

Sisällys

1 Lausuntoyhteenveto.....	2
1.1 Vaalirahoitus kampanja-ajan jälkeen	2
1.2 Kampanjatili ja tukiryhmä.....	2
1.3 Lainaa antaneiden ilmoittaminen.....	3
1.4 Oikeus saada vertailutietoja, jälki-ilmoituksiin lisätietoja ja selvityksiä sekä virka-apua.....	4
1.5 Kansalaisaloitelaki.....	5
1.6 Lisäksi.....	5

1 Lausuntoyhteenveto

Oikeusministeriö pyysi ajalla 27.6. – 22.8.2022 lausuntoja luonnokseen vaalirahoituslain, puoluelain, vaalilain ja kansalaisaloitelain muutoksesta. Lausuntopyyntö lähetettiin lausuntopalvelu.fi:n kautta. Lausuntoja saatiin yhteensä 15.

1.1 Vaalirahoitus kampanja-ajan jälkeen

Yksi kritiikin kohteista liittyi vaalirahoituslain 2 §:n 3 momentin muutokseen, jonka nojalla kampanja-ajan jälkeen vastaanotettavan rahoitus voitaisiin käyttää seuraavissa vaaleissa. Tilanne voi nimittäin olla sellainenkin, ettei ehdokas enää ole ehdolla seuraavissa vaaleissa ja tällaisten tilanteiden kohdalla tulisikin sovellettavaksi muu lainsäädäntö, esimerkiksi vero- ja rahankeräyslainsäädäntö. Toisaalta säännöksen katsottiin olevan ristiriidassa 2 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaisesti vaalirahoitusta voi periaatteessa vastaanottaa milloin tahansa eikä sitä ole sidottu määräaikoihin.

Sisäministeriön poliisiosaston lausunnossa tuotiin esille vaalirahoituksen suhde rahankeräyslakiin, jonka mukaisesti vaalikeräys ei edellytä rahankeräyslupaa tai pienkeräysilmoitusta. Vaalikeräyksillä tarkoitetaan rahankeräyslain 2 §:n 7 kohdan mukaan yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä. Vaalirahoituslain 4 §:n mukaan ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tukea saa kuitenkin ottaa vastaan tavanomaisesta keräystoiminnasta.

Poliisihallitus lausui, että kampanja-ajan ulkopuolella annetun vaalirahoituksen osalta on lisäksi huomioitava ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 2 §:n ehdotettuun 3 momenttiin sisältyvä mahdollinen ristiriita rahankeräyslain (863/2019) 23 §:n säännöksen sanamuodon kanssa. Säännöksen mukaan vaalikeräys saadaan järjestää aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää alkavan ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen päättyvän vaalikampanjan kulujen kattamiseksi. Tämän vuoksi voi olla haasteellista kohdentaa vaalirahoitusta seuraaviin vaaleihin tilanteessa, jossa ehdokas ei ole edes asettautunut ehdolle vaaleissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia lausui, että 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. 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.

1.2 Kampanjatili ja tukiryhmä

Kampanjatilin käyttäminen nähtiin hyvänä asiana, mutta toisaalta kiinnitettiin huomioita mahdollisiin vaikeuksiin avata kampanjatili, jos tilinomistajana ei ole luonnollinen henkilö tai oikeuskelpoinen yhteisö. Käytännössä rekisteröitymättömien tukiryhmien epävirallinen luonne on voinut aiheuttaa ongelmia ja epäselvyyttä.

