

Matti Muukkonen

*HTT, YTM, ÖTM, yliopistonlehtori, Itä-Suomen yliopisto
julkisoikeuden, erityisesti kuntaoikeuden ja itsehallintoyhteisöjen dosentti, Lapin yliopisto*

KUNTAVAALIEHDOKKAAN VAALIRAHOITUS, SEN KERÄÄMINEN, KÄYTTÄMINEN JA ILMOITTAMINEN



Edilex 2021/28

Referee-artikkeli

Julkaistu 17.5.2021

www.edilex.fi/artikkelit/23048

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	1
1.1	TUTKIMUKSEN KOHTEESTA.....	1
1.2	TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN.....	4
1.3	TUTKIMUKSEN MENETELMÄ.....	5
2	VAALIRAHOITUKSEN ROOLI DEMOKRAATTISESSA YHTEISKUNNASSA.....	7
2.1	KONTEKSTIN HAHMOTTAMINEN.....	7
2.2	SANANVAPAUDEN JA KORRUPTIORISKIN JÄNNITE.....	9
2.3	KYSYMYS OMAISUUDEN SUOJASTA.....	12
3	VAALIT "PROJEKTINA".....	12
3.1	EHDOKKAAKSI RYHTYMINEN.....	12
3.2	EHDOKAS -STATUKSEN VAIKUTUS.....	14
3.3	EHDOKKAAN "LÄHIPIIRI".....	15
3.4	VAALIKAMPANJAN TYYPILLISET KULUT.....	16
3.5	KULUJEN KATTAMISEN MUODOT.....	17
3.6	VAALIRAHOITUKSEN HANKKIMINEN.....	21
3.7	VAALIRAHOITUKSEN ILMOITUSVELVOLLISUUS.....	24
4	JOHTOPÄÄTÖKSET.....	26
	LÄHTEET.....	27
	LIITE.....	32

1 JOHDANTO

1.1 TUTKIMUKSEN KOHTEESTA

Suomessa järjestetään seuraavat kuntalain (410/2015) 15 §:n tarkoittamat *kuntavaalit* 13 päivänä kesäkuuta 2021. Alun perin vaalit oli tarkoitus järjestää jo 18. huhtikuuta, mutta koronaviruspandemiasta johtuen eduskunta – jo itseasiassa alkuperäisen vaalipäivän mukaisen ehdokasasettelun ja jopa vaalilain (714/1998) 41 §:n (496/2013) tarkoittaman *ehdokaslistojen yhdistelmän* laatimista koskevan määräpäivien jälkeen – siirsi vaaleja huhtikuulta kesäkuulle paremman epidemiatilanteen toivossa. Siirron taustalla oli pelko siitä, että vaalipäivänä todettujen tapausten määrä olisi tuhansia.

Tällaisissa oloissa vaalien järjestäminen turvallisesti olisi ollut käytännössä mahdotonta. Teknisesti vaalipäivän siirto toteutettiin lailla vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä (256/2021).¹

Kuntavaaleilla tarkoitetaan menettelyä, jossa ”siihen osaaottavat (valitsijat) vaalisäännösten mukaan määräävät yhden tai useamman henkilön asemaan, jonka täyttäminen on tämän menettelyn tarkoituksena”.² Jaakko Nousiainen on kuvannut vaaleja edustuksellisen kansanvallan poliittisen toiminnan huipentumaksi, jossa kansa valitsee joukon huomattavampia luottamushenkilöitään.³ Kuten Suomen perustuslain (731/1999) 24 ja 25 §:ssä sekä vaalilain 9 luvussa säädeltyjen eduskuntavaalien osalta, myös kuntavaaleissa on kyse eräänlaisen mandaatin antamisesta osalle kuntalaisia tehdä päätöksiä muiden puolesta. Yleisten vaaleissa noudatettavien periaatteiden mukaisesti myös kuntavaalit ovat toteutustavaltaan välittömät, salaiset ja suhteelliset, jonka lisäksi niissä on voimassa yhtäläinen ääni-oikeus (kuntalaki 15.2 §). Kuntalain 15.1 §:n mukaisesti kuntavaalit järjestetään neljän vuoden välein. Vaalipäivä on vaalilain 144 §:n (563/2015) mukaisesti lähtökohtaisesti vaalivuoden huhtikuun kolmas sunnuntai, ellei kyseinen päivä sattuisi tietyksi pyhäpäiviksi (vaalilaki 189 §, 496/2013). Toistaiseksi vaalit on voitu järjestää kyseisenä ajankohtana vasta kerran eli vuonna 2017.⁴

”Kuntavaaleissa jokainen kunta muodostaa oman vaalipiirinsä ja vaalit toimitetaan äänestysalueittain”.⁵ Kunnalla tarkoitetaan tietyllä alueella toimivaa itsehallinnollisesti organisoitua julkisoikeudellisesta ihmisyyhteisöä, jossa jäsenyys on pakollista.⁶ Perustuslain 121.1 §:n mukaisesti Suomi jakautuu kuntiin. Vaalien kuntakohtaisuus tarkoittaa sitä, että lähtökohtaisesti yhtenevästä vaalipäivästä huolimatta⁷ kyse on 293 erillisistä vaaleista. Vaalien seurauksena kuntien kuntalain 14 §:n tarkoittamiin valtuustoihin tulee valituksi yhteensä enintään 8 859⁸ valtuutettua sekä oletettavasti tästä poikkeava määrä kuntalain 17 §:n (1484/2016) tarkoittamia varavaltuutettuja.⁹

¹ Tuolloin myös ensikerran lainsäädännössä niistä käytettiin nimeä kuntavaalit, aiemman *kunnallisvaalit* -käsitteen sijaan; ks. HE 33/2021 vp.

² Kekkonen 1936, s. 108.

³ Nousiainen 1998, s. 156.

⁴ Ks. HE 268/2014 vp, s. 146/II ja 290/2014 vp, s. 1/l. Ennen muutosta vaalipäivä oli vuodesta 1990 alkaen ollut lokakuun kolmas sunnuntai. Lokakuussa aiemmin kunnallisvaaleiksi nimetyt vaalit oli pidetty 1950-luvulta lähtien. Sitä ennen vaalien järjestämistä koskeva ajankohta oli joulukuu; ks. mts., s. 2/l. Kesittäminen huhtikuun kolmanteen sunnuntaihin liittyy ajatukseen *kansanvallan viikonlopusta*, jonka mukaisesti myös eduskuntavaalit järjestään lähtökohtaisesti tuona päivänä (vaalilaki 107 §, 431/2010) oman jaksotuksensa mukaisesti (mts., s. 3/II).

⁵ Ks. Harjula – Prättälä 2019, 15 §:n selityksen 3. alaluku (Kuntavaalit 2 ja 3 mom.).

⁶ Ks. esim. Ikkala 1959, s. 16–19 ja Ryynänen – Lehtonen – Mennola 1995, s. 57–58.

⁷ Vaalilain 157–159 §:ssä sekä kuntarakennelain 23 ja 24 §:ssä (411/2015) on säädetty poikkeuksista normaalissa syklissä järjestettäviin vaaleihin tietyissä tilanteissa. Perustuslain 120 §:n tarkoittaman Ahvenanmaan itsehallinnollisen maakunnan alueella sen sijaan kuntavaalit järjestetään mantereesta poikkeavassa aikataulussa. Sen kuudessatoista kunnassa järjestetään toki kuntavaalit myös neljän vuoden välein, mutta vaalipäivä on lokakuun kolmas sunnuntai (vallag, 2019:45, för Åland, 3 §). Viimeisimmät vaalit on pidetty vuonna 2019 ja seuraavat pidetään vuonna 2023.

⁸ Ks. Suomen Kuntaliitto ry 2021.

⁹ Valittavien valtuutettujen määrä voi teoriassa jäädä pienemmäksi kuin täytettäviä paikkoja on, mikäli ehdokkaita on vähemmän kuin valtuutettujen lukumääräksi on päätetty (vaalilaki 157.1 §, 563/2015). Varavaltuutettujen määrä taas on kuntalain 17.1 §:n mukaan lähtökohtaisesti sidottu valtuutettujen määrään. Samaisen säännöksen mukaan tähän on kuitenkin kaksi poikkeusta eli 1) se, kuinka vaaliliitolla, puoluelain (10/1969) 1 §:n (332/2020) tarkoittamalla *puolueella* tai yhteislistalla on vähintään kaksi varavaltuutettua, jos se on saanut edustuksen valtuustoon sekä 2) se, ettei yhteislistan ulkopuolella olleena valituksi tullee valtuutetulle luonnollisesti määrää varavaltuutettua.

Kuntavaaleissa puolueet ja vaalilain 150 §:n tarkoittamat *valitsijayhdistykset* asettavat yhteensä muutamana kymmenen tuhatta *ehdokasta*.¹⁰ Puolueiden ohella juuri he ”näyttelevät” pääroolia tässä tapahtumassa. *Kuntavaaliehdokkaan* tai ylipäätään ehdokkaan käsitettä ei kuitenkaan ole määritelty laissa.¹¹ Kuntalain 70.1 §:ssä tosin säädetään siitä, kuinka ”*valtuustoehdokkaaksi* [kurs. tässä] voidaan asettaa vain henkilö, joka on antanut kirjallisen suostumuksensa valtuutetun toimen vastaanottamiseen”, avaamatta tarkemmin, mitä tällä käsitteellä tarkoitetaan.¹² Kunta- tai vaalilainsäädännössä, niiden esitöissä taikka niitä koskevissa keskeisissä selitysteoksissa¹³ ei myöskään ole avattu kyseisen käsitteen merkitysisältöä. Sen sijaan vaalirahoitusta koskevissa oppaissaan *Lauri Tarasti* on todennut, kuinka ”[e]hdokkaita ovat vaalilain mukaan ehdokaslistojen yhdistelmiin ja presidentinvaalissa ehdokasluetteloon otetut”.¹⁴ Tämän määrittelyn taustalla lienee vanhan vaalirahoituslain (laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta, 414/2000) soveltamisalaa koskenut perustelu.¹⁵

Sitoutuminen siihen, että kuntavaaliehdokkaan käsite määrittäisi vain vaalilain 41 §:n (496/2013) 1 momentin tarkoittaman *ehdokaslistojen yhdistelmään* ottamisen kautta, on hankala. Kun huomioidaan se, että vaalilain 41.1 §:n mukaan ehdokaslistojen yhdistelmä muodostetaan vaalilain 13 §:n tarkoittamassa *kunnan keskusvaalilautakunnassa* 31. päivänä ennen vaalipäivää viimeistään kello 16 aloitettavassa kokouksessa, johtaisi ehdokas -käsitteen sitominen siihen, ettei ehdokas olisi ehdokas ennen tuota hetkeä. Ehdokas ei siten olisi ehdokas esimerkiksi vielä silloin, kun hänen – kuntalain 70.1 §:ssä tarkoitettu – sitoumuksensa on jätetty keskusvaalilautakunnalle osana vaalilain 152 §:n tarkoittamaa ehdokashakemusta viimeistään 40. päivänä ennen vaalipäivää kello 16. Liioin hän ei olisi ehdokas silloin, kun hän olisi tuon sitoumuksensa antanut tai hänet ehdokkaaksi myöhemmin asettava puolue, yhteislista tai valitsijayhdistys olisi hyväksynyt omissa päätöksentekomenettelyssään ehdokkaaksi. Ehdokas -statusta ei myöskään olisi kyseisen määritelmän mukaan tilanteessa, jossa henkilö olisi itse päättänyt ryhtyä ehdokkaaksi ja aloittanut kampanjansa esimerkiksi vajaa puoli vuotta ennen vaaleja, mutta hänen tahtoaan ei olisi vielä yhteensovitettu asettajan tahtoon tai viralliseen ehdokkuutta koskevaan menettelyyn.¹⁶

¹⁰ Valittavien määrään suhteutettuna merkittävästi suurempi ehdokkaiden määrä selittyy vaalilain 147 §:ssä säädetyllä. Säännöksen mukaan puolueella, vaaliliitolla tai yhteislistalla on oikeus asettaa kussakin kunnassa ehdokkaaksi enintään puolitoistakertainen määrä suhteessa siinä kunnassa valittavien valtuutettujen määrään.

¹¹ Vrt. esim. Yhdysvaltain Federal Election Campaign Act (1971), Titl. 52, Ch. 301, Sub.Ch. 1, Sec. 2: ”The term ”candidate” means an individual who seeks nomination for election, or election, to Federal office, and for purposes of this paragraph, an individual shall be deemed to seek nomination for election, or election...”

¹² Ks. myös HE 268/2014 vp, s. 189/II.

¹³ Ks. esim. Kekkonen 1968 ja Tarasti – Jääskeläinen 2014.

¹⁴ Tarasti 2010, s. 35 ja 2012, s. 52. Kunnallisesta vaalioikeudesta aikanaan väitöskirjansa kirjoittanut *Urho Kekkonen* (1936, s. 115) taas liitti ehdokkaan käsitteen lähinnä vaaliehdokkaiden asettamiseen. Hänen mukaansa tässä toimituksessa ”määrättiin ne henkilöt, jotka tul[iv]at varsinaisessa vaalissa esiintymään ehdokkaina”. Tarkemmin hän ei kuitenkaan määritellyt mitä tai keitä itse ehdokkaalla tarkoitettiin.

