

U 4/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselmasta EU:n vaalisäädöksen muuttamiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan parlamentin päätöslauselma (2015/2035(INL)) Euroopan unionin vaalilain (EU-vaalisäädös, 76/787/EHTY, ETY, Euratom) uudistamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä helmikuuta 2016

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Ylitarkastaja Heini Huotarinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
2.2.2016

EU/2015/1643

EDUSTAJIEN VALITSEMINEN EUROOPAN PARLAMENTTIIN YLEISILLÄ, VÄLITÖMILLÄ VAALEILLA; VUONNA 1976 ANNETUN EU:N VAALISÄÄDÖKSEN MUUTTAMISTA KOSKEVA EUROOPAN PARLAMENTIN PÄÄTÖSLAUSELMA

1 Yleistä

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.

Ehdotuksen yksityiskohtainen käsittely käynnistyy vuoden 2016 alussa. Euroopan parlamentin tavoitteena on, että uudet säännöt olisivat käytössä vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa (europarlamenttivaalit, EP-vaalit).

EP-vaalien toimittaminen tapahtuu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden kansallisten vaalilainsäädäntöjen mukaisesti. Vaalisäädöksen lisäksi EU:n tasolla on kuitenkin annettu muitakin säännöksiä. Direktiivissä 1993/109/EY säädetään, että muualla kuin kansalaisuusvaltiossaan asuvalla henkilöllä on valintansa mukaan äänioikeus ja oikeus asettua ehdokkaaksi joko kotivaltionsa tai asuinvaltionsa EP-vaaleissa, mutta vain jommassakummassa. Asetus (EU, EURATOM) 1141/2014 puolestaan koskee Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta.

Vaalisäädöksen uudistamisella Euroopan parlamentti pyrkii muun muassa lisäämään EP-vaalien demokraattista ja ylikansallista ulottuvuutta, unionin päätöksenteon legitimitettä sekä yhdenvertaisuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia vaaleissa, tehostamaan vaalien toimittamista sekä tuomaan parlamenttia lähemmäksi äänestäjiä ja sitä kautta lisäämään EP-vaalien äänestysaktiivisuutta.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen mukaan vaalisäädökseen lisättäisiin uusi 2 a artikla, jonka mukaan neuvosto päättäisi yksimielisesti sellaisen yhteisen vaalipiirin perustamisesta, jossa kunkin poliittisen perheen nimittämä komission puheenjohtajaehdokas asetetaan vaalipiirin listojen kärkeen.

Nykyistä 3 artiklaa muutettaisiin siten, että vaalipiireissä sekä yhden vaalipiirin käsittävissä jäsenvaltioissa, joissa käytetään listajärjestelmää ja joilla on yli 26 paikkaa, jäsenvaltioiden on asetettava paikkojen jakamista varten äänikynnys, jonka on oltava vähintään kolme prosenttia ja enintään viisi prosenttia kyseisessä vaalipiirissä tai yhden vaalipiirin käsittävissä jäsenvaltiossa annetuista äänistä. Suomella on vain 13 paikkaa, joten ehdotus ei koske Suomea.

Vaalisäädökseen ehdotetaan lisättäväksi uudet 3 a-3 f artikkelit. Uuden 3 a artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion olisi asetettava EP-vaalien ehdokasluetteloiden vahvistamiselle määräaika. Tämä määräaika on ehdotuksen mukaan vähintään 12 viikkoa ennen 10 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun EP-vaalien äänestysajanjakson alkua. Voimassa oleva vaalisäädös ei sisällä tällaista määräaika.

Uusiksi 3 b-f artikloiksi ehdotetaan säännöksiä mm. sukupuolten tasa-arvon varmistamisesta ja eurooppalaisten puolueiden medianäkyvyydestä. Lisäksi ehdotetaan yhteistä kahdeksan viikon määräaikaan vaaliluetteloiden vahvistamiselle. EP-vaaleissa käytettäviin äänestyslippuihin olisi merkittävä yhtä näkyvästi kansallisten poliittisten puolueiden nimet ja logot ja Euroopan tason poliittisten puolueiden nimet ja logot. Vielä ehdotetaan, että Euroopan tason poliittisten puolueiden olisi nimettävä ehdokkaansa komission puheenjohtajan toimeen vähintään 12 viikkoa ennen äänestysajanjakson alkua.

Vaalisäädökseen ehdotetaan lisättäväksi myös maininta mahdollisuudesta sähköisen äänestyksen ja internetäänestyksen (artikla 4 a) ja postiaäänestyksen (artikla 4 b) käyttöönottoon. Nykyinen vaalisäädös ei estä erilaisten äänestystapojen käyttämistä kansallisen lainsäädännön nojalla.

