OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Täydentävä vastine

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Demokratia ja vaalit -yksikkö

EaT Elina Rissanen

24.4.2025

Perustuslakivaliokunnalle
PeV@eduskunta.fi

Asia: HE 190/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt täydentävää vastinetta oikeusministeriöltä 1.4.2025 päivättyyn vastineeseen.

Vastineessa pyydetään ottamaan kantaa seuraaviin seikkoihin:

Mitkä ilmoitusrajat olisivat, jos niitä nyt nostettaisiin elinkustannusindeksin muuttumisen mukaisesti suhteessa lain säätämisajankohtaan? Ministeriöltä pyydetään myös säännösluonnosta, jossa ilmoitusrajat olisi muutettu tämän mukaisesti ja sidottu jatkossa elinkustannusten muuttumiseen.

Lisäksi ministeriöltä pyydetään 1.4. päivätyssä vastineessa kohdassa 3. esitettyä täydentävää selvitystä kansanvaltaisuuden periaatteiden toteutumisesta tilanteessa, jossa jäsenäänestystä ei järjestettäisi, ja oikeusministeriön toiminnasta puolueen sääntöjen läpikäymisessä.

Kiitän perustuslakivaliokuntaa mahdollisuudesta antaa täydentävän kirjallisen täydentävän vastineen ja lausun vastineena seuraavaa:

1) Mitkä ilmoitusrajat olisivat, jos niitä nyt nostettaisiin elinkustannusindeksin muuttumisen mukaisesti suhteessa lain säätämisajankohtaan?

Vaalirahoituslain (273/2009 vp) 6 §:n 2 momentissa on säädetty ilmoitettavasta tuen määrästä seuraavasti:

> *Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kuntavaaleissa vähintään 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, aluevaaleissa tai europarlamenttivaaleissa vähintään 1 500 euroa.*

Nykyinen vaalirahoituslaki on ollut voimassa vuodesta 2009. Sen jälkeen lakiin on tehty muutoksia, mutta ei kyseisten euromäärien osalta. Presidentinvaalin ja europarlamenttivaalien osalta samoja euromääriä alettiin soveltaa vuonna 2010, jolloin euromääriä näiden

vaalien osalta laskettiin. Huomion arvoista on se, että edeltävässä vaalirahoituslaissa (414/2000 vp) euromäärät olivat suuremmat silloisessa 2000-luvun alun alhaisemmassa elinkustannustasossa. Näissä edellisissä muutoksia ilmoitusrajojen suunta on toisin sanoen ollut laskeva.

Vaikka rahamäärien muuttaminen ei ole ollut viime vuosien puoluesihteerityöryhmien toimeksiannoissa, eri yhteyksissä on esitetty näkemyksiä sekä ilmoitusrajan korottamisen että madaltamisen puolesta. Ilmoitusrajojen korottaminen tai alentaminen on luonnollisesti teknisesti mahdollista, mutta samalla merkittävä poliittinen ja yhteiskunnallinen kysymys.

Vaalirahoituslain 1 §:n 2 momentissa on säädetty, että lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Oikeusministeriö katsoo, että tämän mukaisesti on valmisteltu myös HE 190/2024, jossa on muun muassa esitetty lainoille samanlaista läpinäkyvyyttä lainanantajien nimen julkistamisella, kuten tukien osalta on voimassa olevassa lainsäädännössä. Lain tarkoitus huomioiden rajojen nostamista ei voida pitää lain hengen eikä vaalirahoituslainsäädännön aikaisemman kehityksen mukaisena, vaan muutoksen myötä mentäisiin asiassa taaksepäin.

Muutos olisi myös täysin vastainen toimenpide mitä valvova viranomainen on esittänyt lainsäädännön muutostarpeena. Valtiontalouden tarkastusvirasto on esittänyt kertomuksissaan eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta (eduskuntavaalit 2023, eurovaalit 2024, presidentin vaali 2024) sekä puoluerahoituksen valvonnasta (2024 ja 2023), että erikseen ilmoitettavan tuen alarajaa tulisi laskea tai poistaa kokonaan oikeushenkilöiltä. Tarkastusviraston mukaan julkistamisvelvollisuuden kohdistuessa vain oikeushenkilöihin esitykseen ei liity ongelmia yksityisyyden suojan näkökulmasta. Valvontakäytännön perusteella alarajan laskeminen kuitenkin toisi paljon lisää avoimuutta sekä poliittisen rahoituksen lähteisiin että siinä esiintyviin sääntöjenvastaisuuksiin.

