

## Suuri valiokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi**

**Valtioneuvostolle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi (U 64/2022 vp).

#### *Lausunto*

Asiasta on annettu suurelle valiokunnalle seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 47/2022 vp

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, valtioneuvoston kanslia
- vaalijohtaja Arto Jääskeläinen, oikeusministeriö
- varavaltuutettu/kabinettiministeri Harry Jansson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Euroopan parlamentin jäsen Laura Huhtasaari, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Teuvo Hakkarainen, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Elsi Katainen, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Nils Torvalds, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Mauri Pekkarinen, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Miapetra Kumpula-Natri, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Eero Heinäluoma, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Alviina Alametsä, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Heidi Hautala, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Ville Niinistö, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Silvia Modig, Euroopan parlamentti
- akatemiatutkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- Suomen Keskusta r.p.
- Vihreä liitto r.p.

## Valiokunnan lausunto SuVL 13/2022 vp

- professori Emilia Korkea-aho
- Euroopan kansanpuolue EPP, Suomen delegaatio
- eduskuntatutkimuksen keskus, Turun yliopisto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- DEMO Finland

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus: Euroopan parlamentin päätöslauselma*

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 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. Euroopan unionin 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.

Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan 3.5.2022 päätöslauselman (2020/2220(INL)), jossa se ehdottaa neuvostolle, että nykyinen, europarlamenttivaaleja koskeva Euroopan unionin vaalisäädös kumottaisiin ja korvattaisiin kokonaan uudella Euroopan unionin vaalisäädöksellä. Uusi vaalisäädös sisältäisi, kuten nykyinenkin, europarlamenttivaaleja koskevat perussäännökset, joita kaikki jäsenvaltiot noudattaisivat yhteneväisesti. Pääosin europarlamenttivaalit edelleen toimitettaisiin kansallisten sääntelyiden mukaisesti.

Euroopan parlamentin päätöslauselman keskeinen ehdotus ja merkittävin muutos nykytilaan on yleiseurooppalainen vaalipiiri, josta valittaisiin 28 Euroopan parlamentin jäsentä. Nämä 28 jäsentä valittaisiin jäsenvaltioista valittavien jäsenten (nykyisin 705) lisäksi eli minkään jäsenvaltion paikkamäärä parlamentissa ei ainakaan toistaiseksi vähentyisi. 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 sekä lisäksi vaalipiiriä varten perustettavan yleiseurooppalaisen vaaliluettelon laadinta jäsenvaltioiden antamien tietojen pohjalta.

Toisena ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on ns. kärkiehdokasmenettelyn merkityksen vahvistaminen Euroopan komission puheenjohtajan valinnassa. Kunkin yleiseurooppalaisen listan ensimmäinen ehdokas (kärkiehdokas) olisi käytännössä samalla kyseisen ehdokasasettajan ehdokas europarlamenttivaalien jälkeen tapahtuvassa komission puheenjohtajan valinnassa. Ehdotetun vaalisäädöksen perustelukappaleessa 8 todetaan, että vaaleissa eniten paikkoja saaneen Euroopan tason poliittisen yhteisön kärkiehdokkaalle olisi annettava tehtäväksi muodostaa enemmistö vastavalitus parlamentissa ehdokkaan nimittämiseksi komission puheenjohtajaksi.

## Valiokunnan lausunto SuVL 13/2022 vp

Lisäksi ehdotetaan, että europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi aina toukokuun 9. päivä eli ns. Eurooppa-päivä riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Kirjeäänestys kaikille äänestäjille tulisi ottaa pakollisena käyttöön ja vaaliluetteloiden laadinnan ja ehdokasasettelun aikatauluja yhtenäistettäisiin. Ehdotukseen sisältyy myös muita ehdotuksia koskien muun muassa vaalijärjestelyiden toteuttamistapoja, joista monet, erityisesti saavutettavuutta koskevat ehdotukset on Suomessa jo toteutettu.

Tullakseen voimaan EP:n ehdotus tarvitsee kaikkien 27 jäsenvaltion hyväksynnän. Ehdotuksen käsittely on aloitettu EU:n neuvostossa kesällä 2022. Euroopan parlamentin tavoitteena on, että uusi vaalisäädös olisi voimassa jo vuoden 2024 europarlamenttivaaleissa.

### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto korostaa vaali- ja puoluelainsäädännön osalta valtiosääntöisten perinteiden kunnioittamista ja jatkuvuutta. On tärkeää, että vaalisäädöksessä jätetään jäsenvaltioille riittävästi liikkumatilaa ja korostetaan avoimuutta sekä vaalien tehokasta toimittamista. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että neuvosto hyväksyi 13.7.2018 päätöksen (2018/994) EU:n vaalisäädöksen muuttamisesta. Osa nyt esitetyistä muutoksista sisältyy jo kyseiseen uudistukseen. Muutokset eivät kuitenkaan ole tulleet voimaan, koska muutama jäsenvaltio on toistaiseksi jättänyt ne ratifioimatta. Vaalilainsäädännön perussäännöksiä ei tulisi muuttaa alle vuosi ennen vaaleja. Parlamentin ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia jäsenvaltioiden kansalliseen vaalilainsäädäntöön. Ehdotuksen voimaan saattaminen kevään 2024 europarlamenttivaaleihin ei vaikutakaan realistiselta.

Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä. Valtioneuvosto pitää europarlamenttivaalien nykyistä toimittamismenettelyä toimivana, eikä yleiseurooppalaisten ehdokaslistojen käyttöönotto ole tarkoituksenmukaista. Käyttöönotto olisi myös juridisesti ongelmallista ja johtaisi nykyistä monimutkaisempaan vaalimenettelyyn, erityisesti äänestäjien näkökulmasta katsottuna. Lisäksi on käytännössä selvää, että pienten jäsenvaltioiden mahdollisuudet saada omia edustajiaan läpi yleiseurooppalaisilta listoilta olisivat pienet ja sattumanvaraiset. Ehdotusta käsiteltäessä on myös huomioitava, että EU:n perussopimusten mukaisesti Euroopan parlamentin kokoonpanosta päättäminen sekä komission puheenjohtajaehdokkaan ehdottaminen kuuluvat Eurooppa-neuvoston toimivaltaan. EU:n toimielinten välistä tasapainoa ei tule horjuttaa. EU:n perussopimusten mukainen komission puheenjohtajan valintamenettely takaa sen, että puheenjohtaja nauttii laajaa luottamusta sekä jäsenvaltioiden keskuudessa, että Euroopan parlamentissa. Eurooppa-neuvoston tosiasiallisen liikkumavaran säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokasta ehdottaessa on myös tärkeää Suomen vaikutusvallan näkökulmasta.

Yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin sisältyviä lisäksi lukuisia, monelta osin epäselviäkin yksityiskohtia, kuten esimerkiksi Euroopan vaaliviranomaisen perustaminen ja toiminta sekä yleiseurooppalaisen ehdokaslistan rakenne ja sitä koskeva äänestysmenettely, joita tulee tarvittaessa arvioida tarkemmin. jatkovalmistelun kuluessa. Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta, jonka mukaan europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi kaikissa jäsenvaltioissa 9. toukokuuta (Eurooppa-päivä) riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Nyinen menettely, jossa kukin jäsenvaltio järjestää omat vaalinsa neljän päivää kestävä, torstaina alkavan ja sunnuntaina päättyvän ajanjakson puitteissa on Suomen näkökulmasta toimiva. Valtioneuvosto ei myöskään kannata

## **Valiokunnan lausunto SuVL 13/2022 vp**

kirjeäänestyksen pakollista yleistä käyttöönottoa. Äänestämistavoista päättäminen tulisi jättää kunkin jäsenvaltion itsensä päätettäväksi.

Jatkovalmistelussa tulisikin harkita, kannattaako vaalisäädöksen uudistamisessa edetä Euroopan parlamentin ehdotuksen pohjalta. Tämän sijaan neuvoston tulisi kannustaa kaikkia jäsenvaltioita ratifioimaan nykyiseen vaalisäädökseen vuonna 2018 tehdyt muutokset, jotta ne tulisivat voimaan. Suomessa vuoden 2018 muutokset vahvistettiin lailla 1224/2018.

### ***Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanta***

Ahvenanmaan maakunnan hallitus korostaa Ahvenanmaan oikeutta ja tarvetta saada oma Euroopan parlamentin jäsenen paikka. Maakuntahallituksen mukaan tämän tavoitteen mahdollistaminen olisi linjassa sen valtioneuvoston kannan kanssa, jonka mukaan Euroopan parlamentin ehdotus yleiseurooppalaisista listoista ei ole kannatettava.

Maakunnan hallitus on valtioneuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia Suomen vaalilakiin (714/1998). Tällainen vaalilain uudistaminen olisi maakunnan hallituksen mielestä tilaisuus muuttaa vaalilakia niin, että Ahvenanmaa saisi paikan Euroopan parlamentissa. Ahvenanmaan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun ei korvaa sitä tosiasiaa, että Ahvenanmaa on luovuttanut unionille merkittävästi Suomea enemmän kyvystään päättää asioistaan itsenäisesti. Vain oman edustuston avulla Ahvenanmaalla olisi tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia eduistaan. Euroopan parlamenttiin tarvitaan ahvenanmaalainen edustaja, jotta nykyinen demokraattinen alijäämä saataisiin korjattua. Maakunnan hallitus toteaa lisäksi, että ehdotuksessa ei ole esteitä sille, että Suomi jaettaisiin vaalipiireihin. Maakunnan hallitus suosittelee, että EU:n vaalisäädökseen sisällytettäisiin maininta siitä, että jäsenvaltiot kansallisissa vaalilainsäädännöissään huolehtisivat siitä, että alueet, joilla on lainsäädäntövaltaa, saisivat suoran edustuksen Euroopan parlamenttiin. Samalla maakunnan hallitus toteaa, että myös ilman tällaista EU-tason mainintaa Suomen olisi täysin mahdollista varmistaa omin päin, että Ahvenanmaa saisi sille kuuluvan edustuksen Euroopan parlamentissa.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

Suuren valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan parlamentti pyrkii ehdotuksellaan korostamaan europarlamenttivaalien yleiseurooppalaista luonnetta ja kytkemään komission puheenjohtajan valintamenettelyn europarlamenttivaaleihin. Parlamentti tavoittelee ehdotuksellaan vahvempaa roolia Euroopan tason poliittisille puolueille ja muille ehdokasasettajille.

Suuri valiokunta pitää nykyistä Euroopan parlamentin vaalitapaa tarkoituksenmukaisena ja toimivana. Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta pitää tärkeänä vahvistaa EU-asioissa käytävää demokraattista keskustelua, edistää europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien tunnettavuutta sekä lujittaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista vaaleissa. Suuri valiokunta ei kuitenkaan pidä Euroopan parlamentin ehdotusta tässä suhteessa tarkoituksenmukaisena. Jäsenvaltioille on jätettävä edellä esitettyjen tavoitteiden edistämiseksi riittävästi liikkumavaraa vaalisäädöksen toimeenpanossa ja muussa europarlamenttivaalien toteuttamista koskevassa toiminnassaan. Kaiken toiminnan on oltava suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukaista.

## Valiokunnan lausunto SuVL 13/2022 vp

Suuri valiokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan (PeVL 47/2022 vp) näkemykseen siitä, ettei vaalilainsäädännön perussäännöksiä tulisi muuttaa alle vuosi ennen vaaleja. Tullakseen voimaan EP:n ehdotus tarvitsee kaikkien 27 jäsenvaltion yksimielisen hyväksynnän, eikä tämä valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuta todennäköiseltä. Uusien säännösten esittämisen sijaan nyt tulee toimia siten, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat nykyiseen vaalisäädökseen vuonna 2018 tehdyt muutokset, jotta ne tulevat voimaan. Nämä muutokset on jo Suomessa vahvistettu lailla 1224/2018.

Suuri valiokunta toistaa ylivaalikautisen kantansa siitä, ettei se näe tarvetta muuttaa Euroopan parlamentin vaalitapaa ja ottaa käyttöön ylikansallisia listoja (ks. SuVM 1/2021 vp, SuVL 9/2017 vp, SuVEK 13/2016 vp, 11.3.2016). Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta katsoo, etteivät ylikansalliset listat ole pienten jäsenvaltioiden edun mukaisia. Pienten jäsenvaltioiden mahdollisuudet saada omia edustajiaan läpi yleiseurooppalaisilta listoilta olisivat varsin pienet. Suuri valiokunta ei näin ollen tue Euroopan parlamentin ehdotusta yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä.

