

Tämä asiakirja on muunnettu sähköiseen muotoon käyttämällä kuvanlukijalaitetta. Asiakirja on toimitettu vastaamaan asiasisällöltään alkuperäistä asiakirjaa. Teknisistä syistä asiakirjaan on saattanut jäädä satunnaisia epätarkkuuksia.

ASiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

esityslista 34/2001 vp

E 25/2001 vp neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta

Lauri Tarasti

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

24.4.2001

Pyydettyinä lausuntona Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta (E 25/2001 vp) esitän seuraavan.

Asetuksella ei ole suoraa vaikutusta vaaleihin Suomessa. Jos Eurooppalainen poliittinen puolue tai puolueiden liitto haluaisi toimia Suomessa vaaleissa, se tapahtuisi todennäköisesti sen suomalaisten jäsenpuolueiden kautta. Osanotto vaaleihin ratkaistaan joka tapauksessa vaalilain nojalla riippumatta suunnitellusta asetuksesta.

Jossain määrin epäselväksi jää, olisiko Eurooppalainen poliittinen puolue itsenäinen oikeushenkilö. Ilmeisesti se tultaisiin tällaiseksi katsomaan, koska se tallettaisi sääntönsä Euroopan parlamenttiin ja säännöissä olisi määrättävä toimielimistä, jotka vastaavat puolueen poliittisesta johtamisesta. Tällöin siihen suhtauduttaisiin Suomessa kuten mihin tahansa kansainväliseen yhdistykseen (ks. Halila-Tarasti: Yhdistysoikeus s. 134-135).

Eurooppalaisen poliittisen puolueen rahoituksen edellytyksistä 3 artiklassa ylivoimaisesti tärkein ja käytännössä pitkään todennäköisesti ainoa esille tuleva olisi kyseisen puolueen tai siihen kuuluvien kansallisten puolueiden edustajien valitseminen Euroopan parlamenttiin. Euroopan parlamentin puolueet alkaisivat siten saada puoluetukea Euroopan yhteisöjen talousarvion kautta.

Asetuksen perustelujen mukaan se ei saisi vaikuttaa kansallisiin puoluerahoitusjärjestelmiin eikä johtaa kansallisten puolueiden rahoittamiseen, joka olisi ristiriidassa perustamissopimuksen 191 artiklan kanssa, eikä myöskään puolueiden kansallisten kuin Euroopan parlamentin vaalikampanjoidenkaan rahoittamiseen. Tämän valvonta saattaisi kuitenkin olla vaikeata, kun tulojen käyttöä ei voitane "korvamerkitä" vain määrättyihin rajattuihin tarkoituksiin. Joka tapauksessa 4 artiklassa mainittujen menojen rahoittamisella voisi olla vaikutusta myös vaalirahoitukseen.

Vaikka tavoitteena näyttää ensisijaisesti olevan Euroopan parlamenttiin liittyvän poliittisen toiminnan rahoittaminen, asetuksella saattaa - riippuen maksettavien avustusten määrästä - olla vaikutusta toisaalta poliittisen yhteistyön tiivistymiseen Eurooppalaisten poliittisten puolueiden sisäpuolella, toisaalta yleiseurooppalaisten puolueiden muodostumiseen. Erikseen on arvioitava, onko tällä mahdollisesti merkitystä Euroopan parlamentin vaaleihin ja sen ehdokasasetteluun nähden. Keskustelu yleiseurooppalaisten listojen luomisesta voi vilkastua nyt esillä olevan asetuksen myötä.

Lauri Tarasti

Hallintoneuvos

T. Ojanen

20.4.2001

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta KOM (2000) 898

1. Asetusehdotuksen oikeusperusta on kyseenalainen ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa

Eurooppalaisista poliittisista puolueista on mainittu nimenomaisesti EY:n perustamissopimuksen 191 artiklassa, jonka mukaan "Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Ne myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen."

Artiklassa ei puhuta nimenomaisesti mitään puolueiden rahoituksesta. Niinpä ongelmana on: onko nyt käsillä olevalle komission ehdotukselle neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta KOM (2000) 898 asianmukainen oikeusperusta?

Komission mukaan asetusehdotuksen oikeusperusta on rakennettavissa 191 ja 308 artikloista muodostuvan kokonaisuuden varaan. Viimeksi mainitun artiklan nojalla neuvostolla on valta antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja edustajakokousta kuultuaan, jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa eikä EY:n perustamissopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuutuksista.

Kuten tunnettua, 308 artikla on ollut perusteena ns. implied powers -doktriinille, jonka pohjalta EY:n toimivalta on laajentunut integraation historiassa useille sellaisille aloille, joilla on ollut merkitystä yhteismarkkinoiden kannalta mutta joilla EY:llä ei ole ollut toimivaltaa perustamissopimuksen nimenomaisten määräysten nojalla. Yksi parhaimmista esimerkeistä liittyy ympäristöpolitiikan tuomiseen EY:n toimivaltaan 1970-luvulla.

308 artikla tarjoaa kuitenkin perusteen antaa vain sellaisia EY-säädöksiä, jotka ovat tarpeellisia yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa. Nähdäkseni eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta säätäminen ei kuitenkaan ole kuin korkeintaan vain hyvin etäisesti ja välillisesti yhteismarkkinoihin liittyvä asia. Tähän liittyen tällainen sääntely ei ole myöskään tiukan "tarpeellista" yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi yhteismarkkinoiden toiminnassa. Joka tapauksessa on kaikkea muuta kuin "varmaa" ja "ilmeistä", että 308 on "sopivin oikeusperusta yhdessä 191 artiklan kanssa" (ks. komission perustelut asetusehdotukselle, s. 2).

Asetusehdotuksen toteuttaminen saattaa sinänsä olla täysin perusteltua, mutta hyvä ja perusteltu tarkoitus ei korjaa oikeusperustaan liittyviä. EY:n tuomioistuin on aikaisemmin kumonnut esimerkiksi EU:n ihmisoikeuspolitiikan kannalta tärkeitä säädöksiä oikeusperustan puuttumisen vuoksi.¹

Lopuksi asetusehdotuksen antamista ilman asianmukaista oikeusperustaa ei voida myöskään perustella sen väliaikaisuudella. Asetuksen voimassaolon on tarkoitus lakata viimeistään sen voimaantuloa seuraavan toisen varainhoitovuoden lopussa. Asetusehdotus on siis eräänlainen kokeilu, jonka pohjalta komissio laatii selvityksen asetuksen täytäntöönpanosta sekä tämän perusteella ehdotuksen asiaa koskevista pysyväisjärjestelyistä (8 artikla).

Kaiken kaikkiaan asetusehdotuksen oikeusperusta vaikuttaa hyvin kyseenalaiselta voimassaolevan EY:n perustamissopimuksen valossa.

Asetusehdotuksen oikeusperustaan liittyvä ongelma kuitenkin poistuu, kun Nizzan sopimus aikanaan tulee voimaan: Nizzan sopimuksella on 191 artiklaan lisätty toinen kohta, jonka mukaan "neuvosto vahvistaa 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen Euroopan tasolla toimivia poliittisia puolueita ja erityisesti niiden rahoitusta koskevat säännöt." Nähdäkseni tämä uusi artiklakohta loisi oikeusperustan antaa nyt käsillä olevan kaltainen asetusehdotus.

Nizzan sopimus ei kuitenkaan kuitenkaan ole voimassa. Se on vielä ratifioitava jäsenvaltioissa kunkin maan valtiosääntöisten vaatimusten mukaisesti. On ilmeistä, että Nizzan sopimus ja siten 191 artiklan uusi kaksi kohta tulevat voimaan aikaisintaan vuoden 2002 aikana.

2. Huomioita asetusehdotuksesta

Asetusehdotus on leimallisen keskeneräinen. Se kaipaa vielä vähintäänkin täsmentämistä ja selkeyttämistä monessa suhteessa.

Asetusehdotuksen keskeisimmät pulmat ja epäselvyydet liittyvät seuraaviin kohtiin:

(I) Poliittisen puolueen määritelmä on varsin tulkinnanvarainen (1 artikla), mistä syystä edellytysten täyttymisestä päättävän tahon päätösvallan merkitys korostuu. Ehdotuksen mukaan 1 artiklan edellytysten noudattamista koskevista kiistoista päättäisi 2 artiklan nojalla Euroopan parlamentti "joka viides vuosi nimitettävän "merkittävistä henkilöistä koostuvan riippumattoman komitean" lausunnon mukaisesti."

Epäselväksi kuitenkin jää, keitä nämä "merkittävät henkilöt" olisivat, kuka heidät nimeäisi ja millä kriteereillä (paitsi, että henkilön olisi oltava "merkittävä" ja ilmeisesti riippumaton, koska heistä muodostuisi riippumaton komitea).

¹ Myöskään Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen perustamisasetuksen antamiseen ei mielestäni tässä yhteydessä voida kestävästi tukeutua perusteena 308 artiklan soveltamiselle nyt käsillä olevan ehdotuksen yhteydessä. Edellisen säädöksen taustalla olivat perustamissopimuksen yhteisön kieliregimiä koskevat ehdottomat ja nimenomaiset säännökset. Kun monikielisyden takaaminen edellyttää kielten kääntämistä ja kun sisämarkkinaoikeuden saatavuus useilla kielillä edistää yhteismarkkinoiden toimintaa, asetuksen antaminen oli perusteltua 308 artiklan nojalla. Sen sijaan 191 artikla poliittisista puolueista ei ole ehdoton, vaan lähinnä toteava tai julistuksenomainen määräys, jonka läheinen ja välitön yhteys yhteismarkkinoihin on käytännössä olematon.

On myös huomattava, että säädösehdotuksen kieliasun mukaan komitean lausunnoilla olisi sitova vaikutus suhteessa parlamenttiin: "parlamentti päättää ... kiistoista ... komitean lausunnon mukaisesti". Tosin perustelujen (s. 3) mukaan komitea vain avustaisi parlamentin päätöksentekoa.

Asetusehdotus kaipaa siten selkeyttämistä komitean kokoonpanon suhteen, minkä lisäksi sen lausuntojen vaikutuksista suhteessa parlamenttiin olisi määrättävä selkeämmin. Nähdäkseni komitean lausunnoilla ei tulisi olla sitovaa vaikutusta.

Tärkeää myös olisi, että parlamentin päätös olisi mahdollista viedä puolueettoman ja riippumattoman oikeudellisen elimen ratkaistavaksi eli käytännössä siis EY:n tuomioistuimeen.

Lopuksi voidaan kysyä, onko ylipäätään perustelua antaa Euroopan parlamentille päätösvaltaa sen suhteen, mikä on "eurooppalainen poliittinen puolue". Parlamentin jäsenet ja poliittiset ryhmät eivät eräänlaisina "asianosaisina" välttämättä kykene puolueettomasti ja riippumattomasti ratkaisemaan 1 artiklasta syntyviä kiistoja. Erityisesti aivan uusien, mutta toistaiseksi pienien ja heikkojen "poliittisten puolueiden" kannalta saattaa olla ongelmallista, että heidän asemansa "eurooppalaisina poliittisina puolueina" on parlamenttiin aikaisemmin päässeiden eurooppalaisten poliittisten puolueiden jäsenien käsissä.

(II) 3 artiklan rahoitusta koskevan säännöksen ongelmana on, että rahoituksen myöntäminen olisi edellytysten täytyessäkin vielä harkinnanvaraista: rahoitusta "voidaan" myöntää. Säännös olisi syytä kirjoittaa oikeusharkintaa edellyttävään muotoon tai ainakin pitäisi selventää, missä tarkoituksessa harkintavaltaa voitaisiin sallitusti käyttää edellytysten täytyessä.

(III) 4 artiklassa keskeisenä ongelmana on, että eurooppalaisen poliittisen puolueen säännöissä voitaisiin viime kädessä määrittää, minkälaisiin menoihin asetuksen nojalla myönnettyä rahoitusta voitaisiin osoittaa: "... rahoitusta voidaan osoittaa ainostaan menoihin, joita käytetään ... puolueen säännöissä mainittuihin tarkoituksiin."

Nähdäkseni menojen laeista pitäisi määrätä nimenomaisesti ja tyhjentävästi asetuksessa, eikä jättää siis asiaa viime kädessä puolueen sääntöjen varaan. Näin myös rahojen käyttöä asianmukaisiin tarkoituksiin voitaisiin valvoa nimenomaan asetukseen kirjoitettujen kriteerien perusteella, mikä loisi edellytyksiä valvonnan lainmukaisuudelle ja ennakoitavuudelle.

(IV) 5 artikla antaisi mahdollisuuden valvontayksiköille toimittaa "tarpeellisiksi katsomiaan tarkastuksia paikalla todetakseen myönnetyn rahoituksen käytön laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden." Tehtäviään suorittaessaan ne voisivat hankkia tietoonsa tositteita ja kirjapitoasiakirjoja sekä muita "hyödyllisiksi arvioimiaan asiakirjoja ja pyytää kaikkia tietoja, joita he katsovat tarvitsemansa valvontatehtävänsä suorittamiseksi." Säännös näyttäisi siis antavan mahdollisuuden lähes mihin tahansa valvontaan ja vieläpä niin, että valvojilla olisi viime kädessä mahdollisuus määrätä valvontavaltansa eli siis yleisemmin toimivaltansa ulottuvuudesta.

Yksilöiden oikeussuoja ja oikeusvaltiollisuusperiaate kuitenkin vaativat, että valvontavallan edellytykset ja rajat sekä siten valvonnan piiriin kuuluvat asiakirjat ja tiedot on määriteltävä riittävän selvästi ja yksityiskohtaisesti säädöksessä.

Tarkastuksia voitaisiin myös toimittaa "paikalla". Näin ollen säädösehdotus näyttäisi antavan mahdollisuuden ulottaa valvonta esimerkiksi puolueen toimitiloihin, kenties jopa puolueen toimihenkilöiden koteihin, yms.

5.4 artikla näyttöytyy siten yleisluontoisuudessaan ja laajuudessaan erittäin ongelmalliselta myös yksityisyyden ja kotirauhan suojan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tässä yhteydessä on erityisesti huomattava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksityisyyden suoja saattaa ulottua myös ammattiin ja liikkeenharjoittamiseen liittyviin oikeuksiin ja että näin ollen yksityisyyden suoja voi ulottua myös liiketiloihin, yms. (Niemi v Saksa. 16.2.1992, A 251). Vastaavasti on katsottavissa, että yksityisyyden suoja voisi ulottua myös puoleen toimitiloihin. Joka tapauksessa on selvää, että toimihenkilöiden kodit kuuluvat kotirauhan perus- ja ihmisoikeuden piiriin.

Onkin selvää, että 5.4 artikla ei tässä muodossa täytä sitä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusten perusehtoa, että rajoitusten tulee olla riittävän yksityiskohtaisesti ja täsmällisesti säädösten määriteltä. Rajoitusten tulee myös olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, minkä lisäksi oikeuksien ydinsisältö on joka tapauksessa säilyttävä koskemattomana.

Säädösehdotus saattaa toki varsinkin valvontaa koskevan 5 artiklan osalta olla merkityksellinen muidenkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Säädösehdotuksen yleisluontoisuus perustelujaan myöten ei kuitenkaan anna kunnollisia lähtökohtia arvioida sen mahdollisia perus- ja ihmisoikeuspulmia.

