



Lausunto

19.08.2022

D/527/03.01.01/2022

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?

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta, jäljempänä luonnos. Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä VTV) kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta hallituksen esitykseksi ja sen perusteluiksi ja esittää vastauksena lausuntopyynnössä esitettyyn kysymykseen seuraavia huomioita, jotka liittyvät vaalirahoituksesta annettuun lakiin, jäljempänä vaalirahoituslaki, ja puoluelakiin sekä niihin liittyviin perusteluihin.

Yleiset huomiot

Kokonaisuutena VTV pitää luonnosta onnistuneena. Siihen sisältyy monia sellaisia lisäyksiä ja tarkennuksia vaalirahoituslakiin ja puoluelakiin, joiden tarpeellisuutta VTV on pitänyt esillä eduskunnalle antamissaan kertomuksissa puoluerahoituksen valvonnasta vuosittain sekä eri vaalien vaalirahoituksen valvonnasta kunkin vaalin jälkeen antamissa kertomuksissa sekä myöhemmin muun muassa vaalityöryhmässä. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita ehdokkaille eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa ehdotettava velvollisuus kampanjatilin käyttämiseen, kunkin vaalin vaalirahoituksen keräämisajan takarajan selkiyttäminen kampanja-ajan päättymiseen. Sama koskee

myös luonnoksen keskeisimpiin muutosehdotuksiin kuuluvia vaalikampanjalle suurempia lainoja antaneiden nimien julkistamisvelvollisuutta sekä VTV:lle ehdotettua oikeutta saada vertailutietoja muun muassa kampanjalle varoja, tuotteita tai palveluita toimittaneilta. Kaikkiaan luonnokseen sisältyvät ehdotukset merkitsevät tällaisenaankin merkittävää parannusta vaalirahoituksen- ja puoluerahoituksen avoimuuden toteutumiseksi sekä niitä koskeva valvonnan edellytyksille.

Kuitenkaan luonnokseen eivät sisälly aivan kaikki niistä parannuksista puolue- ja vaalirahoituslakiin, joita VTV oli ehdottanut. VTV:n tekemistä ehdotuksista puolue- ja vaalirahoituslainsäädännön parannuksiksi, jotka karsiutuivat luonnoksesta valmistelun aikana, voisi merkittävimpana mainita tukea antaneiden nimien julkistamisen velvollisuuden alarajan oikeushenkilöiden osalta. Ehdotus olisi ollut perusteltu, koska sen kohdistuessa vain oikeushenkilöihin siihen ei olisi liittynyt ongelmia yksityisyyden suojan näkökulmasta, kun taas VTV:n valvontakäytännön perusteella se olisi tuonut paljon lisää avoimuutta sekä poliittisen rahoituksen lähteisiin että siinä esiintyviin sääntöjenvastaisuustilanteisiin. Kenties ehdotusta voitaisiin vielä harkita lainvalmistelun loppuvaiheessa tai jopa eduskuntakäsittelyn aikana. Jos sitä ei kuitenkaan saada hyväksytyksi osana tämänkertaista lakiuudistusta, kenties siihen voitaisiin palata tulevaisuudessa.

Luonnosta edeltäneen lainvalmistelun aikana käytiin julkisuutta myöten keskustelua siitä, tulisiko puoluelain mukainen puoluerahoituksen valvonta ulottaa koskemaan myös puolueiden paikallisyhdistyksiä. Julkisuudessa on esiintynyt väitteitä, että poliittista rahoitusta ohjattaisiin myös joidenkin tällaisten yhdistysten kautta. Nyt käsiteltävänä olevaan luonnokseen ei kuitenkaan sisälly tällaista laajennusta VTV:n valvontatehtävään. VTV toteaa, että puolueiden paikallisyhdistysten jääminen puoluerahoituksen valvonnan ulkopuolelle on säännönmukaisesti tuotu esiin VTV:n eduskunnalle antamissa kertomuksissa puoluerahoituksen valvonnasta yhtenä keskeisistä valvonnan rajoitteista. VTV haluaa vielä toistaa lainvalmistelun yhteydessä esittämänsä kannan, että se olisi ollut valmis ottamaan tällaisen tehtävän laajennuksen vastaan, jos sille sellaista olisi päätetty esittää ja edellyttäen, että sille olisi annettu tämän tyyppisten valvottavien suuren määrän edellyttämät resurssit. VTV suhtautuu asiaan jatkossakin myönteisesti, mikäli ehdotukseen palataan. VTV:llä on valmius palata asiaa koskeviin säännöksiin hallituksen esityksen jatkokäsittelyssä.

Valtiontalouden tarkastusviraston nimen kirjoitusasuun muuttaminen

VTV:n nimi kirjoitetaan luonnoksessa isolla, kun se on tähän asti kirjoitettu kaikkialla lainsäädännössä pienellä. VTV pitää hyvin kummallisena sitä, että oikeusministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin VTV:n nimen muuttamiseksi edes keskustelematta asiasta ensin VTV:n johdon kanssa. VTV:n johdon kanta on yksiselitteisesti se, että VTV:n nimen kirjoitusasu tulee säilyttää nykyisellään, eli kirjoittaa pienellä alkukirjaimella.

Suomessa on ollut pitkäaikainen lakikielen perinne, jonka mukaan osa viranomaisten ja hallintoelinten nimistä kirjoitetaan pienellä alkukirjaimella. Yleisesti tämän tavan on katsottu liittyvän sellaisiin viranomaisiin ja valtioelimiin, jotka ovat erityisen vanhoja ja korkea-arvoisia.

Vieläkin kielitoimiston sivuilla tämän ominaisuuden sanotaan koskevan ylimpiä hallintoelimiä (ks. kohta pieni alkukirjain: <http://www.kielitoimistonohjepankki.fi/haku/alkukirjain/ohje/203>). Tällaisina on pidetty esimerkiksi valtioneuvostoa, eduskuntaa, kaikkia ministeriöitä kuten valtiovarainministeriötä, korkeinta oikeutta, korkeinta hallinto-oikeutta, oikeuskanslerin virastoa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa.

Tällä hetkellä VTV mainitaan ainakin seuraavissa laeissa: Suomen perustuslaki (731/1999), laki valtionalouden tarkastusvirastosta (676/2000), laki valtionalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995), valtion maksuperustelaki (150/1992), puoluelaki (10/1969), laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009), laki eduskunnan virkamiehistä (1197/2003), laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (869/2012), laki hyvinvointialueesta (611/2021), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), valtion virkamieslaki (750/1994), eduskunnan työjärjestys 17.12.1999/40 v. 2000, laki koulutuksen korvaamisesta (1140/2013). Niissä kaikissa valtionalouden tarkastusvirasto kirjoitetaan pienellä paitsi milloin sen nimi aloittaa uuden virkkeen. Siten tois-taiseksi lainsäädännössä viraston nimi kirjoitetaan yhtenäisesti pienellä alkukirjaimella vanhan perinteen mukaan.

Tähän asti tarkastusviraston nimen kirjoitusasu on säilynyt lainsäädännössä kaikkialla yhdenmukaisesti perinteisessä yhdenmukaisessa muodossaan, jossa se rinnastuu pienellä kirjoitettuna ministeriöihin, ylimpiin lainvalvojiin ja ylimpiin tuomioistuimiin sekä muihin perustuslaissa säädettyihin valtioelimiin.

Kun valtionalouden tarkastusviraston nimi on kirjoitettu pienellä, on se kuulunut tässä asiassa samaan viiteryhmään valtioneuvoston, eduskunnan, kaikkien ministeriöiden kuten valtiovarainministerin, ulkoministeriön ja valtioneuvoston kanslian kanssa. Edelleen tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi korkein oikeus, korkeinta hallinto-oikeus, tasavallan presidentin kanslia, oikeuskanslerin virasto ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia. Monista näistä valtioelimityistä ja viranomaisista säädetään perustuslaissa, kuten VTV:stä. Oikeuskansleri apunaan oikeuskanslerinvirasto ja eduskunnan oikeusmies apunaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ovat ylimpiä laillisuusvalvoja Suomessa. VTV taas on ylin valtion taloudenhoidon laillisuuden valvoja. Siten VTV:n tehtävä ja asema ovat samankaltaisia edellä mainittujen kahden muun pienellä kirjoitettavan viranomaisen kanssa. VTV:n riippumaton asema eduskunnan yhteydessä on myös hyvin samankaltainen eduskunnan oikeusasiamiehen ja tämän kanslian kanssa. Näin ollen pienellä kirjoitettavat viranomaiset ovat selkeästi oikea ja johdonmukainen viiteryhmä VTV:lle myös jatkossa.

Kuten aiemmin on todettu, valtionalouden tarkastusvirasto mainitaan kaikkiaan useissa eri laeissa mukaan lukien perustuslaki, ja joissakin niistä jopa kymmeniä kertoja. Jos siirtymä tarkastusviraston nimen kirjoitusasussa aloitetaan nyt valmistelussa olevilla lainkohdilla, tämä ei todellakaan tarkoita, että viraston nimen kirjoitusasu vaihtuisi kerralla kaikkialla. Se muuttuisi ensi vaiheessa vain nyt säädettävissä uusissa lainkohdissa ja muutettavissa lainkohdissa. Muihin lainkohtiin jäisi vanha kirjoitusasu. Niihin uusi kirjoitusasu vaihdettaisiin sitä mukaan kun vanhoja säädöksiä muuten

muutettaisiin tai ne kumottaisiin ja korvattaisiin uusilla. Huomioon ottaen valtionalouden tarkastusviraston nimen sisältävien lainkohtien määrän ja sen, että niihin sisältyy perustuslaki, kes-täisi vähintään vuosia mutta todennäköisesti vuosikymmeniä ennen kuin kaikki nämä lainkohdat olisi muutettu. Koko tämän varsin pitkän ajan tarkastusviraston nimen oikeasta kirjoitusasusta liikkuisi myös väärää tietoa, kun ihmiset saisivat siitä eri käsityksen riippuen siitä, mitä lainkohtaa he olisivat katsoneet. Esimerkiksi Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa on ainakin aikaisemmin opetettu, että oikeudellisia tekstejä laadittaessa viranomaisen nimen kirjoitusasu tulee tarkistaa nimenomaan laista. Ehdotuksen toteutuessa tällainen tarkistus tuottaisi jatkossa vuosikymmenten ajan vaihtelevaan lopputulokseen. Tämä pitkä epäselvyyden ja väärinkäsitysten aika voitaisiin välttää olemalla muuttamatta nimeä, kun sen muuttamisesta ei kuitenkaan ole mitään konkreettista hyötyä.

Kun siirtymäkausi lopulta olisi päättynyt ja tarkastusviraston nimi muutettaisiin myös perustuslakiin isolla alkavaksi, tulisi siitä erittäin silmiinpistävä poikkeus. Tällä hetkellä perustuslaissa kirjoitetaan pienellä kaikki viranomaiset ja valtioelimet, jotka siinä mainitaan, lukuun ottamatta Suomen Pankkia ja Ahvenanmaan maakuntaa, joiden kohdalla poikkeuksen selittää nimen alussa oleva maantieteellinen erisnimi.

Eräitä yksityiskohtaisempia kommentteja

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1.2 Kampanjatili

Esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevan luvun kappaleessa 3.1.2 Kampanjatili on nyt seuraava lause: ”Alue- ja kuntavaalien osalta muistiinmerkitsemisvelvollisuus olisi riittävä.” Lauseella pyritään varmaankin tuomaan esiin sitä, että alue ja kuntavaaleissa riittää, että ehdokkaalla on sellaiset muistiinpanot ja arkistot kampanjakuluista, rahoituksesta ja tositteista, että hän kykenee täyttämään lain edellyttämän ilmoitusvelvollisuuden. Täysin ilman muistiinpanoja tai tositteitahan tämä ei onnistune, jos kulueria on vähänkään enemmän ja ne ovat jakautuneet vähänkään pidemmälle ajalle. Tässä mielessä lauseen sisältö on oikea. Kuitenkaan muistiinmerkitsemisvelvollisuuden käsite ei tule lakitekstistä eikä sen tarkempaa sisältöä ole missään määritelty. Käsitteenä muistiinmerkitsemisvelvollisuus on omiaan luomaan päinvastaisen mielikuvan maallikkolukijalla, vaikka se ei ole pykäläteksteissä tai niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa. Väärinkäsitysten välttämiseksi luonnoksen kohtaa kannattaisi ehkä muuttaa niin, ettei siinä esiinny niin velvoittavalta ja tarkkarajaiselta kuulostavaa käsitettä kuin muistiinmerkitsemisvelvollisuus, mutta oikea ajatus tulisi silti esiin.

10 a § vaalirahoituslaki ja 9 f § puoluelaki vertailutiedoista

Ehdotukseen ilmaantunut rajoitus ”VTV:n perustellun arvion mukaan voineet toimittaa”. Velvollisuus perustellun arvion tekemiseen siitä, miksi joku on voinut toimittaa kampanjalle tai puolueelle jotain, pakottaa VTV:n kirjoittamaan asiakirjan, josta ilmenee tarkoin mahdollisen epäilyn perustumiseen esimerkiksi ilmiantoon. Tämä puolestaan voi käytännössä johtaa tietolähteen paljastumiseen, vaikka ilmiannon tekijän nimeä ei suoraan paljastettaisikaan. Tämän mahdollisuuden olemassaolo voi heikentää halukkuutta kertoa epäilyksistä VTV:lle. Perustellun epäilyn kriteeri ei ollut esillä esityksen virkamiesvalmistelussa tai vaalityöryhmässä. Lisäys on tarpeeton ja vahingollinen ja tulisi sellaisenaan poistaa.

Myös samaan kohtaan on tullut lisäyksenä ” jos jo saatu selvitys ei ole riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi”. Tämän lisäyksen merkitys jää epäselväksi. On epäselvää, voiko se esimerkiksi rajoittaa ilmiannotilanteessa asian selvittämisen kannalta tarkoituksenmukaisinta järjestystä ottaa yhteyttä tapaukseen liittyviin tahoihin. Epäselvä ja tarpeeton lisäys, joka ei ollut esillä luonnoksen virkamiesvalmistelussa eikä vaalityöryhmän käsittelyssä, tulee ehdottomasti poistaa.

Lain voimaantuloajankohhta ja mahdolliset siirtymäsäännökset

Lain voimaantuloajankohdaksi määritelty 1.1.2023, siis kesken eduskuntavaalien kampanjaajan. Jotta eduskuntavaalien vaalirahoitukseen sovellettavat säännökset pysyisivät selkeinä, tulisi joko siirtää lain voimaantulo eduskuntavaalien kampanja-ajan jälkeen tai ainakin siirtymäsäännöksillä rajoittaa suoraan vaalirahoitukseen ja sen ohjeistukseen liittyvien pykäliden voimaantulo kampanja-ajan jälkeen. Tästä oli keskustelua lain valmisteluvaiheessa, mutta sen huomioon ottaminen ei näy luonnoksesta. VTV antaa muun muassa kunkin vaalin vaalirahoituksen ilmoittamisesta vaalikohtaisen ohjeen yleensä vähän ennen vaalin kampanja-ajan alkamista. Ohje muuttuu sisällöltään virheelliseksi, jos vaalirahoitusta koskeva lainsäädäntö muuttuu kesken kampanja-ajan. Myös vaalirahoituksen ja puoluerahoituksen valvontaan liittyviin tietojärjestelmiin ja sähköisiin lomakkeisiin tehtävät muutokset vaativat aikaa.

Selkeintä olisi säätää koko lakimuutos tulemaan voimaan vasta vuoden 2023 kampanja-ajan päätyttyä esimerkiksi 1.7.2023, jolloin ne eivät aiheuttaisi sekaannuksia vuoden 2023 eduskuntavaaleissa, mutta olisivat jo voimassa vuoden 2024 presidentin vaaleissa kampanja-ajan alusta saakka. Toinen mahdollinen keino siirtymäaika luomiseksi yli vuoden 2023 eduskuntavaalien, joiden kampanja-aika on jo käynnissä lain tullessa voimaan suunnitellusti 1.1.2023 olisi säätää, ettei uusia vaalirahoituslain säännöksiä sovellettaisi vielä vuoden 2023 eduskuntavaaleissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

von Hertzen Kaj

Valtiontalouden tarkastusvirasto