

Asia: VN/23281/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta. Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelussa (www.lausuntopalvelu.fi) julkaistuun lausuntopyyntöön.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on 8.8.2022 antanut aikaisemman hallituksen aikana valmistellusta osittain vastaavasta luonnoksesta lausuntonsa EOAK/3933/2022.

Apulaisoikeusasiamiehen lausunnossa esitetyt näkökohdat ovat nähdäkseni pääosin merkityksellisiä edelleen, vaikka nyt kysymyksessä oleva luonnos on suppeampi kuin aikaisempi. Aikaisemman hallituksen aikana valmisteltu luonnos eteni lausuntokierroksen jälkeen eduskuntaan (HE 254/2022 vp), mutta sitä ei ehditty käsitellä ennen vaalikauden päättymistä.

Pyydettyinä lausuntonani totean seuraavan.

1 LAKI EHDOKKAAN VAALIRAOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1.1 YLEISTÄ

Pidän voimassa olevan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ongelmana sitä, ettei laissa käytetty peruskäsitteistö ja sitä koskeva sääntely kaikilta osin vastaa niitä oikeudellisia lähtökohtia, joita oikeusjärjestyksessämme yleensä asetetaan varojen ja muun omaisuuden hallinnalle ja omistamiselle. Tämä puute vaikuttaa myös vaalirahoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden sisältöön ja siihen, mitä tahoja ilmoitusvelvollisuuteen kytketyt muut velvollisuudet koskevat sekä siihen, voidaanko näitä velvollisuuksia edes käytännössä täyttää.

Keskeisin ongelma liittyy laissa käytetyn ilmaisun ”tukiryhmä” sisältöön. Hallituksen esitykseen HE 254/2022 vp oli apulaisoikeusasiamiehen lausunnon johdosta lisätty seuraava kirjaus (s. 17):

”Kritiikkiä esitettiin kampanjatilin avaamisessa tilanteissa, joissa tilin avaajana on tukiryhmä, joka ei ole oikeuskelpoinen yhteisö. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitettiin huomiota tukiryhmän määritelmään sekä määritelmän puuttumiseen laista. Tällä lainmuutoksella ei kuitenkaan ole tarkoitus lähteä avaamaan termistöä eikä tässä vaiheessa ole tarkoitus säännellä itse tukiryhmää. Tukiryhmän käsite otettiin käyttöön vuosien 2009–2010 lainmuutoksissa ja sen käytön ja merkityksen voidaan katsoa vakiintuneen.”

Ilmeisesti aikaisemmassa hallituksen esityksessä esitetty ajatuksenkulku on tarkoitus hyväksyä lähtökohdaksi myös nykyisen hallituksen aikana. Pidän tätä virheenä. Vaikka tukiryhmän käsitettä pidettäisiin poliittisissa piireissä hyvinkin vakiintuneena, tosiasiaksi silti jää, ettei tukiryhmä voi esimerkiksi omistaa mitään, ottaa lainaa tai olla velkaa.

Henkilöoikeuden perusteet kuuluvat siviilioikeuden ydinalueeseen. Siihen sisältyvät opit oikeussubjekteista. Ne jakautuvat luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Oikeussubjektien oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden sekä siviilioikeudellisen vastuunalaisuuden hallitseminen on edellytyksenä myös varallisuusoikeudellisen ja siihen kytkeytyvän julkisoikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuudelle. Näitä lähtökohtia ei voida sivuuttaa tässäkään yhteydessä.

Nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole haluttu apulaisoikeusasiamiehen aikaisempaa luonnosta koskeneista hyvin perustelluista huomautuksista huolimatta kiinnittää huomiota siihen, että ehdokkaan tukiryhmät eivät ole oikeushenkilöitä, jollei niistä ole tehty rekisteröityjä yhdistyksiä tai säätiöitä, ja että rekisteröimättömyyteen liittyvästä oikeuskelvottomuudesta voi käytännössä aiheutua ongelmia myös nyt kysymyksessä olevia säännöksiä sovellettaessa erityisesti tilanteissa, jossa vaalirahoituksen mahdollista ylijäämää jaetaan.

