

U 64/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen uudistamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselma (2020/2220(INL)) Euroopan unionin vaalisäädöksen (76/787/EHTY, ETY, Euratom) uudistamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 1.9.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Vaalijohtaja Arto Jääskeläinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
26.8.2022

EU/2022/0905

EHDOTUS NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI EUROOPAN PARLAMENTIN JÄSENTEN VALITSEMISESTA YLEISILLÄ, VÄLITTÖMILLÄ VAALEILLA

1 Yleistä

Euroopan parlamentti hyväksyi täysistunnossaan 3.5.2022 päätöslauselman (2020/2220(INL)), jossa se ehdottaa Euroopan unionin neuvostolle, että nykyinen, europarlamenttivaaleja koskeva Euroopan unionin vaalisäädös (76/787/EHTY, ETY, Euratom) kumottaisiin ja korvattaisiin kokonaan uudella Euroopan unionin vaalisäädöksellä. Ehdotus uudeksi vaalisäädökseksi on päätöslauselman liitteenä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti laatii esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi. Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti erityistä lainsäädäntömenettelyä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enemmistöllä antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet ne valtiosääntönsä mukaisesti. Vaalisäädöksen lisäksi europarlamenttivaaleja kaikissa jäsenvaltioissa säännellään direktiivillä 1993/109/EY, jossa on määräykset viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta koskien äänioikeuden käyttämistä ja ehdokkaaksi asettautumista.

Neuvoston pääsihteeri on jakanut Euroopan parlamentin päätöslauselman liitteineen jäsenvaltioille 20.5.2022 asiakirjana 9333/22. Neuvoston pääsihteeristöltä saadun alustavan tiedon mukaan asian käsittely aloitettaisiin kesäkuussa 2022. Euroopan parlamentin tavoitteena on, että uusi vaalisäännös olisi voimassa jo vuoden 2024 europarlamenttivaaleissa.

Nykyistä vaalisäädöstä muutettiin vuonna 2018 neuvoston päätöksellä 2018/994 ja se saatettiin Suomessa voimaan lailla 1224/2018. Muutokset olivat Suomen kannalta niin pieniä, ettei niiden johdosta ollut tarvetta muuttaa vaalilakia (714/1998). Muutokset eivät kuitenkaan ole tulleet voimaan, koska muutama jäsenvaltio on toistaiseksi jättänyt ne ratifioimatta.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Yleistä

Uusi vaalisäädös sisältäisi, kuten nykyinenkin, europarlamenttivaaleja koskevat perussäännökset, joita kaikki jäsenvaltiot noudattaisivat yhteneväisesti. Pääosin europarlamenttivaalit kuitenkin edelleen toimitettaisiin kansallisten sääntelyiden mukaisesti.

Uutta uudessa vaalisäädöksessä olisi se, että nyt europarlamenttivaalien yleiseurooppalaista luonnetta halutaan korostaa. Päätöslauselman mukaan lisäksi halutaan vahvistaa unionin päätöksentekojärjestelmän demokraattista legitimitettiä, yleiseurooppalaista julkista keskustelua ja unionin kansalaisuutta, parantaa parlamentin toimintaa ja sen legitimitettiä sekä vaalijärjestelmän yhdenvertaisuutta ja tehokkuutta sekä tuoda Euroopan parlamentin jäsenet lähemmäksi äänestäjiä ja sitä kautta lisäämään europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta.

2.2 Keskeiset ehdotukset

Yleiseurooppalainen vaalipiiri

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. Vuoden 2024 vaalien jälkeen yleiseurooppalaisen vaalipiirin paikkamäärästä päättäisi Eurooppa-neuvosto samalla kun se päättää jäsenvaltiosta valittavien Euroopan parlamentin jäsenten lukumäärät. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 14 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentin jäsenmäärä on enintään 751.

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.

Kuhunkin ehdokaslistaan kuuluisi 28 ehdokasta. Ehdokaslista täytyisi laatia siten, että se jaetaan kolmen ehdokkaan sektioihin (28 ehdokasta = 9 sektiota ja 10. sektiossa yksi ehdokas) ja jokaisessa sektiossa tulee olla yksi ehdokas kolmesta eri jäsenvaltiosta. Jäsenvaltiot on jaoteltu niiden asukasluvun perusteella kolmeen ryhmään: Ryhmään A kuuluisi 5 suurinta jäsenvaltiota, Ryhmään B 10 seuraavaksi suurinta jäsenvaltiota ja ryhmään C loput 12 jäsenvaltiota. Suomi olisi ryhmän C toiseksi väkirikkein jäsenvaltio (”C2”). Kussakin sektiossa täytyisi olla, ehdokaslistan 14 ensimmäisen ehdokkaan osalta, yksi ehdokas ryhmään A kuuluvista jäsenvaltioista, yksi ehdokas ryhmään B kuuluvista jäsenvaltioista ja yksi ehdokas ryhmään C kuuluvista jäsenvaltiosta. Ehdokaslistan ehdokkaiden 15-28 osalta sektioissa voisi olla ehdokkaita myös samoihin ryhmiin kuuluvista jäsenvaltioista (esimerkiksi kaksi ehdokasta ryhmästä B ja yksi ehdokas ryhmästä C).

Tällä melko monimutkaisella menettelyllä pyritään siihen, että kaikilla jäsenvaltioilla olisi jonkinlainen mahdollisuus saada ehdokkaitaan myös listan kärkipäähän. Menettelyllä ei kuitenkaan voitaisi taata hyvää sijoitusta listalla minkään jäsenvaltion ehdokkaille. Esimerkiksi vaalisäädösehdotuksen liitteessä olevassa esimerkissä suomalainen ehdokas olisi listan sijalla 23. Toisaalta, koska ryhmään A kuuluisi vain 5 jäsenvaltiota, niiden ehdokkaat saisivat myös käytännössä paremman aseman listalla muihin jäsenvaltioihin verrattuna.

Ehdokkaiden sijoitus listalla olisi tärkeä, koska lista olisi suljettu (12 artikla 4 kohta ja liite 3), mikä tarkoittaa, että äänestäjät eivät voisi muuttaa listalla olevien ehdokkaiden järjestystä, vaan he äänestäisivät vain listaa, eivät siihen kuuluvia yksittäisiä ehdokkaita (ns. ”pitkä lista”). Listalta tulisivat valituiksi sen kärkipäässä olevat ehdokkaat siinä järjestyksessä kuin he listalla ovat, sen mukaan, kuinka monta paikkaa kyseinen listaa saa. Jos lista saisi esimerkiksi kolme paikkaa, valituiksi listalta tulisivat kolme ensimmäistä ehdokasta. Tältä osin kuitenkin 15 artiklan 12 kohta sisältää ristiriitaista sääntelyä: artiklassa puhutaan ehdokkaiden saamista äänimäärästä, vaikka pitäisi ilmeisesti puhua listan saamista äänimäärästä. Vaalipiirin vaalitulos määräytyisi joka tapauksessa d’Hondtin menetelmän mukaan.

Ehdotuksen taustalla ja keskeisenä tavoitteena on ns. kärkiehdokasmenettelyn vahvistaminen puheenjohtajan valinnassa. Vaikka sitä ei ehdotetun vaalisäädöksen artikloissa oikeudellisista syistä johtuen nimenomaisesti mainitakaan, 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 vastavallitussa parlamentissa ehdokkaan nimittämiseksi komission puheenjohtajaksi. Parlamentin mukaan kärkiehdokasmenettely voitaisiin virallistaa Euroopan tason poliittisten yhteisöjen välisellä poliittisella sopimuksella sekä parlamentin ja Eurooppa-neuvoston välisellä toimielinten sopimuksella. Päätöslauselmassaan, jota on luettava yhdessä säädösehdotuksen kanssa, parlamentti käsittelee lisäksi kärkiehdokasmenettelyn ja yleiseurooppalaisten listojen suhdetta kahdeksassa kappaleessa.

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.

Kaikkien jäsenvaltioiden äänioikeutetuilla olisi käytössään kaksi ääntä: yhdellä äänestettäisiin oman jäsenvaltion kansallista ehdokaslistaa tai ehdokasta kuten nykyisinkin ja toisella yleiseurooppalaista listaa. Siitä, miten yleiseurooppalaisen listan äänestäminen eri jäsenvaltioissa käytännössä tapahtuisi, ei ole ehdotuksessa mainintaa. Se tuskin voisi kokonaan jäädä kansallisen sääntelyn varaan.

Europarlamenttivaalien vaalipäivä

Ehdotuksen mukaan europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi aina toukokuun 9. päivä eli ns. Eurooppa-päivä riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan määrätä päivän kansalliseksi vapaapäiväksi. Voimassa olevan vaalisäädöksen mukaan jäsenvaltiot päättävät vaalipäivästään itse nelipäiväisen, torstaista alkavan ja sunnuntaina päättyvän, vaaliajanjakson puitteissa.

Toukokuun 9. päivä on vuonna 2024 torstai (helatorstai), vuonna 2029 keskiviikko, vuonna 2034 tiistai ja vuonna 2039 maanantai.

2.3 Ehdotuksen (vaalisäädös) muu pääasiallinen sisältö

Artikla 2: Artiklassa määriteltäisiin, mitä tarkoitetaan esimerkiksi poliittisella puolueella, äänestäjien muodostamilla yhteisöillä, koalitioilla, vaaliliitoilla ja eurooppalaisilla vaaliyhteisöillä.

Artikla 3: Toteamus, että vaalisäädöksessä olisi perussäännökset, joita kaikki jäsenvaltiot noudattavat ja että muu sääntely jäisi kansallisten päätösten varaan. Europarlamenttivaalit toimitettaisiin kuitenkin kaikissa jäsenvaltioissa suhteellista vaalitapaa noudattaen.

Artiklat 4-5: Äänioikeusikä olisi 16 vuotta, jollei jäsenvaltion perustuslaissa säädetä äänioikeusikäsi 17 tai 18 vuotta. Vaalikelpoisuusikärajaksi olisi 18 vuotta.

