

12.2.2009

Dnro 323/5/09

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

Viite: Lausuntopyyntönnö 30.1.2009 (OM 4/021/2008; OM033:00/2008)

LAUSUNTO VAALI- JA PUOLUERAHOITUSTOIMIKUNNAN VÄLIMETINNÖSTÄ "EHDOTUS LAIKSI EHDOKKAAN VAALIRAHOITUKSESTA"

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietinnöstä OMKOM 2009:1 "Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta".

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

Yleistä

Eduskunnan oikeusasiamiehen valvontavaltaan kuuluvat tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat.

Kunnallishallinnon perustana on edustuksellinen suora demokratia. Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan kannalta on tärkeää, että kunnallisessa päätöksenteossa ilmenee perustuslain 21 §:ssä turvattu hyvä hallinto, asioiden asianmukainen käsittely. Päätöksenteon tulee olla puolueetonta eikä sen perusteena saa olla asiaan kuulumattomia ulkopuolisia vaikuttimia.

Käsitykseni mukaan kunnallisen päätöksenteon asianmukaisuutta ja kunnan asukkaiden luottamusta päätöksenteon puolueettomuuteen tukee osaltaan vaalirahoituksen avoimuus ja tarkkuus sekä valvonnan riippumattomuus. Tällä voi mielestäni olla myönteisiä vaikutuksia myös vaali- ja osallistumisoikeuteen.

Välimietinnön tarkastelun kohteena on ehdokkaan vaalikampanja ja sen rahoitus. Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta. Laki kattaisi kaikki yleiset vaalit Nykyisen lain lähtökohta, jonka mukaan ehdokkaan vaalirahoitusta käsitellään erillään puoluerahoituksesta, esitetään säilytettäväksi. Ehdotuksen mukainen uusi laki olisi merkittävästi nykyistä lakia yksityiskohtaisempi ja laajempi. Ehdotukseen sisältyy myös esitykset tuloverolain ja rahankeräyslain muuttamiseksi. Tuloverolain yleishyödyllisenä yhteisönä pidettäviin yhteisöihin ehdotetaan lisättäväksi yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukiryhmänä tai muuna yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivana yhdistyksenä toimiminen. Rahankeräyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahankeräyslupaa ei tarvittaisi yleisten vaalien yhteydessä tapahtuvaan ehdokkaan rahankeräykseen pelkästään vaalikulujen kattamiseksi.

Ehdotetun lain sääntelyyn ovat vaikuttaneet Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n Suomelle vuoden 2007 lopussa antamat puoluerahoituksen valvontaan ja lahjonnan kri-

minalisointiin liittyvät toimenpidesuositukset, joista osa liittyi suoraan tai välillisesti ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamiseen. Nykyisen, voimassa olevan lain tulkinnassa esiin tulleet ongelmat ja puutteet olivat syynä toimikunnan asettamiseen valmistelemaan uudistusta.

Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 1 §:ssä säädettäisiin lain soveltamisalasta ja tarkoituksesta. Uutta lakia sovellettaisiin sekä ehdokkaan vaalirahoitukseen että sen ilmoittamiseen. Näin lain soveltamisalaa laajennettaisiin. Tällä laajennuksella pyrittäisiin vaikuttamaan ehdokkaiden vaalikampanjoiden suuruuteen ja rahoitustapoihin. Lain 2 §:n 1 momentissa määriteltäisiin ehdokkaan vaalirahoitus sen mukaan, miltä taholta tuki on saatu. Pykälän 2 momentissa puolestaan määriteltäisiin vaalikampanja. Ehdokkaan olisi vaalirahoituksella osoitettava, miten peitetään vaalikampanjakulut, jotka ovat syntyneet aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikko vaalipäivän jälkeen. Tällä määrittelyllä ja täsmennyksellä pyritään toteuttamaan GRECO:n suositus yksityiskohtaisemmasta ehdokkaiden raportointivelvollisuudesta.

Lain 3 §:ssä säädettäisiin tuen laskemisesta. Pykäläehdotuksen mukaan muun ohella useat samalta tukijalta saadut suoritukset ehdokkaan vaalikampanjaan lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tukena. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n nimenomainen suositus.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksista. Pykälän 1 momentin mukaan ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saa käyttää tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaisesta rahankeräyksestä saatua tukea. Tämä rajoitus toteuttaisi GRECO:n suosituksen, jonka mukaan lainsäädäntöön tulisi sisällyttää kieltö ottaa vastaan nimettömiä lahjoituksia.

Lain 4 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin tukikatosta ja kampanjakatosta. Säännöksissä asetettaisiin yhdeltä tukijalta saatavat kunnallis-, eduskunta- ja europarlamenttivaaleja kokevat euromääräiset rajoitukset sekä eri vaalien kampanjoita koskevat euromääräiset rajoitukset. Ehdotus vaalikampanjan kulujen katosta on lainsäätäjän poliittiseen harkintaan kuuluva kysymys, johon en laillisuusvalvojana ota kantaa.

Lain 5 §:ssä säädettäisiin nykyisessä laissa säädetyllä tavalla ilmoittamisvelvollisuudesta, 6 §:ssä määriteltäisiin yksityiskohtaisesti ilmoitettavat tiedot ja 7 §:ssä säädettäisiin vastuusta ilmoituksesta. Ilmoitusvelvollisuuden sisältöä koskevilla tarkennuksilla toteutettaisiin GRECO:n suosituksia, joissa ehdotettiin harkittavaksi julkisuuteen ilmoitettavien lahjoitusten enimmäismäärän alentamista kaikkien muiden paitsi kunnallisvaalien osalta ja muuna kuin rahana saadun tuen arvioimista ja ilmoittamista rahamääräisenä.

Lain 8 §:ssä säädettäisiin ilmoituksen toimittamisesta ja lain 9 §:ssä valtionalouden tarkastusviraston valvontatehtävästä. Valtionalouden tarkastusvirasto valvoisi vaalirahoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Ilmoittamisvelvollisuuden noudattamisen valvonta siirrettäisiin siten oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta riippumattomalle eduskunnan yhteydessä toimivalle valtionalouden tarkastusvirastolle. Ehdotuksella toimeenpantaisiin GRECO:n suositus, jossa edellytettiin valvonnan riippumattomuutta.

Ehdotuksen perustelujen (s. 50) mukaan valtionalouden tarkastusviraston valvontakeskittyisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen, eikä sille kuuluisi muiden tämän lain säännösten valvonta. Valvontatehtävä kohdistuisi lain 5 §:n ilmoitusvelvollisuutta, 6 §:n ilmoitettavia tietoja, 7 §:n vastuuta ja 8 §:n ilmoituksen toimittamista koskevien säännösten muodostamaan kokonaisuuteen. Valvontatehtävän tehostamiseksi virastolla olisi mahdollisuus määrätä uhkasakko. Jos ilmoitus havaittaisiin ilmeisen

virheelliseksi tai puutteelliseksi, virasto voisi velvoittaa ilmoittamisvelvollisen sakon uhalla korjaamaan virheen tai puutteen. Sääntelyn tarkoituksena on taata tehokas valvonta. GRECO:n suosituksen mukaan Suomen tulisi siirtyä tilitysten muodollisesta tarkastuksesta niiden todelliseen tarkastukseen.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitetut ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset, tuki- ja kampanjakatto, jätettäisiin poliittisen vastuun varaan. Ehdotettujen säännösten ja niiden perustelujen perusteella tarkoituksena lienee, että myös ehdotuksen 4 §:ssä säädettävä GRECO:n suosituksessa tarkoitettu kiello ottaa vastaan nimettömiä lahjoituksia jäisi valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävän ulkopuolelle. Sitä, miksi valtiontalouden tarkastusviraston valvonta ei ulottuisi 4 §:n säännöksen sanamuodoltaan ehdottomiin vaalirahoituksen rajoituksiin, ei kuitenkaan perustella. Vaalirahoituksen avoimuuden kannalta pidän ehdotettua valvontatehtävän rajausta ongelmallisena.

Lain 10 §:ssä säädettäisiin ennakoilmoituksesta. Tällä toteutettaisiin GRECO:n suositus, jonka mukaan ehdokkaiden tulisi raportoida kampanjojensa tuloista ja menoista nykyistä useammin ja myös vaalikampanjoiden aikana. Lain 11 §:ssä säädettäisiin ilmoitusrekisteristä. Valtiontalouden tarkastusvirasto perustaisi julkisen vaalirahoituksen ilmoitusrekisterin ja ylläpitäisi sitä saatavilla yleisessä tietoverkossa. Pykälä olisi uusi ja sillä täsmennettäisiin vaalirahoitusilmoituksista muodostuvaa henkilörekisteriä koskevaa sääntelyä. Lain voimaantulosta säädettäisiin 12 §:ssä. Laki tulisi voimaan 1.4.2009. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, miltä osin lakia sovelletaan vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa.

Pidän uutta lakia ja ehdotettuja tarkennuksia ja täsmennyksiä tarpeellisina parannuksina nykyiseen lainsäädäntöön. Myös tuloverolain ja rahankeräyslain muutokset ovat mielestäni käytäntöä selventäviä.

Erityisen tärkeää on käsitykseni mukaan se, että ehdotettavassa laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta on pyritty ottamaan huomioon toimenpidesuosituksien ja ehdotukset, jotka GRECO antoi Suomelle vuonna 2007. Yksityiskohtaisella ja tarkalla lainsäädännöllä voitaneen toteuttaa lain tarkoitus ja tavoite lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja äänestäjien tietoa ehdokkaiden sidonnaisuuksista. Samalla vahvistetaan luottamusta niin edustuksellisen kunnallisen päätöksenteon asianmukaisuuteen kuin valtiollisen ja Euroopan yhteisön edustuksellisen demokratian toimivuuteen.