

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI EHDOKKAAN VAALIRAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN, PUOLUELAIN, VAALILAIN SEKÄ KANSALAISALOITELAIN 10 §:N MUUTTAMISESTA (HE 190/2024 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia, puoluelakia, vaalilakia ja kansalaisaloitelakia. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja puoluelain muutoksilla selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin nykyistä sääntelyä. Muutokset koskisivat muun muassa lainanantajien nimien julkistamista, kampanjan kulut ylittävää vaalirahoitusta, puoluelain luetteloa asioista, joita ei pidetä tukena, ajantasaista ilmoitusta otetuista lainoista, valtionavustuksen siirtomahdollisuutta ja tilinpäätösasiakirjojen toimitusvelvollisuutta. Vaalilakiin tehtäisiin myös muutos, jolla luovuttaisiin puolueiden pakollisesta jäsenäänestyksestä eduskuntavaaleissa. Kansalaisaloitelakia muutettaisiin siten, että eurooppalaista kansalaisaloitetta voisi kannattaa 16 vuotta täyttänyt Suomen kansalainen.

Esityksen tavoitteena on lisätä vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä erityisesti nuorten kiinnostusta eurooppalaista kansalaisaloitetta kohtaan ja siten heidän osallisuuttaan ja osallistumismahdollisuuksiaan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2025.

Esitykseen sisältyy ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskeva jakso. Jaksossa on tarkasteltu esityksen suhdetta tai viitattu perustuslain 10 §:ään (yksityiselämän suoja ja henkilötietojen suoja), 53 §:n 3 momenttiin (kansalaisaloite) ja 90 §:n 2 momenttiin (valtiontalouden tarkastusvirasto). Lisäksi on viitattu EU:n perusoikeuskirjaan ja tietosuoja-asetukseen. Esityksessä katsotaan, että ehdotettu lainsäädäntö voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Yleisarvio

Esityksen perustuslakijaksossa on tuotu esille asiaan liittyviä keskeisiä perustuslainsäännöksiä. Perustuslain 10 §:ään kytkeytyvää henkilötietojen suojaa on arvioitu kattavimmin, mutta katsos tarpeelliseksi tältäkin osin esittää erikseen joitakin täydentäviä huomioita. Muilta esille nostetuilta osin perustuslakijakso on suppea. Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa olisi ollut asianmukaista kuvata asiaan liittyvien perustuslainsäännösten ja niiden tulkintakäytännön merkitystä esityksen kannalta nyt tehtyä yksilöidymmin ja selvemmin. Samalla on kuitenkin todettava, ettei esitykseen nähdäkseni sisälly merkittäviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Esitys on sisällöltään nähdäkseni valtaosin samanlainen kuin hallituksen esitys 254/2022 vp, joka raukesi vaalikauden päättymiseen. Viimeksi mainittu esitys oli perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, mutta valiokunta ei ehtinyt antaa asiasta lausuntoa. Havaintojeni mukaan nyt arvioitavaan esitykseen ei kuitenkaan sisälly aiemmasta esityksestä poiketen ehdotuksia monista niistä asiakysymyksistä, joihin liittyisi valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisin näkökohtia, kuten säännösehdotuksia kampanjatilistä ja vaalirahoituksen hallinnan sitomisesta kampanja-aikaan sekä valtionalouden tarkastusviraston oikeudesta saada tietoa ja virka-apua. Olisi ollut suotavaa, että esityksessä olisi tuotu esiin nyt tehtyä selkeämmin sen eroavuudet tästä samasta asiakokonaisuudesta annettuun edelliseen esitykseen (HE 254/2022 vp) nähden.

Esityksen perustuslakijaksossa ei nosteta esille lakiehdotusten suhdetta perustuslain 80 §:ään lainsäädäntövallan siirtämisestä. Esitys on merkityksellinen perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Esityksen tarkoittama ehdokkaiden oikeudellisten velvollisuuksien perusteista säätäminen lailla on asianmukaista. Tähän nähden on lisäksi pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, että esityksellä pyritäisiin vaalirahoitussääntelyn selkeyttämiseen. Tällaisina ehdotuksina voi mainita erityisesti vaalirahalin 6 a §:n 4 momenttiin ehdotettavan uuden sääntelyn vaalikampanjan kulut ylittävistä vaalirahoituksesta. Lisäksi esille voi nostaa vaalilain 185 §:ään ehdotettavan uuden 2 momentin rikosoikeudellisen vastuun ulottumisesta myös vaali-piirilautakunnan, aluevaalilautakunnan ja kunnan keskusvaalilautakunnan ottamaan henkilöstöön. Esityksen mukaan viimeksi mainittu vastaisi nykyistä rikoslaissa säädettyä oikeustilaa (s. 25), ja ehdotusta on siten myös oikeustilaa selkeyttävän luonteensa vuoksi pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena. Esitys kytkeytyy lisäksi perustuslain 80 §:n 2 momenttiin, miltä osin esitän erillistä arviointia valtionalouden tarkastusvirastoa koskevassa lausunnon kohdassa.