¹⁵ Vanhan vaalirahoituslain 1 §:n esitöiden (HE 8/2000 vp, s. 38/I) mukaan kyseinen ”[I]aki kosk[si] kaikkia näissä vaaleissa ehdokkaina olevia 2 §:ssä tarkemmin määritelt[ä] henkilöitä eli niitä, jotka on otettu eduskuntavaaleissa vaalipiirilautakuntien ja kunnallisvaaleissa kuntien keskusvaalilautakuntien laatimiin ehdokaslistojen yhdistelmiin sekä Helsingin vaalipiirilautakunnan laatimaan presidentinvaalin ehdokasluetteloon ja europarlamenttivaalien ehdokaslistojen yhdistelmään.”

¹⁶ Ks. myös HE 13/2009 vp, s. 17/II–18/I.

1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄN ASETTAMINEN

Tässä artikkelissa mielenkiintoni kohdistuu kuntavaaleissa ehdolle asettuvien eli juuri näiden ehdokaiden oikeudelliseen asemaan Suomessa. Olen kiinnostunut ennen kaikkea heihin kohdistuvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Tarkasteluni ei kuitenkaan kohdistu sellaisiin – sinänsä mielenkiintoisiin kysymyksiin – kuten vaalien toimittamiseen hallinnollisena tai toiminnallisena kysymyksenä, vaan rajaan tarkasteluni koskemaan ainoastaan kysymystä *vaalirahoituksesta*. Nykyisin voimassa olevan uuden vaalirahoituslain (laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, 273/2009, vaalirahoituslaki) 5 §:n (1689/2015) 1 momentin 3 kohdan mukaan niin valtuutetuiksi kuin varavaltuutetuiksi tulevat henkilöt ovat lähtökohtaisesti velvollisia tekemään ilmoituksen vaalirahoituksestaan.¹⁷ Tällä käsitteellä taas kyseisen lain 2.1 §:n mukaan tarkoitetaan ”rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan”. Kuten esitöistä käy ilmi, koskee määritelmä lähinnä sitä, mitä niin *ehdokkaan vaalirahoituksella* kuin *vaalikampanjalla* kyseisessä laissa tarkoitetaan.¹⁸

Kansainvälisessä keskustelussa International Foundation for Electoral Systems (IFES) on määritellyt *poliittisen rahoituksen* (political finance) olevan laaja käsite, joka kattaa monia erilaisia toimia, joilla raha liittyy politiikkaan. Siihen voidaan näin ollen katsoa sisältyvän sekä *puolue-* (Political Party Finance) että *kampanjarahoituksen* (Campaign Finance). Näistä puoluerahoituksella tarkoitetaan ei pelkästään kampanjoista aiheutuvia kuluja, vaan myös ”costs of maintaining permanent offices; carrying out policy research; and engaging in political dialogue, voter registration and other regular functions of parties”. Sen sijaan kampanjarahoitusta voidaan kuvata määritelmällä ”money for electioneering”.¹⁹ Voidaan siis sanoa, että meillä käytetty vaalirahoituksen käsite vastanee jossain määrin kansainvälistä kampanjarahoituksen käsitettä.²⁰

Vaalit ja varsinkaan vaalirahoitus ei ole juuri ollut suomalaisen oikeustieteellisen tutkimuksen kohteena. Meillä vaaleihin liittyviä kysymyksiä on käsitelty lähinnä valtiosääntöoikeudellisissa yleisteoksissa sekä erilaisissa oppaissa.²¹ Olen edellä jo maininnut Kekkonen väitöskirjan, jossa käsiteltiin nimenomaan kunta- tai tuolloin kunnallisvaalien funktiota. Tämän ohella hän julkaisi myös lukuisia

¹⁷ Mikäli kuitenkin vaalirahoitus jää kuntavaaleissa alle 800 euroon, ei ilmoitusvelvollisuutta vaalikampanjan kulujen ja vaalirahoituksen osalta (vaalirahoituslaki 6 §, 1689/2015, 5 mom.); ks. PeVM 3/2010 vp, s. 13/II. Käsitelen ilmoitusvelvollisuutta tarkemmin tämän esityksen luvussa 3.6.

¹⁸ HE 13/2009 vp, s. 17/II.

¹⁹ Ks. IFES 2013, s. 8; ks. myös OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) 2018, s. 10.

²⁰ Suomessa puoluerahoituksen käsitettä ei ole laissa määritelty lukuun ottamatta puoluelain 9 f §:ssä (683/2010) tehtyä viittausta *puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin*. Käsitteellisesti puoluerahoituksen alle on vuonna 2009 julkaistun vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietinnössä (KM 2009:3, s. 22–24) todettu kuuluvan *puoluetuki* sekä *varainhankinta*. Puoluetuella tarkoitetaan puolueiden julkista rahoitusta (HE 6/2010 vp, s. 3/II), kun taas varainhankinta viittaa erilaisiin puolueiden keskeisiin tulonlähteisiin, kuten *jäsenmaksuihin*, *arpajaisiin*, *erilaisiin myyntituloihin ja keräyksiin*, *liiketoiminnan tuottoihin* sekä *lahjoituksiin* (KM 2009:3, s. 24). Nykyisin puoluetuesta tai pikemminkin niille myönnettävästä *puoluelain nojalla maksettavasta valtionavustuksesta* säädetään puoluelain 9 §:ssä (1688/2015); ks. HE 73/2015 vp, s. 1 ja 3–4. Historiallisesti Suomessa on katsottu tarpeelliseksi tukea puolueiden toimintaa julkisin varoin (KM 2009:3, s. 22). Itseasiassa puoluelakia säädettäessä pidettiin jopa huomattavana epäkohtana, että ”poliittiset puolueet toimivat yleensä suurissa taloudellisissa vaikeuksissa ja joutuvat rahoittamaan toimintansa jäsenmaksujen ja keräysten avulla sekä erilaisilla tilapäisillä avustuksilla”; ks. HE 99/1967 vp, s. 4/II. Julkisen rahoituksen merkityksestä ks. myös esim. Miller 2014, jossa asiaa on käsitelty laajasti, mutta erit. s. 12–28 ja 142–153.

²¹ Lisäksi on huomattava, että vaaleja on käsitelty erilaisissa valtio-opin ja politiikan tutkimuksen teoksissa.

painoksia vaalilainsäädännön selitysteoksestaan. Myöhemmässä vaiheessa erityisesti Tarasti on perehtynyt puolue- ja vaalilainsäädäntöön. Yhdessä Arto Jääskeläisen kanssa hän on julkaissut näitä koskevan selitysteoksen vuonna 2014.²² Kyseisen teoksen ohella Tarasti on julkaissut kaksi vaalirahoitusta koskevaa opasta (2010 ja 2012) sekä kirjoittanut vuonna 2009 artikkelin *Mikael Hidénin* juhlijulkaisuun otsikolla ”Näkökohtia uusista säännöksistä ehdokkaiden vaalirahoitukseen”.

Tässä artikkelissa tavoitteenani on täyttää oikeustieteellisessä tutkimuksessa vaaleihin ja erityisesti vaalirahoitukseen liittyvää ilmeistä tutkimusaukkoa. Päämääränäni on kokonaisvaltainen näkemys voimassa olevasta oikeudesta siten, että tutkimukseni avulla pystyttäisiin aiempaa paremmin ymmärtämään sekä toisaalta kuvaamaan ehdokkaan oikeusasemaa nimenomaan vaalirahoitukseen kohdistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Tutkimusongelmaksi muotoiltuna vastaan siis kysymykseen siitä, *miten kuntavaaleissa ehdolla olevan henkilön (kuntavaaliehdokas) kampanja saadaan rahoittaa, mihin rahoitusta saadaan käyttää ja mikä on ehdokkaan ilmoitusvelvollisuus kampanjansa kuluista*.

1.3 TUTKIMUKSEN MENETELMÄ

Kuten kysymyksenasettelustani lienee havaittavissa, on tutkimus menetelmältään *lainopillinen*. Yleisen oikeustieteellisen fraseologian mukaan tämä tarkoittaa lain *systematisointia* ja *tulkintaa*.²³ Vaikka Tarasti tuo esiin niin vanhan kuin uuden vaalirahoituslain rakentuvan poliittisen vastuun periaatteelle,²⁴ on oikeusjärjestyksestä tunnistettavissa joukko oikeudellisesti eri tahoja velvoittavia normeja. Tässä artikkelissa esitetään siten näkemys siitä, millainen sääntely tarkastelun kohteena olevaa ilmiötä (vaalirahoitus) koskee. Tämän rinnalla täsmennetään keskeistä tarkasteluteemaan liittyvää oikeudellista käsitteistöä sekä tunnistetaan, millaisessa yhteydessä kyseinen ilmiö on suhteessa muihin oikeudellisesti merkityksellisiin ilmiöihin. Kokonaisuuden hahmottaminen mahdollistaa operoimisen itse lainsäädännön kanssa, ts. *tulkintasuositusten*²⁵ esittämisen voimassa olevasta oikeudesta.

Puolueet ja erityisesti ehdokkaat ovat vaaleissa aivan keskeisiä toimijoita. On toki niin, että myös vaaliviranomaisilla, erityisesti kunnan keskusvaalilautakunnalla, on oma roolinsa. Sellainen on myös vaalirahoituksen valvonnasta vastaavalla viranomaisella eli valtionalouden tarkastusvirastolla (vaalirahoituslaki 10 §, 1689/2015).²⁶ Näillä molemmilla on omat tehtävänsä ja näkökulmansa (virka-velvollisuudet), joista ne vaaleja tarkastelevat. Mutta niin on myös juuri puolueilla ja ehdokkaillakin: niille

²² Teos pohjautuu alun perin Tarastin vuodesta 1987 alkaen kehittämään Suomen vaalilainsäädäntö -nimiseen teokseen, jonka painoksissa 2 ja 3 (1990 ja 1996) toisena kirjoittajana oli *Heimo Taponen*.

²³ Ks. esim. Aarnio 1997, s. 40–44, Määttä 2012, s. 7 ja Siltala 2003, s. 368. Ks. myös Tuori 2002, s. 2–4.

²⁴ Tällä hänen mukaansa tarkoitetaan sitä, että seuraamukset lain noudattamatta jättämisestä ovat nimenomaan poliittiset; ks. Tarasti 2009, s. 448 ja 450. Nähdäkseni kyse ei kuitenkaan ole minkäänlaisesta periaatteesta, vaan pikemminkin eräänlaisesta *valtiosääntöpoliittisesta* ajattelu- tai sääntelymallista; ks. vastaavasta Tuorin kritiikki (2019, s. 6) koskien Hidénin kantaa (2019, s. 31) koskien tarvetta säätää mahdollisesta maakuntaverosta perustuslaissa. Vastaavana ikään kuin lainsäädännön suunnittelua ohjaavana ”periaatteena” tai politiikkana voitaneen pitää myös ns. *yhtenäiskunta-ajattelua*; ks. Lavapuro et al. 2019, s. 14–30 ja 95.

²⁵ Tulkintakannanotoista ja -suosituksista ks. Siltala 2003, s. 141–145 ja Määttä 2004, s. 135 ja 2016, s. 148–149.

²⁶ Valtionalouden tarkastusviraston asemasta on säädetty perustuslain 90.2 §:ssä sekä valtionalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000). Vaalirahoituksen valvonnasta tarkemmin ks. Tarasti 2009, s. 454–456 ja KM 2009:3, s. 35–36. Huomaa, että käsitteellisesti vaalirahoituksen valvonta on erotettava *vaalivalvonnasta* tai *-tarkkailusta*, jota suoritetaan ennen kaikkea kansainvälisten järjestöjen kautta; ks. esim. Ulkoministeriö 2020; ks. myös Goodwin-Gill 1998, s. 31–43. Laajemmin kansainvälisoikeudellisista velvoitteista vaaleihin liittyen; ks. IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) 2014, poliittisen rahoituksen osalta ks. erit. s. 91–99 ja vaalitarkkailun osalta s. 151–158.

vaalit näyttäytyvät erilaisina kuin mainituille viranomaisille, jonka lisäksi niihin kohdistuu erilaisia oikeudellisesti merkityksellisiä vaatimuksia. Nähdäkseni tämä näkökulmien kirjo on valitettavan usein jäänyt oikeustieteellisestä tutkimuksesta puuttumaan, joten yritän sitä seuraavassa.

