

Oikeusministeriö

PL 25

00023 VALTIONEUVOSTO

## 1. Kantelukirjoitus

Oikeuskanslerinvirastoon ovat saapuneet oheiset Jyrki Virolaisen 21.5.2008 ja 28.5.2008 päivätyt ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain (414/2000, *vaalirahoituslaki*) mukaisten ilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskevat kirjoitukset.

Virolaisen mukaan vuosien 2003 ja 2007 eduskuntavaalien osalta useiden kansanedustajaksi valittujen henkilöiden ilmoitukset eivät ole täyttäneet vaalirahoituslaissa ilmoitukselle asetettuja edellytyksiä. Virolainen kertoo, ettei oikeusministeriö ole ilmeisesti juuri yhdessäkään tapauksessa pyytänyt täydentämään puutteellisia ilmoituksia. Virolainen viittaa vaalirahoituslain 3 §:n säännökseen siitä, mitä tietoja ilmoituksen tulee sisältää. Samoin hän viittaa lain 4 §:ään oikeusministeriöstä ilmoituksen vastaanottavana viranomaisena ja lain 5 §:ään oikeusministeriöstä ilmoitustietoja koskevan rekisterin pitäjänä. Virolaisen näkemyksen mukaan oikeusministeriön velvollisuuksiin ilmoitukset vastaanottavana ja rekisteröivänä viranomaisena on kuulunut sen valvonta, että sille toimitetut ilmoitukset sisältävät vaalirahoituslain 3 §:ssä ilmoitettaviksi säädetyt tiedot. Tarvittaessa ennen lain 5 §:ssä tarkoitettua rekisteröintiä oikeusministeriön on tullut huolehtia siitä, että puutteelliset ilmoitukset täydennetään.

Virolainen katsoo, että oikeusministeriö on rekisteröidessään sille toimitetut ilmoitukset lähes poikkeuksetta sellaisina kuin ne ovat saapuneet niitä täydennyttämättä laiminlyönyt velvollisuutensa ilmoituksia käsittelevänä viranomaisena ja menetellyt muun muassa vastoin hallintoasioissa yleislakina sovellettavan hallintolain (434/2003) säännöksiä. Oikeusministeriön menettelytapa ilmoitusten käsittelyssä on osaltaan johtanut siihen, että vaalirahoituslaissa ilmoitukselle säädetyt vaatimuksia ei ole noudatettu ja näin ollen osittain myös oikeusministeriön menettelyn myötä vaalirahoituslain tarkoitus vaalirahoituksen avoimuuden lisäämisestä ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi ei ole toteutunut.

## 2. Tutustuminen oikeusministeriön vaalien vastualueen toimintaan

Vaalirahoituslain tarkoittamien ilmoitusten käsittelyä koskevan menettelyn selvittämiseksi tutustuin 26.5.2008 oikeusministeriön vaalien vastualueen toimintaan.

Tutustumiskäynnillä tuotiin esiin, että koska vaalirahoituslain perustelujen mukaan "viranomaisella ei olisi velvollisuutta eikä oikeutta -- tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta", ministeriön rooli ilmoitusten vastaanottamisessa on passiivinen; vain esim. allekirjoituksen puuttuminen ja siihen rinnastettavat muotovirheet pyydetään korjaamaan. Vaalijohtaja Arto Jääskeläisen mukaan lain tarkoitus on, että viranomainen vie ilmoitukset rekisteriin käymättä niitä sisällöllisesti läpi. Jääskeläinen katsoi, että viranomainen ei voisi esittää edes ilmoituksen sisältöä koskevia kysymyksiä. Jääskeläinen lausui, että vaalirahoituslain valmistelun yhteydessä nimenomainen tarkoitus oli, että "vaalirahoituksen seurantaan ei kytketä viranomaiskoneistoa mukaan".

Vaalirahoitusilmoitusten käsittelyyn muodostettu käytäntö herättää kysymyksen, onko viranomaisen tarkoituksellisesti omaksuma passiivinen rooli sopusoinnussa yhtäältä yleensä viranomaistoimintaa koskevan lainsäädännön (erit. hallintolain) määrittelemien velvollisuuksien ja toisaalta sovellettavan erityislain tavoitteiden ja arvojen kanssa.

Tämän vuoksi tarkastelen seuraavassa selvityspyynnön oikeudelliseksi taustaksi vaalirahoituslain tarkoitusta sekä pohdin lakia soveltavan viranomaisen roolia.

### 3. Selvityspyynnön oikeudellista perustaa

#### a) Vaalirahoituslain tavoitteista ja arvoista

Vaalirahoituslain säätämisen tarkoituksena on nimenomaisen pykälän mukaan (1 §) vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

Lain perusteluissa lausutaan tavoitteesta yksiselitteisen ehdottomasti: "Vaalirahoituksen julkisuus on nähtävä välttämättömäksi rahoituksen mahdollisesti aiheuttamien sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Keskeiset rahoituslähteet julkisuuteen saattamalla voidaan saada kansalaisten arvioitavaksi kysymys siitä, onko jossakin tapauksessa syntynyt paheksuttavaksi katsottava taloudellinen sidos edustajaksi tai valtuutetuksi valitun ja tämän vaalikampanjan rahoittajan välillä." (HE 8/2000 vp, jakso 2.3.).

Perusteluissa todetaan, että avoimuuden lisäämisellä "pyritään osaltaan lisäämään poliittisen järjestelmämme uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta" (HE 8/2000 vp, jakso 3.1.).

Lain tavoitteiden toteuttaminen edellyttää vaalikampanjan rahoituksen erittelyä; tämä ilmenee lain 3 §:stä, ja sitä korostetaan perusteluissa.

Se, että ilmoituksen tehosteeksi ei ole säädetty rikosoikeudellista sanktiota, ei merkitse sitä, ettei kysymyksessä olisi aito oikeudellinen velvollisuus.

## b) Vaalirahoituslakia soveltavan viranomaisen rooli

Ilmoitusten vastaanottajan osalta laissa päädyttiin siihen, että (kunnallisvaaleja lukuun ottamatta) ilmoitus toimitetaan oikeusministeriölle, "joka on maan ylin vaaliviranomainen".

Viranomaisen velvollisuuksista ei tarkemmin ole tässä laissa säädetty, joten on perusteltua lähteä siitä, että tähän tehtävään kuuluvia virkavelvollisuuksia on arvioitava yleisten viranomaistoimintaa koskevien perusteiden mukaan.

Tästä lähtökohdasta nousee kysymys, toteuttaako ilmoitusten käsittelyssä omaksuttu korostuneen passiivinen käytäntö vaalirahoituslain perusteluissa julkilausuttuja tavoitteita rahoituslähteiden avoimuudesta, julkisuudesta ja erittelystä sekä perimmäistä tavoitetta poliittisen järjestelmän uskottavuuden lisäämisestä.

Jos lainsoveltaja ei toimi lain lähtökohtatavoitteiden kanssa yhdensuuntaisesti, on tällä ainakin perusteluvastuu menettelystään.

Kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksen perustelujen valossa on pidetty tärkeänä laille asetettujen tavoitteiden toteutumista käytännössä: "Ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen edellyttää järjestelmää, jossa ehdokkaat selkeästi veloitetaan saattamaan vaalirahoituksensa julkisuuteen." Perustelujen mukaan on nimenomaisesti haluttu "selkeää ja toimivaa järjestelmää, jolla tavoiteltu vaalirahoituksen avoimuus toteutetaan". (HE 8/2000 vp, jakso 3.1.). Tuskin tätä voi muutoin ymmärtää kuin että järjestelmän on aidosti tarkoitettu olevan toimiva ja uskottavasti avoimuutta lisäävä. Nähdäkseni nämä lakia säädettyä esillä olleet vaatimukset jollakin painoarvolla kohdistuvat myös lakia soveltavaan viranomaiseen ja sen toimintaan.

Siitä, että vaalirahoituslaissa ei ole nimenomaisesti säädetty ilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle velvollisuutta valvoa ilmoitusten lainmukaisuutta, tuskin on tehtävissä sellaisenaan johtopäätöstä, ettei lakia soveltavan viranomaisen tulisi noudattaa tässäkin normaaleja hallintoa koskevia oikeudellisia periaatteita.

Kysymyksenalaista on sekin, miten pitkälle meneviä päätelmiä voidaan tehdä siitä, että vaalirahoituslain esitöiden mukaan viranomaisella "ei olisi velvollisuutta eikä oikeutta esimerkiksi tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta". Tällainen tulkinnanvarainen perustelu ei ainakaan voine kumota viranomaiselle laissa säädettyjä virkavelvollisuuksia (esim. hallintolain 22 §)?

Vaalirahoituslain perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että viranomainen voi pyytää uuden ilmoituksen, jos ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:n mukainen tai on esimerkiksi epäselvä.

Tarkastusoikeuden ja -velvollisuuden pois jättäminen on perusteltu

kahdella seikalla: tarkoitus on, 1) että ehdokas kantaa ilmoituksen sisällöstä poliittisen vastuun (eikä siis rikosoikeudellista vastuuta) ja 2) että vaalirahoitukseen liittyvät mahdolliset ristiriitatilanteet eivät tulisi tuomioistuinten käsiteltäviksi (HE 8/2000 vp, 5 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Tästä voidaan päätellä halutun torjua se, että ilmoituksen sisällöstä alettaisiin jollakin forumilla "käymään kärkeä" ja ryhdyttäisiin oikeudelliseen vastuuseen johtavalla tavalla tutkimaan tietojen luotettavuutta.

Kannattaa kiinnittää huomiota siihenkin, miten käsitettä *tarkastus* käytetään vaalirahoituslain perusteluissa toisessa yhteydessä eli tarkasteltaessa puoluetuen valvontamekanismeja; oikeusministeriöllä todetaan tässä olevan huomattavan pitkälle menevä valvontarooli: taannoisella puoluelain muutoksella "lisättiin lakiin säännös oikeusministeriön oikeudesta tarkastaa puolueiden ja näiden piiri- ja naisjärjestöjen tilinpitoa ja varojen käyttöä" (HE 8/2000 vp, jakso 2.1. Puoluetuen valvonta). Tämän asteista valvontaa *tarkastuksella* juridisessa yhteydessä yleensä tarkoitettaneenkin. Olisikohan vaalirahoituslain perusteluissa mainitulla "tarkastuskiellolla" tarkoitettu sitä, että oikeusministeriölle ei ole tämän lain valvonnassa haluttu antaa *näin pitkälle meneviä valtuuksia?*

Annettujen tietojen oikeellisuuden tarkastaminen on eri asia kuin se, että asiakirjan vastaanottava viranomainen katsoo ("tarkistaa"), sisältääkö tarjottu asiakirja lain edellyttämät tiedot ja tarvittaessa kiinnittää asiakirjan luovuttajan huomiota asiaan. Tällaisen menettelyn tarpeellisuutta puoltaisi sekin, että (kuten perustuslakivaliokuntakin mietinnössään totesi) ilmoitusvelvollisuuden sisältöä koskeva säännös ei ole kovin selkeä. Asiantuntijaviranomaisen ohjaava ja neuvova panos olisi tästä syystä oikeudellisesti perusteltu avoimuuden toteutumiseksi ja järjestelmän uskottavuuden varmistamiseksi. Lisäksi sillä voisi ajatella olevan ilmoittajankin oikeusturvan kannalta myönteistä merkitystä, jos tälle mahdollisesti on epäselvää ilmoitusvelvollisuuden tarkempi sisältö.

Tässä yhteydessä voidaankin todeta julkisuudessa esitetyn erilaisia tulkintoja ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä. Ilmoituksiaan nyttemmin täydentäneet muutamat kansanedustajat ovat tiedotusvälineissä ilmaisseet mm. epätietoisuuttaan tukiryhmiensä saaman tuen erittelyvelvollisuudesta.

Ei ole poissuljettua, että viranomaisen omaksuma vaalirahoituslain soveltamiskäytäntö on vaikuttanut ilmoituskäytännön muodostumiseen.

#### 4. Selvityspyyntö

Pyydän oikeusministeriön kansliapäällikköä hankkimaan oheisen kantelun tutkimiseksi, siltä osin kuin siinä arvostellaan ministeriön toimintaa, tarpeellisen selvityksen sekä antamaan oman lausuntonsa.

Samalla pyydän vastausta seuraaviin kysymyksiin, jotka jäivät mainitsemallani oikeusministeriön tutustumiskäynnillä joiltain kohdin

avoimiksi.

Millainen on ilmoituksia vastaanotettaessa ja käsiteltäessä sovellettava menettely ja mitä tietoja ilmoituksesta käydään läpi? Miten käytäntö on aikanaan syntynyt ja onko menettelytapaa lain voimassa olon aikana tarkistettu?

Onko ennen nyt nousutta kohua ministeriössä havaittu tai edes tultu ajatelleeksi, että jätettyjä ilmoituksia olisi ollut tarvetta tarkemmin eritellä, esim. niin, että tukiyhdistysten (tai vast.) tukisummia olisi avattu?

Millaista ohjeistusta ilmoitusvelvollisille on annettu? Onko ministeriössä (ennen nykyistä kohua) pohdittu ilmoituslomakkeen informatiivisuuden riittävyttä ja selkeyttä sekä ohjeistuksen tarkistamisen/lisäämisen tarvetta? Onko lain voimassa ollessa koskaan miltään taholta esitetty, että ministeriö antaisi tarkempia yleisohjeita tai ilmoituksia vastaanotettaessa neuvoja ilmoitusten sisällöstä?

Selvitystä ja lausuntoa annettaessa pyydän edellä esittämäni viitaten erityisesti kiinnittämään huomiota ilmoitusten käsittelyssä noudatetun käytännön oikeudelliseen perusteltavuuteen.

Selvityksen ja lausunnon pyydän toimittamaan oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 7.7.2008 asiakirjat samalla palauttaen.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Päivi Pietarinen