

## PUOLUE- JA VAALIRAOHOITUS

Kaarlo af Heurlin

Puolue- ja vaalirahoitus on meillä Suomessa ollut toisin kuin muualla vain vähäisessä määrin valtiotieteellisen tutkimuksen kohteena. Myöskään aikakausi- ja sanomalehdistömme ei ole kiinnittänyt siihen sellaista yksityiskohtaista objektiivista huomiota kuin julkinen sana useissa muissa maissa. Merkityksellisin alaa koskeva suomalainen tutkimus on professori Pertti Pesosen esitelmä IPSA:n (International Political Science Associationin) IX kongressissa Kanadassa 1973 puolueiden julkisen rahoituksen vaikutuksista Suomessa<sup>1</sup>. Olisi erittäin suotavaa, että prof. Pesosen em. esitelmä saataisiin painetuksi myös suomen kielellä.

Aikaisemmin tätä ongelmaa on läheisesti sivunnut professori Olavi Borg, joka antaa tieteellisin menetelmin huolellisesti kerätyn ja käsitellyn aineiston perusteella selkeän kuvan vaali-ilmoittelun laajuudesta, kustannuksista ja vaikutuksesta.<sup>2</sup> Aiheellisesti prof. Borg korostaa tarvetta saada aikaan keskustelua vaalitoiminnan järjeistämistä ja sen perusteella toimenpiteitä kansanvallan hyväksi. Yhtyen molempien tutkijoiden kantaan voidaan todella toivoa, että alan tutkimustoiminta laajenee ja tehostuu meillä. Tosin tarpeellisen lähdeaineiston saanti on vielä rajoitettua. Puolue- ja vaalirahoitus on, kuten prof. V. Merikoski kirjassaan »Kansa ja kansanvalta» toteaa, meillä tabu.<sup>3</sup> Ammoin käytettiin latinankielistä sanaa »arcana imperii» — valtakunnan salaisuudet — asioista, joista ei sovi kirjoitella eikä puhua. Meidän pienessä valtakunnassamme tulisi kuitenkin olla »siviilirohkeutta», mitä rohkeutta Otto von Bismarck piti parhaana rohkeutena, käsitellä hankaliakin kysymyksiä kiihkottomasti ja tasapuolisesti pyrkimättä loukkaamaan ketään, mutta antamatta ujouden tai hienotunteisuuden estää itse asian käsittelyä. Viime vuosikymmenellä tiettävästi ryhmä nuoria politologeja, jotka edustivat poliittisen kentän eri lohkoja, olivat kiinnostuneita aloittamaan ryhmätutkimuksen. Sen sijaan puoluetuimistot eivät silloinkaan olleet kiinnostuneita tilasto- ym. materiaalin luovuttamisesta, eikä myöskään sangen laajaa työtä varten ollut saatavissa tutkimusmäärärahaa, joten hanke raukesi. Nykyisin on käytettävissä monelta vuodelta oikeusministeriölle vuosittain jätetyt puolueiden omaisuus- ja tulostaseet, mitkä ovat julkisia asiakirjoja. Ne antaisivat mahdollisuuksia lisätutkimuksiin sen lisäksi, mitä prof. Pesosen kahden vuoden tilastoihin perustunut esitelmä edustaa. On olemassa muitakin mahdollisuuksia kohdistaa järjestelmällinen tutkimustoiminta puolue- ja vaalirahoitukseen sekä näiden varojen käyttöön vaalitoiminnassa. Ulkomailla on puolue- ja vaalirahoituksesta olemassa tarkkoja tilasto- ja muita perustietoja sekä lukuisia monografioita.

Monissa maissa on lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti puututtu poliittiseen

rahoitukseen tekemällä se julkiseksi, ei vain siinä mielessä, että julkisista varoista on myönnetty varoja puolue- ja vaalikustannuksiin ja annettu valtion toimesta ilmaisipalveluja, vaan myöskin puolueiden ja ehdokkaiden varojen saanti ja käyttö näihin tarkoituksiin on saatettu julkiseksi. Samassa yhteydessä on usein myöskin asetettu määrällisiä tai laadullisia rajoituksia varojen käyttöön nähden vaalitoiminnassa puolueille ja erittäinkin yksityisille ehdokkaille.