Juha Karhu (silloinen *Pöyhönen*) esitteli pari vuosikymmentä sitten ajatuksensa varallisuus oikeuden hahmottamisesta uudelleen. Hänen keskeinen viestinsä oli se, että oikeudellisten ongelmien pistemäinen tarkastelu johtaa huonoihin tulkintoihin voimassa olevasta oikeudesta ja sitä kautta myös vaillinaisiin oikeudellisiin ratkaisuihin. Karhun näkemyksen mukaan pistemäisyys tuli korvata ns. *projektijuridiikalla ja presumptiivisella kontekstualismilla*: kustakin tulkintatilanteesta on pystyttävä tunnistamaan *inter alia* perusoikeuksista ja muista elävän elämän ilmiöistä syntyviä jännitteisiä kenttiä.²⁷ Voidaan ajatella niin, että Karhun mukaan oleellista oli katsoa – sanotaanko *searlelaisittain* kemian, fysiikan ja biologian²⁸ ilmiöitä hahmottaen niiden päälle eräänlainen, *Aulis Aarnionkin* nimeen yhdistetty juridisen maailman *peitepiirros*²⁹, jossa tapahtumat saavat oikeudellisen merkityssisältönsä. Karhun käsitteistössä tätä kutsutaan *toimintaympäristöksi*, joka hänen sanojensa mukaan on ikään kuin ”levähdystaso”, jossa oikeudelliset näkökulmat integroituvat toisiinsa.³⁰ *Kokonaisjärjestelyllä* hänen sijaan tarkoittaa menetelmää, jossa toimintaympäristön luomasta taustasta hahmotetaan *juridinen relevanssi*. Tällä viitataan niihin solmukohtiin, joihin arvioitavaksi tulevat ilmiöt voidaan kiinnittää: ”Kokonaisjärjestely sitoo toisiinsa erilaisia ja toisistaan erillisiä tapahtumia. Kaikilla niillä seikoilla, joista kokonaisjärjestely muodostuu, on oikeudellista merkitystä”.³¹ Kokonaisjärjestely on siten tilanne, jossa jäsenetään eri *intressitahojen* väliset asetelmat suhteessa toisiinsa.³²

Karhun lähestymistapa perinteisestä poikkeava.³³ Siinä juridisia ongelmia ei ryhdytä tarkastelemaan valitsemalla tarkastelun kohteeksi säännös lakikirjasta, vaan hahmottamalla tiettyjä elävän elämän ongelmatilanteita.³⁴ Tässä kokonaisuudessa oikeustieteen tehtävänä on synnyttää tietoa siitä, miten voimassa olevan oikeuden näkökulmasta kunkin intressitahon tai *osallisen* pitää kussakin tilanteessa toimia. Oikeustieteellistä tietoa voidaan ja pitää tuottaa myös muista näkökulmista – erityisesti silloin, jos tarkasteleva kysymys on sellainen, että keskeisimmät tiedon hyödyntäjät ovat muita asiantuntijoita.

Pidän Karhun ajattelua lähtökohtaisesti toimivana. Nähdäkseni hänen esittämänsä käsitteistö tarvitsee kuitenkin jonkinasteista jatkokehittelyä, jotta lainopillinen systematisointi ja tulkintatehtävä voi-

²⁷ Ks. Karhu LM 5/2003, s. 803–804. Katson, että sinänsä Karhun ajattelu olisi sovellettavissa myös systematisointitilanteeseen.

²⁸ Ks. Searle 1995, s. 40–43 ja 47.

²⁹ Ks. Aarnio 1989, s. 288.

³⁰ Ks. Pöyhönen LM 4–5/1997, s. 545; ks. myös Pöyhönen 2000, s. 168.

³¹ Pöyhönen 2000, s. 169.

³² Ks. Pöyhönen LM 4–5/1997, s. 548. Intressitahoilla hän viittaa niihin osapuoliin, jotka ovat mukana ”projektissa”, jolla viitataan pistemäisen tarkastelun (esim. irtaimen esineen kauppa) sijaan useampien toisiinsa lomittuvien oikeudellisesti merkittävien tapahtumien kokonaisuuteen; ks. Pöyhönen 2000, s. 144–146 ja 173. Karhu (Pöyhönen LM 4–5/1997, s. 548) kirjoittaa siitä, kuinka intressitahojen keskinäinen jäsenitys muodostuu *riskipositioiden* avulla. Näillä hän viittaa ”hahmotukse[en], jossa vastuusuhteiden tarkastelu perustuu sille, millä tavoin osapuolet

ovat määrittäneet keskinäiset asemansa yhteisen hankkeen onnistumisen ja epäonnistumisen varalta” (Pöyhönen 2000, s. 178).

³³ *Marjo Ylhäinen* (LM 1/2004, s. 119) on kuvannut Karhun ajattelua siten, että hänen nähdäkseen tämän perusidea on katsoa normatiivista kontekstin läpi, kun taas perinteisessä oikeudellisessa ajattelussa kontekstia tarkastellaan normatiivisen läpi.

³⁴ Ks. myös esim. Kangas 1982, s. 383–387 ja 1997, s. 94 sekä Timonen 1998, s. 14–15.

taisiin asianmukaisesti suorittaa. Siinä missä hänelle – ja tässä voin tulkita hänen ajatteluaan harmitavan rajoittuneesti – toimintaympäristö on ehkä jo juridiikkaa peitepiirrosajatukselta johtuen, näkisin tarkoituksenmukaisena peruuttaa hieman kauemmaksi ja katsoa myös ikään kuin ei-vielä-juridista ”toimintaympäristöä”.³⁵ Tässä suhteessa *näyttämön* tai *näkymän* (*scene*) käsite voisi palvella paremmin ajatusta siitä, kuinka – jälleen searlelaisittain – tietyt tapahtumat ovat viime kädessä kiinnitettävissä nimenomaan elävän elämän ilmiöiksi. Esimerkiksi kun katson ikkunasta läheistä koulun pihaa,³⁶ näen ensisijaisesti jotain muuta kuin juridista todellisuutta, mutta jos esimerkiksi joku lapsista lyö toista, voidaan tilanteesta tunnistaa jo juridisesti merkityksellisiä ilmiöitä. Näyttämön tai näkymän ei kuitenkaan tarvitse käsittää vain fyysisen maailman ilmiöitä, vaan aivan samalla tavalla voidaan monitoroida vaikkapa sosiaalisen median keskusteluja. Näyttämön ei myöskään tarvitse olla ajallisesti yhtenäinen, vaan se voi sisältää useita eri kohtauksia, vaikkapa juuri tämän artikkelin mielenkiinnon kohteena olevan kuntavaalikampanjan eri vaiheista.³⁷

Keskeinen ajatukseni on, että se mitä näemme tai mitä meidän pitäisi nähdä, on maailmaan osallisten normaalia elämistä tai toimintaa. Kun tuossa normaalissa toiminnassa, näyttämöllä, tapahtuu jotain, voidaan sitä tarkastella ikään kuin juridisten lasien läpi, jolloin voimme pohtia, toimiko joku osallinen tietyssä tilanteessa lainmukaisesti, vaiko ei. Tuolloin Karhun ajattelun mukaisesti hahmotamme myös sen, millaisista oikeudellisista ilmiöistä vaikkapa kaupungin keskustassa autolla kaahailussa tai vaalimainosta koskevan laskun maksamisessa ehdokkaan puolesta on kyse. Laittamalla ”peitepiirroslasit” silmiemme eteen, näemme asiat siten toisenlaisina. Tällöin kyse voi olla esimerkiksi oikeudellisten nimien antamisesta kaikille näille näkemillemme ilmiöille, jotka tarkastelumme kohteeksi kulloinkin sattuvat. Laittaessamme lasit silmillemme, näemme myös kaikki ne säännöt ja periaatteet, joiden mukaisesti tarkastelun kohteena olevien tahojen pitäisi toimia.

2 VAALIRAOITUKSEN ROOLI DEMOKRAATTISESSA YHTEISKUNNASSA

2.1 KONTEKSTIN HAHMOTTAMINEN

Nähdäkseni keskeistä tämän tyypisessä ajattelussa on *kontekstin hahmottaminen*. Kontekstilla viitataan siihen, että tunnistamme sen missä asiayhteydessä osalliset mainitulla näyttämöllä liikkuvat. On nimittäin eri asia tarkastella samassa näkymässä vaikkapa julkisen hallinnon viranomaisen päätöksentekoa jossain tietyssä asiassa kuin esimerkiksi perheen kauppareissua.³⁸ Kun kyse on vaalirahoituksesta, on se luonnollisesti yhdistettävissä itse vaaleihin ja sitä kautta demokraattisen yhteiskunnan toimintaan. Toisaalta se on assosioitavissa myös erinäisiin vaikuttamisyrittämyksiin sekä jopa siihen, kuinka joku käyttää omaa varallisuuttaan muuttamaan maailmaa haluamaansa suuntaan. Sinänsä Karhu on nähdäkseni oikeassa puhuessaan intressitahoista: vaaliehtokkaan pääsääntöisenä

³⁵ Perustelen tulkintaani sillä, että Karhu operoi toimintaympäristössä jo juridisilla käsitteillä, kuten perusoikeuksilla. Koska käsitteet ovat juridisia, voidaan päätellä, että tietynlainen juridinen ajatteluprosessi on jo käyty tässä vaiheessa läpi – sellainen, jota ilman juridisia käsitteitä ei voitaisi käydä. Tästä johtuen olen päätenyt kantaan, jonka mukaan toimintaympäristö on jo jossain määrin juridiikkaa.

³⁶ Huomaa, että nähdäkseni – ja tässä uskon Karhun myös olevan samaa mieltä – koulunkäynti tai koulu itsessään on jo toimintaympäristö. Sen sijaan tässä kiinnitän huomiota nimenomaan fyysisen maailman todellisuuteen.

³⁷ Huomaa Karhun (2019, s. 144–160) kirjoitus oikeustieteilijästä lain dramaturgina.

³⁸ Tässä on huomattavissa edellä (ibid.) mainitun dramaturgin (oikeustiede) roolin poikkeavuus ohjaajan (tuomari ja hallintovirkamies; ks. Aarnio 1989, s. 54 ja 56–57) asemasta.

intressinä on toimia siten, että tulisi valituksi (tai saada mahdollisimman paljon ääniä ehdokaslistalleen), ja vaalirahoittajalla taas on intressi tukea ehdokasta, jotta tämä pääsisi toteuttamaan niitä vaalilupauksia, joiden johdosta ajatus tukemisesta on syntynyt. Viranomaisilla, erityisesti vaalirahoitusta valvovilla viranomaisilla, sen sijaan pitää olla intressi hoitaa omat tehtävänsä asianmukaisesti. Minusta heitä kaikkia tulisi kuitenkin pikemminkin kutsua edellä mainitulla tavalla nimenomaan osallisiksi kuin intressitahoiksi.³⁹ Tämä siitäkkin huolimatta, että osallisen tai osallisuuden käsiteitä on juridiikassa käytetty muissakin tarkoituksissa.

Kaikki näyttämöllä tapahtuvat oikeudellisetkaan ilmiöt eivät ole tietyn oikeudellisen ongelmanratkaisun tai yleisemmän systematiikan näkökulmasta relevantteja. Vaikka edellä mainittu lyöminen tapahtuisi esimerkiksi rakennusten välisellä alueella ja näyttämöllä näkyisivät myös nämä ”kulissit”, ei itse lyöminen tarkastelun kannalta oleellista ole ryhtyä pohtimaan sitä, millaisia oikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä esimerkiksi rakennukseen itsessään liittyy.⁴⁰ Kokonaisjärjestelyn ideaan kuuluu oleellisen ja epäoleellisen erottelu toisistaan. Kysymys ei ole priorisoinnista, vaan pikemminkin *seulonasta* tai *suodatuksesta*⁴¹, jonka seurauksena tarkastelusta poistetaan ne elementit, jotka kustakin tarkastelukulmasta ovat irrelevantteja. Asiaa voi hahmottaa myös vertaamalla sitä esimerkiksi todellisuutta lisääviin virtuaalilaseihin tai vaihtoehtoisesti matkapuhelimen karttaohjelmistoihin, joissa oletuskartan päälle voidaan lisätä tiedot vaikkapa pyöräreiteistä, julkisesta liikenteestä, liikkeistä tai muista vastaavista paikkatiedoista. Seulonnan tuloksena näkyviin jätetään vain ne oikeudellisesti merkitykselliset tiedot, jotka lopulta liittyvät tarkastelun kohteena olevaan ilmiöön. Tällöin voidaan nähdäkseni puhua eräänlaisesta *asetelmasta*, jossa näyttämöllä läsnä olevat elementit eritellään informaation tuottamiseksi tarkastelun kohteena olevasta ilmiöstä ja siinä noudatettavaksi tulevista normeista. Elementeistä kerrotaan se, mitä niiden pitää tehdä, mitä ne voivat tehdä ja mitä ne eivät saa tehdä: miten shakkinappulat saavat pelilaudalla liikkua. Samalla kuvataan sen näytelmän juoni, jossa osalliset esiintyvät.⁴²

Tässä artikkelissa vaalirahoitusta koskevan juridiikan systematisointi tapahtuu siten näyttämöllä, jossa kysymys on niin julkisen hallinnon toiminnan perusteiden kuin kansanvallan järjestämisestä. Kekkonen kirjoitti aikanaan väitöskirjassaan siitä, kuinka vaalit liittyivät *kunnan tahdonmuodostukseen*. Hänen perusajatuksensa oli se, että kunnan tahdonmuodostuksesta vastasivat *representatiiviset toimielimet*.⁴³ Niitä ei kuitenkaan voinut pitää siinä suhteessa itsenäisinä, että niiden tahto olisi syntynyt ikään kuin itsestään, vaan Kekkonen mukaan tahdonmuodostuksessa oli oleellista hahmottaa sen perustan olevan kuntalaisissa.⁴⁴ Hänelle vaalit olivatkin keino toteuttaa tuo tahdonmuodostus.⁴⁵

Olen edellä jo tutkimuksen kohdetta esitellessäni nostanut esiin sen, kuinka perustuslain 121.1 § *edellyttää* Suomen jakautumista kuntiin. Kyseinen säännös jatkuu vielä vaatimuksella siitä, kuinka niiden ”hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon”. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan tällä tarkoitetaan valtiosääntöistä suojaa *inter alia* kuntalaisten oikeudelle

³⁹ Ero käsitevalinnassa ei kuitenkaan ole suuri, joten kyse on lähinnä nähdäkseni täsmällisemmästä tai kuvaavammasta muotoilusta.

