

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 25.11.2015 KELLO 9.30
HE 73/15 vp laeiksi puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta
annetun lain muuttamisesta
ja
LA 27/15 vp laiksi puoluelain 9 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta käsittelee näitä lakiehdotuksia mietintövaliokuntana. Valiokunnan tehtävänä on siten tarkastella lakiehdotusten yleistä sisällöllistä ja lakiteknistä asianmukaisuutta ja samalla tietysti ottaa asian vaatimalla tavalla kantaa ehdotusten valtiosäännönmukaisuuteen. Lakiehdotusten yksityiskohdat eivät (nopealla lukemisella) näyttäisi yleensä antavan aihetta hyvää lainvalmistelua ja lakiteknistä puolta koskeviin kommentteihin. Kiinnitän seuraavassa erikseen huomiota vain joihinkin valtiosäännön kannalta mielenkiintoisiin piirteisiin ehdotuksissa. Tarkastelen ensin hallituksen esityksen ehdotuksia ja sitten lakialoitetta.

HE 73/15 vp

Puoluetuen (puoluelain 9 §:n nojalla maksettavan valtionavustuksen) käytön valvonta siirretään esitykseen sisältyvän ehdotuksen mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle. (Puoluelain 9 e § ja myös viittaus 9 d §:ssä). Valtiontalouden tarkastusvirasto myös määräisi puoluetuen takaisinperinnästä valtioneuvoston yleisistunnon sijasta (Puoluelain 11 §:n muutos). Esityksen perustelujen ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”-luvussa on käsitelty tällaisen tehtävänannon suhdetta Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskevaan PL 90,2 §:n säännökseen. Kohdassa todetaan, että virastolle ei tavallisella lailla voida antaa mitä tahansa tehtäviä. Jatkoksi kuitenkin todetaan, että

perustuslakivaliokunta on mietinnössä pevm 3/10 vp pitänyt puoluelain 9 e §:n nykyisessä sanamuodossa tarkastusvirastolle osoitettuja tehtäviä puoluetuen käytön valvonnassa PL 90 §:n säännöksen kannalta hyväksyttävänä. Valiokunta totesi mainitussa lausunnossaan asiasta mm.:

”Säännös on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, koska siinä säädetään erikseen lueteltujen seikkojen valvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Vaikka momentissa luetellut tehtävät eivät koskekaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa, näillä tehtävillä on sellainen kytkentä — ottaen erityisesti huomioon Suomen poliittisen järjestelmän rakentuminen monipuoluejärjestelmälle — eri valtioelinten toimintaan, että tämän tyyppinen tehtävä voidaan perustuslain 90 §:n 2 momentin estämättä antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle (ks. PeVM 2/2009 vp).

Kokonaisuutena arvioituna Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustehtävää koskeva sääntely ei vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.”

Valtiontalouden tarkastusvirastolle osoitetaan nyt puoluetuen käyttöä koskevassa valvonnassa lisää tehtäviä. Kyseessä eivät ole vain jotkin teknissävyiset vähäiset lisäykset, vaan se eräänlainen ”yleinen” valvontatehtävä (kaikki muu kuin tarkastusvirastolle erikseen osoitettu valvonta), joka nyt kuuluu puoluelain 9 e §:n 1 momentin mukaan oikeusministerilölle, siirtyy tarkastusviraston tehtäväksi. Lisäksi tarkastusvirastolle siirtyy lain 11 §:n muutoksella se tuen takaisinperinnästä päättäminen, joka nyt kuuluu valtioneuvoston yleisistunnolle. Kärjistäen voisi ehkä sanoa, että kyseessä ei ole vain tehtävien lisääminen, vaan eräänlainen ”roolin” muuttaminen, yleinen valvonta ei enää ole ministeriön (ja valtioneuvoston) asia, vaan kuuluu valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Annoin mietinnön pevm 3/10 vp antamiseen johtaneessa asiassa valiokunnalle lausunnon (13.4.2010). Totesin siinä tarkastusvirastoa koskevan PL 90, 2 §:n säännöksen merkityksestä mm.:

”... Perustuslain säännöksen nojalla on selvää, että virastolle ei voida osoittaa mitä tahansa tehtäviä (tavallisella) lailla. Toisaalta jää ymmärrettävästi harkinnanvaraisuutta siihen, mitä kaikkea voidaan tavallisella lailla osoittaa viraston tehtäväksi. Merkittävää on, mitä kaikkea voidaan perustellusti pitää ”valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena”, josta voidaan ”tarkemmin ” säätää lailla. Minusta tämä ei kuitenkaan ole ainoa ratkaiseva tai riittävä lähtökohta tarkastelulle. Virastolle täytyy voida tässä - kuten virastoille

yleensäkin - lailla osoittaa sellaisia vähäisiä uusiakin tehtäviä, jotka voidaan kohtuullisesti liittää sen perustuslaissa osoitetun tehtävän hoitamiseen ja jotka eivät ole laatunsa tai määränsä puolesta ristiriidassa tuon tehtävän asianmukaisen hoitamisen kanssa (eivätkä ole tehtäviä, jotka perustuslain mukaan voidaan osoittaa vain tietynlaisille viranomaisille, kuten esim. tuomiovallan käyttö). ”

Puhun lainatussa kohdassa uusista ”vähäisistä” tehtävistä. Lähten kuitenkin siitä, että tarkastusviraston tehtävä puoluetuen käytön valvonnassa tulee nyt ehdotettujen lisäysten jälkeenkin olemaan sekä tehtävien laatuun että niiden volyyymiin nähden sellainen tehtäväkokonaisuus, joka voidaan säätää tarkastusviraston tehtäväksi tavallisessa laissa. .

Edellä todettu koskee ensi sijassa ko. ehdotuksen hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta. Valiokunnan rooliin mietintövaliokuntana kuuluvat myös ehdotuksen aiheellisuuden ja toimivuuden kaltaiset kysymykset. Tältä kannalta voidaan tässä vielä mainita periaatteelliseen näkökohta, joka selvästi puoltaa puoluetuen käytön valvonnan painopisteen siirtämistä ministeriöltä (valtioneuvostolta) valtiontalouden tarkastusvirastolle. Ministeriö ja valtioneuvosto ovat poliittisesti johdettuja elimiä. Niiden toimintaa ei välttämättä pidetä epäpoliittisena (poliittisista vaikutteista vapaana) silloinkaan kun ne toimivat virastomaisesti. Kun puoluetuen käytön valvonta merkitsee puolueiden toimintaan kohdistuvaa valvontaa, voi valvonnan nauttiman luottamuksen kannalta olla tilanteittain selvästi haitaksi, jos valvontatoimista viime kädessä päättänyt elin mielletään selvästi poliittiseksi (päätoimittajat tietyn puolueen tai tiettyjen puolueiden edustajiksi). Tältä kannalta on selvästi parempi, että puoluetuen käyttöä koskevasta valvonnasta ja tuen takaisinperinnän kaltaisista sanktitoimista päättäjäksi säädetään riippumattomaksi muodostettu viranomainen eikä poliittisin perustein valittua ja leimallisesti poliittisin perustein toimivaksi miellettyä päätöksentekijää.

Toinen periaatteellisesti mielenkiintoinen puoluelain muutosehdotus koskee lain 9 §:ää, jossa säädetään puoluetuesta (puolueelle sen toimintaan myönnettävästä valtionavustuksesta). Ehdotuksen mukaan säännöksestä poistettaisiin kohta (1 mom., kolmas virke), jonka mukaan jos vähintään puolet puoluetta edustaneista kansanedustajista on ilmoittanut luopuvansa edustamasta tätä puoluetta eduskunnassa, puoluetuen jakoperustetta tarkistetaan niin, että tapahtuneet siirtymiset otetaan huomioon. Ehdotettu muutos merkitsee itse asiassa puoluetuen jakamista eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden kesken koskevan yleisen säännön palauttamista siihen muotoon, mikä sillä oli

puoluelain alkuperäisen sisällön (laki 10/1969; HE 99/67 vp ja pevm 16/68 vp) mukaan ja siis ennen kuin em. virke edustajien siirtymisten huomioon ottamisesta lisättiin säännökseen vuonna 1973 (laki 1/1973; HE 224/72 vp ja pevm 26/72 vp). Ehdotettu muutos koskee – kuten poistettavaksi tuleva kohtakin – kaikkia puolueita periaatteessa yhtäläisesti eikä ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen.