Tarkastusvirasto on esittänyt huolensa, että pitkälti vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä ei ole kannustanut riittävästi avoimuuteen ja lain alkuperäisiä tavoitteita ei ole saavutettu. Edellisissä eduskuntavaaleissa vuonna 2023 ulkopuolisesta tuesta 57 % vastaanotettiin ilmoitusrajan alle jäävinä summina. Tarkastusviraston mukaan ilmoitusvelvolliset pitävät kiinni oikeudestaan olla julkaisematta alle 1500 euron suuruisten tukien antajia, vaikka laki mahdollistaisikin suuremman läpinäkyvyyden.

Kun vaalirahoituslaissa säädetyille ilmoitusrajoille lasketaan vuodesta 2009 vuoden 2024 loppuun arvo Tilastokeskuksen laatiman elinkustannusindeksin pistetaulukon mukaisesti https://stat.fi/tilasto/khi#tables, arvo olisi kuntavaaleissa 1078,38 euroa ja muissa vaaleissa 2 022,0 euroa. Esimerkiksi eduskuntavaalien osalta ilmoitusarvo olisi korkeampi kuin vastaava arvo vaalirahoituslainsäädännössä 2000-luvun alussa.

Oikeusministeriö katsoo, että rajan perustaminen elinkustannusten nousuun olisi osin edellä esitetyn mukaisesti epäloogista lain tavoitteeseen ja aikaisempaan kehityskulkuun. Lisäksi nykyisin mahdollisuudet sosiaalisen median hyödyntämiseen ovat osaltaan voineet myös vähentää vaalikustannuksia. Oikeusministeriö ei edellä sanotun perusteella näe perusteita rajojen nostamiselle.

Mikäli valiokunta katsoo toisin, lainsäädännöllisille muutoksille tulisi kuitenkin varata riittävä aika huolelliseen lainvalmisteluun, kattavaan vaikutusten arviointiin, kuulemisprosessiin ja hallituksen esityksen laatimiseen.

2) Ministeriöltä pyydetään myös säännösluonnosta, jossa ilmoitusrajat olisi muutettu tämän mukaisesti ja sidottu jatkossa elinkustannusten muuttumiseen

Aiemmassa vastineessaan oikeusministeriö totesi, että rajan asettamiselle on myös muitakin teknisiä ratkaisuja kuin pelkkä euromäärän ilmoittaminen laissa, esimerkiksi sitominen elinkustannusindeksiin.

Käytännössä kuitenkin lainsäädännön sitominen muuttuvaan elinkustannusindeksiin muodostuisi ongelmalliseksi ja valtiontalouden tarkastusviraston valvontatyötä ajatellen hankalaksi. Se myös samalla lisäisi tarkastusviraston suorittaman valvontatyön järjestelmä- ja

resurssikustannuksia. Indeksisidonnaisuus johtaisi sattumanvaraisuuteen ehdokkaan ja tukijan näkökulmasta.

Valiokunnan pyynnöstä seuraavassa osiossa on esimerkkejä säännösluonnoksiksi, mutta oikeusministeriö haluaa vielä erityisesti korostaa, että esimerkkejä säännösluonnoksiksi ei ole käsitelty parlamentaarisesti eikä niitä ole valmisteltu yhteistyössä valtiontalouden tarkastusviraston kanssa eivätkä ne ole käyneet läpi laintarkastusprosessia. Lisäksi oikeusministeriö viittaa myös aiemmassa vastineessa (1.4.2025) sanottuun ilmoitusrajan asettamisen poliittisesta luonteesta. Esimerkkiä on toki mahdollista käyttää mahdollisen lainvalmistelun tukena jatkossa, mutta ne sisältävät paljon avoimia kysymyksiä:

1. Mikä olisi peruste rajojen nostamiselle vaalirahoituslain 1 §:n tarkoitus huomioon ottaen ja juuri elinkustannusindeksiin sitomiselle?
2. Vaalirahoituslain (2 §) mukaan kampanja-aikana pidetään ajanjaksoa, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Vahvistettaisiinko ilmoitusraja kalenterivuosittain vai esimerkiksi kuukautta ennen puoluelain mukaisen kampanja-ajan alkamista? Kampanja-ajan määritelmästä johtuen vaalikampanjat jakautuvat Suomessa lähestulkoon aina kahdelle kalenterivuodelle. Indeksiin sitominen näin ollen tulisikin tehdä aina ennen kampanja-ajan alkua ja vaalikohtaisesti vaaleja edeltävänä vuonna, jotta selkeä euromääräinen raja olisi viestittävissä ehdokkaille ja puolueille. Lisäksi riittävä viestintä euromääräisistä rajoista ehdokkaille vaaleittain loisi omat haasteensa.
3. Olisiko valtiontalouden tarkastusvirasto oikea taho vahvistamaan ilmoitusrajan Tilastokeskuksen laatiman elinkustannusindeksin perusteella? Asiassa tarvittaisiin lakiin myös uusi määräyksenantovaltuus valtiontalouden tarkastusvirastolle.
4. Ilmoitusrajan pyöristämisestä esim. lähimpään sataan euroon tulisi säätää laissa.
5. Lain mukaan aikarajaus koskee vaalikampanjan kuluja, mutta ei rahoitusta. Valtiontalouden tarkastusviraston tulkintakäytännön mukaan vaalirahoitusta voi kerätä muinakin ajankohtina kuin laissa määritettynä kampanja-aikana. Näin ollen indeksiin sidottu ilmoitusraja asettaisi eri ajankohtana vaalirahoitusta keränneet ehdokkaat toisiinsa nähden eriarvoiseen asemaan.
   Miten ilmoitusrajan muuttuminen vaikuttaisi kampanja-ajan ulkopuolella saatuihin tukiin? Jotta ei syntyisi taannehtivan lainsäädännön tilannetta, olisivat rajat erilaiset samassa vaalissa aiemmin tukea antaneelle kuin tarkastusviraston vahvistuspäätöksen jälkeen tukea antaneille. Toisaalta tulisi pohtia, saisiko vaalirahoitusta kerätä vielä vaalien jälkeen ja jos saa, niin kuinka kauan?
6. Vaalirahoituslaissa (4 § 5 mom) säädetään kiellosta ilmoittaa yksityishenkilön nimi ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle ilmoitusrajan. Suostumuksen hankkiminen on ehdokkaan itsensä vastuulla. Näin ollen olisi myös selvitettävä, miten tuenantajan henkilötietojen tietosuoja varmistettaisiin tilanteissa, joissa tuki/laina on annettu ennen kampanja-aikaa, jos ilmoitusraja laskee Tilastokeskuksen elinkustannusindeksin mukaisesti tarkastusviraston päätöksen jälkeen.
7. Toisaalta vaalikampanjoiden kulut ovat nousseet vaali vaalilta, joten loisiko tämä muutos edellytykset kampanjakulujen ja samalla vaalirahoituksen kasvulle jatkossakin?
8. Vaalirahoituksen sääntelyn tarkoituksena on lisätä avoimuutta ja ehkäistä korruptiota ja sellaista vaikuttamista, joka perustuu asiattomiin sidonnaisuuksiin. Vaikuttaisivatko ilmoitusrajojen korotukset heikentävästi näihin lain tarkoituksiin nähden?

Huolellisesta valmistelusta huolimatta sitominen elinkustannusindeksiin tai muuhun vastaavaan muuttuvaan tekijään sisältäisi perustavanlaatuisia ongelmia, kuten sattumanvaraisuus ja ennakoimattomuus ehdokkaalle sekä tuenantajalle. Oikeusministeriö ei katso, että jatkuvasti muuttuvaan indeksiin sitominen olisi tarkoituksenmukainen tapa ilmoitusrajojen säätämisessä, vaikka se onkin teknisesti mahdollisesta esimerkiksi seuraavasti (huom. luonnoksessa ei kaikkia edellä mainittuja kysymyksiä vielä ratkaistu):

Esimerkkiluonnos 6 § 2 momentin muutokseksi:

Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kuntavaaleissa vähintään 1 100 euroa taikka eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, aluevaaleissa tai europarlamenttivaaleissa vähintään 2 000 euroa. Tuen arvon suuruus tarkistetaan hyvissä ajoin ennen säännönmukaisia vaaleja ennen puoluelain 8 §:n 3 momentin mukaisen kampanja-ajan alkamista. Tarkistuksen perusteena on indeksi, joka muodostuu edellisen kalenterivuoden lopun elinkustannusindeksin pisteluvun mukaan. Tuen arvon suuruus vahvistetaan valtiontalouden tarkastusvirastossa. Jos tarkistus johtaa muutoksen, muutos tulee voimaan viimeistään kuusi kuukautta ennen vaalipäivää.

Yllä esitetty muutos aiheuttaisi muutoksia myös muihin pykäliin vaalirahoituslaissa:

Voimassa oleva 4 §:n 5 momentti

Ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitetusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksaja. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on kuntavaaleissa pienempi kuin 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, aluevaaleissa tai europarlamenttivaaleissa pienempi kuin 1 500 euroa.

Tämä momentti on mukana luonnoksessa hallituksen esityksesi eduskunnalle EU:n poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Mainittu esitysluonnos on Lausuntopalvelussa lausunnoilla 9.5.2025 asti Lausunto - Lausuntopalvelu. Kyseisessä esityksessä asetuksesta johtuvista syistä ehdotetaan muutettavan vaalirahoituslain 4 §:ää ja puoluelain 8 b §:ää siten, että kansallinen sääntely mainoksen maksajan nimen julkaisemisesta mainoksen yhteydessä poistetaan ja korvataan viittauksella poliittisen mainonnan asetukseen ja täydentävään kansalliseen lakiin.

Muutosehdotus Lausuntopalvelussa 4 §:n 5 momentiksi:

Poliittisen mainonnan avoimuudesta noudatetaan, mitä poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/900 ja laissa poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen valvonnan järjestämisestä säädetään.

Voimassa oleva 6 §:n 5 momentti

Ehdokas, jonka vaalirahoitus kuntavaaleissa jää alle 800 euron, ei ole velvollinen antamaan 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Hänen tulee kuitenkin antaa kirjallinen vakuutus siitä, että hänen vaalirahoituksensa ei ole ylittänyt tässä momentissa säädettyä rajaa.

Esimerkki 6 §:n 5 momentin muutokseksi:

Ehdokas, jonka vaalirahoitus kuntavaaleissa jää alle *6 §:n 2 momentin mukaisesti vahvistetun tuen arvon suuruuden,* ei ole velvollinen antamaan 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Hänen tulee kuitenkin antaa kirjallinen vakuutus siitä, että hänen vaalirahoituksensa ei ole ylittänyt tässä momentissa säädettyä rajaa.

3) Täydentävä selvitys kansanvaltaisuuden periaatteiden toteutumisesta tilanteessa, jossa jäsenäänestystä ei järjestettäisi, ja oikeusministeriön toiminnasta puolueen sääntöjen läpikäymisessä.

Mikäli puolue ei noudattaisi sen säännöissä säädettyä tapaa ehdokkaiden asettamisessa eli puolue olisi toiminut vastoin sääntöjään ja siitä olisi koitunut vahinkoa jäsenelle, saattaisi

kysymykseen tulla siviilioikeudellinen vahingonkorvausvastuu puolueen yksittäisiin jäseniin nähden.[1]

Edellä kuvattu tilanne ei oikeusturvakeinojen suhteen poikkea nykyisestä voimassa olevasta tilanteesta, jos puolue ei olisi noudattanut vaalilaissa säädettyä velvollisuutta jäsenäänestyksen järjestämiseen eduskuntavaaleissa.

Parlamentaarinen vaalityöryhmä on katsonut, että jäsenistön kansanvaltaiset vaikutusmahdollisuudet vaaleissa voidaan turvata, vaikka jäsenäänestysten pakollisuus poistetaan. Oikeusministeriö käy läpi puoluetta rekisteröidessään tai puolueen sääntömuutoksen hyväksyessään, että ehdokasasettelua koskevat säännöt turvaavat kansanvaltaisuuden puolueen päätöksenteossa.

Puoluelain (10/1969) 2 §:n mukaisesti oikeusministeriö rekisteröi yhdistyksen puolueena, jonka säännöt turvaavat kansanvaltaisten periaatteiden noudattamisen yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa. HE 99/1967 on asiaa käsitelty seuraavasti: Säännös kohdistuu sekä puolueen sisäiseen järjestykseen että sen ulospäin suuntautuvaan toimintaan. Käytännössä se merkitsee, että jokaiselle puolueen jäsenelle on turvattava yhtäläinen mahdollisuus vaikuttaa puolueen päätöksiin ja puolueen pyrkiessään sääntöjensä mukaan vaikuttamaan valtiollisiin asioihin tulee noudattaa kansavaltaisia periaatteita.[2] Käytännössä oikeusministeriö sääntöjä läpikäydessään tarkastaa, että puoluelain 2 §:n edellytykset täyttyvät, kuten sen esimerkiksi sen, että jäsenistön tahtoa noudatetaan ja jäsenistöllä on kansanvaltaiset mahdollisuudet päätöksenteossa. Näin estetään esimerkiksi jäsenistön syrjäyttävä menettely siten, että ehdokkaiden asettaminen ilman rajoituksia olisi puolueen hallituksen päätettävissä.[3] Mikäli säännöt eivät täytä puoluelain vaatimuksia, säännöt lähetetään yhdistykselle korjattavaksi.

Samoin puoluelain 5 §:ssä on säädetty, että puolueen sääntöihin tehty muutos on merkittävä puoluerekisteriin, mikäli säännöt muutoksen jälkeenkin vastaavat tässä laissa säädettyjä edellytyksiä. Näin ollen, mikäli sääntömuutoksen yhteydessä säännöt eivät täytä lain edellytyksiä, oikeusministeriö lähettää säännöt puolueelle korjattavaksi.

[1] Tarasti-Jääskeläinen, Vaali- ja puoluelainsäädäntö (7. painos, 2022), s. 541-542.
[2] Tarasti-Jääskeläinen, Vaali- ja puoluelainsäädäntö (7. painos, 2022), s. 578-579.
[3] Tarasti-Jääskeläinen, Vaali- ja puoluelainsäädäntö (7. painos, 2022), s. 578-579.