⁴⁰ Myös tässä yhteys on havaittavissa yhteys dramaturgiajatukseseen.

⁴¹ Toinen relevantti lähestymistapa olisi valita ”juoneen” sopivat elementit, jolloin kyse olisi käänteisestä työskentelytavasta.

⁴² Huomaa, että periaatteessa mahdollista on myös se, ettei kaikilla näytelmän elementeillä ole esittävää roolia, vaan jotkut oikeuden osat ovat läsnä myös ilman varsinaista tietoista roolia itse näytelmässä.

⁴³ Ks. Kekkonen 1936, s. 71.

⁴⁴ Mts., s. 88.

⁴⁵ Mts., s. 107.

valita itse jäsenet kuntansa hallintoelimiin.⁴⁶ *Jaakko Husan* ja *Teuvo Pohjola*isen mukaan yhdeksi *kunnallisen itsehallinnon* valtiosääntöisen perustan elementeistä voidaankin siten tunnistaa se, kuinka kansanvaltaisuusperiaatteen mukaisesti kuntien ylin päättävä elin on nimenomaan kuntalaisten itsensä valitsema.⁴⁷ Vaikka tämä perustuslain 2 §:ssä säädetty periaate käsittelee nimenomaisesti lähinnä eduskuntaa kansanvallan edustajana, ilmentää se samalla laajempaa demokratia- ja oikeusvaltioperiaatetta: kaiken julkisen vallan käytön – siten myös kunnissa – pitää perustua kansanvaltaan.⁴⁸

Jotta kunnat pystyvät suoriutumaan perustuslaillisesta toimeksiannostaan, tarvitsevat ne asukkaiden itsehallintoon perustuvan päätöksenteko- ja hallintojärjestelmän. Sen on myös oltava todellinen, sillä perustuslakivaliokunta on useampaan otteeseen todennut, kuinka ”kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta olisi -- hankalaa, jos kuntien päätösvaltaa ja tehtäviä -- siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti” kuntaoikeushenkilön ulkopuolisille julkisyhteisöille”.⁴⁹ Voidaankin siten sanoa, että kansanvaltaisuus edellyttää kunkin julkisyhteisön päätösvaltan olevan asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsemilla toimielimillä.⁵⁰ Vaalien funktiona on siten osaltaan myös toteuttaa *osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia*, joista säädetään perustuslaissa. Suppeasti määriteltynä kyse on *vaalioikeuksista*, jotka taas ovat liitettävissä käsitteellisesti osaksi *aktiivisia valtiollisia oikeuksia*.⁵¹

2.2 SANANVAPAUDEN JA KORRUPTIORISKIN JÄNNITE

Millaisia asioita ”näyttämöltä” tulisi siis tunnistaa ja seuloa juridisesti mielekkääksi asetelmaksi, kun kysymystä vaalirahoituksesta ryhdytään tarkemmin käsittelemään? Karhun presumptiivisesta kontekstualismista vaikutteita saava tarkastelutapa tunnistaa kontekstissa ainakin niin sanan- kuin laajemmin poliittisen toiminnan vapautteen liittyviä elementtejä. Demokraattisessa yhteiskunnassa lähtökohtana on jokaisen oikeus osallistua sen toimintaan esimerkiksi juuri asettumalla ehdokkaaksi *yleisissä vaaleissa*.⁵² Yhtä lailla jokaisella on lähtökohtainen oikeus tukea myös muita heidän poliittisissä pyrkimyksissään esimerkiksi juuri vaalirahoituksen tai muun vaalityön avulla, sekä luonnollisesti äänestää itse vaaleissa. Kyse on siten pohjimmiltaan tavoista ilmaista mielipiteenvapauden piiriin kuuluvia ajatuksia (*ilmaisun instrumentit*).⁵³ Niinpä on syytä tiedostaa, että vaalirahan avulla lahjoittaja osoittaa nimenomaan tukeaan niille ajatuksille ja tavoitteille, joita tukemallaan ehdokkaalla on.⁵⁴ Tämä siis, jos maailmaa katsotaan hyväntahtoisuutta korostavasta näkökulmasta.

Toisaalta asiassa piilee kuitenkin iso riski, jos kyse ei olekaan hyväntahtoisista toimijoista. Mainittujen perusoikeuksien rinnalla voidaan nimittäin hahmottaa myös tiettyjä vaatimuksia, joita julkiselle hallinnolle on yleisesti asetettu. Näitä ovat *inter alia* vaatimukset *oikeusvaltioperiaatteen* noudattami-

⁴⁶ HE 1/1998 vp, s. 175/II.

⁴⁷ Husa – Pohjolainen 2014, s. 279.

⁴⁸ HE 1/1998 vp, s. 73/II–74/I.

⁴⁹ PeVL 11a/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 8/2003 vp, s. 2/II.

⁵⁰ Ks. PeVL 65/2002 vp, s. 3/II, PeVL 22/2006 vp, s. 3/II sekä Muukkonen LM 2/2020, s. 224.

⁵¹ Ks. Tarasti – Jääskeläinen 2014, s. 1, Husa – Pohjolainen 2014, s. 178, Muukkonen Oikeus 3/2020, s. 351–352 sekä Muukkonen – Laakso Edilex 17/2021, s. 2.

⁵² Yleisillä vaaleilla tarkoitetaan sellaisia vaaleja, joissa ”äänioikeus on yleinen eli se on kaikilla säädetty edellytykset täyttävillä henkilöillä eikä ainoastaan jollakin erikseen määrättyllä ryhmällä” (HE 214/2018 vp, s. 85–86). Käsitteestä ks. myös Tarasti – Jääskeläinen 2014, s. 6–7.

⁵³ Ks. Muukkonen 2012, s. 80 ja Oikeus 4/2010, s. 400.

⁵⁴ Yhdysvalloissa asiasta on kehkeytnyt perusoikeuskysymys, jossa esimerkiksi yritysten oikeutta vaalirahoituksen antamiseen on tarkasteltu; ks. esim. Malminen LM 4/2010, s. 670–671.

sesta sekä eräänlaisesta puhtaudesta. Näistä edellisellä viittaa lähinnä perustuslain 2.3 §:stä ilmeneviin *hallinnon lainalaisuuden periaatteeseen* sekä *lakisidonnaisuuden periaatteeseen*, joiden mukaan yhtäältä kaikelle julkisen vallan käytölle pitää pystyä osoittamaan normatiivinen perusta eduskunnan säätämästä laista sekä toisaalta noudattaa ja vieläpä tarkoin kaikkea oikeudellisesti sitovaa ainesta, kun kyse on julkisesta toiminnasta. Puhtaudella taas tarkoitan käänteisesti määriteltynä sitä, ettei julkinen hallinto – olipa kyse sitten virkamies- tai viranhaltija- taikka muusta julkisyhteisöjen työntekijäperäisestä tai luottamushenkilöiden toiminnasta – saa olla *korruptoitunut*.⁵⁵ Tämän vaatimuksen taustalla voidaan tunnistaa demokraattiseen oikeusjärjestykseen sisäänrakennettu ajatus siitä, että julkisen hallinnon tulisi palvella nimenomaan yhteistä hyvää, eikä edistää sen kustannuksella yksityistä etua. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö julkisen vallan tulisi edesauttaa myös yksityisiä menestymään: kyllä pitää, tähän sitä velvoittaa myös perusoikeuksien yleinen turvaamisvelvollisuus (perustuslaki 22 §).⁵⁶

Vaalirahoituksen osalta ollaan kuitenkin tilanteessa, jossa riski korruptiolle kasvaa. Tätä ei pidä ajatella väitteenä siitä, kuinka vaalirahoitus automaattisesti johtaisi korruptioon, mutta ei kuitenkaan pidä kieltää, etteikö sen avulla olisi mahdollista synnyttää riippuvuussuhteita valittavaksi tulevien sekä rahoittajien välille. Seurauksena voisi tällöin olla ns. kiitollisuudenvelka, jota sitten joko vaaditaan tai hiljaisesti oletetaan maksettavaksi takaisin hyödyntämällä valtaa käyttävän asemaa nimenomaan rahoittajien eduksi. Tällainen asetelma voi päästä syntymään varkain: vaikka ns. *kirjekuorikorruptiota* on Suomessa ehkäisty siinä määrin, että maa loistaa Transparency Internationalin korruption tasoa maittain kuvaavissa indekseissä,⁵⁷ ei se suoraan tarkoita, etteikö erilaisia korruption muotoja voisi esiintyä myös täällä.⁵⁸ Suomelle tyypillisiä ongelmakohtia ovat *inter alia* poliittiset virkanimitykset, julkiset hankinnat, laittomat ja illegitiimit päätöksentekorakenteet, sekä totta kai juuri politiikan rahoitus.⁵⁹

⁵⁵ Valtion työmarkkinalaitoksen vuonna 2014 julkaiseman Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportin (2014, s. 18) mukaan “[k]orruptiolla tarkoitetaan vastuullisen aseman väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi. Käytännössä se voi ilmetä asioiden käsittelyn jouduttamisena tai muutoin edistämisenä lahjusta vastaa. Korruptio on yleensä kahden kauppa, etuuden antajan ja sen vastaanottajan. Lahjonta on kuitenkin vain yksi epäeettinen toimintatapa vaikkakin eräs vakavimmista. Muita epäeettisiä toimintatapoja ovat esimerkiksi sivutoimiin ja muuhun viran ulkopuoliseen toimintaan liittyvät eturistiriidat, sukulaisten suosinta, voimavarojen tuhlaaminen tai tiedon panttaaminen”. *Ari Salmisen* (2015, s. 4) mukaan taas “Korruption käsite pohjautuu latinankieliseen sanaan “*corrumpere*”, jolla tarkoitetaan henkilön ja erityisesti hänen luonteensa turmelemista. Käsitteellä tarkoitetaan jonkin fyysistä turmelemista, epäjärjestykseen saattamista, tai jonkun epärehellisyyteen houkuttelemista tai lahjomista väärän valan tekemiseksi. Korruptiota kuvaa henkinen rappio, moraalinen rappeutuminen ja lahjonnan rehottaminen”. Ks. myös Koikkalainen – Rieppala 2009, s. 111: “Korruptiolla voidaan tarkoittaa myös sitä, että jollakin yhteiskunnallisella järjestelmällä ajetaan sen varsinaisiin tarkoituksiin kuulumattomia tavoitteita”.

⁵⁶ Näin ollen hyväksyttävänä voidaan pitää kuntien laajasti yleisen toimialansa piiriin ottamaa elinkeinopoliittista tehtävää. Rajoituksista siihen ks. kuitenkin esim. Harjula – Prättälä 2019, 7 §:n alakohta 3. Elinkeinotoiminta ja sen tukeminen; ks. myös Muukkonen – Voutilainen *Focus Localis* 4/2020, s. 12–22.

⁵⁷ Ks. Transparency International 2021, s. 4.

⁵⁸ Salminen (2015, s. 60) on kirjoittanut erityisesti *rakenteellisesta korruptiosta*, jonka ominaisuuksiin on hänen mukaansa liitettävissä seuraavat määritelmät ja reunaehdot: “1) rakenteellinen korruptio on tavanomaisesta korruptiosta poikkeava korruption muoto, 2) se on tyypillinen instituutioille ja järjestelmille, ei niinkään yksilöiden yksittäisille epäeettisille tai laittomille toimille, 3) se hyödyntää laillisissa rakenteissa olevia mahdollisuuksia, 4) se vääristää instituutioiden perustehtävää ja pahimmillaan myös demokratiaa, 5) rakenteellinen korruptio heikentää luottamusta yhteiskunnallisiin instituutioihin”.

⁵⁹ Ks. mts., s. 25–48.