Artikla 6-7: Äänioikeuden käyttäminen tulisi mahdollistaa kaikille unionin äänioikeutetuille, mukaan lukien kolmansissa maissa asuvat, asunnottomat, vangit ja muut laitoksiin otetut. Äänestyspaikkojen tulisi olla saavutettavia kaikille äänioikeutetuille, myös vammaisille.

Artikla 8: Jäsenvaltioiden tulisi ottaa käyttöön mahdollisuus kirjeäänestykseen kaikille äänioikeutetuille, mukaan lukien kolmansissa maissa asuvat äänioikeutetut. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan ottaa käyttöön myös muita äänestämistapoja, kuten valtakirjaäänestyksen (proxy vo-

ting) tai internetin välityksellä tapahtuva äänestämisen, jos niiden osalta voidaan huolehtia luotettavuudesta, integriteetistä, läpinäkyvyydestä, tietosuojasta ja mahdollisuudesta äänen tarkastuslaskentaan.

Artikla 9: Kussakin jäsenvaltiossa kansallisten europarlamenttivaalien vaaliluettelo (äänioikeusrekisteri) tulisi vahvistaa viimeistään 14 viikkoa (98 päivää) ennen vaalipäivää. Euroopan vaaliviranomainen laatisi yleiseurooppalaisen vaaliluettelon samassa aikataulussa. Komissio antaisi tarkemmat määräykset vaaliluetteloita koskevan tietojenvaihdon käytännön toteuttamisesta.

Artikla 10: Europarlamenttivaaleihin osallistuvien eurooppalaisten vaaliyhteisöjen tulisi ehdokasasettelussaan noudattaa demokraattisia menettelyitä, läpinäkyvyyttä ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Yleiseurooppalaisten listojen osalta tasa-arvonäkökulma olisi pakollinen.

Artikla 11: Ehdokaslistat tulisi esittää viimeistään 12 viikkoa (84 päivää) ennen vaalipäivää. Tällä tarkoitettaneen ajankohtaa, jolloin ehdokaslistat jätetään sekä kansallisille vaaliviranomaisille että Euroopan vaaliviranomaiselle.

Artikla 12: Europarlamenttivaalit olisivat yleiset, yhtäläiset, vapaat ja salaiset. Kullakin äänioikeutetulla olisi käytössään kaksi ääntä: yksi kansallisissa europarlamenttivaaleissa ja toinen yleiseurooppalaista listaa varten. Vaalitapa olisi jokaisessa jäsenvaltiossa suhteellinen, samoin yleiseurooppalaisen vaalipiirin osalta. Yleiseurooppalaisen vaalipiirin listat olisivat suljettuja eli äänestäjät eivät voisi muuttaa listalla olevien ehdokkaiden järjestystä.

Artikla 13: Jäsenvaltiot voisivat halutessaan asettaa europarlamenttivaaleihin maksimissaan 5 prosentin kansallisen äänikynnyksen. Niissä jäsenvaltioiden vaalipiireissä, joista valitaan enemmän kuin 60 EP:n jäsentä, äänikynnys olisi pakollinen ja se ei saisi olla alhaisempi kuin 3,5 prosenttia. Yleiseurooppalaisessa vaalipiirissä ei olisi varsinaista äänikynnystä, mutta d'Hondtin menetelmästä johtuva ns. piilevä äänikynnys olisi noin 3,4 prosenttia.

Artikla 14: Kukin jäsenvaltio olisi europarlamenttivaaleissa yhtenä vaalipiirinä tai jakautuisi omalla päätöksellään useammaksi vaalipiiriksi. Vaalipiirit kielellisiä ja vähemmistöryhmiä, ulkokansalaisia tai eri alueita varten olisivat sallittuja, mutta vaalipiirijako ei kuitenkaan saisi yleisesti vaikuttaa vaalitavan suhteellisuuteen.

Artikla 15: Perussäännökset yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä (selostettu edellä).

Artikla 16: Maininta siitä, että eurooppalaisten vaaliyhteisöjen vaalikampanjoiden rahoitukseen sovellettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden perussäännöistä ja rahoituksesta (1141/2014).

Artikla 17: Vaalikampanjat voisivat alkaa aikaisintaan 8 viikkoa (56 päivää) ennen vaalipäivää. Kampanjamateriaalissa, jonka tulisi olla saavutettavassa muodossa, tulisi olla asianomaisen vaaliyhteisön logo ja viittaus sen ohjelmaan. Kansallisissa äänestyslipuissa tulisi olla kunkin vaaliyhteisön nimi, akronymi, symboli tai logo sekä ehdokkaiden nimet. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että kaikille vaaleihin osallistuville puolueille ja muille vaaliyhteisöille annetaan tasavertainen kohtelu. Mielipidetiedusteluja ei saisi tehdä enää vaalipäivää edeltävien 48 tunnin aikana.

Artikla 18: Kunkin jäsenvaltion tulisi nimetä yhteysviranomainen yleiseurooppalaista vaaliluetteloa koskevien tietojen toimittamiseen Euroopan vaaliviranomaiselle sekä ehdokkaita koskevien tietojen toimittamiseen muiden jäsenvaltioiden vaaliviranomaisille. Tietojen toimittaminen aloitettaisiin viimeistään 6 viikkoa (42 päivää) ennen vaalipäivää.

Artikla 19: Europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi kaikissa jäsenvaltioissa aina 9. päivä toukokuuta (selostettu edellä).

Artikla 20: Euroopan vaaliviranomainen vastaisi europarlamenttivaalien tulosten julkaisusta.

Artiklat 21-24: Nykytilaa vastaavat määräykset EP:n jäsenten toimikauden alkamisesta ja loppumisesta, parlamentin kokoontumisesta vaalien jälkeen, valittujen jäsenten valtakirjojen tarkastamisesta sekä EP:n jäsenyyden kanssa yhteen sopimattomista toimista ja tehtävistä.

Artikla 25: Kunkin EP:n jäsenen tulisi vaaleissa ilmoittaa asuinvaltionsa kunta ja alue, jossa hän hoitaa jäsenen tehtäviä silloin kun hän ei ole läsnä parlamentissa.

Artiklat 26-27: Pääosin nykytilaa vastaavat toteamukset EP:n jäsenen henkilökohtaisesta äänestamisestä sekä etuoikeuksista ja immunitetista sekä jäsenen mandaatin päättymisestä ja tyhjäksi jääneen mandaatin täyttämisestä kesken vaalikauden. Jäsenten väliaikainen (enintään 16 viikon) sijaistaminen tulisi olla mahdollista äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan tai sairauden vuoksi.

Artikla 28: Määräykset Euroopan vaaliviranomaisesta. Viranomaisen tehtävänä olisi yleiseurooppalaisen vaalipiirin ehdokasasettelusta päättäminen, vaalipiirin tuloksen määrääminen sekä yleiseurooppalaisen vaaliluettelon laatiminen. Vaaliviranomainen koostuisi kunkin jäsenvaltion nimeämistä jäsenistä. Se nimeäisi virastolle pääjohtajan ja muun henkilöstön. Viranomaisen toiminta rahoitettaisiin EU:n budjetista.

Artiklat 29-32: Maininnat komiteamenettelystä, vanhan vaalisäädöksen kumoutumisesta, arviointiraportin laatimisesta sekä vaalisäädöksen voimaantulosta.

3 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksen toteutuminen aiheuttaisi merkittäviä muutoksia Suomen vaali- ja puoluelainsäädäntöön, erityisesti vaalilakiin (714/1998).

Yleiseurooppalaisen vaalipiirin osalta tulisi säätää ainakin siitä, millaisella äänestyslipulla ja millä menettelyllä Suomessa äänioikeutettu voisi yleiseurooppalaista listaa äänestää. Suomalaisille äänestäjille pelkän listan äänestäminen ehdokasvalinnan sijasta olisi täysin vieras menettely. Sääntelyä tarvittaisiin lisäksi siitä, miten äänestäjät ja vaaliviranomaiset käsittelevät kahden eri vaalin äänestyslippuja ja miten yleiseurooppalaisen vaalipiirin äänet lasketaan. Valmistelun tässä vaiheessa ei kuitenkaan liene tarkoituksenmukaista pohtia ehdotetun menettelyn kaikkia yksityiskohtia, vaan palata niihin tarkemmin, jos ehdotus näyttäisi neuvostokäsittelyssä etenevän.

Muita muutoksia vaalilainsäädäntöön aiheutuisi europarlamenttivaalien vaalipäivän muutoksesta, kirjeäänestyksen mahdollistamisesta kaikille äänioikeutetuille sekä vaaliluetteloiden laadinnan, ehdokaslistojen vahvistamisen ja vaalikampanjan aikataulujen muutoksista.

Sen sijaan ehdotukset koskien esimerkiksi äänenkäytön turvaamista ja äänestämisen saavutettavuutta eivät aiheuttaisi muutoksia, koska ne on Suomessa jo toteutettu.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Säädösehdotuksen oikeusperustaksi ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 223 artiklan 1 kohtaa, jonka 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 jokainen jäsenvaltio on ne hyväksynyt valtiosääntönsä mukaisesti. Valtioneuvoston arvion mukaan oikeusperusta on pääosin asianmukaisesti valittu. Europarlamenttivaalien yhdenmukainen toteuttaminen tiettyjen perusperiaatteiden mukaisesti on nykyisenkin vaalisäädöksen idea ja perusta.

On kuitenkin kyseenalaista, riittäisikö vaalisäädöksen oikeusperusta yleiseurooppalaisista listoista säätämiseen. Eurooppa-neuvoston jäsenille helmikuussa 2018 jaetun keskustelupaperin mukaan yleiseurooppalaisten listojen käyttöönotto EU:n perussopimuksia muuttamatta edellyttäisi mekanismeja sen varmistamiseksi, että alenevan suhteellisuuden periaate ja Euroopan parlamentin jäsenten enimmäismäärä jäsenvaltiota kohden koskisivat myös yhteisen vaalipiirin kautta täytettäviä paikkoja. Valtioneuvosto arvioi oikeusperustan riittävyyttä tarkemmin, mikäli yksimielisyyttä edellyttävän ehdotuksen käsittely etenee neuvostossa.

Euroopan parlamentin pitkäaikaisena tavoitteena on ollut siirtyminen kohti aidosti yhdenmukaista eurooppalaista vaalimenettelyä. Aiemmasta poiketen parlamentti ehdottaa nyt säädösinstrumentiksi neuvoston asetusta, joka olisi kaikilta osin velvoittava ja sellaisenaan sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa.

SEU:n toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevan 5 artiklan perusajatuksena on, että unioni voi antaa säädöksiä ainoastaan silloin, kun se on tarpeen, ja ainoastaan siinä laajuudessa, kuin on tarpeen. Unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimenpiteiden tavoitteita ei voida ”riittävällä tavalla saavuttaa” jäsenvaltioiden tasolla ja jos tavoite voidaan ”toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Molempien edellytysten on täyttyttävä yhtäaikaaisesti. Parlamentti katsoo ehdotuksensa olevan näiden periaatteiden mukainen, mutta ei ehdotuksessaan lainkaan perustele näkemystään.

Parlamentin ehdotus menee osin pidemmälle kuin olisi tarpeen vaalien yhdenmukaisen toteuttamisen näkökulmasta. Ehdotuksessa on useita elementtejä, joiden osalta edellä kuvatut edellytykset unionin toiminnalle eivät täyty. Näitä ovat esimerkiksi ehdotus yhteisestä vaalipäivästä ja ehdotukset vaaliluetteloiden laadinnan, ehdokasasettelun ja vaalikampanjoiden aikatauluista sekä erityisesti ehdotus kirjeäänestyksen yleisestä käyttöönotosta. Näiltä osin valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen vastaisena, sillä jäsenvaltiot voivat saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteet kansallisella tasolla riittävästi, tai jopa paremmin ja tehokkaammin kuin unionin tasolla.

Lisäksi ehdotettujen toimien sisältö ylittää edellä mainituilta osin selvästi sen, mikä on ehdotuksella tavoiteltavien päämäärien saavuttamiseksi tarpeellista. Niistä aiheutuva taloudellinen ja hallinnollinen taakka ei olisi oikeassa suhteessa ehdotuksen tavoitteisiin. Näin ollen valtioneuvosto pitää ehdotusta myös osin suhteellisuusperiaatteen vastaisena.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Europarlamenttivaalit kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n nojalla valtakunnan toimivaltaan.

Ehdotuksessa ei esitetä tehtäväksi muutoksia jäsenvaltioiden nykyisiin paikkamääriin Euroopan parlamentissa. Todettakoon kuitenkin, että Ahvenanmaan maakuntahallitus on useasti ilmaissut tarpeen saada Ahvenanmaalle oma paikka Euroopan parlamenttiin (muun muassa lausunto 29.2.2012/ÄLR/2012/1452). Ahvenanmaan maakuntapäivät teki vuonna 2006 itsehallintolain 22 §:ssä tarkoitetun aloitteen eduskunnalle vaalilain muuttamisesta siten, että Ahvenanmaan vaalipiiristä valittaisiin yksi Euroopan parlamentin jäsen. Tämän aloitteen eduskunta hylkäsi. Vuonna 2018 maakuntapäivät teki uuden saman sisältöisen aloitteen (M 3/2018 vp), mutta se raukesi kyseisen vaalikauden päättyessä.

Ahvenanmaan maakuntahallitus antoi 22.8.2022 tämän U-kirjelmän luonnoksesta lausunnon, jossa korostettiin 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. Maakuntahallitus toteaa, että ehdotuksessa ei ole esteitä sille, että Suomi jaettaisiin europarlamenttivaaleja varten vaalipiireihin. Maakuntahallitus myös suosittelee, että vaalisäädöksen sisällytettäisiin maininta siitä, että jäsenvaltiot kansallisissa vaalilainsäädännöissään huolehtisivat siitä, että alueet, joilla on lainsäädäntövaltaa, saisivat suoran edustuksen Euroopan parlamenttiin.

Vaalisäädöksellä ei voida määrätä Euroopan parlamentin kokoonpanosta tai vaalipiirien kansallisesta jakautumisesta.

6 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella pyritään korostamaan europarlamenttivaalien yleiseurooppalaista luonnetta ja kytkeään komission puheenjohtajan valintamenettely europarlamenttivaaleihin (kärkiehdokasmenettely). Yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittavien 28 parlamentin jäsenen osuus olisi kuitenkin vain 3,8 prosenttia kaikista EP:n jäsenistä. On kuitenkin huomattava, että vaalipiiristä valittavien jäsenten lukumäärä voisi jatkossa muuttua: siitä päätettäisiin vuoden 2029 europarlamenttivaaleja varten samassa neuvoston päätöksessä, jossa määrätään jäsenvaltioista valittavien jäsenten lukumäärät. Jatkossa voisi olla mahdollista myös se, että yleiseurooppalaisen vaalipiirin paikkamäärää kasvatettaisiin jäsenvaltioiden paikkamäärien kustannuksella, varsinkin, jos unioniin otetaan lähivuosina uusia jäsenvaltioita.

