

Asia: VN/924/2022

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

Kysymys

Onko teillä huomioita esitysluonnoksessa olevista muutoksista vaalirahoituslakiin, puoluelakiin, vaalilakiin tai kansalaisaloitelakiin?

Pydyttynä lausuntonani totean seuraavan.

1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta

1.1 Yleistä

Pidän ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain eräänä 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 vaalirahoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden sisältöön ja siihen, mitä tahoja ilmoitusvelvollisuuteen kytketyt muut velvollisuudet koskevat sekä siihen, voidaanko näitä velvollisuuksia käytännössä täyttää.

Henkilöoikeuden perusteet kuuluvat siviilioikeuden ydinalueeseen. Siihen sisältyvät opit oikeussubjekteista, jotka jakautuvat luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Oikeussubjektien oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden sekä siviilioikeudellisen vastuunalaisuuden hallitseminen on nähdäkseni yleensä edellytyksenä myös varallisuus oikeudellisen ja siihen kytkeytyvän julkisoikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuudelle.

Voimassa olevassa laissa tai nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksen luonnoksessa ei nähdäkseni ole riittävästi kiinnitetty huomiota esimerkiksi 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.

Oikeushenkilöillä on oikeussubjektina nimi, erillisvarallisuus ja sitä edustamaan oikeutettu pysyvä toimielin. Oikeushenkilö voi olla henkilöyhteenliittymä (yhteisö) tai määrätarkoitukseen sijoitettu omaisuusmassa (säätiö), joille oikeusjärjestys tunnustaa oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn. Suomessa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden status ja sisäinen toiminta perustuu lainsäädäntöön kuten yhdistyslakiin ja säätiölakiin.

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.”

Kun lakia nyt ollaan muuttamassa, voimassa olevan lain esitöissä valittua lähestymistapaa olisi nähdäkseni aiheellista tarkastella uudelleen. ”Kaikki ehdokkaan ympärillä toimivat henkilöryhmät” vaikuttaa ilmaisuna tulkinnanvaraiselta ja aiheuttanee käytännön ongelmia esimerkiksi kampanjatilejä avattaessa.

1.2 Ehdokkaan vaalirahoitus (2 §)

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että otsikossa mainitun pykälän 3 momentiksi lisättäisiin säännös, jossa pyritäisiin määrittelemään, mihin ajankohtaan asti kerätyn rahoituksen voisi takautuvasti ilmoittaa menneisiin vaaleihin kohdistuvaksi vaalirahoitukseksi. Säännöksen mukaisesti tiettyyn vaaliin kohdistettua vaalirahoitusta saisi kerätä kampanja-ajan päättymiseen saakka eli vielä kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

Kampanja-aikaa ei määriteltäisi laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta, mutta puoluelain 8 §:n 4 momentin mukaan kampanja-aika on ajanjakso, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Tämän jälkeen kerättävän rahoituksen katsottaisiin luonnostellun ehdotuksen mukaan kohdistuvan seuraaviin vaaleihin, joissa ehdokas olisi ehdolla.

Mikäli ehdokas ei kuitenkaan enää asettuisi ehdolle seuraaviin vaaleihin, mutta hänen ehdokkuuttaan varten olisi jo kerätty rahoitusta, tulisi hallituksen esityksen luonnoksen (s. 16) mukaan sovellettavaksi muu lainsäädäntö, esimerkiksi vero- ja rahankeräyslainsäädäntö. Käytännössä tämä tarkoittaisi hallituksen esityksen luonnoksen mukaan sitä, että kerätty rahoitus tulisi joko ehdokkaan omaisuudeksi tai, jos hänellä on ollut tukiryhmä, joka jatkaa jonkun muun ehdokkaan tukiryhmänä, sen omaisuudeksi.

Hallituksen esityksen luonnoksessa tai voimassa olevan lain esitöissä ei ole tarkemmin arvioitu, kuka ylipääntensä 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.

Selvää lienee, että 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 tuetaan vain yhtä ehdokasta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että kaikki verotukselliset laskentasubjektit kuten nyt kysymyksessä olevat ehdokkaan tukiryhmät eivät 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.

Koska ehdokkaan tukiryhmä, jos sitä ei ole rekisteröity yhdistykseksi, ei ole oikeushenkilö, sille ei lainsäädännössä ilman käytännön ongelmia voida tehokkaasti asettaa velvoitteita esimerkiksi kampanjatilin avaamiseen. 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 erityislaatuksena oikeudellisena konstruktiona.

