

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄSTÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMASTA EU:N VAALISÄÄDÖKSEN UUDISTAMISEKSI (U 64/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta valtioneuvoston kirjelmästä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Valtioneuvoston kirjelmässä on kyse Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi. Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan 3.5.2022 päätöslauselman (2020/2220(INL)), jossa se ehdottaa Euroopan unionin neuvostolle, että nykyinen, europarlamenttivaaleja koskeva Euroopan unionin vaalisäädos (76/787/EHTY, ETY, Euratom) kumottaisiin ja korvattaisiin kokonaan uudella Euroopan unionin vaalisäädöksellä. Päätöslauselman liitteenä on ehdotus uudeksi vaalisäädökseksi. Valtioneuvosto on lähettänyt kirjelmän eduskunnan käsiteltäväksi perustuslain 97 §:n nojalla.

Ehdotuksen sisältöä on kuvattu valtioneuvoston kirjelmässä. Uusi vaalisäädos sisältäisi nykyisen tavoin europarlamenttivaaleja koskevat perussäännökset, joita kaikki jäsenvaltiot noudattaisivat yhteneväisesti. Pääosin europarlamenttivaalit toimitettaisiin edelleen kansallisten sääntelyiden mukaisesti. Uutta olisi europarlamenttivaalien yleiseurooppalaisen luonteen korostaminen. Lisäksi halutaan vahvistaa unionin päätöksentekojärjestelmän demokraattista legitimitettä, yleiseurooppalaista julkista keskustelua ja unionin kansalaisuutta, parantaa parlamentin toimintaa ja sen legitimitettä sekä vaalijärjestelmän yhdenvertaisuutta ja tehokkuutta sekä tuoda Euroopan parlamentin jäsenet lähemmäksi äänestäjiä ja sitä kautta lisäämään europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta. Yhdenmukaiseen eurooppalaiseen vaalimenettelyyn siirtymistä koskevista aiemmista ehdotuksista poiketen parlamentti ehdottaa säädösinstrumentiksi nyt neuvoston asetusta, joka olisi kaikilta osin velvoittava ja sellaiseen sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa.

Päätöslauselman merkittävin muutos nykytilaan olisi yleiseurooppalainen vaalipiiri, josta valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Nämä jäsenet valittaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten lisäksi, minkä vuoksi minkään jäsenvaltion paikkamäärä parlamentissa ei ainakaan toistaiseksi vähentyisi. Vuoden 2024 vaalien jälkeen yleiseurooppalaisen vaalipiirin paikkamäärästä päättäisi Eurooppa-neuvosto samalla kun se päättää jäsenvaltiosta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten lukumäärät. Ehdokkaita yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin voisivat 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. Vaaleissa siirryttäisiin listamenettelyyn.

Ehdotuksella kytkettäisiin komission puheenjohtajan valintamenettely europarlamenttivaaleihin eli vahvistettaisiin niin sanottu kärkiehdokasmenettely puheenjohtajan valinnassa. Tätä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainittaisi vaalisäädöksessä. Parlamentin mukaan kärkiehdokasmenettely voitaisiin virallistaa Euroopan tason poliittisten yhteisöjen välisellä poliittisella sopimuksella sekä parlamentin ja Eurooppa-neuvoston välisellä toimielinten sopimuksella.

Yleiseurooppalaista vaalipiiriä ja ehdokasasettelua varten perustettaisiin uusi viranomainen, Euroopan vaaliviranomainen (European Electoral Authority). Sen tehtävänä olisi muun muassa yleiseurooppalaisten ehdokaslistojen käsittely ja hyväksyntä sekä vaalipiirin vaalituloksen vahvistaminen ja vaalipiiriä varten perustettavan yleiseurooppalaisen vaaliluettelon laadinta jäsenvaltioiden antamien tietojen pohjalta. Lisäksi päätöslauselmassa ehdotetaan europarlamenttivaalien vaalipäivän muuttamista.

Valtioneuvoston kanta ehdotuksen keskeisiin kohtiin (yleiseurooppalainen vaalipiiri ja yhteinen vaalipäivä) on kielteinen. Valtioneuvosto arvioi myös, että ehdotus ei ole kaikilta osiltaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi harkita, kannattaako vaalisäädöksen uudistamisessa edetä Euroopan parlamentin ehdotuksen pohjalta. Valtioneuvosto katsoo, että neuvoston tulisi kannustaa kaikkia jäsenvaltioita ratifioimaan nykyiseen vaalisäädökseen vuonna 2018 tehdyt muutokset, jotta ne tulisivat voimaan. Suomessa vuoden 2018 muutokset vahvistettiin lailla (1224/2018). Osa nyt esitetyistä muutoksista sisältyy jo kyseiseen uudistukseen.

Arviointiperusteet

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 lainsäätämisyjärjestystä 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.

Kysymys yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä on ollut esillä aiemmissa vaalisäädöksen muuttamista koskeissa 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. Kirjelmät on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (PeVL 32/1998 vp, PeVL 7/2016 vp, PeVL 50/2016 vp, PeVL 59/2017 vp). Lisäksi vaalisäädöksen muutosta koskeva lainmuutos (L 1224/2018, HE 163/2018 vp) käsiteltiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVM 8/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan U-kirjelmästä 4/2016 vp, että Euroopan parlamentin ehdotuksen tavoitteet sinänsä — unionin päätöksenteon legitimitietin vahvistaminen, osallistumisoikeuksien ja vaalien toimittamisen tehostaminen sekä äänestysaktiivisuuden lisääminen — ovat epäilyksittä kannatettavia. Valiokunta ei kuitenkaan vakuuttunut siitä, olivatko kaikki ehdotetut toimenpiteet omiaan myötävaikuttamaan tavoitteiden saavuttamiseen. Valiokunnan mukaan ehdotus sisälsi Suomen vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta epäsuotavia yksityiskohtia ja merkitsisi toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden heikentymistä, mikä oli myös otettava huomioon sääntelyn arvioinnissa. Valiokunta katsoi, että kansallisen vaalilainsäädännön kannalta sellaisesta yksityiskohtaisesta EU-tason sääntelystä, joiden kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista, tulee pidättäytyä. Näiltä osin tulisivatkin harkita siirtymistä säädöksen muuttamisen sijasta suositukseen. (PeVL 7/2016 vp, s. 4.)

Jatkokirjelmästä 31/2016 vp antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toisti kantansa siitä, että unionin päätöksenteon legitimitietin 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. Neuvostossa käydyissä neuvotteluissa huomattava osa Euroopan parlamentin päätöslauselmaan sisältyneistä muutosehdotuksista oli torjuttu tai niitä oli muokattu ei-sitovaan suuntaan. Tämä vastasi perustuslakivaliokunnan asiassa esittämää kantaa. Vaalisäädöksen muutokset olivat enää enimmäkseen teknisluonteisia, ja Suomen vaalilainsäädännön arvioitiin täyttävän ehdotettujen muutosten mukaisen vaalisäädöksen vaatimukset. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista valtioneuvoston kantaan. (PeVL 50/2016 vp, s. 4–5.)

E-kirjelmästä 96/2017 vp perustuslakivaliokunta totesi, että asian luonteesta perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan informointina johtuu, että valtioneuvoston perusmuistio on varsin yleisluonteinen ja myös valtioneuvoston kannat on esitetty yleisellä tasolla. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen tehtävän kannalta selvitys ei siten valiokunnan mukaan antanut aineksia perustuslain tulkintakannanotoille, jotka koskisivat valtioneuvoston kantoja. Ottaen huomioon selvityksen kattaman asiakokonaisuuden merkityksellisyyden perustuslain kannalta valiokunnan mielestä olisi kuitenkin ollut asianmukaista, että valtioneuvoston kirjelmässä olisi tuotu esiin asian perustuslakikytkennät. Valiokunta piti lisäksi selvänä, että yksittäisiä selvityksessä tarkoitettuja hankkeita koskevissa myöhemmissä kirjelmissä ja selvityksissä käsitellään perustuslakikytkentöjä yksityiskohtaisesti. (PeVL 59/2017 vp, s. 2, ks. PeVL 55/2017 vp ja siinä viitatu lausunnot.)

Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perussopimusten keskeisyyteen unionin institutionaalista ulottuvuutta kehitettäessä. Valiokunta on korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä myös sitä, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa. (PeVL 59/2017 vp, s. 3, ks. PeVL 55/2017 vp, PeVL 49/2010 vp, s. 4–5.)

Arviointi

Asiassa on nähdäkseni syytä kiinnittää valtioneuvoston huomio edellä mainittuihin perustuslakivaliokunnan kantoihin Euroopan unionin vaalisäädöksen aiemmista uudistamishdotuksista. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön pohjalta voidaan todeta, että myös nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen tavoitteet – kuten EU:n demokraattisen legitimitetin vahvistaminen, europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden ja vaalien tunnettavuuden edistäminen sekä tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisen lujittaminen vaaleissa – ovat sinänsä epäilyksittä kannatettavia.

Toisaalta ehdotuksen perusteella ei voi täysin vakuuttua siitä, että kaikki ehdotetut toimenpiteet tosiasiallisesti myötävaikuttaisivat mainittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Esimerkiksi ehdotetun ehdokaslistamenettelyn monimutkaisuuden voi arvioida olevan huonosti yhteensopiva äänestysaktiivisuuden edistämisen kannalta. Ehdotuksen voi lisäksi katsoa sisältävän Suomen vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden kannalta epäsuotavia ja osin epäselviäkin yksityiskohtia ja merkitsevän toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuuden heikentymistä (esim. Euroopan vaaliviranomaisen perustaminen ja toiminta sekä yleiseurooppalaisen ehdokaslistan rakenne ja sitä koskeva äänestysmenettely). Näin ollen on syytä korostaa tarvetta pidättäytyä sellaisesta kansallisen vaalilainsäädännön näkökulmasta yksityiskohtaisesta ja yhdenmukaisuutta heikentävästä EU-tason sääntelystä, jonka kytkös tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen on kyseenalaista. Tältä kannalta oikeasuuntaiselta ja kannatettavalta vaikuttaakin se, että ehdotettu vaalisäädöksen muutos näyttää sisältävän varsin vähän ehdotuksia, joita valtioneuvosto kirjelmänsä perusteella varsinaisesti tukisi. Asian mahdollisissa jatkoneuvotteluissa olisi joka tapauksessa syytä kannattaa säädöksen muuttamisen sijasta siirtymistä suosituksiin. Valtioneuvoston kantaa sen tärkeydestä, että vaalisäädöksessä jätetään jäsenvaltioille riittävästi liikkumatilaa ja että vaali- ja puoluelainsäädäntöä koskevia valtiosääntöisiä perinteitä kunnioitetaan ja niiden jatkuvuutta korostetaan, on pidettävä asianmukaisena.

Valtioneuvoston kirjelmää voi luonnehtia varsin yleisluonteiseksi, mikä johtuu asian luonteesta perustuslain 97 §:ssä tarkoitettuna eduskunnan informointina. Kirjelmässä on tyydytty esimerkiksi viittaamaan yleiseurooppalaisten ehdokaslistojen käyttöönoton juridisiin ongelmiin yksilöimättä mitä ne tarkkaan ottaen ovat. Valtioneuvosto ei kirjelmässään juurikaan perustele tai tue kantojaan valtiosääntöoikeudellisiksi luonnehdittavin näkökohdin. Kirjelmän ei siten voi katsoa antavan riittäviä aineksia perustuslainmukaisuuden tulkintakannanotoille valtioneuvoston kannoista. Ottaen huomioon käsiteltävänä olevan asiakokonaisuuden merkityksellisuuden perustuslain kannalta olisi ollut asianmukaista, että kirjelmässä olisi tuotu esiin asian perustuslakikytkennät. Näin ollen on syytä kiinnittää valtioneuvoston huomio siihen, että asiaa koskeviin myöhempiin mahdollisiin kirjelmiin ja selvityksiin sisällytetään yksityiskohtainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi.

Ehdotuksella on useita yhtymäkohtia perustuslain säännöksiin. Kirjelmässä tehdyn arvion mukaan parlamentin ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutostarpeita Suomen vaali- ja puoluelainsäädäntöön, erityisesti vaalilakiin (714/1998). Tällaiset ehdotukset (kuten siirtyminen yleiseurooppalaisiin ehdokaslistoihin ja kirjeäänestykseen) ovat merkityksellisiä

perustuslain 2 ja 14 §:n mukaisten vaali- ja osallistumisoikeuksien kannalta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy sellaisia institutionaalisuonteisia ulottuvuuksia (mm. uuden vaaliviranomaisen perustaminen, kärkiehdokasmenettely ja yleiseurooppalaisen vaalipiirin paikkamäärän kasvattamismahdollisuus jatkossa jäsenvaltioiden paikkamäärien kustannuksella), että sitä olisi tarve tarkastella ainakin myös perustuslain 1 ja 94 §:n valossa. Nähdäkseni on kaikkiaan selvää, että tarkoitettuihin muutoksiin on syytä kohdistaa kattava perustuslainmukaisuuden arviointi asian valmistelun mahdollisesti edetessä ja kantojen vielä konkretisoituessa. On aiheellista painottaa perustuslain 96 ja 97 §:n nojalla eduskunnan riittävää ja ajantasaista informointia sekä eduskunnan mahdollisuutta vaikuttaa myös jatkossa Suomen kannan muodostamiseen.

Lisäksi on syytä panna merkille se, että valtioneuvoston arvio EU-oikeudellisen oikeusperustan riittävydestä on tässä vaiheessa osin epävarma, ja onkin syytä korostaa tarvetta täsmentää arviota tältä osin, mikäli ehdotuksen käsittely etenee. Ehdotetussa vaalimenettelyn kehittämisessä on ylipäättään aiheellista kiinnittää huomiota unionin perussopimusten keskeisyyteen. Edelleen on tarpeen korostaa sitä, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. Tärkeää on myös se, ettei sekundäärilainsäädännöllä tai hallitustenvälisin sopimuksin välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa.

Helsingissä 29.9.2022

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori