HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 9.10.2023

E 12/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan parlamentin kokoonpano vaalikaudelle 2024–2029

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 11.10.2023

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien valtioneuvoston selvitystä Euroopan parlamentin kokoonpanoksi vaalikaudella 2024-2029. 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). Kysymys yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä on ollut esillä aiemmissa vaalisäädöksen muuttamista koskevissa U-kirjelmissä (U 61/1998 vp, U 4/2016 vp, UJ 31/2016 vp) sekä EU:n institutionaalisia kysymyksiä käsittelevässä E-kirjelmässä 96/2017 vp. Vaalisäädöksen muuttamista koskevia kirjelmiä on käsitelty useasti perustuslakivaliokunnassa (PeVL 32/1998 vp, PeVL 7/2016 vp, PeVL 50/2016 vp, PeVL 59/2017 vp). Lisäksi vaalisäädöksen muutosta koskeva lainmuutos säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 8/2018 vp).

Viimeksi valiokunta on käsitellyt kirjelmää Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi (U 64/2022 vp, lausunto PeVL 47/2022 vp). Valiokunta toisti tällöin aiemman kriittisen kantansa vaalisäädöksen muuttamiseen korostaen, että vaikka ehdotuksen tavoitteet sinänsä — unionin päätöksenteon legitimiteetin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen — ovat epäilyksettä kannatettavia, se ei ole vakuuttunut siitä, ovatko kaikki ehdotetut toimenpiteet omiaan

myötävaikuttamaan tavoitteiden saavuttamiseen. Valiokunta katsoi myös, ettei vaalilainsäädännön perussäännöksiä tulisi muuttaa alle vuosi ennen vaaleja.

Nyt käsiteltävän ehdotuksen oikeusperusta on SEU 14 artiklan 2 kohta, jonka mukaan

> *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.***

EU:n perussopimuksissa ei määrätä tarkemmin, miten jäsenvaltioiden paikat jakautuvat. Nykyisin voimassa olevassa Eurooppa-neuvoston 28. kesäkuuta 2018 tekemässä päätöksessä (EU) 2018/937 vahvistettua Euroopan parlamentin paikkajakoa sovelletaan vain vaalikauteen 2019–2024. Täten EP:n kokoonpanosta vaalikaudella 2024–2029 on tehtävä uusi päätös. Euroopan parlamentti on tehnyt asiassa ehdotuksen, jossa se ehdottaa paikkamäärän kasvattamista 11 paikalla, jotta paikkajaossa voitaisiin ottaa huomioon väestönkehitys EU:ssa vuoden 2019 vaalien jälkeen. Osana ratkaisua myös Suomi saisi yhden lisäpaikan.

Euroopan parlamentti ehdottaa myös, että paikkajakoon olisi sisällytettävä 28 lisäpaikan varaus unionin laajuisesta vaalipiiristä valittaville jäsenille. Luonnoksessa Eurooppa-neuvoston päätökseksi todetaan, että

> *Edellä 1 kohdassa säädetyn kussakin jäsenvaltiossa valittujen Euroopan parlamentin jäsenten määrän lisäksi ja edellyttäen, että neuvoston asetus Euroopan parlamentin jäsenten valitsemisesta yleisillä, välittömillä vaaleilla sekä neuvoston päätöksen 76/787/EHTY, ETY, Euratom ja kyseisen päätöksen liitteenä olevan, edustajien valitsemista Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömillä vaaleilla annetun säädöksen kumoamisesta tulee voimaan ja siinä säädetään unionin laajuisen vaalipiirin perustamisesta, Euroopan parlamenttiin valitaan 28 edustajaa unionin laajuisesta vaalipiiristä ensimmäisissä mainitun tapahtuman jälkeisissä vaaleissa kyseisessä asetuksessa säädetyllä tavalla.*

Valiokunnan viime vuonna käsittelemässä ehdotuksessa EU:n vaalisäädöksen uudistamisesta esitettiin vastaavalla tavalla myös ylikansallisiin listoihin perustuvan unionin laajuisen vaalipiirin perustamista, mutta asian käsittely ei ole edennyt neuvostossa. Ehdotus on käytännössä sama: yleiseurooppalainen vaalipiiri, josta valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Ehdokkaita yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin voisivat aiemman säädösehdotuksen mukaan asettaa ”eurooppalaiset vaaliyhteisöt”, joita olisivat kansallisten poliittisten puolueiden ja/tai valitsijayhdistysten muodostamat koalitiot sekä Euroopan tason poliittiset puolueet, Euroopan tason valitsijayhdistykset tai näiden muodostamat koalitiot ja vaaliliitot.

Ehdotuksen taustalla ja keskeisenä tavoitteena on valtioneuvoston arvioissa ollut kärkiehdokasmenettelyn vahvistaminen komission puheenjohtajan valinnassa. Ylikansallisten listojen käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin yksimielisyyttä Eurooppa-neuvostossa (nyt käsiteltävänä oleva Euroopan parlamentin kokoonpanoa koskeva päätös) ja neuvostossa (viime vuonna

valiokunnassa käsitelty päätös EU:n vaalisäädöksen uudistamisesta). Jäsenvaltioiden kesken ei ole yhteisymmärrystä asiasta. Lisäksi uudistettu EU:n vaalisäädös tulisi voimaan vasta kun kaikki jäsenvaltiot olisivat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Nyt käsiteltävässä parlamentin aloitteessa ei kuitenkaan nähdäkseni käsitellä suoranaisesti kärkiehdokasmenettelyä. Valtioneuvosto korostaa, ettei tällaisia mainintoja tulisikaan olla.

Oikeudellista 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) Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvistä järjestelyistä säädetään Suomessa vaalilaissa (714/1998). Valiokunta on lausunnossaan PeVL 47/2022 vp korostanut vaalisäädöksen yhtymäkohtia perustuslain säännöksiin. Ehdotusten toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutostarpeita Suomen vaali- ja puoluelainsäädäntöön, ja olisivat merkityksellisiä perustuslain 2 ja 14 §:n mukaisten vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta. Valiokunnan mukaan viimeksi ehdotettu vaalisäädös ei kuitenkaan ollut perustuslaissa vaaleista säädetyn vastainen.

Käsittelyn pohjalla nyt olevan SEU 14 artiklan 2 kohdan mukaisen EP:n aloitteen mukaan parlamentin nykyinen paikkajako rikkoo SEU 14 artiklassa määrättyä alenevan suhteellisuuden periaatetta kuuden jäsenvaltion kohdalla. Parlamentin päätöslauselman mukaan

> *paikkojen jakautuminen jäsenvaltioiden kesken kuluvalla vaalikaudella ja aiemmilla vaalikausilla ei ole perustunut pysyvään laskentajärjestelmään vaan se on ollut tulosta poliittisista neuvotteluista; toteaa, että sen vuoksi nykyisessä menetelmässä, jolla paikat jaetaan jäsenvaltioille, ei automaattisesti noudateta alenevan suhteellisuuden periaatetta; katsoo, että pysyvällä laskentamekanismilla, jossa otetaan huomioon unionin jäsenvaltioiden väkiluku, varmistettaisiin tämän periaatteen noudattaminen tulevaisuudessa;*

Täten voidaan ajatella, että nykyinen paikkajako on perussopimusten vastainen ja sitä tulisi päivittää.

Perussopimukset määrittelevät paikkajaosta päättämisen Eurooppa-neuvoston tehtäväksi ja edellyttävät paikkajaon noudattavan alenevaa suhteellisuutta. SEU 14 artiklan 2 kohta ei näyttäisi suoraan kieltävän 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.

Vaalisäädöksen oikeusperustaa (SEUT 223 artiklan 1 kohta) käsiteltäessä valtioneuvosto esitti epäilyjä siitä, riittäisikö kyseinen oikeusperusta yleiseurooppalaisista listoista säätämiseen. Valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan oikeusperustan riittävyyden tarkemman arvioinnin tarpeesta, mikäli ehdotuksen käsittely etenee neuvostossa (PeVL 47/2022 vp). Nyt käsiteltävässä kirjelmässä valtioneuvosto raportoi useiden jäsenvaltioiden katsoneen, että ylikansallisiin listoihin ja kärkiehdokasmenettelyyn liittyy merkittäviä poliittisia ja oikeudellisia ongelmia. Valtioneuvoston mukaan neuvoston oikeuspalvelu olisi katsonut, että Euroopan

parlamentin ehdotuksen mukaiset ylikansalliset listat olisivat, jos jäsenvaltiot yksimielisesti niin haluavat, toteutettavissa EU:n perussopimusten puitteissa. Listoilta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten määrästä tulisi kuitenkin päättää yksimielisesti Eurooppa-neuvostossa (nyt käsiteltävänä oleva Euroopan parlamentin kokoonpanoa koskeva päätös). Neuvoston oikeuspalvelun lausunnosta ei löydy merkintöjä neuvoston asiakirjarekisteristä, joten epäselväksi jää, missä muodossa tulkinta on annettu.

Valtioneuvoston mukaan neuvoston oikeuspalvelu olisi nähnyt merkittäviä ongelmia Euroopan parlamentin ehdotuksessa ylikansallisiin listoihin vahvasti kytketyssä kärkiehdokasmenettelyssä, sillä sen katsotaan horjuttavan perustavanlaatuisesti perussopimuksissa määritettyä toimielinten välistä tasapainoa ja erityisesti Eurooppa-neuvostolle yksinomaan kuuluvia oikeuksia ja laajaa harkintavaltaa komission puheenjohtajaehdokasta ehdotettaessa. Myöskään tällaista lausuntoa ei ole neuvoston rekisteristä löydettävissä, joten epäselväksi jää, miten tulkinta on annettu. Euroopan parlamentin ehdotuksessa Eurooppa-neuvoston päätökseksi ei nähdäkseni kuitenkaan ole viittauksia kärkiehdokasmenettelyyn, vaan se keskittyy vain parlamentin jäsenten valintaan.

Lopuksi

Käytännössä Suomi tuntuu vastustavan kaikkia käsittelyssä olevia ehdotuksia ja ilmoittaa varmuuden vuoksi vastustavansa myös ehdotuksia jotka tällä hetkellä eivät ole edes käsittelyssä: se ei kannata ehdotusta unionin laajuisesta vaalipiiristä, jota se pitää juridisesti ongelmallisena ja epätarkoituksenmukaisena sekä katsoo, etteivät ylikansalliset listat lisää EU:n demokraattisuutta. Epäselväksi jää, miten valtioneuvosto suhtautuu parlamentin väitteeseen siitä, että nykyinen EP:n paikkajako olisi perussopimuksissa määrätyn vastainen, vaikka se myöntää, ettei nykyinen tapa jakaa paikkoja jäsenvaltioille ole automaattisesti alenevan suhteellisuuden periaatteen mukainen.

Valtioneuvoston kannassa esitetään talouteen liittyviä näkökohtia sekä pyritään varautumaan EU:n mahdollisiin tuleviin laajentumisiin. Paikat tulisi jakaa mahdollisimman objektiivisella, oikeudenmukaisella, kestävällä ja läpinäkyvällä tavalla. Äänestäjä–edustaja -suhde jäisi ylikansallisilta listoilta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten osalta hyvin etäiseksi. Eurooppa-neuvoston tosiasiallisen liikkumavaran säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokasta ehdotettaessa on tärkeää myös Suomen vaikutusvallan näkökulmasta (U 64/2022 vp). Lisäksi valtioneuvosto korostaa haluavansa turvata Ahvenanmaan vaikuttamismahdollisuudet EU-asioissa.

Valtioneuvoston arvioihin sisältyy paljon taaksepäin katsovaa jossittelua. Siinä pohditaan, olisiko epäsuhdat vältetty, jos Brexitin jälkeen vapautuneita paikkoja olisi vuonna 2018 jaettu vähemmän. Jos paikkoja edelleen jaettaisiin, vapautuneista paikoista on käytetty jo yli puolet. Valtioneuvosto esittää epäilyksiä siitä, vahvistaisiko lisäpaikkojen jakaminen tämänhetkisessä vaikeassa taloudellisessa tilanteessa Euroopan parlamentin ja laajemmin EU:n hyväksyttävyyttä kansalaisten silmissä. Perusteena valtioneuvosto käyttää tuoreimpia Eurobarometri-tutkimuksia, joiden mukaan kansalaiset ympäri Eurooppaa ovat erittäin huolestuneita taloudellisesta tilanteesta, hintojen ja elinkustannusten noususta ja inflaatiosta.

Hallitusohjelmasta sana ”demokratia” löytyy yhteensä 13 kertaa. EU:n demokratiakysymyksiä ei nimenomaisesti käsitellä, mutta ”Suomi edistää kaikessa toiminnassaan demokratian, kansalaisyhteiskunnan, perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion periaatteita”. Kansallisella

tasolla valtioneuvosto kertoo pyrkivänsä vaalijärjestelmän suhteellisuuden parantamiseen. Tätä taustaa vasten vaikuttaa erikoiselta, että valtioneuvosto käytännössä tuntuu vastustavan kaikkia parlamentin ehdotuksia, myös vaalijärjestelmän suhteellisuuteen liittyviä. Esimerkiksi ylikansallisten listojen vaikutuksesta EU:n demokraattisuuteen voi varmasti perustellusti olla myös täysin vastakkaista mieltä kuin se, mitä valtioneuvosto esittää. EU:n demokratiavaje on sen päätöksenteon pysyvä ongelma, ja olisi tärkeää että Suomi osallistuu demokratiavajetta koskevaan keskusteluun avoimesti ja aktiivisesti.