Lisäksi huomionarvoista on se, että valtioneuvostusta koskevan puoluelain 9 §:n muutossäännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että ”muun muassa perustuslain 124 §:n kannalta on tärkeää rajoittaa siirrot avustuksen käyttötarkoitusta toteuttaviin muihin yhteisöihin ja säätiöihin”. Tätä seikkaa ei ole nostettu esille perustuslakijaksossa eikä muutoinkaan esityksessä avattu.

Kansanvaltaisuus ja demokraattinen osallistuminen

Esitys on merkityksellinen perustuslain 2 §:n mukaisen kansanvaltaisuuden kannalta. Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Lisäksi esitys liittyy perustuslain 14 §:ään vaali- ja osallistumisoikeuksista. Perustuslain 14 §:n 1–3 momenteissa säädetään äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä, Euroopan parlamentin vaaleissa, kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä. Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 20 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Esitys on tavoitteenasettelultaan ja sisällöltään etenkin perustuslain 2 ja 14 §:n mukaisia demokraattisia osallistumisoikeuksia vahvistava (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9). Tällaisina on pidettävä ehdotuksia eurooppalaisen kansalaisaloitteen kannattamisen ikärajan laskemisesta ja vaalirahoituksen avoimuuden lisäämisestä.

Ehdotus kytkeytyisi keskeisesti vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseen. Tähän liittyisivät ainakin ehdotukset ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (jäljempänä ”vaalirahalaki”) 6 a §:n 3 momenttiin lisättäväksi sääntelyksi siitä, että vaalikampanjalle 1500 euron ja kuntavaaleissa 800 euron ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa samoin kuin siitä, että myös lainojen takaukset ja vierasvelkapantit tulisi ilmoittaa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin vaalirahalainsäädännön muutoksia arvioidessaan korostanut demokraattisen keskustelun moninaisuuden merkitystä sekä puolueiden ja ehdokkaiden saaman rahoituksen läpinäkyvyyden ja avoimuuden tärkeyttä. Avoimet ja rehelliset vaalit ovat toimivan länsimaisen demokratian kulmakivi. Keskeinen osa avoimuutta on, että äänestäjillä on mahdollisuus saada tietää, mistä puolueet tai muut ehdokkaita asettavat mielipidesuunnat ovat saaneet kampanjaansa merkittävää rahoitusta. Tällainen avoimuus on myös omiaan vahvistamaan vaaleilla valittavien instituutioiden toiminnan yleistä hyväksyttävyyttä. (PeVM 9/2015 vp, s. 3, 6, ks. PeVM 3/2010 vp, PeVM 2/2009 vp, s. 3.) Myös nyt arvioitavana olevan esityksen osalta on ylipäänsä syytä korostaa, että vaalirahoituksen sääntelyllä on tärkeä merkitys perustuslain 2 §:n tarkoittaman kansanvaltaisen järjestelmän perusteisiin kuuluvan vaalien avoimuuden kannalta. Ehdotetut muutokset lisäävät vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä, hälvettävät epäilyjä ehdokkaiden riippumattomuutta vaarantavista taustakytköksistä ja lisäävät luottamusta julkisen vallankäytön puolueettomuuteen (ks. PeVM 9/2015 vp, s. 5).

Kansanvaltaisuuden kannalta merkitystä on myös ehdotuksella vaalilain 112 §:n muutokseksi, jolla jäsenäänestyksen pakollisuus poistettaisiin. Puolueen säännöissä olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että vaalipiirissä asuvan jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet ehdokkaiden asettamisessa toteutuvat. Lisäksi säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan oikeusministeriö kävi sääntötarkastuksessa läpi puolueen päätöksenteon kansanvaltaisuuden turvaamisen, kun puoluetta ollaan rekisteröimässä puolerekisteriin tai kun käsitelystä on sääntömuutos. Näin ollen en pidä ehdotusta kansanvaltaisuuden turvaamisen kannalta ongelmallisena.