Helsingissä 20. Päivänä huhtikuuta 2001

Tuomas Ojanen

eurooppaoikeuden professori mvs., valtiosääntöoikeuden dosentti

Perustuslakivaliokunnalle

Komission ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisten poliittisten puolueiden säännöistä ja rahoituksesta

Matti Wiberg 23.4.2001

Lausuntoni jakautuu kahteen osaan. Aluksi tarkastelen europuolueita yleensä (s. 2-9) ja sitten esitän käsitykseni asetusehdotuksesta (s. 10-15).

Tiivistelmä

Ehdotus perustuu Nizzan sopimuksessa introdusoituun puoluetukiklausuuliin ja on itse asiassa juuri tuon säädöksen käytännöllistä toimeenpanoa.

Europuoluetuki on mielekäs ajatus ja komission ehdotus on perusteltu. Eräistä lähinnä teknisiksi luonnehdittavista epäselvyyksistään huolimatta ehdotus ei sisällä suuria periaatteellisia ongelmia. Asian valmistelu on vielä kesken, joten on mahdotonta tässä vaiheessa ottaa kantaa ehdotuksen toteuttamisen yksityiskohtiin.

Puoluetuen myöntämisen ehtojen pitäisi kaikkien olla koottuna yhteen paikkaan.

Suurimmat ongelmat asetusehdotuksessa koskevat puoluetuen myöntämisperusteita, käytön ehtoja ja käytön valvontaa.

Asetusehdotuksesta puuttuvat kokonaan sanktioinnit. On epäselvää, mitä seuraa, jos asetusta ei noudateta.

Pitäisi täsmentää ainakin:

- kuka saa tukea
- millä ehdoilla tuki myönnetään
- mihin tukea saa käyttää
- miten tuen käyttöä valvotaan
- mitä tukiehtojen rikkomisesta seuraa

Toisaalta näyttää siltä, että sääntelyä ei ole tarpeeksi (esim. sanktiointi laiminlyönneistä, valvonta on vain tavanomaista EU-tasoa). Toisaalta taas siltä, että säädellään liikaa (esim. tilintarkastustuomioistuimen informointivelvollisuus).

I. Europuolueet

Europuolueita on neljä:

Party of European Socialists eli Euroopan sosialidemokraattinen puolue (ESP, perustettu 1992)

European People 's Party eli Euroopan kansanpuolue (EPP, 1976)

European Liberal, Democrat and Reform Party eli Euroopan liberaali- ja demokraattipuolue (ELDR, 1993)

European Federation of Green Parties eli Euroopan vihreiden puolueiden federaatio (EFGP, 1993)

Europuolue on Euroopan tasolla toimiva organisaatio, joka kansallisten puolueiden tavoin osallistuu poliittiseen toimintaan päämääränään omien tavoitteidensa saavuttaminen. Europuolueet rakentuvat kansallisten jäsenpuolueiden varaan, jotka toimivat näin samanaikaisesti jäsenvaltioissa ja Euroopan tasolla. Kansallisten puolueiden toiminnalla europuolueissa on potentiaalisesti merkittäviä ja kauaskantoisia seurauksia. Kansalliset puolueet koettavat vaikuttaa siihen, että europuolueiden ja EU:n kehitys ja lainsäädäntö vastaisivat niiden omia tavoitteita.

Europuolueiden synty ja kehitys

Ratkaisevan sysäyksen puolueyhteistyön tiivistymiselle antoivat ensimmäiset Euroopan parlamentin vaalit vuonna 1979. Eurooppa-neuvosto päätti joulukuussa 1974 suorien eurovaalien järjestämisestä, toteuttaen näin tavoitteen joka oli kirjattu Rooman sopimukseen jo vuonna 1957. Kolme suurinta eurooppalaista puolueperhettä eli sosialidemokraatit, liberaalit, ja kristillisdemokraatit tiivistivät yhteistyötään perustamalla Euroopan tason puolueen tai puoluefederaation. Euroopan yhteisön sosialististen ja sosialidemokraattisten puolueiden konfederaatio (CSPEC) perustettiin 1974 ja Euroopan yhteisön liberaali- ja demokraattisten puolueiden federaatio (ELD) vuonna 1976. Kristillisdemokraattiset puolueet perustivat vuonna 1976 suoraan varsinaisen europuolueen eli Euroopan kansanpuolueen (EPP). Puolueyhteistyön tiivistämisen pohjana oli aikaisempi Euroopan tason yhteistyö. Sosialistisen Internationaalinen alaisuudessa toiminut 1957 perustettu Liaison Bureau toimi EY-maiden sosialidemokraattisten puolueiden kattojärjestönä. Kristillisdemokraattien kattojärjestö European Union of Christian Democrats (EUCD) syntyi vuonna 1965, korvaten näin 1947 perustetun Nouvelles Equipes Internationales (NEI)-liikkeen. Vuonna 1952 perustettu Mouvement Libéral pour l'Europe Unie (MLEU) oli puolestaan liberaalipuolueiden kattojärjestö, jonka tavoitteena oli Euroopan yhdentymisen tiivistäminen. Vihreät perustivat oman The European Coordination of Green Parties-järjestönsä (ECGP) vuonna 1984. Konservatiiviset puolueet perustivat 1978 European Democrat Union-kattojärjestön (EDU). Samoin alueelliset puolueet harjoittivat yhteistyötä 1981 perustetun European Free Alliancen (EFA) puitteissa.

Europuolueet tai federaatiot perustettiin kahdesta syystä: 1) koordinoimaan ja vahvistamaan samaan puolueperheeseen kuuluvien jäsenpuolueiden yhteistyötä; ja 2) ajamaan yhteisiä tavoitteita Euroopan yhteisön instituutioissa ja kansallisella tasolla, tärkeimpänä toimintafoorumina Euroopan parlamentti (EP) ja eurovaalit. Europuolueiden kehitys on kuitenkin vahvasti sidoksissa yhdentymisen tiivistymiseen. Tästä johtuen niiden käytännön merkitys niin EY-politiikassa kuin kansallisille puolueille oli hyvin vähäistä aina 1980-luvun lopulle asti. Kokoukset toimivat lähinnä sosiaalisina mielipiteenvaihtofoorumeina, joissa ei tehty jäsenpuolueita sitovia päätöksiä. Samoin europuolueiden organisatoriset voimavarat olivat—ja ovat edelleen—hyvin niukat. Yhtenäisasiakirja (1986) ja Maastrichtin sopimus (1992) lisäsivät kuitenkin tuntuvasti EU:n valtaa, ja samalla kansallisten puolueiden eliitit näkivät europuolueiden aseman vahvistamisen tarpeelliseksi. Maastrichtin sopimuksen artikla 138a tunnusti virallisesti europuolueiden aseman yhdentymisessä: "Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Ne myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen."

Tämä oli ensimmäinen kerta kun poliittiset puolueet—niin kansalliset kuin europuolueet—mainittiin unionin perussopimuksissa. Artikla kirjattiin sopimukseen nimenomaan EPP:n sekä sosialidemokraattien ja liberaalien eurofederaatioiden puheenjohtajien yhteisestä aloitteesta. Puolueet reagoivatkin nopeasti sopimustekstiin. Sosialidemokraatit ja liberaalit muuttivat federaationsa varsinaisiksi europuolueiksi. Organisatorisesti tämä muutos ilmeni lähinnä määränemistöpäätösten käyttöönottona, vaikkakin kokouksissa edelleen pyritään aina kun vain mahdollista yksimielisyyteen. Entisen Itä-Euroopan valtioiden demokratisaatioprosessi kasvatti samalla europuolueiden jäsenmäärää, kun entisen kommunistialueen uudet puolueet hyväksyttiin joko täys-, liitännäis-, tai tarkkailijajäseniksi. Euroopan sosialidemokraattinen puolue (ESP) perustettiin 1992, ja seuraavana vuonna syntyi Euroopan liberaali- ja demokraattipuolue (ELDR). Samoin Vihreät tiivistivät yhteistyötään perustaen kesäkuussa 1993 Helsingissä Euroopan vihreiden puolueiden federaation (EFGP).

Taulukossa 1 on lueteltu Euroopan tason varsinaiset europuolueet, puoluefederaatiot sekä kattojärjestöt. Europuolueella tarkoitetaan organisaatiota, joka on järjestäytynyt Euroopan tasolla nimensä mukaisesti puolueeksi. Federaatio on puolestaan jäsenpuolueista koostuva puoluefederaatio. Kattojärjestöllä tarkoitetaan puolueiden välistä löyhempää organisaatiota. Olennaista on, että europuolueissa ja federaatioissa tehdään jäsenpuolueita sitovia organisatorisia päätöksiä ja, että europuolueet ja federaatiot ovat järjestäytyneet Euroopan tason ja nimenomaan EU:n toimielimissä. Kattojärjestöt ovat nimensä mukaisesti lähinnä keskustelukerhoja, joiden puitteissa ei tehdä jäsenpuolueita velvoittavia päätöksiä.

Taulukko 1. Euroopan tason puolueet, puoluefедераatiot ja kattojärjestöt

PUOLUEPERHE	KATTOJÄRJESTÖ	FEDERAATIO	EUROPUOLUE
Vasemmisto	1991- : <i>New European Left Forum (NELF)</i>		
Vihreät	1984-1993: <i>The European Coordination of Green Parties (ECGP)</i>	1993- : Euroopan vihreiden puolueiden federaatio (EFGP)	
Sosialidemokraatit	1957-1974: <i>Liaison Bureau</i> 1993- : <i>European Forum for Democracy and Solidarity (EFDS)</i>	1974-1992: Euroopan yhteisön sosialististen ja sosialidemokraattisten puolueiden konfедераatio (CSPEC)	1992- : Euroopan sosialidemokraattisen puolue (ESP)
Liberaalit	1952-1976: <i>Mouvement Liberal pour l'Europe Unie (MLEU)</i>	1976-1986: Euroopan yhteisön liberaali- ja demokraattisten puolueiden federaatio (ELD) 1986-1993: Euroopan yhteisön liberaalien, demokraattisten, ja uudistusmielisten puolueiden federaatio (ELDR)	1993- : Euroopan liberaali- ja demokraattipuolue (ELDR)
Kristillisdemokraatit ja konservatiivit	1947-1965: <i>Nouvelles Equipes Internationales (NEI)</i> 1965- : <i>European Union of Christian Democrats (EUCD)</i> 1978- : <i>European Democrat Union (EDU)</i>		1976- : Euroopan kansanpuolue (LPP)
Alueelliset puolueet	1981- : <i>European Free Alliance (EFA)</i>		
Agraaripuolueet	1991- : <i>International</i>		

*Network of
Center Parties*

Europuolueiden organisaatio

Europuolueiden organisaatiot sekä toimielinten nimet poikkeavat hieman toisistaan, mutta yleistäen europuolueiden organisaatio muodostuu seuraavista toimijoista:

- Europuolueiden perustana ovat kansalliset jäsen puolueet. Puolueiden jäsenyysehdot täyttävät puolueet hyväksytään aikaisempien jäsenpuolueiden toimesta uusiksi jäseniksi. Täysjäsenyyden ohella puolueissa on myös tarkkailijajäseniä (observer member parties) ja liitännäisjäseniä (affiliate member parties). Kaikkiin europuolueisiin kuuluu jäseniä EU:n ulkopuolisista eurooppalaisista valtioista. ESP ja EFGP hyväksyvät puolueita täysjäseniksi myös unionin ulkopuolisista maista. EPP:n ja ELDR:n sääntöjen mukaan täysjäsenyyden ehtona on jäsenvaltion kuuluminen unioniin. Unionin ulkopuoliset jäsenpuolueet ovat tällöin liitännäis- tai tarkkailijajäseniä. Europuolueet tarjoavat näin entisen itä-Euroopan nuorille, demokratian sääntöihin totutteleville puolueille, foorumin ajatustenvaihtoon ja kontaktien luomiseen.
- Puoluetta johtaa puoluekokouksen valitsema puheenjohtaja. Vihreiden federaatiolla ei ole varsinaista puheenjohtajaa, vaan kaksi tasa-arvoista puhemiestä. Puheenjohtajia avustavat varapuheenjohtajat.
- Jokaisen puolueen johtava päätöselin on puoluekokous. Huomattavaa on, että kaikissa puolueissa sovelletaan nykyään tarvittaessa määräenemmistöpäätöksiä. Tästä huolimatta tavoitteena on aatteellisesta samanmielisyydestä seuraava käytännöllinen yksimielisyys.
- Valtuusto kokoontuu puoluekokousten välillä. Puoluekokouksessa ja valtuustossa ovat edustettuina kaikki jäsenpuolueet. Äänen painotus perustuu ensisijaisesti puolueiden menestykseen kansallisissa vaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.
- Hallitus puolestaan on kokoonpanoltaan suppeampi, eivätkä esimerkiksi kaikki jäsenpuolueet ole välttämättä edustettuina. Hallituksen tehtävänä on pyrittää koneistoa ja koordinoita puolueen eri toimielinten ja jäsenpuolueiden toimintaa. Hallitus tuo näin pysyvyyttä ja jatkuvuutta puolueeseen.
- Poliittiselta painoarvoltaan huomattavimmaksi elimeksi on kuitenkin 1990-luvulla noussut puheenjohtajien kokous. Yleensä ainakin kahdesti vuodessa Eurooppa-neuvoston yhteydessä järjestettäviin huippukokouksiin osallistuvat europuolueen puheenjohtajisto, kansallisten jäsenpuolueiden puheenjohtajat, Euroopan parlamentin ryhmän puheenjohtaja, sekä puolueen komissaarit. Puheenjohtajien kokousten arvo selittyy nimenomaan osanottajien poliittisella asemalla. Tapaamiset tuovat saman pöydän ääreen kansallisten puolueiden johtajat, kun taas hallituksen ja valtuuston kokouksiin osallistuvat enimmäkseen puolueiden kansainväliset sihteerit ja kansanedustajat tai euroedustajat. Puoluejohtajat voivat näin Eurooppa-neuvoston asialistan käsittelyn ohella keskustella ja päättää tulevista linjavalinnoista.
- Puolueet voivat tarvittaessa nimittää alakohtaisia työryhmiä. Lisäksi puolueilla on omat nuorten ja naisten järjestöt sekä mahdollisesti erilaisia liitännäisjärjestöjä.
- Kolmen europuolueen ja Vihreiden federaation sihteeristöt sijaitsevat Brysselissä. Sihteeristöä johtaa pääsihteerit. Puolueen kotipaikan valinta perustuu Euroopan parlamentin ja koko EU-koneiston läheisyyteen.

Europuolueiden toimintamuodot

Kansallisten puolueiden tavoitteena on maksimoida vaaleissa saamansa paikkamäärä voidakseen näin paremmin ajaa etujaan. EU-jäsenmaiden kansalliset puolueet pyrkivät siis maksimoimaan paikkaosuutensa kunnallis-, alue-, valtio-, ja EU-tason päätösvaltaa omaavissa instituutioissa. Europuolueiden tavoitteet ovat samat, mutta niiden toimintaympäristö poikkeaa huomattavasti jäsenvaltioiden suhteellisen vakaista järjestelmistä, Euroopan unionin tulevaisuus elää koko ajan, ja näin ollen europuolueiden keskeinen päämäärä onkin 1970-luvulta alkaen ollut integraatiokehitykseen ja EU-politiikkaan vaikuttaminen. Ne pyrkivät toteuttamaan tavoitteitaan seuraavan neljän eri toimintamuodon kautta:

1) Järjestäytyminen ja tavoitteiden sekä strategioiden valinta

Europuolueet ovat rakentaneet omat organisaationsa ja hyväksyneet puoluekokouksissa viralliset säännöt (*statutes*), jotka määrittelevät puolueen eri elinten kokoonpanon ja toimivaltuudet. Puolueiden toimielimet järjestävät säännöllisin väliajoin kokouksia, joissa sovitaan tavoitteista ja strategioista. Kuten edellä kuvattiin, on puoluekokous europuolueiden vaikutusvaltaisimmin toimielin. Kokousten välillä kokoontuvat puoluevaltuusto- ja hallitus, sekä järjestetään puoluejohtajien kokouksia. Kansallisten puolueiden puheenjohtajien aktiivinen osallistuminen europuolueiden kokouksiin 1990-luvulla kuvastaa kokousten kasvanutta merkitystä.

Organisaatioltaan ja voimavaroiltaan europuolueet ovat erittäin vaatimattomia järjestöjä suhteessa niihin Euroopan parlamentin puolueeryhmiin kuin kansallisiin jäsenpuolueisiin. Europuolueiden resurssit ovat heikot. Niillä on vähän henkilökuntaa—suurimman europuolueen ESP:n sihteeristössä toimii vain 17 henkilöä—ja ne ovat taloudellisesti täysin riippuvaisia Euroopan parlamentin puolueeryhmistä ja jäsenpuolueista, jotka kumpikin rahoittavat noin 50 % europuolueiden toiminnasta. Europuolueiden menot koostuvat lähinnä toimielinten kokousten järjestämisestä, tiedotustoiminnasta sekä henkilökunnan palkoista.

Europuolueet ovat itse vaatineet EU-budjetista maksettavaa puoluetukea. Euroopan parlamentti käsitteli kreikkalaisen sosialidemokraatin ja Institutionaalisten asioiden valiokunnan jäsenen Dimitris Tsatsosin mietinnön (A4-0342/96) pohjalta joulukuussa 1996 puolueiden oikeusasemaa. Mietinnössä todettiin Euroopan tason puoluejärjestelmän kehityksen kannalta keskeisiä kysymyksiä olevan yksilöjäsenyyden mahdollisuus sekä enemmistöpäätöksiin siirtyminen puolueiden sisäisessä tavoitteenasettelussa. Mietinnön valmistelijan Tsatsosin mielestä europuolueiden tukeminen unionin budjetista on perusteltua samoista syistä kuin kansallinen puoluetuki. Mietintö suositteli, että EU säätäisi puiteasetuksella Euroopan tason puolueiden oikeudellisesta asemasta sekä asetuksella puolueiden taloudellisesta tukemisesta. Parlamentti hyväksyi mietinnön lähes sellaisenaan äänin 336 puolesta, 63 vastaan ja 19 tyhjää. (*Istuntoviikko*, 9.-13.12.1996, EYVL C 20, 20.1.1997 s. 20 ja s. 29; Kertomus A4-0342/1996.) Amsterdamin sopimuksessa jäsenvaltiot eivät kuitenkaan selkeyttäneet europuolueiden oikeudellista asemaa parlamentin ja europuolueiden toivomalla tavalla.

2) Vaalitoiminta

Europuolueet laativat kansallisten puolueiden tavoin erilaisia puolueohjelmia. Periaateohjelmat ovat yleensä varsin laveasti muotoiltuja yleisohjelmia, jotka sisältävät puolueiden keskeiset periaatteet ja päämäärät. Vaaliohjelmat ovat europarlamenttivaaleissa jäsenpuolueiden käyttöön laadittuja konkreettisempia tavoiteohjelmia, joista käy ilmi puolueen tavoitteet ja politiikka-vaihtoehdot seuraavalle vaalikaudelle. Vaaliohjelmien sisällöllinen taso on selkeästi noussut EU:n toimivallan lisäysten myötä. Nykyään europuolueiden vaaliohjelmat ovatkin täysin rinnastettavissa suomalaisten puolueiden vaaliohjelmiin. Esimerkiksi ESP:n vuosien 1984 ja 1989 eurovaaliohjelmat vesittyivät jäsenpuolueiden vaatimien erityisvapauksien takia, ja vasta vuoden 1994 vaaleissa kaikki

jäsenpuolueet suostuivat tukemaan koko ohjelmaa. Lisäksi europuolueet ja niiden europarlamenttiryhvät laativat vaalien välillä alakohtaisia tai laajempia tavoiteohjelmia.

Eurovaalit käydään kuitenkin kansallisten puolueiden toimesta, ja europuolueiden ohjelmat ovat tähän asti jääneet hyvin vähälle huomiolle unionin jäsenvaltioissa. Kansalliset puolueet ovat siis tehneet tietoisien valinnan olla käyttämättä europuolueidensa ohjelmia kampanjoissaan. Samoin ehdokasasettelu on täysin kansallisten puolueiden vastuulla. Ehdokkaiden valinnasta—ja keskinäisestä järjestyksestä valtioissa, joissa on käytössä suljetut puoluelistat—päättävät kansalliset puolueet. Europuolueilla ei ole käytännössä mitään mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenpuolueidensa ehdokasasetteluun. Tämä kuvastaa kansallisten puolueiden liikkumavaraa ja itsenäisyyttä europuolueissa.

3) Eurooppa-neuvostoa edeltävät puoluejohtajien huipputapaamiset

Kansallisten jäsenpuolueiden johtajat kokoontuvat ennen Eurooppa-neuvoston kokouksia koordinoitakseen tavoitteitaan ja strategioitaan kokousta varten. ESP ja EPP sekä myös liberaalit järjestävät säännönmukaisesti tapaamisia Eurooppa-neuvoston yhteydessä. Puoluejohtajien huipputapaamisia järjestettiin jo 1970- ja 1980-luvuilla, mutta selvästi nykyistä harvemmin. Näiden puoluejohtajien huipputapaamisten merkitys on korostunut 1990-luvulla, onhan Eurooppaneuvostosta muotoutunut eräänlainen EU:n johtokunta, jossa vahvistetaan unionin kehityksen suuntaviivat ja sovitaan esimerkiksi talous- ja rahaliiton ja laajentumisen aikatauluista. Täten europuolueet koettavat vaikuttaa neuvoston kokouksiin sopimalla etukäteen tärkeimmistä tavoitteistaan.

Komission jäsenten osallistuminen puoluejohtajien tapaamisiin ja muutoinkin europuolueiden toimintaan lisääntyi 1990-luvulla. Vaikka yhteyksien käytännön merkitystä on vaikea arvioida, on europuolueiden tavoitteena saada vaikutusvaltaa komissiossa ja samalla vahvistaa komission puoluepoliittisuutta. Kehitys ei miellytä yhdentymisen tiivistämistä vastustavia tahoja, koska komission aseman vahvistuminen ja sen politisoituminen on nähty askeleena kohti EU-hallitusta ja liittovaltiota.

4) Toiminta Euroopan parlamentin puolueryhmissä

Europuolueiden tärkein toiminta-areena on Euroopan parlamentti. Kolmella europuolueella ja Vihreiden federaatiolla on omat ryhmänsä parlamentissa. EP-ryhmät ja erityisesti niiden puheenjohtajat osallistuvat säännöllisesti europuolueiden toimintaan, tarkoituksena poliittisten tavoitteiden ja strategioiden koordinointi. Puolueryhmien puheenjohtajat ja mahdollisesti varapuheenjohtajat ovat edustettuina europuolueiden johtavissa elimissä. Samoin parlamentin puolueryhmät raportoivat säännöllisesti toiminnastaan europuolueilleen. Käytännössä puolueryhmät ovat kuitenkin hyvin itsenäisiä vaalikauden aikana.

Europuolueiden organisaatiota ja neljää eri toimintamuotoa analysoitaessa nousee hallitsevana piirteenä esiin kansallisten jäsenpuolueiden itsenäinen asema ja liikkumavapaus. Europuolueet kehittivät 1990-luvulla organisaatioitaan tavalla, joka edesauttoi niiden mahdollisuuksia vaikuttaa EU-politiikkaan. Samalla puolueet ovat yhä enenevässä määrin siirtyneet määränemistöpäätöksiin. Tästä huolimatta europuolueiden organisatorinen ja toiminnallinen tehokkuus on sidoksissa jäsenpuolueisiin, joiden edustajat ovat vastuussa europuolueiden tavoitteiden edistämisestä niin kansallisella kuin Euroopan tasolla. Tästä syystä päätökset pyritään aina tekemään yksimielisesti. Vaikka europuolueet voivat sääntöjensä mukaan tarvittaessa erottaa jäsenpuolueitaan, ei niillä juuri ole käytettävissään rangaistuksia jäsenille, jotka rikkovat puolueen sääntöjä tai eivät muutoin toimi puolueen poliittisten tavoitteiden mukaisesti. Kansalliset jäsenpuolueet eivät ole mitään europuolueiden paikallisjärjestöjä, vaan itsenäisiä, usein pitkät perinteet omaavia järjestöjä, joiden identiteetti ja poliittinen profiili ovat muovautuneet vuosikymmenten saatossa. Tämä selittää saman europuolueen sisällä esiintyvät ideologiset erot:

jäsenpuolueiden maailmankatsomus on muovautunut kansallisten jakolinjojen ja muiden poliittisten tekijöiden vaikutuksesta. Samoin ei pidä väheksyä käytännön esteiden, kuten kielimuurin ja maantieteellisen etäisyyden, merkitystä.

Europuolueiden tuloksellisuutta on hyvin hankala mitata. Niiden vaikutus perustuu ennen kaikkea jäsenpuolueiden valmiuteen ajaa niin kansallisella kuin Euroopan tasolla europuolueiden tavoitteita. Näin ollen europuolueiden kyky nostaa tärkeinä pitämiään asioita EU-politiikan esityslistalle on sidoksissa kansallisten jäsenpuolueiden ja EU-instituutioiden tukeen. Toisaalta tarkasteltaessa europuolueiden 1970-luvulta nykyhetken asettamia poliittisia tavoitteita, käy ilmi, että niiden keskeiset integraatiotavoitteet ovat toteutuneet. Euroopan unionin ja Euroopan parlamentin valta olisi toki saattanut lisääntyä myös ilman europuolueita, mutta ne ovat osaltaan vaikuttaneet integraation tiivistymiseen.

Kansalaisten ja europuolueiden suhde on toistaiseksi lähes olematon. Europuolueilla ei ole 'oma' äänestäjäkuntaa eikä yksilöjäseniä. Vaikka suomalaiset puolueaktiivit kuuluvat kansallisen puolueensa välityksellä europuolueeseen, on erittäin todennäköistä, että enemmistö puoluesidonnaisista EU-kansalaisista ei tunne oman europuolueensa ideologiaa tai toimintaperiaatteita. Samoin Maastrichtin sopimuksen puolueartiklassa mainittu Euroopan tason tietoisuus—puhumattakaan aatteellisesta yhteenkuuluvuudesta—on vielä hyvin kaukainen asia.

II. Ehdotus neuvoston asetukseksi

Perustelut

Euroopan parlamentin ensimmäisistä välittömistä vaaleista vuonna 1979 lähtien on toistuvasti pyritty luomaan eurooppalainen poliittinen maisema ja eurooppalainen julkinen mielipide.

Äänestäjien määrä on laskenut vuodesta 1979 lähtien. Kahtena pääsyynä tähän pidetään sitä, että vaalikampanjat keskittyvät liiaksi kansallisiin kysymyksiin ja eurooppalaisen tiedotuskanavan puutetta. Näin ollen on loogista, että Euroopan parlamentti vaatii nyt viimeisimpien vaalien jälkeen selkeää oikeusperustaa eurooppalaisten puolueiden rakenteelle ja niiden rahoitukselle.

Euroopan parlamentin oikeus järjestää oma toimintansa voi toimia ainoastaan parlamentaarisen toiminnan (esim. puolue ryhmät) rahoituksen legitiiminä perustana. Se ei voi toimia eurooppalaisten puolueiden selvästi laajempien tehtävien perustana, sillä niiden on luonnollisesti oltava aktiivisia myös parlamentin ulkopuolella. Tämän vuoksi eurooppalaisten puolueiden yhteisöltä peräisin olevan rahoituksen on perustuttava yhteisön säädökseen, jota voi ehdottaa ainoastaan komissio.

Kyse on selkeän oikeusperustan saamisesta poliittisten puolueiden järjestäytymiselle Euroopan tasolla. Europuolueet ovat poliittinen realiteetti ja on sinänsä perusteltua, että niistä säädetään oikeudellisesti. Puolueiden olemassaolo ja tarpeellisuus on noteerattu jo Maastrichtin sopimuksessa. Nyt on aika täsmällisemmin säädellä puolueiden toiminnan aineellisten mahdollisuuksien turvaamisesta.

Oikeudelliselta kannalta ehdotuksen oikeusperustassa voi nähdä ongelmia, kuten oikeusministeriön selvityksessä (s. 2) todetaan, mutta nähdäkseni ongelmat eivät ole ylivoimaisia eivätkä sen laatuista, että niihin kannattaisi kovin paljon energiaa uhrata. Jos mainittua oikeusperustaa ei katsota riittäväksi, on helppo keksiä muita, jos vain poliittista tahtoa on, kuten nyt näyttää olevan.

On kosmisen epäselvää, mitä jo nyt käytettyjä tosiasiallisen puoluetuen muotoja (esim. tuet EP-ryhmille, tiedotustuet ym.) nyt ehdotettu järjestely korvaa - vai korvaako se ylipäänsä mitään. Ehkä se vain tuo lisäelementin nykyiseen poliittiseen taloustukeen? Sinänsä on paikallaan, että kaikki tukimuodot koottaisiin yhteen kanavaan, jonka valvonta olisi vaivatonta. Nyt tehdyt ehdotukset eivät kuitenkaan paljasta kaikkea tosiasiallista poliittista tukea. Kokemukset kansallisista puoluetukijärjestelyistä antavat lisäksi viitteitä siihen suuntaan, että kerran aloitettu puoluetuki on omiaan kasvamaan niin laadullisesti kuin määrällisesti: keksitään uusia tuen kohteita ja muotoja - ja lisätään tukisummia. Nyt esitetty ehdotus on kannatettava, jos se selkeyttää poliittisen rahan kanavointitapoja ja parantaa saadun tuen käytön valvontaa. Esitetyt seikat eivät viittaa siihen suuntaan, että ehdotus yksinomaan toisi mukanaan näitä toivottuja myönteisiä kehityspiirteitä.

Käytännön ratkaisujen osalta ehdotus on varsin ylimalkainen, monet toimeenpanon perusratkaisutkin ovat täsmentymättä. Puoluetuen saanti-, käyttö- ja valvontaehdot ovat epäselviä. *Asetuksesta pitäisi yksikäsitteisesti ilmetä mitkä puolueet ovat oikeutettuja minkäkin suuruiseen tukeen milläkin ehdoilla.* Nyt ehdotuksessa on liiaksi epämääräisyyttä ja tulkinnanvaraisuutta varsinkin siitä, millä ehdoilla tukea myönnetään ja miten saatua tukea käytetään ja käyttöä valvotaan. Lisäksi ehdotuksesta puuttuvat kokonaan määräykset siitä, miten menetellään, jos säädettyjä ehtoja rikotaan. Sanktiointiregulaatio pitäisi sisällyttää asetukseen.

Pitäisi täsmentää ainakin:

- kuka saa tukea
- millä ehdoilla tuki myönnetään
- mihin tukea saa käyttää
- miten tuen käyttöä valvotaan
- mitä tukiehtojen rikkomisesta seuraa

Artiklakohtainen tarkastelu

1 artikla

Puolueilta ehdotetut edellytykset puoluetuen saamiseksi ovat kohtuullisia. On perusteltua edellyttää, että puolueet toimivat tiettyjen hyväksytyjen periaatteiden puolesta, mutta "*kansanvalta, perusoikeudet ja oikeusvaltio*" (artiklan 1 c-kohta) ovat perustaltaan niin kiistanalaisia ja monimerkityksisiä käsitteitä, että niiden varaan voi rakentaa hyvin monenlaista puoluetoimintaa. Itse asiassa yli 2000 vuotta poliittista filosofiaa ei ole onnistunut kiteyttämään yhdellekään näistä kolmesta käsitteestä kiinteää ja yksikäsitteistä merkityssisältöä. Kansanvallan, perusoikeudet tai oikeusvaltion kyseenalaistavia puolueita ei EU:n alueella ole, ainakaan poliittisen retoriikan tasolla. Ko. kohdassa edellytetään kuitenkin paitsi ohjelmallista sitoutumista näihin periaatteisiin niin myös käytännöllistä eli toiminnallista sitoutumista "*toiminnassaan*"). Mitä nyt olemassa olevia tai näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa muodostuvia puolueita tällainen rajausta sulkee pois? On epäselvää, miten näistä periaatteista ohjelmallinen tai toiminnallinen irtisanoutuminen todetaan. Täsmentämättä on sekin, kuka poikkeamisen toteaa. Entä jos asia on kiistanalainen? Kuka silloin viime kädessä ratkaisee tulkintaerimielisyyden? Oletetaanko kaikkien puolueiden olevan ohjelmallisesti ja toiminnallisesti sitoutuneita näihin periaatteisiin?

Periaatteellisesti suuri kysymys on se, onko asiallista edellyttää tuen saannin ehtona mitään sisällöllistä sitoutumista. Vasta-argumenttina ehdotetuille ehdoille voitaisiin esittää, että ei ole Euroopan parlamentin nykyisten toimijoiden asia asettaa ehtoja sille, millaista puoluetoimintaa tulisi tulevaisuudessa tukea. Eikö tämän pitäisi olla Euroopan parlamentin vaaleissa äänioikeutettujen ratkaistava asia? Jos nykyiset tahot säätelevät tulevaisuuden ehtoja, realisena vaarana on puoluejärjestelmän tarpeellisten uudistusten toteutumisen vaikeutuminen ja nykyisen järjestelmän

jähmettäminen terveen puoluekilpailun mukanaan tuoman innovatiivisuuden kustannuksella. Miten turvataan se, etteivät ehdotetut säädökset tarpeettomasti vaikeuta uusien tarpeellisten ja rakentavien poliittisten puolueiden syntymistä?

2 artikla

Ehdotetun kaltainen ad hoc –ryhmä ("*Merkittävien henkilöiden suorittama riippumaton valvonta*") on arveluttava tapa järjestää valvonta, valitsevathan siinä itse asiassa valvottavat omat valvojansa. Komitean jäsenet rekrytoitaisiin parlamentin, neuvoston ja komission yhteisellä sopimuksella. Miten taataan se, että valitut henkilöt todella ovat "merkittäviä"? Kenen toimesta, miten ja millä kriteereillä merkittävyyttä arvioidaan? Miten estetään enemmistödiktatuuri ts. se, ettei Euroopan parlamentin jokin satunnainen enemmistö tulkitse jotakin puoluetta ohjelmallisesti tai toiminnallisesti epäkansanvaltaiseksi, perusoikeuksien vastaiseksi tai oikeusvaltion vastaiseksi? Kokemukset mm. ns. Itävältä-boikotin vaiheilta eivät anna vankkaa uskoa siihen, että EU:ssa aina tehtäisiin vain valistuneita ja viisaita poliittisia päätöksiä.

EP:n mietintöluonnoksessa (PE 294.765, 22.3.2001) MEP Ursula Schleicher ehdottaa, että "*Euroopan parlamentin puhemiehistö* päättää 1 artiklassa tarkoitettujen edellytysten noudattamista koskevista kiistoista. Ehdotus on nähdäkseni toteuttamiskelvoton. Merkitsisihän se sitä, että tukea saavat tahot itse valvoisivat tukiehtojen täyttymistä. Schleicherin luonnoksessa perustellaan, että "*Merkittävistä henkilöistä* koostuva riippumaton komitea olisi perustettava ainoastaan poikkeustapauksissa. Euroopan parlamentti kykenee itse arvioimaan, noudatetaanko 1 artiklassa tarkoitettuja edellytyksiä".

Komitean ehdotettu toimikausi (viisi vuotta) on perusteltu siinä kuin lyhyempikin toimikausi olisi. Päätösvalta säädetään Euroopan parlamentille, jota voi pitää hieman omituisena ratkaisuna, koska järjestelyssähän olisi kyse siitä, että EP valvoisi omaa funktionaalista osaansa.

3 artikla

Kaikki tuen saannin ehdot pitäisi luetteloida tässä artiklassa.

Asetusehdotuksesta löytyvät tuen saannille ainakin seuraavat ehdot:

1. puolueen säännöt on tallennettu Euroopan parlamenttiin
2. puolue on perustettu EU:ssa
3. puolue on muodostanut poliittisen ryhmän Euroopan parlamentissa tai pyrkinyt sellaisen muodostamiseen tai olemassa olevaan ryhmään liittymiseen
4. puolue noudattaa toiminnassaan Euroopan unionissa tehdyssä sopimuksessa määrättyä peruseriaatteita, jotka ovat kansanvalta, perusoikeudet ja oikeusvaltio
5. puolueella on parlamenttiedustus vähintään viidessä jäsenvaltiossa tai se on saanut vähintään viisi prosenttia äänistä vähintään viidessä jäsenvaltiossa edellisissä Euroopan parlamentin vaaleissa
6. puolueen julkistaa vuosittaiset talousarvionsa
7. puolueen julkistaa vuosittaiset tilinäätoöksensä
8. puolueen rahoitetun toiminnan tulee suuntautua puolueen säännöissä mainittuihin tarkoituksiin

9. puolueen on annettava EU:n määrättyjen yksiköiden tehdä yksiköiden tarpeellisiksi katsomia tarkastuksia paikalla
10. puolueet antavat tilintarkastustuomioistuimelle kaikki sen pyytämät asiakirjat ja tiedot, jotka ovat sen tehtävän täyttämiseksi tarpeen
11. puolue kykenee todistamaan, että vähintään 25 prosenttia sen talousarviosta rahoitetaan muusta lähteestä kuin Euroopan yhteisöjen yleisestä talousarviosta
12. puolue esittää Euroopan parlamentille perustellun hakemuksen

Nämä ja muut asiaan vaikuttavat seikat tulisi esittää eikä ripotella niitä sinne tänne pitkin asetusta, sen perustelumistioita ja muita valmisteluasiakirjoja.

Ehdotetut jakokriteerit ovat perusteltuja siinä kuin muutkin ehdot olisivat. Kolmannen artiklan a- ja b-kohtien täyttymisestä ei syntyne epäselvyyksiä.

Epäselvyyksiä voi syntyä puolueiden vuosittaisten talousarvioiden ja tilinpäätösten julkistamisesta.

Epäselviä ovat esimerkiksi seuraavat seikat:

- a. Mitä vuosia julkistamisvelvoite koskee?
- b. Miten puolueiden on julkistettava talousarvionsa ja tilinpäätöksensä?
- c. Milloin talousarviot ja tilinpäätökset on julkistettava?
- d. Millaisia talousarvioiden ja tilinpäätösten on oltava?

Eräitä tähän liittyviä lisäkysymyksiä:

1. Milloin rahat jaetaan?
2. Saako puolue kerralla koko vuoden rahat?
3. Entä jos puolue hajoaa kesken kaiken ja sen jäännöksistä syntyy esimerkiksi kaksi uutta puoluetta?

Kuka tekee käytännön päätökset, komissioko?

Miten valvotaan sitä, ettei Euroopan tason puolueiden rahoitus todellisuudessa valu kansallisten puolueiden vaalikassaan?

Miten suhtaudutaan esimerkiksi euro vaalikampanjoinnin rahoittamiseen kansallisella tasolla?

4 artikla

On perusteltua, että varoja saa käyttää vain puolueen säännöissä mainittuihin tarkoituksiin.

EP:n mietintöluonnoksessa ehdotetaan tähän kohtaan seuraavaa lisäystä: "...EY:n perustamissopimuksen 191 artiklan 1 kohdan mukaisesta poliittisesta toiminnasta aiheutuviin ..." (191 artikla (ent. 138 a artikla))

Euroopan tason poliittiset puolueet ovat tärkeitä yhdentymistä edistävä tekijä unionissa. Ne myötävaikuttavat eurooppalaisen tietoisuuden muodostumiseen ja unionin kansalaisten poliittisen tahdon ilmaisemiseen.)

Tämän lisäyksen mukaan ottaminen merkitsisi yhdentymisen *edistämisen* asettamista tavoitteeksi. Ilmeisesti tätä ehtoa tulnaisiin myös tosiasiallisesti käyttämään puoluetuen suuntaamisen kriteerinä, vaikka toisaalla toisin väitetään. On äänioikeutettujen asia vaaleissa ilmaista, mitkä puolueet ansaitsevat tukea - ei kulloinkin vallassa olevan puoluevalikoiman asia.

En pidä lisäystä perusteltuna.

5 artikla

Ehdotettu valvontataso "Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti" ja "...myönnettyä rahoitusta valvotaan varainhoitoasetuksen ja sen täytäntöönpanoasetuksen mukaisesti" on yleisesti tiedossa olevan perusteella selvästi alimitoitettu. Poliittisen rahan valvonnan pitäisi olla tarkempaa kuin se taso, johon EU:ssa yleensä ylletään.

On epäselvää, mitä vuosittain annettava tilintarkastuskertomus koskee: mitä seikkoja siihen sisältyy? Onko kertomuksella määrämuoto? Jos on, niin millainen rakenne ja sisältö sillä on. Jos ei ole, niin miten taataan kertomusten yhdenmukaisuus ja vertailukelpoisuus? Tai ylipäänsä se, että ne antavat oleelliset tiedot?

Viidennen artiklan neljäs momentti on liian epämääräinen. Siinä annetaan blanko-valtuutus: "asianomaiset yksiköt voivat toimittaa tarpeellisiksi katsomiaan tarkastuksia paikalla todetakseen myönnetyn rahoituksen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden". Miten taataan, että mainitunkaltainen tarkastustoiminta ei ylitä tavanomaisen tilintarkastuksen rajoja ja siirry esimerkiksi poliittisen tiedustelun puolelle?

Samassa yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi todella pitkälle menevä tiedollinen penetraatio vapaan kansalaistoiminnan organisaatioon: "voivat hankkia tietoonsa kaikki tositteet ja kirjanpitoasiakirjat. On epäselvää, mitä tarkoitetaan "kaikilla tositteilla". Tarkoittaako tämä myös muita tositteita kuin EU:lta saatujen rahojen käytön osalta syntyneitä? Jos tarkoittaa, niin ehdotus menee liian pitkälle. Puolue toiminta on vapaata kansalaistoimintaa eikä sitä ole syytä minkään puolue-elinten ulkopuolisen tahon päästä tarkastelemaan. Tositteissa voi olla puolueen toiminnan niin strategian kuin taktiikankin kannalta aineistoa, joka julkisuuteen tullessaan voisi vahingoittaa puolueen poliittisten päämäärien saavuttamista ja voisi siten olla puolueen varsinaisen tavoitteenasettelun kannalta tuhoisaa.

Artiklan viides momentti sisältää sekin varsin pitkälle menevän määräyksen: "...puolueet antavat tilintarkastustuomioistuimelle kaikki sen pyytämät asiakirjat ja tiedot, jotka ovat sen tehtävän täyttämiseksi tarpeen." Ei kai ole liian paljon vaadittu, että tuomioistuin saa nähtäväkseen kaikki EP:lta saatujen varojen tilinpidon kannalta relevantit asiakirjat, mutta ehdotettu sanamuoto ei rajoitu vain näihin, vaan se kattaa kaikki muutkin puolueen asiakirjat. Tämä voidaan joskus tulkita puolueen vahingoksi koskemaan myös muita kuin taloudellista merkitystä omaavia asiakirjoja. Vieläpä on ehdotettu, että tuomioistuin ei saisi nähtäväkseen pelkästään asiakirjoja, vaan jopa "kaikki ... tiedot". On epäselvää, kuka viime kädessä ratkaisee, onko jokin yksittäinen asiakirja tai tieto sellainen, että tilintarkastustuomioistuin tarvitsee sen valvontatehtävän suorittamiseksi. Miten menetellään, jos esimerkiksi jokin puolue ja tuomioistuin ovat erimielisiä?

6 artikla

On epäselvää, mitä tarkoitetaan a)-kohdan määräyksellä siitä, että hakemuksen pitää olla perusteltu. Pitäisi riittää, että puolue täyttää kolmannessa artiklassa mainitut edellytykset.

Sinänsä minulla ei ole huomauttamista jakokriteereihin (15/85). Ne ovat yhtä hyvin perusteltuja kuin mitkä muut jakosuhteet tahansa. Puolueille tarkoitettu potti on jaettu kahteen osaan, eli kaikkien kesken jaettavaan 15 prosenttiin ja euroedustajia saaneille puolueille tarkoitettuun 85 prosenttiin. Tällä tavalla puolueita voidaan kannustaa aktiiviseen Eurooppa-politiikkaan ja varsinkin eurovaaliohjon. 15/85 -jako vaikuttaa melko onnistuneelta; 15 prosenttia seitsemästä miljoonasta eurosta ei ole aivan mitätön summa, joten varsin erilaisilla ja erikokoisilla poliittisilla ryhmittymillä on kannustin aktivoitua Eurooppa-asioissa, etsiä samanmielisiä kumppaneita ja saada edustajia parlamenttiin.

25 prosentin omavaraisuusaste vaikuttaa kovin vaatimattomalta: se voi olla liian vähän. Puolue ei saisi olla toiminnallisesti täysin riippuvainen europoluuetuesta sillä tämä on omiaan ylimielistämään puoluejohtoa ja se saattaa heikentää puolueen responsiivisuutta.

Ehdotettu rahoituskynnys estää tehokkaasti uusien poliittisten ryhmittymien pääsyn rahoituksen piiriin, mikä on omiaan vakauttamaan Euroopan tason puoluekenttää.

7 artikla

On epäselvää, mitä kertomuksessa käsitellään ja mitä kertomuksen antamisesta seuraa. Pitäisi täsmentää, mitä kertomuksella tavoitellaan ja mitä elementtejä sen tulee vähintään sisältää samoin kuin se, mitä kertomuksesta seuraa.

8 artikla

Ei erityistä huomauttamista

Rahoitus selvitys

Ei erityistä huomauttamista