Oikeushenkilöillä on oikeussubjektina nimi, erillisvarallisuus ja sitä edustamaan oikeutettu pysyvä toimielin. Oikeushenkilö voi olla henkilöyhteenliittymä (yhteisö) tai määrätarkoitukseen sijoitettu

omaisuusmassa (säätio), joille oikeusjärjestys tunnustaa oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn. Suomessa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden status ja sisäinen toiminta perustuvat lainsäädäntöön kuten yhdistyslakiin ja säätiolakiin.

Oikeushenkilön oikeuskelpoisuus merkitsee sitä, että se voi saada nimiinsä omaisuutta ja muita oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Omaisuus, jonka se on hankkinut, kuuluu sille itselleen eikä sen jäsenille tai vastuuhenkilöille ja sillä on velvoitteiden täyttämistä oma vastuu.

Tukiryhmät, jotka eivät ole oikeushenkilöitä, eivät ole oikeuskelpoisia eikä niillä siten voi olla vaaleihin kerättyihin varoihin liittyviä oikeuksia tai velvollisuuksia taikka ylipäättänsä edes omia varoja. Tästä huolimatta ilmoitusvelvollisen tulee voimassa olevien ja luonnosteltujen uusienkin säännösten (6 §) mukaan ilmoittaa vaalikampanjansa rahoitus eriteltynä ensiksi ehdokkaan omiin varoihin ja ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä toiseksi ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen.

Voimassa olevan lain esitöissä (HE 13/2009 vp, s. 20) tukiryhmistä on todettu seuraavaa:

”Laissa ei määriteltäisi erikseen ehdokkaan tukiryhmää, mutta ilmaisulla tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö katettaisiin kaikki ne henkilöryhmät, jotka toimivat ehdokkaan ympärillä vaalikampanjan toteuttamiseksi. Merkitystä ei siten olisi sillä, missä muodossa ryhmä toimii. Tukiryhmä voisi olla niin rekisteröity kuin rekisteröimätönkin yhdistys.”

Rekisteröimätön yhdistys ei yhdistyslain 58 §:n mukaan voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eikä kantaa tai vastata. Säännöksen on todettu (KKO 2015:34) merkitsevän sitä, että rekisteröimättömällä yhteenliittymällä ei voi olla omaa varallisuutta (HE 64/1988 vp, s. 77). Toisaalta säännöksen ei ole katsottu merkitsevän sitä, että rekisteröimättömän yhdistyksen varallisuus olisi välittömästi sen jäsenten omaisuutta (HE 64/1988 vp, s. 78).

Kun lakia nyt ollaan muuttamassa, voimassa olevan lain esitöissä valittua lähestymistapaa olisi välttämättä tarkasteltava uudelleen. ”Kaikki ehdokkaan ympärillä toimivat henkilöryhmät” on ilmaisuna tulkinnanvarainen ja aiheuttanee käytännön ongelmia esimerkiksi kampanjatilejä avattaessa.

Luonnostellussa esityksessä ehdotetaan, että vaalirahoituslakia selkiytettäisiin kampanjan kulut ylittävän rahoituksen osalta siten, että vaalikampanjan kulut ylittävä vaalirahoitus tulisi myös ilmoittaa. Lisäksi tulisi ilmoittaa se, siirtykö ylijäävä vaalirahoitus ehdokkaan omiin varoihin vai ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön varoihin.

Hallituksen esityksen luonnoksessa tai voimassa olevan lain esitöissä ei ole kuitenkaan uhrattu ajatustakaan sille, kuka ylipäättänsä omistaa varat, joita esimerkiksi tukiryhmä, joka ei siis välttämättä ole oikeushenkilö, on kerännyt tietyn ehdokkaan vaalityötä varten. Sitäkään ei ole käsitelty, voidaanko oikeushenkilöllisyyttä vailla olevalle tukiryhmälle nykyisin enää perustaa pankkitiliä ja jos voidaan, kenelle tilillä olevien varojen katsotaan kuuluvan.