Eurooppalaisen kansalaisaloitteen kannattamisen ikäraja

Esityksessä ehdotetaan, että kansalaisaloitelakia muutettaisiin siten, että eurooppalaisen kansalaisaloitteen Suomen kansalaisten antamien tuenilmausten allekirjoittamisen alaikäraja laskettaisiin nykyisestä 18 vuodesta 16 vuoteen. Ehdotuksen tarkoituksena on nuorten poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ja nuorten osallistumismahdollisuuksien vahvistaminen.

Vastaava kysymys oli esillä käsiteltäessä valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (kansalaisaloiteasetus), jossa ehdotettiin, että tuenilmaus eurooppalaiseen kansalaisaloitteeseen olisi jokaisella vähintään 16-vuotiaalla unionin kansalaisella (U 57/2017 vp). Perustuslakivaliokunta ei mainitussa

yhteydessä suoranaisesti käsitelty kysymystä ikärajan laskemisesta (PeVL 54/2017 vp). Kysymys ei muodostanut valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, mutta Suomen kannaksi muodostui lopulta ensisijaisesti äänioikeuteen sidottu osallistumisoikeus.

Perustuslain 53 §:n 3 momentissa säädetään valtiollisesta kansalaisaloitteesta. Perustuslaissa ei säädetä eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta. Säännöksen esitöissä tuodaan esille kysymys EU-kansalaisaloitteesta ja todetaan, että ”Lissabonin sopimuksen sisältämä Euroopan unionin kansalaisaloite edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät kansallisessa lainsäädännössään tarvittavat menettelysäännökset aloitteen allekirjoitusten keräämisestä ja keräyksen tuloksen virallisesta vahvistamisesta jäsenvaltiossa. Nämä EU:n kansalaisaloitteen säätelytarpeet voitaisiin – riippuen unionin sääntelyaikataulusta – ottaa huomioon valtiollista kansalaisaloitetta koskevassa laissa.” (HE 69/2010 vp, s. 33.) Perustuslakivaliokunta katsoi, että kansalaisaloitteesta ehdotettiin säädettäväksi perustuslain tasolla suhteellisen väljästi. Se ei kuitenkaan nähnyt ongelmia esimerkiksi siinä, että kansalaisaloitteen yksityiskohdat määräytyvät tarkemmin kansalaisaloitteesta annettavassa lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että kansalaisaloitteen tekemiselle ei täydentävässä lainsäädännössä aseteta liian tiukkoja muodollisia vaatimuksia. (PeVM 9/2010 vp, s. 9.)

On lisäksi merkillepantavaa, että perustuslain 14 §:ään lisättiin vuonna 2012 voimaan tulleella muutoksella (1112/2011) uusi 2 momentti oikeudesta äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa. Perustuslakivaliokunta totesi tässä yhteydessä, että oikeus äänestää Euroopan parlamentin vaaleissa perustuu sinänsä unionin perussopimukseen, mutta asian periaatteellisen merkityksen ja perusoikeusluonteen vuoksi sen kirjaaminen perustuslain vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaan 14 §:ään oli valiokunnan mielestä perusteltua (PeVM 9/2010 vp, s. 8).

Vaikka olisi nähdäkseni sinänsä tarpeen pohtia, olisiko perustuslaissa syytä tuoda esille eurooppalainen kansalaisaloite yhtenä demokraattisen osallistumisen muotona, en pidä tällaisen sääntelyn puuttumista esteenä nyt ehdotetulle säätelylle. En ylipäänsä näe valtiosääntöoikeudellisia esteitä ehdotetulle eurooppalaisen kansalaisaloitteen kannattamisen ikärajan laskemiselle 16 vuoteen. Pidän tärkeänä korostaa, että ehdotuksella toteutettaisiin perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Puolueille myönnettävien valtionavustusten valvontaa koskevan puoluelain 9 e §:n mukaan valtiontalouden tarkastusviraston valvontavalta ehdotettaisiin ulottumaan 9 §:ssä säädettäväksi tarkoitetun muun yhteisön tai säätiön toimintaan. Lisäksi puoluelain 8 d §:n 3 momentin mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä ilmoituksen teke- misestä.

Ehdotus valtiontalouden tarkastusviraston valvontavallan laajentamisesta on merkityksellinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion talousarvion ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa puoluetuen valvontaan arvioidessaan ehdotusta puoluetuen valvontatehtävän siirtämisestä oikeusministeriöltä valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valiokunta katsoi, että vaikka puoluetuen käytön valvontatehtävät 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 3/2010 vp, PeVM 2/2009 vp). Lisäksi valiokunnan mukaan tehtävän antaminen ei vaarantanut tarkastusviraston riippumattomuutta eikä sen aiheuttama lisäys tarkastusviraston tehtävämäärään ollut niin merkittävä, että se olisi muodostunut ongelmaksi tarkastusviraston perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädetyn päätehtävän hoitamiselle. Valiokunta katsoi, ettei ehdotus ollut ongelmallinen perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta. (PeVM 9/2015 vp, s. 5.)

Perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta on asianmukaista, että valtiontalouden tarkastusviraston valvontavallan laajennuksista ehdotetaan säädettäväksi lailla. Pidän tämän valvonnan kattavuuden varmistamista valtiosääntöisesti asianmukaisena. Nähdäkseni ehdotettava lisäys valvontavaltaan ei ole sillä tavoin merkittävä, että se muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 90 §:n 2 momentin kannalta.

Puoluelain 8 d §:n 3 momenttiin ehdotettu valtiontalouden tarkastusviraston määräystenantovaltuus tarkempien määräysten antamiseen ilmoituksen tekemisestä on merkityksellinen perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt valtiosääntöisesti mahdollisena, että valtiontalouden tarkastusvirasto antaa määräyksiä (ks. PeVM 3/2010 vp, s. 4). Säädettäessä valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia (676/2000) lakiehdotuksen 19 §:n 3 momentissa ehdotettiin säädettäväksi tarkastusviraston valtuudesta antaa tarkempia määräyksiä tarkastuksissa noudatettavista menettelytavoista. Perustuslakivaliokunta piti mainittua säännöstä tarpeettoman avoimena. Valtuus oli valiokunnan mukaan syytä rajata koskemaan esimerkiksi tarkastuksissa noudatettavaa hyvää tarkastustapaa sen selventämiseksi, ettei virastolla ole oikeutta antaa tarkastuksissa noudatettavista menettelytavoista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevia eikä muita lain alaan kuuluvia määräyksiä. (PeVL 19/2000 vp, s. 5.)

Esityksessä ei käsitellä ehdotetun määräyksenantovaltuuden suhdetta perustuslain 80 §:n 2 momenttiin eikä yksilöidä sen edellyttämiä erityisiä syitä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että säännös vastaisi voimassa olevan lain 8 c §:ssä olevaa valtuutta. Viimeksi mainittua valtuussäännöstä ei tarkasteltu suhteessa perustuslain 80 §:n 2 momenttiin kyseistä lakiehdotusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 6/2010 vp) eikä perustuslakivaliokunta kiinnittänyt huomiota kyseiseen säännökseen (PeVM 3/2010 vp). Säännös ei

muodostune ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta, mutta esityksen perusteella tästä on vaikea täysin vakuuttua.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Esityksen perustuslakijaksossa on käsitelty lakiehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tässä yhteydessä on tuotu esille muun muassa, että vaalirahoituksen antajaa koskevat henkilötiedot saattavat välillisesti ilmaista kyseessä olevan henkilön poliittisen mielipiteen.

Yksittäisen henkilön tietylle ehdokkaalle antaman, laissa säädettävän rajan ylittävän tuen tuleminen julkiseksi koskettaa tämän henkilön perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa, koska siitä voidaan tehdä päätelmiä hänen poliittisesta kannastaan, joka sinänsä on yksityiselämän suojan kannalta merkittävä tieto. Perustuslakivaliokunta on katsonut aiemmin vaalirahalakia arvioidessaan, että tällainen tuen tuleminen julkiseksi ei koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa. Tuolloin toteutetussa uudistuksessa valiokunta piti myös perusteltuna hallituksen esityksen kantaa, jonka mukaan ilmoitettavan tuen euromääräisen rajan laskeminen jonkin verran ei johda ehdotuksen muodostumiseen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. (PeVM 2/2009 vp, s. 4, ks. PeVM 8/2000 vp, s. 2.) Myöhemmin käsitellessään toista vaalirahalain muutosehdotusta valiokunta totesi, että kun edellä mainittuihin rajoihin ei ehdotettu olennaisia muutoksia, niin ilmoitusvelvollisuutta koskevat ehdotukset eivät vaikuttaneet lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen (PeVM 3/2010 vp, s. 5). Nyt arvioitavana olevassa ehdotuksessa ilmoitettavan tuen euromääräiset rajat eivät muuttuisi, vaan ilmoitettavaksi tulisivat myös muun ohella lainat. Ehdotus ei näin ollen muodostu tältäkin osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Helsingissä 12.3.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori