



Lausunto

23.03.2020

21/31/2020

Asia: VN/1680/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi puoluelain muuttamisesta (sähköinen palvelu puolueen perustamiseen)

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausuntonne luonnoksesta hallituksen esitykseksi puoluelain 3 §:n muuttamisesta

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi puoluelain (10/1969) 3 ja 9 e §:n muuttamisesta (jäljempänä esitys).

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi.

1. Hakemus yhdistyksen merkitsemiseksi puolerekisteriin ja kannattajakorttien kerääminen sähköiseksi

Esityksen olennaiset muutokset koskevat puoluelain 3:ään, jota ehdotetaan muutettavaksi siten, että hakemuksen yhdistyksen rekisteröimisestä puolerekisteriin voisi jatkossa tehdä myös oikeusministeriön ylläpitämässä verkkopalvelussa. Samalla mahdollistettaisiin puolueen rekisteröimiseen vaadittavien kannatusilmoitusten kerääminen sähköisesti. Mahdollisuus tehdä hakemus ja kerätä kannatusilmoitukset paperilla säilyisi ennallaan. Jatkossa yhdistys voisi aloittaa kannatusilmoitusten keräämisen, kun oikeusministeriö olisi hyväksynyt muut rekisteröintihakemuksen liitteenä olevat asiakirjat.

Ehdotettuja muutoksia perustellaan muun muassa sillä, että nykyinen paperisiin kannattajakortteihin perustuva puolueen perustamisprosessi on työläs ja aikaa vievä niin puolueeksi yrittävän organisaation kuin valvovan viranomaisenkin kannalta. Esityksessä lähtökohtana on, että

paperisen kannattajakortin täyttäminen voi olla hankalampaa kuin sähköisen kannattajakortin täyttäminen myös kannattajaksi ryhtyvän kansalaisen kannalta. Kätevyyden ja nopeuden lisäksi sähköisiin kannattajakortteihin perustuva perustamisprosessi olisi siinä mielessä luotettavampi ja helpommin valvottavissa, että kaikkien kannattajakorttien aitous ja kannattajien kelpoisuus tulisivat sen kautta luotettavasti tarkastettua vahvan sähköisen tunnistautumisen ansiosta.

Tarkastusvirasto pitää ehdotuksia tarjota mahdollisuutta puolueeksi rekisteröitymishakemuksen tekemiseen sekä kannatusilmoitusten keräämiseen myös verkkopalvelussa kannatettavina. Tarkastusvirasto yhtyy ehdotuksen perusteluissa esitettyihin arvioihin siitä, että mahdollisuudet hakea puolueeksi rekisteröimistä sekä kerätä kannatusilmoituksia verkkopalvelussa säästävät aikaa, vaivaa ja varoja sekä puolueeksi pyrkivässä organisaatiossa että valvovassa viranomaisessa. Tarkastusvirasto pitää myös hyvänä sitä, että kannatusilmoitusten kerääminen ainakin osittain sähköisesti vahvaa tunnistautumista käyttäen helpottaa kannatusilmoitusten oikeellisuuden valvontaa ja lisää tätä kautta puolueeksi rekisteröitymisprosessin luotettavuutta.

Tarkastusvirasto näkee positiivisena sen, että mahdollisuus kannatusilmoituksen tekemiseen sähköisesti tarjoaa kansalaisille uuden väylän osallistumiseen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen, joka voi olla aiemmin tarjolla ollutta tapaa luontevampi merkittävälle osalle väestöstä. Samaan aikaan tarkastusvirasto pitää kuitenkin erittäin tärkeänä ja järkevänä myös ehdotuksessa tehtyä ratkaisua jättää uuden verkossa tapahtuvan menettelytavan rinnalla käyttöön myös mahdollisuudet jättää puolueen rekisteröintihakemus kirjallisesti sekä kerätä kannatusilmoituksia myös manuaalisesti. Näillä mahdollisuuksilla voi yhä olla tärkeä merkitys sellaisten väestöryhmien demokraattisen osallistumisen kannalta, jotka eivät ole yhtä tottuneita tai mieltyneitä sähköisiin asiointiratkaisuihin.