Uudessa 9 b artiklassa säädettäisiin kunkin jäsenvaltion yhteysviranomaisesta, jonka olisi välitettävä muiden jäsenvaltioiden vastaaville viranomaisille viimeistään kuusi viikkoa ennen ensimmäistä vaalipäivää tiedot unionin kansalaisista, jotka ovat useamman kuin yhden unionin jäsenvaltion kansalaisia ja unionin kansalaisista, jotka asuvat jäsenvaltiossa, mutta eivät ole sen kansalaisia. Edellä mainitun direktiivin (1993/109/EY) mukaisesti jokaisessa jäsenvaltiossa tulee kuitenkin jo nyt olla sanotunlainen yhteysviranomainen.

Tuloksen ilmoittamista koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin muutettavassa 10 artiklassa. Vaalit päättyisivät kaikissa jäsenvaltioissa viimeistään viimeisenä vaalipäivänä eli sunnuntaina kello 21 Keski-Euroopan aikaa, mikä Suomessa tarkoittaisi kello 22. Jäsenvaltio saisi julkistaa virallisesti vaalien tuloksen vasta, kun vaalit ovat päättyneet eli siis kello 22 Suomen aikaa. Ensimmäiset viralliset arviot vaalituloksista olisi ilmoitettava samanaikaisesti kaikissa jäsenvaltioissa äänestysajanjakson päättyessä. Tätä ennen ei saisi julkaista edes ovensuukyselyihin perustuvia ennusteita.

Muutettavaksi ehdotettavan 11 artiklan mukaan Euroopan parlamentti päättäisi neuvostoa kuultuaan vaalien äänestysajanjakson vähintään yhtä vuotta ennen 5 artiklassa tarkoitetun viisivuotisen vaalikauden loppumista. Nykyisen säädöksen mukaan vaaleilla on säännönmukainen ajankohta, josta neuvosto voi perustellusta syystä yksimielisesti poiketa määräämällä vaalit toimitettavaksi enintään kaksi kuukautta aiemmaksi tai enintään kuukautta myöhemmäksi.

Lisäksi ehdotuksessa esitetään, että vaalisäädöksen täytäntöönpanoa koskevaa 14 artiklaa muutettaisiin niin, että jatkossa Euroopan parlamentti ehdottaisi jäsentensä enemmistöllä toimenpiteitä vaalisäädöksen soveltamiseksi, ja neuvosto vahvistaisi nämä toimenpiteet määräänemmistöllä sen jälkeen, kun se on kuullut komissiota ja saanut Euroopan parlamentin hyväksynnän. Nykyisin täytäntöönpanoa koskevat päätökset hyväksytään neuvostossa yksimielisesti. Uusi ehdotus vahvistaisi Euroopan parlamentin asemaa nykyisestä niin, että kukin toimenpide edellyttäisi nyt parlamentin nimenomaista hyväksyntää. Valtuuden laajuuteen ei ole ehdotettu muutoksia, vaan se on edelleen hyvin laaja.

Lisäksi vaalisäädökseen ehdotetaan tehtäväksi joitain muutoksia, jotka eivät koske Suomea (kuten 3 artiklan muutos äänikynnyksestä) ja joitain teknisluonteisia tarkistuksia.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Euroopan parlamentin ehdotusten toteuttaminen sellaisenaan aiheuttaisi joitakin muutoksia vaalilakiin (714/1998).

Äänestyslipusta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti vaalilain 51 §:ssä. Suomessa käytettävään äänestyslippuun ei ole sallittua tai teknisesti mahdollista sisällyttää sen enempää kotimaisten kuin eurooppalaistenkaan puolueiden nimiä ja logoja.

Vaalilain 18 §:n mukaan äänioikeusrekisteri perustetaan 46. päivänä ennen vaalipäivää ja se tulee lainvoimaiseksi 12. päivänä ennen vaalipäivää. Suomessa lainvoimaiseksi tulo on pyritty asettamaan niin lähelle vaalipäivää kuin mahdollista, jotta mahdollisimman moni pääsisi äänioikeutetuksi ja jotta mahdollisimman monen äänioikeutetun tiedot olisivat ajantasaisia. Ehdotus aikaistaisi äänioikeusrekisterin perustamista nykyisestä noin kymmenellä päivällä. On tois- taiseksi epäselvää, mitä ehdotettuun vaalisäädöksen 3 b artiklaan sisältyvä viittaus vaaliluette- lon ”vahvistamiseen” ja ”viimeistelyyn” tarkoittaisi Suomen kannalta.