Meillä, kuten myös laajemmin eri maissa, vaalirahoitus nauttii eräänlaista poikkeusta sen suhteen, milloin ulkopuoliset tahot voivat antaa rahaa tai rahanarvoisia hyödykkeitä taikka muuta tukea ”viroissaan” oleville luottamushenkilöille. On lähtökohtaisesti täysin laillista – toki vaalirahoituslain puitteissa – tukea ehdolle asettuvia myös rahallisesti. Tähän lähtökohtaan minullakaan ei ole huomauttamista, sillä kuten edellä totean, on kysymys yhdestä mielipiteenvapauden ilmaisemisen instrumentista. Sinänsä kuitenkin jossain määrin hullunkuriselta näyttää se, että rikoslaisissa (39/1889) on kriminalisoitu niin lahjusten antaminen kuin ottaminen,⁶⁰ mutta lähtökohtaisesti, mikäli raha annetaan vaalikampanjointiin, ei kyse olekaan laittomasta toiminnasta.⁶¹

Lahjus- ja muiden virkarikosten kriminalisoinnin rinnalla ilmiötä on pyritty hallitsemaan myös hallinto-oikeudellisin keinoin. Lainsäätäjän näkökulmasta selkeänä tavoitteena on ollut ehkäistä edellä mainittuja riskejä sääntelemällä *inter alia* vaalikelpoisuutta eri toimielimiin (kuntalaki 71–78 §:t, erit. 73.1,4 ja 73.2 §:t sekä 74.1,3 ja 73.2 §:t). Sitä täydentävät esteellisyysäännökset (kuntalaki 97 § ja hallintolaki 27–30 §:t) sekä sivutoimia rajoittavat säännökset (laki kunnallisesta viranhaltijasta, 304/2003, 18 §). Kaikkien näiden normien tavoitteena on joko yleisesti tai yksittäistapauksissa estää korruptionriskin piirissä olevia henkilöitä osallistumasta päätöksentekoon, ja sitä kautta estää epäterveiden piirteiden realisoituminen. Tätä sääntelyä on vielä joidenkin kunnan luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden osalta täydennetty sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevalla sääntelyllä (kuntalaki 84 §) sekä virheellistä toimintaa ja virkarikoksia koskevalla sääntelyllä (85 §, 1484/2016).

Voidaan siis sanoa, että kuntia koskevaan lainsäädäntöön on pyritty sisään rakentamaan mekanismeja, joiden johdosta edellä mainitut epäterveet piirteet eivät realisoituisi. Koska kaikilla on lähtökohtainen, perusoikeusjärjestelmästä nouseva oikeus osallistua ja vaikuttaa,⁶² on epäterveiden piirteiden realisoituminen pyritty tekemään mahdottomaksi hallinnon toiminnassa. Erilaiset läpinäkyvyyttä lisäävät vaatimukset, kuten vaikkapa *verkkojulkaisuvelvollisuus*⁶³ sekä yleisempi *julkisuusperiaate*⁶⁴ ovat osaltaan tekijöitä, joiden avulla pyritään tekemään väärinkäytökset mahdottomiksi tai ainakin hyvin hankalasti toteutettaviksi. Nämä osaltaan vähentävät tarvetta vaalirahoitussääntelylle: jos kukaan ei voi käytännössä tehdä mitään laitonta, ei lähtökohtaisesti perustetta rajoittaa vaalirahoitusta välttämättä olisi.

Mutta näin ei yleisen elämäkokemuksen perusteella nähtävästikään ole, kuten myös taannoinen vaalirahoituskohu osoittaa.⁶⁵ Tämä perustelee sääntelytarvetta. Tarve näyttäisi kuitenkin edellä esitetyn valossa koskevan lähinnä avoimuutta ja sitä kautta ilmoitusvelvollisuutta. Niiden funktiona näyt-

⁶⁰ Ks. rikoslaki 16 luku (563/1998) 13 § (604/2002, *lahjuksen antaminen*), 14 § (563/1998, *törkeä lahjuksen antaminen*), 14 a § (637/2011, *lahjuksen antaminen kansanedustajalle*) ja 14 b § (637/2011, *törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle*) sekä 40 luku (792/1989) 1 § (604/2002, *lahjuksen ottaminen*), 2 § (604/2002, *törkeä lahjuksen ottaminen*), 3 § (604/2002, *lahjusrikkomus*), 4 § (637/2011, *lahjuksen ottaminen kansanedustajana*) ja 4 a § (637/2011, *törkeä lahjuksen ottaminen kansanedustajana*).

⁶¹ Huomaa kuitenkin, että rikoslain 40:4.3:n mukaan “[l]ahjuksen ottamisena kansanedustajana ei pidetä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista vaalirahoitusta, ellei sen tarkoituksena ole 1 momentin kiertäminen”. Kyseisessä 1 mom.:ssa kielletään kansanedustajilta itselleen tai toiselle lahjan tai muun oikeudettoman edun pyytäminen tai muun tätä vastaavan aloitteen tekeminen sekä muun kuin tavanomaiseksi vieraanvaraisuudeksi katsottavan lahjan tai muun oikeudettoman edun vastaanottaminen tai hyväksyminen taikka asiaa koskevan lupauksen tai tarjouksen hyväksyminen.

⁶² Ks. esim. Muukkonen – Laakso Edilex 17/2021, s. 3–4.

⁶³ Ks. esim. Muukkonen Oikeus 3/2020, s. 348.

⁶⁴ Ks. esim. Mäenpää 2020, s. 1–22 ja Voutilainen 2019, s. 34–35 ja 264–271.

⁶⁵ Ks. esim. Yle Uutiset 7.6.2016. Vaalirahakohun synnystä ja kehittymisestä eräästä näkökulmasta ks. Korhonen 2015; ks. myös Koikkalainen – Rieppola 2009.

täisi nimittäin olevan erityisesti julkisuuden kautta rakentuvan kontrollin tukeminen tuottamalla tietoa niin kunnan muiden toimijoiden (esim. viranhaltijat, luottamushenkilöt ja tilintarkastaja) kuin kansalaisyhteiskunnan ja median käyttöön. Kun tieto jonkin henkilön saamasta vaalirahoituksesta on olemassa, on tarjolla enemmän tietoa sen valvomiseksi, onko jonkun luottamushenkilön toiminnassa havaittavissa yksityisen edun tavoittelua tai muita ei-objektiviivista piirteitä, jotka lopulta voivat johtaa lainvastaiseen asetelmaan. Vastaavasti käytettävissä on enemmän tietoa myös sen arvioimiseksi, tulisiko toimielimen todeta joku henkilö esteelliseksi jossain tilanteessa (hallintolaki 29.2 §).

2.3 KYSYMYS OMAISUUDEN SUOJASTA

Ennen siirtymistä tarkastelemaan varsinaista vaalirahoitukseen liittyvää asetelmaa tarkemmin, on syytä vielä huomioida yksi kontekstuaalinen ulottuvuus. Edellä käsitelty ei nimittäin suoraan perustele sitä, miksi vaalirahoituslain 4 §:n (1689/2015) 2 momentissa on pitänyt säätää kattosummia yhdeltä lahjottajalta suoraan tai välillisesti vastaanotettavalle tuelle (*tukikatto*). Lain esitöissä on hyvin suppeasti perusteltu, kuinka kuntavaaleissa 3 000 euroa, eduskuntavaaleissa 6 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 10 000 euroa olisivat sellaisia rajoja, joiden alle jäivät tukisummat johtaisivat epätodennäköisesti epäasiallisten sidosten syntymiseen.⁶⁶ Toki on niin, että summien kasvaessa myös riski riippuvuudesta kasvaa. Perustetta siihen, miksi summat ovat juuri nuo, ei kuitenkaan valmisteluasiakirjoista ole löydettävissä: taustalla on nähtävästi ollut lähinnä puolueiden vuoden 2008 kuntavaaleihin tekemä sopimus.⁶⁷

Kun tukikattoa tarkastellaan edellä esitetyn mallin näkökulmasta, voidaan havaita sen liittyvän perustuslain 15 §:ssä turvattuun *omaisuuden suojaan*. Toisin sanoen *prima facie* kyse on rajoituksesta tuen antajan vapautteen käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla. Aikanaan, kun hallitus lakiehdotuksen eduskunnalle antoi, se ei pitänyt tätä kuitenkaan merkittävänä ongelmana, sillä sen näkemyksen mukaan kyse oli varsin vähäisestä rajoituksesta, jonka lisäksi sääntelyn tavoitteena oli osaltaan turvata kansanvaltaisen järjestelmän toiminta vahvistamalla luottamusta päätöksentekoeleimiin.⁶⁸ Eduskuntakäsittelyn aikana tulkinta jopa lieventyi, sillä perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan kyse ei edes ollut varsinaisesta omaisuuden suojan rajoituksesta, vaan pikemminkin käytön sääntelystä ja vieläpä sellaisella tavalla, jolla voitiin katsoa olevan yhteiskunnalliset perusteet.⁶⁹

3 VAALIT ”PROJEKTINA”

3.1 EHDOKKAAKSI RYHTYMINEN

Kun vaaleja ryhdytään tarkastelemaan eräänlaisena – karhulaisesti ilmaistuna – projektina, kiinnitetty huomio erityisesti siihen, kuka se ehdokas lopulta on, jota vaalirahoituslainsäädäntö velvoittaa. Eri-tyisesti, jos tarkastelu tehdään nimenomaan ehdokkaan ”silmin”, on simulointiharjoituksessa syytä ymmärtää, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan. Toin edellä esiin sen, kuinka kuntavaaliehdokkaan tai ehdokkaan käsitettä ei ylipäättään ole laissa määritelty. Pitäisin myös oikeuskirjallisuudessa tai lähinnä mainituissa vaalirahoitusoppaissa valittua tapaa sitoa ehdokkaan käsite ehdokaslistojen

⁶⁶ HE 13/2009 vp, s. 22/I.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ks. mts., s. 30/II.

⁶⁹ Ks. PeVM 2/2009 vp, s. 5/I–II.

yhdistelmään ottamiseen ongelmallisena. Koska juuri ehdokas on pääroolissa, on syytä tarkastella kysymystä ehdokkaaksi ryhtymisestä eli ehdokas -statuksen syntymisestä hieman tarkemmin.

Ensinnäkin on syytä muistaa, että ehdokkaana voi olla vain luonnollinen henkilö, joka täyttää vaalikelpoisuutta koskevat vaatimukset. Kuntavaaleissa tämän on oltava sekä yleisesti vaalikelpoinen (kuntalaki 71 §) että vaalikelpoinen valtuustoon (kuntalaki 72 §). Yleisessä vaalikelpoisuudessa kysymys on lähinnä siitä, että kyseisen henkilön on oltava sen kunnan jäsen, jonka luottamustehtävään hän on pyrkimässä (pl. johtokunta ja toimikunta, kuntalaki 74.3 §), hänellä on oltava äänioikeus kuntavaaleissa sinä vuonna, jona valtuudet valitaan tai vaali muuhun luottamustoimeen toimitetaan sekä häntä ei saa olla julistettu vajaavaltaiseksi (kuntalaki 71 §).⁷⁰ Valtuuston vaalikelpoisuudessa kyse on sen sijaan poissuljennasta eli tietyt henkilöryhmät on heidän asemansa vuoksi suljettu vaalikelpoisuuden ulkopuolelle (kuntalaki 72 §).

Toisekseen ehdokkuudesta päättämisen henkilökohtaisuus on suojattu rikoslain 14 luvun 1 §:ssä (578/1995). Vastaavasti on suojattu myös useat muut kampanjoinnin muodot (rikoslaki 14:5–6, 578/1995). Ehdokkaaksi aikova on siten oikeutettu itse päättämään siitä, milloin ehdokkuus ikään kuin alkaa. Toisaalta ehdokkaaksi aikovalla ei ole subjektiivista oikeutta päästä minkään puolueen ehdokkaaksi vain siitä ilmoittamalla. Puolueet tekevät päätökset ehdokkaiden asettamisesta itsenäisesti. Vaikka kuntavaalien osalta ei niin olekaan säädetty, voidaan katsoa, että periaatteessa on voimassa vaatimus kansanvaltaisesta päätöksenteosta ehdokasasettelussa samoin kuin esimerkiksi tasavallan presidentin vaalissa (vaalilaki 129 §) ja europarlamenttivaaleissa (vaalilaki 168 §). Tätä puoltaa myös puoluelain 2 §:n (1688/2015) 1 momentin 3 kohta.