Koska tukiryhmällä ei ole rekisteröityjä sääntöjä, toimielimiä tai vastuuhenkilöiden valintaan liittyviä menettelyjä samaan tapaan kuin rekisteröidyillä yhdistyksillä tai puolueilla, on jo lähtökohtaisesti vaikeaa luonnostelussa lainkohdassa tarkoitettuun tavoin 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.

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 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 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 kannalta. Vaalirahoituksen osalta kysymys on osaltaan myös tuen antajien oikeuksista ja oikeutetuista odotuksista.

Hallituksen esityksen luonnoksen perusteluja tulisi asian jatkovalmistelussa nähdäkseni täsmentää oikeushenkilöllisyyttä vailla olevan tukiryhmän oikeudellisen luonteen ja sen hankkiman vaalirahoituksen hallinnan ja omistuksen osalta. Potentiaalisia ongelmia ei voida arvioida ja ratkaista verolainsäädännön tai rahankeräykseen liittyvien säännösten perusteella kuten hallituksen esityksen luonnoksessa on katsottu, vaan lähinnä 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 siitähän huolimatta, että siviilioikeudellisilla kysymyksillä on ilmoitusvelvollisuuden ja muiden nyt kysymyksessä olevien velvollisuuksien kannalta vain välillinen merkitys.

1.3 Kampanjatili (4 a §)

Luonnostelussa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että jokaisella ehdokkaalla tulisi olla pankissa erillinen kampanjatili. Tilin olisi velvollinen avaamaan ehdokas, hänen tukiryhmänsä tai muu yksinomaan hänen tukemisekseen toimiva yhteisö sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue tai ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Tili tulisi avata viimeistään rahoituksen keräämisen alkaessa ennen vaaleja ja sen saisi sulkea vasta kun tarkastusviraston vaalirahoituksen valvontatehtävä on päättynyt kyseisen ehdokkaan osalta. Velvollisuutta tilin avaamiseen ei ulotettaisi alue- ja kuntavaaleihin.

Velvollisuutta kampanjatilin avaamiseen ei luonnostellun säännöksen mukaan olisi, jos talletuspankki kieltäytyy tilin avaamisesta. Poikkeussäännöksen tarpeellisuutta on perusteltu ainoastaan toteamuksella, että pankilla on ”oikeus kieltäytyä tilin avaamisesta”.

Luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön osalta tilin avaaminen pankissa lienee yleensä ongelmattonta. Mikäli tukiryhmä ei ole oikeushenkilö vaan rekisteröimätön yhdistys, tilin avaaminen tukiryhmän nimiin ei sen sijaan voine onnistua. Esimerkiksi osuuspankkiryhmän verkkosivuilla (<https://www.op.fi/henkiloasiakkaat/paivittaiset/tilit/tili-koululuokalle-tai-rekisteroimattomalle-yhteisolle>) todetaan, että tili avataan tällaisessa tapauksessa tiliä avaamassa olevien luonnollisten henkilöiden nimiin ja heistä tulee tilivarojen omistajia. Myös Nordea-konsernin verkkosivuilla (<https://www.nordea.fi/Images/146-260939/ry-n-tilinavaus-fi.pdf>) todetaan, että rekisteröimättömän yhteisön asiakkuus perustetaan tiliä avaavan henkilön ja pankin välille ja tilin avaajasta tulee tilinomistaja. Tilin varat katsotaan lähtökohtaisesti tilinomistajan henkilökohtaisiksi varoiksi. Rekisteröimätön yhdistys ei ole lainkaan asiakassuhteessa pankkiin.

Vaikuttaa siis siltä, ettei rekisteröimättömillä tukiryhmillä ole käytännön mahdollisuuksia pankkitilien avaamiseen tukiryhmien omissa nimissä. Siihen nähden tuntuu erikoiselta, että myös niille kuitenkin asetettaisiin velvollisuus kampanjatilin avaamiseen, joskin samalla laissa todettaisiin, että velvollisuus väistyy, jos pankki ei suostu avaamaan tiliä. Luonnosteltu, ehkä jo ennakolta rekisteröitymättömien tukiryhmien osalta tehottomaksi arvioitu sääntelymalli ei olisi omiaan lisäämään valvontajärjestelmän uskottavuutta äänestäjien silmissä.