Vain oikeushenkilöt (rekisteröity tukiyhdistys) ja luonnolliset henkilöt (esim. ehdokas itse) ovat sellaisia oikeuskelpoisia subjekteja, jotka voivat omistaa vaaleja varten kerättyjä varoja. Asiaan ei vaikuta se, että tuloverolain 22 §:ään lisätyn erityissäännöksen mukaan ehdokkaan tukemiseen varattu varallisuuskokonaisuus katsotaan verotuksellisesti erilliseksi verosubjektiksi ja jopa verovapaaksi yleishyödylliseksi yhteisöksi, vaikka toiminnassa tuettaisiin vain yhtä ehdokasta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että verotukselliset laskentasubjektit kuten nyt kysymyksessä olevat ehdokkaan tukiryhmät eivät välttämättä verotuksellisesta statuksestaan huolimatta ole oikeuskelpoisia oikeushenkilöitä, jotka voisivat omistaa omaisuutta.

Tukiryhmä, joka ei ole rekisteröitynyt yhdistykseksi, voidaan mahdollisesti rinnastaa esimerkiksi koululuokkaan, joka kerää varoja kevätretkeä varten. Jos luokan rahastonhoitajaksi valittu henkilö kavaltaa varat, asianomistajiksi eli anastetun omaisuuden omistajiksi katsotaan oikeuskäytännössä yleensä varoja hankkineet ja niitä luokan kassaan tai tilille siirtäneet vanhemmat ja oppilaat, joiden käyttöön varat on viime kädessä myös tarkoitettu. Oikeushenkilöllisyyttä vailla oleva koululuokka ei voi omistaa kerättyjä varoja tai muutenkaan omaisuutta kuten ei rekisteröimätön tukiryhmäkään. Niillä ei ole myöskään asianosaiskelpoisuutta oikeudenkäynnissä. Vastaavia tilanteita liittyy myös työpaikkojen kahvikassojen kavalluksiin ja ylipäättänsä tilanteisiin, joissa varoilla ei ole yksiselitteistä omistajaa.

Koska ehdokkaan tukiryhmä, jos sitä ei ole rekisteröity yhdistykseksi, ei ole oikeushenkilö, sille ei lainsäädännössä ilman käytännön ongelmia voida tehokkaasti asettaa velvoitteita. Vapaamuotoisesti perustetulla tukiryhmällä ei ole lakisääteisiä toimielimiä kuten hallitusta, johon kuuluvien luonnollisten henkilöiden voitaisiin katsoa vastaavan tukiryhmän toiminnasta. Tukiryhmä on oikeudellisesti ”olemassa” lähinnä vain veroteknisesti, jotta vaalirahoituksesta ei tarvitsisi maksaa veroa, ja tähän liittyen myös vaalirahoitusta koskevaan sääntelyyn liittyvänä erityislaatuisena oikeudellisena konstruktiona – tai yksityisoikeudellisesti tarkasteltuna ehkä pikemminkin oikeudellisena fiktiona.

Koska tukiryhmillä ei ole rekisteröityjä sääntöjä, toimielimiä tai vastuuhenkilöiden valintaan liittyviä menettelyjä samaan tapaan kuin rekisteröidyillä yhdistyksillä tai puolueilla, on jo lähtökohtaisesti vaikeaa määritellä, milloin vaalirahoitukseen tarkoitettut varat ovat tulleet tukiryhmän vastaanottamana sen hallintaan. Vielä vaikeampaa on määritellä, kenen omaisuudesta itse asiassa on kysymys ja kuka ehdokkaan ympärillä toimivista henkilöistä saa käyttää omistajalle kuuluvia oikeuksia tai jakaa mahdollisen ylijäämän.