Kun perustuslakivaliokunta käsittelee esitystä mietintövaliokuntana, on lakiehdotusten tarkastelussa tässäkin perustuslainmukaisuuden lisäksi merkitystä myös ehdotusten aiheellisuuden ja toimivuuden kaltaisilla kysymyksillä. Esitän tällaisten kysymysten tarkastelun taustaksi vielä joitakin pieniä havaintoja tai näkökohtia.

Kun vuoden 1969 puoluelakiin sen alkuperäisessä muodossa otettiin edellä jo viitattu yleissäännös puoluetuen jakamisesta edustajanvaaleissa saatujen edustajanpaikkojen määrien suhteessa, perusteltiin tätä koskevaa säännöstä hallituksen esityksessä hyvin suppeasti (HE 99/68 vp):

”Avustuksen tasapuolisen jakamisen turvaamiseksi hallitus on pitänyt asianmukaisena, että jakoperuste täsmällisesti määritellään laissa. Tällaiseksi perusteeksi on lakiehdotuksessa otettu puolueiden viimeksi toimitetuissa kansanedustajain vaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärä. Tämän jakoperusteen voidaan katsoa selvimmin kuvastavan puolueiden keskinäisiä voimasuhteita ja niiden nauttimaa kannatusta...”

Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään kajoanut tähän kysymykseen (pevm 16/68 vp).

Kun puoluetuen jakoperusteisiin lisättiin edustajien siirtymisten huomioonottamista tarkoittava em. säännös, perusteli hallitus muutosta mm. seuraavasti (HE 224/72 vp) :

”On luonnollisesti harkinnanvaraista, milloin kansanedustajien siirtymisten olisi katsottava ilmentävän niin olennaista puolueiden voimasuhteiden ja niiden nauttiman kannatuksen muutosta, että valtionavustusten jakoperusteenkin tulisi muuttua. Koska valtionavustuksen saajatahona on nimenomaisesti puolue ja kysymys on tietyn bruttosuman jakamisesta, olisi lähtökohdaksi valittava valtionavustusta saavan puolueen kärsimän paikkamenetyksen suhteellinen suuruus.

Hallitus katsoo, että valtionavustusten jakoperustetta olisi tarkistettava, jos jonkin puolueen kansanedustajista enemmistö on luopunut puoluetta edustamasta. Valtionavustuksen maksamista jatkuvasti vaaleissa saatujen edustajanpaikkojen osoittamassa suhteessa sellaiselle puolueelle, joka on irroittautumisten vuoksi menettänyt paikoistaan yli puolet, ei voida pitää asianmukaisena.”

Esityksestä antamassaan mietinnössä (pevm 26/72 vp) perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esittämiin näkökohtiin muuten, mutta katsoi, että jakoperusteen muuttumiseen ei pitäisi vaatia enemmistön edustajista siirtymistä, vaan vähintään puolen edustajista

siirtyminen riittäisi:

”Erityisesti sellaisia tapauksia ajatellen, joissa puolueella on eduskunnassa vähän edustajanpaikkoja, tuota säännöstä ei valiokunnan mielestä voida pitää tyydyttävänä. Valiokunta katsoo, että jos vähintään puolet jotakin puoluetta edustaneista kansanedustajista on luopunut tuota puoluetta edustamasta, on sitä jo pidettävä sellaisena ilmauksena puolueen kannatuksen vähenemisestä, että puoluetuen jakoperustetta on tämän puolueen kohdalla syytä muuttaa. Valiokunta onkin tehnyt lakiehdotukseen tätä tarkoittavan muutoksen.”

Vuoden 1973 lainmuutoksen taustassa voidaan nähdä olleen vahvoja poliittisia motivaatioita. (Käsitys siitä, mihin puolueeseen muutoksen vaikutus tulisi ensi vaiheessa ja kai myös ensi sijassa kohdistumaan, lienee ollut varsin yleinen.) Tämä seikka ei toisaalta muuta sitä, että ehdotettu muutos on muotoilultaan täysin neutraali, kohtelee kaikkia tietynlaisessa tilanteessa olevia puolueita samalla tavoin. Muutoksen poliittiset taustat eivät mielestäni myöskään heikennä hallituksen esityksestä edellä lainatun kohdan lopussa olevan kysymyksen aiheellisuutta. Se, koetaanko jokin järjestely tai säännösten soveltamisessa syntyvä tilanne yleisesti asianmukaiseksi, on puoluetuen jakamisen – ja saamisen – kaltaisessa kysymyksessä merkittävä.

Nyt ehdotetun muutoksen tarkoituksena ja vaikutuksena saattaa olla tietynlaisten siirtymisten ennalta ehkäisy. Kun jotakin lainmuutosta valmistellaan, ei kuitenkaan voida kokonaan sivuuttaa mahdollisuutta, että muutetun normiston soveltamistilanteita joskus syntyy. Ehdotetun muutoksen mukaiseen normikokonaisuuteen voidaan liittää jonkinlainen vakuuttavuuskysymys: toimisiko lainmuutoksen jälkeen puoluetuen jako vakuuttavalla tavalla tilanteessa, jossa jonkin puolueen eduskuntaryhmästä esimerkiksi puolet olisi ilmoittanut luopuvansa edustamasta tätä ryhmää. Mietintövaliokunta ehkä voisi arvioida tällaista kysymystä.

LA 27/15 vp

Lakialoitteen keskeisiä muutosehdotuksia ovat puoluetuen jakaminen eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden eduskuntavaaleissa saamien äänien osoittamisessa suhteissa ja avustukseen oikeutettujen puolueiden piirin laajentaminen puolueisiin, jotka ovat viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa saaneet vähintään puoli prosenttia koko maassa annetuista äänistä (vertauskohtana esityksessä oleva ehdotus, jossa vastaava prosenttiluku on kaksi prosenttia). Minusta aloitteen perustelut on laadittu epätavallisen hyvin ja tasapainoisesti. Aloitteessa ehdotetut muutokset edistäisivät osaltaan pienten puolueiden

toimintamahdollisuuksia ja tasa-arvoisempaa asemaa suhteessa suurempiin puolueisiin ja nähdäkseni ilman haittoja puoluekentän pirstoutumisesta. Aloitteessa ei nähdäkseni ole valtiosäännön kannalta ongelmallisia ehdotuksia. En ole pitänyt aiheellisena yksityiskohtaisemmin paneutua ehdotettujen muutosten käytännön merkitykseen tai niiden vertailuun hallituksen lakiehdotusten kanssa.

Pieni erityyppinen asia: Hallituksen esityksen ehdotuksissa puoluelain muuttamisesta ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta puhutaan johtolauseissa tiettyjen säännösten suomenkielisen sanamuodon muuttamisesta. Tällainen erillinen lausuma suomenkielisestä sanamuodosta näyttäisi sisältävän ajatuksen, että hallituksen lakiehdotuksissa voisi sinänsä olla kysymys myös erikseen ruotsinkielisestä sanamuodosta tai sitten sekä suomen- että ruotsinkielisestä sanamuodosta. Kuten TJ 76 §:stäkin ilmenee näin ei kuitenkaan ole: eduskunnan varsinainen lainsäädäntömenettely koskee vain suomenkielistä lakitekstiä, ruotsinkielinen teksti laaditaan eduskunnan kansliassa. Viittaamiset suomenkielisiin sanamuotoihin tulisi harhaanjohtavina poistaa ko. johtolauseista.