Velvollisuus kampanjatilin avaamiseen ja käyttämiseen on sinänsä kannatettava ajatus ja helpottaa vaalirahoituksen erillään pitämistä ehdokkaan muusta varallisuudesta. Asian jatkovalmistelussa on kuitenkin tältäkin osin syytä käsitellä tarkemmin tilivarojen omistamiseen liittyviä kysymyksiä. Verohallinnon antamalla vain verotusta koskevilla ohjeistuksilla, jotka hallituksen esityksen luonnoksessa on mainittu (s. 17), ei ole tässä suhteessa ratkaisevaa merkitystä.

1.4 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 riippumatta siitä, että verotuksellisesti ”ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta” pidetään erillisenä verosubjektina.

Luonnostellun pykälän mukaan erikseen olisi myös ilmoitettava 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.

Mikäli voimassa olevia ja myös luonnosteltuja säännöksiä halutaan kiertää, se näyttäisi olevan mahdollista siten, että ehdokas tai hänen tukiyhdistyksensä ottaisi lainaa, jota ei olisi tarkoituskaan maksaa velallisen toimesta takaisin, jolloin takaajana toimiva vaalirahoittaja joutuisi aikanaan maksamaan lainan ehdokkaan puolesta. Vaihtoehtoisesti vaalirahoittajan antama vierasvelkapantti voitaisiin realisoida lainan kattamiseksi. Takaajalle ja pantinantajalle tulevaa takautumisoikeutta (regressi) ei välttämättä käytettäisi eikä rahoja siis vaadittaisi takaisin 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.

Nähdäkseni myös erilaiset 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.

Luonnostellussa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 11 a §:ssä käytetään jälki-ilmoituksen kohdalla ilmaisua ”lainan maksamiseen saatu tuki”. Takausvastuun täyttämistä tai vierasvelkapantin realisointia sanotulla ilmaisulla ei kuitenkaan voitane katsoa tarkoitetun. Sanamuodon täydentämistä tältä osin olisi syytä asian jatkovalmistelussa pohtia ja muotoilua kehittää niin, että ilmaisu kattaisi myös edellä kuvatut vakuusjärjestelyt.

Luonnostellun 6 a §:n 1 momentissa tarkoitetun vastikkeellisen tuen nettomääräinen ilmoittaminen saattaa käytännössä olla hankalaa. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2016:39

johtaneessa Nuorisosäätiön tapauksessa vaalitauluja oli joissain tapauksissa 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 pääosin yksitellen 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 tapauksessa yksilöllisesti ilmoittaa. Tätä kysymystä olisikin asian jatkovalmistelussa syytä selvittää, vaikka juuri taulukauppaa onkin sinänsä jo jonkin verran käsitelty voimassa olevan lain perusteluissa.

1.5 Valtiontalouden tarkastusviraston oikeus saada vertailutietoja (10 a §)

Luonnostellussa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta sekä niiltä tahoilta, jotka Valtiontalouden tarkastusviraston perustellun arvion mukaan ovat voineet toimittaa ehdokkaan kampanjalle rahaa, tavaroita, palveluita tai muita vastaavia suorituksia tai antaneet taikka Valtiontalouden tarkastusviraston perustellun arvion mukaan voineet antaa ehdokkaalle lainaa kampanjaa varten, jos jo saatu selvitys ei olisi riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Vertailutietojen saamiseksi tarkastusvirastolla olisi mahdollisuus asettaa uhkasakko.

Ehdotettu tiedonsaantioikeus saattaa joutua kollision yritys- ja pankkialaisuuden tai jopa erityisen suojatun asianajosalaisuuden kanssa. Esimerkiksi media- tai konsulttipalveluiden hinnat saattavat niitä tarjoavien yritysten näkökulmasta perustellusti olla liikesalaisuuksia. Tällaisia tilanteita varten esimerkiksi poliisilain 4 luvun 3 §:ssä on säädetty, että poliisilla on oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkasta-jaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutuslaisuuden estämättä. Asianajosalaisuutta poliisin tiedonsaantioikeus ei voi murtaa. Asian jatkovalmistelussa näihin seikkoihin tulisi nähdäkseni kiinnittää huomiota myös nyt kysymyksessä olevan tiedonsaantioikeuden osalta.

Sääntelyn tarkkarajaisuuden vaatimus saattaisi edellyttää myös vertailutietojen pyytämisen kohteiden tarkempaa määrittelyä ja rajaamista sekä pyydettyjen tietojen ja asiakirjojen tarkempaa määrittelyä säädöstekstissä. Luonnostellussa muodossa pykälä näyttäisi mahdollistavan hyvinkin massaluontoiset ja yksilöimättömät vertailutietojen pyytämiset kaikilta mahdollisilta tahoilta, jotka ovat voineet antaa ehdokkaalle vaalitukea tai esimerkiksi myydä hänelle erilaisia kampanjaan liittyviä palveluita.

