

Viite: HE 73/2015 vp puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamiseksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausuntopyyntö 4.11.2015

Lausunto hallituksen esityksestä puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamiseksi

Perustuslakivaliokunta on 4.11.2015 pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 73/2015 vp puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamiseksi.

1 Valtionavustuksen valvontatehtävän siirtoa koskevan ehdotuksen arviointi toimivan valtionavustusprosessin näkökulmasta

Ehdotuksessa on esitetty periaatteellisesti merkittävänä asiana puoluelain 9 §:n perusteella maksettavan valtionavustuksen käytön valvonnan ja takaisinperinnän siirtämistä valtiontalouden tarkastusvirastolle (ehdotettu 9 e ja 11 §). Ehdotuksessa on hyvin lyhyesti arvioitu, että puoluetuen käytön valvontatehtävällä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimintaan ja siihen tunnettuun luottamukseen.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ehdotettu tehtävä on luonteeltaan tavanomainen valtionavustuksen käytön valvontatehtävä, joka yleisesti valtionavustusprosessissa on osoitettu valtionapuviranomaiselle. Se, että avustuksensaajat ovat puoluelaisissa määriteltyjä yhteisöjä, ei tosiasiallisesti muuta tätä asiantilaa. Ehdotuksen toiminnallisia perusteita tulisi arvioida kuten minkä tahansa valtionavustuksen valtionavustusprosessia.

Valtionavustuslaki määrittää valtionapuviranomaisen tehtävät. Valtionavustuslaissa määritellyssä valtionavustusprosessissa valtionapuviranomainen vastaa mm.

- tiedottamisesta valtionavustuksesta ja sen ehdoista
- valtionavustuspäätöksen tekemisestä
- valtionavustuksen maksamisesta
- valtionavustuksen käytön valvonnasta ja
- tarvittaessa tarkastusten toimittamisesta valtionavustuksen asianmukaisen käytön varmistamiseksi
- valtionavustuksen takaisinperintää tai maksatuksen keskeyttämistä koskevan päätöksen tekemisestä

Puolueiden saaman valtionavustuksen osalta valtionavustusprosessissa on edellä mainitut vaiheet, mutta tehtävät jaettaisiin esityksen mukaan kahden viranomaisen kesken. Tämä on erittäin poikkeuksellista ja johtaa toimintojen epätarkoituksenmukaiseen ja epätaloudelliseen toteuttamiseen. Menetely voi myös aiheuttaa tarpeettomia riskejä viranomaisten välisten mahdollisten tulkintaerojen ilmetessä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtionavustusprosessia tulisi selkeyttää ja hallinnollista taakkaa vähentää siten, että valtionapuviranomaisen tehtävät keskitettäisiin valtioneuvoston kansliaan. Näin puolueille myönnettävän valtionavustuksen prosessi ja toimijat olisivat valtionavustuslain mukaisia.

Ehdotetussa muodossaan valtiontalouden tarkastusvirastolle osoitettaisiin puoluetuen käytön valvontatehtävä, joka valtionavustuslain mukaan yleensä kuuluu valtionavunmyöntäjälle. Lisäksi tarkastusviraston tehtäväksi tulisi tarvittaessa takaisinperintää tai valtionavustuksen maksatuksen keskeytystä koskevan päätöksen tekeminen, jotka samoin normaalisti kuuluvat valtionapuviranomaiselle. Ehdotus merkitsee sitä, että muista valtionavustuksista poiketen puoluetuen käytön valvonta ja takaisinperintä jäisivät tarkastusviraston toimintona tehtynä kaiken ulkoisen tarkastuksen ja valvonnan ulkopuolelle, kun tarkastusvirastosta tulisi puoluetuen valtionavustusprosessin osa valvonnan ja takaisinperinnän osalta.

Yhteenvedona tältä osin on todettava, että ehdotettujen muutosten perustelut valtionavustuksen käyttöön ja käytön valvontaan sekä takaisinperintään liittyen eivät ole johdonmukaisia tarkastusviraston valvontatehtävän ja valtionavustuksissa yleisesti noudatettavan käytännön kannalta.

