

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (HE 73/2015 vp ja LA 27/2015 vp)

25.11.2015 / Eduskuntatutkimuksen keskus, Turun yliopisto / johtaja Markku Jokisipilä

Turun yliopiston eduskuntatutkimuksen keskus kiittää kutsusta saapua lausumaan käsityksensä hallituksen esityksestä 73/2015 vp ja lakialoitteesta LA 27/2015 vp, todeten kantanaan seuraavaa.

Käsiteltävänä olevan muutost kokonaisuuden selväpiirteis in osa on hallituksen esitys vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta. On pelkästään kannatettavaa, että myös presidenttiehdokkaiden tukiyhdistyksen tulevat Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin. Tällöin valvonta kohdistuu kampanjarahoituksen organisoinnista tosiasiallisesti vastuussa oleviin tahoihin ja riskit vaalirahan alkuperän hämärtymisestä pienenevät.

Myönteisenä on pidettävä myös ilmoitusvelvollisuuden ulottamista europarlamenttivaalien toisiin varaedustajiin, koska siirtymät europarlamentin ja kotimaan tehtävien välillä saattavat aiheuttaa nousun europarlamenttiin toiseltakin varasijalta. Nämä kummatkin muutokset lisäävät vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä, hälventävät epäilyjä ehdokkaiden riippumattomuutta vaarantavista taustakytköksistä ja lisäävät luottamusta julkisen vallankäytön puolueettomuuteen.

Hallitus esittää lisäksi puoluetuen valvonnan siirtämistä oikeusministeriöltä Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Muutosta voi pitää kannatettavana sekä valvonnan riippumattomuuden lisäämisen että hallinnon päällekkäisyyksien poistamisen näkökulmista. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on perustuslaissa säädetty riippumaton asema eikä se ole poliittisen ohjauksen alainen. Puolueiden valtionavustuksen valvonnan siirtäminen tarkastusvirastolle muodostaisi loogisen valvontatehtävien kokonaisuuden, koska tarkastusvirasto jo tällä hetkellä valvoo puolueiden muuta varainkäyttöä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan puoluetuen laajentamista siten, että myös eduskunnan ulkopuolelle jäävät puolueet voisivat saada tukea, mikäli ne saavuttaisivat eduskuntavaaleissa vähintään kahden prosentin valtakunnallisen kannatuksen. Esityksen mukaan puoluetukea puoluetta ei myöskään poistettaisi puolueräkisteristä, vaikka se olisi kaksissa edeltäneissä vaaleissa saavuttanut edustajanpaikkoja. Tähän samaan kokonaisuuteen liittyy nyt myös käsiteltävänä oleva edustaja Parviaisen lakialoite, jossa puoluetukeen oikeutetuiksi esitetään asetettavan eduskuntavaaleissa vähintään puolen prosentin valtakunnallisen kannatuksen.

Puoluetuen ulottaminen myös eduskunnan ulkopuolisiin puolueisiin on demokraattisen keskustelun moninaisuuden ja äänestäjien valittavana olevien poliittisten vaihtoehtojen kannalta myönteinen asia. Sekä kansainvälinen vertailu että historiallinen tarkastelu osoittavat, että uusien puolueiden on hyvin vaikeaa murtautua läpi Suomen eduskuntaan. Puoluejärjestelmämme on osoittautunut huomattavan vakaaksi, tarkastelipa sitä sitten puoluekoostumuksen, tarjolla olevien ideologisten vaihtoehtojen tai vaaleissa mitatun kannatuksen osalta.

Vaalijärjestelmämme tuottaa erityisesti pienissä vaalipiireissä melko korkean piilevän äänikynnyksen, joka hankaloittaa kilpailuasetelmaa pienten puolueiden osalta yleisesti ja ensimmäistä edustajanpaikkaansa tavoittelevien uusien puolueiden osalta erityisesti. On hyvä muistaa, että nykyisistä puolueista esimerkiksi perussuomalaisilla ja vihreillä kului useampi vaalisykli

itsensä pysyvämpään juurruttamiseen osaksi suomalaista puoluekarttaa. Puoluetuen rajaaminen koskemaan vain eduskuntapuolueita on omiaan lisäämään tätä epäsuhtaa.

Kahden prosentin valtakunnallisen kannatuksen raja on liian korkea, jos tarkoituksena todella on ulottaa puoluetuki myös eduskunnan ulkopuolelle jääviin poliittisiin ryhmiin. Historiassa läpipääsy eduskuntaan on onnistunut huomattavasti kahta prosenttia pienemmälläkin kannatuksella. Esimerkiksi vuoden 2003 vaaleissa perussuomalaiset sai 1,57 prosentin kannatuksella kolme edustajanpaikkaa, Sosialidemokraattinen oppositio vuoden 1958 vaaleissa 1,75 prosentilla kolme paikkaa, vihreät 1983 vaaleissa 1,47 prosentilla kaksi paikkaa, Kansanpuolue 1933 vaaleissa 0,85 prosentilla kaksi paikkaa, perussuomalaiset 1999 vaaleissa 0,99 prosentilla yhden paikan, Suomen pientalonpoikien puolue 1966 vaaleissa 1,03 prosentilla yhden paikan, Ruotsalainen vasemmisto 1945 vaaleissa 0,48 prosentilla yhden paikan ja Perustuslaillinen oikeistopuolue 1983 vaaleissa yhden paikan vain 0,37 prosentin kannatuksella.

Vaikka näitä tuloksia monessa tapauksessa selittävät vaaliliitot, se ei poista sitä tosiseikkaa, että läpipääsyä edellyttävä osuus valtakunnallisesti äänimäärästä on tosiasiallisesti lähes aina ollut alle tuon kahden prosentin. Eduskuntavaalien historiassa kaikki sellaiset puolueet, jotka ovat saaneet kahden prosentin kannatuksen, ovat yhtä poikkeusta lukuun ottamatta (Suomen Pientalonpoikien jäi vuoden 1962 vaaleissa ilman paikkaa 2,16 prosentin kannatuksella) saaneet myös edustajanpaikkoja. Eduskunnan ulkopuolisille puolueille annettavan puoluetuen rajan asettaminen kahteen prosenttiin tulisi jättämään lain nyt esitetyssä muodossaan pitkälti kuolleeksi kirjaimeksi. Tässä kohtaa edustaja Parviaisen lakialoite toteuttaa muutokselle annettujen perustelujen hengen hallituksen esitystä paremmin.

Hallituksen esitys jättäisi puolueiden tukemiseen epäsuhtaan myös sikäli, että kun eduskuntaan läpipäässeillä puolueilla kriteerinä on edustajien määrä, olisi se eduskunnan ulkopuolisilla valtakunnallinen ääniosuus. Loogisempaa olisi ottaa eduskunnan ulkopuolisten puolueiden tukemisen kriteeriksi se, kuinka lähelle he ovat päässeet yhden edustajan läpisaamista. Jos suhteellinen vaalitapa ja vaalipiirikohtaiset erot jätettäisiin huomiotta, asettuisi yhtä edustajaa vastaava osuus äänimäärästä juuri edustaja Parviaisen lakialoitteessa mainittuun puoleen prosenttiin. Suomen EU-jäsenyyden aikaisissa eduskuntavaaleissa tähän osuuteen ovat eduskuntaan pääsemättä yltäneet Piraattipuolue (2015 ja 2011), Suomen kommunistinen puolue (2007, 2003 ja 1999), Suomen senioripuolue (2007), Nuorsuomalaiset (1999), Vapaan Suomen liitto (1995) ja Liberaalinen kansanpuolue (1995). Toinen mahdollinen kriteeri eduskunnan ulkopuolisten puolueiden puoluetuelle voisi olla se, kuinka lähellä läpipääsyä heidän ehdokkaansa tosiasiallisesti omassa vaalipiirissään olivat.

Vaikein hallituksen esitykseen sisältyvistä kohdista on kysymys puoluelain 9 §:n ensimmäisen momentin muuttamisesta niin, etteivät vaalikauden aikana tapahtuvat kansanedustajien siirtymiset vaikuttaisi lainkaan puoluetuen määrään. Muut hallituksen esityksen sisältämät muutokset perustuvat oikeusministeriön marraskuussa 2014 asettaman parlamentaarisen työryhmän mietintöön sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston vuonna 2011 Suomelle antamiin suosituksiin, ja muodostavat sellaisina yhtenäisen ja samaan suuntaan pyrkivän kokonaisuuden. Ns. Lex Vennamon muuttaminen sen sijaan perustuu hallitusohjelmakirjaukseen eikä ole vaikutuksiltaan rinnastettavissa hallituksen muihin muutosesityksiin.

Hallituksen esityksen perustelut ovat tässä muutokohdassa huomattavasti muita kohtia suppeammat ja vähemmän ilmiselvät. Kun muiden muutosten kohdalla on kyse läpinäkyvyyden lisäämisen ja demokraattisen keskustelun moninaisuuden edistämisen kaltaisista demokraattisen järjestelmämme toimintaa yleisellä tasolla parantavista esityksistä, tämän muutoksen kohdalla yleisen merkityksen ja vaikuttavuuden hahmottaminen on vaikeampaa. Oman lisänsä asiaan tuo alkuperäisen lainkohdan erityinen syntytausta vahvoine kytkentöineen 1970-luvun alkupuolen poliittisiin valtakamppailuihin.

Hallituksen esityksessä muutosta perustellaan sillä, että vaalikauden aikana tapahtuvat edustajien siirtymiset puolueesta toiseen eivät tapahdu äänestäjien vaan kansanedustajien itsensä tahdosta. Nykytilanteessa puoluetuen jakoperusteita tarkastetaan, jos vähintään puolet puolueen kansanedustajista luopuu edustamasta kyseistä puoluetta. Jo tätä voi pitää varsin vahvana suojana sille, että puoluetuki ohjautuu äänestäjien vaaleissa ilmaiseman tahdon mukaisesti. On myös huomattava, että kysymys vaalikauden aikana tapahtuvien kansanedustajasiirtymien ja vaalituloksen suhteesta on hyvin monitahoinen. Puolueen kahtiajakautuminen on aina hyvin poikkeuksellinen tilanne, jossa fraktioitumisen perussyö usein löytyy juuri puolueen toteuttaman politiikan ja äänestäjien odotusten kohtaamista koskevista näkemyseroista.

Eduskuntatutkimuksen keskus katsoo, että hallituksen esityksen tämän muutoksen vaikutuksia tulisi vielä tarkemmin arvioida. Tässä tarkastelussa olisi huomioitava perustuslain 29 § kansanedustajan riippumattomuudesta, jonka mukaan kansanedustaja toimessaan velvollinen noudattamaan oikeutta, totuutta ja perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. On syytä pohtia, sitooko nyt esitettävä muutos kansanedustajia liian tiiviisti ja jäykästi puoluejohdon linjauksiin ja ryhmäkuriin, minkä senkin voi nähdä riskinä äänestäjien tahdon toteutumisen kannalta. Lisäksi olisi syvällisemmin pohdittava puoluetuen funktiota sekä sen suhdetta vaaleissa ilmaistuun äänestäjien tahtoon. Onko puoluetuen pohjimmaisena tarkoituksena tukea puolueen toimintaedellytyksiä kaikissa olosuhteissa vai edistää kansanvallan toteutumista näiden toimintaedellytysten parantamisen kautta? Onko vaalituloksessa ilmaistua tahtoa pidettävänä ensisijaisesti kannanottona puolueen, ehdokkaan, puolueen politiikan vai ehdokkaan politiikan puolesta?

Turussa 24.11.2015

Markku Jokisipilä