Lausunnoissa (EOA ja Vasemmistoliitto) kiinnitettiin myös huomiota tukiryhmän määritelmään sekä määritelmän puuttumiseen laista. Kyseessä on oikeushenkilöllisyyttä vailla oleva subjekti. Puutteellisen määritelmän osalta huomio kiinnittyi muun muassa siihen, kenelle ylimääräiset varat jäävät ja mikä yleensä on tukiryhmän oikeudellinen status. Tällä lainmuutoksella ei kuitenkaan ole tarkoitus lähteä avaamaan termistöä eikä tässä vaiheessa ole tarkoitus säännellä itse tukiryhmää. Lain voimassaolon aikana ei ole tältä osin ilmennyt ongelmia lain käytännön soveltamisessa eikä tarkoitus ole nostaa kynnystä lähteä mukaan poliittiseen toimintaan. Tämän lainmuutoksen funktiona on vaalirahoituksen avoimuuden parantaminen ja valvonnan toteuttaminen. On myös huomioitava, että kampanjointia ei ole tarkoitus tässä säännellä. Tavoitteena on, että useimmat avaisivat erillisen kampanjatilin, mutta kyseessä on suositusluonteinen säännös, jotta ehdokkaaksi asettuminen ei pankkien erilaisista käytännöistä johtuen estyisi.

Kampanjatilin olemassaolo Poliisihallituksen lausunnon mukaan helpottaisi vaalirahoituksena annettavan varallisuuden erottelemista henkilön yksityisestä varallisuudesta ja yleisesti lisäksi rahoituksen läpinäkyvyyttä. Muutoksella voitaisiin helpottaa myös esitutkintaviranomaisen toimintaa, jos rahoitukseen kohdistuisi epäiltyjä rikosväitteitä ja sitä kautta tutkintaa esimerkiksi saadun varallisuuden lähteisiin ja myöhempään käyttöön liittyen. Tähän liittyen Poliisihallitus katsoo olevan ehdottoman tärkeää, että myös kuntavaaleissa olevalla ehdokkaalla olisi velvollisuus avata tili. Varsinkin kuntatasolla (ja nykyisin myös aluetasolla) rahoitus- ja jääviyskysymykset kytkeytyvät kiinteästi toisiinsa ja siten vaikuttavat myös kunnan asioiden puolueettoman hoitamisen mahdollisuuksiin. Näillä kytköksillä voi olla suora yhteys korruptioon, jonka torjuntaa on pyritty valtion ja kuntien toiminnassa tehostamaan (esim. korruption toimenpideohjelma). Korruption torjunnassa oleellista on toimintojen läpinäkyvyys ja nimenomaan taloudellisten kytkentöjen läpinäkyvyys.

Verohallinnon ohjeen mukaisesti merkitystä ei ole sillä, onko varallisuuskokonaisuuden taustalla esimerkiksi tukiryhmä rekisteröity yhdistys tai ei. Käyttötarkoitus ratkaisee sen, onko kyseessä yleishyödyllinen toimija vai ei. Myös verohallinto on ollut mukana vuonna 2009 säädettäessä lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta, jolloin luotiin pohja tukiryhmän mahdolliselle olemassa ololle.

Yleisesti ottaen kampanjatilin avaamiseen liittyä vähäisessä määrin ehdokkuutta hankaloittavia puolia. Velvollisuus pyrkiä avaamaan erillinen kampanjatilin luo vähäisen kynnyksen, mutta kuitenkin toimenpide helpottaa vaalirahoituksen valvontaa ja tekee vaalirahoituksen läpinäkyvämmäksi. Lisävelvoitteesta toisin sanoen aiheutuu ehdokkaalle pieni hallinnollinen taakka sekä vähäisiä kustannuksia, joita ei kuitenkaan voida pitää epätarkoituksen mukaisena. Suositusta laajentaa kampanjatilin käyttösuositus myös kuntavaaleihin ei ole nähty vielä tavoiteltavana asiana.

1.3 Lainaa antaneiden ilmoittaminen

Vaalikampanjaan lainaa antaneiden tietojen ilmoittamista jatkossa sai lausuntopalautteissa kannatusta. Avoimuuden lisäämistä mukaan lukien lainanantajien nimien julkistaminen pidettiin kaikin puolin kannatettavana.

Poliisihallituksen mukaan muun muassa ehdokkaan mahdolliset merkittävät kytkökset esimerkiksi elinkeinoelämään kävisivät siten selvästi ilmi, mikä olisi myös ehdokkaan oma etu. Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että vastaavasti lainojen vakuusjärjestelyt tulisi ilmoittaa, jottei erilaisilla vakuusjärjestelyillä voitaisi kiertää lain säännöstä. Tämä oli varteenotettava huomio, mutta tässä vaiheessa ilmoitusvelvollisuuden laajennusta takauksiin ja vierasvelkapantteihin jätetään ulkopuolelle. Laajennuksella valtionalouden tarkastusviraston valvontavelvollisuus laajenisi epäselvästi. Kun säädöksestä saadaan riittävästi käytännön kokemusta, selviää se, muodostuuko ongelmaksi, ettei lainojen takauksia tarvitse ilmoittaa.

Poliisihallitus myös näki lausunnossaan ongelmallisena sen, että pienempien summien antajien yksityishenkilöiden nimeä ei tarvitse ilmoittaa. Tällöin jää epäselväksi, miten pienempien summien ilmoittajien osalta valvonta ylipäätään toteutuu. Ongelmaa ei muodostu siitä, jos lahjoittajat olisivat aidosti yksittäisiä henkilöitä, mutta avaako tämä tosiasiaa mahdollisuuden siihen, että suurempia lahjoituksia pilkotaan pienempiin osiin ja näin saadaan tosiasiallinen lahjoittaja piilotettua yksityishenkilöiden taakse. Juuri tässä kohtaa asialla on liittyviä erityisesti korruption torjuntaan.

Lausunnoissa tuotiin myös esiin, että vastaavasti lainojen vakuusjärjestelyt tulisi ilmoittaa, jottei erilaisilla vakuusjärjestelyillä voitaisi kiertää lain säännöstä. Tämä oli varteenotettava huomio, mutta tässä vaiheessa ilmoitusvelvollisuuden laajennusta takauksiin ja vierasvelkapantteihin jätetään ulkopuolelle. Laajennuksella valtiontalouden tarkastusviraston valvontavelvollisuus laajenisi epäselvästi. Kun säädöksestä saadaan riittävästi käytännön kokemusta, selviää se, muodostuuko ongelmaksi, ettei lainojen takauksia tarvitse ilmoittaa.

1.4 Oikeus saada vertailutietoja, jälki-ilmoituksiin lisätietoja ja selvityksiä sekä virka-apua

Valtiontalouden tarkastusviraston oikeuteen saada jälki-ilmoituksiin lisätietoja ja selvityksiä sekä oikeuteen saada muilta viranomaisilta tietoja, asiakirjoja ja virka-apua saivat lausunnoissa kritiikkiä sen osalta, että tiedot voivat sisältää henkilötietoja. Samoin valtiontalouden tarkastusvirastolle annettavat vertailutiedot voivat sisältää henkilötietoja. Tähän etenkin Tietosuojavaltuutetun toimisto ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnittivät huomiota.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia toi lausunnossaan esiin, että ehdotettu tiedonsaantioikeus (vertailutiedot) 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. 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. Ilmaisuihin ”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. Ilmaisuihin voi kuitenkin tarkoittaa myös sitä, että päätös vertailutietojen pyytamisestä tulee tältä osin perustella. Tätäkin kysymystä olisi asian jatkovalmistelussa syytä selvittää.

Perustuslakivaliokunta on yleistä tietosuojaa-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojensuojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuojaa-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan yleisen tietosuojaa-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojaa-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Näiltä osin pykälää on lausuntopalautteiden jälkeen tarkennettu ja toisaalta valtiontalouden tarkastusviraston oikeus saada tietoja nähdään demokraattisen yhteiskunnan kannalta tärkeänä. Samoin pyydetty tiedot voivat välillisesti antaa tietoa poliittisesta mielipiteestä, mutta lisätietojen saaminen on

avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta tärkeää. Lisäksi valtiontalouden tarkastusvirasto toimii valvottujen tietojen rekisterin pitäjänä ja noudattaa ja noudattaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).

Aiemmin jo tietoja antaneet viranomaiset lausuvat antaneensa tähänkin asti tietoja toisen viranomaisen niitä pyytäessä. Samoin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia lausui, että tarkastusvirastolla olisi jo perustuslain 90 §:n 3 momentin sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:n nojalla oikeus saada asiakirjoja, aineistoja, selvityksiä ja muita tietoja viranomaisilta ja muilta lain 2 §:ssä tarkoitetuilta viipymättä virastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Näin ollen tiedonsaantioikeus kyseessä olevissa tapauksissa mahdollistuisi edellä mainittujen lakien nojalla.

1.5 Kansalaisaloitelaki

Kansalaisaloitelain muutosehdotuksessa esitettyyn ikärajan alentamista 16 ikävuoteen Euroopan Unionin kansalaisaloitteissa annettiin neljä lausuntoa. Annetuissa lausunnoissa muutokseen suhtauduttiin myönteisesti ja koettiin, että muutoksella parannetaan nuorten poliittisia ja demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia sekä osallistumismahdollisuuksien parantamisella myös tuetaan nuorten kiinnittymistä yhteiskuntaan. Allianssi ry toivoi lisäksi, että tulevalla hallituskaudella myös Suomen kansalaisaloitteen ikärajan laskua alettaisiin valmistella. Myöskään Digi- ja väestötietovirasto ei nähnyt estettä ikärajan laskemiselle. Ikärajan laskeminen vaatii Digi- ja väestötietovirastolta teknisen muutoksen käytettyyn tarkastussovellukseen ikärajan osalta. Lain tullessa voimaan silloin meneillään olevien tuenilmausten alaikäraja myös muuttuisi 16 vuoteen.

1.6 Lisäksi

Valtiontalouden tarkastusvirasto toi lausunnossaan myös esiin sen, että valmisteluvaiheessa karsiutui osa parannusehdotuksista pois. Niistä merkittävimpana lausunnossa mainittiin tukea antaneiden nimen julkistamisen velvollisuuden alarajan poistaminen oikeushenkilöiden osalta. Ehdotus olisi ollut perusteltu, koska sen kohdistuessa vain oikeushenkilöihin siihen ei olisi liittynyt ongelmia yksityisyyden suojan näkökulmasta, kun taas viraston valvontakäytännön perusteella se olisi tuonut paljon lisää avoimuutta sekä poliittisen rahoituksen lähteisiin että siinä esiintyviin sääntöjenvastaisuustilanteisiin. Lausunnossa toivottiin, että ehdotusta voitaisiin vielä harkita lainvalmistelun loppuvaiheessa tai jopa eduskuntakäsittelyn aikana. Valtiontalouden tarkastusviraston ehdotus sinällään olisi ollut toteuttamiskelpoinen, mutta tähän lainmuutoksen sitä ei ole otettu mukaan, koska asiaa ei ole käsitelty parlamentaarisisessa vaalityöryhmässä.

Lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston otti lausunnossaan kantaa myös viraston nimen kirjoitusasun muuttamiseen. Virasto piti lausunnossaan hyvin kummallisena sitä, että oikeusministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin nimen muuttamiseksi keskustelematta asiasta ensin valtiontalouden tarkastusviraston johdon kanssa.

Osa lausunnonantajista huomautti lain voimaantulon ajankohdasta. Toimivammaksi voimaantulon ajankohdaksi ehdotettiin 1.7.2023. Siihen mennessä on vuoden 2023 eduskuntavaalien kampanja-aika oli päättynyt ja toisaalta säädökset olisivat voimassa vuoden 2024 presidentinvaaleissa kampanja-ajan alusta saakka. Lain voimaantuloajankohdaksi ehdotetaan lausunnoissa esitettyjen näkökantojen perusteella 1.7.2023.