

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Euroopan parlamentin ehdotuksesta neuvoston säädökseksi (edustajien valitseminen Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömällä vaaleilla kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti)

Valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan parlamentin 15 päivänä heinäkuuta 1998 tekemä ehdotus neuvoston säädökseksi edustajien

valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömällä vaaleilla kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä lokakuuta 1998

Oikeusministeri *Jussi Järventaus*

Lainsäädäntöjohtaja **Matti Niemivuo**

**EUROOPAN PARLAMENTIN ESITYS NEUVOSTON SÄÄDÖKSEKSI
EDUSTAJIEN VALITSEMISESTA EUROOPAN PARLAMENTTIIN YLEISILLÄ,
VÄLITTÖMILLÄ VAALEILLA KAIKILLE JÄSENVALTIOILLE YHTEISTEN
PERIAATTEIDEN MUKAISESTI**

1. Esitys ja sen tavoite

Euroopan parlamentti on päätöslauselmaltaan 15 päivältä heinäkuuta 1998 (A4-0212/98) tehnyt raportoiija Anastassopouloksen raportin pohjalta esityksen säädökseksi edustajien valitsemisesta Euroopan parlamenttiin yleisillä, välittömällä vaaleilla kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 190 artiklan 4 kohdan mukaan, sellaisena kuin se on Amsterdamin sopimuksella muutettuna,

Euroopan parlamentti laatii esityksen yleisten, välittömien vaalien toimittamisesta yhdenmukaista menettelyä noudattaen kaikissa jäsenvaltioissa tai kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti.

Neuvosto antaa yksimielisesti, saatuaan Euroopan parlamentin sen kaikkien jäsenten ehdottomalla enemmistöllä antaman puoltavan lausunnon, säännökset, joiden hyväksymistä se suosittaa jäsenvaltioille jäsenvaltioiden valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti.

Kohtaa täydennettiin Amsterdamin sopimuksella siten, että Euroopan parlamentin esitys voi koskea, paitsi vaalien toimittamista yhdenmukaista menettelyä noudattaen, myös vaalien toimittamista kaikille jäsenvaltioille yhteisten periaatteiden mukaisesti.

Euroopan parlamentin vaalit (europarlamenttivaalit) ovat olleet vuodesta 1979 alkaen yleiset ja välittömät. Edustajien valitsemisesta edustajainkokoukseen yleisillä, välittömällä vaaleilla vuonna 1976 annetun neuvoston vaalisäädöksen (76/787/EHTY, ETY, Euratom) 7 artiklan 2 kohdan mukaan nämä vaalit toimitetaan kuitenkin kussakin valtiossa kansallisten määräysten mukaan, kunnes yhdenmukainen vaalimenettely tai yhteisille periaatteille perustuva menettely tulee voimaan ja jollei säädöksen muista määräyksistä muuta johdu. Vaalisäädöksessä on kuitenkin

kin joitakin säännöksiä, jotka sitovat jäsenvaltioita. Lisäksi unionisopimuksella on toteutettu unionin kansalaisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus näissä vaaleissa, mistä on myös annettu yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältävä direktiivi (93/109/ETY).

Euroopan parlamentti on kahdesti hyväksynyt yhdenmukaista vaalimenettelyä koskevan päätöslauselman. Ensimmäisen esityksensä yhdenmukaisesta vaalimenettelystä se teki 10 päivänä maaliskuuta 1982 Seitlingerin raportin pohjalta ja toisen 10 päivänä lokakuuta 1991 De Guchtin raportin pohjalta. Näiden esitysten pohjalta neuvosto ei kuitenkaan ole onnistunut saavuttamaan vaadittua yksimielisyyttä tarvittavien säännösten antamisesta. Nyt 15 päivänä heinäkuuta 1998 hyväksytty päätöslauselma on näin ollen Euroopan parlamentin kolmas yritys EY:n perustamissopimuksen 190 artiklan 4 kohdassa (entisessä 138 artiklan 3 kohdassa) tarkoitettujen säännösten aikaansaamiseksi.

Pysyvien edustajien komitea on 10 päivänä syyskuuta 1998 antanut säädösehdotuksen pohjalta tehtävän neuvoston päätöksen valmistelun yleisten asiain työryhmälle, jota voidaan tarvittaessa vahvistaa asiantuntijoilla. Työryhmältä odotetaan raporttia pysyvien edustajien komitealle kuluvan vuoden marraskuun loppuun mennessä.

Suomessa säädösehdotusta ja siitä laadittua muistiota on käsitelty EU-asioiden komiteassa ja EU-ministerivaliokunnassa.

Ehdotus lähetetään valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti eduskunnalle, koska kysymyksessä on Euroopan yhteisön toimivaltaan kuuluva asia, joka kuuluu lainsäädännön alaan.

2. Pääasiallinen sisältö

Säädösehdotuksen 1 artiklan mukaan Euroopan parlamentin jäsenet tulisi kaikissa jäsenvaltioissa valita suhteellista vaalitapaa noudattaen. Säännös antaisi jäsenvaltioille

huomattavasti liikkumavaraa, koska valittavana on erilaisine muunnelmineen lukuisa määrä erilaisia lukusarjojen käyttämiseen perustuvia jakojärjestelmiä (esim. d'Hondt ja Sainte-Lagüe) ja kvoottijärjestelmiä. Euroopan parlamentin näkemyksen mukaan säännös voisi olla noudatettavana jo vuoden 1999 vaaleissa.

Säädösehdotuksen 2 artikla velvoittaisi jäsenvaltiot, joissa on asukkaita vähintään 20 miljoonaa, jakamaan maan vaalipiireihin kuitenkin siten, että tämä ei saisi vaikuttaa suhteelliseen vaalitapaan. Säännöstä noudatettaisiin ehdotuksen mukaan vuonna 2004 toimitettavista vaaleista alkaen.

Säädösehdotuksen 3 artiklassa todettaisiin, että siinäkin tapauksessa, että edustajat joskin maassa valittaisiin vaalipiireittäin, Euroopan parlamentin jäsenet olisivat EY:n perustamissopimuksen 189 ja 190 artiklan mukaisesti yhteisöön yhtyneiden valtioiden kansojen eivätkä vain vaalipiiriensä edustajia.

Säädösehdotuksen 4 artiklan mukaan tietyt alueellisen erityispiirteen huomioon ottavia erityismääräyksiä voitaisiin ottaa käyttöön, mutta nekään eivät saisi rikkoa suhteellisen vaalivan periaatetta. Säädösehdotuksesta sen enempää kuin sen pohjana olleesta Anastassopouloksen raportistakaan ei ole saatavissa johtoa siihen, kuinka tämä vaikeasti toteutettavissa oleva yhtälö voitaisiin ratkaista.

Säädösehdotuksen 5 artiklan mukaan edustajanpaikkojen jakamista varten voitaisiin asettaa äänikynnys, joka kuitenkin kansallisella tasolla ei saisi olla suurempi kuin 5 %:ia annetuista äänistä. Säännöstä voitaisiin Euroopan parlamentin mukaan noudattaa jo vuoden 1999 vaaleissa.

Säädösehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön omien menettelytapojensa mukaisesti suosituimmuusvaalivan (*preferential voting*). Säädösehdotuksen valmisteluasiakirjoista, erityisesti Anastassopouloksen raportista, käy ilmi, että tällaiseksi vaalitavaksi katsotaan yhdeksässä jäsenvaltiossa, Belgiassa, Hollannissa, Irlannissa, Italiassa, Itävallassa, Luxemburgissa, Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa voimassa olevat järjestelmät, sen sijaan ei järjestelmiä, joissa äänestäjä ei voi vaikuttaa ehdokkaiden järjestykseen puolueiden asettamilla listoilla.

Säädösehdotuksen 7 artiklan mukaan Euroopan parlamentti harkitsisi ehdotusta siitä, että vuoden 2009 vaaleista alkaen tietty pro-

senttiosuus Euroopan parlamentin jäsenten paikoista täytettäisiin jäsenvaltioiden alueen muodostavan yhden vaalipiirin listoilta. Järjestelmän täytäntöönpanoa koskevat määräykset annettaisiin 1.1.2008 mennessä.

Säädösehdotuksen 8 artiklan mukaan niin sanottu kaksoismandaatti eli Euroopan parlamentin jäsenyyden ja kansallisen kansanedustuslaitoksen jäsenyyden yhteensovittaminen olisi kielletty.

Säädösehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voisivat asettaa ylärajan ehdokkaiden vaalikampanjakustannuksille.

Säädösehdotuksen 10 artiklan mukaan sovellettaisiin edelleen vuoden 1976 vaalisäädöstä sikäli kuin toisin ei olisi säädetty.

Säädösehdotuksen 11 artiklan mukaan säädöksen määräykset tulisivat voimaan viimeisen neuvoston päätöksessä tarkoitetun ilmoituksen vastaanottamista seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että:

1. ehdotukset suhteellisesta vaalivanasta (1 artikla), vaalipiirien perustamisesta (2 artikla) sekä Euroopan parlamentin ja jäsenvaltion kansanedustuslaitoksen jäsenyyden yhteensovittamattomuudesta (8 artikla) ovat säädösesityksen pakottavia osia;

2. ehdotukset alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamisesta (4 artikla), äänikynnyksestä (5 artikla), suosituimmuusvaalivanasta (6 artikla) ja vaalikampanjakustannusten ylärajasta (9 artikla) ovat säädösesityksen valinnaisia osia;

3. muistutus koko kansan edustamisesta (3 artikla) on julistuksenomainen ja ilmeisesti tarpeeton;

4. ehdotusta, jonka mukaan osa jäsenistä valittaisiin koko unionin kattavasta vaalipiiristä (7 artikla), ovat sekä Euroopan parlamentin oikeudellinen osasto että neuvoston oikeudellinen osasto pitäneet EY:n perussopimuksen nykyisen 189 artiklan vastaisena.

Säädösehdotuksen lisäksi Euroopan parlamentin päätöslauselmassa otetaan kantaa eräisiin muihin europarlamenttivaaleihin liittyviin kysymyksiin. Nämä kannanotot ovat suositusluonteisia. Euroopan parlamentti:

1. katsoo, että Euroopan parlamentin vaalilistoissa tavoitteena on oltava naisten ja miesten tasapuolinen edustus ja että on ensisijaisesti poliittisten puolueiden tehtävä panna tämä tavoite täytäntöön;

2. ehdottaa, että europarlamenttivaalit pidetään toukokuussa, millä edistettäisiin äänestysvilkkautta ja vältettäisiin koulujen ke-

sälomakausi, joka alkaa useissa jäsenvaltioissa kesäkuun alussa; ja

3. suosittaa äänestyspäivien lukumäärän rajoittamista niin, että voitaisiin sopia äänestämistä yhtenä ainoana päivänä tai enintään kahtena päivänä, esimerkiksi lauantaina ja sunnuntaina.

3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Säännökset Suomesta Euroopan parlamenttiin valittavien jäsenten vaaleista sisältyvät Suomesta Euroopan parlamenttiin valittavien edustajien vaaleista 3 päivänä maaliskuuta 1995 annettuun lakiin (272/1995). Tämä laki on ehdotettu kumottavaksi 8 päivästä loka-kuuta 1998 voimaan tulevaisi tarkoitettulla vaalilailla, johon on ehdotettu otettavaksi säännökset Suomessa toimitettavista europarlamenttivaaleista. Säännöksiä annettaessa on otettu huomioon yhteisölaainsäädännön asettamat vaatimukset.

Niin sanotun kaksoismandaatin haittavai-
kutusten ehkäisemiseksi ovat voimassa laki
valtiopäiväjärjestyksen väliaikaisesta muutta-
misesta (1186/1994, muutettu lailla
167/1996), laki väliaikaisesta poikkeuksesta
edustajanpalkkiosta annettuun lakiin
(1187/1994, muutettu lailla 168/1996) ja laki
kansanedustajain vaaleista annetun lain 91
§:n väliaikaisesta muuttamisesta (169/1996).
Näitäkin säännöksiä annettaessa on otettu
huomioon yhteisölaainsäädännön asettamat
vaatimukset. Koska meillä on katsottu, että
on mahdotonta asianmukaisesti hoitaa yhtä-
aikaan Euroopan parlamentin jäsenyyttä ja
kansanedustajan tehtävää, mutta samanaikaista
jäsenyyttä Euroopan parlamentissa ja
eduskunnassa ei kuitenkaan vuoden 1976
vaalisäädöksen mukaan voitu kieltää, an-
netuilla väliaikaisilla säännöksillä on pyritty
torjumaan kaksoismandaatin haittavaikutuk-
set estämällä toimiminen samanaikaisesti
näissä edustuslaitoksissa. Vielä kuluvana
syksynä on tarkoitus antaa eduskunnalle esi-
tys sanotun väliaikaisen sääntelyn korvaami-
sesta pysyvillä säännöksillä. Jos uusi säädös
hyväksytään Euroopan parlamentin ehdotuk-
sen mukaisena, tilanne muuttuu yhteisölain-
säädännön asettamien vaatimusten suhteen
sikäli, että kaksoismandaatti tulisikin kieltää.
Esityksen vaikutusta Suomen lainsäädäntöön
tältäkin osin käsitellään jäljempänä.

Euroopan parlamentin säädösehdotuksen
yksittäisten artiklojen vaikutuksesta lainsäädäntöön voidaan todeta seuraavaa.

Suomen europarlamenttivaalijärjestelmä on
jo 1 artiklan edellyttämällä tavalla suhteellisen
ja täyttää muutoinkin sanotun artiklan
asettamat edellytykset. Sama on tilanne kai-
kissa muissa jäsenvaltioissa paitsi Yhdistyneessä
kuningaskunnassa, jossa sielläkin kuitenkin on
asiasta jo vireillä lainmuutoshanke.

Säädösehdotuksen 2 artikla koskisi jäsen-
valtioista vain Espanjaa, Italiaa, Ranskaa,
Saksaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa, eikä
näin ollen Suomea, jossa on asukkaita vä-
hemmän kuin 20 miljoonaa. Säännös ei kuiten-
kaan estäisi Suomekaan jakamasta maata
vaalipiireihin.

Säädösehdotuksen 3 artikla ei koskisi Suo-
mea, koska jäseniä Euroopan parlamenttiin
ei valita vaalipiireittäin.

Säädösehdotuksen 4 artikla antaisi tarpeen
mukaan mahdollisuuden ottaa huomioon
jonkin alueen erityispiirteet vaalijärjestelmää
luottaessa, mutta ei velvoittaisi näin teke-
mään.

Koska säädösehdotuksen äänikynnyksen
asettamista koskeva 5 artikla olisi valinnainen,
se ei velvoittaisi tällaisen järjestelmän
käyttöön ottamiseen Suomessa.

Säädösehdotuksen suosituimmuusvaalita-
paa koskeva 6 artikla olisi valinnainen. Ku-
ten edellä on todettu, Suomen ja kahdeksan
muun jäsenvaltion noudattaman vaalittavan
on katsottava jo täyttävän ne edellytykset,
jotka säännös asettaisi.

Säädösehdotuksen 7 artiklaa ovat sekä Euro-
opan parlamentin että neuvoston oikeudelliset
osastot pitäneet EY:n perustamissopimuksen
189 artiklan vastaisena. Mainitun artiklan 1
kohdan mukaan Euroopan parlamentissa ovat
yhteisöksi yhtyneiden valtioiden kansojen edustajat.
Tähän kantaan voidaan yhtyä. Koko Euroopan
unionin alueen muodostaman vaalipiirin järjes-
telmää ei näin ollen voida ottaa käyttöön muuttamatta
perustamissopimusta. Suurin osa suomalaisista
Euroopan parlamentin jäsenistä äänesti yleis-
eurooppalaisten listojen hyväksymistä vastaan.
Parlamentissa käydyssä keskustelussa
puheenvuoron käyttäneet edustajat (Piha,
Seppänen ja Paasilinna) katsoivat, että tällai-
set listat syrjivät pienistä valtioista ja pienistä
kieliryhmistä mahdollisesti tulevia edustajia.

Säädösehdotuksen 8 artiklassa asetettaisiin
kaksoismandaatin kieltö, jota Suomi on jo
hallitusten välisessä konferenssissa vuonna
1996 yrittänyt saada aikaan. Tähän asti vuo-

den 1976 vaalisäädöksen 5 artikla on estänyt kieltämästä kaksoismandaattia kansallisin säännöksiin. Kaksoismandaatin haittavaikutusten ehkäisemiseksi ovat Suomessa kuitenkin voimassa edellä todetut väliaikaiset säännökset, jotka on tarkoitettu säätää pysyviksi. Jos kaksoismandaatin kieltö tulee voimaan, mikä on epävarmaa ottaen huomioon, että eräät jäsenvaltiot, ainakin Italia, Ranska ja Tanska, ovat tähän asti johdonmukaisesti olleet kaksoismandaatin sallimisen kannalla, Suomessa voimassa olevien pysyviksi tarkoitettujen säännösten on katsottava täyttävän 8 artiklassa asetettavat vaatimukset.

Vaalikampanjakustannusten ylärajan asetamista koskeva säädösehdotuksen 9 artikla olisi valinnainen ja näin ollen mahdollistaisi tällaisen säännöksen sisällyttämisen kansalliseen lainsäädäntöön, mutta toisaalta ei kuitenkaan siihen velvoittaisi. Suomen lainsäädännössä ei ole tällaista säännöstä.

Suositusluonteisten Euroopan parlamentin kannanottojen johdosta voidaan todeta seuraavaa:

1. Poliittisten puolueiden tehtävänä on huolehtia naisten ja miesten tasapuolisesta edustuksesta ehdokkaiden joukossa. Suositus ei anna aiheutta toimenpiteisiin.

2. Europarlamenttivaalien siirtämiselle toukokuulle ei ole estettä. Niinä vuosina, jolloin eduskuntavaalit sattuvat samaksi vuodeksi kuin europarlamenttivaalit (seuraavan kerran vuonna 2019), vaalien välinen entisestään lyhentynyt aika saattaa kuitenkin aiheuttaa ongelmia ehdokasasetteluun liittyvissä tehtävissä, etenkin jos europarlamenttivaalit toimitettaisiin toukokuun alkupuolella.

3. Suomessa vaalit ovat jo vuodesta 1991 alkaen olleet yksipäiväisiä ja vaalipäivänä on ollut sunnuntai. Suositus ei anna aiheutta toimenpiteisiin.

4. Valtioneuvoston kanta

Koska Suomessa voimassa oleva lainsäädäntö vastaa säädösehdotusta siltä osin kuin sen säännökset olisivat jo nyt pakottavia, valtioneuvosto katsoo, että kaikki muut säännökset, paitsi yleiseurooppalaisia listoja koskeva 7 artikla, ovat Suomen hyväksyttävissä. Mainittua 7 artiklaa ei voida hyväksyä, koska se on EY:n perustamissopimuksen 189 artiklan vastainen. Julistuksenomaisena 3 artikla on ilmeisesti tarpeeton, joten sen poistamista koskevaa mahdollista ehdotusta voidaan tukea.

