Valiokunnan lausunto PeVL 50/2016 vp─ U 4/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen muuttamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen muuttamiseksi (U 4/2016 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 31/2016 vp — U 4/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- ministeri Lauri Tarasti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- johtaja Teija Tiilikainen, Ulkopoliittinen instituutti

Viitetiedot

Valiokunta on antanut asiasta aiemmin lausunnon PeVL 7/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan parlamentin täysistunto hyväksyi 11.11.2015 päätöslauselman (2015/2035(INL)) Euroopan unionin vaalilain (s.o. EU-vaalisäädös, 76/787/EHTY, ETY, Euratom) uudistamisesta. Päätöslauselman liitteenä on ehdotus neuvoston päätökseksi, jolla EU-vaalisäädöstä muutettaisiin. Euroopan parlamentti lähetti päätöslauselman liitteineen neuvostolle 1.12.2015.

Valmis
5.0

Ehdotusta koskevissa euvotteluissa on kehitetty kompromissimuotoiluja, joiden tarkoituksena on ollut säilyttää Euroopan parlamentin ehdotuksen prioriteetit samalla, kun on otettu huomioon jäsenvaltioiden liikkumavara.

Neuvottelujen edetessä on käynyt selväksi, että useita päätöslauselmassa ehdotettuja kohtia ei voida hyväksyä periaatteellisista tai oikeudellisista syistä. Tällaisia ovat muun muassa ehdotukset yhteisestä vaalipiiristä ja kärkiehdokkaiden asettelusta. Nämä ehdotukset on poistettu puheenjohtajamaan 27.10.2016 laatimasta kompromissitekstistä. Tekstistä on poistettu myös yhteinen ehdokasluetteloiden vahvistamisen määräaika sekä 14 artiklassa ollut valtuutus vaaleja koskevien EU-tason täytäntöönpanosäädösten antamiseen. Myös ehdotus sukupuolten tasa-arvon varmistamisesta ehdokasluetteloissa/vaalien toimittamisessa on siirretty osaksi ei-sitovia perustelukappaleita.

Lisäksi monia ehdotuksen kohtia on muutettu tai lievennetty niin, että useampi jäsenvaltio voisi ne hyväksyä. Tästä huolimatta monilla jäsenvaltioilla on kompromissimuotoilujakin kohtaan perustavaa laatua olevia huolia. Esimerkiksi Ruotsi suhtautuu koko esitykseen kriittisesti, koska pitää sitä liiallisena puuttumisena kansalliseen valtiosääntöperinteeseen.

Europarlamenttivaaleissa käytettäviin äänestyslippuihin olisi merkittävä yhtä näkyvästi kansallisten poliittisten puolueiden nimet ja logot ja Euroopan tason poliittisten puolueiden nimet ja logot, jos kansallinen lainsäädäntö sallii puolueiden nimien tai logojen merkinnän äänestyslippuihin.

Vaalimateriaalin lähettämistä koskevien sääntöjen tulee olla vastaavia europarlamenttivaaleissa kuin kansallisissa vaaleissa.

Niissä vaalipiireissä, joilla on yli 32 paikkaa, jäsenvaltioiden on asetettava paikkojen jakamista varten äänikynnys, jonka on oltava vähintään kolme prosenttia ja enintään viisi prosenttia kyseisessä vaalipiirissä hyväksytyistä äänistä. Jos jäsenvaltion paikkamäärä muuttuu, velvoitetta noudatetaan seuraavia europarlamenttivaaleja seuraavista vaaleista alkaen.

Jos kansallisessa lainsäädännössä asetetaan takaraja ehdokkaaksi asettumiselle, takarajan on oltava vähintään neljä viikkoa äänestysajanjakson alkamisesta.

Artiklaan 9 on lisätty velvollisuus jäsenvaltioille ottaa käyttöön tarvittavat toimenpiteet kahteen kertaan äänestämisen rankaisemiseksi tehokkaasti ja suhteellisesti.

Vaalien olisi päätyttävä vaalisunnuntaina viimeistään klo 21 Keski-Euroopan aikaa. Jäsenvaltioiden olisi julkaistava laskennan tulokset ilman aiheetonta viivytystä äänestysajanjakson päättymisen jälkeen. Mahdollisuutta järjestää julkinen ääntenlaskenta kansallisten vaalitraditioiden mukaisesti lukuun ottamatta (without prejudice) sitä, että jäsenvaltiot eivät saa virallisesti julkistaa vaalien tuloksia ennen kuin äänestys on päättynyt kaikissa jäsenvaltioissa.

Vaalien ajankohdan määrittely säilyisi muuten samanlaisena kuin nykyisessä vaalisäädöksessä, mutta Euroopan parlamenttia ei jatkossa kuultaisi. Kompromissitekstissä on säilytetty mainita

mahdollisuudesta sähköiseen äänestykseen ja postiäänestykseen, jos niissä turvataan vaalisalaisuus.

Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten puheenjohtajamaa toivoo, että esitetyn ehdotuksen lisäksi neuvosto miettisi vaihtoehtoisia tapoja yhteisten tavoitteiden, äänestysaktiivisuuden noston, läpinäkyvyyden ja EU-kansalaisten vaalitietoisuuden lisäämisen toteuttamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jatkotyön pohjaksi.