Suuri valiokunta arvioi valtioneuvoston tavoin, ettei yleiseurooppalaisten listojen käyttöönotto lisäisi Euroopan unionin demokraattisuutta nykyisestä. Suuri valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että EU:n toiminta perustuu edustukselliseen ja osallistavaan demokratiaan. Siksi 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. Euroopan parlamentin hyväksyttävyyttä edistäisi se, että parlamentti työskentelisi vain yhdessä toimipaikassa. (SuVM 1/2021 vp)

Suuri valiokunta ei kannata ns. kärkiehdokasmenettelyn aseman poliittista vahvistamista vaalisäädöksen muutoksien kautta. Suuri valiokunta ei siten tue kärkiehdokasmenettelyn mainitsemista edes vaalisäädöksen johdanto-osassa. Kärkiehdokasmenettelyn käyttöönotto olisi juridisesti ongelmallista ja johtaisi nykyistä monimutkaisempaan vaalimenettelyyn, erityisesti äänestäjien näkökulmasta katsottuna. Mietinnössään (SuVM 1/2021 vp) esitetyn mukaisesti suuri valiokunta katsoo, että jäsenvaltioiden tasavertaisuuden varmistamisen ja toimielinten välisen tasapainon vaalimisen tulee olla edelleen keskeisiä periaatteita EU:n kehittämisessä. Eurooppa-neuvoston aseman ja harkintavallan säilyttäminen komission puheenjohtajaehdokasta valittaessa on tärkeää Suomen vaikutusvallan näkökulmasta myös jatkossa. Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan on nautittava sekä Euroopan parlamentin että jäsenvaltioiden luottamusta.

Suuri valiokunta arvioi valtioneuvoston tavoin, että Euroopan parlamentin ehdotus on useilta muiltakin kohdin ongelmallinen. Ongelmallisia kysymyksiä liittyy tältä osin mm. ehdotuksen esityksiin yhteisestä vaalipäivästä, vaaliluettelon laadinnasta, ehdokasasettelun ja vaaliluettelon aikataulusta ja kirjeäänestyksen yleisestä käyttöönotosta. Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, ehdotuksen toteutuminen esitetyssä muodossaan aiheuttaisi merkittäviä muutostarpeita Suomen vaali- ja puoluelainsäädäntöön ja heikentäisi toteutuessaan vaalijärjestelmän yhdenmukaisuutta (PeVL 47/2022 vp).

Lopuksi suuri valiokunta toteaa, että Suomesta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten vaalipiiristä säädetään yhtenäisen eurooppalaisen vaalisäädännön puuttuessa kansallisesti vaalilaissa

## Valiokunnan lausunto SuVL 13/2022 vp

(714/1998) eikä kysymys kansallisen lainsäädännön muutoksista kuulu suuren valiokunnan toimivaltaan. Suuri valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että Ahvenanmaan maakuntaa kuullaan kattavasti EU:n kehittämisestä, sen valtiosääntöoikeudellinen asema huomioidaan ja myös muutoin Ahvenanmaan vaikutusmahdollisuudet turvataan Suomen EU-politiikan toteuttamisessa niin, että maakunta voi tuoda kantansa esille kansallisen valmistelun varhaisessa vaiheessa. (SuVM 1/2021 vp)

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin täsmennyksin.*

Helsingissä 25.11.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr

1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps

2. varapuheenjohtaja Merja Kyllönen vas

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Ritva Elomaa ps

jäsen Sari Essayah kd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Tuomas Kettunen kesk

jäsen Suna Kymäläinen sd

jäsen Lulu Ranne ps

jäsen Jussi Saramo vas

jäsen Jenna Simula ps

jäsen Iris Suomela vihr

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

jäsen Anne-Mari Virolainen kok

varajäsen Heikki Autto kok

varajäsen Anna Kontula vas

varajäsen Matias Marttinen kok

varajäsen Hussein al-Tae sd

varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto