



KANTELU

A r.p. arvostelee oikeuskanslerille 8.10.2009 toimittamassaan kirjoituksessa Euroopan unionin, oikeastaan Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen Grecon suositusten sivuuttamista puoluerahoitusta uudistettaessa.

Puolue huomauttaa, että Grecon joulukuussa 2007 julkaisemassa arviointiraportissa (kohdassa 64) muistutettiin Suomen viranomaisia siitä, että julkista puoluetukea ei voi jakaa vain eduskuntapuolueille, vaan siitä tulee jakaa osa kaikille ehdokkaita asettaville puolueille. Ns. Tarastin työryhmä askartelee muiden asioiden kimpussa ottamatta kantaa raportin tuohon osaan. Oikeusministeriöstä taas viitataan uuteen säädökseen, joka perustuisi tiettyihin vaaleissa saattuihin kannatusprosentteihin, joiden saavuttaminen toisi tukea.

Puolue on sitä mieltä, että ministeriön kanta ei vastaa raportissa esitettyä kantaa. Ei ole järjestä toimintaa ilman rahaa saavuttaa vaaleissa tietty prosentuaalinen kannatus eduskuntapuolueiden rinnalla, koska näillä on jo käytettävissään puoluerahoitusta yhteisistä varoista.

Puolue pyytää selvittämään, onko oikein jättää huomiotta Grecon antama selkeä ohjeistus.

SELVITYS

Oikeusministeriön toimittama selvitys

Kirjoituksen johdosta on oikeusministeriö antanut siltä pyydetyn selvityksen 13.4.2010 päivällä kirjeellään.

Asiakirjaselvitys

Käsillä on ollut myös erinäistä muuta asiakirja-aineistoa, kuten:

- Grecon täysistunnon joulukuussa 2007, joulukuussa 2009 ja joulukuussa 2011 hyväksymät Suomen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevat arviointiraportit.
- Vaalialuetoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö. Komiteanmietintö 2008:2.
- Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö ja mietintö. Oikeusministeriö. Komiteanmietinnöt 2009:1 ja 3.
- Asiakirjat, jotka liittyvät hallituksen esitykseen 7/2010 vp laeiksi Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamisesta sekä esityksen käsittelyyn eduskunnassa.

EHDOTUKSIA JA TAPAHTUMATIETOJA

Arviointiraportin näkemys

Greco vieraili Suomessa kesällä 2007. Suoritetun maatarkastuksen perusteella toimielin antoi joulukuussa 2007 Suomen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskevan arviointiraportin, jossa se antoi useita suosituksia puolue- ja vaalirahoituksen avoimuudesta.

Kirjoituksessa esitetty arviointiraportin näkemys (kohta 64) kuuluu osaltaan näin:

”Vaikka kysymys valtiontuen oikeudenmukaisesta jakautumisesta jääkin tämän arvioinnin ulkopuolelle, GET haluaa kiinnittää Suomen viranomaisten huomiota Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen poliittisten puolueiden rahoitusta koskevaan suositukseen 1516 (2001), jonka mukaan valtion rahoitusosuus tulisi yhtäältä hakea suhteessa puolueen nauttimaan poliittiseen tukeen, joka arvioidaan objektiivisin perustein (kuten saatujen äänten tai saatujen kansanedustajapaikkojen lukumäärällä), ja toisaalta niin, että uusien puolueiden olisi mahdollista astua poliittiselle areenalle ja kilpailla oikeudenmukaisin ehdoin vakiintuneempien puolueiden kanssa. Venetsian komissio on toistuvasti kiinnittänyt huomiota puolueiden ja kampanjoiden julkisten rahoitusmahdollisuuksien tasavertaisuuskysymykseen esim. Guidelines of Financing of Political Parties -ohjeistuksessaan (CDL-PP (2006) 6) ja Code of Good Practise in Election Matters -asiakirjassa (CDL-AD (2002) 23), joissa painotetaan, ettei julkista rahoitusta voida rajoittaa ainoastaan parlamentissa edustettuina oleviin puolueisiin vaan että se tulee ulottaa myös niihin poliittisiin tahoihin, jotka edustavat merkittävää osaa valitsijakunnasta ja asettavat vaaliehdokkaita.”

Vaalialuetoimikunnan ehdotus

Oikeusministeriön 1.6.2007 asettama Lauri Tarastin puheenjohtolla toiminut Vaalialuetoimikunta ehdotti 24.4.2008 julkistetussa mietinnössään, että puolerekisteriin merkitty puolue, joka ei ylitä valtakunnallista eikä vaalipiiriikohtaista äänikynnystä, mutta saa kuitenkin vähintään 2 % koko maassa annetuista äänistä, olisi oikeutettu puoluetukeen erikseen säädettävällä tavalla.

Hallituksen esitys 7/2010 vp

Hallitus antoi 5.3.2010 eduskunnalle esityksen, jonka ydinsisältö tähtäsi eduskuntavaalien vaalijärjestelmän uudistamiseen ottamalla käyttöön valtakunnallinen kolmen prosentin äänikynnys. Kansanedustajapaikkoja voisi saada vain sellainen ehdokasasettaja, joka saa vähintään kolme prosenttia koko maassa annetuista äänistä.

Puolueiden tukemisen osalta esityksessä viitattiin edellä selostettuihin Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen hyväksymään suositukseen ja neuvoston yhteydessä toimivan Venetsian toimikunnan näkemykseen sekä Grecon raporttiin, jossa kiinnitettiin Suomen viranomaisten huomiota näihin suosituksiin ja näkemyksiin. Esityksessä todettiin, että puoluetukijärjestelmä, jossa tukea myönnetään vain kansanedustajapaikkoja saaneelle puolueelle, ei tältä osin ole täysin sopusoinnussa kansainvälisten suositusten kanssa. Tavoitteena oli kehittää puoluetukijärjestelmää siten, että se mahdollistaa tuen myöntämisen sellaisille kohtuullista kannatusta eduskuntavaaleissa saaneille puolueille, joiden kannatus ei kuitenkaan riitä kansanedustajapaikkaan. Esityksessä ehdotettiin, että valtion talousarvion rajoissa voitaisiin myöntää valtion-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

avustusta myös sellaiselle puolueelle, joka viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa on saanut vähintään kaksi prosenttia koko maassa annetuista äänistä. Ehdotuksella pyrittiin turvaamaan eduskuntapaikkoja vaille jääneiden puolueiden toimintaedellytyksiä. Avustuksen määrä olisi suhteessa puolueen kannatukseen. Avustusta jaettaisiin puolueen saaman äänimäärän perusteella. Näillä perusteilla hallitus esitti puoluelain (10/1969) 9 §:n muuttamista niin, että siihen lisätään uusi näin kuuluva 3 momentti:

”Avustukseen on oikeutettu 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen puolueiden lisäksi puolue, joka viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa on saanut vähintään kaksi prosenttia koko maassa annetuista äänistä. Tällaiselle puolueelle avustus on jaettava sen vaaleissa saaman äänimäärän perusteella.”

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

Esitystä eduskunnassa käsiteltäessä perustuslakivaliokunta antoi siitä mietinnön ehdottaen perustuslain 25 §:n 4 momenttiin ehdotetun valtakunnallisen äänikynnyksen alentamista esitetystä kolmesta prosentista kahteen prosenttiin. Äänikynnyksen alentamista valiokunta piti perusteltuna yhtäläisen äänioikeuden toteutumisen kannalta ja siksi, että myös pienillä ja alueellista kannatusta omaavilla puolueilla ja valitsijayhdistyksillä on paremmat mahdollisuudet saada edustajapaikkoja. Puoluelain 9 §:ään ehdotetun uuden 3 momentin osalta valiokunta viittasi ehdottamaansa valtakunnalliseen kahden prosentin äänikynnykseen, minkä se katsoi toteuttavan puoluelain muuttamisella tavoiteltua päämäärää. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti perustuslakia ja vaalilakia koskevien lakiehdotusten hyväksymistä muutettuina ja puoluelakia koskevan lakiehdotuksen hylkäämistä (PeVM 11/2010 vp).

Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen pohjautuvat ehdotukset laeiksi Suomen perustuslain 25 §:n, vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamisesta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä poiketen hallituksen esityksen mukaisina. Koska valiokunnan mietintöä ei hyväksytty muuttamattomana, asia lähetettiin suureen valiokuntaan. Suuri valiokunta yhtyi eduskunnan asiassa tekemään päätökseen (SuVM 1/2010 vp).

Eduskunta hyväksyi jatketussa toisessa käsittelyssä ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyn, hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen (laki perustuslain 25 §:n muuttamisesta) lepäämään ensimmäisin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Hyväksytyt menettelytavan mukaisesti myös ensimmäisessä käsittelyssä sisällöltään päätetyt, hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset (lait vaalilain ja puoluelain 9 §:n muuttamisesta) hyväksyttiin lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin (EV 343/2010 vp).

Vaalien jälkeen asian käsittelyä eduskunnassa jatkettaessa antoi perustuslakivaliokunta uuden mietinnön hyväksytyistä muutosehdotuksista. Mietinnössään valiokunta muun muassa viittasi aiemmassa mietinnössään ja siihen kuuluvissa vastalauseissa selostettuihin vaalialuejärjestelmän hyviin ja huonoihin puoliin sekä kevään 2011 eduskuntavaalien jälkeen muodostetun pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelman liitteenä olevaan pöytäkirjamerkintään vaalilainsäädännön uudistamisesta. Valiokunta ehdotti lepäämään hyväksytyjen lakiehdotusten hylkäämistä. Valiokunta piti tärkeänä, että eduskuntavaalijärjestelmä uudistetaan tämän vaalikauden kuluessa edellä mainittujen eduskunnan lausumien mukaisesti Suomen vaalijärjestelmän peruseräkkeet säilyttäen (PeVM 2/2011 vp).

Eduskunta käsitteli 7.10.2011 asian lopullisesti ja hylkäsi lakiehdotukset. Tasavallan presidentti määräsi eduskunnan asiaa koskevan kirjelmän (EK 14/2011 vp) merkittäväksi pöytäkirjaan.

RATKAISU

Grecon joulukuussa 2007 hyväksymä puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskeva arviointiraportti sisälsi 10 toimenpidesuositusta vaali- ja puoluerahoituksen osalta. Joulukuussa 2011 pidetyssä täysistunnossa Greco on todennut, että puoluerahoituksen osalta Suomi on täyttänyt kaikki annetut suositukset ja että puoluerahoitusta koskevaan lainsäädäntöön tehdyt muutokset parantavat puolueiden rahoituksen läpinäkyvyyttä

Puolueiden julkisen tuen laajentaminen ei kuulunut edellä mainittujen 10 suositusten joukkoon. Vaalialueitoimikunnan ehdotuksen sekä kansainvälisten suositusten ja näkemysten mukaisesti hallitus oli ryhtynyt toimenpiteisiin tässä asiassa.

Eduskuntalain säätäminen ja lain sisällön harkitseminen on yhteiskuntapoliittinen kysymys. Sen arviointi kuuluu ylimpien valtioelinten välisen toimivaltajaon mukaan ensivaiheessa hallitukselle. Ensisijaisesti toimivaltainen ministeriö ja hallitus päättävät lainvalmistelusta. Tältä osin kysymys on ministeriön ja hallituksen tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvasta menettelystä, joka jää oikeuskanslerin toimivallan ulkopuolelle. Viime kädessä eduskunta päättää lain sisällöstä. Oikeuskanslerille ei kuulu se, miten eduskunta käyttää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa.

Hallituksen asiaa koskeva esitys, johon on sisältynyt puoluelain muutos, on ollut eduskunnan arvioitavana. Esitys on tullut hylätyksi perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaisesti.

Asiassa ei ole tullut esille sellaista, johon oikeuskanslerin tulisi laillisuusvalvonnassa puuttua. Sen vuoksi kirjoitus ei ole johtanut toimenpiteisiin.

Jäljennös tästä ratkaisusta lähetetään oikeusministeriölle tiedoksi.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Jorma Snellman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO