

Veli-Pekka Viljanen

HE 73/2015 vp LAEIKSI PUOLUELAIN SEKÄ EHDOKKAAN VAALIRAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA;

LA 27/2015 vp LAIKSI PUOLUELAIN 9 §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 25.11.2015

1. Puoluetuen käytön valvonta

Hallituksen esitykseen sisältyvän ensimmäisen lakiehdotuksen 9 e §:n mukaan puoluetuen käyttöä valvoisi vastaisuudessa oikeusministeriön sijasta valtiontalouden tarkastusvirasto. Esityksen perustelujen mukaan puoluetuen käytön valvonnasta yhdessä tarkastusvirastolla jo nyt olevien puolueiden muun varainkäytön valvontatehtävien kanssa muodostuu luonteva toiminnallinen kokonaisuus. Muutoksen katsotaan parantavan myös valvonnan riippumattomuutta ja ehkäisevän viranomaisten päällekkäisiä valvontatoimia (ks. HE, s. 6).

Valtiontalouden tarkastusviraston ehdotettua uutta valvontatehtävää on arvioitava perustuslain 90 §:n 2 momentin valossa, jonka mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään lailla. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin kuuluu jo nykyisin valvoa puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön ja avustuspäätöksessä tarkoitettun yhdistyksen toiminnassa. Kyseisiä tehtäviä säädettäessä perustuslakivaliokunta katsoi, että vaikka kyseiset tehtävät eivät koskekaan valtiontalouden noudattamisen valvontaa, näillä tehtävillä on sellainen kytkeä – 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. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei valtiontalouden tarkastusviraston tar-

kastustehtävää koskeva sääntely ”kokonaisuutena arvioituna” vaikuttanut lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen (PeVM 3/2010 vp, s. 3-4; ks. myös PeVM 2/2009 vp, s. 4).

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi ehdotetaan nyt siis lisättäväksi puoluelain tarkoittaman valtionavustuksen käytön valvonta. Valiokunnan aikaisempi kanta, jonka mukaan puolueisiin kohdistuva valvontatehtävä voidaan osoittaa perustuslain 90 §:n 2 momentin esittämättä tarkastusvirastolle, sopii myös puoluetuen käytön valvontaan. Myös valvonnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistaminen puoltaa puoluetuen käytön valvonnan siirtämistä oikeusministeriöltä valtiontarkastusvirastolle. Tehtävän antaminen ei vaaranna myöskään tarkastusviraston riippumattomuutta eikä sen aiheuttama lisäys tarkastusviraston tehtävämäärään ole niin merkittävä, että se muodostuisi ongelmaksi tarkastusviraston perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn päätehtävän hoitamiselle.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että puoluelain nykyisen 9 e §:n mukaan oikeusministeriön tehtävänä on valvoa myös yleisesti puoluelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Tätä yleistä puoluelain valvontatehtävää ei siirrettäisi tarkastusvirastolle, mutta se ei myöskään enää jäisi oikeusministeriölle. Tätä puolueiden valvonnan alan kaventumista ei lainkaan selosteta hallituksen esityksessä. Sinänsä katson, ettei puoluetuen käytön valvonnan siirtämisestä tulisi seurata puolueisiin kohdistuvan valvonnan kaventumista. Tiedossani ei tosin ole, onko oikeusministeriö käytännössä harjoittanut puolueiden toiminnan valvontaa kyseisen yleisen valvontatehtävää koskevan säännöksen nojalla.

2. Puoluetuen saamisen edellytykset

Hallituksen esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentin mukaan puoluetukeen olisi oikeutettu eduskuntapuolueiden lisäksi puolue, joka viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa on saanut vähintään 2 % koko maassa annetuista äänistä. Tällaisen puolueen avustus olisi 1/3 siitä, mitä eduskuntapuolueelle myönnetään yhtä eduskuntapaikkaa kohden. Esityksen perusteluissa viitataan muun muassa ETYJ:n vuoden 2011 raporttiin, jonka mukaan puoluetuen rajaaminen vain eduskuntapuolueisiin olisi omiaan rajoittamaan demokraattista keskustelua ja suositteli harkitsemaan tuen maksamista joillakin edellytyksillä myös muille puolueille (HE, s. 4).

Lakiehdotuksen vaatimus 2 %:n valtakunnallisesta ääniosuudesta eduskuntavaaleissa merkitsee käytännössä sitä, että uudistus jää puhtaasti symboliseksi. Viime vuosikymmeninä Suo-

nessa ei ole yhtään tapausta, jossa jokin puolue olisi saanut vähintään 2 % koko maassa annetuista äänistä, mutta ei olisi saanut lainkaan edustajaa eduskuntaan. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa eduskuntapuolueiden jälkeen korkein ääniosuus oli Piraattipuolueella 0,85 %. Eduskuntapuolueista taas alin valtakunnallinen ääniosuus oli Kristillisdemokraateilla 3,54 %. Jos halutaan periaatteessa mahdollistaa puoluetuen antaminen myös eduskunnan ulkopuolelle jääville puolueille, voidaan lakiehdotus sinänsä ongelmitta säätää hallituksen esittämässä muodossa. Tosin kyse on sääntelystä, jolla ei olisi ilmeisesti normaalisti mitään käytännön merkitystä.

Valiokunnan käsiteltävänä olevassa Olli-Pekka Parviaisen lakialoitteessa (LA 27/2015 vp) ehdotetaan puoluetuen saamisen edellytykseksi selvästi alhaisempaa 0,5 %:n osuutta koko maassa annetuista äänistä. Jos ääniosuusvaatimus laskettaisiin näin alas, olisi sillä selvästi merkitystä useimmissa vaaleissa. Esimerkiksi vuoden 2007 vaalien perusteella puoluetuen piiriin olisivat nousseet Suomen Kommunistinen Puolue (0,66 %) ja Suomen senioripuolue (0,60 %). Vuoden 2011 ja 2015 vaalien perusteella Piraattipuolue olisi saanut puoluetukea (v. 2011: 0,51 %; v. 2015: 0,85 %).

Sinänsä voidaan kuitenkin kysyä, olisiko puoluetuen jakaminen kaikille 0,5 % tai enemmän saaneille puolueille demokratian kannalta merkittävä parannus. Tämä liittyy siihen, että suomalainen vaalijärjestelmä muun muassa valtakunnallisen äänikynnyksen puuttumisen johdosta jo sellaisenaan näyttää mahdollistavan suhteellisen pientenkin puolueiden nousemisen eduskuntaan. Puoluetuen saamiskynnyksen olennainen madaltaminen voisi myös lisätä puoluejärjestelmän pirstoutuneisuutta, jolla voi olla kielteistä vaikutusta poliittisen järjestelmän toimintaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi puoluelain 9 §:ään seuraavan sisältöinen säännös: ”Jos eduskuntavaalien välisenä aikana kunkin vuoden talousarvion julkaisemiseen mennessä vähintään puolet jotakin puoluetta edustaneista ja puolueen valtionavustusosuutta laskettaessa mukaan luetuista kansanedustajista on ilmoittanut eduskunnan puhemiehelle luopuvansa edustamasta tätä puoluetta eduskunnassa, on avustuksen jakoperustetta tarkistettava siten, että tapahtuneet siirtymiset otetaan huomioon.” Säännös ei sisältynyt alkuperäiseen puoluelakiin, vaan se lisättiin siihen vuonna 1973. Säännöksen ottaminen puoluelakiin johtui aikanaan Suomen Maaseudun Puolueen eduskuntaryhmän enemmistön eroamisesta puolueesta ja liittymisestä uuteen perustettuun puolueeseen (sääntämistäustasta ks. esim. Jyränki, Presidentti, 1978, s. 160). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöstä on sovellettu

kaikkiaan viisi kertaa, joista kolmessa tapauksessa oli kyse puolueen ainoan kansanedustajan siirtymisestä edustamaan toista puoluetta vaalikauden aikana (HE, s. 4).

Säännöksen kumoamista perustellaan sillä, että ehdotus korostaisi äänestäjien vaaleissa ilmaisemaa tahtoa eduskunnan kokoonpanosta (HE, s. 6). Sinänsä säännöksen kumoamisen tai kumoamatta jättämisen merkitys on käsitykseni mukaan varsin marginaalinen, mitä osoittaa se, että säännöstä on viimeksi sovellettu vuonna 2001 Remonttiryhmän ainoan kansanedustajan siirryttyä SDP:n edustajaksi. Ehdotuksessa säännöksen kumoamiseksi on kyse poliittisesta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta, eikä hallituksen esityksen toteuttamiselle tältä osin ole valtiosääntöoikeudellista estettä.