2 Valtionavustuksen valvontatehtävän siirtoa koskevan ehdotuksen arviointi perustuslain näkökulmasta

Valtiontalouden tarkastusvirastosta ja sen tehtävistä säädetään perustuslain 90 §:ssä. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain 90 §:n 2 momentin sisällöstä ja systemaattisesta yhteydestä ilmenee, että valtiontalouden tarkastusviraston pääasiallinen tehtävä ja tarkoitus on turvata eduskunnan finanssivaltaa harjoittamalla riippumatonta valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastusta. Tämän ulkoisen tarkastustehtävän edellytysten, riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaamiseksi valtiontalouden tarkastusvirasto on sijoitettu valtion varsinaisen hallintokoneiston ulkopuolelle. Näin se on voinut tarkastaa esimerkiksi koko yllä mainittua valtionapuprosessia kaikkien valtionapujen suhteen ulkopuolisena tarkastajana.

Perustuslain 90 § sisältää valtiontalouden tarkastusviraston toimialan ja päätehtävän sekä hallinnollisen aseman perustavanlaatuisen määrittelyn. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 90 § asettaa rajat ja sisällölliset vaatimukset säädettyä tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on korostanut muun muassa uskottavan toiminnallisen ja hallinnollisen riippumattomuuden turvaamista (PeVM 10/1998 vp.). Tarkastusvirasto ei näin ole sellainen keskushallinnon viranomainen, jolle perustuslain mukaan voidaan lainsäätäjän tavanomaisen ja laajan harkintavallan perusteella osoittaa tarkoituksenmukaisuusperusteilla hoidettavaksi erilaisia hallinnolle kuuluvia tehtäviä.

Muut tehtävät eivät saa myöskään johtaa ristiriitaan perustuslain 90 §:ssä säädetyn tehtävän toteuttamisessa siten, että muiden tehtävien johdosta valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastustehtävän objektiivisuus tai tehokkuus vaarantuu. Muut tehtävät eivät saa myöskään vaatia siinä määrin voimavaroja ja huomiota, että mahdollisuudet perustuslaissa säädetyn tehtävän hoitamiseen olennaisesti vaarantuvat.

Perustuslain 90 §:n asianmukainen tulkinta edellyttää edelleen, että annettaessa valtiontalouden tarkastusvirastolle lailla muita kuin valtion taloudenhoidon ja talousarvion noudattamisen tarkastukseen liittyviä tehtäviä noudatetaan suurta pidättyvyyttä ja lakia arvioidaan aina perustuslain 90 §:n tehokkaan toteuttamisen näkökulmasta. Näin on myös aina menetelty perustuslakivaliokunnan käytännössä, viimeksi käsiteltäessä niin sanottua finanssipoliittista lakia (869/2012) perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 37/2012 vp.

Tarkasteltaessa puoluelain tai valtionavustuslain valvontatehtävää on huomioitava, että nämä tehtävät olisivat käytännössä ristiriidassa perustuslain 90 §:n kanssa. Ulkoisena tarkastajana tarkastusvirasto voi valvoa ja sen perustuslain 90 pykälässä säädettyä tehtävänä on valvoa koko valtionavustusketjua. Tämä sisältää valtionavustuksen myöntämisen, valtionavustuksen käytön, valvonnan järjestelyt ja toteutuksen sekä mahdollisen takaisinperinnän. Mikäli tarkastusvirastosta tulisi valtionapuviranomainen valvonnan ja takaisinperinnän osalta, se olisi jatkossa estynyt tarkastamaan ulkopuolisena tarkastajana koko valtionavustusketjua puolueille myönnettävän valtionavustuksen osalta.

3 Tehtävän resursointi

Hallituksen esityksessä todetaan, että oikeusministeriölle ei ole puoluelaissa osoitettujen tehtävien hoitoon osoitettu määrärahoja tai henkilötyöpanosta. Ehdotuksen mukaan oikeusministeriön tehtävisiä poistuisivat puolueille myönnetyn valtionavustuksen käytön valvonta ja erilaisten asiakirjojen vastaanottaminen. Ehdotuksesta on mahdollista saada vaikutelma, että tehtävien hoidosta ei olisi aiheutunut oikeusministeriölle lainkaan kuluja tai kustannuksia. Jos tehtäviä siirretään valtiontalouden tarkastusvirastolle, on huolehdittava myös, että uudet tehtävät huomioidaan sen määrärahoissa.