Vanhin ja vakain perinne on tässä suhteessa Englannissa. Vaalit siellä ratkaistiin vielä viime vuosisadan »lahonneissa kauppaloissa» ja monissa muissakin vaalipiireissä rahalla, oluella tai muilla keinoilla siten kuin paikkakunnan suurin maanomistaja tai varakkain tehtailija katsoi hyväksi. Vaalien tultua 100 vuotta sitten avoimista salaisiksi, on Englannissa otettu asteittain käytäntöön erittäin täsmällinen ja yksityiskohtainen lainsäädäntö, millä mahdollisuudet rahalla vaikuttaa vaalien tuloksiin on saatu tehokkaasti rajoitetuksi. Nämä viime vuosisadalla laaditut vaalisäännökset tiukennettiin 1918 samalla lailla kuin säädettiin yleinen äänioikeus (Representation of the People Act).<sup>4</sup> Vaalikustannukset kullakin ehdokkaalla ovat näistä rajoituksista lähtien vaihdelleet keskimäärin 707 punnasta v. 1922 666 puntaan v. 1966.<sup>5</sup> Käsitäkseni mukaan, minkä toin vuonna 1965 kirjoittamassani artikkelissa »Raha ja politiikka» esille, Englannin esimerkki kelpaisi muuallakin. Vaalikäyttäytymisen tutkimisesta kiinnostuneille on hämmästyttävää olla Englannissa vaaliaikana, mikäli on joutunut myöskin seuraamaan vaalitaisteluita esimerkiksi Italiassa tai Yhdysvalloissa. Paitsi em. vaalitaistelua maaliskuussa 1966 olin Englannissa myös vuoden 1975 helmikuussa seuraamassa käytyä vaalitaistelua. Englannissa vaalimenot — esimerkiksi vuonna 1966 ehdokasta kohden alle 6000 markkaa — jakautuvat tarkan tilaston mukaan siten, että noin 3/4 ehdokkaat käyttävät vaalilentolehtisten painatukseen ja levitykseen. Vaaliasiamiehen palkkaus kohoaa keskimäärin noin 1/6:aan eli noin 1000 markkaan. Vaaliasiamiehen velvollisuutena on tarkistaa ennen maksamista kaikki vaalimenot ja vastata siitä, ettei lakimääräistä rajaa ylitetä. Mitään vaalilentolehtiä tai ilmoituksia ei saa julkaista, ellei niissä ole sekä julkaisijan että kirjapainon nimeä. Nämä eivät saa ottaa vaalitoimeksiantoja vastaan ilman vaaliasiamiehen kirjallista tilausta. Koulut ym. julkiset tilat ovat ehdokkaiden käytettävissä ilman sanottavia menoja. Sen sijaan olut- ym. juomat eivät aiheuta ehdokkaille mitään menoja, kuten vielä 100 vuotta sitten niistä aiheutui suurimmat vaalikulut. Mitään poliittisia tai vaalivilaisuuksia ei saa pitää anniskeluravintoloissa tai muissa julkisissa tiloissa, joissa alkoholijuomia on tarjolla.

Englannin vaaleissa puuttuvat mainosjulisteet katujen ja teitten varsilta. Sanomalehdissä ei ole ehdokkaiden ilmoituksia. Vaaliaikana poliittinen keskustelu lehdistössä ei huku siten ilmoituksiin. TV ja radio antavat aikaa eri

puolueille ottaen huomioon suuruuden, mutta taaten pienemmille mielipidesuunnille suhteellisuutta suuremman osuuden.

Kuten prof. Pesosen tutkimus Tampereelta osoitti, ei mainosjulisteilla ole meillä ollut merkitystä vaaleissa.<sup>6</sup> Niiden puuttumisesta Englannissa ei ole mitään haittaa. Englannissa on osallistuminen vaaleihin ollut korkea, vuosina 1945—66 keskimäärin 78,3 %.<sup>7</sup> Sen sijaan esim. Yhdysvalloissa, joissa vaalimainontaan käytetään valtavia summia, oli osallistumisprosentti presidentinvaaleissa vuonna 1972 55,7 % ja kongressivaaleissa vuonna 1974 51 %. Eräissä maissa puolueiden ja ehdokkaiden saamat jättiläismäiset salaiset vaalilahjoitukset ovat myötävaikuttaneet siihen, että valitsijat turhautuneina katsovat mahdollisuutensa äänellään vaikuttaa poliittisiin ratkaisuihin olemattomiksi, koska heidän mielestään raha ne kuitenkin ratkaisee. Tuskin mitään lakia lainkuuliaisuudestaan tunnetussa Englannissakaan on noudatettu niin tarkkaan kuin ehdokkaan vaalimenojen suuruutta ja julkisuutta koskevaa lakia. Tämä saattaa tuntua hämmästyttävältä, kun vertaa sitä niihin vaaliväärinkäytöksiin lahjuksineen, mitkä vielä kukoistivat viime vuosisadan puoliväliin saakka Englannissa ja Skotlannissa. Firenzalainen valtiosihteeri totesi kirjoittamissaan mietelmissä 450 vuotta sitten, ettei lakeja tarvittaisi, jos kaikki ihmiset olisivat hyviä. Englannissa puututtiin lailla rahan valtaan vaaleissa ennen kuin se oli saanut samanlaisen yliotteen kuin mitä rahalla meidän aikanamme on eräissä suurissa maissa. Joissakin niistä on raha sellainen voimatekijä, ettei näkyvissä ole kansanvaltaisia keinoja asioiden korjaamiseksi. Prof. V. Merikoski kirjassaan »Kansa ja kansanvalta» toteaa eräästä suuresta kehityksistä korruption saavuttaneen niin suuren laajuuden ja nousseen niin korkeisiin portaisiin maan ylimmän syyttäjän lausunnon mukaan, ettei vastatoimenpiteistä saada päätöksiä syntymään.<sup>8</sup> Eräissä suuressa teollisuusmaassa noin vuosi sitten jotkut valppaat lehdet julkistivat tutkimus- ja syytetoimenpiteet, mitkä kaksi taitavaa ja tehokasta syyttäjäviranomaista oli pannut vireille neljän hallituspuolueen avainasemissa olevia ministereitä, sekä samalla suuria öljy-, voimalaitos- ja kemiallisen teollisuuden yhtiöitä vastaan valtavista vaali- ym. lahjoista. Osallistuessani tässä maassa pidettyyn YK:n ja FAO:n konferenssiin marraskuussa 1974 kuulin, että tutkimukset ja syytteet oli ylhäältä keskeytetty ja em. kaksi syyttäjää erotettu toimistaan.

Jossain maassa on vastustettu englantilaismallista tiukkaa lainsäädäntöä sillä perusteella, että kieltolakeja on helppo kiertää. Rikkojia ei saada kiinni ja todisteita on vaikea saada. Silti on maita, joissa rattijuoppous rangaistaan vankeudella, vaikka valtaosa tapauksista jää tietoon tulematta. Vaalimenojen julkisuutta ja rajoittamista koskevien määräysten valvonta on helppoa. On mahdoton kuvitella tehokasta vaalimainontaa sanomalehti-ilmoituksin ja painetuin lentolehtisin, joka tavoittaisi valitsijat, mutta jäisi valvoville vaaliviranomaisille salaisuudeksi. Professori Inkeri Anttilan ja Risto Jaakkolan tutkimukseen piilorikollisuudesta, mikä osoitti rikollisuuden paljon luultua

yleisemmäksi ja suhteellisesti yhtä yleiseksi eri sosiaaliryhmissä kiinnijoutumisen käydessä vain ylöspäin mentäessä harvinaisemmaksi, ei voida vedota vaalirahoituksen julkisuuslainsäädäntöä vastaan.<sup>9</sup> Mainonnalla vaalitaistelua ei voida käydä piilossa. Meidänkin oloissamme, missä lähdetietoja paljon puuttuu, prof. Borgin tutkimus pystyi kartoittamaan hyvin pienellä virhemarginaalilla puolueiden ja ehdokkaiden mainoskulut 1958—70. Englannissa vaaliamiehen tai ehdokkaan vaalilainsäädännön vastainen mainonta tai muu toiminta aiheuttaa parlamenttiin valitulle vaalin mitätöinnin ja jokaiselle rikkojalle rangaistuksen. Lain sanktio koskee myös jokaista yksityistä, yhteisöä kuten kirjapainoa tms., joka ilman asiamiehen tilausta suorittaa painatus- ym. vaalityötä. Vuosikymmeniin ei ole tiedossa yhtään mainitsemisen ansaitsevaa tapausta ko. rikoksista. Lakia Englannissa ei pidetä mitenkään ankarana eikä ahtaana. Kukaan ei kuvittelekaan kannattavan yrittää sen rikkomista vaalivoiton saamiseksi.

Kanadan liittovaltio tammikuussa 1974 hyväksyi erittäin laajan lainsäädännön vaali- ja puoluerahoituksesta.<sup>10</sup> Siellä kuten meilläkin säädettiin julkisista varoista avustukset puolueille ja ehdokkaille heidän vaalimenoihinsa. Samanaikaisesti tehtiin puolueiden ja ehdokkaiden vaalirahoitus julkisen tilityksen alaiseksi. Myös rajoitettiin vaalikuluja, kuten Englannissa, joskin rajat ovat huomattavasti korkeammalla. Quebecin osavaltiossa oli osaksi samanlaisia toimenpiteitä suoritettu jo v. 1963. Paitsi Englannin positiivinen esikuva, kiirehti Kanadassa lainsäädäntöä vuonna 1974 sen eteläisessä naapurimaassa esiintyneet, valtaviin summiin nousevat, laittomasti hankitut vaalirahat, joihin liittyivät mm. oikeus- ja kauppaministerien vankilatuomiot sekä presidentin ja varapresidentin erot. Tähän viitattiin Kanadan parlamenttikeskustelussa. Aloitteen oli tehnyt pienempi hallituspuolue, New Democratic Party, joka saikin uudistuksen hallitusohjelmaan. Laki hyväksyttiin miltei yksimielisesti myös päähallituspuolueen liberaalien ja konservatiivisen opposition kannattaessa. Konservatiivinen johtomies O'Connor sanoi kannattaessaan esitystä parlamenttikeskustelussa sen merkitsevän suurta askelta valitsijoiden luottamuksen palauttamiseen kansanvaltaiseen vaalijärjestelmään. Samalla hän totesi, että kun kaikki 100 \$:n ylittävät lahjoitukset puolueille tai ehdokkaille tulevat lain mukaan julkisiksi, on helppo todeta keneltä tulevat suuret lahjoitukset, ja kenelle urakka- ja hankintasopimukset. Kanadassa ei ole vielä niin laajaa sekä valtakunnalliset että kunnalliset vaalit käsittävää kokemusta lainsäädännöllisestä vaalirahoituksen julkistamisesta ja rajoituksesta kuin Englannissa. Kuten olen aikaisemmin selostanut Quebecin osavaltiossa oli tuolloin jo voimassa vaalirahoitusta koskeva lainsäädäntö, minkä tulokset arvioitiin positiivisiksi.<sup>11</sup> Sen sijaan edellä mainittu laaja lainsäädäntö liittovaltion varoista maksettavista vaaliavustuksista ja kaiken puolue- ja vaalirahoituksen julkisesta valvonnasta ei ollut astunut voimaan ennen



vuonna 1974 pidettyjä ennenaikaisia liittovaltion parlamenttivaaleja, joten lopullista arviointia laajan uudistuksen vaikutuksesta ei vielä voida tehdä.

Yhdysvalloissa puututtiin lainsäädännöllä vaalirahoitukseen ensimmäisen kerran Theodor Rooseveltin aloitteesta vuonna 1907. Silloin kiellettiin yhtiöiltä kokonaan osallistuminen vaalirahoitukseen. Sen sijaan Rooseveltin ehdotus siitä, että julkisista varoista ryhdyttäisiin maksamaan avustuksia ehdokkaiden vaalikuluihin ei toteutunut. Lainsäädäntöä ei kuitenkaan ole pystytty saamaan Yhdysvalloissa läheskään yhtä tehokkaaksi kuin Englannissa eikä sen kiertämistä estämään. Yhtiöt ovat sopineet toimitusjohtajiansa ja hallituksen jäsentensä kanssa siitä, että nämä saavat ylimääräisiä osake-merkintäetuja tai muita lahjapalkkioita edelleen toimitettaviksi yksityishenkilölahjoituksina sopiville ehdokkaille. Ennen viimeisiä presidentinvaaleja säädettiin sangen tarkka tilitysvalvonta vaalilahjakeräyksille, mikä kuitenkin astui voimaan vasta huhtikuun 7 päivänä 1972. Ennen määräaikaa keräsi presidentin uudelleenvalitsemiskomitea jättiläismäiset vaalilahjoitukset tuntemattomilta lahjoittajilta. Marraskuussa 1972 pidettyjen vaalien jälkeen »Newsweek» totesi, että käyty vaalitaistelu oli Yhdysvaltain ylivoimaisesti kallein, likaisin ja epäkansanvaltaisin. Myöhemmin pystyttiin selvittämään, että lukuisat suurlahjoitukset oli lakia rikkoen saatu suuryhtiöiltä.<sup>12</sup> Monikansalliset yhtiöt pystyivät tämän tekemään mm. käyttämällä sellaisissa maissa olevia sisar- ja tytäryhtiöitään, joissa kirjanpito- ja vaalirahoitusvalvonta puuttuu. Yhdysvaltain valppaan lehdistön ja tarkkojen tutkijoiden ansiosta laittomat lahjoitukset ja niiden laitton laajamittainen käyttö paljastui. Seurauksena oli lukuisia vankilatuomioita ja suuria sakkoja. Erään suuren öljy-yhtiön presidentti oikeudessa syytettynä ilmoitti, että liittovaltion hallituksen alaisena on 23 eri viranomasta, joiden päätäntävallassa on monet toimenpiteet, mitkä voivat eri tavoin vaikuttaa öljy-yhtiön asemaan ja voittoihin. Suuri vaalilahjoitus oli tarkoitettu »vakuutusmaksuksi». Yhdysvaltain kongressissa tehtiin tämän jälkeen useita yksityiskohtaisia ehdotuksia vaalirahoituslain-säädännön uudistamiseksi, mutta ne juutuivat presidentti Nixoniin, jonka kielteistä kantaa myöskin nykyinen presidentti on jatkanut.

Saksan liittotasavallassa säädettäessä uutta perustuslakia vuonna 1949 siihen sisällytettiin puolueille velvoite (§ 21) julkisesti tehdä tiliä tulolähteistään. Perustuslakipykälä juontaa alkunsa vuodesta 1932, jolloin marraskuun 6 päivänä Hitler kärsi vaaleissa suur tappion. Hänen puolueensa oli samalla hajoumassa ja vararikon uhkaama vailla rahoja suorittaa SA- ja SS-joukkojen sekä muun puoluekoneistonsa kulut. Pankkiiri K. Schröder — myöhemmin SS-kenraali — kutsui Kölniin Saksan raskaan teollisuuden ja suurpankkien mahtavimmat johtomiehet. Nämä ottivat huolekseen runsaan rahoituksen NSDAP:lle ehdolla, että Hitler heille palkkioksi murskaa Saksan ay-liikkeen ja koko työväenliikkeen, ryhtyy suurimittaiseen sotavarusteluun ja täten takaa suuryhtiöiden aseman ja voitot. Niin tapahtuikin vuonna 1933. Pysyvää iloa eivät

Krupp, Thyssen ja muut suurteollisuusmiehet Saksan kansasta puhumattakaan, tuosta Schröder—Hitler sopimuksesta ja Hitlerin valtaannoususta saaneet.<sup>13</sup>

Saksan liittotasavallassa säädettiin 24. 7. 1967 puoluelaki, missä annettiin yksityiskohtaiset määräykset em. perustuslakipykälän toteuttamiseksi. Puolueet veloitettiin antamaan yksityiskohtaiset julkiset selvitykset varojen käytöstään ja rahalähteistään. Kaikki määräsumman ylittävät lahjoitukset puoluejärjestöille määrättiin lahjoittajan nimenkin osalta julkisiksi. Myös toteutettiin puolueille verovaroista maksettava vaalirahoitus. Itse lainsäädännöstä oltiin muuten liittovaltiopäivillä yhtä mieltä, mutta sosialidemokraattinen puolue, jolla perinteellisesti on laaja ja säännöllisesti jäsenmaksunsa suorittava jäsenistö, katsoi alkuaikana tuen tarpeettoman korkeaksi käyttäen noin puolet saamastaan tuesta avustuksiin mm. sotainvalideille. Vuonna 1969 tiukennettiin lakia määräämällä yhteisöjen lahjoituksia koskemaan sama raja kuin yksityisten lahjoja. Puoluelakiin sisältyivät yleisten oikeusperiaatteiden mukaiset määräykset jäsenten yhdenvertaisuudesta ja muista jäsenoikeuksista. Näiden takeeksi säädettiin sovintolautakunnat, joiden jäseninä eivät saaneet olla puolueen virkailijat eivätkä puolueen luottamustehtävissä olevat. Käytännössä näyttää lähinnä Berliinissä esiintyneen jokunen tapaus, joissa vaalirahoituksen julkisuuslainsäädäntöä ei ole noudatettu, mihin liittokansleri H. Schmidt ankaresti arvostellen puuttui marraskuussa 1974 SPD:n puolueuuvoston kokouksessa Berliinissä kohdistettuna ensisijaisesti eräisiin tapauksiin omassa puolueessaan.

Muiden Pohjoismaiden vakiintuneista parlamentaarisisista perinteistä ja tehokkaammasta julkisuuden valokeilasta johtuen puolue- ja vaalirahoituksessa ei ole esiintynyt yhtä suuria ongelmia. Norjassa elinkeinoelämän yhteinen »Libertas»-säätiö aikaisemmin rahoitti melko laajasti porvarillisia puolueita. Tulokset teollisuudelle eivät olleet erikoisen myönteisiä. Myöhemmin elinkeinoelämä katsoi tarkoituksenmukaisemmaksi avoimesti lehti-ilmoituksilla ja muulla tiedotustoiminnalla vedota yleiseen mielipiteeseen ja valtiovaltaan. Ruotsissa suurteollisuus ja muut yhtiöt varsinkin aikaisemmin hyvin laajalti rahoittivat porvarillisia puolueita. Sosialidemokraattinen puolue ei tällaisia lahjoja, mm. Ivar Kreugerin aikoinaan tarjoamia, ottanut vastaan. Ennen vaalitaistelua 1932 Kreuger antoi sekä oikeistolle että liberaaliselle puolueelle, silloiselle pääministerille ja puolueen johtajalle C-G. Ekmanille suuret lahjoitukset. Oikeiston johtaja Arvid Lindman kertoi vastauksena tiedusteluun avoimesti saadusta lahjoituksesta. C-G. Ekman kielsi lahjan saannin, mistä seurauksena hän joutui eroamaan puolueen puheenjohtajan ja pääministerin paikalta sekä politiikasta. Arvostelua ei kohdistettu lahjasta ilmoittaneeseen oikeistoon.

Nykyisin ovat pörssissä noteerattujen yhtiöiden vaalilahjoitukset julkisia Ruotsissa osakeyhtiölain tulkinnan perusteella. Yhdenkin osakkeen omistajalla on oikeus yhtiökokouksessa saada tietää, onko yhtiö käyttänyt varojaan

lahjoituksiin ja miten. Ruotsin sos.dem. nuorisoliitto osti osakkeen pörssissä noteeratuista Ruotsin suuryhtiöistä niiden lahjoitusten lailliseksi julkistamiseksi.<sup>14</sup> Vuonna 1924 perustettu Volvo noudattaa A. Gabrielssonin, pääjohtajansa vuosina 1926—56, tunnuslausetta: »Volvo gör bilar, men icke politik».<sup>15</sup> Tätä noudattaa Volvo edelleenkin. Pääjohtajan lisäperusteluna oli, että Volvolla on ostajia ja osakkaita kaikista puolueista, siksi se on puolueeton eikä anna vaalilahjoja. Puolueettomuus ei ole estänyt sitä lyhyessä ajassa nousemasta pohjoismaiden ylivoimaisesti suurimmaksi teollisuusyritykseksi. Viime vuosina myös Ruotsin keskustapuolue sosialidemokraattien periaatteen omaksuen ei ole kerännyt lahjoja yhtiöiltä. Lahjojen poisjääminen ei sitäkään ole heikentänyt, vaan keskusta on kohonnut johtavaksi porvarilliseksi puolueeksi. Sen sijaan kansanpuolue on kokenut suuryhtiöiden vaalilahjoituksista riippuvuuden niin vahingollisena, että se alkuaan vastustettuaan valtion varoista maksettavaa puoluetukea, mitä johtava suurlehti Dagens Nyheter alusta lähtien kannatti, kokemusten jälkeen ja vaalitappion seurauksena ryhtyi vaatimaan valtion maksaman puoluetuen korottamista kaksinkertaiseksi.

Meillä Suomessa ensimmäinen eduskunta-aloite puoluerahoituksen julkistamisen selvittämisestä samoin kuin ehdokkaiden vaalikulujen julkisuudesta viittasi perusteluissaan Englantiin. Ensi sijalla esitettiin selvitystä vaalikustannusten rajoittamisesta, kuten aloitteen tekijä aikaisemmin sanomalehtikirjoituksessaan »Raha ja politiikka» oli jo esittänyt. Aloitteen tekemiseen meillä täysin uudessa ja tuntemattomassa asiassa, mihin 1966 kokoontuvassa eduskunnassa vain harva katsoi olevan mitään aihetta tai reaalista pohjaa, oli erityisenä kannustimena Englannin edellisessä kuussa olleen vaalitaistelun seuraaminen ja yksityiskohtaiset keskustelut eri puolueita edustavien Englannin parlamentin jäsenten ja vapaaehtoisten vaalityöntekijöiden kanssa. Mainitun toivomusaloitteen n:o 9/66 jälkeen on tehty useita samaan ogenmaryhmään liittyviä aloitteita eri eduskuntaryhmistä. Vuoden 1974 helmikuussa tehtyyn toivomusaloitteeseen n:o 1/74, minkä perusteluissa selostettiin mm. edellisessä kuussa Kanadassa hyväksytyn lain sisältöä, olivat yhtyneet 18 kansanedustajaa eri puolueista. Vuoden 1975 lokakuussa jätettyyn ed. S. Knuutilan aikaisempia yksityiskohtaisempaan aloitteeseen on kaikkiaan yhtynyt 30 kansanedustajaa miltei kaikista puolueista. Prof. Pesonen on tutkimuksessaan aliviitassa maininnut muut aloitteet paitsi ensimmäistä ja kahta viimeistä. Perustuslakivaliokunnassa 1960-luvun lopulla totesin, että tällä tärkeällä valiokunnalla, toisin kuin Ruotsissa, muiden kiireellisten töiden takia oli silloin vähän aikaa valtiosääntö- ja vaaliuudistuksiin. Puoluelain käsittelyn yhteydessä 16. 12. 1968 tehtiin täysistunnossa kolme ponsiesitystä, joista yksi jokseenkin samanlainen kuin toivomusaloite n:o 9/66 ja muut vielä lievempiä ja yleisempiä. Mikään näistä, vaikka antoivat aiheen poliittisen rahoituksen epäkohtia koskevaan keskusteluun, ei tullut hyväksytyksi. Uudistuksille kielteistä kantaa esiintyi kaikissa puolueissa.

Nykyisen puolue- ja vaalirahoituksen tutkiminen myöskin ottaen lukuun ehdokkaat edellyttää enemmän perustietoja. Oikeusministeriössä julkisina asiakirjoina käytettävissä olevat puolueiden tulos- ja omaisuustaseet riittäisivät jo melko laajan tutkimuksen pohjaksi, jossa voidaan verrata eri vuosia ja puolueita. Valitettavasti vertailua vaikeuttaa se, ettei ole mitään ohjeita yhtenäisestä puoluekirjanpidosta ja tilastosta olemassa eikä säädetty uusi kirjanpitolakikaan ole vaikuttanut ainakaan vielä yhtenäistävasti puoluekirjanpitoon. Tulostaseista voidaan todeta, että puoluetuki on valtakunnallisella tasolla ylivoimainen osa puolueiden tuloista. Sen sijaan esimerkiksi oikeusministeriössä saatavissa olevan vuoden 1973 tulostasetilaston mukaan jäsenmaksuilla on ainakin valtakunnallisella tasolla hyvin vähäinen merkitys. SDP:n tuloista ne v. 1973 olivat enää 7 %, n. 370.000 mk. Muilla puolueilla niiden suhteellinen osuus oli vielä paljon pienempi, jopa niin pieni erällä puolueilla, jotka olivat saaneet muita kuten keräys yms. tuloja runsaammin, ettei jäsenmaksuja taseessa edes erikseen mainittu. Jäsenmaksujen merkitys vuoden 1974 tulotaseiden mukaan on vielä pienempi.

Julkisuudessa on herätetty kysymys puoluetuen lisäämisestä viitaten yleiseen kustannustason nousuun ja puolueiden rahoitusvaikeuksiin. Tässä yhteydessä tulisi puolueiden harkita keinoja kustannusten supistamiseksi toiminnassaan valtiovallan myötävaikutuksella. Esim. vaaleista puolueille aiheutuvien kustannusten supistaminen tuskin käy päinsä, ellei lainsäädännöllä rajoiteta sellaisia vaalitoiminnan muotoja, mitkä eivät lisää valitsijoiden poliittista tietoa ja halukkuutta osallistua aktiivisesti vaalityöhön ja itse vaaleihin. Puoluetuen korottamisessa vahvimmin perusteltuna voitaneen pitää korotusta jokaisena vaalivuonna kuitenkin siten, että ennen vaaleja jaetaan normaali puoluetuki ja vaalien jälkeen korotus, mikä jakautuu niin, että koko avustus vaalivuonna vastaa puolueiden sen vuoden vaalitulosta. Valitsijat äänillään olisivat tällöin määräämässä tuen jakautumisen eikä neljä vuotta vanha vaalitulos. Kohtuullista olisi kuitenkin, ettei mikään puolue joutuisi maksamaan takaisin ennen vaalipäivää saamaansa normaalitukea. Saksan Liittotasavallassa on vaalitukisäädös niin tiukasti vaalien tuloksen mukaan jakautuva, että eräs puolue on joutunut vaalitappion jälkeen vuosikausia maksamaan valtiolle takaisin saamaansa tukea. Erikoiskorotus vaalivuonna ei houkuttelisi puolueita siten kuin nykyinen tasapaksu tuki laajentamaan muina vuosina koneistoaan käyttäen kaikki tulonsa varautumatta lainkaan vaaleihin, mitkä varsinkin ennenaikaisina ovat yllättävä rasitus. Meillä on paljon lukuisampia vaalivuotia kuin niissä maissa, missä valtion päämiestä ei valita yleisillä vaaleilla. Eräissä maissa kuten mm. Ruotsissa suoritetaan kaikki vaalit samana päivänä, mikä merkitsee vaaleista aiheutuvan kustannuksen ja työn melkoista säästöä. Yllättävät vaalikustannukset saavat puolueet keräämään erikoisavustuksia, joista juuri julkisella puoluetuella pyritään vapautumaan.