SEU 14 artiklan 2 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto tekee yksimielisesti Euroopan parlamentin aloitteesta ja sen hyväksynnän saatuaan päätöksen, jolla määritellään Euroopan parlamentin kokoonpano. Viimeksi tehtyä päätöstä (2018/937) on päivitettävä seuraavan kerran jo hyvissä ajoin ennen vaalikauden 2024-2029 alkua. On selvää, ettei vaalisäädöksellä voida rajoittaa Eurooppa-neuvostolle EU:n perussopimusten mukaan kuuluvaa toimivaltaa päättää parlamentin kokoonpanosta. Ajatus yleiseurooppalaisista listoista ei saanut kannatusta epävirallisessa päämieskokouksessa helmikuussa 2018, mutta Eurooppa-neuvoston jäsenet sopivat palaavansa kysymykseen myöhemmin vuoden 2024 vaalien osalta.

SEU 17 artiklan 7 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto, joka ottaa huomioon Euroopan parlamentin vaalit, ehdottaa aiheellisten kuulemisten jälkeen määränemmistöllä Euroopan parlamentille ehdokasta komission puheenjohtajaksi. Euroopan parlamentti valitsee tämän ehdokkaan jäsentensä enemmistöllä. Parlamentti tavoittelee ehdotuksellaan vahvempaa roolia Euroopan tason poliittisille puolueille ja muille ehdokasasettajille. Kärkiehdokasmenettelyn poliittinenkin virallistaminen komission puheenjohtajan valinnassa horjuttaisi toimielinten välistä tasapainoa ja loukkaisi erityisesti SEU 17 artiklan 7 kohdan mukaan Eurooppa-neuvostolle yksinomaan kuuluvia oikeuksia ja laajaa harkintavaltaa valintaprosessissa.

Ehdotuksen toteutuessa parlamentissa olisi kahden tason jäseniä: jäsenvaltioista valitut ja yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valitut. Tämän voidaan katsoa monimutkaistavan parlamentin toimintaa ja sen julkista kuvaa äänestäjien silmissä.

Euroopan parlamentti viittaa päätöslauselmassaan siihen, että Euroopan tulevaisuuskonferenssin (2021-2022) puitteissa järjestetyn eurooppalaisen kansalaispaneelin (200 satunnaisesti valittua EU-kansalaista kaikista 27 jäsenvaltiosta) suosituksissa sekä lokakuussa 2021 järjestetyn Euroopan nuorisotapahtuman (EYE) raportissa tuettiin ajatusta yleiseurooppalaisista listoista. Tällaisten listojen luominen oli parlamentin mukaan yksi suurista kannatusta saaneista ideoista myös konferenssin yhteisellä verkkofoorumilla. Verkkofoorumin raportissa (helmikuu 2022) viitataan tältä osin ideaan, jolla oli noin 500 kannattajaa.

Euroopan komission ja Euroopan parlamentin 9.3.2021 julkistama yhteinen Eurobarometri-tutkimus Euroopan tulevaisuudesta sisälsi kysymyksiä myös yleiseurooppalaisista listoista ja kärkiehdokasmenettelystä. Tutkimuksen mukaan 57 prosenttia kyselyyn osallistuneista suomalaisista (n=1022) piti yleiseurooppalaisia listoja huonona asiana, 17 prosenttia hyvänä asiana ja 26 prosentille asia oli yhdentekevää. Vastaavat prosenttiluvut kaikkien jäsenvaltioiden osalta (n=27 034) olivat 19, 42 ja 36 (3 prosenttia ei osannut sanoa). Kyselytutkimuksen osoite:

<https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=75373>

Ehdotuksella yhteisestä vaalipäivästä toukokuun 9. päivänä ei saavutettaisi mitään konkreettista parannusta nykytilanteeseen. Ehdotuksen symbolinen arvo jäisi käytännössä pieneksi. Suomessa vaalipäivä on aina sunnuntai ja sen siirtäminen arkipäiväksi vaikeuttaisi vaalien teknistä toimittamista, erityisesti vaalilautakuntien kokoamista sekä vaikuttaisi meillä todennäköisesti alentavasti äänestysaktiivisuuteen. Lisäksi joka toiset europarlamenttivaalit jouduttaisiin meillä käymään hyvin pian huhtikuun kolmantena sunnuntaina toimitettavien eduskuntavaalien tai alue- ja kuntavaalien jälkeen (esimerkiksi vuosina 2029 ja 2039), mikä aiheuttaisi vaalien toimittamisessa merkittäviä päällekkäisyyksiä ja äänestäjien osalta todennäköisesti vaaliväsymystä.

Ehdotukset vaaliluetteloiden ja ehdokasasettelun vahvistamisen aikatauluista johtaisivat Suomessa siihen, että vaaliluettelo ja ehdokasasettelu jouduttaisiin perustamaan nykyistä huomattavasti vanhemmilla tiedoilla. Vaaliluettelo (äänioikeusrekisteri) tulisi perustaa jo 98 päivää ennen vaalipäivää, kun se nyt perustetaan meillä 46 päivänä ennen vaalipäivää 51. päivän ennen vaalipäivää tiedoilla. Ehdokaslistat tulisi vahvistaa viimeistään 84 päivää ennen vaalipäivää, kun nyt se tehdään 31 päivää ennen vaalipäivää. Ehdotetuilla aikatauluilla menetettäisiin se etu, että äänioikeutettujen ja ehdokkaiden tiedot äänioikeusrekisterissä ja ehdokasluetteloissa olisivat mahdollisimman tuoreita ja ajantasaisia. Kun lisäksi 27 jäsenvaltion menettelyt esimerkiksi äänioikeutettujen rekisteröinnissä vaihtelevat suuresti, on mahdollista, että kaikki jäsenvaltiot eivät käytännössä pysty noudattamaan ehdotettuja aikatauluja.

Vaalikampanja-ajan määrittäminen kahdeksaksi viikoksi ennen vaalipäivää todennäköisesti tiivistäisi kampanjointia, mutta olisi kuitenkin merkittävä lyhennys vaalirahoituslain (273/2009) nykyiseen sääntelyyn kuuden kuukauden kampanja-ajasta.

Kirjeäänestyksen yleinen käyttöönotto europarlamenttivaaleissa lisäisi merkittävästi vaalien luotettavuuteen kohdistuvia riskejä. Suomessa on katsottu, että äänestäjien vaalisalaisuus ja vaalivapaus voidaan turvata vain siten, että äänestys tapahtuu valvotuissa olosuhteissa vaaliviranomaisen edessä äänestyspaikoilla. Vain ulkomaille oleville tarkoitettu kirjeäänestys on ollut tästä poikkeus. Periaatteellisten riskien lisäksi kirjeäänestyksessä on myös huomattavia teknisiä,

muun muassa kirjepostin jakeluun liittyviä riskitekijöitä. Lisäksi tilanne, jossa kirjeäänestys olisi mahdollista vain europarlamenttivaaleissa, mutta ei muissa vaaleissa, sekavoittaisi vaali-järjestelmäämme merkittävästi.

Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kansallisella tasolla ei toistaiseksi ole mahdollista arvioida, vaan asiaan on syytä palata neuvostokäsittelyn yhteydessä. Suomessa lisäkustannukset eivät alustavan arvion mukaan olisi merkittäviä, koska esimerkiksi äänestämisen saavutettavuutta koskevat ehdotukset on meillä jo toteutettu. EU-tasolla merkittävä lisäkustannus aiheutuisi Euroopan vaaliviranomaisen perustamisesta, jonka kustannukset rahoitettaisiin EU:n talousarviosta. Yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittavien 28 Euroopan parlamentin jäsenten kustannukset lisäisivät myös EU:n talousarviosta rahoitettavia kustannuksia. EU:n talousarvioon liittyviä kustannuksiakin on selvittettävä jatkovalmistelussa.

7 Ehdotuksen aiempi käsittely

Euroopan parlamentin päätöslauselman pohjana on ollut mietintöluonnos 1.7.2021 ja AFCO-valiokunnan mietintö 4.4.2022 (esittelijänä jäsen Ruiz Devesa). Mietintö hyväksyttiin parlamentin yleisistunnossa äänin 323-262, 48 tyhjää ja mietinnön keskeisenä osana olevat yleiseurooppalaiset ehdokaslistat äänin 314-297, 25 tyhjää.

Tämä U-kirjelmä on käsitelty institutionaalisen jaoston ja oikeudellisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 18.-22.8.2022 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 23.-26.8.2022.

Valtioneuvoston aiemmat kannat koskien yleiseurooppalaista vaalipiiriä on mainittu aiemmissa vaalisäädöksen muuttamista koskevista U-kirjelmissä (U 61/1998 vp, U 4/2016 vp ja UJ 31/2016 vp) sekä EU:n institutionaalisia kysymyksiä käsittelevässä E-kirjelmässä 96/2017 vp.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vahvistaa EU-asioista käytävää demokraattista keskustelua, edistää europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuutta ja vaalien tunnettavuutta sekä lujittaa tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumista vaaleissa.

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 vaikutaakaan realistiselta.

Kanta yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin

Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä. Valtioneuvoston EU-politiikasta annetun selonteon (VNS 7/2020 vp) mukaisesti Suomi pitää europarlamenttivaalien

nykyistä toimittamismenettely toimivana eikä yleiseurooppalaisten ehdokaslistojen käyttöönotto ole tarkoituksenmukaista. Käyttöönotto olisi myös juridisesti ongelmallista ja johtaisi nykyistä monimutkaisempaan vaalimenettelyyn, erityisesti äänestäjien näkökulmasta katsottuna.

Yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittujen jäsenten osalta äänestäjä-edustaja –suhde jäisi hyvin etäiseksi. Lisäksi on käytännössä selvää, huolimatta ehdotukseen sisältyvistä ehdokaslistojen laatimista koskevista rajoitteista, että pienten jäsenvaltioiden mahdollisuudet saada omia edustajiaan läpi yleiseurooppalaisilta listoilta olisivat lopultakin varsin pienet ja sattumanvaraiset. Kaiken kaikkiaan valtioneuvosto katsoo, ettei yleiseurooppalaisten listojen käyttöönotto lisäisi Euroopan unionin demokraattisuutta nykyisestä. Käytännössä eurooppalaiset poliittiset puolueet voivat jatkossa nykyiselläkin menettelyllä nimetä ns. kärkiehdokkaansa vaaleihin. Tämän tulee tapahtua EU:n perussopimusten henkeä ja sisältöä kunnioittaen.

Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota siihen, että SEU 14 artiklan 2 kohdan 1 ja 2 alakohdassa todetaan, että Euroopan parlamentin jäsenmäärä on enintään 751 ja että kukin jäsenvaltio voi saada enintään 96 jäsentä alenevan suhteellisuuden periaatteen mukaisesti. Huolimatta siitä, että ehdotus ei ainakaan heti näyttäisi vähentävän jäsenvaltioiden nykyisiä paikkamääriä parlamentissa, valtioneuvoston näkemyksen mukaan yleiseurooppalaisen vaalipiirin perustaminen ja 28 jäsenen valitseminen siitä olisi sanotun SEU:n säännöksen valossa vähintäänkin kyseenalaista. Kukin yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittu jäsen olisi kuitenkin jonkun jäsenvaltion kansalainen. Esimerkiksi Saksasta valitaan kansallisissa europarlamenttivaaleissa 96 jäsentä ja jos yleiseurooppalaisesta vaalipiiristä valittaisiin neljä saksalaista ehdokasta, parlamentissa olisi yhteensä 100 saksalaista jäsentä.

Ehdotusta käsiteltäessä on 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. Kullakin toimielimellä on omat selkeät, EU:n perussopimusten mukaiset asema ja tehtävät, joita on kunnioitettava.

Kuten valtioneuvoston EU-selonteossa todetaan, 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 ehdotettaessa on myös tärkeää Suomen vaikutusvallan näkökulmasta.

Valtioneuvosto katsoo eduskunnan suuren valiokunnan tavoin (SuVM 1/2021 vp), 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 parlamenttiansa kautta ja myös Euroopan parlamentin välityksellä. Tämä kaksinapainen — kansallisen ja EU-tason — edustuksellisuus antaa vahvan perustan EU:n toimille.

Yleiseurooppalaiseen vaalipiiriin sisältyviä 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 arvioi tältä osin tarkemmin myös oikeusperustan riittävyyttä, mikäli ehdotuksen käsittely etenee neuvostossa.

Kanta europarlamenttivaalien vaalipäivään

Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta, jonka mukaan europarlamenttivaalien vaalipäivä olisi kaikissa jäsenvaltioissa 9. toukokuuta (Eurooppa-päivä) riippumatta siitä, mille viikonpäivälle päivä osuu. Nykyinen menettely, jossa kukin jäsenvaltio järjestää omat vaalinsa neljän päivää kestävä, torstaina alkavan ja sunnuntaina päättyvän ajanjakson puitteissa on Suomen näkökulmasta toimiva.

Kanta muihin ehdotuksiin

Valtioneuvosto ei kannata kirjeäänestyksen pakollista yleistä käyttöönottoa. Äänestämistävoista päättäminen tulisi jättää kunkin jäsenvaltion itsensä päätettäväksi.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotuksiin, jotka koskevat vaaliluetteloiden perustamisaikataulua, ehdokasasettelun vahvistamisaikataulua sekä vaalikampanja-ajan pituutta. Suomen nykyiset kansalliset aikataulut näiltä osin varmistavat ehdotusta ajantasaisempien tietojen hyödyntämisen vaalien toimittamisessa.

Muilta osin valtioneuvosto voi pitää päätöslauselmaan sisältyviä muutosehdotuksia sinänsä kannatettavana. Näitä ovat esimerkiksi ehdotukset äänestämisen saavutettavuudesta ja kansanvaltaisten menettelytapojen noudattamisesta ehdokaslistojen laatimisessa sekä ehdotukset, jotka eivät ole pakottavaan muotoon kirjoitettuja.

Valtioneuvosto katsoo edellä kohdassa 4 luvatuin perusteluin, että ehdotus ei ole kaikilta osiltaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Lopuksi

Koska valtioneuvoston kanta ehdotuksen keskeisiin kohtiin (yleiseurooppalainen vaalipiiri ja yhteinen vaalipäivä) on kielteinen eikä Euroopan parlamentin ehdotus sido neuvostoa, valtioneuvosto katsoo, että 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.