Vaalilain 41 §:n mukaan ehdokasasettelu vahvistetaan 31. päivänä ennen vaalipäivää. Euroo- pan parlamentin ehdotus 3 a artiklaan tarkoittaisi, että ehdokasasettelu tulisi vahvistaa jo 84. päivänä ennen vaalipäivää, jolloin vaalikampanjoihin käytettävä aika Suomessa pidentyisi 53 päivällä. Jäsenvaltioiden yhteiseen ehdokasluetteloiden vahvistamisen määräaikaan voidaan sinänsä suhtautua positiivisesti, mutta ehdotus johtaisi meillä tarpeettoman pitkään kampanja- aikaan ja aiheuttaisi käytännössä ehdokkaiden ja puolueiden vaalikampanjakustannusten li- sääntymistä, mitä ei voitane pitää tavoiteltavana kehityssuuntana.

Epäselvästi kirjoitetun ehdotetun 2 a artiklan mukainen jäsenvaltioiden yhteinen vaalipiiri ai- heuttaisi vaalilakiin lukuisia muutoksia.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen suhdetta perustuslakiin tarvittaessa käsittelyn edetessä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Neuvoston päätöksen oikeusperustaksi ehdotetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn so- pimuksen (SEUT) 223 artiklan 1 kohtaa. Kyseisen kohdan mukaan Euroopan parlamentti laai- ti esityksen tarvittavista säännöksistä jäsentensä yleisten ja välittömien vaalien toimittamiseksi yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yh- teisten periaatteiden mukaisesti. Neuvosto vahvistaa tarvittavat säännökset yksimielisesti eri- tyistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja saatuaan Euroopan parlamentin jäsentensä enem- mistöllä antaman hyväksynnän. Säännökset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksy- neet ne valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotus EU-vaalisäädöksen muuttamiseksi koskee EP-vaalien järjestämistä, ja vaalien yh- denmukainen toteuttaminen tietyiltä osin vaatii yhteistä unionitason sääntelyä. Valtioneuvos- ton arvio on, että ehdotus näyttäisi lähtökohtaisesti olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksesta käydyissä alustavissa keskusteluissa on kuitenkin tuotu esiin joitakin yksityis- kohtia, joita voi olla syytä arvioida myös toissijaisuusperiaatteen valossa. Näitä on jatkokes- kusteluissa selvítettävä.

Neuvoston oikeuspalvelu on laatimassa ehdotuksesta lausuntoa.

5 Ahvenanmaan toimivalta

EP-vaalit kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain 27 pykälän nojalla valtakunnan toimival- taan.

Päätöslauselmassa ja sen liitteessä ei ehdoteta tehtäväksi muutosta Euroopan parlamentin voimassa olevaan paikkamäärään tai paikkajakoon jäsenvaltioiden kesken tai edes selvitettäväksi niitä. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on aiemmassa lausunnossaan (29.2.2012/ÄLR 2012/1452) todennut pitävänsä perusteltuna, maakunnan kansainvälinen erityisasema ja maakunnan itsehallinto huomioiden, että sillä olisi oma edustaja Euroopan parlamentissa. Tältä osin valtioneuvosto on E-kirjeessä (E 21/2012 vp) todennut, viitaten vuodelta 2009 olevaan valtioneuvoston periaatepäätökseen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin, että valtioneuvosto tulee edelleen EU-tasolla käytävissä Euroopan parlamentin paikkajakoa koskevissa neuvotteluissa korostamaan Ahvenanmaan maakunnan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa.

Päätöslauselma on 16.12.2015 lähetty tiedoksi Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

6 Ehdotuksen vaikutukset

6.1 Yleiset vaikutukset

Ehdotuksella pyritään muun muassa vahvistamaan Euroopan parlamentin vaalien demokraattista ja ylikansallista ulottuvuutta sekä unionin päätöksenteon demokraattista legitimiyyttä, lujiittamaan unionin kansalaisuuden käsitettä ja tehostamaan parlamentin toimintaa. Lisäksi halutaan lisätä vaalien yhdenvertaisuutta ja tehostaa vaalijärjestelyitä.

Päätöksen täytäntöönpanemiseksi tarpeellisten toimenpiteiden hyväksymisessä siirryttäisiin 14 artiklassa neuvoston yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon. Lisäksi parlamentin asemaa vahvistettaisiin niin, että kukin toimenpide edellyttäisi nyt parlamentin nimenomaista hyväksyntää. Voimassa oleva valtuutus on hyvin yleinen ja laaja. Se kattaa käytännössä koko päätöksen kaikki osat. Valtuuden laajuuteen ei ole ehdotettu muutoksia, mutta se ei vastaa nykykäytäntöä, jonka mukaan täytäntöönpanotoimivalta pyritään yksilöimään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. On myös kyseenalaista, mahdollistavatko nykyiset perussopimukset ehdotetun kaltaista parlamentin aseman vahvistamista säädöksen täytäntöönpanoa koskevissa kysymyksissä.

6.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla ei todennäköisesti ole merkittäviä vaikutuksia valtiontalouteen. Ehdotettu ehdokaslistojen vahvistamisen määräpäivä 12 viikkoa ennen vaaleja kuitenkin pidentäisi käytännössä puolueiden ja ehdokkaiden vaalikampanjoihin käytettävää aikaa ja lisäisi todennäköisesti vaalirahoituksen tarvetta.

6.3 Vaikutukset vaalien toimittamiseen

Ehdotus koskien 3 b artiklaa edistäisi jäsenvaltioiden vaaliviranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttamista. Tietojen vaihtaminen myös kaksoiskansalaisista olisi uusi, mutta tervetullut selvennys. Maassa asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten rekisteröinnin taso on vaihtelevaa eri jäsenvaltioissa. On todennäköistä, etteivät kaikki jäsenvaltiot pysty toimimaan ehdotuksen mukaisesti. Tästä seuraa se, että menettelyyn pystyvien valtioiden hallinnollinen taakka kasvaa, mutta kokonaisuus ei siitä huolimatta tule välttämättä nykyistä eheämmäksi. Ehdotus aiheuttaisi sen, että EP-vaalien äänioikeusrekisteri tulisi laatia noin 10 päivää nykyistä aiemmin. Nykyisin Suomessa kansalaisuuden saaneille on voitu lisätä äänioikeus 12. päivään ennen vaalipäivää saakka.

Ehdokasasettelun vahvistamisen yhteinen määräaika 12 viikkoa ennen vaaleja pidentää vaalikamppailua merkittävästi. Huomiota tulisi kiinnittää myös niihin tilanteisiin, joissa Suomessa eduskuntavaalit toimitetaan saman keväänä kuin EP-vaalit (kuten vuonna 2019). Vaalien vaalikampanjoita käytäisiin tällöin ehdotuksen johdosta päällekkäin.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Euroopan parlamentin AFCO-valiokunnassa on viime vuosina valmisteltu useita mietintöjä, jotka sisältävät ehdotuksia vaalisäädöksen muuttamiseksi. Viimeisin mietintö annettiin 2.10.2015 (raportoina MEP:it Hübner ja Leinen). Euroopan parlamentti antoi 11.11.2015 päätöslauselman Euroopan unionin vaalilain (s.o. vaalisäädös) uudistamisesta (2015/2035(INL)), jonka pohjalta neuvosto on aloittamassa asian käsittelyä. Päätöslauselman pohjana oli Hübnerin ja Leinenin mietintö.

Oikeusministeriö on pyytänyt päätöslauselmasta ja sitä käsittelevästä oikeusministeriön muistioista lausunnot puoluekisteriin merkityiltä puolueilta. Lausunnot saatiin Suomen Keskustalta, Vasemmistoliitolta sekä Vihreiltä, ja ne on huomioitu tämän U-kirjelmän valmistelussa. Suomen Keskusta rp pitää muistion esityksiä valtioneuvoston kannoiksi Euroopan parlamentin päätöslauselman eri kohtiin valtaosin oikeina ja hyvin perusteltuina, mutta toisaalta pitää kuitenkin vaatimusta Euroopan tason puolueiden nimien ja logojen sisällyttämisestä kotimaiseen vaalimateriaaliin liian pitkälle menevänä. Vasemmistoliitto rp katsoo, että Suomen pitäisi tukea kampanjointikustannusten ylärajoja. Vihreä liitto rp yhtyy pääosin muistiossa esitettyihin näkemyksiin ja pitää esitettyjä kantoja perusteltuina. Netitiäänestäminen olisi sen mukaan suuri riski vaalijärjestelmän luotettavuuden ja demokratian kannalta.

Eduskuntaa informoitiin Euroopan parlamentin päätöslauselmasta E-kirjeellä E 86/2015 vp. E-kirje käsiteltiin institutionaalisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 21.12.-22.12.2015. Valtioneuvoston kantoja on kehitetty edelleen tämän U-kirjelmän valmistelussa.