Puoluetoiminta ei saisi ratkaisevasti muuttua palkattujen virkailijoiden



työksi. Puolueen jäsenten yhdenvertaisia kansanvaltaisia oikeuksia tulisi kai-kin tavoin vaalia. Heidän valitsemiensa luottamushenkilöiden johtamina puo-lueiden tulisi olla ennenkaikkea kansan poliittisen tahdon kiteyttäjiä ja vaali-toimintajärjestöjä. Puolueiden virkailijoita ei saisi rasittaa tehtävillä, mitkä välittömästi liittyvät lainsäädäntöön ja sen valmisteluun sekä valtion ylimpään hallintoon. Sitä varten meillä on eduskunta ja parlamentaarinen hallitus. Myös-kään puolueiden ei tulisi rasittaa talouttaan ja virkailijakuntaansa tutkimus-ja selvitystehtävillä, mitä varten eri yhteiskuntaryhmillä kuten työväestöllä, maatalousväellä ja yrittäjäpiireillä on omia tutkimuslaitoksia korkeakouluihin liittyvien ja muiden tutkimuslaitosten lisäksi. Monipuolisen yhteiskunnan tai aikuiskasvatusjärjestöjen koulutuksen, mikä toivottavasti saa asteittain lisää julkisia varoja, tulisi keventää puolueiden koulutustoimintaa siten, että puo-leet voivat tehokkaasti keskittää toimintansa jäsenistön ja heidän valitse-miensa luottamushenkilöiden poliittiseen järjestötoimintaan ja vaalivuoden aikana vaalityöhön. Kansanvallan kannalta on tärkeitä, että puolueiden jäse-net ja kannattajat tekisivät mahdollisimman paljon vapaaehtoista vaali- ja puoluetyötä, koska se samalla lisää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Jäsenmaksut ja puolueen jäseniltä kerätyt varat puolueen ohjelmatavoitteiden toteuttamiseksi julkisen puoluetuen ohella ovat kansanvallan kannalta ase-tettava etusijalle verrattuna yhtiöiden lahjoituksiin. Haluttomuus vapaaeh-toiseen vaalityöhön ja jäsenten osallistumiseen oman puolueen menoihin kaven-taa kansanvaltaa ja heikentää monipuoluejärjestelmää. Yhdysvalloissa kauan käytössä ollut suurliikemiesten tapa antaa lahjoituksia vastapalveluksia edel-lyttäen joko yhdelle mieluisammalle puolueelle tai samalla lailla maassa ole-ville molemmille puolueille valtakunnallisella tai paikallisella tasolla ei ole seurattava esimerkki. Ranskan III tasavallan perinteellinen johtopuolue, vasemmistoporvarillinen *parti radical* päätti kongressissaan 1931, että puolueen kannatuksen lisäämiseksi lopetetaan jäsenmaksujen kanto. Ranskan Teolli-suusliitto oli tarjoutunut vastaamaan kokonaan puolueen kaikista menoista ja samalla luovuttanut Teollisuusliiton oman talon kokonaan puolueelle. Vajaassa kymmenessä vuodessa Clemenceaun, Herriot'n ja Daladier'n puolue oli pyyh-käisty pois eikä sen jaloilleen saattaminen ole myöhemmin onnistunut. Kan-salaisten tulisi nähdä kansanvalta ja vapaa monipuoluejärjestelmä vioistaan huolimatta arvoina, joiden hyväksi kannattaa uhrata kunkin mahdollisuuk-siensa mukaan harrastusta ja hieman varojakin. Vieraille sitä ei tule jättää.

Puoluerahoitus, siihen luettuna paitsi vaalirahoitus myös poliittinen rahoit-us yleensä, on jo hyvin kaukaisista ajoista saakka voinut ylittää valtioiden rajatkin. Makedonian kuninkaan Filippoksen tunnussana hänen valloittaes-saan yhden toisensa jälkeen kreikkalaisista kaupunkivaltioista ja halutessaan välttää falanginsa tarpeetonta vaarantamista oli: »Kullalla lastattu aasi pystyy ylittämään jokaisen kaupunkimuurin.» Tälle lauseelle löytyy vastineita myö-häisimmiltäkin ajoilta. Oman maamme historiasta 1700-luvulla on tunnettua,

kuinka Ranskan ja Venäjän itsevaltiaat rahoittivat kumpikin tavoitteilleen suopeaa puoluetta ja puoluejohtomiehiä. Ensimmäistä maailmansotaa edeltävältä ajalta on nyt tiedossa ne suuret rahamäärät, joita tsaarin Venäjä salaisesti käytti Ranskassa varmistaakseen poliittisen suopeuden lainojen saannilleen ja muille tavoitteilleen.

Viime vuosikymmeniltä ja vuosilta on myöskin monia uusia esimerkkejä siitä, kuinka poliittinen rahoitus on ylittänyt valtioiden rajoja. Useimmiten on ollut kysymyksessä suurvaltaopyrkimys salaisesti vaikuttaa heikompien valtioiden valtiolliseen kehitykseen. Tiedot eivät tietenkään voi olla näistä yhtä täydellisiä kuin aikaisemmilta ajoilta, joista salaiset arkistot eri maista ovat jo käytettävissä muun pätevän lähdeaineiston ohella.

Nicholas de B. Katzenbach artikkelissaan Yhdysvaltain arvovaltaisimmassa ulkopoliittisessa aikakauslehdessä »Foreign Affairs»<sup>16</sup> ehdotti, että USA luopuisi kaikista salaisista tukitoimenpiteistään, joilla puututtiin muiden maiden sisäpolitiikkaan. Hän toimi vuosina 1965—66 Yhdysvaltain oikeusministerinä ja sen jälkeen kolmen vuoden ajan apulaisulkoministerinä. Nykyisin hän toimii IBM-yhtiön varapresidenttinä. Hän on muutenkin perehtynyt kansainväliseen politiikkaan, joten hänen asiantuntemukselleen voidaan antaa melkoinen arvo. Artikkelissa hän ehdotti luopumista kaikista yrityksistä vaikuttaa vaalituloksiin ja yleensä poliittisiin voimasuhteisiin muissa maissa. Salaisia raha-avustuksia ei USA:n tulisi enää antaa muissa maissa Yhdysvaltoihin suopeasti suhtautuville poliittisille puolueille ja ryhmille, olivat nämä sitten hallitus- tai oppositio- tai vallankumousryhmiä. N. de B. Katzenbach tuli artikkelissaan kielteiseen kantaan jossain määrin vastahakoisesti, koska hän katsoi muissa maissa käytetyillä salaisilla avustuksilla saavutetun joskus hyötyä Yhdysvalloille. Loppujohtopäätöksensä hän kuitenkin tuli siihen, että mahdollisuus valvoa salaista toimintaa ulkomailla ja yleisen mielipiteen epäilyt tällaista toimintaa kohtaan merkitsevät haittana enemmän kuin salaisella rahoituksella Yhdysvalloille joskus mahdollinen hyöty. Edellä mainittuun jossain määrin epäröiden annettuun yhdysvaltalaiseen kielteiseen lausuntoon suurvallan käyttäjästä salaisesta rahoituksesta voidaan sen sijaan täysin ilman epäröintiä yhtyä ainakin niiden pienten valtioiden edun kannalta, joiden sisäiseen politiikkaan suurvallalta on salaisilla avustuksilla pyrkinyt vaikuttamaan. Vergiliuksen säkeet »Ut timeo Danaos et dona ferentes» — pelkään kreikkalaisia, vaikka he tuovatkin lahjoja — näiden lahjoitettua puuhevoson troijalaisille, on harkitseminen arvoinen tänäkin päivänä.

Järkiperäisyys ja taloudellisuus ovat nykytilanteessa tarpeen niin yksityisille kuin yhteisöillekin niihin luettuna puolueet. Suurempi julkisuus niin puolueiden kuin vaaliedokkaiden varojen saantiin ja käyttöön edistäisi varmaan tätä. Puolue- ja vaalikustannuksia voitaisiin myös supistaa joillakin rajoitetuilla vaalilaki- ja valtiosääntömuutoksilla käyttäen hyödyksi esim. Ruotsin ja Englannin kokemuksia. Lentolehtisjakelun kustannuksia voitaisiin alentaa niin

kansantaloudelle kuin puolueille ja ehdokkaille sekä järkiperaistää postia ja valitsijoita rasittavaa ruuhkaa antamalla vaaleissa ilmaisjakeluoikeuden hyvissä ajoin kahteen vaalikirjenippuun, kuten Englannissa ja Ranskassa.

Poliittisen rahoituksen julkisuus olisi omiaan poistamaan niitä epäilyjä mitä silloin tällöin esiintyy yhtiöiden vaalilahjoitusten luonteesta. Caesarin vaimoa ei saa epäillä. Täysin aiheettomiakin epäilyjä on pidettävä epäkohtana meillä vallitsevassa markkinataloudessa, missä pyritään säilyttämään vapaa kilpailu. Meillä ei ole syytä epäillä niin suuria epäkohtia kuin mitä kulunut vuosi on eräissä suurissa maissa paljastanut. Silti pienempiinkin epäkohtiin tulee puuttua ja niihin puuttuminen on myös helpompaa. Pohjan rakentaminen luottamukselle puolueisiin ja poliittisiin päätöksentekijöihin eri tasoilla on arvokasta kansanvallalle.

#### LÄHDEVIITTEET

Artikkeli perustuu Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikokouksessa 20. 3. 1975 pidettyyn esitelämään.

<sup>1</sup> Ks. Pertti Pesonen, Impact of Public Financing on Political Parties: The Finnish Experience. *Helsingin Yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia n. 33/1974* ja *Rivista Italiana di Scienza Politica* 3, 1973.

<sup>2</sup> Ks. Olavi Borg, Eduskuntavaalien vaali-ilmoittelu 1958—70, Pertti Pesonen (toim.), *Protestivaalit, nuorisovaalit. Tutkielmia kansanedustajien vaaleista 1966, 1970 ja 1972.* Tampere 1972, ss. 36—66.

<sup>3</sup> Veli Merikoski, *Kansa ja kansanvalta.* Keuruu 1974, s. 153.

<sup>4</sup> *Parliamentary Elections in Britain.* Central Office of Information, May 1974 N:o R5513/74 s. 1 ja seur. ja *Public General Acts and Measures 1918* HMSO.

<sup>5</sup> F. W. S. Craig., *British Parliamentary Election Statistics 1918—1968.* London 1969.

<sup>6</sup> Ks. Pertti Pesonen, *Valtuutus kansalta.* Tampere 1965.

<sup>7</sup> D. E. Butler & J. Freeman, *British Political Facts 1900—1967.* London 1968 s. 297.

<sup>8</sup> Ss. 134—35.

<sup>9</sup> Inkeri Anttila & Risto Jaakkola, Piiloon jäävä rikollisuus. *Kansalaiskasvatuksen keskus, monistesarja* 12. 1966, 45 ss.

<sup>10</sup> *House of Common Debates* vuonna 1973, ss. 5517—5531, 5545—5556, 5562—5571, 8851—8876, 8908—8920, 8939—8944, 8950—8961, 8974—8986 ja vuonna 1974, ss. 9024 ja 9029. Ottawa. 1974 ja 1975.

<sup>11</sup> Kaarlo af Heurlin, Raha ja politiikka. *Suomen Sosialidemokraatti* 2. 1. 1966.

<sup>12</sup> Ks. C. McCrystal, L. Chester, S. Aris ja W. Shawcross, *Watergate. Raportti tapahtumista ja niiden taustasta.* Tapiola 1974, ss. 93 ja seur.

<sup>13</sup> W. L. Shirer, *Kolmannen valtakunnan nousu ja tuho I.* s. 212.

<sup>14</sup> Åke Ortmark, *Maktspelet i Sverige.* Stockholm 1968, s. 231.

<sup>15</sup> Sama, ss. 187—88.

<sup>16</sup> Nicholas de B. Katzenbach, Foreign Policy and Secrecy. *Foreign Affairs*, lokakuu 1973, ss. 15—16.