



ASIA PÄÄTÖS VAALIRAOITUSILMOITUSTEN KÄSITTELYÄ OIKEUSMINISTERIÖSSÄ KOSKEVASSA ASIASSA

1. TARKASTELUN LÄHTÖKOHTA

1.1. Kantelu

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

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

Kantelija katsoi, 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 hänen mukaansa osaltaan johtanut siihen, että vaalirahoituslaissa ilmoitukselle säädettyjä vaatimuksia ei ole noudatettu ja näin ollen osittain myös oikeusministeriön menettelyn myötä vaalirahoituslain tarkoitus vaalirahoituksen avoimuuden lisäämisestä ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi ei ole toteutunut.

1.2. Tutustumiskäynti oikeusministeriössä 26.5.2008

Vuoden 2008 tarkastusohjelmaani kuului tutustumiskäynti oikeusministeriössä. Koska keväällä virisi julkisuudessa keskustelu vaalirahoitusilmoitusten puutteellisuuksista ja oikeusministeriön roolista niiden käsittelyssä, päätin käynnilläni oikeusministeriössä 26.5.2008 perehtyä ilmoitusten käsittelyä koskevan menettelyn selvittämiseksi ministeriön 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. Vaalijohtajan mukaan lain tarkoitus on, että viranomainen vie ilmoitukset rekisteriin käymättä niitä sisällöllisesti läpi. Vaalijohtaja katsoi, että viranomainen ei voisi esittää edes ilmoituksen sisältöä koskevia kysymyksiä. Vaalijohtaja lausui, että vaalirahoituslain valmistelun yhteydessä nimenomainen tarkoitus oli, että "vaalirahoituksen seurantaan ei kytketä viranomaiskoneistoa mukaan".

2. KYSYMYKSENASETTELU

Vaalirahoitusilmoitusten käsittelyyn muodostettu käytäntö herätti kysymyksen, onko viranomaisen tarkoituksellisesti omaksuma passiivinen rooli sopusoinnussa yhtäältä yleensä viranomaistoimintaa koskevan lainsäädännön määrittelemien velvollisuuksien ja toisaalta sovelletavan erityislain tavoitteiden ja arvojen kanssa.

Tällainen passiivisuus ilmeni paitsi tutustumiskäynnilläni myös julkisuudessa esitetyissä kommentteissa. Vaalijohtaja kertoi ministeriön toimintaperiaatteesta Keskisuomalaiselle edellisenä keväänä eli viime eduskuntavaalien jälkeen 22.5.2007 antamassaan haastattelussa: "Ilmoitukseen ei käytännössä palata, elleivät valveutuneet kansalaiset tai media ota asiaa esille. Ministeriölle kelpaavat kaikki ilmoitukset, jotka kansanedustajat vain kehtaavat antaa. Me emme puutu ilmoitusten sisältöön, vaikka saatamme huomata, että jonkin rahoittajan osalta olisi toisin pitänyt ehkä ilmoittaa".

Kantelun ja omien havaintojeni johdosta lähetin oikeusministeriölle 3.6.2008 selvitys- ja lausuntopyynnön seuraavanlaisen ongelman oikeudellisen jäsenyyksen pohjalta.

Vaalirahoituslain tavoitteista ja arvoista

Vaalirahoituslain säätämisen tarkoituksena on nimenomaisen pykälän (1 §) mukaan 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.

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 viranomais-toimintaa 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 velvoitetaan 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 avoimutta 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 ilmoituksissa 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 jättämistä 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 foorumilla "käymään käräjiä" 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; oikeus-

ministeriöllä 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. Voidaan pohtia, olisiko vaalirahoituslain perusteluissa mainitulla "tarkastuskiellolla" tarkoitettu sitä, että oikeusministeriölle ei ole tämän lain valvonnassa haluttu antaa niin pitkälle meneviä valtuuksia kuin puoluetuen valvonnassa.

Annettujen tietojen oikeellisuuden tarkastaminen on eri asia kuin se, että asiakirjan vastaanotettava viranomaisen 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.

Esittämäni kysymykset

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

Samalla pyysin vastausta seuraaviin kysymyksiin, jotka jäivät edellä mainitulla 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 noussutta kohua ministeriössä havaittu tai edes tultu ajatelleeksi, että jätettyjä ilmoituksia olisi ollut tarvetta tarkemmin eritellä, esim. niin, että tukiyhdistysten (tai vast.) tukisummaa 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 pyysin edellä esittämäni viitaten erityisesti kiinnittämään huomiota ilmoitusten käsittelyssä noudatetun käytännön oikeudelliseen perusteltavuuteen.

3. OIKEUSMINISTERIÖSTÄ SAATU SELVITYS

3.1. Ministeriön selvitys

Oikeusministeriö antoi asiassa 17.6.2008 päivätyn selvityksen. Selvityksessä on muun ohella todettu seuraavaa:

Viranomaisen tehtävät ja toimivaltuudet

Yleistä

Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaan perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee tämän perustuslakisääntelyn takia aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivalta (HE 1/1998 vp, s. 74). Viranomainen ei siten esimerkiksi voi tehdä julkisen vallan käyttöä sisältäviä päätöksiä tai muuten käyttää julkista valtaa, ellei sille ole laissa määritelty siihen toimivaltaa. Perustuslaista johtuu viranomaiselle toimivaltaa luovalle laille myös tarkkuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Esimerkiksi lain tavoitteet tai viranomaiselle laissa säädetty tehtävät eivät perusta viranomaiselle toimivaltaa eikä oikeutta johtaa tällaisista tavoitteista tai tehtävistä itselleen toimivaltuuksia.

Vaalirahoituslain tehtävä- ja toimivaltasääntelystä

Vaalirahoituslaissa on hyvin vähän säännöksiä oikeusministeriön tai kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävistä ja toimivaltuuksista. Vaalirahoitusilmoitus on vaalirahoituslain 4 §:n 1 momentissa mainituissa vaaleissa toimitettava oikeusministeriölle ja kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle. Viranomaisten tehtävänä on siten ottaa ilmoitukset vastaan. Pykälän 2 momentista johtuu, että oikeusministeriön on vahvistettava ilmoituslomakkeen kaava. Oikeusministeriön ja kunnan keskusvaalilautakunnan on lain 5 §:n 1 momentin takia pidettävä toimitetut ilmoitukset sellaisinaan julkisesti saatavilla. Lisäksi ministeriö voi perustaa pykälän 2 momentissa tarkoitetun rekisterin. Lain täytäntöönpanosta voidaan 6 §:n nojalla antaa tarkempia säännöksiä oikeusministeriön asetuksella. Laissa ei ole muita säännöksiä oikeusministeriön tai kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävistä tai toimivaltuuksista.

Viranomaisten tehtävä- ja toimivaltasäännösten vähäisyys liittyy lain säätämisaikana vallinneeseen käsitykseen siitä, että vaalirahoitukseen kohdistuvan - tuolloin kokonaan uuden - sääntelyn oli syytä olla kevyttä ja yleispiirteistä. Lain esitöistä ja sen eduskuntakäsittelyä koskevista valtiopäiväasiakirjoista ilmenevä yksiselitteinen ajatus oli, että ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen tuli jättää ennen kaikkea tiedotusvälineiden tuottaman julkisuuden kautta toteutuvan poliittisen vastuun varaan.

Näistä lähtökohdista lailla ei katsottu tarpeelliseksi perustaa oikeusministeriölle - kuntien keskusvaalilautakunnista puhumattakaan - vaalirahoituslain täytäntöönpanoon liittyviä erityisiä toimivaltuuksia. Oikeusministeriö taas ei perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen takia voi johtaa itselleen erityisiä toimivaltuuksia vaalirahoituslaissa ministeriölle säädettyistä tehtävistä ja vielä vähemmän esimerkiksi vaalilain (714/1998) 10 §:ään perustavasta ministeriön asemasta ylimpänä vaaliviranomaisena valtioneuvostossa. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Oikeusministeriöllä tai kunnan keskusvaalilautakunnalla ei esityksen perustelujen mukaan ole velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta. Tällaisesta tehtävästä, velvollisuudesta tai toimivaltuudesta ei ole laissa säännöksiä. Niiden jättämistä pois laista on esityksessä perusteltu lain rakentumisella keskeisesti ehdokkaiden poliittisen vastuun varaan.

Vaalirahoitusilmoitusten sisältämien tietojen oikeellisuutta olisi voimassaolevan lainsäädännön puitteissa asiallisesti mahdotontakin tarkastaa. Ehdokkaat ja heidän tukiyhdistyksensä eivät ole kirjanpitovelvollisia eikä laki edellytä tositteiden liittämistä ilmoitukseen vaalikampanjan rahoituksesta ja kuluista. Oikeusministeriöllä tai kunnan keskusvaalilautakunnalla ei voimassa olevan lainsäädännön perusteella ole muutoinkaan käytettävissä vaalirahoitusilmoitusten tietosisältöjen oikeellisuuden tarkastamiseksi välttämättömiä, luotettavia vertailutietoja tai pääsyä sellaisiin tietoihin.

Lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus on ollut, ettei oikeusministeriölle säädetä ilmoitusten oikeellisuuden tarkastustehtävää. Ministeriölle ei myöskään ole luotu lainsäädännöllisiä tai organisatorisia edellytyksiä sellaisen tehtävän hoitamiseksi. Tämä koskee tietenkin myös kuntien keskusvaalilautakuntia. Vaalirahoituslakiesityksen vaikutuksia käsittelevästä jaksosta ilmenee, ettei sääntelyllä arvioitu olevan mainittavia organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Vaalirahoitusilmoitusten saatavilla pidon todettiin kuitenkin aiheuttavan lisätyötä oikeusministeriölle ja kuntien keskusvaalilautakunnille. Lisätyön katsottiin toisaalta ajoittuvan aina vaalien jälkeiseen aikaan ja sitä olisi vain vaalivuosina.

Oikeusministeriö ja kunnan keskusvaalilautakunta voisivat lakiesityksen perustelujen mukaan kuitenkin pyytää ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:ssä säädetyn mukainen tai on esimerkiksi epäselvä. Ilmoituksessa on muotovirhe eli se on "muodollisesti" virheellinen, jos siitä esimerkiksi puuttuvat lain 3 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa edellytetyt tekniset tiedot tai ne ovat muuten muodollisesti puutteelliset. Muotovirhe on käsillä myös, jos ilmoitusta ei ole varustettu 3 §:n 3 momentissa edellytetyllä allekirjoituksella tai jos ilmoitukseen ei ole merkitty tietoa 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa vaadituista vaalikampanjan kokonaiskuluista. Ilmoituksen muodollisen oikeellisuuden varmistamiseen ei kuitenkaan voi liittyä ilmoituksessa olevien kulu- ja rahoitustietojen sisällöllisen oikeellisuuden tarkastaminen.

Esityksen perustelujen mukaan viranomaisen voi "pyytää" ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos alkuperäistä rasittaa muotovirhe tai se on esimerkiksi epäselvä. Tässäkin yhteydessä on kysymys viranomaisen toiminnasta hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen ja 8 §:ssä säädetyn yleisen neuvontavelvollisuuden mukaisella tavalla.

Hallintolain 22 §:n sovellettavuudesta

Oikeusministeriön tai kunnan keskusvaalilautakunnan vastaanottamat vaalirahoitusilmoitukset ovat vaalirahoituslain 5 §:n 1 momentin perusteella sellaisinaan julkisia. Tietojen julkistamista varten perustetussa rekisterissä tulee lain 5 §:n 2 momentin esitöiden mukaan olla täsmälleen samat tiedot kuin saapuneissa ilmoituksissa. Viranomaiset näin ollen pitävät ilmoituksia julkisesti saatavilla, mutta eivät vaalirahoituslain takia voi "hyväksyä" ilmoituksia tai tehdä niiden johdosta muitakaan päätöksiä. Vaalirahoituslaissa säännelty viranomaistoiminta on luonteeltaan tosiasiallista toimintaa, johon hallintolaille annetut säännökset hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä eivät ole sovellettavissa.

3.2. Oikeusministeriön kansliapäällikön selvitys vaalirahoitusilmoitusten vastaanottamisessa noudatetusta käytännöstä ministeriössä

Kansliapäällikkö selosti 17.6.2008 päivätyssä selvityksessään ilmoituksia vastaanottaessa ja käsiteltäessä sovellettavaa menettelyä ja sitä, mitä tietoja ilmoituksesta käydään läpi. Kansliapäällikön mukaan oikeusministeriö otti menettelyn käyttöön vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Ministeriö on noudattanut samaa menettelyä europarlamenttivaaleissa 2004, presidentinvaaleissa 2006 ja eduskuntavaaleissa 2007.

Kansliapäällikkö kertoi, että oikeusministeriö tarkastaa vaalirahoitusilmoitukset vain muodolliselta kannalta. Ministeriö ei ole katsonut mahdolliseksi ryhtyä tarkastamaan ilmoitettujen tietosisältöjen oikeellisuutta. Ministeriöllä ei ole käytettävissä ilmoitusvelvollisen ehdokkaan vaalirahoituksesta enempää tai parempia tietoja kuin ehdokas on itse ilmoittanut.

Ilmoitusvelvollisille annetusta ohjeistuksesta kansliapäällikkö totesi, että ilmoitusvelvollisille on puolueiden välityksellä toimitettu oikeusministeriön kirje liitteinen. Oikeusministeriön verkkosivuilla on ollut julkistettuna selostus vaalirahoituslaista ja sen sisällöstä. Näiltä sivuilta löytyvät myös kaikkien vuoden 2003 jälkeen toimitettujen valtiollisten vaalien vaalirahoitusilmoitukset.

Oikeusministeriön vaalien vastualueen virkamiehet ovat lisäksi neuvoneet ilmoitusvelvollisia puhelimitse. Neuvontapyyntöjä on kuitenkin tullut varsin vähän. Eduskuntavaaleissa neuvoja on yleensä pyytänyt noin kymmenen ja europarlamenttivaaleissa muutama ilmoitusvelvollinen. Viime eduskuntavaalien jälkeen neuvontapyyntöjä oli tullut reilu kymmenen. Pyyntö on usein esittänyt edustajan avustaja.

Kysymykset ovat koskeneet pääasiassa ilmoituksen teknistä tekemistä tai vain sitä, miten ilmoitus toimitetaan oikeusministeriöön. Lain soveltamiseen liittyviä neuvoja on pyydetty harvoin. Tällöin on yhdessä kysyjän kanssa pyritty pohtimaan lain soveltamista siinä valossa, miten vaalirahoituksen avoimuuden periaatetta olisi mahdollista hänen tapauksessaan edistää.

Siltä osin kuin selvityspyynnössä tiedustelin, onko ministeriössä ennen kohua pohdittu ilmoituslomakkeen informatiivisuuden riittävyttä ja selkeyttä sekä ohjeistuksen tarkistamisen/lisäämisen tarvetta, totesi kansliapäällikkö selvityksessään, että oikeusministeriön asetuksella (767/2000) vahvistettu nykyinen ilmoituslomake on ollut ilmoitusvelvollisten käytettävissä kunnallisvaaleissa (2000 ja 2004), eduskuntavaaleissa (2003 ja 2007), europarlamenttivaaleissa (2004) ja presidentinvaalissa (2006). Lomakkeen on katsottu ohjaavan ilmoitusvelvollisuuden asianmukaiseen täyttämiseen. Sitä oli ajateltu joka tapauksessa uudistaa vaalirahoituslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä.

Oikeusministeriölle on neuvontapyyntöjen vähäisen määrän ja niiden teknisen luonteen vuoksi välittynyt vaikutelma, ettei ohjeistuksen lisäämiselle tai täsmentämiselle ole ollut tarvetta. Vasta loppukeväällä 2008 käynnistynyt uutisointi vaalirahoitusilmoitusten puutteista ja siihen liittynyt julkinen keskustelu ovat merkittävämmässä määrin tuoneet esiin ilmoitusvelvollisten erilaisia käsityksiä ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä ja siten lisäohjeistuksen tarpeesta.

Kansliapäällikkö totesi vielä, ettei oikeusministeriölle ole ennen "vaalirahoituskohua" tehty ehdotuksia nykyistä tarkempien yleisohjeiden antamiseksi.

4. VASTINE

Kantelija on antanut asiassa 23.7.2008 päivätyn vastineen.

Kantelijan mukaan ministeriö olisi voinut ja sen olisi myös pitänyt antaa kansanedustajille tarkempia ohjeita ja neuvoja ilmoitusten sisällöstä sekä tarkentaa erittäin yleisluonteista ilmoituslomakettaan, joka on käytännössä mahdollistanut hyvin puutteellisten ja epätäydellisten ilmoitusten tekemisen. Vaikka laissa ei ole sanktioitu virheellisten ilmoitusten antamista, ei tämä kantelijan mukaan suinkaan estä valvontaa tai tee sitä tarpeettomaksi, vaan päinvastoin korostaa valvonnan merkitystä. Kantelijan mukaan tulee olla jokin keino puuttua puutteellisiin ja virheellisiin ilmoituksiin, ja tällainen keino on juuri valvontaviranomaisen aktiivinen valvonta ja puutteellisten ilmoitusten täydennysmenettely. Kantelija on katsonut ministeriön virheellisesti samaistavan ilmoitusten sisällöllisen oikeellisuuden ja niiden muodollisen asianmukaisuuden tarkistamisen. Ministeriö olisi voinut vaatia ehdokkaita täydentämään puutteellisia ilmoituksia, eikä sen selvityksessään esittämä väite toimivaltuuksien puuttumisesta perustu lakiin.

Kantelija on vastineessaan lisäksi katsonut, että ministeriö on jättänyt yleisellä tasolla tiedottamatta epätäydellisistä ja lainvastaisista ilmoituksista, minkä vuoksi asia ei ole voinut tulla ilmi ja julkisen keskustelun kohteeksi. Ministeriön passiivisuus lain valvonnassa ja tiedottamisessa on siten estänyt poliittisen vastuun toteutumisen.

5. LISÄSELVITYSPYYNTÖ

Koska oikeusministeriön vastaus kaipasi tarkennuksia, lähetin 31.7.2008 oheisen sisältöisen lisäselvityspyynnön, jossa muun muassa kiinnitin huomiota saamani vastauksen ristiriitoihin muun käytettävissäni olevan informaation kanssa.

Totesin aluksi, että 3.6.2008 päivätyssä selvitys- ja lausuntopyynnössäni tiedustelin muun muassa, onko oikeusministeriössä ennen nyt noussutta vaalirahoitusta koskevaa kohua havaittu tai edes tultu ajatelleksi, että jätettyjä ilmoituksia olisi ollut tarvetta tarkemmin eritellä esim. niin, että tukiyhdistysten (tai vast.) tukisummia olisi avattu. Oikeusministeriön selvityksessä todettiin, että "- - ministeriössä ei ole tietoa sellaisista, ennen 'vaalirahoituskohua' mahdollisesti käydyistä julkisista keskusteluista, joiden aiheena olisi ollut vaalirahoitusilmoitusten vastaanotomenettely ministeriössä. Poikkeuksena on kansanedustaja Kimmo Sasin toukokuussa 2007 avaama lyhyeksi jäänyt keskustelu. Sasi ilmoitti tuolloin mielipiteenään, että oikeusministeriö voisi pyytää joiltakin ehdokkailta uusia ilmoituksia. Ministeriön virkamiehet tekivät tuolloin ministeri Braxille selkoa noudatetusta käytännöstä".

Katsoin, että erityisesti eräiden lehtihaastattelujen valossa ministeriön vastaus selvitys- ja lausuntopyyntöni edellytti tarkennusta. Lausuin lisäselvityspyynnössä seuraavaa:

Muun muassa vaalijohtajan haastattelulausunnot antavat kuvan, että jo ainakin vuodesta 2004 vaalirahoitusilmoitusten ylimalkaisuuteen ja puutteellisuuteen on jouduttu kiinnittämään huomiota. Vaalijohtaja on Helsingin Sanomissa 5.8.2004 julkaistun artikkelin mukaan mm. todennut, että hän ei pidä nimeltä mainitun europarlamentaarikon vaalirahoitusilmoitusta vaalirahoituslain hengen mukaisena eikä riittävänä.

Vaalijohtajan eri tiedotusvälineille antamista haastatteluista ilmenee, että hän pitää yhtäältä vaalirahoituslakia liian löysänä, mutta toisaalta myös tulkintalinjaa lain tavoitteiden vastaisena.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Esim. Helsingin Sanomat 22.5.2007: "Ilmoitukset ovat ehkä muodollisesti oikein, mutta ne eivät todellakaan vastaa sitä, mitä tällä koko rumballa tavoitellaan". Vaalijohtaja toteaa, että kaikissa ilmoituksissa pitäisi erikseen selvästi mainita, jos lahjoituksissa ei ole yhtään 1700 euron rajan ylittävää tukisummaa. Aamulehdessä 22.5.2007 julkaistussa artikkelissa todetaan, ettei edustajilla ole velvollisuutta ilmoittaa yksittäisiä lahjoituksia, jos ne jäävät 1700 euron rajan alle. Lehden mukaan edustajan "lätkäistessä" pelkän yhteissumman ilmoitukseensa, ei kukaan tiedä, mistä rahat ovat kotoisin. "Aivan tämä ei lain tarkoitus kyllä ollut", harmittelee vaalijohtaja lehden mukaan. Lapin Kansan haastattelussa 22.5.2007 vaalijohtaja valittelee samalla tavalla ilmoitusten ylimalkaisuutta: "Kyllä tukiyhdistyksen tulot pitäisi eritellä, niin on lakia säättäessä tarkoitettu. On ikävää, että jotkut edustajat soveltavat lakia omalla ylimalkaisella tavallaan". Hän mm. jatkaa, että nykyinen laki olisi aivan riittävä, jos edustajat ottaisivat sen tosissaan. Näissä lehtiartikkeleissa viitataan varsin avoimesti siihen, että useat edustajat "piilottelevat vaalikampanjansa rahanlähteitä, vaikka laki vaatii erittelemään ulkopuolisen tuen. Huomatava osa tuesta saatetaan vaalirahoitusilmoituksessa kätkeä könttäsommaan, joka on saatu ehdokkaan omalta tukiyhdistykseltä", näin esim. Aamulehti 19.5.2007. Lehti jatkaa, että vaalijohtajan mukaan kansanedustajien pitää selvittää myös se, mistä tukiyhdistys on rahansa saanut. Kansanedustaja Timo Kallin vaalirahoitusilmoituksen osalta vaalijohtaja ihmettelee lehden mukaan, ettei Kallin ilmoituksesta "pysty lainkaan päättämään, ketkä ovat tukeneet hänen kampanjaansa".

Edellä mainituissa artikkeleissa vaalijohtaja on valitellut ilmoituskäytännön etäntymistä lain tavoitteista. Tässä kohdin herää kysymys, miksi oikeusministeriö, joka on nimenomaisesti tätä lakia soveltava viranomaistaho, ei ole pyrkinyt kääntämään tulkintalinjaa oikeaksi katsomalleen uralle esim. täsmentävällä ohjeistuksella tai yksittäistapauksellisella neuvonnalla siihen tarvetta havaitessaan.

Kysyin selvityspyynnössä, katsooko oikeusministeriö, että viranomainen tarvitsisi nimenomaisen "toimivaltasäännöksen" voidakseen antaa ohjeistusta sovellettavakseen kuuluvan lain oikeasta tulkinnasta. Sekin jää ministeriön selvityksessä epäselväksi, miksi oikeusministeriö ei ole varhaisemmassa vaiheessa ryhtynyt konkreettisiin toimenpiteisiin vaalirahoituslain tarkistamiseksi, kun se on siinä havainnut puutteita - varsinkin jos ministeriö on katsonut, ettei sillä ole voimassaolevan lain puitteissa mahdollisuutta puuttua epäkohtiin.

Lehtiartikkeleita koskevan tämän vähäisenkin otoksen mukaan myös eräät muut ovat kiinnittäneet huomiota vaalirahoitusilmoitusten ylimalkaisuuteen, esim. kansanedustaja Tuija Brax (Helsingin Sanomat 13.3.2007) ja oikeusministeriön ylitarkastaja (Iltalehti 22.5.2007). Oikeusministeriönkin selvityksessä viitatuin tavoin eduskunnan perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi ehdottaa Aamulehden haastattelussa 23.5.2007 mm., että oikeusministeriö pyytäisi edustajilta lisäselvityksiä. Hänen tulkintansa mukaan se voisi lain puitteissa "pyytää edustajia avaamaan tukiyhdistysten taakse piilotettuja vaaliavustuksia". Sasi summaa: "Nykykäytäntö on selvästi lain hengen kiertämistä".

Oikeusministeriön 17.6.2008 päivättyyn kirjeeseen oli liitetty oikeusministeri Braxin 22.1.2008 Transparency Suomi ry:n seminaarissa pitämä puhe. Siinä Brax toteaa: "Miten vaalirahoituslaki on sitten käytännössä toiminut? Mielipiteeni on, ettei kovin hyvin. Kun tarkastellaan kansanedustajien tekemiä ilmoituksia, löytyy niistä - kieltämättä hyvin tehtyjen lisäksi - liian paljon sellaisia, joiden perusteella ei voida muodostaa minkäänlaista käsitystä siitä, mistä ehdokas oli tukensa saanut ja muodostuiko ehdokkaan ja hänen tukijoidensa välille sellaisia taloudellisia kytköksiä, joita ei voida pitää hyväksyttävänä."

Pyysin oikeusministeriötä selvittämään edellä mainitun valossa, miksei ministeriö vaalirahoitusilmoituksia käsittelevänä viranomaisena ole katsonut aiheelliseksi antaa ohjeistusta ilmoituskäytännön ohjaamiseksi lain tavoitteita toteuttavaan suuntaan erityisesti kun otetaan huomioon, että vaalirahoituslain asianmukaisen noudattamisen ongelmat vaikuttavat olleen oikeusministeriön tiedossa jo ainakin vuodesta 2004 taikka miksei ministeriö ole ainakin ryhtynyt varhaisemmassa vaiheessa toimenpiteisiin vaalirahoituslain tarkistamiseksi.

Erityisesti pyysin sisällyttämään lisäselvitykseen oikeusministeriön vaalijohtajan selvityksen siitä, onko hän edellä mainittujen haastatteluissa esittämiensä näkemysten taikka mahdollisesti havaitsemiensa muiden ilmoituskäytännön epäkohtien johdosta tuonut vaalirahoitusilmoitusten ylimalkaisuuteen liittyviä ongelmia esille esimiehilleen. Jos hän ei ole näin menetellyt, miksi hän ei ole katsonut aiheelliseksi reagoida niihin mm. lain noudattamiskäytäntöä koskeviin virheisiin, joita hän ainakin lehtitietojen mukaan on havainnut?

Pyysin oikeusministeriötä muutoinkin toimittamaan asiassa vielä sellaisen lisäselvityksen, johon kantelijan 23.7.2008 päivätyssä vastineessa esitetyt mm. valvonta- ja neuvontavelvollisuutta koskevat väitteet ja näkökohdat antavat aihetta.

Koska kantelijan kirjoituksessa erikseen viitattiin myös oikeusministerin vastuullisuuteen, varasin samalla oikeusministeri Tuija Braxille tilaisuuden lausua kantelijan kirjoituksen ja ministeriön selvityksen johdosta.

6. OIKEUSMINISTERIÖLTÄ SAATU TARKENTAVA SELVITYS

6.1. Ministeriön lisäselvitys

Oikeusministeriön 14.8.2008 päivätyssä lisäselvityksessä todettiin, että vaalirahoituslaki merkitsi voimaan tullessaan ensi askelta vaalirahoituksen avoimuuden sääntelemiseksi Suomessa. Kysymys oli kokonaan uudesta lainsäädännöstä alalla, jota perinteisesti oli totuttu pitämään vapaan ja lähes sääntelemättömän kansalaistoiminnan alueena. Avausta vaalirahoituksen sääntelyssä merkinnyt laki rakentui tuolloisissa oloissa sisällöltään yleispiirteiseksi ja hallinnollisesti kevyeksi. Tämä oli lainsäätäjän tarkoitus. Lähtökohtana toisaalta oli, että tarvittaessa sääntelyä aikanaan täsmennetään lain soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella.

Oikeusministeriössä on asianmukaisesti seurattu lain toimivuutta sekä punnittu tarvetta ja edellytyksiä käynnistää lainsäädännön arviointi- ja mahdollinen tarkistuskierrös. Lainvalmisteluhankkeiden käynnistäminen ja niiden priorisointi ovat kuitenkin aina viime kädessä poliittisia ratkaisuja, joiden tekemiseen vaikuttavat monet seikat. Erityisiä piirteitä liittyy hankkeisiin, joiden tarkoituksena on arvioida poliittista toimintaa välittömästi sääntelevän lainsäädännön mahdollisia kehittämistarpeita. Tällaisten poliittisesti herkkien hankkeiden käynnistäminen ei ole mielekästä, ellei ainakin hallituspuolueiden kesken ole saavutettavissa yhteisymmärrystä niiden tarpeellisuudesta ja ehkä myös niiden pääasiallisista tavoitteista. Poliittiset edellytykset vaalirahoituslainsäädännön arvioimiseen ja mahdolliseen tarkistamiseen ovat syntyneet vähitellen.

Poliittiseen toimintaan kohdistuva ja osin myös yksilön perusoikeuksien kannalta merkityksellinen vaalirahoitussääntely on toteutettava lailla. Selvää toisaalta on, että oikeusministeriö voi antaa lain noudattamiseksi tarpeellisia ohjeita ilmoitusvelvollisille. Ministeriö ei kuitenkaan saa ottaa itselleen lainsäätäjälle kuuluvaa norminasettamisvaltaa. Ohjeiden tulee pysyä lailla annetun sääntelyn puitteissa. Hyvin yksityiskohtaisten ohjeiden antaminen tarkoituksella yleispiirteiseksi jätetyn lain pohjalta on siksi arveluttavaa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Erityislaatuisen piirteen asetelmaan tuo se, että oikeusministeriö antaa ohjeita ilmoitusvelvollisille, joista suuren osan voidaan olettaa jo asemansa takia tuntevan lainsäätäjän vaalirahoituslainsäädännöllä antaman sisällön ja tarkoituksen. Vaalirahoituslainsäädäntöön perustuva ilmoitusvelvollisuus ei ole yleinen eikä rinnastettavissa esimerkiksi verolainsäädännöllä säänneltyyn ilmoitusvelvollisuuteen. Vaalirahoituslainsäädäntö koskee valtakunnallisissa vaaleissa verraten pientä ja poliittisen toiminnan alalla valistunutta henkilökuntaa.

Joidenkin vaalirahoitusilmoitusten yleispiirteisyys ja erittelemättömyys ei ole johtunut ministeriön passiivisuudesta tai ministeriöltä odotetun ohjeistuksen puuttumisesta. Ilmoitusvelvollisten on viimeistään ministeriön heille toimittamien kirjeen ja ilmoituslomakkeen perusteella pitänyt olla selvillä vaalirahoitusilmoituksen sisältöön kohdistuvista vähimmäisvaatimuksista.

Vaalirahoituksen avoimuuden edistämiseen on pyrittävä nykyistä vaalirahoituslakia kehittämällä. On tärkeää ja valtiosääntöoikeuden näkökulmasta välttämätöntä, että asiasta säädetään lailla.

6.2. Vaalijohtajan selvitys

Vaalijohtaja totesi 14.8.2008 päivätyssä selvityksessään laatineensa 17.6.2003 muistion "Vuoden 2003 eduskuntavaalit: Kokemuksia ja kehittämissuhteita", jonka hän oli toimittanut oikeusministerille, ministerin erityisavustajalle, kansliapäälliköille, lähiesimiehelleen ja ministeriön lainvalmisteluosastolle. Muistiossa todettiin muun muassa: "Vaalirahoituksen toimivuudesta ja ilmoitusten sisällöstä käytiin tiedotusvälineissä lyhyehkö julkinen keskustelu. Keskustelussa nousi esille joidenkin ilmoitusten ylimalkaisuus ja epäinformatiivisuus, mutta toisaalta myös se, että ilmoitukset kuitenkin antoivat melko hyvän kokonaiskuvan eduskuntavaalien rahoituksesta. Suurennuslasin alle joutuivat erityisesti ne ilmoitukset, joissa ehdokkaan kampanjarahoitukseen lähteeksi oli merkitty oma tukiryhmä kertomatta sitä, mistä tukiryhmä oli rahoituksen hankkinut. Käydyssä keskustelussa ei kuitenkaan tullut esiin vaatimuksia muuttaa vaalirahoituslakia. Sen sijaan oli puhetta siitä, että oikeusministeriö voisi vaalirahoituslain 6 §:n mukaisesti antaa tarkempia määräyksiä tai ohjeita siitä, mitä vaalirahoitusilmoituksessa tulisi kertoa."

Vaalijohtaja kertoi laatineensa oikeusministerin pyynnöstä 9.1.2004 muistion "Toimikunnan asettaminen laatimaan ehdotus koskien Suomen vaalijärjestelmän eräitä periaatteellisia kysymyksiä". Kyseisessä muistiossa ehdotettiin toimikunnan tehtävänannoksi vaalirahoituksen osalta: "7) Onko vaalirahoitusta koskeva sääntely toimivaa vuosien 2000 ja 2003 kokemusten valossa? - - Vaalirahoituksen ilmoittamismenettelyn toimivuus - - Vaalirahoituksen ilmoittamismenettely on ollut voimassa vuoden 2000 kunnallisvaaleissa ja vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Voi olla syytä arvioida kokemuksia ja tehdä tarpeellisia kehittämissuhteita." Toimikunta asetettiin 27.4.2004. Tehtävänanto oli vaalijohtajan mukaan oikeusministerin ja kansliapäällikön allekirjoittamassa asettamis päätöksessä muuttunut hänen ehdottamastaan muun muassa siten, että siitä oli jätetty kokonaan pois vaalirahoitusta koskeva ehdotus.

Vaalijohtaja oli laatinut oikeusministerin pyynnöstä "aihioita" ministeriön 25.5.2004 järjestämää lehdistötilaisuutta "Europarlamenttivaalit 2004" varten. "Aihioissa" todettiin muun muassa: "Vaalirahoituslaki ja sen sisältämä ilmoitusmenettely osoittautuivat viime vuoden eduskuntavaaleissa kohtuullisen toimiviksi. Ongelmaksi jäivät vain muutamat yksittäiset ilmoitukset, joissa ehdokkaan saama tuki oli ilmoitettu liian ylimalkaisesti esim. maininnalla 'Saatu Tukiryhmältä'. Vaalirahoituslaissa kuitenkin sanotaan selvästi, että myös tukiryhmän saama tuki ja

sen lähteet on ilmoitettava. Tähän OM tulee kiinnittämään huomiota lähettäessään tarkempia ohjeita vaalien jälkeen läpimenneille".

Oikeusministeriö oli 23.6.2004 lähettänyt puolueiden välityksellä kirjeen vaaleissa valituille Euroopan parlamentin jäsenille ja varajäsenille. Kirjeeseen oli lisätty vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen kansanedustajille ja varaedustajille lähetettyyn vastaavaan kirjeeseen verrattuna seuraava teksti: "Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaalirahoituslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ehdokkaan on ilmoitettava myös ne tuet, jotka hänen tukiryhmänsä ja muu hänen tukemisekseen perustettu yhteisö on saanut. Lain mukaista ei siis ole esimerkiksi ilmoittaa pelkästään, että ehdokas on saanut tukiryhmältään 10 000 euroa, vaan tulee myös ilmoittaa, mistä tukiryhmä on tuen saanut."

Vuoden 2006 presidentinvaalissa kirje oli lähetetty kaikille ehdokkaita asettaneille puolueille ja valitsijayhdistyksille ja vuoden 2007 eduskuntavaaleissa kaikille kansanedustajille ja varaedustajille. Vuoden 2007 kirjeestä oli edellisessä kappaleessa mainittu lisäteksi jäänyt pois. Vaalijohtaja oli laatinut kirjeen "vanhoille pohjille", mutta ottanut epähuomiossa pohjaksi vuoden 2003 eduskuntavaalien vastaavan kirjeen, jossa kyseistä tekstiä ei vielä ollut. Vaalijohtajan mukaan asia on käynyt ilmi vasta käsillä olevaa selvitystä tehtäessä.

Vuoden 2007 hallitusneuvotteluita varten vaalijohtaja kertoi 6.3.2007 laatineensa muistion "Ehdotus vaalijärjestelmän kehittämiseksi vaalikaudella 2007 - 2011". Muistio oli toimitettu oikeusministerille, ministerin erityisavustajalle, kansliapäällikölle, hallintojohtajalle ja lainvalmisteluosastolle. Muistiossa oli maininta siitä, että muistion näkemykset olivat vaalijohtajan omia eivätkä edustaneet ministeriön virallista kantaa. Muistio oli julkaistu myös oikeusministeriön vaalisivuilla. Muistiossa todettiin muun ohella: "Julkisessa keskustelussa tuodaan aika ajoin esille näkemyksiä, joiden mukaan puoluerahoituksen ja ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyydessä on edelleen toivomisen varaa. Vaalirahoituksen lähteet eivät näiden näkemysten mukaan tule riittävästi esille. - - Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nykyinen - - ehdokkaiden vaalirahoituksen ilmoittamismenettely sopii hyvin vallitsevaan poliittiseen kulttuuriin. Sääntely antaa puolueille ja ehdokkaille riittävän minimivelvollisuuden tehdä rahoituksensa julkiseksi, mutta toisaalta se antaa myös mahdollisuuden julkistaa rahoitusta tarkemmin, jos vain puolue tai ehdokas haluaa. - - Oikeusministeriö ehdottaa, että hallitusohjelmaan otettaisiin seuraava maininta: - - Hallitus arvioi vaali- ja puoluerahoituksen laki- tai menettelytapamuutostarpeet GRECO:n antaman suosituksen jälkeen." (Group of States against Corruption, Lahjonnan vastaisten valtioiden ryhmä.) Vaalijohtajan ehdotus oli kirjattu 15.4.2007 laadittuun pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sellaisenaan.

Vaalijohtaja oli 14.5.2007 laatinut oikeusministerin pyynnöstä muistion "Vaaleja ja puolueita koskevien hallitusohjelma- ja muiden asioiden valmistelusta". Kansanedustaja Kimmo Sasin esitettyä toukokuun lopulla 2007 näkemyksiään oikeusministeriön tehtävistä vaalirahoitusilmoitusten suhteen, oli vaalijohtaja keskustellut oikeusministerin kanssa asiasta ja selvittänyt ministeriön toimivaltuuksia ja roolia vaalirahoituslain ja sen esitöiden pohjalta.

GRECO:n annettua suosituksensa oli vaalijohtaja 11.1.2008 laatinut muistion "Puoluerahoituksen ja ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisääminen" ja toimittanut sen oikeusministerille, ministerin erityisavustajille, kansliapäällikölle ja lainvalmisteluosastolle.

Vaalijohtaja oli kirjoittanut ministerille puheluonnoksen 22.1.2008 järjestettyä Transparency Suomi ry:n ja oikeusministeriön seminaaria varten.