2. Kannattajakorttien keräämisen määräajan lyhentäminen kuuteen kuukauteen

Ehdotetussa uudessa puoluelain 3 §:n 3 momentissa kannatusilmoitusten keräämiseen käytettävissä olevaa aikaa ehdotetaan lyhennettäväksi vuodesta kuuteen kuukauteen. Koska mahdollisuus kannattajakorttien sähköiseen keräämiseen helpottaisi puolueeksi rekisteröitymistä, ehdotuksessa arvioidaan, että kuuden kuukauden määräaika kannattajakorttien keräämiseen olisi riittävä. Ehdotuksessa arvioidaan, että puolueen perustamisprosessin helpottuminen saattaa johtaa siihen, että puolurekisteriin saatetaan rekisteröidä useita uusia puolueita. Kannattajakorttien keräämiseen käytettävissä olevan määräajan lyhentäminen puoleen nähdään ehdotuksessa yhdeksi keinoksi tasapainottaa tätä kehitystä.

Tarkastusvirasto arvioi, että kannatusilmoitusten keräämiseen käytettävissä olevan ajan lyhentäminen voi heikentää merkittävästikin sellaisten organisaatioiden mahdollisuuksia päästä rekisteröitymään puolueiksi, jotka haluaisivat kerätä suuren osan kannatusilmoituksista manuaalisesti. Tämä voi kohdistua erityisesti sellaisiin poliittisiin liikkeisiin, joiden kannattajista suuri osa olisi kuuluisi iäkkäämpään väestönosaan tai jotka pyrkisivät ajamaan vanhempien väestöryhmien

etuja. Muutenkin sillä voi olla arvioitua suurempi vaikutus mahdollisuuksiin uusien poliittisten puolueiden perustamismahdollisuuksiin, koska kannattajakorttien kerääminen kasvotusten julkisella paikalla yhdistyksen edustajan toimesta on ollut keskeinen tapa kannattajien saamiseen yhdistyksen aktiivien ulkopuolelta. Lisäksi se on ollut kannattajien kannalta hyvin vaivaton ja nopea tapa ilmoittaa kannatuksesta. Ehdotetulla muutoksella voi olla yhteiskunnallisia osallistumismahdollisuuksia ainakin jonkin verran heikentävä vaikutus.

3. Muutoksenhakuun liittyvä lakiviittaus ajan tasalle

Puoluelain 9 e § koskee valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa valvontaa ja mahdollisuutta tehostaa sitä joissakin tilanteissa asettamalla uhkasakko. Pykälään ehdotetaan teknisluontoista muutosta, jossa vanhentunut lakiviittaus hallintolainkäyttölakiin (8586/1996) korjataan viittaukseksi lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja samalla korjataan myös vanhentunut maininta korkeimmasta hallinto-oikeudesta valituspaikkana hallintooikeudeksi.

Ehdotettu muutos on tarpeellinen ja vähentää virheiden ja erehdysten mahdollisuutta uhkasakkoprosessissa. Tarkastusvirasto kannattaa sitä.

4. Ehdotuksen vaikutukset tarkastusviraston työhön

Esityksen luvuissa 2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset ja 3.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset on esitetty arvio, että mahdollisuudesta kerätä kannatusilmoitukset sähköisesti seuraava puolueen perustamisen helpottuminen saattaa johtaa siihen, että aikaisempaa useampi yhdistys pystyy keräämään 5000 kannatusilmoitusta ja että puolurekisteriin tulee siten merkitykset aiempaa useammin uusia puolueita.

Myös tarkastusvirastossa arvioidaan, että kokonaisuutena ehdotuksella voi olla varsinkin pienpuolueiden määrää jonkin verran lisäävä vaikutus. Puoluelaisissa on säädetty tarkastusvirastolle joitakin kaikkiin puolueisiin kohdistuvia valvontatehtäviä liittyen vaalirahoituksen valvontaan, puolueiden saamista tuesta tehtäviin ajantasaisin ilmoituksiin sekä tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen. Siten puolueiden määrän kasvulla olisi tarkastusviraston puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan työmäärää jonkin verran lisäävä vaikutus. Puolueiden määrän kasvu voisi heijastua myös asetettavien ehdokkaiden määrän kasvuun varsinkin kunta- ja eduskuntavaaleissa. Tätä kautta ehdotetuilla muutoksilla voi olla myös pieni työmäärää lisäävä vaikutus ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa (273/2009) tarkastusvirastolle säädettyihin valvontatehtäviin. Tästä huolimatta tarkastusvirasto tukee kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista helpottavia ja siten demokratiaa edistäviä samoin kuin viranomaistehtävien tehokkaampaa hoitamista edistäviä muutoksia.

2. Voimassa olevan puoluelain 2 §:n 1 momentin mukaan rekisteröitävällä puolueella tulee olla 5000 eduskuntavaaleissa, kuntavaaleissa tai europarlamenttivaaleissa äänioikeutettua kannattajaa. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu muutosta vaadittujen kannatusilmoitusten määrään. Sen sijaan kannatusilmoitusten keräämiseen käytettävissä olevaa aikaa on ehdotettu lyhennettäväksi yhdestä vuodesta puoleen vuoteen. Mitä mieltä olette puolueen rekisteröimiseen edellytettyjen kannatusilmoitusten määrästä ottaen huomioon sen, mitä esitysluonnoksessa ehdotetaan?

Lausuntopyynnössä on pyydetty lausunnonantajia esitystä koskevan lausunnon antamisen lisäksi ottamaan kantaa puolueen rekisteröimiseen edellytettyjen kannatusilmoitusten määrään, vaikka tätä asiaa koskevaa puoluelain 2 §:n 1 momenttia ei nyt ehdoteta muutettavaksi. Lainkohdassa on säädetty vaadittujen kannatusilmoitusten määräksi 5000.

Tarkastusvirastossa ei nähdä tällä hetkellä tarvetta vaadittavien kannatusilmoitusten määrän muuttamiseen nykyisestä.

3. Jos tämän hallituksen esityksen mukainen laki hyväksytään, oikeusministeriön tarkoitus on jatkaa hanketta siten, että sen toisessa vaiheessa mahdollistettaisiin samantyyppinen sähköinen kannatustenilmaisu myös vaalien valitsijajhdistysten perustamisessa. Tarvittavat vaalilain (714/1998) muutokset tehtäisiin myöhemmin. Mitä mieltä olette tästä?

Jos kannatatte ehdotusta, voitte alustavasti arvioida myös valitsijajhdistysten kannattajamäärien soveltuvuutta sähköisen menettelyn jälkeen. Tällä hetkellä tarvitaan vaalilain mukaan eduskuntavaaleissa valitsijajhdistyksen perustamiseksi vähintään 100 vaalipiirissä äänioikeutettua kannattajaa ja kuntavaaleissa vähintään 10 kunnassa äänioikeutettua kannattajaa sekä europarlamenttivaaleissa vähintään 2000 äänioikeutettua kannattajaa. Presidentinvaalin valitsijajhdistyksen kannattajamäärävaatimus on 20 000 äänioikeutettua ja siitä säädetään perustuslain 54 §:n 3 momentissa.

Lausuntopyynnössä on vielä pyydetty lausunnonantajia ottamaan kantaa oikeusministeriön suunnitelmaan mahdollistaa jatkossa sähköinen kannatustenilmaisu myös vaalien valitsijajhdistysten perustamisessa muuttamalla vaalilakia (714/1998).

Tarkastusvirasto ei näe estettä sähköisten kannatustenilmaisuja mahdollistamiselle. Toteutuessaan suunniteltu muutos helpottaisi valitsijajhdistyksen perustamista jonkin verran ja voisi ehkä johtaa eri vaaleihin asetettävien ehdokkaiden määrän kasvuun. Tämä voisi johtaa presidentinvaaleissa ilmoitusvelvollisten määrän kasvuun sekä muissa vaaleissa ennakkoilmoituksen jättämiseen oikeutettujen määrän kasvuun, jolloin sillä olisi pieni vaalirahoitusvalvontaan liittyvää työtä lisäävä vaikutus tarkastusvirastossa.

Eskola Jaakko
Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj
Valtiontalouden tarkastusvirasto