Jos vailla oikeushenkilöllisyyttä olevan tukiryhmän katsottaisiin keräävän varoja eräänlaisena välikätenä ehdokkaan lukuun, sen hallussa olevat varat voisivat mahdollisesti rinnastua esimerkiksi asianajotoimiston tai komissiokauppiaan hallussa oleviin asiakasvaroihin (ks. asiakasvaratilistä esim. KKO 2004:64), jolloin varojen omistajaksi voitaisiin katsoa tuettava ehdokas. Tällöin hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty ajatus siitä, että tukiryhmän hallussa olevat käyttämättä jääneet varat voisivat jäädä (”siirtyä”) tukiryhmälle, ei kuitenkaan voisi tulla kysymykseen, ellei ehdokas nimenomaisesti luopuisi varoihin kohdistuvasta omistuksestaan nimettyjen oikeuskelpoisten tahojen hyväksi.

Jos rekisteröimättömän tukiryhmän toiminta loppuisi samalla kuin ehdokkaan poliittinen urakin eikä ehdokas haluaisi vaaleja varten kerättyjä varoja itselleen, muttei lahjoittaisi niitä muuallekaan, varojen kohtalo saattaisi jäädä epäselväksi ja ne saattaisivat päätyä hallitsemattomasti myös ”ehdokkaan ympärillä” toimineiden henkilöiden varallisuuspiiriin. Vastaavia ongelmia saattaisi aiheutua myös siitä, jos ehdokas kesken vaalikampanjan kuolisi. Omistukseen liittyvän sääntelyn selkeys, olipa kysymys vaaleihin kerätyistä varoista tai mistä tahansa omaisuudesta, onkin tärkeää myös perustuslain 15 §:n takaaman omaisuudensuojan ja tässä tapauksessa erityisesti vaalirahoittajien tarkoituksen toteutumisen kannalta. Kysymys on vaalituen antajien oikeuksista määrätä omaisuudestaan ja siis lahjoituksen tarkoituksen toteuttamiseen liittyvistä oikeutetuista odotuksista.

Hallituksen esityksen luonnosta tulisi asian jatkovalmistelussa välttämättä täsmentää oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tukiryhmän oikeudellisen luonteen ja sen hankkiman vaalirahoituksen hallinnan ja omistuksen osalta. Näin tärkeää asiaa ei voida sivuuttaa. Potentiaalisia ongelmia ei voida arvioida ja ratkaista verolainsäädännön tai rahankeräykseen liittyvien säännösten perusteella, vaan siviilioikeuden yleisten oppien perusteella (ks. oikeuskelpoisuuden puutteeseen liittyvistä ongelmista vastuuhenkilöiden kannalta esim. KKO 1999:85). Vain riittävä siviilioikeudellinen tarkastelu lain perusteluissa voi luoda tarvittavan oikeudellisen pohjan nyt kysymyksessä olevalle sääntelylle siitäkin huolimatta, että siviilioikeudellisilla kysymyksillä on ilmoitusvelvollisuuden ja muiden nyt kysymyksessä olevien velvollisuuksien kannalta vain välillinen merkitys.

1.2 VAALIRAHOITUSILMOITUKSEN ERITYINEN SISÄLTÖ (6 a §)

Luonnostellun pykälän 4 momentin mukaan myös kampanjan kulut ylittävä vaalirahoitus tulee ilmoittaa sekä lisäksi se, ”siirtykö” ylijäävä vaalirahoitus ehdokkaan omiin varoihin vai ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön varoihin. Valitun sanamuodon taustalla vaikuttaa ilmeisesti ajatus siitä, että vaalityöhön kerätyt varat olisivat kampanjan ajan jonkinlaisessa välitilassa – mahdollisesti kokonaan vailla omistajaa – ja vasta kampanjan päätyttyä ne ”siirtyisivät” jonkin tahon varoihin. Näinhän asia ei voi olla vaan varoilla on kaiken aikaa oltava omistaja.

Luonnostellun pykälän 3 momentin mukaan olisi erikseen ilmoitettava myös ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön ottamat lainat ja suunnitelma niiden takaisinmaksusta. Lainoille annettuja takauksia tai vierasvelkapantteja ei ilmeisesti kuitenkaan tarvitsisi ilmoittaa. Hallituksen esityksen luonnoksessa ei muutoinkaan ole arvioitu takauksen tai vierasvelkapantin antamisen merkitystä vaalirahoituksena. Pidän tätä puutteena, koska lainojen jäädessä maksamatta takaus tai vakuuden realisointi saattavat olla tosiasiallista, mutta piiloon jäävää vaalitukea.

Mikäli voimassa olevia ja myös luonnosteltuja säännöksiä halutaan kiertää, se näyttäisi olevan suhteellisen helppoa siten, että ehdokas tai hänen tukiyhdistyksensä ottaisi lainaa, jota ei olisi tarkoituskaan maksaa velallisen toimesta takaisin, jolloin takaajana toimiva todellinen vaalirahoittaja joutuisi aikanaan maksamaan lainan takaisin ehdokkaan tai tukiyhdistyksen puolesta. Vaihtoehtoisesti vaalirahoittajan antama vierasvelkapantti voitaisiin realisoida lainan kattamiseksi. Takaajalle ja pantinantajalle tulevaa takautumisoikeutta (regressi) ei välttämättä käytettäisi eikä rahoja siis vaadittaisi takaisin tukiyhdistykseltä tai ehdokkaalta, joka kenties olisi tässä vaiheessa edennyt merkittävään yhteiskunnalliseen asemaan. Vaalituki voitaisiin takaus- ja panttausjärjestelyissä antaa näennäisen ”pitkällä viiveellä”, vaikka tuen vaikutukset olisivat realisoituneet mahdollisesti jo vuosia aikaisemmin lainaa nostettaessa vaalikampanjan aikana.

Edellä todetuilla perusteilla kaikki vaalirahoituslaissa tarkoitettuihin lainoihin liittyvät vakuusjärjestelyt tulisi saattaa nyt kysymyksessä olevan valvontajärjestelmän piiriin siten, että myös ulkopuoliset takausvastuut ja vierasvelkapantin antaminen voitaisiin luokitella vaalirahoitukseksi, jolloin niitä koskevat tiedot tulisi ilmoittaa samassa yhteydessä kuin kampanjaa varten otettua lainaa koskevat muutkin tiedot.

Luonnostellun pykälän 3 momentin sanamuodon mukaan myös tukiryhmä näyttäisi voivan ottaa lainaa. Kuten olen edellä todennut, ilman oikeushenkilöllisyyttä tukiryhmä ei voi ottaa lainaa, eikä lainansaanti ainakaan pankilta voi onnistua. Rekisteröidyn tukiyhdistyksen tilanne on luonnollisesti tässä suhteessa toinen.

Luonnostellussa 6 §:ssä ja 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetun vastikkeellisen tuen nettomääräinen ilmoittaminen saattaa käytännössä olla hankalaa. Eräissä vuoden 2007 eduskuntavaaleista alkuunsa saaneeseen vaalirahoituskohuun liittyneissä oikeusjutuissa (lähinnä Nuorisosäätiön ja Urheiluopistosäätiön jutut) käsiteltiin perusteellisesti erityisesti vaalitaulujen ja seminaarilippujen hinnoittelua ja tuen osuutta niiden hinnassa.

Korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2016:39 johtaneessa Nuorisosäätiön tapauksessa vaalitauluja oli ostettu ehdokkaan tukiyhdistykselle kerralla suuria määriä ”könttähintaan” eikä taulujen yksikköhintoja ollut määritelty erikseen. Joukossa oli eritasoisia teoksia, joiden käyvät arvot vaihtelivat. Tukiyhdistys oli myynyt hankkimiaan tauluja kehystämisen jälkeen yksitellen tai useamman taulun erissä eri tahoille ja vähintäänkin taulujen käyvän arvon ylittävä hinta katsottiin

oikeudessa vaalirahoitukseksi. Toisaalta taulujen alkuperäisten hankintahintojenkin katsottiin joissain tapauksissa olleen poikkeuksellisen edullisia, ja myös taiteilijoiden voitiin epäillä antaneen vaalitukea myymällä tauluja alihintaan ehdokkaan tukiyhdistykselle, joka puolestaan myi niitä ylihintaan tukijoille. Voidaan pohtia, miten vastikkeelliset tukisuoritukset tulisi tällaisessa menettelyssä yksilöllisesti ilmoittaa. Tätä kysymystä olisikin asian jatkovalmistelussa syytä selvittää, vaikka juuri taulukauppaa onkin sinänsä jo jonkin verran käsitelty voimassa olevan lain perusteluissa.

Tuen nettomääräisyyteen liittyvät ongelmat aktualisoituivat edellä mainituissa vaalirahajutuissa myös varainkeruuseminaarien kohdalla. Seminaareissa, joihin osallistuminen on osallistujien osallistumismaksut maksaville tahoille kallista, saattaa olla puhumassa esimerkiksi nimekkäitä taloustieteilijöitä, jotka esiintyvät ilmaiseksi, ja myös seminaaripaikka ja tarjoilukin on ehkä saatu ilmaiseksi. Seminaarien järjestämiseen saattaa siis sisältyä erityyppistä vaalitukea huomattavasti suurempi määrä kuin pelkät osallistumismaksut osoittavat.

1.3 YLEISTÄ VAALI - JA PUOLUERAHOITUKSEN AVOIMUUDESTA

Vaalirahoitusta koskevan sääntelyn keskeinen yleinen tavoite on ehkäistä korruptiota sekä taata riittävät voimavarat (rahoitus) poliittisen järjestelmän toiminnalle. Tällä tavalla edistetään kansanvaltaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta. Avoimet ja rehelliset vaalit ovat toimivan länsimaisen demokratian kulmakivi. Keskeinen osa avoimuutta on se, että äänestäjillä on mahdollisuus saada tietää, mistä ehdokkaat ovat saaneet kampanjaansa rahoitusta. Voimakas taloudellinen riippuvuus yhdestä rahoittajatahosta voi synnyttää epäilyksiä rahoittajan pyrkimyksistä vaikuttaa yksipuolisesti ehdokkaita asettavan tahon ja ehdokkaan harjoittamaan politiikkaan.

Läpinäkyvyyttä lisäävät julkisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset, kuten viranomaiselle annettavia vaalirahoitusilmoituksia koskeva mahdollisimman kattava asiakirjajulkisuus, ovat tekijöitä, jotka osaltaan voivat ehkäistä korruptiota ja väärinkäytöksiä. Velvollisuus julkaista yleisöä kiinnostavia asiakirjoja verkossa on niin ikään omiaan tehostamaan läpinäkyvyyttä ja esimerkiksi juuri vaalirahoitukseen kohdistuvaa yhteiskunnallista kontrollia. Julkisuuden kautta rakentuvan kontrollin tukeminen kaikin mahdollisin tavoin on demokraattisessa yhteiskunnassa tärkeää.

Kun tieto ehdokkaan – erityisesti valituksi tulleen ehdokkaan – saamasta vaalirahoituksesta on julkista ja helposti saatavilla, on tarjolla enemmän tietoa sen valvomiseksi, onko jonkun luottamushenkilön toiminnassa ja päätöksenteossa havaittavissa oman tai vaalirahoittajan yksityisen edun tavoittelua tai muita ei-objektiivisia piirteitä. Vastaavasti käytettävissä on enemmän tietoa myös esteellisyyskysymysten arvioimiseksi (ks. vaalirahoitukseen liittyvistä esteellisyytilanteista esim. PeVM 10/2010 vp ja KKO 2016:39).

2. PUOLUELAKI

2.1 VALTIONAVUSTUS (9 §)

Puoluelain 9 §:n mukaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle voidaan myöntää valtionavustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Luonnostellun lisäyksen mukaan puolueen avustuksesta osa voitaisiin osoittaa avustuksen käyttötarkoitusta toteuttavan muun yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä puolueen lehteä julkaiseva osakeyhtiö.

Minulla ei ole huomautettavaa luonnostellun säännöksen sisältöön sinänsä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että puolueita lähellä olevien säätiöiden säännöt ja niissä mainittu säätiön tarkoitus ei välttämättä aina vastaa puolueen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan kuvausta. Sen vuoksi avustuksia haettaessa ja myönnettäessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että avustettavan säätiön tai yhteisön säännöt vastaavat sisällöltään sitä toimintaa, johon avustusta haetaan ja myönnetään.

Käytännössä on ilmennyt vaalirahoitukseen liittyneitä tapauksia, kuten jo edellä mainitut Nuorisosäätiön ja Urheiluopistosäätiön tapaukset, joissa puolueiden lähellä vuosia toimineiden säätiöiden säännöt oli kirjoitettu niin, ettei säätiön puoluekytkentä ja siihen liittyvä aatteellinen tausta ilmennyt säännöistä. Tällaiset säätiöt, mikäli niitä edelleen on, eivät näin ollen sääntöjensä puitteissa voine saada nyt kysymyksessä olevaa avustusta, vaikka ne olisivat vakiintuneesti toimineet yhteistyössä puolueiden kanssa.

Jos osa puolueelle annetusta valtionavustuksesta osoitetaan puoluetta lähellä olevalle säätiölle, olisi siis varmistuttava siitä, että säätiön säännöissä kuvattu säätiön tarkoitus ja tarkoituksen toteuttamisen keinot ovat sopusoinnussa puolueen säännöissä tai yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan kuvauksen ja avustuksen tarkoituksen kanssa. Sama vaatimus koskee myös osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksiä. Lähtökohtaisesti kaupallisesti toimivan osakeyhtiön tarkoituksena, vaikka se julkaisisikin puoluelehteä, on voiton tavoittelu, ellei yhtiöjärjestyksestä nimenomaisesti määritellä tarkoitusta toisin.

3. VAALILAKI

Vaalilakiin tehtäisiin hallituksen esityksen luonnoksen mukaan muutos, jolla luovuttaisiin puolueiden pakollisesta jäsenäänestyksestä eduskuntavaaleissa. Lisäksi lakiin ehdotetaan tehtäväksi eräitä teknisluonteisia täsmennyksiä.

Ehdotuksessa vaalilakia muutettaisiin siten, että eduskuntavaalien ehdokasasetteluun liittyvän jäsenäänestyksen pakollisuus poistettaisiin. Jäsenäänestys pysyisi pääsääntönä, mutta puolue voisi säännöissään toteuttaa ehdokasasettelun kansanvaltaisuuden muillakin tavoin sääntöjensä pohjalla. Puolueiden jäsenmäärien lasku huomioon ottaen tällainen joustavointi on nähdäkseni perusteltua, kunhan muilla keinoin varmistutaan demokratian pelisääntöjen noudattamisesta. Puoluelain 2 § 3 momentin mukaisesti puolueen sääntöjen on turvattava kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen puolueen päätöksenteossa.

4. KANSALAISALOITELAKI

Kansalaisaloitelakia muutettaisiin hallituksen esityksen luonnoksen mukaan siten, että eurooppalaista kansalaisaloitetta voisi kannattaa 16 vuotta täyttänyt Suomen kansalainen.

Alemman ikärajan määrittelyn tarkoituksena on nuorten poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen ja sillä vahvistetaan myös nuorten osallistumismahdollisuuksia. Ehdotuksella toteutettaisiin perustuslain 14 §:n 4 momentissa tarkoitettulla tavalla julkisen vallan tehtävää edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Suhtaudun ehdotukseen myönteisesti.

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen