

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Lauri Tarasti

Näkökohtia uusista säännöksistä ehdokkaiden vaalirahoitukseen

Miten nykytilaan on tultu

Viime vuosien julkisen keskustelun vilkkaimpia aiheita on ollut vaalirahoitus. Aihe ei sinällään ole ollut uusi, mutta vaatimukset vaalirahoituksen ja laajemmin poliittisen rahoituksen avaamisesta ovat tänä päivänä aiempaa merkittävästi vahvemmat. Tämä on johtanut myös uusiin lainsäädäntötoimiin.

Jo 1970-luvulla valtiosääntökomitea ehdotti väli raportissaan (KM 1974:27) perustuslakiin säännöstä, jonka mukaan edustajaehdokkaiden vaalimainonnan rajoittamisesta ja valvonnasta säädettäisiin lailla. Oikeusministeriö selvittikin vaalimainontaa työryhmässä (OM:n lainvalmisteluosaston julkaisu 13/1975) ja kahdessa vaalimainontatutkimuksessa 1970-luvun loppupuolella.

Tätä seurasi puoluerahoituskomitea, jolle annettiin tehtäväksi laatia ehdotus hallituksen esitykseksi poliittisen toiminnan rahoituksen saattamiseksi julkiseksi.¹ Komitea lausui vuonna 1979 jättämässään mietinnössä (KM 1979:47) periaatekantanaan:

Puoluetoiminnan rahoituksen on oltava julkista siinä määrin kuin se voi tapahtua loukkaamatta aatteellisten yhdistysten itsenäisyyttä ja yksityisten ihmisten oikeutta muiden asiaan puuttumatta määrätä varojensa käytöstä.

Puoluerahoituskomitean keskeiset ehdotukset olivat:

- ehdokkaan tukiryhmän varainkäyttö tehtäisiin julkiseksi veroviranomaisille tehtävän ilmoituksen kautta, mikä olisi edellytyksenä tukiryhmän tulojen verovapaudelle;
- yhteisöjen 1 000–50 000 markan suuruiset vaaliavustukset tulisivat tuloverotuksessa verovähennyskelpoisiksi, missä yhteydessä ne tulisivat julkisiksi;
- puolueiden keskusorganisaatioiden tuolloista velvollisuutta toimittaa oikeusministeriölle tiedoksi ja julkiseksi tuloslaskelmansa ja taseensa laajennettaisiin koskemaan puolueiden piirijärjestöjä ja valtionapua saavia nais-, nuoris-, opiskelija- ja varhaisnuorisjärjestöjä.

¹ Olin puoluerahoituskomitean pääsihteeri ja työn loppuvaiheissa puheenjohtajan sairastuttua sen epävirallinen puheenjohtaja.

Viimeksi mainitun ehdotuksen osittaista toteuttamista lukuun ottamatta nämä komitean ehdotukset eivät johtaneet lainsäädäntötoimiin. Asiaan palattiin vasta 1990-luvun lopulla ja nyt kansainvälisen kehityksen johdosta. Puolue- ja vaalirahoitus nousi esiin YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja Euroopan unionissa lahjontaa ja korruptiota käsiteltäessä.

Suomessa ministereiden velvollisuus ilmoittaa sidoksensa lisättiin hallitusmuodon 36 c §:n 2 momenttiin vuonna 1995 (nyt PL 63 §) ja samanaikaisesti eduskunnassa otettiin käyttöön kansanedustajien sidosten vapaaehtoinen ilmoittaminen. Virkamieslakiin (750/1994) lisättiin vuonna 1997 uusi 8 a §, jossa säädetään eräiden korkeimpien virkamiesten velvollisuudesta esittää selvitys sivutoimistaan ja sidonnaisuuksistaan ennen virkaan nimittämistä.

Voimassa olevan vaalilain (714/1998) käsittelyyn eduskunnassa liittyi Irina Krohnin ja 35 muun kansanedustajan yhdeksästä puolueesta tekemä lakialoite, jossa ehdotettiin vaalilaissa säädettäväksi ehdokkaille velvollisuus pyydettäessä julkistaa vaalitointen rahoittamiseksi saatujen lahjoitusten yhteismäärä sekä yli 5 000 markkaa lahjoittaneiden nimet. Eduskunta hylkäsi aloitteen, mutta hyväksyi lausuman, jossa edellytettiin hallituksen kiireellisesti valmistelevan vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi tarvittavat lainsäädännön muutokset.

Asiaa selvittämään asetettiin allekirjoittaneen puheenjohtolla toiminut vaalirahoituskomitea, joka jätti 7.10.1999 mietintönsä (KM 1999:6). Siihen sisältyi Tomi Venhon laatima tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Komitean ehdotuksen pohjalta laadittu hallituksen esitys (HE 8/2000 vp) hyväksyttiin eduskunnassa sellaisenaan. Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta tuli voimaan 15.5.2000.² Sitä ehdittiin soveltaa eduskuntavaaleissa kaksi kertaa, kunnallisvaaleissa kolme kertaa ja europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaaleissa kerran.

Laki lähti poliittisen vastuun periaatteen pohjalta. Oikeusministeriön valvonnan tuli koskea lähinnä muotomääräyksiä. Luotettiin siihen, että media, kanssakilpailijat ja kansalaiset tutkisivat ilmoitusten oikeellisuutta ja saattaisivat havaintonsa julkisuuteen. Toisin kuin itsekin oletin, näin ei kuitenkaan heti käynyt. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa – muista tuon ajan vaaleista puhumattakaan – vaalirahoitus ei herättänyt erityisempää huomiota. Mediakin tyytyi vain lyhyisiin toteamuksiin.

Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan (15.4.2007) otettiin vaali- ja puoluerahoituksesta seuraava lauselma:

Euroopan neuvoston alainen Group of States Against Corruption (GRECO) suorittaa vuonna 2007 Suomessa maatarkastuksen koskien vaali- ja puoluerahoituksen toimivuutta. Hallitus arvioi vaali- ja puoluerahoituksen laki- ja menettelymuutostarpeet GRECO:n antaman suosituksen jälkeen.

GRECO:n arvointikäynti Suomessa tapahtui 13.–15.6.2007 ja arvointiraportti suosituksineen hyväksyttiin GRECO:n täysistunnossa 7.12.2007. Tilanne Suomessa oli kuitenkin muuttunut perinpohjaisesti. Edustaja Timo Kallin lehdistölle antama lausunto, ettei lakia ehdokkaan vaa-

² Ks. Lauri Tarasti: Vaali- ja puoluelainsäädäntö, s. 453–464. Helsinki/Edita Prima Oy 2006.

lirahoituksen ilmoittamisesta tarvitse noudattaa, koska siinä ei ole rangaistussäännöksiä, johti median huomion vaalirahoitukseen, ja ns. tutkiva journalismi selvitti vuoden 2007 eduskunta-vaalien vaalirahoituksen poikkeuksellisen tarkoin. Vuoden 2000 lain poliittinen vastuu toteutui tällöin harvinaisen vahvasti.

GRECO:n annettua Suomelle kymmenen vaali- ja puoluerahoitusta koskevaa suositusta ja vaalirahoituskohun jatkuessa mediassa oikeusministeriö asetti 30.5.2008 allekirjoittaneen puheenjohtolla toimivan toimikunnan uudistamaan puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevaa lainsäädäntöä. Toimikunta otti nimekseen vaali- ja puoluerahoitustoimikunta. Sen tehtävä jakaantui kahteen osaan: ehdokkaiden vaalirahoitukseen, jonka osalta määräaika oli 31.12.2008, ja puoluerahoitukseen, jonka osalta määräaika oli 30.9.2009.

Hallitus kuitenkin ilmoitti antavansa vielä kesäkuussa 2008 eduskunnalle esityksen pikaisiksi muutoksiksi lakiin ehdokkaiden vaalirahoituksen ilmoittamisesta siten, että nämä muutokset tulisivat voimaan jo vuoden 2008 lokakuussa pidettävissä kunnallisvaaleissa. Näin tapahtuikin lainmuutoksella 604/2008. Sen mukaan ehdokkaan vaalirahoitusilmoituksessa oli eriteltävä myös vaalikampanjan kulut, ja yksittäisen tuen arvoa ja antajaa koskevan ilmoitusvelvollisuuden raja laskettiin kunnallisvaaleissa 1 700 eurosta 1 000 euroon.

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunta sai työnsä ensimmäisen osan valmiiksi 27.1.2009 (KM 2009:1). Siihen sisältyi valt. tri Tomi Venhon selvitys Puolue- ja vaalirahoitussääntelyn kansainvälinen vertailu. Mietintöön liittyi kolme eriävää mielipidettä so. keskustan, kokoomuksen ja perussuomalaisten edustajien mielipiteet. Hallituksessa toimikunnan ehdotukset muuttuivat jonkin verran. Toimikunnan enemmistön ehdottama kokonaiskatto ehdokkaan vaalikampanjan kuluille poistettiin, ilmoitettavan yksittäisen tuen raja-arvo kunnallisvaaleissa laskettiin 800 euroon ja eduskuntavaaleissa nostettiin 1 500 euroon ja eräitä muitakin muutoksia tehtiin. Hallituksen esitys 13/2009 vp hyväksyttiin eduskunnassa muuttamattomana.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) tuli voimaan 1.5.2009. Sen materiaalisesti uusia säännöksiä ei kuitenkaan voitu saattaa voimaan vielä kesäkuussa 2009 toimitetuissa europarlamenttivaaleissa, koska näiden vaalien vaalirahoitus oli suurelta osalta jo hankittu ennen lain voimaantuloa. Menettely ja valvonta sen sijaan uudistuivat heti. Lakia sovelletaan ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä ja yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön vaalikampanjaan. Yhteisö, joka tukee useita eri ehdokkaita, ei siten kuulu lain soveltamispiiriin. Ehdokkaan vastuun ilmoituksesta tulee ulottua sellaiseen ilmoitteluun, johon hän itse pystyy vaikuttamaan.

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan työ jatkui toimeksiannon toiseen osaan eli puoluerahoitukseen ja samalla myös puolueiden vaalirahoitukseen, joita ei ehdokkaiden vaalirahoituksen yhteydessä käsitelty. Tältä osin mietinnön odotettiin valmistuvan lokakuussa 2009. Oikeusministeriön esittämässä raportissa GRECO:n edellä mainittujen suositusten täytäntöönpanosta, joka oli toimitettava GRECO:lle 30.6.2009 mennessä, esitettiin laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta tehdyt uudistukset, mutta puoluerahoituksen osalta viitattiin vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan jatkotyöhön.

Tätä artikkelia kirjoitettaessa kesällä 2009 ei ole voitu ottaa huomioon niitä muutoksia, joita vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan työn toisesta vaiheesta so. puoluerahoituksesta mahdollisesti ja myös todennäköisesti seuraa lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta.

Periaatteellisia kysymyksiä³

Poliittinen vastuu. Sekä vanha laki, laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta, että voimassa oleva, laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, perustuvat poliittisen vastuun periaatteelle. Tällä tarkoitetaan sitä, että seuraamukset lain noudattamatta jättämisestä ovat poliittiset. Pidän tätä vaalirahoituksen sääntelyssä kaikkein tärkeimpänä periaatteena.

Lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta ei voida kirjoittaa niin yksiselitteisesti, että rankaiseminen ei jäisi tulkintojen varaan. Mitkä ovat ehdokkaan vaalikampanjan todelliset kulut – palkat ja palkkiot, matkustus, erilaiset alennukset, yhteiskampanjat jne. huomioon ottaen – tai mikä on vaalikampanjaan annettua tukea – talkootyön raja, kokonaan tai osittain vastikkeelliset suoritukset, lainat ym. huomioon ottaen –, jää paljolti tulkittavaksi.

Poliittinen vastuu seuraa joka tapauksessa ilmoittamatta jättämisestä tai virheellisestä ilmoituksesta. Se on usein ankara vastuu, paljon ankarampi kuin mahdollinen sakkorangaistus. Poliittisesta vastuusta on nyt saatu runsaasti kokemusta. Median antama tuomio, olipa se oikea tai väärä, on armoton ja siitä seuraava kansalaismielipide kenties lopullinen, siitä ei voi hakea muutosta.

Tärkeää myös on, että vaalirahoitus ja sen sääntely eivät vie huomiota pääasialta eli vaalien asiakysymyksiltä sekä poliittisten tavoitteiden ja vaihtoehtojen arvioinnilta, vaan kuuluu yhtenä kysymyksenä niiden sisään.

Poliittinen vastuu tosin toteutuu vasta vaalien jälkeen ja kenties seuraavissa vaaleissa, mutta jälkikäteen toteutuu tietenkin rangaistusvastuukin. Lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta otettiin tämän vuoksi säännökset (11 §) ennakoilmoituksesta. Niiden mukaan ehdokkaat voivat vapaaehtoisesti toimittaa ennen vaalipäivää valtionalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Ennakoilmoitus julkistetaan viipymättä, jotta sillä voisi olla vaikutusta poliittisen vastuun kannalta jo kysymyksessä olevissa vaaleissa.

Oikeuslaitosta ei tule politisoida eikä politiikkaa oikeudellistaa. Vaalikampanjan rahoituksen oikeellisuuden siirtäminen oikeuslaitoksen ratkaistavaksi johtaisi enemmän tai vähemmän

³ Lain ehdokkaan vaalirahoituksesta 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaan mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjojen kulujen kasvua. Viimeksi mainittu tavoite on uusi verrattuna aiempaan lakiin ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunta ehdotti välimietinnössään 2009:1 ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskuluille kattoa (kunnallisvaaleissa 20 000, eduskuntavaaleissa 100 000, europarlamenttivaaleissa 200 000 sekä presidentinvaalin kummallakin kierroksella 2 000 000 euroa). Kun tätä ehdotusta ei sisällytetty hallituksen esitykseen eikä se tullut lakiin, jäi lakiin ainoaksi suoraan kulujen rajoittamiseen tähtääväksi säännökseksi 4 §:n 2 momentti yksittäisen tukijan antaman tuen katosta.

näihin molempiin seuraamuksiin, haluttiinpa sitä tai ei. Vaali- ja puoluerahoitusta koskevat kysymykset ovat enimmäkseen poliittisia. Tahalliset ilmiannot ilman riittäviä perusteita johtaisivat poliittisiin seuraamuksiin ja rankaisisivat vaaleissa helposti syyttömiä. Rikoslaisissa olevat säännökset lahjonnasta, joita kansanedustajien kohdalla tultaneen lähiaikoina laajentamaan⁴, ovat riittävät. Poliittiset riidat eivät kuulu lainkäytön piiriin vaan politiikan areenoille.

Voimassa olevassa laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta on tietojen ja oikeiden tietojen saanti turvattu tehokkaasti. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus, jos riittäviä tietoja ei muuten anneta, käyttää uhkasakkoa ilmoitusvelvollisen velvoittamiseksi antamaan tarvittavat tiedot. Uhkasakko voidaan toistaa ja sen määrää nostaa niin monta kertaa, kunnes tiedot on saatu.

Ilmoitusvelvollisuus kuuluu tuen vastaanottajalle, ei antajalle. Normaalisti yksityisen henkilön varojen käytölle ei aseteta esteitä. Ilmoittaminen varojen käytöstä tulee kysymykseen lähinnä verotuksessa. Yhdistysautonomiasta johtuu, ettei yhdistystä voida vaatia julkistamaan kirjanpitoaan vaan se on yhdistyksen oma asia. Yhdistyksen velvollisuus tietojen antamiseen voi syntyä joko erilaisia avustuksia haettaessa ja saataessa taikka rikostutkinnan yhteydessä. Näistä syistä laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta ilmoitusvelvolliseksi ei ole voitu asettaa vaalirahoituksen antajaa vaan ehdokas, jota tuetaan. Presidenttiehdokkaan ilmoituksesta kuitenkin vastaa ehdokkaan asettanut puolue tai ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies, mikä johtuu siitä, ettei presidentinvaaleissa ehdokkaan voida edellyttää olevan riittävästi perillä vaalikampanjan kuluista.

Tästä periaatteesta saatetaan tulevaisuudessa joutua tinkimään. Vaalikampanjoita on alettu toteuttaa ehdokkaasta riippumatta erillisissä osakeyhtiöissä, säätiöissä ja yhdistyksissä. Tällöin toimitaan ulkopuolella ehdokkaasta ja hänen vaalikampanjastaan vaikkakin ehdokkaan hyväksi. Tällaisen tuen antaminen ehdokkaalle näyttää edellyttävän erillistä ilmoittamista, jos halutaan estää ehdokkaan vaalirahoituksesta annettujen sääntöjen kiertäminen.

Kansalaisten yksityisyys. Suomen perustuslain 10 §:ssä turvataan kansalaisten yksityisyyttä. Siihen kuuluu myös oikeus pitää poliittinen kantansa salassa. Henkilötietolaissa (523/1999) henkilön yhteiskunnallista tai poliittista vakaumusta koskeva tieto on arkaluonteinen ja sen käsittely on eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kielletty, ellei rekisteröity ole antanut siihen suostumustaan. Vaalirahoitusilmoituksista muodostuu henkilötietolaissa tarkoitettu henkilörekisteri.

Vaalirahoituksen avoimuus on sovitettava yhteen kansalaisten poliittisen yksityisyyden turvaamisen kanssa. Kansalaisten on voitava tukea ehdokastaan vaaleissa joutumatta sitä kautta ilmaisemaan julkisesti kantansa. Tällä on vaikutuksensa myös ehdokkaan vaalirahoituksen saatavuuteen ja samalla ehdokkaaksi asettumiseen.

Tämä eri näkökohtien yhteensovittaminen on suoritettu ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:n 2 ja 4 momentissa. Viimeksi mainitun mukaan yksityishenkilön nimeä ei saa

⁴ Oikeusministeriö asetti 1.12.2008 työryhmän arvioimaan, millaisiin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n Suomea koskevat suositukset lahjusrikoslainsäädännöstä antavat aihetta ja laatimaan ehdotuksen tarvittaviksi lainsäädäntötoimenpiteiksi.

ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan⁵, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 2 momentissa mainittu pakollisesti ilmoitettavan tuen rahamäärä. Nimetön tuki saa siten olla kunnallisvaaleissa enintään 800 euroa, eduskuntavaaleissa enintään 1500 euroa sekä europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaaleissa enintään 2000 euroa. Tätä säännöstä sovellettaessa luetaan vastikkeellisissa tuissa saaduksi tueksi vain nettomääräinen arvo (6 § 2 mom.).

Juridiikkaa vai moraalia

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta ilmaisee tärkeitä sekä juridisia että moraalisia periaatteita. Siinä annetaan – niin kuin laeissa yleensäkin – käyttäytymisnormit. Ne ovat sitovia ja niitä on noudatettava, mitä ei muuta se, että seuraamukset eivät ole rikosoikeudellisia vaan poliittisia. Niiden noudattamisen valvonta on nyt tehokkaasti järjestetty, mihin palataan jäljempänä.

Niin vaalikampanjan kulut kuin vaalirahoituskin ovat kuitenkin vaikeasti säädeltäviä. Vaalikampanjan erottaminen muusta poliittisesta toiminnasta ei välttämättä onnistu. Puolueiden kaiken toiminnan voi sanoa jollakin tavoin tähtäävän menestykseen vaaleissa. Vaalikampanjaa ei laissa ole pystytty määrittelemään, mutta selvä rajoitus siinä on tehty määrittelemällä 2 §:n 1 momentissa vaalikampanja alkavaksi kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyväksi kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.⁶

Hallituksen esityksen (13/2009 vp) perusteluissa (s. 17–25) on kuitenkin laajalti selvitetty, mitä vaalikampanjan kuluihin ja vaalirahoitukseen tulee lukea. Näin on samalla luotu asiallista sisältöä vaalikampanjan käsitteeseen. Tästä huolimatta monet ilmoitettavat seikat jäävät arvioinnin varaan. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan tuki, jota ei ole annettu rahana, arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä. Mikäli tuki on annettu tavarana tai palveluna, voi sen arviointi olla vaikeaa. Ilmaisen työn, jos se ei talkootyönä jää kokonaan vaalirahoituksen ulkopuolelle, arvo voidaan laskea monin eri tavoin. Sama koskee saatuja kuljetuspalveluita. Siitä, miten suhtaudutaan päivärahoihin ja erilaiseen kestitsemiseen, ei ole olemassa ohjeita, elleivät ne tavanomaisina ilmaispalveluina jää vaalirahoituksen ulkopuolelle.

Otan tässä yhden esimerkin tulkinnan vaikeudesta, mitä esimerkkiä ei hallituksen mainitussa esityksessä ilmeisesti sen vaikeuden vuoksi juurikaan käsitelty. Se koskee kuljetuspalveluja. On tavanomaista, että ehdokkaat kiertävät runsaasti vaalipiirissään, joka tosin kunnallisvaaleissa on vain oma kunta, mutta eduskuntavaaleissa jo paljon laajempi vaalipiiri ja europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaaleissa koko maa. Kulkeminen voi tapahtua omalla autolla, ystävän kuljettamana, oman tai muun yrityksen autolla, puolueväen kuljettamana, puhetilai-

⁵ Ks. Tarasti 2006, s. 462.

⁶ HE 13/2009 vp, s. 17: ”Ajallista määrittelyä pidetään lakiehdotuksessa välttämättömänä niin ilmoitusten yhdenmukaisuuden kuin ehdokkaan oikeusturvankin kannalta. Ilman kampanja-aikaa koskevaa sääntelyä kampanjointia ei voitaisi erottaa ehdokkaana olevan henkilön muusta poliittisesta toiminnasta, esimerkiksi kansanedustajan yhteydenpidosta äänestäjiinsä.”

suuden järjestäjän kyydillä yms. Lain 3 §:n 1 momentin mukaan vain tavanomaiset ilmaispalvelut eivät ole vaalirahoitukseen kuuluvaa tukea.

Katsoisin, että säännöksiä tulisi tulkita siltä pohjalta, mikä on tavanomaista kuljetusten ilmaispalvelua vaalikampanjoinnissa. Tähän voitaneen katsoa yleensä kuuluvan kaikki edellä mainitut kulkutavat paitsi ulkopuolisen yrityksen auton ja autonkuljettajan luovuttaminen ehdokkaan käyttöön.⁷ Maksettuja lentolippuja tuskin voidaan lukea tavanomaisiksi kuljetuspalveluiksi.

Laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta on kahdenlaisia tärkeitä raja-arvoja. 4 §:n 2 momentissa on säädetty, ettei tukea saa vastaanottaa yhdeltä ja samalta tukijalta enempää kuin arvoltaan 3000 euroa kunnallisvaaleissa, 6000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa (presidentinvaalissa ei rajaa ole). Rajat eivät koske tukea puolueen rekisteröidyltä yhdistykseltä, millä tarkoitetaan puolueeseen suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä, sillä muiden puoluetta lähellä olevien yhdistysten suhdetta puolueeseen voi olla vaikeaa määritellä.

Vastaavasti 6 §:n 2 momentissa on säädetty tuen arvolle edellä kansalaisten yksityisyydestä puhuttaessa mainitut raja-arvot, joiden ylittyessä tuki ja sen antaja on erikseen ilmoitettava.

Tuen jakaminen omaan, vaimon tai liikeyrityksen tukeen on kuitenkin kovin yksinkertaista. Osakeomistuksen kautta saattaa samalla henkilöllä tai yhteisöllä olla monta erillistä oikeushenkilöä hallittavanaan. Bulvaaneja voidaan käyttää. Mainittujen säännösten kärki näyttää olevan helposti sivuutettavissa.

Vaalikampanjan rahoitus lainoituksella jättää puolestaan piiloon sen, miten lainoitus ehkä vuosikausia myöhemmin hoidetaan, vaikkakin 6 §:n 3 momentin mukaan vaalirahoitusilmoitukseen on otettava suunnitelma lainan takaisinmaksusta.

Jos halutaan jotakin peittää, siihen on siten runsaasti mahdollisuuksia. Avoimuudessa onkin paljolti kysymys poliittisesta moraalista ja poliittisesta kulttuurista.

Lain monimutkaiset säännökset ilmoitettavaksi säädellyistä tiedoista ovat monimutkaisia vain silloin, kun avoimuutta ei haluta. Laissa on nimittäin vain minimisäännökset, eikä mikään estä ilmoitusvelvollista antamasta enemmän tietoja. Lain 6 §:n 1 momentin 5 kohdassa on nimenomaisesti todettu, että ilmoitukseen voidaan merkitä ”muut ilmoitusvelvollisen tarpeelliseksi katsomat tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista”. Myös ilmoituslomakkeessa on tilaa näille tiedoille. Vain yksityisyyttä suojaava 6 §:n 4 momentti on otettava huomioon.

⁷ Jossain määrin rinnastettavana mainittakoon HE:ssä 13/2009 vp sivulla 21 oleva teksti: ”Useilla ehdokkailla on tukiryhmissään ihmisiä, jotka taivuttavat esitteitä ja päivittävät nettisivuja. Tavanomainen talkootyö on vapaaehtoista, palkatonta työtä, jota henkilö tekee ehdokkaan hyväksi esimerkiksi osana tukiryhmää. Työ katsottaisiin talkootyöksi, vaikka kyseessä olisi alan ammattilainen, niin kauan kuin työstä ei makseta palkkaa.”

Valvonta

Vuoden 2007 eduskuntavaaleista syntyneessä vaalirahoituskohussa väiteltiin myös siitä, oliko oikeusministeriö laiminlyönyt valvontatehtäviään, kun se ei enemmälti ollut puuttunut vaalirahoitusilmoitusten virheellisyyteen. Tehdyn kantelun johdosta oikeuskansleri antoi päätöksen (5.11.2008 OKV/681/1/2008), jossa hän selvitti laajasti ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamista koskevan lain valvontaa. Hän ei todennut suurempia laiminlyöntejä, mutta katsoi lainsäädännön valvonnan osalta puutteelliseksi.

Vaalilainsäädännössä ja siihen läheisesti liittyvässä vaalirahoituksessa on periaatteena, että hallitukselle ja oikeusministerille ei jätetä suurta mahdollisuutta omin toimenpitein vaikuttaa vaalien tulokseen. Sellaista valvontaa, jossa oikeusministeriö puuttuisi eri puolueiden vaalirahoitukseen, ei ole tarkoitettu eikä haluttu. Myös Euroopan neuvoston korruption vastainen toimielin GRECO korosti Suomelle maatutkinnan johdosta antamissaan suosituksissa valvonnan riippumattomuutta, mitä poliittisen oikeusministerin johtama valvonta ei takaa.

Laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta valvonta siirrettiin kokonaisuudessaan oikeusministeriöltä valtiontalouden tarkastusvirastolle. Se on Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton tarkastusvirasto. Vaikka se on eduskunnan yhteydessä, se on siitä riippumaton eikä se ole eduskunnan alainen. Itse asiassa valtiontalouden tarkastusvirasto oli ainoa käytettävissä oleva vaihtoehto oikeusministeriölle, ellei olisi perustettu kokonaan uutta toimielintä ja/tai virastoa.

Paitsi tehtävien siirtoa uudistettiin myös muutkin valvontaa koskevat säännökset kokonaisuudessaan. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta sisältää 10 §:ssään yksityiskohtaiset säännökset siitä, mitä ja miten valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo lain noudattamista.

Ensiksi valtiontalouden tarkastusvirasto tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet laissa säädetyn ilmoituksen. Toiseksi se julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset internetissä ylläpitämässään vaalirahoituksen ilmoitusrekisterissä (<http://www.vtv.fi>). Kolmanneksi se tarkastaa ilmoitukset.

Tarkastuksen kohteena ovat vain ilmoitukset ja niiden sisältö kuten lain sananmuodosta ilmenee. Hallituksen esityksen 13/2009 vp (s. 15) mukaan ”valtiontalouden tarkastusvirastolle ei kuitenkaan ehdoteta oikeutta tarkistaa muita kuin ehdokkaan toimittamia tietoja. Ehdokkaiden kampanjoihin ei myöskään kohdistettaisi tilintarkastuksia”. Tarkastusvirasto ei siis tutki vaalirahoituksessa ulkopuolisen tuen antajan toimia tai tilejä eikä ryhdy itse selvittämään, miten vaalikampanjaa on tosiasiaa käyty ja rahoitettu, vaan keskittyy vain ilmoitusvelvollisen ilmoitukseen. Mutta jos se havaitsee siinä virheitä tai puutteita, se voi kehottaa ilmoitusvelvollista selvittämään ne so. selvittämään ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden.

Hallituksen esityksen 13/2009 vp perusteluissa (s. 27) on lausuttu, että ”virasto valvoisi käytännössä 5, 6, 7 ja 8 §:n muodostamaa kokonaisuutta. Lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut tukikatot ja niiden noudattaminen jätettäisiin poliittisen vastuun piiriin”. Lain 11 §:stä ja perusteluista käy myös ilmi, että 10 §:n tarkoittama valvonta ei ulotu vapaaehtoisin ennakkoilmoituksiin. Ne vain julkistetaan sellaisinaan.

Tarkastuksen tuloksena tarkastusvirasto tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä.

Sanalla ”tarvittaessa” on haluttu osoittaa, että vähäisiin puutteisiin tai virheisiin ei puututtaisi. Jos niillä esimerkiksi laskuvirheellä, vähäisellä arviointivirheellä tai virheellisen summan pienuudella ei ole merkitystä lain tavoitteiden kannalta, ne voivat jäädä ilmoitukseen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi perustaa selvittämiskehotuksensa omiin havaintoihin, mutta myös mediassa olleisiin tietoihin tai ulkopuolisiin ilmoituksiin taikka muuhunkin aineistoon. Vastaavasti ilmoitusvelvollinen voi käyttää kaikkia käytössään olevia keinoja selityksen antamiseksi.

Vaali- ja puolerahoitustoimikunnassa (KM 2009:1, s. 31–32) harkittiin ehdokkaille velvollisuutta pitää erityistä vaalikampanjatiliä, joka sitten voisi olla tarkastuksen kohteena. Monet ehdokkaat pitävätkin tällaista erillistä kirjanpitoa vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta. Kun kuitenkin kunnallisvaaleissa ehdokkaita on kymmeniä tuhansia ja eduskuntavaaleissakin kaksituhatta, menettely katsottiin liian raskaaksi. Sen sijalle tuli lain 8 §:n 3 momentti, jonka mukaan ilmoitusvelvollisen on pyydettäessä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Mitä tarkoitetaan sanoilla ”vastaavalla tavalla” jää ilmoitusvelvollisen harkintaan.

Jos ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta (tai useammasta, sillä tarkastusvirasto voi toistaa kehotuksen) huolimatta anna ilmoitusta tai jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Jos ilmoitusta ei ole annettu kehotuksesta huolimatta, on selvää, että uhkasakko asetetaan. Mutta jos ilmoitus havaitaan virheelliseksi tai puutteelliseksi kehotuksesta huolimatta, kynnys uhkasakon asettamiseen on korkea. Virheen tai puutteen tulee koskea olennaisia osia ilmoituksessa ja olla ilmeinen. Kynnys on siis selvästi korkeampi kuin pelkän kehotuksen antamiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa tätä on selvennetty seuraavasti:

Koska eri vaaleissa on mukana hyvin erilaisia ehdokkaita ja kunnallisvaaleissa yli 15 000 ilmoitusvelvollista, valvontajärjestelmän tulisi olla ohjaava aina siihen asti, kunnes kävisi ilmeiseksi, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan oikeita ja riittäviä tietoja vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Tarkoituksena ei ole saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollista, joka ei esimerkiksi ole osannut antaa riittävää ilmoitusta.

Uhkasakko takaa oikeiden ja riittävien tietojen saannin, sillä se voidaan toistaa niin monta kertaa ja aina edellistä kertaa suurempana, kunnes tiedot on annettu. Uhkasakon asettaa valtiontalouden tarkastusvirasto. Sen tuomitsee valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja tuomitsemiseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Uhkasakkolautakuntaa ei perustettu laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta, vaan se on ollut tarkastusvirastossa lähes koko vuosikymmenen, mutta saamani tiedon mukaan sitä ei ole tarvittu kertaakaan. Käsitykseni on, että näin käy myös vaalirahoituksessa, sillä uhkasakon mahdollisuus tulee olemaan riittävä oikeiden ja riittävien tietojen saantiin.

Poliittisen vastuun kannalta on tärkeää, että tiedot ovat julkisia ja helposti kenen tahansa saatavissa valtionalouden tarkastusviraston pitämästä vaalirahoituksen ilmoitusrekisteristä. Sinne tallennetaan viipymättä ilmoitukseen ja ennakkoilmoitukseen sisältyvät tiedot. Sinne myös tallennetaan tarkastusviraston kehotuksesta antamat uudet ilmoitukset ja ilmoitusten täydennykset, jotka siten tulevat julkisiksi. Sen sijaan ilmoitusvelvollisen lain 8 §:n 2 momentin nojalla pyydetessä kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla antamia täydentäviä tietoja ja selvityksiä, elleivät ne ole uusia ilmoituksia tai johda jo tehtyjen ilmoitusten muuttamiseen, ei oteta rekisteriin eivätkä ne tällöin myöskään tule julkisiksi. Tällä on merkitystä myös sikäli, että näihin täydentäviin tietoihin tai selvityksiin saattaa sisältyä salassa pidettäviä tietoja. Tämän vuoksi lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) muutettiin lisäämällä lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan salassa pidettäviin asiakirjoihin asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) nojalla valtionalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Lain 10 §:n 3 momenttiin otettiin säännökset valtionalouden tarkastusviraston velvollisuudesta antaa eduskunnalle vaalikohtainen kertomus saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta, mikä tapahtuu kolmantena päivänä vaalipäivän jälkeen. Määräaika pidettiin tarkastusvirastossa tärkeänä, jotta valvontatoimia ei poliittisista tai muista syistä voitaisi vaatia jatkettaviksi pitkiä aikoja. Hallinnollinen kantelu on nimittäin mahdollinen myös valtionalouden tarkastusviraston toimista, esimerkiksi siitä, ettei tarkastusvirasto ole vaatinut täydennyksiä olennaisilta kohdiltaan ilmeisen puutteellisen ilmoituksen osalta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 27) lausuttiin, tarkastusviraston valvontatehtävät kyseisissä vaaleissa päättyvät tarkastusviraston eduskunnalle antamaan kertomukseen. Vain sitä ennen tehtyjen kanteluiden tutkiminen voi tarkastusvirastossa jatkua kertomuksen antamisen jälkeen.

Lopuksi

Valtionalouden tarkastusviraston valvonnan voi olettaa johtavan vaalirahoituksen avoimuuden kannalta oikeelliseen ja riittävään tietoon. Tämän jälkeen on poliittisen vastuun aika. Se tapahtuu mediassa, äänestäjien keskuudessa, puolueissa itsessään ja poliittisessa toiminnassa. Poliittisen vastuun toteutumisella voi olla todella merkittäviä seuraamuksia äänestäjäkunnassa ja sitä kautta koko politiikassa.

Laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta ei ole rikosoikeudellisia seuraamuksia. Kuten edellä olen todennut, pyrkimyksenä on välttää oikeuslaitoksen politisoitumista ja politiikan oikeudellistumista.

Ollessani asiantuntijana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa hallituksen esitystä laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta käsiteltäessä nousi kuitenkin esiin kysymys, voisiko rikoslain 16 luvun 8 §:n 1 momentti (563/1998) väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle tulla sovellettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastolle annettavaan ilmoitukseen. Momentti kuuluu näin

Väärän todistuksen antaminen viranomaiselle. Joka antaa viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen kirjallisen todistuksen tai siihen rinnastettavan teknisen tallenteen taikka laadittuaan sellaisen todistuksen tai tallenteen antaa sen toiselle sanottuun tarkoitukseen käytettäväksi, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, *väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Säännöksen tarkoituksena on suojata viranomaiselle annetun todistuskappaleen tai tiedon totuudenmukaisuutta. Väärän todistuksen antamisesta rankaiseminen edellyttää tekijän tahallisuutta: tekijän tulee tietää, että todistus on totuudenvastainen.⁸

Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei ottanut mietinnössään (2/2009 vp) kantaa säännöksen sovellettavuuteen eikä myöskään oikeusministeriö tuonut sitä esiin GRECO:n antamien suositusten johdosta GRECO:lle lähettämässään vastauksessa. Viranomaiskannanottoa tähän kysymykseen ei siten ole.

Oma käsitykseni on, että säännöksen sananmuoto saattaisi sinänsä näyttää sopivan vaalirahoitusilmoitukseen uudessa laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta, kun se taas ei olisi sopinut vanhan lain, lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta, mukaan. Syynä tähän eroon on, että vanhassa laissa ilmoituksella ei voinut olla sellaista välitöntä oikeudellista merkitystä kuin säännös edellyttää, koska seuraamukset totuudenvastaisesta tiedosta olivat vain poliittisia, eivät oikeudellisia. Sen sijaan voimassa olevan lain mukaan valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus vaatia ilmoituksessa annettavaksi oikeelliset ja riittävät tiedot ja niitä laiminlyötyäessä asettaa uhkasakko ja uhkasakkolautakunnalla oikeus tuomita uhkasakko. Tältä osin tiedoilla voi olla välitöntä oikeudellista merkitystä.

Säännöksen sovellettavuuteen vaikuttaa kuitenkin kaksi muuta näkökohtaa. Ensiksikin säännös on käytännössä jäänyt rikosoikeudessa lähes käyttämättömäksi. Monissa viranomaiselle annetuissa todistuksissa on totuudenvastaisia tietoja, esimerkiksi toimeentulotukihakemuksissa, eikä syytteitä ole nostettu. Totuudenvastaisten tietojen etsiminen ja tahallisuuden selvittäminen työllistäisivät poliisia ja oikeuslaitosta kohtuuttomasti ja rikos on laadultaan usein vähäinen. Syytteen nostamisen kynnyks on siten korkea.

Toiseksikin laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta on eräänä keskeisenä periaatteena, että poliittinen vastuu riittää ja rikosoikeudellista vastuuta ei ole. Tämä lain kaikissa käsittelyvaiheissa ilmaistu periaate murtuisi, jos syytteitä väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle vaalirahoitusilmoituksessa alettaisiin nostaa.

⁸ Ks. Olavi Heinonen – Pekka Koskinen – Tapio Lappi-Seppälä – Martti Majanen – Kimmo Nuotio – Ari-Matti Nuutila – Ilkka Rautio: Rikosoikeus, s. 342–344. Juva/WSOY 1999.

En kuitenkaan pitäisi sanotusta huolimatta täysin poissuljettuna säännöksen soveltamista, jos tahallisuus on selvästi näytettävissä, esimerkiksi kampanjatiliote on väärennetty, ja yleinen lain kuuliaisuus vaatisi rikoslain soveltamista. Varma vastaus tähän kysymykseen on kuitenkin saatavissa vain oikeuslaitoksen kautta.

Lukijalle on varmasti jäänyt edellä kirjoittamastani tekstistä kuva siitä, kuinka moninaisia ongelmia sisältyy sellaiseen poliittisluonteiseen lakiin kuin laki ehdokkaan vaalirahoituksesta on. Samalla kun siinä annetaan käyttäytymissäännöt siitä, kuinka vaalikampanjan kulut ja vaalirahoitus tulee avata, siinä vaikutetaan myös vaalikampanjan toteuttamiseen ja sitä kautta vaalien tulokseen.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta on osoitus poliittisen kulttuurin muutoksesta, joka nyt on kirjattu lakiin. Tämä kulttuurin muutos on jo tapahtunut, mutta sen seurausvaikutukset tullaan näkemään vasta seuraavissa yleisissä vaaleissa vuonna 2011 ja sen jälkeen.