Neuvottelujen edetessä ehdotus on kehittynyt Suomen kannalta toivottavaan suuntaan. Näyttää siltä, että vaalisäädöksen uudistaminen tällä hetkellä neuvotteluissa esillä olevalla tavalla ei aiheuttaisi muutospaineita Suomen vaalilainsäädäntöön tai siihen, miten Suomessa vaalit toimitetaan. Suomi pitää jatkossakin tärkeänä, että vaalisäädöksessä jätetään jäsenvaltioille riittävästi liikkumatilaa ja korostetaan avoimuutta sekä vaalien tehokasta toimittamista.

Suomi on valmis pohtimaan keinoja, joilla europarlamenttivaalien tunnettavuutta ja tehokasta toimeenpanoa edelleen edistetään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 artiklassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle äänioikeus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223 artiklan 1 kohdan 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 jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.

Perustuslain 14 §:n 2 momentin mukaan jokaisella 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 vaalilaissa.

Ehdotuksessa on kysymys vuonna 1976 annetun ja vuonna 2002 muutetun EU:n vaalisäädöksen (76/787/EHTY, ETY, Euratom) uudistamisesta (ks. HE 27/2003 vp ja PeVM 2/2003 vp). Muutoksen tavoitteena on muun muassa lisätä Euroopan parlamentin vaalien demokraattista ja ylikansallista ulottuvuutta ja unionin päätöksenteon legitimiteettiä sekä tehostaa vaalien toimittamista ja sitä kautta lisätä äänestysaktiivisuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 50/2016 vp

Perustuslakivaliokunta on antanut vaalisäädöksen uudistamisesta lausunnon keväällä 2016 (PeVL 7/2016 vp). Valiokunta totesi, että ehdotus sisältää Suomen vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta epäsuotavia yksityiskohtia ja merkitsisi toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden heikentymistä, mikä on otettava huomioon sääntelyn arvioinnissa. Valiokunnan mielestä sellaisesta yksityiskohtaisesta EU-tason sääntelystä, jonka kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista, tulee pidättäytyä. Näiltä osin tulisi harkita siirtymistä säädöksen muuttamisen sijasta suosituksiin.

Valtioneuvoston jatkokirjelmästä käy ilmi, että neuvostossa käydyissä neuvotteluissa huomattava osa Euroopan parlamentin päätöslauselmaan sisältyneistä muutosehdotuksista on torjuttu tai niitä on muokattu ei-sitovaan suuntaan. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan asiassa esittämää kantaa. Valiokunnan mielestä unionin päätöksenteon legitimiteetin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen ovat epäilyksittä kannatettavia tavoitteita, mutta niiden saavuttamiseksi yksityiskohtainen vaaleja koskeva EU-sääntely ei ole välttämättä tarpeen.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan vaalisäädöksen muutokset ovat jatkokirjelmän perustana olevassa kompromissiehdotuksessa enimmäkseen teknisluonteisia. Suomen vaalilainsäädäntö täyttäisi ehdotettujen muutosten mukaisen vaalisäädöksen vaatimukset. Tämä on seurausta muun muassa siitä, että ehdotuksista yhteisestä vaalipiiristä ja ehdokkaiden nimeämisestä komission puheenjohtajaksi on luovuttu. Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan viimeksi mainittujen seikkojen osalta neuvoston oikeuspalvelun asiassa antamaan lausuntoon (7038/16), jonka sisältöä ei kuitenkaan kirjelmässä selvitetä yksityiskohtaisesti. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kyseinen lausunto löytyy neuvoston asiakirjarekisteristä, mutta ainoastaan sen ensimmäiset neljä teknisluonteista kappaletta ovat julkisesti saatavilla. Lausunnon varsinainen asiallinen, 31-sivuinen sisältö on poistettu julkisesti saatavilla olevasta lausunnosta.

Lausunnon sisällön julkisuuden kannalta on merkityksellinen erityisesti EU-tuomioistuimen ratkaisu yhdistetyissä asioissa C-39/05 P ja C-52/05 P (Ruotsi, Maurizio Turco v. neuvosto). Sen mukaan perussopimusten, perusoikeuskirjan ja avoimuusasetuksen mukainen mahdollisuus tutustua asiakirjoihin, jotka sisältävät toimielimen oikeudellisen yksikön antaman lainsäädäntöehdotukseen liittyvän lausunnon oikeudellisista kysymyksistä, on omiaan lisäämään yleistä ja lainsäädäntömenettelyn avoimuutta ja vahvistamaan Euroopan kansalaisten demokraattista oikeutta valvoa tietoja, joille lainsäädäntötoimet perustuvat (tuomion 67 ja 68 kohta). Kun otetaan huomioon vaalisäädöksen 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.

Valtioneuvoston helmikuussa 2016 muotoillussa kannassa Euroopan parlamentin ehdotuksia pidettiin pääosin kannatettavina, mutta kantaosasta oli perustuslakivaliokunnan mielestä vaikea havaita yksityiskohtaisia ehdotuksia, joita valtioneuvosto varsinaisesti tukisi. Nyt käsittelyssä olevassa jatkokirjelmässä valtioneuvoston kanta on muotoiltu niin, että ehdotuksia voidaan tukea. Perusteluna tälle on, etteivät ehdotukset aiheuttaisi paineita muuttaa kansallista lainsäädäntöä ja

vaalien toimittamista Suomessa. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston kantaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen