

1.2.2011

Dnro 3629/4/09

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

KOKKOLA MENETTELI VIRHEELLISESTI TUKIESSAAN JOIDENKIN EDUSKUNTA- VAALIEHDOKKAIDEN KAMPANJAA

1 KANTELU

Kantelija pyysi 26.9.2009 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä tutkimaan Kokkolan kaupungin ja kaupunginjohtajan menettelyn kansanedustajien tukemisessa vuoden 2007 eduskuntavaaleissa. Kantelun mukaan Kokkolan kaupunki tuki vaaleissa kolmea kansanedustajaa Jutta Urpilaista SDP, Mika Lintilää Keskusta ja Bjarne Kallista Kristillisdemokraatit. Muille kokkolalaisille ehdokkaille tukea ei sen sijaan annettu eikä heille edes tarjottu mahdollisuutta esimerkiksi myydä grafiikkaa kaupungille. Kantelussa katsottiin, että menettely loukkaisi kansalaisten mahdollisuutta tasavertaisesti osallistua vaaleihin. Lisäksi kantelun mukaan, koska menettelyllä rikottiin perustuslaissa turvattua yhdenvertaisuutta, se oli lainvastainen.

3 RATKAISU

3.1 *Perustuslaki*

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain 14 §:ssä säädetään vaali- ja osallistumisoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Hallintolaki

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu muun ohella lain 6 §:ssä säädetty hallinnon oikeusperiaatteet. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tapahtuma-aikana voimassa ollut laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000)

Lain 1 §:ssä säädettiin lain soveltamisalasta ja tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen (vaalirahoitus) ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Pykälän 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

Lain 2 §:ssä säädettiin vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan velvollinen tekemään ilmoituksen vaalirahoituksesta oli eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja varaedustajaksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty. Lain 3 §:ssä säädettiin ilmoitettavista tiedoista, 4 §:ssä ilmoituksen tekemisestä, 5 §:ssä ilmoituksen julkisuudesta ja 6 §:ssä tarkempien säännösten antamisesta oikeusministeriön asetuksella. Lain 7 §:n mukaan laki tuli voimaan 15.5.2000.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009)

Vuoden 2009 toukokuun ensimmäisenä päivänä voimaan tulleella lailla ehdokkaan vaalirahoituksesta kumottiin laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Uutta lakia sovellettiin osittain jo vuoden 2009 kesäkuun europarlamenttivaaleissa.

Lain 1 §:ssä säädetään sen soveltamisalasta ja tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Pykälän 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

Lain 2 §:ssä säädetään, mitä ehdokkaan vaalirahoituksella tarkoitetaan, ja lain 3 §:ssä vaalirahoituksen kuuluvaksi luettavan tuen laskemisesta. Lain 4 §:ssä säädetään ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksista. Pykälän 4 momentin mukaan ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion tai kunnan määräsvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Lisäksi laissa säädetään muun ohella ilmoitusvelvollisuudesta (5 §), ilmoitettavista tiedoista (6 §), vastuusta ilmoituksesta (7 §), valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävistä (10 §) sekä ilmoitusrekisteristä ja sen tietojen julkisuudesta (12 §).

Puoluelaki

Puoluelakia muutettiin 1.9.2010 voimaan tulleella lailla 683/2010. Tapahtuma-aikana ja lainmuutoksia ennen voimassa olleen puoluelain 10 §:n mukaan valtion viranomaisen sekä valtion tai sen määräsvallassa olevan yhteisön tai laitoksen oli kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Lailla 683/2010 puoluelakiin lisättiin 8 b §. Sen 4 momentin mukaan puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion tai kunnan määräsvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Lailla 683/2010 muutettiin puoluelain 10 §:ää. Muutetun pykälän 1 momentin mukaan valtion, kunnan ja kuntayhtymän viranomaisten sekä niiden määräämisvallassa olevien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Oikeuskirjallisuuden (Lauri Tarasti: Vaaliehtokkaiden ja puolueiden rahoitusopas, Helsinki 2010 s. 65–68) mukaan vuoden 2007 eduskuntavaalien vaalirahoituskohun jälkeen oli ilmeistä, että julkisyhteisöjen tuki vaalikampanjoihin tultaisiin kieltämään. Se on nyt tapahtunut vaalirahoituslaissa ja puoluelaisissa pääasiassa samanlaisesti, paitsi, että puoluelaki koskee kaikkea poliittista toimintaa. Kielto ottaa vastaan tukea julkisoikeudellisilta tahoilta on jyrkkä. Mitään alarajaa ei ole. Kun tukeen vaalirahoituslaissa luetaan myös vastikkeelliset suoritukset vaalikampanjaan, ehdokas ei voi myydä tauluja tai muita esineitä eikä seminaarilippuja tai vastaavia näille tahoille eikä periä osallistumismaksuja eri tilaisuuksiin näiltä tahoilta rahoittaakseen vaalikampanjaansa. Julkisen tahon tuen vastaanottamisen kieltöön on kuitenkin yksi poikkeus. Se koskee tavanomaista vieraanvaraisuutta. Esimerkkinä siitä on hallituksen esityksen (HE 6/2010 vp) perusteluissa mainittu kahvitarjoilu ja perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 6/2010) perusteluissa tyypilliseen vieraanvaraisuuteen liittyvä tarjoilu ja vähäiset muistolahjat.

Kuntalaki

Kuntalain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa.

Kuntalain 2 §:ssä säädetään kunnan tehtävistä. Pykälän 1 momentin mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Oikeuskirjallisuudessa (Hannus – Hallberg – Niemi: Kuntalaki Juva 2009, s. 67-87)) on todettu, että on katsottu, että kunnat eivät saa osallistua puolue toimintaan ja että taloudellisen tuen antaminen puoluepoliittisiin tarkoituksiin on kunnilta kielletty. Tämän mukaisesti on aikaisemmin asennoiduttu muun muassa valtuustoryhmien tukemiseen (esimerkiksi KHO 1980 A 13).

Lailla kuntalain muuttamisesta (578/2006) lakiin muun ohella lisättiin uusi 15b §. Sen 2 momentin mukaan valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 27.2.2004 dnro 1175/4/03

Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen toimiessaan apulaisoikeusasiamiehenä otti ratkaisussaan kantaa puolueiden yhdenvertaiseen kohteluun kunnan vaalimainospaikkojen jaossa. Päätöksen mukaan Hyvinkään kaupunki oli jakanut osoittamansa vaalimainospaikat puolueiden ja ehdokkaita asettaneiden ryhmien edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen perusteella suhteellisesti siten, että osa puolueista oli saanut mainostilaa enemmän kuin toiset. Kaupunginhallitus oli selvityksessään todennut, ettei eri ryhmien tasapuolista kohtelua mainospaikkojen jaossa ole yksiselitteisesti määriteltä. Kaupunginhallituksen käsityksen mukaan, kun toisilla ryhmillä ei ollut varaa edes esittelyjulisteeseen, ryhmät ovat taloudellisesti niin poikkeavia, että tasapuolista kohtelua oli vaikea toteuttaa käytännössä. Kaupunginhallitus oli pitänyt menettelyään riittävän tasapuolisena.

Kaupunginhallituksen esittämien näkökohtien johdosta oikeusasiamies totesi, että vaaleja varten ehdokkaita asettaneet puolueet ja ryhmät pyrkivät vaalimainoksia kaupungin varaamille yleisille alueilla

asettaessaan vaikuttamaan siihen, mikä edustus niillä tulee olemaan vaaleissa valittavassa valtuustossa, eduskunnassa tai EU-parlamentissa. Kun mainostila jaettiin Hyvinkään kaupungissa toteutetulla tavalla suhteellisesti, puolueet ja ehdokkaita asettaneet ryhmät joutuivat vaalimainonnassa eriarvoiseen asemaan. Niillä kaikilla oli kuitenkin vaalilaissa säädetyllä tavalla yhtäläinen oikeus asettaa vaaleissa ehdokkaita. Edellä todetun perusteella hän katsoi, että kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tulee vaalimainospaikkoja jaettaessa kohdella tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan Hyvinkään kaupunginhallituksen esittämät seikat eivät olleet hyväksyttäviä perusteita sille, että kaupunki ei ollut kohdellut kaikkia puolueita ja ryhmiä tasapuolisesti. Tämän vuoksi hän katsoi, että kun Hyvinkään kaupunki oli jakanut yleisiä vaalimainostilojaan puolueiden ja eri ryhmien kesken niiden edellisissä vaaleissa saaman kannatuksen perusteella, kaupunki oli loukannut sitä yhdenvertaisuutta, jota asiasta päätettäessä olisi tullut noudattaa.

3.2

Tapahtumat ja arviointi

Kokkolan kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kaupunki oli eduskuntavaalien 2007 alla tehnyt neljä eri hankintaa. Kaupunki oli hankkinut kansanedustaja Bjarne Kallikselta kaksi taulua, joiden yhteisarvo oli 1000 euroa. Maakunnan puolesta ry:ltä kaupunki oli hankkinut yhden taulun arvoltaan 700 euroa. Tulevaisuuden Suunta ry:ltä kaupunki oli hankkinut taulun, jonka arvo oli 700 euroa. Tämän lisäksi kaupunki oli hankkinut Pilikumi tukiryhmältä taulusarjan, jonka arvo oli 300 euroa.

Selvityksen mukaan hankinnoista oli päättänyt kaupunginjohtaja. Kaupungin hallintosäännön mukaan kaupunginjohtajalla oli oikeus hankintaan, jonka arvo ei ylitä 50 000 euroa. Kysymyksessä olevat hankinnat oli tehty niiden perusteiden mukaisesti, jotka ohjaavat lahjatavarahankintaa. Kaupunki hankki vuosittain määrärahojen puitteissa lahjatavaraa muun muassa ystävyyskaupunkitoimintaa silmällä pitäen. Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluu, että päätöksenteossa painotetaan yhdenvertaisuusperiaatetta ja tarkoituksenmukaisuusperiaatetta. Se seikka, että lahjatavarat oli hankittu esimerkiksi tukiryhmältä, ei tehnyt hankinnasta kaupungin säännösten vastaista, lainvastaisuudesta puhumattakaan. Edellä mainitut tahot olivat tarjonneet lahjatavaraa hankittavaksi. Mitkään muut tahot eivät olleet näin tehneet. Näin ollen kaupunki ei ollut syrjinyt tai asettanut muita mahdollisesti ehdolla olevia eriarvoiseen asemaan.

Lisäksi kaupunki painotti sitä, että hankinnat eivät olleet vastikkeettomia, Hankitut taulut olivat muun muassa Juhani Palmun, Leenä Sepän ja Yrjö Mustosen maalaamia. Voitiin olettaa, että hankintaan ei ollut tehty ylihintaan tai muutoinkaan sellaisilla perusteilla, etteikö hankintaa olisi pidettävä perusteltuina. Kaupunki katsoi, ettei toimivaltaa ollut ylitetty eivätkä hankinnat olleet lainvastaisia.

Kantelijan vastineen mukaan kaupungin selvityksen perusteella heräsi kysymyksiä siitä, mikä oli kaupunginjohtajan rooli kaupungin lahjatavarahankinnoissa, hankittiinko lahjatavaroita muina vuosina kuin vaalivuosina ja hankittiinko niitä muilta kuin vaaliyhdistyksiltä tai poliittisilta toimijoilta. Lisäksi hänen mielestään oli syytä epäillä, oliko tukiryhmiltä ostettujen taulujen hinta todella käypä. Ehdokkaiden ja tukiryhmien nimenomainen tarkoitus oli kerätä rahaa vaalityöhön. Kantelijan mukaan oli hyväksyttävää, että kunnat tukevat omasta kunnasta ehdolla olevia kansanedustajaehdokkaista, mutta sen tuli tapahtua yhdenvertaisuutta noudattaen.

Arvioin Kokkolan kaupungin menettelyä seuraavasti.

Kokkolan kaupunki oli ostanut tauluja joiltakin ehdokkailta tai heidän tukiryhmiltään. Kaupungin selvityksessä painotettiin sitä, että hankinnat eivät olleet vastikkeettomia ja ettei niitä tehty ylihintaan. Viit-

taan tältä osin edellä mainittuun oikeuskirjallisuuteen (Lauri Tarasti, s. 54), jossa on todettu, että paljon keskustelua herättänyttä taulukauppaa tehdään vaalirahoitusmielessä, vaikka vastiketta maksetaan. Siinä ehdokas ostaa taitelijalta taulun ja myy sen sitten esimerkiksi kaksinkertaiseen hintaan. Kirjan mukaan se on vaalirahoitusta, jonka ilmoittamisesta säädetään nyt vaalirahoituslain 6 §:ssä. Näkemykseni mukaan Kokkolan kaupunginhallituksen selvityksessä esitetty ei muuta sitä seikkaa, että myös näissä kaupungin taulukappahankinnoissa oli kysymys vaalirahoitusmielessä annetusta tuesta joidenkin ehdokkaiden vaalikampanjaan.

Kun kunta kuntalain 2 §:n mukaisesti hoitaa itsehallintonsa nojalla itselleen ottamiaan tehtäviä, sen on huolehdittava siitä, että ketään ei aseteta perusteettomasti eriarvoiseen asemaan. Kaikkia tulee siten kohdella tasapuolisesti. Kunnan päätöksenteossa ja hallintomenettelyssä tulee noudattaa myös perustuslain hyvän hallinnon takeisiin nojautuvia hyvän hallinnon perusteita, joihin kuuluvat muun ohella hallintolain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioiva tasapuolisesta sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

Kunnan yleistä toimiala koskevassa oikeuskäytännössä puolue toiminnan tukemiseen on suhtauduttu tiukan kielteisesti. On katsottu, että kunnat eivät saa osallistua puolue toimintaan ja että taloudellisen tuen antaminen tähän tarkoitukseen on kunnilta kielletty. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi katsonut, että nuorisolautakunta ei ollut avustuksia jakaessaan, ottaen huomioon yhdistysten jäsenmäärä, toiminnan laatu ja laajuus sekä avustusten tarve, kohdellut tasapuolisesti sitoutumattomia järjestöjä suhteessa puolueiden varhaisnuoriso- ja nuorisojärjestöihin. Lautakunnan katsottiin menneen toimivaltaansa ulommaksi (KHO1981 A II 35). Silloin kun toiminta on kuulunut kunnan toimialaan, korkein hallinto-oikeus on korostanut yhdenvertaista kohtelua. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaalimainospaikkoja jaettaessa kunnan oli kohdeltava kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tasapuolisesti ja yhdenmukaisin perustein KHO 1977A II 24. Myös oikeusasiamies oli kannanotossaan edellyttänyt, että kullekin puolueelle tulee antaa kaupungin varaamalta vaalimainospaikalta yhtä suuri mainostila. Hänen mukaansa kaikkia puolueita ja ehdokkaita asettaneita ryhmiä tuli kohdella tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Ennen ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja puoluelain muutoksia laissa ei ollut nimenomaista kieltoa siitä, että ehdokkaat tai heidän tukiryhmänsä eivät saa vastaanottaa vaalitukea kunnilta tai muilta julkisyhteisöiltä. Edellä selostetun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kunnant toimialaan ei kuitenkaan kuulu poliittisen toiminnan tukeminen.

Pidän Kokkolan kaupungin menettelyä antaa vaalitukea joillekin kansanedustajille tai heidän tukiryhmilleen virheellisenä. Käsitykseni mukaan on hyvin tulkinnanvaraista, onko tällaisen vaalituen myöntäminen ylipäättään kuulunut kunnan toimialaan. Joka tapauksessa, kun tukea myönnettiin vain joillekin ehdokkaille, kaikkia ehdokkaita ja heidän tukiryhmiään ei kohdeltu vuoden 2007 eduskuntavaaleissa yhdenmukaisin perustein. Kunnalla on osana julkista valtaa kuuluvana tahona perustuslain mukaan velvollisuus kohdella asukkaitaan ja hallinnossaan asioivia yhdenvertaisesti sekä edistää yksilöiden osallistumisoikeutta. Näiden velvollisuuksien kannalta arvioituna kaupungin menettelyn moitittavuutta ei mielestäni vähennä se, että vain tuetut ehdokkaat tai heidän tukiryhmänsä olivat tarjonneet kaupungille tauluja ostettavaksi. Mielestäni kaupungin olisi tullut pidättäytyä tuen myöntämisestä.

Ehdokkaiden vaalirahoituksesta annetun lain mukaan ehdokas tai hänen tukiryhmänsä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivat yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan valtiolta tai kunnalta taikka muulta säännöksessä mainitulta julkisoikeudelliselta taholta. Puoluelaisa säädetty vastaava kielto koskee kaikkea poliittisen toiminnan tukemista. Lisäksi puoluelain mukaan myös kunnan on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Näiden lainsäädäntömuutosten johdosta tyydyn kiinnittämään Kokkolan kaupunginhallituksen huomio-

ta edellä selostettuihin näkemyksiini kunnan toimilasta ja sen velvollisuudesta kohdalla asukkaitaan ja hallinnossaan asioivia yhdenvertaisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Kokkolan kaupungin virheellisestä menettelystä kaupunginhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni kaupunginhallitukselle.