Ilmaisu ”perustellun arvion mukaan” tarkoittaa ilmeisesti sitä, että vertailutietojen pyytämisen tueksi täytyy olla jonkinlaisia näytöllisiä perusteita siitä, että kysymyksessä on taho, joka on esimerkiksi saattanut antaa vaalitukea kysymyksessä olevalle ehdokkaalle nimenomaan

laiminlyöntiepäilykseen liittyen. Ilmaisu voi kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että päätös vertailutietojen pyytamisestä tulee tältä osin perustella. Tätäkin kysymystä olisi asian jatkovalmistelussa syytä selvittää.

1.6 Valtiontalouden tarkastusviraston oikeus saada tietoa ja virka-apua muilta viranomaisilta (10 b §)

Luonnostellun pykälän mukaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle annettaisiin oikeus saada viranomaisilta ja muilta viranomaistehtäviä hoitavilta viipymättä ne asiakirjat, muut aineistot, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen Valtiontalouden tarkastusvirastolle nyt kysymyksessä olevassa laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Perustuslain 90 §:n 3 momentin mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot.

Valtion tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:n mukaan tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta lain 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Tarkastettavalla ei ole oikeutta periä maksua tarkastusvirastolta asiakirjojen kopioista taikka tietojen antamisesta tulosteena tai teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti taikka siihen verrattavalla tavalla.

Edellä mainittujen säännösten sanamuodon puitteissa olisi nähdäkseni mahdollista päätyä siihen, että nyt kysymyksessä oleva tiedonsaantioikeus voisi perustua niihin eikä uutta säännöstä mahdollisesti tarvittaisi tältä osin lainkaan.

Mikäli uudelle säännökselle kuitenkin katsotaan olevan tarvetta, on tässäkin yhteydessä syytä todeta, että myös viranomaisille osoitettuihin selvityspyyntöihin saattaa käytännössä liittyä salassapitoa koskevia ongelmia. Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa poliisille on annettu oikeus saada muilta viranomaisilta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi luonnostellun esityksen mukaan myös oikeus saada laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamisessa korvauksetta apua muilta viranomaisilta. Virka-avun sisältöä tai tilanteita, joissa se tulisi kysymykseen, ei ole tarkemmin määritelty laissa. Perusteluissa (s. 12) mainitut tilanteet vaikuttavat sinänsä ongelmattomilta.

1.7 Yleistä vaalirahoituksen valvonnasta

Vaalirahoitusta koskevan sääntelyn perustelujen mukaan sääntelyn keskeinen 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 epäasiallisesti ehdokkaita asettavan tahon ja ehdokkaan harjoittamaan politiikkaan.

Läpinäkyvyyttä lisäävät julkisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset, kuten viranomaiselle annettavia ilmoituksia koskeva 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-objektiivisiä piirteitä. Vastaavasti käytettävissä on enemmän tietoa myös esteellisyyksymysten arvioimiseksi (ks. vaalirahoitukseen liittyvistä esteellisyystilanteista 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, 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.

Säätiöiden sääntöjen niiden toiminnalle asettamia rajoituksia ei ollut otettu huomioon esimerkiksi puolueita lähellä olleiden Nuorisosäätiön ja Urheiluopistosäätiön toiminnassa, mikä osaltaan johti noin 10 vuotta sitten niin sanottuun vaalirahoituskohuun ja mainittujen säätiöiden johdolle luottamusaseman väärinkäytöstä annettuihin rangaistuksiin.

Jos osa avustuksesta osoitetaan puoluetta lähellä olevalle säätiölle, avustusta myönnettäessä olisi siis varmistuttava siitä, että säätiön säännöissä kuvattu säätiön tarkoitus ja tarkoituksen toteuttamisen keinot ovat sopusoinnussa puolueen säännöissä tai yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan kuvauksen kanssa.

Edellä todettu koskee myös osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksiä. Lähtökohtaisestihan osakeyhtiön tarkoituksena, vaikka se julkaisisikin puoluelehteä, on voiton tavoittelu, ellei yhtiöjärjestyksestä muuta johdu.

Muilta osin minulla ei ole luonnostellusta hallituksen esityksestä lausuttavaa.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Esittelijäneuvos

Jarmo Hirvonen

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)