Vaalijohtajan mukaan hän on tiedotusvälineille antamissaan haastatteluissa pyrkinyt tuomaan esille näkemyksiään asioista siinä tarkoituksessa, että hänen sanomisillaan olisi jotain vaikutusta. Vaalijohtajan mukaan hänen näkemyksensä ovat sinänsä olleet hänen omiaan, eivätkä välttämättä oikeusministeriön virallisia kantoja. Haastattelulausunnoillaan vaalijohtajan tarkoitus on ollut omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että ilmoitusvelvollisten ilmoituskäytännöt olisivat vaalirahoituslain ja sen perustelujen mukaisia. Vaalijohtaja kertoi vuodesta 2003 kiinnittäneensä huomiota vaalirahoituslain epäkohtiin ja tuoneensa havaintonsa esille myös esimiehilleen. Vaalijohtajan mukaan hänen esimiehensä ovat olleet hyvin tietoisia hänen tiedotusvälineille antamistaan haastatteluista. Haastatteluja antamalla vaalijohtaja on omalta osaltaan koettanut osallistua vaalirahoituksesta käytyyn julkiseen keskusteluun ja pyrkinyt siltäkin tavoin vaikuttamaan asian kehittämiseen ja antamaan neuvontaa. Vaalijohtajan mukaan hän on myös tehnyt aloitteita vaalirahoituslainsäädännön ja ilmoituskäytäntöjen kehittämiseksi.

6.3. Oikeusministeri Tuija Braxin selvitys

Brax totesi selvityksessään ministerinä nähneensä, ettei vaalirahoituksen avoimuuden osalta kyseessä ole voimassa olevaa lakia eikä etenäkään sen 3 §:ää koskeva tiedotus- tai ohjeistusergelma. Lain keskeisiä ongelmia ei voida ratkaista lisätiedottamisella.

Brax kertoo selvityksessään keväällä 2007 eduskuntavaalien jälkeen julkisuudessa käydyssä keskustelussa, jossa hän oli omalta osaltaan tuonut esille vaalirahoituslain heikkouksia. Kansanedustaja Kimmo Sasin esitettyä toukokuussa 2007, että oikeusministeriön tulee pyytää edustajilta lisäselvityksiä ja pyytää heitä avaamaan tukiyhdistysten taakse piilotettuja vaaliavustuksia, oli Brax keskustellut virkamiesten kanssa lain tulkinnasta ja saanut selvityksen siitä, ettei oikeusministeriöllä ole oikeutta tarkastaa ilmoitusten oikeellisuutta eikä siten esimerkiksi vaatia selvitystä mahdollisesti piilotetuista vaaliavustuksista.

Brax kertoi GRECO:n suositusten antamisen jälkeen pitäneensä selvänä, että vaalirahoituslainsäädäntöä on uudistettava. Nämä näkemykset olivat sisältyneet Braxin oikeusministeriön ja Transparency Suomi ry:n seminaarissa alkuvuodesta 2008 pitämään puheeseen. Brax oli pitänyt ilmoituslomakkeen selventämistä tärkeänä, mistä hän oli maininnut seminaarissa antamissaan haastatteluissa.

Tammi-helmikuussa 2008 oli valmisteltu lainsäädännön uudistamista valmistelevalle toimikunnan asettamispäätöstä. Brax oli 24.4.2008 pyytänyt Lauri Tarastia vaalirahoitustyöryhmän puheenjohtajaksi ja sopinut tapaavansa pääministerin 22.5.2008 keskustellakseen vaalirahoitustoimikunnan toimeksiannosta. Toimikunta asetettiin 30.5.2008. Toukokuun lopulla 2008 pidetyssä eduskuntapuolueiden tapaamisessa oli hyväksytty oikeusministeriön ehdotus vaalirahoitustoimikunnaksi ja toimeksiannoksi sekä oikeusministerin ehdotus, että hallitus antaa esityksen ilmoitusvelvollisuusrajan alentamisesta sekä menojen tarkemmasta erittelystä kunnallisvaalien osalta. Brax oli tilaisuudessa kertonut linjauksenaan, että oikeusministeriö uudistaa sekä vaalirahoitusilmoituslomakkeen että siihen liittyvät ohjeet kunnallisvaaleihin mennessä.

7. ENTISTEN OIKEUSMINISTERIEN JOHANNES KOSKISEN JA LEENA LUHTASEN SELVITYKSET

7.1. Selvityspyyntö

Asian kaikinpuoliseksi tutkimiseksi pidin tarpeellisena hankkia vielä selvitystä vaalirahoituslain voimassaoloaikana oikeusministereinä olleilta Johannes Koskiselta ja Leena Luhtaselta. Edellinen oli oikeusministerinä 15.4.1999 - 23.9.2005 ja jälkimmäinen 23.9.2005 - 19.4.2007.

Kerroin 20.8.2008 päivätyissä selvityspyynnöissäni Koskiselle ja Luhtaselle tarkoitukseni olevan selvittää, miten oikeusministeriössä on menetelty vaalirahoituslain soveltamisessa ja onko siellä ryhdytty havaintojen edellyttämiin toimenpiteisiin.

Koskiselle lähettämässäni selvityspyynnössä totesin vaalijohtajan 14.8.2008 antamassaan selvityksessä kertoneen kiinnittäneensä vuodesta 2003 huomiota vaalirahoituslain epäkohtiin ja tuoneensa havaintonsa tiedoksi myös esimiehilleen. Vaalijohtaja kertoi selvityksessään tehneensä "aloitteita vaalirahoituslainsäädännön ja ilmoituskäytäntöjen kehittämiseksi". Selvityksensä sivulla 2 vaalijohtaja lausui muun ohella, että hän oli oikeusministerin pyynnöstä tammikuussa 2004 laatinut muistion vaalijärjestelmän eräitä periaatteellisia kysymyksiä koskevan toimikunnan asettamista varten, missä muistiossa hän nosti yhtenä kysymyksenä esille vaalirahoituksen ilmoittamisenmenettelyn kehittämistarpeen arvioimisen. Vaalijohtaja lausui selvityksessään: ministerin allekirjoittamasta toimikunnan asettamispäätöksestä "oli jätetty kokonaan pois vaalirahoitusta koskeva ehdotukseni".

Totesin selvityspyynnöissä, että kaikesta tähän asti käytettävissäni olevasta selvityksestä on tehtävissä päätelmä, että virkamiehet ovat vuosien varrella kiinnittäneet ministeriön johdon huomiota vaalirahoituslain ja sen soveltamisen ongelmakohtiin. Mielestäni se sen sijaan jäi avoimeksi, miten ministeriön johto on asiaa arvioinut ja siihen suhtautunut.

7.2. Koskisen selvitys

Koskinen totesi 17.9.2008 päivätyssä selvityksessään, ettei syksyn 2000 kunnallisvaalien vaalirahoitusilmoituksista ollut syntynyt laajempaa "polemiikkaa". Kokemukset olivat hajaantuneet, kun ilmoitusten kokoajina olivat kuntien keskusvaalilautakunnat. Varsinainen testitulos menettelyn toimivuudesta oli saatu vasta kevään 2003 eduskuntavaaleista. Suurimmaksi ongelmaryhmäksi oli Koskisen mukaan noussut ilmoitusten kyseenalaisen luotettavuuden ohella vaalirahoituksen alkuperäisten lähteiden peittely erilaisten tukiyhdistysten taakse. Koskinen kertoi korostaneensa sekä ministeriössä, eduskunnassa että julkisuudessa lain perusteluista ilmi käyvää selvää lähtökohtaa: tukiyhdistysten kautta tuleva rahoitus tulee ilmoituksissa purkaa ja jaotella rahan lähteet lain tarkoittamalla tavalla. Koskinen kertoi tuoneensa ongelmakohtat julki. Suhtautuminen ei Koskisen näkemyksen mukaan ollut jäänyt avoimeksi tai tuntemattomaksi myöskään ministeriön virkamiehille. Koskinen kertoi, että vaalirahoitusilmoitusten käsittely oli ministeriön työjärjestyksessä delegoitu asianomaisille virkamiehille eikä hänen ratkaistavakseen ollut tuotu kysymystä siitä, miten pitäisi reagoida ilmeisen puutteellisiin vaalirahoitusilmoituksiin.

Koskinen totesi katsonsa yleisten hyvän sääntelyn periaatteiden mukaisesti, että ennen vaalirahoituslain suurempaa uudistamista tulisi odottaa kokemukset ainakin yhdeltä kierrokselta kaiken tyyppisiä vaaleja. Johtopäätösten vuoro olisi ollut vuoden 2006 presidentinvaalin jälkeen. Koskinen muistutti tuolloin jo jättäneensä ministerin tehtävät, mutta totesi, että ymmärrettävästi oli ollut mielekästä odottaa GRECO:n maatutkimuksen tuloksia, jotta ne voitaisiin ottaa mukaan arviointiin.

Vaalijohtajan 17.6.2003 päivätyn muistion "Vuoden 2003 eduskuntavaalit: Kokemuksia ja kehittämisehdotuksia" osalta Koskinen totesi, että hankesuunnitelmat oli työstetty lainvalmisteluosastolla ja virkamiestyöryhmässä. Koskinen arveli, että toimikunnan toimeksiannosta oli karstittu vaalijohtajan selvityksessään mainitsema ehdotus jo esivalmistelussa. Hallitusohjelman tehtäväksianto oli koskenut vaalijärjestelmän kehittämistä ja äänestäjien aktiivointia, mitkä jo sinänsä muodostivat Koskisen mukaan haastavan kokonaisuuden. Koskinen katsoi lainvalmis-

teluhankkeiden rytmittämisen ja yhteensovittamisen olevan mitä tyypillisimmin poliittisen tarkoituksenmukaisuusharkinnan piiriin kuuluvaa päätöksentekoa.

Koskinen totesi esittäneensä eduskunnan istunnossa kahteen otteeseen kantansa ohjeiden ja ilmoitusmenettelyn kehittamisestä. Koskinen kertoi esittäneensä tuolloin vastaavat linjaukset sekä ministeriössä että julkisuudessa useissa haastattelulausunnoissa.

Kun ohjeita oli väitetty vajavaisiksi, kertoi Koskinen hänen toimeksiannostaan lisätyn vuoden 2004 vaalien ilmoitusvelvollisuutta koskeviin kirjeisiin nimenomainen korostus tukiryhmän tai -yhdistyksen rahoituksen avaamisesta. Europarlamenttivaalien tai kunnallisvaalien yhteydessä ei Koskisen tietämyksen mukaan ollut esiintynyt tätä ongelmaa vastaavassa mittaluokassa. Ohjeiden täsmentämisen jälkeenkään ei kysymystä puutteellisten ilmoitusten täydentämistoimista ollut tullut Koskisen käsiteltäväksi eikä hän osannut sitä hajanaisen julkisen keskustelun perusteella ratkaistavakseen pyytääkään. Koskinen katsoi, että ohjeiden selkeyttäminen oli luonut ainakin periaatteessa mahdollisuuden valvontakäytännön tiukentamiselle.

Koskinen korosti selvityksessään vaaliyksikön poikkeuksellisen itsenäistä asemaa. On tietoisesti vältetty, että poliittisesti vastuunalainen ministeri puuttuisi vaalijärjestelyihin. Koskinen painotti myös sitä, että vaalilainsäädäntö on poikkeuksellisen tarkkaa.

7.3. Luhtasen selvitys

Luhtanen katsoi 18.9.2008 päivätyssä selvityksessään ministerikautensa päätehtävän olleen saattaa liikkeelle tai päätökseen hallitusohjelman oikeusministeriön hallinnonalaan koskevat toteutumattomat asiat. Hallitusohjelmaan ei ollut sisältynyt vaalirahoitukseen liittyviä mainintoja. Vuoden 2006 presidentinvaalin osalta oikeusministeriö oli lähettänyt kirjeen presidentinvaalissa ehdokkaita asettaneille puolueille ja valitsijayhdistyksille. Vaalijohtaja oli Luhtasen mukaan lähettänyt kirjeen toimivaltansa puitteissa. Mitään vaalirahoitukseen tai sen ilmoituskäytäntöön liittyviä ongelmia ei ollut tullut esiin, ei virallisesti eikä epävirallisesti missään asian vaiheessa.

Luhtanen kertoi 22.1.2007 lähettäneensä esittelystä vastaukset GRECO:n kolmannen arviointikierroksen kysymyksiin.

Eduskuntavaalit vuonna 2007 oli Luhtasen mukaan toteutettu oikeusministeriössä vaalijohtajan johdolla. Kirjeen eduskuntavaaleissa valituksi tulleille kansanedustajille ja varaedustajille oli lähettänyt vaalijohtaja toimivaltansa mukaisesti. Kirjeen sisällöstä ei ollut keskusteltu Luhtasen kanssa, eikä sitä ollut toimitettu hänelle tiedoksi. Vaalirahoitusilmoitusten jättöaika oli päättynyt 21.5.2007 eli yli kuukausi sen jälkeen, kun Luhtanen oli jättänyt ministerin tehtävät. Vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät toimenpiteet olivat Luhtasen mukaan jääneet seuraavan oikeusministerin tehtäväksi.

Vaalijohtajan 6.3.2007 päivätty muistio "Ehdotus vaalijärjestelmän kehittämiseksi vaalikaudella 2007 - 2011" oli Luhtasen mukaan ollut johtavan virkamiehen laatima hallinnonalan sisäinen muistio seuraavan hallituksen ohjelmaa varten. Luhtasen käsityksen mukaan menettely on tavanomainen eri hallinnonaloilla. Muistion näkemykset olivat olleet siinä erikseen todetun mukaisesti kirjoittajan omia käsityksiä. Muistio oli toimitettu Luhtaselle tiedoksi. Luhtasen näkemyksen mukaan ministerin tehtävänä ei ollut puuttua etukäteen tuleviin hallitusneuvotteluihin. Siten Luhtanen ei väistyvänsä ministerinä ollut osallistunut muistion valmisteluun eikä siinä esitettyjen asioiden sisällön määrittämiseen, koska nämä olivat kuuluneet tulevien hallitusohjelmaneuvoittelujen asialistalle. Luhtasen mukaan edellä mainitun muistion kirjoittaja ei nähnyt

välitöntä tarvetta vaali- ja puolerahoitusjärjestelmän uudistamiselle tuolloisessa vaiheessa, ja mikäli muutosta haluttaisiin, sitä tulisi edeltää laaja poliittinen keskustelu.

Luhtasen arvion mukaan vaaleja tai vaalirahoitusta koskevat uudistukset edellyttävät yleensä laajaa poliittista yhteisymmärrystä, ja siksi niistä sovitaan ja päätetään pääsääntöisesti hallitusneuvotteluissa ja hallitusohjelmassa. Vaalirahoituslaista ei ollut ollut mainintaa silloisessa hallitusohjelmassa. Eivät ministeriön johtavat virkamiehet - kansliapäällikkö ja vaalijohtaja - eikä kukaan muukaan ollut esittänyt Luhtaselle asiaan liittyviä aloitteita, ehdotuksia tai esityksiä. Asiat eivät olleet nousseet Luhtasen toimikaudella konkreettisesti esille muutoin kuin edellä mainituin kohdin. Tähän oli Luhtasen käsityksen mukaan vaikuttanut hallituskauden päättymisen, tulevien vaalien läheisyys ja tieto siitä, että tulevissa hallitusneuvotteluissa vaaleihin liittyvät asiat tulisivat olemaan kokonaisuudessaan keskeisesti esillä. Tähän olivat tähänneet useilla tahoilla tehdyt laajamittaiset valmistelutyöt.

Silloisena ministerinä Luhtanen oli pitänyt tärkeänä, että ministeriössä varauduttiin ja valmistaututtiin tuleviin hallitusneuvotteluihin koko vaalijärjestelmän kehittämisen osalta asianmukaisesti ja asiantuntevasti, mihin nimenomaan myös edellä mainittu vaalijohtajan laatima laaja-alainen muistio oli tähännyt. Kun Luhtanen tai hänen puolueensa ei ollut osallistunut hallitusneuvotteluihin, olivat jatkotoimet näiltä osin olleet täysin tulevan hallituksen ja erityisesti sen oikeusministerin käsissä.

Luhtanen totesi, että julkisuudessa olleet yhteensä satojen tuhansien eurojen ja yksittäisten kansanedustajien jopa 20 000 euron ulkopuolisen vaalirahan peittelyt eivät voi johtua vaalirahoituslaista. Ulkopuolisen vaalituen ilmoittamatta jättäminen ovat olleet vaalirahoituslain ja oikeusministeriön ohjeen vastaisia, mikä on täytynyt olla kaikkien tiedossa. Toisaalta peittelyn yhdenmukaisuus herättää Luhtasen mukaan epäilemättä kysymyksiä. Vaalirahoitusasiat ovat kuitenkin kaikilta osin kuuluneet ja kuuluvat Luhtasen seuraajan vastuulle.

8. VAALIJOHTAJAN KUULEMINEN 9.10.2008

Kutsuin vaalijohtajan kuultavaksi oikeuskanslerinvirastoon 9.10.2008.

Vaalijohtaja kertoi kuulemisessa muutoksesta, joka oli tehty oikeusministeriön vuoden 2003 eduskuntavaaleista lähtien puolueiden välityksellä lähettämään vaalirahoitusilmoitusta koskevaan kirjeeseen. Vaalijohtaja totesi lisäyksen vuoden 2004 europarlamenttivaalien kirjeeseen tehdyn hänen aloitteestaan, mutta myös ministeri Koskisen olleen asiassa aktiivinen. Vaalijohtaja oli laatinut lisäyksen kirjeeseen.

Vaalijohtaja totesi vaalirahoituslain ilmoitusvelvollisuutta koskevan pykälän olevan selvä, mutta lisäys kirjeeseen ei kuitenkaan ollut ollut täysin tarpeeton. Joihinkin vuoden 2003 eduskuntavaaleja koskeviin ilmoituksiin oli merkitty, että tuki oli saatu tukiryhmältä ja tämän saadun tuen euromäärä. Lain 3 §:ssä, jonka sisältö kävi ilmi myös vaalirahoituksen ilmoittamisessa käytetyn lomakkeen liitteestä, kuitenkin todetaan selvästi, että myös tukiryhmän saamat tuet pitää eritellä. Kansanedustajille ei siten ole voinut olla epäselvää, miten saadut summat on tulut ilmoittaa. Kirjeeseen tehdyn lisäyksen tarkoitus oli kuitenkin muistuttaa ja kiinnittää edustajien huomiota asiaan.

Vuoden 2006 presidentinvaalia koskevassa kirjeessä oli ollut vastaava teksti kuin vuoden 2004 europarlamenttivaaleja koskevassa kirjeessä. Vuoden 2007 eduskuntavaaleja koskevasta kirjeestä huomion kiinnittäminen oli jäänyt pois. Vaalijohtajan mukaan sama asia kävi kuitenkin ilmi vaalirahoituksen ilmoittamisessa käytetyn lomakkeen liitteenä olleesta lain 3 §:stä eikä

hänen mielestään yhden virkkeen puuttumisella ollut vaikutusta asiaan. Asia oli sinänsä selvä ja sen olisi tullut olla selvä myös kaikille edustajille. Vaalijohtajan mukaan asian ymmärtäminen ei asettanut suuria vaatimuksia kansanedustajille. Lisäksi heillä oli useimmiten avustaja käytettävissään. Uusien edustajien osalta vaalijohtaja viittasi myös vanhemmilta edustajilta saatavissa olevaan vertaistukeen.

Vaalijohtaja kertoi käyneensä läpi joitakin vuoden 2007 eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoituksia. Vaalijohtaja totesi, että jotkut ilmoitukset vaikuttivat sellaisilta, ettei niistä saanut kuvaa siitä, mistä edustajan rahoitus oli koostunut. Oikeusministeriön oli myös tuolloin mahdotonta tietää, oliko tuen antajaksi merkitty yhdistys ehdokkaan oma tukiryhmä vai joku muu yhdistys. Jos ilmoitukseen on merkitty esimerkiksi ry:ltä saaduksi noin 50 000 euroa, herättää se toki kysymyksiä. Mutta tämän perusteella ei ole asianmukaista epäillä edustajan laiminlyöväen ilmoitusvelvollisuuttaan taikka antavan puutteellisia tai vääriä tietoja.

Vaalijohtajan mukaan laissa todetaan selvästi, että oikeusministeriöllä on kaksi tehtävää: 1) ottaa ilmoitukset vastaan ja 2) asettaa ne sellaisenaan julkisesti saataville. Jos muita valtuuksia olisi haluttu oikeusministeriölle antaa, olisi niistä säädetty laissa. Perustuslain mukaan viranomaisen toimivallan tulee perustua lakiin. Kun asiasta ei ollut säädetty vaalirahoituslaissa, oli johtopäätös ollut, ettei tällaista ollut tarkoitus tehdä. Jos ilmoituksia haluttaisiin tarkastaa, tulisi tähän olla valtuutus laissa. Ministeriöllä olisi lisäksi oltava tietoa, johon ilmoitusten tietoja voisi verrata ja sellaisia tietoja ministeriöllä ei ole. Vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät oikeusministeriön tehtävät ovat vaalijohtajan mukaan viranomaistehtäviä.

Siltä osin kuin oli kyse siitä, ovatko oikeusministeriön vastaanottamat ilmoitukset olleet lain tarkoittamalla tavalla tehtyjä, vaalijohtaja totesi, että ilmoitukset ovat olleet muodollisesti oikein.

Kysymykseen siitä, voidaanko epäselvistä ilmoituksista heräviä kysymyksiä esittää, vaalijohtaja totesi, että edustajilla on poliittinen vastuu ilmoitustensa sisällöstä. Oikeusministeriö ei voi - ilman toimivaltuuksia - saattaa edustajaa epäilyjen alaiseksi. Epäilyt saattaisivat osoittautua täysin aiheettomiksi. Jos edustaja ei ilmoita jonkun tukiryhmältä saadun "könttäsunnan" sisältävän yli 1 700 euron erää, lähdetään siitä, ettei niitä myöskään sisälly edustajan vaalirahoitukseen. Kyseessä on erityislaki, jolla on erityisluonne. Hallintolakia ei sovelleta. Vaalijohtaja totesi, ettei kysymysten esittämistä ilmoituksesta ole kuitenkaan nimenomaisesti kielletty missään.

Vaalijohtaja totesi, että oikeusministeriö voi pyytää selvennystä ilmoituksen sisällöstä edustajilta epäselvissä tapauksissa esimerkiksi silloin, kun käsinkirjoitetun ilmoituksen kirjoitus on epäselvää.

Vaalijohtaja totesi antaneensa lausuntoja muutamiiin lehtiin. Lausunnot oli annettu siinä tarkoituksessa, että asiaa kohtaan syntyisi "painetta". Vaalijohtajan mielestä vaalirahoitukseen liittyvät muutokset tuli tehdä lainsäädännön muutoksin. Vaalijohtaja oli katsonut tarpeelliseksi luoda painetta asiassa, jotta muutoksia saataisiin aikaan. Vaalijohtaja totesi, ettei hän muistanut kuin yhden antamansa lausunnon, jonka yhteydessä edustajan ilmoitus oli tullut tiedotusvälineissä esiin yksittäisenä tapauksena. Kyseinenkin edustaja oli tullut esille nimeltä vain siksi, että toimittaja oli kysynyt nimenomaan hänen ilmoituksestaan. Vaalijohtaja kertoi antaneensa myös haastattelun, jossa oli toimittajan pyynnöstä arvioinut joitakin yksittäisiä ilmoituksia.

Tiedusteltaessa perusteluita sille, miksi vaalijohtaja katsoi, ettei epäilyksiä herättävien ilmoitusten osalta voida esittää kysymyksiä, mutta vaalijohtaja on kuitenkin voinut haastatteluissa

mainita edustajia nimeltä ja arvostella heidän ilmoituksiaan, vaalijohtaja totesi, että jos kysymyksiä esittäisiin ilmoitusten osalta, oikeusministeriö olisi se taho, joka ottaisi edustajiin yhteyttä. Vaalijohtaja ei ollut antanut haastatteluita täysin yksityishenkilönä, mutta toisaalta hän ei katsonut myöskään antaneensa niitä täysin virkansa puolesta. Toki hänen nimensä ja virka-asemansa olivat käyneet ilmi haastattelussa, mutta sinällään hän ei katsonut antaneensa asiassa kommentteja ministeriön puolesta. Tarkoituksena on ollut osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja siten luoda painetta lainsäädännön muuttamiselle. Hänen tarkoituksenaan on myös ollut vaikuttaa yksittäistapauksiin siten, että ilmoitukset yleisesti ottaen jatkossa paranisivat.

Tiedusteltaessa, olisiko puolueille voitu lähettää sama viesti kuin vaalijohtaja oli tiedotusvälineissä esittänyt, totesi vaalijohtaja, ettei hän olisi tarvinnut valtuutusta tällaisen tiedon kertomiseen puolueille, koska sama asia oli jo todettu vuoden 2004 europarlamenttivaaleja koskevan kirjeen lisäyksessä. Tämä olisi voitu lähettää yleisluonteiseksi muistutukseksi puolueille.

Vaalijohtajan mukaan se, että laissa säädetään ministeriön tehtäviksi vain ilmoitusten vastaanotto ja niiden pitäminen sellaisenaan saatavilla, varmistaa sen, ettei ministeriön toimintaan voi sisältyä poliittisia näkökohtia. Toisin olisi silloin, jossa ministeriö, ilman toimivaltuuksia, kävisi läpi ilmoitusten tietosisältöä ja lähettäisi joillekin edustajille kirjeitä, joissa heitä pyydetäisiin tarkentamaan ilmoituksiaan. Tällöin poliittiset tekijät voisivat tulla esiin tai ainakin julkisuuteen saattaisi tulla sellainen vaikutelma. Ja nimenomaan tätä on kaikessa vaalilainsäädännössä kautta aikojen pyritty välttämään.

Vaalijohtajan mukaan hän ei ollut ehdottanut ministeriön sisällä, että jätetyistä vaalirahoitusilmoituksista lähetettäisiin tiedusteluja. Lain mukaan tällaisten tiedustelujen lähettäminen ei kuulunut ministeriön toimivaltaan.

Tiedusteluun siitä, oliko vaalijohtaja tutkittuaan ilmoituksia tuonut tekemiään havaintoja esimiestensä tietoisuuteen, totesi vaalijohtaja, että ministeriön rooli asiassa on ollut selvä. Asia ei näin ollen ole tullut esille. Hän ei myöskään ole varsinaisesti tutkinut ilmoituksia, vaan lähinnä katsonut joitakin.

Vaalijohtajalta tiedusteltiin, oliko vaalijohtaja sektorista vastaavana virkamiehenä ottanut tiedotusvälineissä esittämiään epäilyksiä esille esimiestensä kanssa. Vaalijohtaja totesi, että hän on käynyt vaalirahoituksen ilmoittamisesta keskustelua esimerkiksi ministeri Koskisen kanssa. Ministeriön johto, niin ministeri kuin kansliapäällikkökin ovat varmasti tienneet, miten vaalirahoitusilmoituksia on ministeriössä käsitelty 2003, 2004, 2006 ja 2007. Ministeri Braxille vaalijohtaja selosti asiaa keskustelussa keväällä 2007. Se, miten vaalirahoitusilmoitusten kanssa toimittiin, ja myös vaalijohtajan omat näkemykset lain kehittämistarpeista olivat kyllä välittyneet ministeriön johdolle ja ainakin ministeri Koskiselle.

9. RATKAISU

Olin oikeusministeriölle lähettämässäni selvityspyynnössä ja lisäselvityspyynnössä esittänyt tuolloisiin tietoihin pohjautuvan kysymyksenasettelun, oliko ministeriö vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä mahdollisesti menetellyt liian passiivisesti. Olin selvityspyynnössä myös hahmotellut kysymyksenasettelun taustalla olevan ongelman alustavan oikeudellisen jäsenyyksen sekä tuonut avoimesti esiin sitä koskevan argumentaation (viittaa edellä kohtiin 2. ja 5.). Näin oikeusministeriölle tarjoutui tilaisuus ottaa kantaa menettelynsä siihenastisen informaation perusteella kysymyksiä herättäviin oikeudellisiin ongelma-kohtiin sekä vastata yksilöidysti kysymyksenasettelun perusteisiin.

Arvioin käytettävissäni olevan aineiston pohjalta seuraavassa oikeusministeriön menettelyä kahden kriteerin valossa: 1) olisiko ministeriön tullut ohjeistaa ilmoitusvelvollisia paremmin ja 2) olisiko ministeriön pitänyt pyytää ilmoittajilta lisäselvityksiä? Lopuksi tarkastelen vielä sitä, olisiko laillisuusvalvonnallisesti arvioiden oikeusministeriön tullut tapahtunutta varhaisemmassa vaiheessa ryhtyä toimiin vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön tarkistamiseksi.

9.1. Säännökset

Vaalirahoituslain 1 §:n mukaan laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen (*vaalirahoitus*) ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Lain tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

Lain 2 §:ssä säädetään siitä, mikä taho on edellä mainituissa vaaleissa velvollinen tekemään ilmoituksen vaalirahoituksesta.

Lain 3 §:ssä säädetään ilmoitettavista tiedoista. Lain 3 §:n 2 momenttia muutettiin lailla 977/2001 ja koko 3 §:ää lailla 604/2008, joka tuli voimaan 23.9.2008. Ennen lain 604/2008 voimaantuloa 3 §:ssä säädettiin seuraavasti:

Ilmoituksessa on oltava ainakin seuraavat tiedot:

- 1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;
- 2) ehdokkaan täydellinen nimi ja hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on valitsijajyhdistyksen ehdokas;
- 3) ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut; sekä
- 4) ehdokkaan vaalikampanjan rahoitus eriteltynä toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä ja muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatuun tukeen.

Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 3 400 euroa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 1 700 euroa. Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus ottamatta kuitenkaan huomioon tavanomaista talkootyötä ja tavanomaisia ilmaisipalveluja. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle mainitun rajan.

Ilmoitus on varustettava presidentinvaalissa puolueen nimenkirjoittajien taikka valitsijajyhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen omakätisellä allekirjoituksella ja muissa vaaleissa ehdokkaan omakätisellä allekirjoituksella.

Lain 4 §:n mukaan ilmoitus tulee toimittaa kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitus voidaan tehdä oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella.

Lain 5 §:ssä säädetään, että ilmoitukset ovat oikeusministeriössä ja kunnan keskusvaalilautakunnassa sellaisinaan julkisia. Oikeusministeriö voi perustaa rekisterin, johon sille toimitettujen ilmoitusten tiedot tallennetaan.

Lain 6 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain täytäntöönpanosta annetaan oikeusministeriön asetuksella.

9.2. Ohjeistuksen tarve

Oikeusministeriö toimitti vuoden 2003 eduskuntavaaleihin liittyen ilmoitusvelvollisille puolueiden välityksellä tämän päätöksen 3.2. kohdassa tarkoitetun ministeriön kirjeen liitteineen. Lähetyksen keskeinen sisältö oli ilmoituslomake, johon oli jäljennetty vaalirahoituslain 3 § sellaisenaan sekä seuraava esimerkki:

Ehdokkaan ilmoitus voisi siten (3 §:n 1 momentin 3-4 kohtien sekä 2 momentin osalta) sisältää esimerkiksi eduskuntavaaleissa seuraavat tiedot:

- 1) vaalikampanjan kokonaiskulut: 20.000 €;
- 2) vaalikampanjan rahoitus eriteltynä
 - a Omat varat 6.000 €,
 - b Tuki oman puolueen piirijärjestöltä 840 €;
 - c Tuet seuraavilta yrityksiltä: Oy A.A., Ky B.B. ja Oy C.C., jokaiselta 1.700 €;
 - d Tuki: toimitusjohtaja N.N., Helsinki 3.700 €;
 - e Tuen neljältä yksityishenkilöltä, jokaiselta 840 €;
 - ja
 - f vaalikeräyksen tuotto 1.350 €.

Käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee, että vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen oikeusministeriössä havaittiin ilmoituksissa tukiryhmien saaman tuen erittelyä koskevia puutteita, mikä antoi aiheen ohjeistuksen tarkistamiseen. Tämä käy ilmi erityisesti vaalijohtajan ja tuolloisen oikeusministeri Koskisen antamista selvityksistä.

Koskisen selvityksen liitteenä on kaksi hänen ministerinä esittämäänsä kannanottoa eduskunnassa, toinen toukokuulta 2003 ja toinen maaliskuulta 2004. Edellisessä Koskinen mm. lausuu kiinnittäneensä huomiota siihen, että eduskuntavaaleissa 2003 oli "jonkin verran kirjavuutta, miten tukiryhmien tai vastaavien organisaatioiden kokoamia rahoja on ilmoitettu". Hän jatkaa, että "tällainen tukiryhmän varainhankinta pitää avata sen verran, että kertoo, mistä se taas on lahjoittamansa summat koonnut. Tähän suuntaan näitä ohjeistuksia voidaan jatkossa kehittää". Jälkimmäisessä kannanotossaan Koskinen lausuu: "Tukiryhmien rahanlähteiden avaaminen on sellainen kysymys, jonka toivoisin jo ohjeistuksen kautta aukeavan - - eli oikeusministeriö tulee ohjeistamaan siten, että ehdokkaat ilmoittavat, silloin kun on tukiyhdistyksen tai vastaavan kautta tuleva isompi potti, sen alkuperäisen rahanlähteen samalla tarkkuudella kuin suoraan ehdokkaan taakse tulevan vaalirahoituksen jaottelu ilmoitetaan."

Selvityksen mukaan vuonna 2004 lähetettiin europarlamenttivaalien jälkeen ilmoitusvelvollisille puolueiden välityksellä kirje, johon oli lisätty ehdokkaan tukiryhmän saaman tuen erittelyvelvollisuutta täsmentävä teksti. Koskinen kertoo selvityksessään, että teksti lisättiin hänen toimeksiannostaan. Vaalijohtaja vahvisti tämän suullisessa kuulemisessa ja kertoi laatineensa tekstin, jonka ministeri hyväksyi.

Kun verrataan vuoden 2003 eduskuntavaaleja varten lähetettyä kirjettä ja uudella lisätekstillä varustettua kirjettä, voidaan uudistusta pitää merkittävänä selvennyksenä.

Lisäys kuului seuraavasti:

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

"Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaalirahoituslain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan ehdokkaan on ilmoitettava myös ne tuet, jotka hänen tukiryhmänsä ja muu hänen tukemisekseen perustettu yhteisö on saanut. Lain mukaista ei siis ole esimerkiksi ilmoittaa pelkästään, että ehdokas on saanut tukiryhmältään 10 000 euroa, vaan tulee myös ilmoittaa, mistä tukiryhmä on tuen saanut."

Käsitykseni mukaan ainakaan tämän jälkeen kansanedustajaksi tai varaedustajaksi tullut ei olisi voinut aidosti ja uskottavasti perustella tietämättömyyttään ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä siltä osin, että tukiryhmienkin kautta saatu tuki pitää eritellä ilmoituksessa.

Vaalijohtajan antaman selvityksen mukaan täsmennysteksti kuitenkin oli hänen erehdyksensä vuoksi jäänyt pois vuoden 2007 eduskuntavaalien ohjeista. Näin ollen mainittua tarkennusta ei ole kertaakaan sisällytetty eduskuntavaalien jälkeen lähetettyyn kirjeeseen.

Varmuudella ei ole mahdollista arvioida, mikä vaikutus tarkennustekstin puuttumisella vuoden 2007 vaaleja koskevasta kirjeestä tosiasiallisesti on ollut.

Yhtäältä olen havainnut julkisuudessa kannanottoja, että ilmoitusvelvollisuuden sisältö on ollut epäselvä ja että puutteet ilmoituksissa johtuisivat tähän perustuvasta tietämättömyydestä.

Toisaalta oikeusministeriön taholta on todettu, että virheelliseksi osoittautuneessa ilmoituskäytännössä kyse ei ole ollut tiedotus- tai ohjeistusongelmasta eikä vaalirahoitusilmoitusten yleispiirteisyys ja erittelemättömyys ole aiheutunut ohjeistuksen puutteesta. Ministeriö näkyy lähtevän siitä, että kansanedustajiksi valittujen on ilman muuta tullut osata tulkita ilmoitusvelvollisuuden sisältävä 3 § oikein. Esim. vaalijohtajan mukaan "asian ymmärtäminen ei asettanut suuria vaatimuksia kansanedustajille". Hän viittaa myös siihen, että näillä oli useimmiten avustaja käytettävissään ja että uusilla edustajilla on ollut vanhemmilta kansanedustajilta saatavissa vertaistukea.

Totta varmasti on, että kansanedustajilla on keskimääräistä paremmat valmiudet saada tietoa lain oikeasta sisällyksestä. On kuitenkin huomattava, että lain 3 § ei välttämättä sellaisenaan avaudu tarkoitetulla tavalla. Eduskunnan perustuslakivaliokuntakin totesi lain eduskuntakäsittelyn aikana (PeVM 8/2000 vp): "Lakiehdotuksen perussäännös (3 §) ilmoitettavista tiedoista on sisällöltään melko yleispiirteinen ja jää osittain tulkinnanvaraiseksi." Lain esitöistä on tulkinnaa tuki apua, mutta niiden hyödyntämisen edellyttäminen merkitsee juridisen tulkintamodiikin perusvalmiuksien olettamista.

Silmiinpistävää on, että ministeriön selvitys kuittaa vuoden 2007 vaalien jälkeen lähetyn kirjeen tarkennustekstin puuttumisen pelkällä maininnalla pohtimatta tämän seikan merkitystä - tai oikeastaan: antamatta sille merkitystä. Näin siitä huolimatta, että oikeusministeriö nimenomaan neljä vuotta aikaisemmin siihenastisten kokemusten perusteella piti tarkennusta tarpeellisenä. Kiinnitän huomiota myös siihen, että tänä syksynä ministeriö on kuntavaaleja varten antanut ohjeet, joissa tukiryhmiltä saadun tuen erittelyä katsotaan taas välttämättömäksi opastaa.

Vaikka syysuhdetta vaalijohtajan laiminlyönnin ja vuoden 2007 eduskuntavaalien vaalirahoitusta koskevien ilmoitusten puutteellisuuden välillä ei voidakaan luotettavasti todeta, ei laiminlyöntiä voida pitää merkityksettömänä, koska - kuten selvityksestä havaitaan - ilmoitusvelvollisuuden täyttämässä on havaittu juuri sellaisia lainkohdan virheelliseen tulkintaan perustuvia puutteita, joiden torjumiseksi täsmennysteksti laadittiin.

Erittelyvaatimusta koskeva täsmennys olisi ollut myös selvä viesti, että vuoden 2003 eduskuntavaalien yhteydessä annetut kaikki ilmoitukset eivät oikeusministeriön mukaan ole mainituilta osin olleet lain edellyttämällä tavalla tehtyjä. Täsmennetty ohje olisi lisäksi antanut paremmat mahdollisuudet seurata ilmoitusvelvollisuuden oikeaa täyttämistä, kun ilmoitusvelvollisille olisi ohjeessa nimenomaisesti tehty selväksi, millaista tuen erittelyä oikeusministeriö tulkitsee lain vaativan. Koskisen antaman selvityksen mukaan ohjeiden selkeyttämisellä oli luotu ainakin periaatteessa mahdollisuus valvontakäytännön tiukentamiselle. Julkinen sanakin - jolle valvontatehtävä ministeriön antaman selvityksen mukaan on kuulunut - olisi voinut paremmin kiinnittää huomiota "könttäsümminä" ilmoitettuihin suuriin tukisummiin, kun vertailuaineistona olisi ollut ministeriön ohjekirjeen esimerkki siitä, miten tuki pitää avata.

Vaalijohtaja kertoo selvityksessään virheen tapahtuneen siten, että hän laati kirjeen "vanhoille pohjille". Tämä selitys luo mielikuvaa virheen teknisyydestä ja vähäisyydestä (vaalijohtaja itse luonnehtii sitä "tekniiseksi kömmähdykseksi"). Täsmennys oli kuitenkin edellä kuvatulla tavalla todettu tarpeelliseksi ilmoituskäytännön korjaamiseksi lainmukaiseksi, joten sillä on tästä lähökohdasta tarkastellen olennainen sisällöllinen merkitys. Kyse ei siten ole ollut vähäpätöisestä muotovirheestä. Vaalijohtajan on pitänyt mieltää tämä asia itsekin varsin hyvin, kun otetaan huomioon se, miten hän on lehtihaastatteluissa valitellut ilmoituskäytäntöä juuri tukiryhmiä koskevasta puutteellisesta erittelystä.

Käytettävissä olevan aineiston valossa ei ole perusteita arvioida, että vaalijohtaja olisi menetellyt tahallisesti. Mutta katson vaalijohtajan menetelleen asiassa varsin huolettomasti. Edellä kirjeen merkityksestä lausumani lisäksi tätä kuvastaa osaltaan sekin, että vaalijohtaja kertoo havainneensa allekirjoittamassaan kirjeessä olleen virheen vasta oikeuskanslerin lisäselvityspyynnöön vastatessaan. Kun vaalijohtaja on selvityksessään perustellut voimakkaita haastattelulauseuntojaan sillä, että hän näin pyrki vaikuttamaan ilmoituskäytännön saattamiseksi lailliselle tolalle, olisi odottanut, että hän olisi tässä tarkoituksessa kiinnittänyt huomiota myös lähettämänsä kirjeen sisältöön ja ilmoitukset saatuaan verrannut onko tällä kertaa ilmoitusvelvollisuudet täytetty edellytetyllä tavalla. Mutta vaalijohtaja kuulemisessaan 9.10.2008 kertoikin, että hän ei ole "varsinaisesti tutkinut ilmoituksia, vaan lähinnä katsonut joitakin".

Käytettävissä olevasta selvityksestä voidaan päätellä, että vaalijohtaja on lähettänyt vuotta 2007 koskevan kirjeen itsenäisesti oikeusministeriön työjärjestykseen perustuvan toimivaltansa nojalla, joten hän on yksin vastuussa laiminlyönnistä.

Koska ohje oli aikanaan ministeriön kirjeeseen lisätty ministerin toimeksiannosta ja kaikesta on pääteltävissä, että sama lisäys oli tarkoitettu otettavaksi kaikkiin sen jälkeisiin kirjeisiin, katson vaalijohtajan menetelleen asiassa huolimattomuudesta virkavelvollisuutensa vastaisesti. Kokonaisuutena tarkastellen teko ei kuitenkaan ole sellainen, että sitä tulisi arvioida rikoslain säännösten valossa vaan kyse on valtion virkamieslain 14 §:n vastaiseksi arvioitavasta menettelystä. Mainitun säännöksen mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä sekä noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

9.3. Onko ministeriöllä ollut velvollisuus pyytää tarkennuksia puutteellisiin ilmoituksiin?

Oikeusministeriö perustelee selvityspyynnöissäni problematisoitua passiivista menettelyään vaalirahailmoitusten käsittelyssä sillä, että se ei voi "tarkastaa ilmoitusten oikeellisuutta". Oikeusministeriön menettelynsä tueksi esittämien perustelujen keskeinen sisältö voidaan pelkistää seuraavasti (yksityiskohtien osalta viitataan edellä referoituihin selvityksiin):

Ministeriöllä ei ole velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoituksessa olevien tietojen oikeellisuutta, koska tällaisesta tehtävästä, velvollisuudesta tai toimivaltuudesta ei ole laissa säännöksiä. Selvitys korostaa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin eikä toimivaltuuksia voi johtaa vaalirahoituslaissa tai vaalilaissa säädetystä ministeriön tehtävästä.

Selvityksessä painotetaan, että ministeriöllä ei ole "ilmoitusten tarkastustehtävää" varten lain-säädännöllisiä eikä organisatorisia edellytyksiä. Ministeriö toteaa, että se voi pyytää uuden ilmoituksen vain, jos ilmoituksessa on muotovirhe tai se on esimerkiksi epäselvä. Ministeriö tähdentää: "Ilmoituksen muodollisen oikeellisuuden varmistamiseen ei kuitenkaan voi liittyä ilmoituksessa olevien kulu- ja rahoitustietojen sisällöllisen oikeellisuuden tarkastaminen." Ministeriö perustelee tällaisen tarkastuksen mahdottomuutta mm. sillä, että ehdokkaat ja heidän tukiyhdistyksensä eivät ole kirjanpitovelvollisia eikä laki edellytä tositteiden liittämistä ilmoitukseen vaalikampanjan rahoituksesta ja kuluista. Muutoinkaan ministeriöllä ei ole käytettävissään "vaalirahoitusilmoitusten tietosisältöjen oikeellisuuden tarkastamiseksi välttämättömiä, luotettavia vertailutietoja tai pääsyä sellaisiin tietoihin".

Vaalirahailmoitusten sisältämien tietojen "oikeellisuuden tarkastamisesta" ei asiassa ole kuitenkaan tarkasti ottaen ollut kysymys. Selvää ja kiistatonta on, että ministeriöllä ei tällaista oikeutta ole, ei liioin käytettävissään minkäänlaisia pakkokeinoja eikä tehosteita ilmoituksen laiminlyöntejä vastaan.

Olen jo ensimmäisessä selvityspyynnössäni tuonut esiin, että annettujen tietojen oikeellisuuden tarkastaminen on eri asia kuin se, että asiakirjan vastaanottava viranomainen katsoo, sisältääkö tarjottu asiakirja lain edellyttämät tiedot ja tarvittaessa kiinnittää asiakirjan luovuttajan huomiota asiaan.

Käytettävissä olevasta selvityksestä ilmenee ministeriössä havaitun, että eräät niin vuoden 2003 kuin vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen annetut vaalirahailmoitukset eivät tukiryhmiltä saatujen tukien erittelyn osalta kaikin osin täyttäneet lain vaatimuksia. Tällainen ilmoitusten lainvastaisuus näkyisi siis ministeriössä kyetyn päättämään ilmoituksista ilman kirjanpitoaineistoon perehtymistä tai muuta tietojen "oikeellisuuden tarkastamista". Edellä jaksossa 5 tarkoitetuissa lehtihaastatteluissaan vaalijohtaja antaa ymmärtää, että havainnot ilmoitusten puutteista eivät ole jääneet pelkästään yleiselle tasolle vaan hän on kyennyt yksilöimään puutteellisia ilmoituksia.

Selvitysaineistosta voi saada viitteitä siitä, miten vaalirahoituslain 3 §:n vastaisesti erittelemättömiksi jätetyt ilmoitukset periaatteessa olisi paljastettavissa - ainakin selvissä tapauksissa - yksinkertaisella päättelyllä. Oikeusministeri Brax kertoo ilmoitusten puutteellisuudesta puheessaan Transparency Suomi ry:n seminaarissa 22.1.2008: "Ilmoitusta, jossa sanotaan kampanjakustannusten olleen yhteensä esimerkiksi 50 000 euroa ja että tuo tukisumma oli kokonaisuudessaan saatu ehdokkaan omalta tukiyhdistykseltä, voidaan pitää vaalirahoituslain tavoitteiden vastaisena ja tarkkaan ottaen myös lain sanamuodon vastaisena." Niin ikään vaalijohtaja vahvistaa saman asian 14.8.2008 antamassaan selvityksessä.

Tämän vuoksi herää kysymys, että jos ministeriössä on voitu todeta, että jotkut ilmoitukset eivät ole vaalirahoituslain 3 §:n edellyttämällä tavalla laadittuja, miksei ministeriö ole pyytänyt tarkentavia ilmoituksia tai edes kiinnittänyt havaintoonsa ja 3 §:n oikeaan tulkintaan ilmoitusvelvollisen huomiota.

Ministeriön vastaus tukeutuu selvitysasiakirjojen mukaan ennen muuta "oikeellisuuden tarkastamisen" mahdottomuuteen ja sitä kautta siihen, että varovaisessakin lisäselvityksen tieduste-

lussa kyse olisi nimenomaista toimivaltuussäännöstä edellyttävästä toimenpiteestä. Vaalijohtaja totesi suullisessa kuulemisessa, että ministeriö "ei voi - ilman toimivaltuuksia - saattaa edustajaa epäilyjen alaiseksi. Epäilyt saattaisivat osoittautua täysin aiheettomiksikin." - Tähän on kuitenkin huomautettava, että "epäilyjen alaiseksi saattaminen" on eri asia kuin viittaaminen ilmoituksen epäselvyyteen.

Vaalirahoituslain 5 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viranomaisen voi pyytää uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:ssä ehdotetun mukainen tai on esimerkiksi epäselvä. Selvityksistä ilmenee, että tälle perustelujen lausumalle on ministeriössä annettu varsin suppea ja muodollisen konkreettinen merkitys: uutta ilmoitusta voidaan pyytää vain jos teksti on epäselvä (vaalijohtaja: "kun käsinkirjoitetun ilmoituksen kirjoitus on epäselvää"), vaikka lausumaa voisi tulkita laajemminkin.

Vaikka ilmoitusta ei voitaisikaan todeta vaalirahoituslain 3 §:n vastaiseksi siten, että lisäselvityspyyntö olisi tällä perusteella esitettävissä, olisi kuitenkin syytä pohtia, eikö ilmoitusta voisi arvioida lain 5 §:n perusteluissa tarkoitetulla tavalla epäselväksi, jos siinä on jätetty erittelemättä tukiryhmältä saatu huomattava summa. Ja vaikka vaalirahoituslakia tulkittaisiin niinkin ahtaasti, että se ei anna mahdollisuutta edes tällä tavalla kiinnittää yksittäisen ilmoitusvelvollisen huomiota ilmoituksessa olevaan epäselvyyteen, on syytä kysyä, olisiko ministeriö voinut saattaa ilmoitusvelvollisten tietoon asian neutraalilla kirjeellä puolueiden kautta (eli samaa kanavaa pitkin, jota ministeriön kirjeet on toimitettu, myös ne joissa perätään puuttuvia ilmoituksia) ja ilmoittaa tulkintansa vaalirahoituslain 3 §:n vaatimuksista. Tällainen menettely - varsinkin yhdistyneenä edellisessä jaksossa tarkoitettuun täsmennettyyn ohjeistukseen - olisi sekin merkinnyt aktiivisempaa otetta kuin ministeriö on tähän asti osoittanut ja sitä olisi voitu perustella asiakasta palvelevalla hallinnon neuvomisperiaatteella. Tämä olisi nähdäkseni voitu tehdä hienovaraisesti ja ketään leimaamattomasti.

Oikeusministeriön selvityksessä ilmenee kautta linjan - joko nimenomaisesti mainittuna tai ainakin rivien välissä - lähtökohta, että vaalirahoituslain soveltaminen poikkeaa merkittävällä tavalla muunlaisesta viranomaistoiminnasta. Esimerkiksi vaalijohtaja korosti suullisessa kuulemisessa vaalirahoituslain erityistä luonnetta ja sitä että kyseessä ei ole tavallinen hallintotoimi. Oikeusministeriössä on kaikesta päätellen nähty asia niin, että varovainenkin lisäselvityksen pyytäminen merkitsisi alkuperäisen ilmoituksen epäilemistä ja että poliittisesti herkässä asiassa ministeriö ei voi tähän ilman nimenomaista lakiin kirjattua selvää säännöstä mennä. Vaalijohtaja kertoi kuulemisessa, että jos ministeriö lähettäisi joillekin edustajille kirjeitä, joissa näitä pyydetäisiin tarkentamaan ilmoituksiaan, "poliittiset tekijät voisivat tulla esiin tai ainakin julkisuuteen saattaisi tulla sellainen vaikutelma. Ja nimenomaan tätä on kaikessa vaalilainsäädännössä kautta aikojen pyritty välttämään."

Tällä tavalla mielletty vaalirahoituslain erityisluonne sekä näkemys, että oikeusministeriöllä on vaalilainsäädännön piiriin kuuluvissa tehtävissä erilainen rooli kuin viranomaisilla yleensä lainsoveltajana, on käsitykseni mukaan selityksenä sille, että ministeriö on toiminut tässä asiassa silmiinpistävän passiivisesti.

Kysymys pelkistyy näin ollen siihen, onko näin vahvasti viranomaistoimintaan vaikuttaneelle vaalirahoituslain soveltamisen erityisluonnetta korostavalle näkemykselle löydettävissä kestävä oikeudellinen perusta.

Vaaleja koskevan lainsäädännön asiantuntija ja sen valmistelussa vuosikymmeniä mukana ollut hallintoneuvos Lauri Tarasti antoi pyynnöstäni kirjallisen lausunnon vaalilainsäädännön taustaperiaatteista. Hän kertoo tämän lainsäädännön erityispiirteistä 15.10.2008 päivätyssä lausun-

nossaan muun muassa, että vaalilainsäädäntö on poikkeuksellisen tarkkaa ja lailla katsotaan tarpeelliseksi säätää vähäisetkin yksityiskohdat (esim. äänestyslippujen koko ja väri). Tarkoituksena on välttää mahdollisuudet hallituksen vaaleja koskevin päätöksiin ja hallinnollisiin määräyksiin vaikuttaa vaalien tulokseen. Se periaate, että hallituksella ei millään tavalla ole mahdollisuutta lain kautta vaikuttaa vaalien tulokseen, on demokratian kanalta tärkeä. Vaikka vaalirahoituslaki ei olekaan varsinainen vaalilaki, on asiayhteys Tarastin mukaan ilmeinen. Mainittu vaalilainsäädännön periaate ulottuu siten myös tämän lain soveltamiseen. Tarasti toteaa: "Hallitukselle ja tässä tapauksessa oikeusministerille ei ole tarkoitettu antaa päätösvaltaa siitä, minkä puolueen ehdokkaiden vaalirahoitusilmoitukset on tehty väärin perustein. Tällaisella päätöksellä voisi nimittäin olla kohtalokas vaikutus kyseisen puolueen ja etenkin sen kyseisten ehdokkaiden tulokseen vaaleissa. Lukuisat kansainväliset esimerkit kehitysmaissa mutta muuallakin ovat osoittaneet, että hallitukset ovat pyrkineet vaikuttamaan edukseen vaalien tulokseen erilaisin järjestelyin. Tämä on meillä haluttu estää."

Selvityksistä on pääteltävissä, että vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä noudatettu menettely on syntynyt tietoisien valinnan tuloksena oikeusministeriön vaalien vastuualueella Tarastin mainitsemien vaaleja koskevan lainsäädännön yleisten periaatteiden pohjalle. Valitun linjauksen toteuttamisesta käytännössä ilmeisesti varsin itsenäisesti on vastannut vaalijohtaja, joka kesäkuun alusta 2003 lähtien on ollut vaalien vastuualueen johtajana ja jo sitä ennen siellä virkamiehenä. Menettely näkyy olleen lain voimaantulosta lähtien samanlainen ja vakiintunut eikä sitä ainakaan selvityksestä päätellen ole missään vaiheessa ministeriön sisällä kyseenalaistettu.

Vaalilainsäädännön erityisluonne näkyy oikeusministeriössä myös siinä, että ministeriön vaalien vastuualueen virkamiehille on selvitysten mukaan jätetty tarkoituksella suuri itsenäisyys tehtävissään. Entinen ministeri Koskinen toteaa: "On tietoisesti vältetty sitä, että yhtä puoluetta edustava poliittisesti vastuunalainen oikeusministeri puuttuisi mahdollisimman riippumattomasti käytännössä toimeenpantaviin vaalijärjestelyihin", joihin Koskinen asiayhteydeltään lukee myös vaalirahoituslain soveltamisen.

Korostetun muodollinen lainsoveltaminen, passiivisuus vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä ja tiukka pidättyvyys lisäselvitysten hankkimisessa on omiaan eliminoimaan vaaraa, että ministeriön pelättäisiin puuttuvan vaalien tulokseen. Selvää on, että tällä tavalla toimien vältetään mahdollisimman tehokkaasti kaikenlaiset epäilytkin poliittisesta tarkoitushakuisuudesta vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä. Toisaalta tällainen lainsoveltaminen ei tue lainsäätäjän tavoitetta vaalituen avoimuuden ja julkisuuden lisäämiseksi sekä sidonnaisuuksien paljastamiseksi. Ministeriö on päätenyt painottamaan puolueettomuutta varmistavaa "puuttumattomuusperiaatetta" ja jättänyt viimeksi mainittujen (lain sisällöllisten) tavoitteiden toteutumisesta huolehtimisen lähes sellaisenaan julkisen tiedonvälityksen huoleksi. Ministeriö toteaa selvityksessään: "Lain esitöistä ja sen eduskuntakäsittelyä koskevista valtiopäiväasiakirjoista ilmenevä yksiselitteinen ajatus oli, että ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen tuli jättää ennen kaikkea tiedotusvälineiden tuottaman julkisuuden kautta toteutuvan poliittisen vastuun varaan."

Ajatus julkisuuden kautta tapahtuvasta lain noudattamisen valvonnasta näkyy myös konkreettisesti omaperäiseksi toimintakulttuuriksi ministeriön sisällä. Vaalijohtaja kertoo selvityksissään yrittäneensä saada muutosta ilmoituskäytäntöihin julkisuuden välityksellä samalla kun hän on luonut painetta lainsäädännön tarkistamiseksi. Selvityksestä ilmenee, että ministeriön vaalijohtaja on pyrkinyt ohjaamaan kansanedustajia ja varaedustajia oikeaan vaalirahoituslain noudattamiseen antamalla haastatteluja tiedotusvälineille; "haastattelulausunnoissa tarkoitukseni on ollut omalta osaltani vaikuttaa siihen, että ilmoitusvelvollisten ilmoituskäytännöt olisivat vaalirahoituslain ja sen perustelujen mukaisia". Omien sanojensa mukaan hänellä on ollut

tarkoituksena vaikuttaa yksittäistapauksiin siten, että ilmoitukset yleisesti ottaen jatkossa paransivat. Hän kertoo toimittajan pyynnöstä arvioineensa myös joitakin yksittäisiä ilmoituksia. Merkille pantavaa on, että yhtäältä haastatteluissa on yksilöity tapauksia niin, että kohteet on jollakin todennäköisyydellä ollut pääteltävissä, kun toisaalta vaalijohtaja on korostanut, ettei ministeriö voi kiinnittää ilmoitusvelvollisten huomiota ilmoitusten puutteellisuutta koskeviin havaintoihin ja lain oikeaan tulkintaan. On jokseenkin ennenkuulumatonta, että virkamies julkisuudessa arvioi viran puolesta käsiteltäväkseen saamiensa yksittäisten asiakirjojen lainmukaisuutta, mutta ei välitä havaintojaan suoraan asianomaisille. Vaalijohtajan toiminta ja selvitykset antavat ristiriitaisen kuvan: Selvityksissä korostettu huoli ilmoitusvelvollisten "epäilyjen alaiseksi saattamisesta" näkyy väistyneen, kun kyse on näiden opastamisesta oikealle tielle julkisuuden kautta. Ristiriitaisuutta on omiaan lisäämään sekin, että suullisessa kuulemisessa vaalijohtaja antaa ymmärtää, että hän olisi voinut "yleisluonteiseksi muistutukseksi puolueille" kertoa saman viestin, jonka hän on esittänyt tiedotusvälineille, mutta ei kuitenkaan ole noin menetellyt. - Oikeusministeriön vaalijohtaja selittää asian näin: Hän ei ollut esittänyt tiedotusvälineissä ministeriön näkemyksiä vaan omiaan; hän ei tosin antanut lausuntoja "täysin yksityishenkilönä", mutta ei myöskään "täysin virkansa puolesta".

Vaikka pidänkin vaalijohtajan menettelyä virkamiesaseman kannalta kysymyksiä herättävänä, esille ei ole tullut sellaista, joka antaisi minulle laillisuusvalvojana oikeudellista perustetta puuttua asiaan. Voidaan ajatella niinkin, että kuvatuunlainen menettely on ehkä aiheutunut vastuullisen virkamiehen huolestuneisuudesta puutteelliseksi koetun lain huonosta toimivuudesta ja että hän on nähnyt näin poikkeuksellisen tavan ainoaksi keinoksi saada asiaan korjausta. Kysymys on lähinnä siitä, millaisen kuvan virkamies antaa edustamansa viranomaisen toiminnasta, ja tämän seikan arvioiminen ei ole laillisuusvalvonnan vaan viranomaisen itsensä asia.

Yhteenvetona totean seuraavan:

Lainsäädännöstä ei löydy säännöstä, joka velvoittaisi oikeusministeriön pyytämään lisäselvitystä vaalirahoitusilmoituksista. Tosin ei ole olemassa kieltoakaan koskevaa säännöstä. Kysymys on hyvin pitkälle siitä, minkälainen rooli viranomaisella tässä suhteessa tulkitaan olevan. Selvityksissä on passiivisen soveltamiskäytännön tueksi viitattu vaalirahoituslain erityisluonteeseen ja näistä erityisvaatimuksista sekä vaalilainsäädännön yleisistä periaatteista johtuvaan oikeusministeriön rooliin mainitun lain soveltajana. Ministeriön näiltä pohjilta lähtevä tulkinta on perusteltu oikeudellisesti moitteettomasti. Tämä toteamus ei sulje pois sitä, ettei ministeriön edustamaa muodollisuudessaan ehdotonta tulkintaa nyansoidumpi ja hieman aktiivisempaa viranomaisroolia painottava tulkinta myös saattaisi olla perusteltavissa. Tämän kysymyksen pohdinta edellä tässä jaksossa lausuttua enemmän ei kuitenkaan ole ratkaisun kannalta tarpeen, varsinkaan kun on tiedossa, että vaalirahoituslakia ja sitä kautta todennäköisesti ministeriön rooliakin ollaan parhaillaan tarkistamassa. Näin ollen riittää kun totean, että käytettävissäni olevan selvitysaineiston perusteella oikeusministeriön ei voida osoittaa menetelleen lainvastaisesti, kun se ei ole tässä ratkaisussa tarkoitettussa asiassa pyytänyt vaalirahoituslain mukaan ilmoitusvelvollisilta lisäselvityksiä.

Todettakoon vielä selvyuden vuoksi, että olen tässä ratkaisussani arvioinut myös sen, onko aiheetta epäillä vaalirahoituslain voimassa ollessa oikeusministereinä toimineiden poliitikkojen, Johannes Koskisen, Leena Luhtasen ja Tuija Braxin menetelleen lainvastaisesti tähän asiaan liittyvässä ministerintehtävässään. Käytettävissä olevasta selvitysaineistosta ei ole tullut esiin sellaista, jonka perusteella heidän voitaisiin osoittaa puuttuneen epäasiallisella tavalla vaalirahoitusta koskevien ilmoitusten käsittelyyn oikeusministeriössä, laiminlyöneen oikeudelliset velvollisuutensa tai menetelleen muutoin lainvastaisesti.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

9.4. Vaalirahoituslain tarkistaminen

Lain eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta korosti vaalirahoituslain toimivuuden seurannan tärkeyttä ja sitä, että tarvittaessa on ryhdyttävä lain tarkistustoimiin.

Lainsäädäntö on poliittista harkintaa, johon laillisuusvalvojana en voi puuttua. Näin ollen en ota tässä päätöksessä kantaa siihen, olisiko ministeriössä pitänyt ryhtyä tapahtunutta varhaisemmassa vaiheessa valmistelemaan vaalirahoituslain uudistamista. Ministeriön virkamiesten osalta totean, että en ole havainnut heidän toimineen tältä osin tavalla, joka antaisi minulle aihetta puuttua asiaan.

Vaalirahoituslain tarkistamistyö on parhaillaan ministeri Braxin toimeksiannosta vireillä toimikunnassa. Puuttumatta tähän työhön enemmälti katson voivani kiinnittää nykyisen lain toimivuutta koskevien havaintojeni pohjalta huomiota kolmeen seikkaan, joita pidän laillisuusvalvonnankin näkökulmasta merkityksellisinä.

Lain tarkoitusperien toteutumisen kannalta on tärkeää, että ilmoitusvelvollisuutta koskeva säännös on selvä.

Tärkeää on myös se, että lakiin luodaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista koskeva uskottava valvontajärjestelmä. Ilman toimivaa valvontaa velvoittavuus menettää tosiasiallisesti merkityksensä.

Uudistustyössä kannattaa myös vakavasti tutkia sitä, olisiko vaalirahoituslain soveltaminen valvontoiheen uskottava jollekin muulle taholle kuin oikeusministeriölle. Poliittisesti latautuneen lain soveltamiseen ja yksittäisten poliitikkojen vaalituen ilmoitusvelvollisuuden täyttämisen valvontaan ministeriö ei ehkä ole paras toimija.

10. TOIMENPITEET

Kiinnitän vaalijohtajan huomiota edellä 9.2. kohdassa lausumaani viitaten huolellisuuteen virkatehtävissä.

Saatan oikeusministeriön tietoon kohdassa 9.4. lausumani.

Muilta osin minulla ei asian johdosta ole oikeudellisia perusteita toimenpiteisiin.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Nuorempi oikeuskanslerinsihteeri

Päivi Pietarinen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
