmasta koko unionin yleiseurooppalaisella tasolla, uudistuksen on mahdollista nähdä lisäävän äänestäjien vaikutusvaltaa, komission muodostamisen läpinäkyvyyttä sekä komission parlamentaarista tilivelvollisuutta suhteessa Euroopan parlamenttiin. (C. Verger, *Transnational lists: A political opportunity for Europe with obstacles to overcome*, February 2018, Jacques Delors Institute.)

Jos taas asiaa arvioidaan yksittäisten jäsenvaltioiden näkökulmasta, voi uudistuksen katsoa heikentävän varsinkin pienempien jäsenvaltioiden vaikutusvaltaa verrattuna nykyiseen menettelyyn, jossa Eurooppa-neuvostolla on komission puheenjohtajan valinnassa huomattavaa liikkumavaraan. Hyvin todennäköisesti se tarkoittaisi myös sitä, että komission puheenjohtajuudesta kilpailisivat vain muutaman väkirikkaimman jäsenvaltion edustajat. (L. Donatelli, *A Pan-European District for the European Elections? The Rise and Fall of the Duff Proposal for the Electoral Reform of the European Parliament*, October 2015, Bruges Political Research Paper.)

On myös huomionarvoista, että vuoden 2019 eurovaaleissa Spitzenkandidat- eli kärkiehdokasmenettely epäonnistui ja siihen on sen jälkeen kohdistettu voimakasta kritiikkiä. Ollakseen legitiimi menettely edellyttäisi äänestäjiä aidosti koskettavan eurooppalaisen poliittisen tilan sekä siinä käytävän eurooppalaisen poliittisen keskustelun olemassaoloa, mutta on varsin kyseenalaista, onko tällaisia. Eurovaalit käydään jäsenmaissa edelleen pitkälti kansallisista lähtökohdista kussakin maassa omintakeisesti muodostuvien kansallisten kärkiteemojen ympärillä. Kärkiehdokkaiden nimeämisen ei voi katsoa lisänneen äänestäjien Euroopan parlamentin vaaleihin kohdistuvaa kiinnostusta. (Pieter de Wilde, *The fall of the Spitzenkandidaten. Political parties and conflict in the 2019 European elections*. Routledge 2021)

Kärkiehdokasmenettelyn poliittinenkin virallistaminen komission puheenjohtajan valinnassa myös horjuttaisi unionin toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa ja loukkaisi erityisesti perussopimuksen mukaan Eurooppa-neuvostolle kuuluvia oikeuksia ja harkintavaltaa puheenjohtajan valintaprosessissa. Eurooppa-neuvoston toimivalta komission puheenjohtajan valinnassa takaa sen, että tämä nauttii laajaa luottamusta myös jäsenvaltioiden keskuudessa. EU:n toimielinten välisen tasapainon turvaamisen ja EU:n perussopimuksissa määriteltyjen toimivaltuuksien kunnioittamisen tärkeyttä painotti omassa asiasta antamassaan lausunnossa myös perustuslakivaliokunta (PeVL 47/2022 vp).

Yleiseurooppalaisuuden suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin

Yleiseurooppalaisen vaalipiirin käyttöönotto tarkoittaisi huomattavan suurta muutosta niin Euroopan parlamentin luonteen kuin eurooppalaisten vaalienkin kannalta. Pohjimmiltaan kyse on siitä, millaiseksi Euroopan Unioni poliittisena toimijana ja vallankäytön paikkana mielletään sekä minkälaiseksi nähdään unionin ja sen jäsenvaltioiden keskinäinen suhde. Ehdotusta yleiseurooppalaisen vaalipiirin käyttöönotosta tulisi punnita erityisesti EU:n perussopimuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita vasten. (Pedro Silva Perreira: *The European Union's never-ending search for legitimacy*. – W. Heusel – J. Rageade (eds.): The Authority of EU Law. Springer 2011, 365-370)

Yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittujen Euroopan parlamentin jäsenten suhde äänestäjiinsä jäisi väistämättä etäiseksi ja epämääräiseksi. Lisäksi yleiseurooppalaisen vaalipiirin käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että Euroopan parlamentissa olisi kahdenlaisia jäseniä, jotka olisi valittu tehtäväänsä kahta aivan erilaista valintamenettelyä käyttäen. Tällainen tilanne ei olisi omiaan lisäämään unionin päätöksentekojärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä äänestäjien keskuudessa.

Pienten jäsenvaltioiden näkökulmasta jo yksittään riittävä peruste uudistuksen vastustamiseen on, että yleiseurooppalaisen ulottuvuuden tuominen parlamentin valintamenettelyyn käytännössä suosisi lähtökohtaisesti suuria jäsenvaltioita. Ylikansallisten listojen käyttöönotto johtaisi väistämättä alenevan suhteellisuuden periaatteen toteutumisen heikentymiseen parlamentin kokoonpanossa. Tämä periaate on ollut merkittävässä roolissa integraatiomyönteisten asenteiden vahvistamisessa pienissä jäsenvaltioissa. Sen heikentäminen vastaavasti vähentäisi parlamentin legitimiteettiä näissä valtioissa.

Pienten jäsenvaltioiden vaikutusvallan turvaamisen näkökulmasta asettuminen kannattamaan tällaista uudistusta ei olisi rationaalista toimintaa. Huomionarvoinen seikka asiassa on sekin, että vaalisäädökseen vuonna 2018 tehdyt muutokset eivät nekään ole astuneet voimaan, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole niitä ratifioineet. Yleiseurooppalaisen vaalipiirin puuttumista huomattavasti suurempi legitimiteettiongelma unionille ovat eurovaalien alhainen äänestysprosentti ja osallistumisaktiivisuuden suuri vaihtelu jäsenvaltioiden välillä. Parlamentin ehdotus uudeksi vaalisäädökseksi ei näitä ongelmia ratkaisi, vaan saattaisi entisestään pahentaa niitä. Oletettavissa on, että äänestäjien kiinnostuneisuus yleiseurooppalaisia ehdokaslistoja kohtaan jää vielä kansallisia ehdokaslistojakin vähäisemmäksi.

Aiemmat kannanotot ja valtioneuvoston kanta

Yleiseurooppalainen vaalipiiri ja kärkiehdokkaiden asettelu sisältyivät jo Euroopan parlamentin 11.11.2015 antamaan päätöslauselmaan Euroopan unionin vaalilain uudistuksesta (2015/2035(INL)). Tuolloin käytyjen neuvottelujen edetessä kävi selväksi, että niitä koskevat muutosehdotukset olivat periaatteellisista tai oikeudellisista syistä mahdottomia hyväksyä. Tuolloin myös Suomen hallitus katsoi, että ylikansalliset listat suosivat suuria jäsenvaltioita eivätkä siten ole pieten jäsenvaltioiden edun mukaisia. Hallitus ei myöskään tukenut kärkiehdokasmenettelyn kirjaamista EU:n vaalisäädökseen, koska sillä olisi haitallisia vaikutuksia EU:n toimielinten väliseen tasapainoon (U 4/2016 vp).

Erikseen hallitus totesi vielä, että Eurooppa-neuvoston liikkumavaran säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokkaan nimeämisessä oli keskeisen tärkeää myös Suomen vaikutusvallan näkökulmasta. Tuolloinen esitys herätti laajaa kritiikkiä monissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Ruotsi piti ehdotusta liiallisena puuttumisena kansalliseen valtiosääntöperinteeseen. Koska nyt esitetty muutosehdotus on asialliselta sisällöltään yleiseurooppalaisen vaalipiirin ja kärkiehdokkaiden asettelun kannalta pitkälti yhteneväinen päätöslauselman 2015/2035 (INL) kanssa, olisi erikoista, jos Suomi ottaisi asiassa toisen kannan kuin tuolloin.

Oikeusministeriön 26.8.2022 päivätystä muistiosta ilmenevä valtioneuvoston kielteinen kanta yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin ja kärkiehdokasmenettelyn virallistamiseen on hyvin perusteltu ja sopusoinnussa valtioneuvoston (U 4/2016 vp, UJ 31/2016 vp ja E 96/2017 vp)) ja eduskunnan asiassa aiemmin esittämien näkemysten ja valtioneuvoston EU-poliittisen selonteon (VNS 7/2020 vp) kanssa.

Aivan kuten valtioneuvosto kirjelmässään toteaa, ehdotusta ei voi kaikilta osiltaan pitää toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena. Onkin perusteltua kysyä, onko asian jatkovalmisteluissa ylipäätään mahdollista edetä Euroopan parlamentin säädösehdotuksen pohjalta ilman, että ajauduttaisiin sovittamattomaan ristiriitaan EU:n perussopimusten kanssa. Suomen kanta on ollut, ettei perussopimusten

muuttaminen ole tällä hetkellä sen paremmin tarpeellista kuin ajankohtaistakaan. Suomen näkemys on myös ollut, että jos perussopimuksia ryhdytään muuttamaan, on samalla varmistettava muutosten hyväksyttävyys kansalaisten näkökulmasta, eli hankittava muutoksille demokraattinen mandaatti.

Yhteenveto

Euroopan parlamentin vaalisäädösehdotuksen tavoitteina mainitut unionin demokraattisen legitimiteetin vahvistaminen, europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden lisääminen sekä vaalien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistäminen ovat kannatettavia. On kuitenkin pidettävä kyseenalaisena, edistääkö säädös nykyisessä muodossaan sellaisia avoimia, helposti seurattavia ja demokraattisia valintamenettelyjä, jotka lisäisivät luottamusta unionin poliittiseen järjestelmään. Ehdotuksen sisällöstä ja perusteluista ei käy ilmi se, miten säädös käytännössä auttaisi saavuttamaan sen tavoitteiksi ilmoitut demokratia- ja legitimiteettiparannukset tai miten sen avulla onnistuttaisiin lisäämään europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta.

Lisäksi ehdotukseen liittyy niin unionin toimielinten välisen tasapainon turvaamisen kuin pienten valtioiden vaikutusmahdollisuuksien takaamisen näkökulmista ilmiselviä ja suuria riskejä. Säädös on ongelmallinen EU:n perussopimuksissa vahvistettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden kannalta. Valtioneuvoston kielteisiä kantoja yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin ja kärkiehdokasmenettelyn virallistamiseen on pidettävä perusteltuina sekä hyvin valtioneuvoston ja eduskunnan asiassa aiempiin tekemiin linjauksiin ankkuroituina.