Suuri valiokunta lähetti asian 13.1.2016 mahdollisia toimenpiteitä varten perustuslakivaliokuntaan.

U-kirjelma on käsitelty institutionaalisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 3.-5.2.2016.

EP-vaalien järjestämistä on aikaisemmin käsitelty E-kirjeissä E 21/2012 vp ja E 41/2013 vp.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää Euroopan parlamentin ehdotuksia pääosin kannatettavia. Niiden voidaan katsoa osaltaan tehostavan EP-vaalien toimittamista ja lisäävän niiden kiinnostavuutta ääntenkäsittelyn keskuudessa.

Valtioneuvosto katsoo, että vaalisäädökseen ehdotettu uusi artikla 2a on epäselvä ja näyttäisi sisältävän ajatuksen yleiseurooppalaisesta ehdokaslistasta, jota ei voida pitää pienten jäsenvaltioiden edun mukaisena, koska eurooppalaisille puolueille varatut paikat käytännössä pienentäisivät kansallisten edustajien lukumäärää. Näin ollen artikla 2 a tulee poistaa ehdotuksesta.

Valtioneuvosto ei myöskään kannata ehdotusta, jonka mukaan Euroopan parlamentti määräisi itse vaalien ajankohdan neuvostoa kuultuaan, koska EP-vaalit toimitetaan jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti yhteiseen ehdokasluetteloiden vahvistamisen määräaikaan, mutta pitää ehdotettua ajankohtaa (12 viikkoa ennen vaaleja) ongelmallisena. Ehdotus

johtaisi tarpeettoman pitkään kampanja-aikaan ja aiheuttaisi käytännössä ehdokkaiden ja puolueiden vaalikampanjakustannusten lisääntymistä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti virallisten vaalitulosten nimeämisen samanaikaisen ilmoittamisen tarkoituksenmukaisuuteen kaikissa jäsenvaltioissa. Valtioneuvosto suhtautuu epäillen mahdollisuuteen kieltää exit poll –tyyppisten mielipidekyselyjen tekemisen ja julkaisemisen. Mielipidekyselyt kuulunevat sananvapauden piiriin.

Valtioneuvoston mukaan tarkempaa tarkastelua vaatii vielä ehdotus, jonka mukaan vaaleissa käytettäviin äänestyslippukeisiin on merkittävä yhtä näkyvästi kansallisten poliittisten puolueiden nimet ja logot ja Euroopan tason poliittisten puolueiden nimet ja logot. Suomessa käytettäviin äänestyslippuihin ei merkitä puolueita lainkaan ja siten vaatimus yhtäläisestä näkyvyydestä toteutuu. Eurooppalaisten puolueiden nimet lienee mahdollista käytännössä sisällyttää ehdokaslistojen yhdistelmään kotimaisen puolueen nimen rinnalle (vaatii vaalilain muutoksen).

Valtioneuvoston mukaan ehdotus sukupuolten tasa-arvon varmistamisesta ehdokasluetteloissa (3d artikla) on epäselvästi kirjoitettu. Ei ole varmaa, mihin toimenpiteisiin säännös velvoittaisi. Suomessa useimpien puolueiden EP-vaalien ehdokaslistat ovat jo pitkään sisältäneet puolet naisia ja puolet miehiä.

Valtioneuvoston mukaan vaikka kärkiehdokkaiden asettelusta (ehdotus artiklaksi 3 f) onkin tullut poliittinen käytäntö, on syytä vielä harkita tarkasti, kuuluuko komission puheenjohtajaehdokkaan nimeäminen Euroopan parlamentin jäsenten valintaa ja vaalien toimittamista koskevaan neuvoston päätökseen. On syytä harkita, halutaanko kyseinen prosessi nyt vahvistaa ja virallistaa neuvoston päätöksessä, jonka muuttaminen myöhemmin edellyttää parlamentin aloitetta ja neuvoston yksimielisyyttä.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin varauksellisesti Euroopan parlamentin ehdotukseen (14 artikla) siirtyä yksimielisyydestä määränemmistöpäätöksiin vaalisäädöksen täytäntöönpanoa koskevien toimenpiteiden hyväksymiseksi. Päätöksessä on joko säilytettävä yksimielisyysvaatimus tai todettava artiklakohtaisesti, mitä yksittäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä tulevaisuudessa mahdollisesti tarvitaan. Paras vaihtoehto näissä olosuhteissa on pitäytyminen nykysäännöissä.