Lauri Tarasti
15.5.2025
Lausunto puolueiden pakollisesta
jäsenäänestyksestä eduskuntavaaleissa

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta oikeudellista lausuntoa vireillä olevasta hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta (HE 190/2024) siltä osin, kuin se koskee puolueiden pakollisesta jäsenäänestyksestä luopumista eduskuntavaaleissa.

Arviotani on pyydetty kansanvaltaisuuden toteutumisesta puolueen päätöksenteossa (puoluehallituksen, hallituksen päätöksenteossa), kun jäsenäänestystä ei järjestetä. Lisäksi valiokunta on pyytänyt mahdollisuuksien mukaan tekemään selkoa niistä perusteista, joiden vuoksi jäsenäänestyksen pakollisuudesta on aikanaan säädetty.

Olen seuraavassa käsitellyt ensin pakollisesta jäsenäänestyksestä säätämistä 1960-1970 -luvuilla, koska se luo taustan kansanvallan toteutumisen tarkastelulle.

Puoluelaki
Valtioneuvosto asetti 27.10.1966 vuoden 1966 vaalilakikomitean, jonka tehtävänä oli selvittää vaalilainsäädännön uudistamista ja siihen sisältyen mahdollisuutta puolueiden rekisteröimiseen. Eduskunnan myönnettyä ensimmäisen kerran poliittisten puolueiden avustamiseen määrärahat (puoluetuen) vuoden 1967 valtion talousarviossa komitealle annettiin kiireellisenä tehtävänä valmistella ehdotukset puolueiden rekisteröimistä koskeviksi säännöksiksi, koska lain säännöksiä tarvittiin puoluetuen jakoperusteista, jakomenettelystä ja valvonnasta. Minut palkattiin tätä varten komitean toiseksi sihteeriksi.

Silloisen osastopäällikkö Kai Korteen johtamassa Vuoden 1966 vaalilakikomiteassa laadittiin tämän tehtäväksi annon nojalla ehdotus puoluelaiksi (KM 1967: B 35), joka sisälsi rekisteröidyn puolueen määritelmän käytettäväksi muissa laeissa, erityisesti vaalilainsäädännössä. Kun lakiehdotuksen tarkoituksena tuli olla turvata kansalaisten valtiollisten oikeuksien käyttöä ja edistää kansanvallan kehittämistä, puolueen rekisteröinnin yhdeksi edellytykseksi asetettiin vaatimus, että puolueen säännöt turvaavat kansanvaltaisten periaatteiden noudattamisen yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa. Tällaisena tämä säännös on edelleen puoluelain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa.

Säännöksen perusteluissa niin komiteassa kuin hallituksen esityksessä todettiin, että jokaiselle puolueen jäsenelle on turvattava yhtäläinen mahdollisuus vaikuttaa puolueen päätöksiin ja että puolueen, pyrkiessään sääntöjensä mukaan vaikuttamaan valtiollisiin asioihin, tulee noudattaa kansanvaltaisia periaatteita. Säännöksen ei arveltu aiheuttavan vaikeuksia silloisten poliittisten puolueiden rekisteröintiin. Perustuslainmukaisuutta ei erityisesti käsitelty.

Ehdokkaiden asettaminen eduskuntavaaleissa
Vuoden 1966 vaalilakikomitea jätti sitten vaalilainsäädäntöä käsitelleen mietintönsä vuonna 1968 (KM 1968: A 2). Se sisälsi ehdotuksen, että vain rekisteröidyillä puolueilla oli oikeus asettaa

eduskuntavaaleissa ehdokkaita, mistä oli jo ollut maininta komitean puoluelakia koskeneessa mietinnössä. Ehdotus hyväksyttiin seuraavana vuonna kansanedustajain vaaleista annetun lain 26 §:ssä. Paitsi puolueiden ehdokasasettelumonopolia 26 §:n 2 momentissa säädettiin: ”Päätös ehdokkaiden asettamisesta kussakin vaalipiirissä on siinä vaalipiirissä asuvien puolueen jäsenten tehtävä siinä järjestyksessä kuin puolueen säännöt edellyttävät.”

Vuoden 1970 eduskuntavaalit toimitettiin vielä valitsijamiesjärjestelmää noudattaen, mutta vuoden 1972 hajotusvaaleissa ns. tammivaaleissa puolueiden yksinoikeus ehdokkaiden asettamiseen oli jo voimassa. Siitä syntyi kuitenkin kova poliittinen ja oikeudellinen riita. Erityisesti professori Veli Merikoski katsoi nämä vaalit toimitetuiksi laittomasti, koska useissa puolueissa ei säännöissä ollut mitään määräyksiä ehdokkaiden asettamisesta eduskuntavaaleissa. Merikoski piti myös puolueiden ehdokasasettelumonopolia kansanvallan vastaisena (kirja Ääni äänioikeuden puolesta 1972).
-
Vuoden 1972 vaaleista tehtiin Merikosken esittämin perustein vaalivalitus, jonka korkein hallinto-oikeus kuitenkin hylkäsi 16.4.1973 (taltiot 1580 ja 1581), mutta totesi lainsäädännön tältä osin aukolliseksi. Perustuslakivaliokunta oli jo aiemmin (PeV 9/1969 vp.) pitänyt tällä kohdin tarpeellisena kansanvaltaisten periaatteiden noudattamisen varmistamista.

Sekavahkon valmistelun jälkeen hallitus antoi lakiesityksen, joka sisälsi pääasiassa vaali- ja puoluelainsäädännön tarkistamiskomitean ehdottamat muutokset (KM 1971: B 96). Niihin sisältyi pakollinen jäsenäänestys ehdokkaiden asettamisesta eduskuntavaaleissa paitsi, jos ehdokkaita ei ole esitetty enempää kuin puolueella on oikeus niitä asettaa. Tämä sääntely tapahtui vuoden 1975 laissa kansanedustajain vaaleista (316/1975). Paitsi jäsenäänestystä siinä palautettiin valitsijayhdistykset edustajainvaaleihin. Tämä järjestely on nyt ollut voimassa 50 vuotta.

Ehdokkaiden asettamisesta sanottiin lakiesityksen perusteluissa pyrkimyksenä olleen välttää tarpeetonta puuttumista puolueen sisäisiin asioihin ja antaa vain ne menettelyä koskevat säännökset (myös pakollisesta jäsenäänestyksestä), jotka oli havaittu välttämättömiksi puolueiden saatua yksinoikeuden ehdokkaiden asettamisessa. Tällä kohdin tilanne on siten nyt toinen.

Kansanvaltaisuus

Jäsenäänestys on epäilemättä kansanvaltainen päätöksentekomuoto. Vuoden 1975 lainuudistuksessa siitä säädettiin nimenomaan sen vuoksi, että puolueen keskusjohdon sijasta puolueen jäsenet vaalipiirissä saisivat päättää eduskuntavaalien ehdokasasettelusta.

Edustuksellinen demokratia on - kuten yleisissä vaaleissamme – tietenkin sinänsä kansanvaltaista, mutta jäsenten päätösvallan yläpuolelle ei tulisi asettaa sitä muuttavia järjestelyjä. Jäsenäänestyksen tuloksesta poikkeaminen vaalilain nykyisen 117 §:n mukaisesti, silloin kun sitä sovelletaan, edellyttää kuitenkin puolueen hallituksen suostumusta, ja 118 §:n mukaisesti puolueen hallituksen ratkaisua, jos samassa vaalipiirissä toimisi kaksi puolueen piirijärjestöä. Lisäksi puolueen keskusjohto asettaa kuhunkin eduskuntavaalien vaalipiiriin puolueen vaaliasiamiehen ja hänen varamiehensä.

Pakollisen jäsenäänestyksen toimittamista koskevat säännökset ovat vaalilain 112-118 §:ssä. Ne ovat kuitenkin toissijaiset puolueen sääntöihin nähden jäsenäänestyksen pakollisuutta lukuun

ottamatta. Muutoin puolue voi siis järjestää eduskuntavaaleissa ehdokkaiden asettamisen itse haluamallaan tavalla myös puolueen keskusjohdon osalta. Mutta jos säännöissä ei ole määräyksiä ehdokkaiden asettamisesta eduskuntavaaleissa, on vaalilain 112-118 §:ää sovellettava.

Kun jäsenäänestyksen pakollisuus ei ole voimassa silloin, kun ehdokkaita ei ole asetettu enempää kuin puolueella on paikkoja, puolueissa on monesti pyritty sopimaan ehdokkaiden oikeasta määrästä jäsenäänestyksen välttämiseksi.

Jäsenäänestyksen pakollisuuden poistaminen vaalilaista koskisi vain eduskuntavaaleja, sillä muissa vaaleissa ei ole vastaavaa sääntelyä. Muutos olisi siten rajoitettu. Vielä rajoitetumpi se olisi hallituksen lakiesityksen 112 §:ään sisältyvän säännöksen mukaan, kun puolueen olisi ”muulla tavoin huolehdittava puolueen säännöillä siitä, että vaalipiirissä asuvan jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet ehdokkaiden asettamisessa toteutuvat.” Säännöksen noudattaminen olisi myös puolueen edun mukaista tukiessaan puolueen vaalipiirissä asuvaa jäsenistöä.

Hallituksen nyt esillä olevan esityksen mukaan jäsenäänestyksen menettelyä koskevat säännökset 112-118 §:ssä jäisivät edelleen voimaan ja niitä voitaisiin noudattaa, ellei puolueen säännöissä muuta määrätä. Jos niitä on siirretty puolueen sääntöihin, niiden muuttaminen edellyttäisi puolueen sääntöjen muuttamista.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, että puoluelain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan puolueen sääntöjen tulee turvata kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa. Tässä lienee ainoita kertoja vaalilakiin nyt ehdotetun 112 §:n ohella, kun laissa on nimenomaisesti mainittu kansanvaltaiset periaatteet, vaikka lainsäädäntö monin osin edellyttää kansanvaltaisuutta. Säännös tulee sovellettavaksi vain puolueen sääntöjä rekisteröitäessä.

Oikeusministeriö tarkastaa puolueen sääntöjen lainmukaisuuden niitä rekisteröitäessä ja puoluelain 5 §:n mukaan myös niitä muutettaessa. Säännöt ja niiden muutokset ovat voimassa vasta, kun ne on merkitty puoluerekisteriin. Aiemmin on katsottu, että säännös kansanvaltaisuudesta on lähinnä ohjelmallinen, mutta viime aikoina siihen on oikeusministeriössä kiinnitetty lisääntyvää huomiota. Tämä kävi ilmi muun muassa Sinimusta Liike ry:n rekisteröintipäätöksen purkuhakemuksesta, jonka korkein hallinto-oikeus hyväksyi vuonna 2024 (KHO: 2024:63). Siinä KHO lausui, että yhdistyksen sääntöjen ei voitu katsoa turvaavan kansanvaltaisten periaatteiden noudattamista yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa ja että yleisen edun oli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännönkin huomioiden katsottava vaativan päätöksen purkamista.

Paitsi kansanvaltaisuutta itse päätöksenteossa voidaan huomiota kiinnittää myös sen edellytyksiin kuten jäsenten oikeuteen tehdä esityksiä ja aloitteita ja käyttää puheenvuoroja sekä oikeuteen olla eri mieltä kuin myös siihen, että vallassa olevilla puolueen jäsenillä ei ole erioikeuksia ja että puolueen ratkaisut voidaan saattaa jäsenistön arvioitaviksi esimerkiksi vuosikertomuksien, tilinpäätösten ja myös vaalien yhteydessä.

Itse asiassa jo yhdistyslaki vaatii rekisteröidyltä yhdistykseltä ja siis myös puolueelta tiettyä kansanvaltaisuutta, mikä käy ilmi siitäkin, että kaikilla jäsenillä tulee yleensä olla yhdistyksessä äänioikeus.[1] [2] Tästä on olemassa eräitä oikeustapauksia.

Johtopäätös

Edellä olevaan viitaten voidaan havaita, että päätöksenteon tekemisen kansanvaltaisuus puolueen ehdokkaita eduskuntavaaleissa asetettaessa ei olennaisesti riipu jäsenäänestyksen pakollisuudesta, vaan se voidaan toteuttaa muiden säännösten ja käytäntöjen perusteella. Vaikka jäsenäänestyksen pakollisuus kumottaisiin, puolueen toiminnan kansanvaltaisuuden vaatimukset jäävät olemaan vaalilain 112 §:ssä. Jäsenistön vaikutuksen syrjäyttäminen esimerkiksi jättämällä eduskuntavaaleissa ehdokkaitten asettaminen yksinomaan puolueen johdon päätettäväksi tuskin täyttäisi puolueen säännöiltä kokonaisuutena vaadittavaa kansanvaltaisuutta.

Suorittamani kokonaisarvion perusteella en näe ongelmallisena hyväksyä nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä luopumista eduskuntavaaleissa tapahtuvan puolueiden jäsenäänestyksen pakollisuudesta, kun suunnitellun vaalilain 112 §:n mukaan puolueen kuitenkin tulisi huolehtia muulla tavoin säännöillään siitä, että vaalipiirissä asuvan jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet ehdokkaiden asettamisessa toteutuvat.

[1] Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 2020:68, että yhdistys, jonka tavoitteena on luoda yhteiskunta, jossa tietty kansanryhmä on nostettu muiden yläpuolelle ja jossa rajoitetaan voimakkaasti usein muiden tahojen perus- ja ihmisoikeuksia, on perustuslaissa ja rikoslaissa säädettyjen kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteiden ja mainittujen säännösten ilmentämien tausta-arvojen vastaisia.

[22] Oikeusministeriö esitti Patentti- ja rekisterihallitukselle 3.3.2021 antamassaan lausunnossa, että erään yhdistyksen säännöt, joiden mukaan ns. erityisjäsenillä, joihin katsottiin kuuluviksi perustajajäsenet ja puoluehallituksen nimeämät jäsenet ja joita voi olla enintään 20, tuli olla kullakin viisi ääntä, kun muilla henkilöjäsenillä oli yksi, olivat vaalilain vastaisia.