Kun vaalirahoituslakia säädettiin, otettiin sitä koskeneessa hallituksen esityksessä välillisesti kantaa myös ehdokkuuden syntymiseen. Tämä tehtiin *kampanja-ajasta* säätämistä koskevien perustelujen yhteydessä. Kuten edellä on tuotu esiin, alkaa se kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalien jälkeen. Tarkasteltaessa kampanja-ajan kestoa, tuotiin esitöissä esiin, kuinka sen sitominen ehdokasasettelun päättämiseen 40 päivää ennen vaalipäivää olisi ollut aivan liian myöhäinen ajankohta kampanja-ajan alkamiselle. Edelleen esitöissä nostettiin esiin, että – sinänsä muutoin perustelematon – kuuden kuukauden aikajänne vastaisi hyvin sitä, milloin kampanjointi tosiasiallisesti alkaa. Aikaa pidettiin perusteltuna myös siksi, että puolueet tyypillisesti nimeävät ehdokkaat jo

⁷⁰ Kuntalain esitöissä (HE 268/2014 vp, s. 190/I) on todettu seuraavaa: "Toiseksi hänellä tulisi myös olla jossain Suomen kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa sinä vuonna, jona valinta luottamustoimeen toimitetaan. Hänen tulee siten olla täyttänyt 18 vuotta ennen vaalivuoden alkua". Kysymys on identtisestä muotoilusta vanhan kuntalain (365/1995) 33 §:n esitöissä (HE 192/1994 vp, s. 92/II) esitetyn kanssa. Tuolloin tosin myös vanhan kuntalain 26 §:ssä ennen 1.1.1996 alussa voimaan tullutta muutosta, myös äänioikeus määrittyi vaalivuoden ensimmäisen päivän mukaan. Kyseisellä lakimuutoksella (1647/1995) siirryttiin malliin, jossa äänioikeusikärajan määrätymispäivä siirrettiin vaalivuoden alusta vaalipäivään (HE 175/1994 vp, s. 1/I). Tässä yhteydessä ei kuitenkaan muutettu vaalikelpoisuutta koskevia kuntalain säännöksiä. Perustuslain 27.1 §:ssä äänioikeus ja vaalikelpoisuus on sidottu toisiinsa. Näin myös käytännössä minulla käytettävissä olevien tietojen perusteella on toimittu myös kunnallis- ja kuntavaalien yhteydessä. Asiasta ei kuitenkaan käsittääkseni ole oikeuskäytäntöä, eikä oikeuskirjallisuudessakaan asiasta ole sen kummemmin lausuttu. *Arno Hannuksen, Pekka Hallbergin ja Anne E. Niemen* (2009, s. 211) mukaan, jos valinta muuhun toimielimeen tapahtuu vuonna, jona ei järjestetä kuntavaaleja, määrätty vaalikelpoisuus sen mukaan, jos henkilöllä olisi äänioikeus, mikäli ne järjestettäisiin. Myös Harjula ja Prättälä (2012, s. 331) ovat jo vanhan kuntalain aikaisessa kommentaariteoksessaan esittäneet, että yleinen vaalikelpoisuus on, mikäli henkilöllä olisi äänioikeus, so. täyttänyt viimeistään vaalipäivän. Tässä kannassa he ovat myös pitäytyneet myöhemmin; ks. Harjula – Prättälä 2019, 71 §:n alaluku 2. Esitöissä todetun soveltamatta jättämiseen he eivät kuitenkaan ole nimenomaisesti ottaneet kantaa.

aikaisemmin, jonka lisäksi ehdokkaat itse yleensä tietävät kampanjaa aloittaessaan tulevansa nimeytyksi ehdokkaaksi.⁷¹

3.2 EHDOKAS -STATUKSEN VAIKUTUS

Kun henkilö päättää ryhtyä ehdokkaaksi, alkaa vaalirahoituslaki sitoa häntä määritellyn kampanja-ajan puitteissa. Mikäli hän tulee valituksi joko valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi, on hänen vaalirahoituslain 5.1,3 §:stä johtuen ilmoitettava kaikki vaalikampanjansa kulut kampanja-ajalta.⁷² Keskeistä on kuitenkin huomata, että vaikka ilmoitusvelvollisuus koskee vain tiettyjä ehdokkaita, sitoo pääosa lain säännöksistä, kuten esimerkiksi 4.2 §:ssä säädetty tukikatto, kaikkia ehdokkaita: jopa heitä, jotka esimerkiksi karsiutuisivat jäsenäänestyksessä lopullisesta ehdokkuudesta tai luopuisivat siitä muutoin⁷³. Vaalirahoituslain soveltamista ei siten suoraan ole sidottu valituksi tulemiseen, vaan esimerkiksi juuri ylisuurista lahjoituksista on kieltäydyttävä ja ilmoitusvalmiutta ylläpidettävä mahdollista valituksi tulemista silmällä pitäen.

Sillä kuka on ehdokas, näyttäisi olevan merkitystä myös vaalirahoituksen keräämisen kannalta. Tästä hyvänä esimerkkinä on rahankeräyslain (863/2019) sääntely. Palaan tähän kysymykseen tarkemmin jäljempänä (luku 3.5.), mutta tässä vaiheessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi kyseisen lain 2 §:n 7 kohdassa ja 5 luvussa tarkoitettu *vaalikeräys* voidaan lain 23 §:n mukaan toteuttaa nimenomaan vaalikampanjan kulujen kattamiseen. Lain esitöiden mukaan tällä tarkoitetaan nimenomaan ehdokkaana olevan henkilön vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä.⁷⁴ Ilman ehdokasta tällaista kampanja-ajan kulujen kattamiseen tarkoitettua rahankeräyksen erityistä muotoa ei voi toteuttaa.

Ehdokas-statuksella on merkitystä myös verotuksellisesti. Tämä johtuu siitä, että vaalirahoitus on verotuksellisesti poikkeavaa tuloa, sillä se katsotaan tuloverolain (1535/1992) 22.2 §:n (275/200) mukaisesti *ehdokkaan tukemiseksi varatuksi varallisuuskokonaisuudeksi*⁷⁵. Tätä taas kyseisen säännöksen

⁷¹ Ks. HE 13/2009 vp, s. 18/l.

⁷² Esitöiden (ibid.) mukaan on toki myös mahdollista ilmoittaa kampanjaan liittyviä kuluja vielä pidemmältäkin ajalta, mutta tästä tulisi mainita ilmoituksessa erikseen. Pidän jossain määrin ongelmallisena tilannetta, joka syntyi vuoden 2021 kuntavaalien siirron yhteydessä johtuen siitä, ettei vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuutta koskevaa aikaa jatkettu alkuperäisen aikataulun kampanja-ajan alkuun. Tältä osin muutos ei nähdäkseni tavoittanut vaalirahoituslain alkuperäistä ideaa velvoittaa raportoimaan kaikki kulut tosiasiallisesta kampanja-aloituksesta alkaen.

⁷³ Luopumisen osalta huomaa KHO 1981 II 13, jonka mukaan "[s]uostumusta ei voitu peruuttaa sen jälkeen, kun puolueen vaaliasiamies oli antanut keskusvaalilautakunnalle puolueen hakemuksen ehdokaslistojen julkaisemisesta" ja KHO 1981 II 14, jonka mukaan "[h]enkilö oli antanut puolueelle suostumuksen vastaanottaa valtuutetun toimi ja vakuutuksen, ettei hän ollut suostunut muun puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi. Henkilö ei voinut yksipuolisesti peruttaa antamaansa suostumusta. Kun hänet oli asetettu kahden puolueen ehdokkaaksi, oli hänen nimensä poistettava ehdokaslistojen yhdistelmästä".

⁷⁴ HE 214/2018 vp, s. 85. Myös tältä osin näen ongelmalliseksi sen, ettei vuoden 2021 kuntavaaleja siirrettäessä poikkeusta rahankeräyslakiin tehty. Mikäli vaalikeräys on suoritettu, ei sillä saa rahoittaa sen ajanjakson kuluja, jotka ovat syntyneet alkuperäisen kampanja-ajan aloitushetken ja uuteen vaalipäivään sidotun aloitushetken välillä.

⁷⁵ Varallisuuskokonaisuudella tarkoitetaan tuloverolain 3.1,7 §:n mukaan "edellä 1–6 kohdassa tarkoitettuihin yhteisöihin verrattavaa muuta oikeushenkilöä tai erityiseen tarkoitukseen varattua varallisuuskokonaisuutta". Kohdassa 4 (1736/2009) taas on säädetty *inter alia* aatteellisen yhdistyksen olevan lain tarkoittama yhteisö. Ks. aiheesta myös Talari 2010, s. 20 ja 89.

mukaan pidetään *yleishyödyllisenä yhteisönä*.⁷⁶ Käytännön seuraus tästä on se, että vaalirahoitus on ehdokkaalle verovapaata (tuloverolaki 23 §).⁷⁷ Tosin, kuten *Matti Myrsky* viitaten korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuihin 1980 t. 1279 ja 1985 t. 2772 tuo esiin, on *tukiryhmän* (ks. seuraava kappale) toiminta saatettu katsoa osittain liiketoiminnaksi.⁷⁸ Pääsääntönä on silti juuri verovapaus nimenomaan yleishyödyllisyyden perusteella.⁷⁹ Huomionarvoista on kuitenkin se, ettei tätäkään rahoitusta voida kerätä ilman, että on joku osallinen (ehdokas), jolle tuo varallisuuskokonaisuus kohdistetaan.

3.3 EHDOKKAAN ”LÄHIPIIRI”

Myös Vero-oikeus on omiaan avaamaan ehdokkaaseen liittyvää käsitteistöä. Viittaus varallisuuskokonaisuuteen tarkoittaa osaltaan sitä, ettei vaalirahoituksen ole välttämätöntä olla nimenomaan ehdokkaan itsensä hallussa, vaan sen hallinnoinnista voi vastata myös *ehdokkaan tukiryhmä* tai *muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö*. Näistä edellinen on perua vanhan lain ajalta, mutta jälkimmäinen muotoiltiin aiemman ”muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön” käsitteen sijaan. Vaalirahoituslain esitöiden mukaan aiempi muotoilu ei vastannut tilannetta, jossa ehdokkaalla olisi vaaleista toiseen toimiva tukiryhmä.⁸⁰ Vanhan vaalirahoituslain mukaan tukiryhmä voitiin määritellä tavoitteensa kautta: tavoitteena oli saada ehdokas valituksi luottamustehtävään.⁸¹ Tukiryhminä voitiin pitää niin vapaamuotoisia yhteenliittymiä kuin esimerkiksi tukemista varten rekisteröityjä yhdistyksiä.⁸² Niin vanhan kuin uudenkin lain esitöiden mukaan ”[p]uoluejärjestöt eivät ole laissa tarkoitettuja tukiryhmiä”.⁸³

Uuden vaalirahoituslain esitöissä on korostettu, ettei tukiryhmän tarvitse olla perustettu nimenomaisesti kyseisen ehdokkaan tukemista varten.⁸⁴ Itseasiassa yhdistyslain (503/1989) 1.1 §:n tarkoittaman yhdistyksen perustaminen edellyttää aatteellista tarkoitusta, eikä oikeuskirjallisuuden mukaan esimerkiksi ehdokkaan nimellä varustettua yhdistystä ole saatu rekisteröityä.⁸⁵ Nähtävästi tätä silmällä pitäen vaalirahoituslain esitöissä onkin todettu, että tukiryhmän tosiasiallinen toiminta on ratkaisevaa sen suhteen, tuleeko se määritellyksi lain tarkoittamaksi tukiryhmäksi vai ei. Tukiryhmänä voi siten toimia millainen tahansa henkilöyhteenliittymä, olipa se lopulta rekisteröity tai rekisteröimätön,

⁷⁶ Yleishyödyllisen yhteisön käsitteestä ks. esim. Myrsky 2004, s. 1 ja Muukkonen 2008, s. 83. Yleishyödyllisyyden käsitteestä laajemmin ks. Arajärvi 2007, s. 11–19.

⁷⁷ Ks. myös HE 214/2018 vp, s. 90.

⁷⁸ Myrsky 2014, s. 42–43.

⁷⁹ Rahankeräyslain esitöiden (HE 214/2018 vp, s. 85) mukaan *yleishyödyllisellä toiminnalla* tarkoitetaan ”toimintaa yleistä sosiaalista, sivistyksellistä tai aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa”. Esitöissä tätä kuvataan tarkoituksellisesti suhteellisen laajaksi käsitteeksi, joka ei kuitenkaan kattaisi ”yhden henkilön tai rajatun pienen henkilöryhmän hyväksi tapahtuvaa toimintaa”. Näin määriteltynä näyttäisi olevan perusteita puoltaa nimenomaan sellaista tulkintaa, ettei yhden ehdokkaan tukeminen lähtökohtaisesti olisi sellaista yleishyödyllistä toimintaa, jota rahankeräyslain määritelmäsäännöksellä tarkoitetaan.

⁸⁰ HE 13/2009 vp, s. 20/l.

⁸¹ HE 8/2000 vp, s. 15/l.

⁸² Mts., s. 34/II.

⁸³ HE 13/2009 vp, s. 6/II; ks. myös HE 8/2000 vp, s. 34/II.

⁸⁴ Ks. HE 13/2009 vp, s. 20/l.

⁸⁵ Ks. Muukkonen 2008, s. 94–95.

mikäli se vain tosiasiallisesti toimii ehdokkaan hyväksi.⁸⁶ Ainoana rajoituksena on, ettei kyseinen tukiryhmä saisi olla virallisessa suhteessa eli jäsenenä puoluelain tarkoittamaan puolueeseen.⁸⁷

Puolueilla on kuitenkin edellä mainitusti toisen pääosan esittäjän rooli vaalinäyttämöllä. Tässä suhteessa onkin huomioitava se, että vaalirahoitukseen liittyen puolue tulee erottaa *puolueyhdistyksistä*, joihin viitataan vaalirahoituslain 6 §:n (1689/2015) 1 momentin 4 kohdassa. Tällaisia ovat puoluelain 1 §:n (332/2020) tarkoittamaan *puolueeseen* tai sen jäsenyhdistykseen niiden sääntöjen mukaan kuuluvat *yhdistykset* (puoluelaki 8 §, 683/2010 1 mom.).⁸⁸ Esitöiden mukaan sellaisia ”o[vat] siten erimerkiksi puolueen piirijärjestöt ja valtakunnalliset yhdistykset sekä kunnallisjärjestöt ja perus- ja paikallisosastot silloin kun ne kuuluvat puolueeseen tai sen jäsenyhdistykseen niiden sääntöjen mukaan. Lisäksi puolueyhdistyksiä olisivat sellaiset nais-, nuoriso-, opiskelija- ja muut yhdistykset, jotka sääntöjen mukaan kuuluvat puolueeseen tai sen jäsenyhdistykseen”.⁸⁹ Niiden keskeinen merkitys tarkasteltavana olevassa teemassa liittyy erityisesti vaalilain 4.2 §:ssä tukikatosta tehtyyn poikkeukseen, jonka mukaan niiltä saatava tuki voi olla suurempaakin, kuin tukikatto sallisi. Tämä kuitenkin edellyttää, ettei kyse ole ns. *välitettävästä tuesta*, jolla mitä ilmeisemmin pyrittäisiin kiertämään tukikattosääntelyä. Toisaalta vaalirahoituslain esitöissä on tuotu esiin, ettei asiaan liity ongelmaa lähinnä siksi, että puoluevetoisissakin kampanjoissa varsinainen puoluejärjestöjen rahoitus on lähtökohtaisesti läpinäkyvämpää.⁹⁰

3.4 VAALIKAMPANJAN TYYPILLISET KULUT

Ennen siirtymistä sen sääntelyn tarkasteluun, joka koskee varsinaisesti vaalirahan keräämistä ja siitä ilmoittamista, on kiinnitettävä huomiota yhteen olennaiseen kysymykseen: kuluihin. Vaalirahoituslain säädännössä ei oikeastaan mitenkään säännellä sitä, millaisiin kohteisiin rahoitusta saa käyttää. Tämä on toisaalta luonnollista, sillä lähtökohtana pitääkin olla, ettei julkinen valta päätä ehdokkaiden puolesta keinoja, joilla ehdokkaat haluavat vaalikampanjaansa käydä. Kyse on nimittäin selvästi ehdokkaiden yksilönvapauden piiriin kuuluvasta kysymyksestä. Vailla merkitystä kulut eivät kuitenkaan ole, sillä kuten vaalirahoituslain 6.1,3 §:stä käy ilmi, tulee vaalikampanjan kulut eritellä seuraavasti:

- 1) vaalimainonta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä;
- 2) radiossa;
- 3) tietoverkoissa;
- 4) televisiossa; sekä
- 5) muissa viestintävälineissä;
- 6) ulkomainonta;
- 7) vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankinta;

⁸⁶ Ks. HE 13/2009 vp, s. 20/I.

⁸⁷ Mts., s. 20/II.

⁸⁸ Kyse on siis puoluelain 1 §:n tarkoittaman rekisteröidyn puolueen yhdistyslain 10.1 §:n tarkoittamista yhdistysmuotoisista yhteisjäsenistä. Huomaa, että puolue ja puolueyhdistys ovat käsitteellisesti myös yhdistyslain 10.2 §:n (1331/1989) tarkoittamia *valtiollisia yhdistyksiä*. Käsitteestä ks. Halila – Tarasti 2017, s. 163–164 ja Muukkonen 2008, s. 47–48.

⁸⁹ HE 6/2010 vp, s. 9/I.

⁹⁰ HE 13/2009 vp, s. 22/I.

- 8) mainonnan suunnittelu;
- 9) vaalitulaisuudet;
- 10) muu kulut.⁹¹

Luettelo ei ole normatiivinen siinä mielessä, että se rajoittaisi ehdokkaan oikeutta hankkia hyödykeitä kampanjaansa. Näin ollen on täysin mahdollista rekrytoida esimerkiksi tanssiva karhu vaalikampanjaa tukemaan, mikäli tämä vain muun lainsäädännön näkökulmasta katsotaan mahdolliseksi. Tämän tutkimuksen rajauksesta johtuen en tarkemmin ryhdy selvittämään *inter alia* vaalimainontaan liittyviä rajoituksia tai esimerkiksi kunnan asettamia ehtoja ulkomainonnalle taikka kysymystä siitä, milloin vaalimainonta tai -tilaisuudet voisivat muuttua laittomiksi.⁹² Toki nyt pandemiatilanteessa lienee selvää, että vaalikampanjointi on yhteensovittava voimassa oleviin rajoituksiin.

Tarastin vaalirahoitusoppaan pohjalta on vielä nostettava esiin yksi merkityksellinen seikka eli se, että vaalirahoituksen näkökulmasta on syytä erottaa vaalikampanjan kulut ja muu henkilön poliittinen ja ammatillinen toiminta.⁹³ Näiden lisäksi on syytä erottaa myös ehdokkaan yksityiselämän piiriin kuuluvat kulut, jotka eivät ole kampanjakuluja. Huomionarvoista on myös todeta, että ainoastaan ne kulut, jotka syntyvät kampanja-aikana – riippumatta siitä, milloin ne maksetaan – ja koskevat nimenomaan vaalikampanjaa, ovat vaalirahoituksen näkökulmasta merkityksellisiä. Kuten Tarasti huomauttaa, jakolinjana näyttäisi kulkevan se, ettei vaalikampanjan kuluina voida pitää sellaisia kuluja, jotka olisivat realisoituneet ehdokkaalle muutoinkin.⁹⁴ Esimerkiksi ehdokkaan verkkosivujen ylläpidosta aiheutuvat kulut eivät ole vaalikampanjan kuluja, ellei sivustoa muuteta nimenomaan kampanjasiivustoksi.⁹⁵

3.5 KULUJEN KATTAMISEN MUODOT

Kulujen määritelmän sijaan vaalirahoituslainsäädäntö on kiinnostunut pääosin niiden kattamiseen kerätystä rahoituksesta. Voidaan ajatella, ettei rahan käyttö sinänsä ole lainsäätäjän näkemyksen mukaan mielenkiintoinen kysymys, vaan nimenomaan rahan lähteet. Koko lain logiikka lähtee siitä, että sääntelyn kohteena on nimenomaan vaalikampanjan kulujen kattamiseen hankittu rahoitus (vaalirahoituslaki 2.1 §): osin sen laadun ja määrän osalta, mutta ennen kaikkea sitä koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta. Lisäksi esimerkiksi rahankeräyslaissa on säädelty mahdollisista rahankeräyksen muodoista.

Vaalirahoituslain 2.2 §:ssä on säädetty siitä, mistä ehdokkaan vaalirahoitus voi koostua. Tällaisia eriä ovat 1) ehdokkaan omat varat ja hänen ottamansa lainat, 2) ehdokkaan, tämän tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saama tuki, sekä 3) muut tuet. Tuen käsitettä avataan vaalirahoituslain 3.1 §:ssä, jonka mukaan "[v]aalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luetaan ra-

⁹¹ Huomaa, että säännöksestä ja esitöissä (mts., s. 23/I–II) esitetystä poiketen valvontaviranomaisena toimivan valtiontalouden tarkastusviraston vaalirahoitusilmoituslomakkeessa vaaditaan erittelemään myös vastikkeellisen tuen hankintakulut; ks. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2021.

⁹² Huomaa kuitenkin, että vaalirahoituslain 4.5 §:n mukaan ehdokkaalla, hänen tukiryhmällään tai muulla yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalla yhdistyksellä on velvollisuus huolehtia, että maksetuissa mainoksissa mainitaan mainoksen maksanut taho, joskaan yksityishenkilön nimeä ei tässäkään tapauksessa saa julkaista, jos hänen maksamansa mainoksen arvo kuntavaaleissa on pienempi kuin 800 euroa. Raja on sama kuin lain 6.2 §:ssä säädetty yksittäisen tuen ja sen antajan erikseen ilmoittamista koskeva raja.

⁹³ Tarasti 2012, s. 64.

⁹⁴ Mts., s. 65.

⁹⁵ PeVM 3/2010 vp, s. 13/II.

hana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja”. Esitöiden mukaan luettelo on tyhjentävä siten, että se kattaa kaiken sen varallisuuden, jota ehdokkaan kampanjan kattamiseksi käytetään.⁹⁶ Vaalirahoituslaki ei kuitenkaan ota suoraan kantaa siihen, miten kyseiset varallisuuserät on hankittu tai voidaan hankkia. Toisin sanoen vaalirahoituslaissa ei lopulta säädellä sitä, mitä vaalikampanjoihin käytetty rahoitus voi olla, vaan sitä, että saadun rahoituksen on oltava luokiteltavissa johonkin näistä kolmesta kategoriasta. Toisaalta vaalirahoituslain 4 §:ssä asetetaan rajoituksia vaalirahoituksen laadulle ja määrälle. Kiellettyjä rahoituseriä ovat *inter alia* sellaiset tuet, joiden alkuperää ei voida selvittää (pl. tavanomainen keräystoiminnasta saatava tuki, vaalirahoituslaki 4.1 §) sekä tuki esimerkiksi kuntakonserniin kuuluvilta yhteisöiltä (4 mom.). Lisäksi säännöksessä on tehty euromääräisiä rajoituksia yksittäisen tukijan suoran tai välillisen tuen enimmäismäärään (2 mom.). Edelleen myös rahoitukseen ulkomailta on tehty rajoituksia (3 mom.).

Implisiittisesti tästä sääntelymallista voisi päätellä, että kaikki muut kuin erikseen vaalirahoituslain 4 §:ssä kielletyt tai rajoitetut tuen muodot ovat sallittuja. Tätä ei kuitenkaan yksioikoisesti voida pitää oikeana tulkintana, sillä moniin varallisuuseriin ja niiden käyttötarkoituksiin liittyy muita rajoitteita, jotka tulee myös huomioida. Esimerkiksi tuoreen korkeimman oikeuden (KKO) 2020:68 ennakkopäätöksen myötä näyttää siltä, ettei kuntavaaliehdokas tai hänen tukiryhmänsä saa ottaa vastaan tukea vaikkapa ulkomaalaiselta kansallissosialistilta tai sellaista aatesuuntaa edustavalta taholta, vaikka sinänsä vaalirahoituslain 4.3 § ei tälle suoranaista estettä asettaisikaan. Tällöin on nimittäin kyse *laittoman yhdistystoiminnan harjoittamisesta* (yhdistyslaki 62.1 §). Vastaavasti, vaikka vaalirahoituslain 4.2 § ei kiellä vaan sinänsä mahdollistaa – säännöksessä mainittujen rajojen puitteissa – vaalirahoituksen ottamisen tietyltä tukijalta, kuten esimerkiksi osakeyhtiöltä, ei sitä välttämättä ole saanut antaa⁹⁷ tai ottaa⁹⁸ tietyissä tilanteissa.

Periaatteessa mahdollista on kuitenkin myös, että vaalirahoituslaissa tarkoitettua ja edellä mainittua muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhdistystä käytetään hyödyksi siten, että kyseinen yhdistys kerää erilaisia yhdistyslain 8.1,4 §:n tarkoittamia *jäsenmaksuja* lain *aatteellisen tarkoituksensa* toteuttamista varten (yhdistyslaki 1.1 §). Kun täysin mahdollista on, että yhdistys voi eriyttää *jäsenyyppinsä*, voi sillä olla esimerkiksi *kannattajajäseniä*. Tällaisilla jäsenillä ei tyypillisesti ole ääni-oikeutta, mutta sen sijaan maksuvelvollisuus voi olla moninkertainen muihin jäseniin nähden.⁹⁹ Yleistä onkin, että tällaisten jäsenten jäsenmaksu määrätään vain alarajan kautta, jolloin yhdistykselle

⁹⁶ Mts., s. 19/II.

⁹⁷ Jos lahjan antajana on juuri osakeyhtiö, on huomioitava mitä osakeyhtiölaissa (624/2006) säädetään. Kyseisen lain 13 luvun 8 §:n mukaan “[y]htiökokous voi päättää lahjan antamisesta yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan tarkoitukseen, jos lahjoituksen määrää voidaan käyttötarkoitukseen sekä yhtiön tilaan ja muihin olosuhteisiin katsoen pitää kohtuullisena”. Edelleen samaisen säännöksen mukaan “[h]allitus saa käyttää sanottuun tarkoitukseen varoja, joiden merkitys yhtiön tila huomioon ottaen on vähäinen”. Esitöiden mukaan: “Lahjoilla tarkoitetaan tässä aidosti vastikkeettomia suorituksia, ei lahjoiksi arkikielessä nimitettäviä esimerkiksi markkinointiin liittyviä suorituksia. Lahjat suuntautuvat yleensä muille kuin yhtiön osakkeenomistajille. Osakkeenomistajalle annettu lahja voi olla yhdenvertaisuusperiaatteen vastainen” (HE 109/2005 vp, s. 124/I). Edelleen esitöissä (mts., s. 129/II) todetaan, kuinka kyseinen säännös koskee vain niin sanottuja varsinaisia lahjoja, jolloin soveltamisalan ulkopuolelle jäävät esimerkiksi yhteiskuntasuhteiden ulkopuolelle jäävät, muodollisesti vastikkeettomat suoritukset, joiden tarkoituksena on edistää yhtiön liiketoimintaa. Osakeyhtiön osallistumisesta vaalirahoitukseen ks. Immonen – Villa 2019, s. 165–167.

⁹⁸ Ks. edellä luku 2.2.

⁹⁹ Ks. Halila – Tarasti 2017, s. 161–162, Riitesuo 2004, s. 76–77 ja Muukkonen 2008, s. 125.

voidaan kannatusmielessä maksaa merkittäviäkin summia siten, että niistä tulee nimenomaan kyseisen yhdistyksen omia varoja.¹⁰⁰

Yhdistyksen keräämien jäsenmaksujen lisäksi jokaisella kuntavaaliehdokkaalla on luonnollisesti oikeus käyttää omia, laillisesti hankkimiaan varoja vaalikampanjointiin. Lain esitöiden mukaan tähän kategoriaan kuuluvat esimerkiksi ehdokkaan ansio- tai pääomatuloistaan kerryttämät säästöt, omaisuuden myynnistä saadut tulot ja muu aiempi varallisuus.¹⁰¹ Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi palkkatuloina, yritys- ja sijoitustoiminnasta, vedonlyönnistä sekä perintönä ja lahjana saatuja varoja. Tarastin mukaan "[e]hdokkaan omia varoja ovat käteisvarat ja pankkitilillä olevat varat sekä yksityistaloudesta myymällä vaalirahoitukseen siirrettävät varat".¹⁰² Koska vaalirahoituslain 4.1 § ei suoraan ota kantaa siihen missä laajuudessa ja tuleeko ehdokkaan, tämän tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön selvittää ehdokkaan omien varojen lähteitä, näyttää siltä, että mikäli rahat vaalikampanjaan tulevat ehdokkaalta itseltään, ei niihin kohdistu erityisiä rajoituksia.¹⁰³ Näkisin kuitenkin perustelluksi todeta, ettei esimerkiksi (laittomasta) uhkapelaamisesta tai huumekaupasta saatuja varoja saa käyttää vaalirahoituksena.¹⁰⁴

Kokonaisuudessaan näyttää siltä, että kunhan varat ovat laillisesti päättyneet ehdokkaan omistukseen, ei estettä niiden käyttämiselle vaaleissa ole. Sama koskee myös muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi perustetulle yhdistykselle kertyneitä varoja, mikäli yhdistyksen säännöt vain tämän sallivat. Edellä todetusta johtuu, että ehdokkaalla on mahdollisuus ottaa myös esimerkiksi henkilökohtaista lainaa vaaleja varten. Tyypillisesti tällä viitattaneen pankkilainaan, mutta periaatteessa laina voi olla myös esimerkiksi lähipiiri- tai osakaslaina, mikäli henkilö on riittävällä osuudella osakkaana osa-

¹⁰⁰ Tiedossani ei ole, kuinka paljon tätä on hyödynnetty. Mikäli näin hankittuja varoja käytetään vaalikampanjassa, ei niitä nähdäkseni voida pitää tukikaton piiriin kuuluvina varoina.

¹⁰¹ HE 13/2009 vp, s. 20/l.

¹⁰² Ks. Tarasti 2012, s. 75. Huomaa myös, että Tarastin (2012, s. 76–77) mukaan aiemmista vaaleista ehdokkaalle, tämän tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle jääneet varat, tulisi katsoa omiin varoihin, eikä tukiin. Näkisin tämän kannan kuitenkin jossain määrin ongelmalliseksi varsinkin jälkimmäisimmän yhteisön varojen lukemisen ehdokkaan omiksi varoiksi. Tätä voi pitää epäjohdonmukaisena lopputulemana myös siksi, ettei vaalirahoituksen keräämistä ole sidottu keräämisen aikaan (ks. mts., s. 64), vaan tiettyjen varojen sijoittautuminen saatuihin tukiin riippuu siitä, minkä kampanjan aikana ne käytetään.

¹⁰³ Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että erityisesti lahjastautaiset varat voivat aiheuttaa ongelman. Teoriassa ehdokkaalle on mahdollista lahjoittaa rahaa (tai muita hyödykkeitä), periaatteessa jopa vailla ylärajaa, verottomastikin kolmen vuoden aikana enintään 4 000 euron edestä (perintö- ja lahjaverolaki, 378/1940, 19 §, 1063/2007, 1 mom., 3 k.).

¹⁰⁴ Näkemykseni mukaan voidaan pitää jossain määrin hankalana, ettei selvityselvöllisyys koske ehdokkaan omien varojen lähteitä. Tässä suhteessa myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettu laki (444/2017, rahanpesulaki) on myös hampaaton. On nimittäin syytä muistaa, ettei esimerkiksi lain 6 luvun tosiasiallisia edunsaajia koskeva sääntely koske kuin yhdistyksen hallituksen jäseniä (rahanpesulaki 1:7.1), jonka lisäksi lain 1:4.1,11:n (573/2019) mukaan esimerkiksi valtuutetut ja muut paikallispoliitikot, jopa paikallishallinnon johtavat viranhaltijat, jäävät *poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön* määritelmän ulkopuolelle. Tämä taas tarkoittaa sitä, ettei esimerkiksi rahanpesulain 3:13:n *tehostettu tuntemisvelvollisuus* koske heitä.

keyhtiössä¹⁰⁵. Varsinaisen rahan lainaamisen rinnalla lainalla viitataan myös velaksi hankittuihin tavaroihin ja palveluihin.¹⁰⁶

Pankki- ja osakaslainojen lisäksi ehdokas on voinut hankkia myös muita lainoja. Myös näiden antamisen ja ottamisen yhteydessä on huomioitava, etteivät ne voi muodostua yhtäältä rikoslain lahjussääntelyn näkökulmasta moitittavaksi eikä niillä toisaalta saa kiertää verotusta (laki verotusmenettelystä, 1558/1995, 28 §). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei siirrettävää rahoituserää voida ”naamioida” lainaksi, jos ei se sitä todellisuudessa ole. On nimittäin täysin mahdollista, että ehdokas saa ”lainan” esimerkiksi joltain yritykseltä, jolloin vaalirahoituslain käsitteellisen systematiikan johdosta kyseistä lainaa ei ole tarvetta eritellä ilmoituksessa. Kun kyse on lain 2.2,1 §:n tarkoittamasta lainasta, eikä samaisen säännöksen 2 tai 3 kohdan tarkoittamasta tuesta, ei myöskään lain 4.2 §:n yksittäistä tukijaa koskevaa rajoitusta sovelleta. Myöskään hypoteettista tilannetta, jossa laina jätetään maksamatta tai sen kuittautumisesta taikka mitätöitymisestä sovitaan muuten, ei ole tarpeen ilmoittaa.¹⁰⁷ Lisäksi on huomattava, ettei vaalirahoituslain 11 a §:n (684/2010) jälki-ilmoitusta koskeva sääntely tule sovellettavaksi kuntavaaleissa.

Tyypillisintä vaalirahoitusta ovat ehdokkaalle, tämän tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi perustetuille yhteisöille missä tahansa muodossa annettu tuki. Vaalirahoituslain 3.1 §:ssä tästä käytetään käsitettä *vaalirahoitukseen kuuluva tuki*, joka kattaa niin rahana, tavarana, palveluna kuin muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset, kuitenkin tavanomaista talkootyötä tai tavanomaisia ilmaisupalveluja käsitteen piiriin lukematta. Esitöiden mukaan myös tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön ottamat lainat kuuluisivat käsitteellisesti vaalirahoituslain 2.2,2 §:n piiriin.¹⁰⁸ Esitöissä on myös täsmennetty, kuinka tueksi luetaan kaikki rahassa mitattavissa oleva, kuten sanomalehtien antama ilmainen ilmoitustila ja yritysten omilla toimialoiltaan antamat ilmaisupalvelut, kuten esimerkiksi nettisivujen ammattimainen suunnittelu ja kampanjamateriaalin laatiminen. Käsitteen ulkopuolelle jäävät kuitenkin muun muassa tavanomaiset paljousalennukset. Tukea ei myöskään ole se, jos alan ammattilehti julkaisee ilmoituksen ilman ehdokkaan myötävaikutusta.¹⁰⁹

Laki ei kovin selvästi erottele 2.2 §:n kohtia 2 ja 3. Laissa ei ole suoraan säädetty, mikä on 2 kohdan ja mikä taas 3 kohdan mukaista tukea. Esitöissä asiaa avataan lähinnä siten, että jälkimmäiseen kuuluu ainakin puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antama tuki.¹¹⁰ Edelleen esitöissä todetaan, että ”[m]uulla tuella tarkoitetaan kaikkea muuta kuin ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaa tukea, kuten ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia tukijoiden suoraan kolmannelle taholle ehdokkaan puolesta maksamia kuluja”.¹¹¹ Muilta osin lainsäädännössä tai sen esitöissä ei ole selvitetty mikä ero näillä kahdella vaalirahoituksen

¹⁰⁵ Tästä osakeyhtiöoikeudessa lähipiirilainaksi kutsutusta varojen jakamisesta ei ole nimenomaisia säännöksiä enää nykyisessä osakeyhtiölaissa (vrt. vanha osakeyhtiölaki, 734/1978, 12 luku, 7–8 §:t, 145/1997), vaan mahdollisuutta sellaisen antamiseen arvioidaan osakeyhtiölain yleisten oppien perusteella. Vero-oikeudessa osakaslainan käsitteellä kulkevasta toimenpiteestä taas on säädetty tuloverolain (1535/1992) 53 a (475/1998) ja 54 c §:ssä (475/1998). Tätä ei kuitenkaan pidetä veronalaisena tulona (tuloverolaki 58 §, 1 mom., 1116/2018).

¹⁰⁶ HE 13/2009 vp, s. 19/II.

¹⁰⁷ Vaalirahoituslain 6.3 §:ssä säädetään velvollisuudesta sisällyttää vaalirahoitusilmoitukseen tieto lainan takaisinmaksusuunnitelmasta, mutta se ilmoitetaan vain kerran, eikä sitä täydennetä myöhemmin (ks. mts., s. 25/I).

¹⁰⁸ Ks. mts., s. 20/II.

¹⁰⁹ Mts., s. 21/I.

¹¹⁰ Mts., s. 20/II.

¹¹¹ Mts., s. 19/II.

muodolla on, tai mihin kaikkeen muuhun *muun tuen* käsitteellä viitataan. Tätä ei avaa myöskään vaalirahoituslain 4 §, sillä kaikki kyseisen säännöksen momentit viittaavat nimenomaan lain 2.2,2 §:n tarkoitamiin tukiin.

Muuhun tukeen kuuluu siis puolueiden ja niihin kuuluvien puolueyhdistysten antamat tuet. Puolueelta ja puolueen jäsenyhdistyksiltä saadun tuen erottelun merkitys näkyy siinä, että niiden valvontaa ja lähteitä on säädelty puoluelaisissa. Vaalirahoituslain esitöiden mukaan puolueiden ja puolueyhdistysten varojen käyttö perustuu järjestäytyneeseen toimintaan, johon sisältyy esimerkiksi kirjanpitovelvollisuus, mikä johtaa siihen, että ehdokkaan pitää pystyä luottamaan rahojen alkuperän olevan asianmukainen.¹¹² Puoluelain 8 b §:ssä (683/2010) onkin käytännössä vaalirahoituslain 4 §:ää vastaavat rajoitukset tuen lähteille.¹¹³ Lisäksi asiassa on syytä huomioida se, että puolueelta tai puolueyhdistykseltä saatu tuki voi olla suurempi kuin vaalirahoituslain 4.2 §:ssä yhteisöille yleisesti säädetyn tuen raja, eli kuntavaaleissa 3 000 euroa. Tällöinkään puolueita ja puolueyhdistyksiä koskevan löyhemmän sääntelyn avulla ei saa kiertää muilta tahoilta saadun tuen enimmäismäärää.¹¹⁴

3.6 VAALIRAOITUKSEN HANKKIMINEN

Suomessa rahankeräys on lähtökohtaisesti luvanvaraista toimintaa, jota säädelään rahankeräyslailla. Kyseisessä laissa on säädelty yhtäältä sen soveltamisalan rajoituksista, mutta toisaalta myös menettelyistä, joilla rahankeräystä voidaan suorittaa. Käsiteltävän teeman kannalta oleellista on se, että lakiin sisältyy useita erilaisia keräysmuotoja, joita voidaan käyttää vaalirahoituksen hankkimiseksi. Kun asiaa tarkastelee nimenomaan kuntavaaliehdokkaan varainhankinnan näkökulmasta, on syytä ensinnäkin huomata se, ettei tälle itselleen voida rahankeräyslain 5.1 §:n mukaan myöntää *rahankeräyslupaa*¹¹⁵. Rahankeräyslupa ei kuitenkaan ole välttämätön, sillä lain 4.1 §:n tarkoittamassa *pienkeräyksessä*¹¹⁶ on voimassa ns. *ilmoitusmenettely*. Kuitenkaan myöskään tätä ei kuntavaaliehdokas voi järjestää yksin, vaan hän tarvitsee kumppaneikseen vähintään kaksi muuta lain 5.2,9 §:n ehdot (kaikkila on oltava kotikuntalain, 201/1994, tarkoittama kotikunta Suomessa, vähintään yksi täysvaltainen ja muut vähintään 15-vuotiaita) täyttävää henkilöä. Tämän ehdon täyttäminen ei kuitenkaan liene ongelma, sillä ehdokas toimii harvoin täysin yksin.

¹¹² Ks. HE 13/2009 vp, s. 20/II.

¹¹³ Huomionarvoista tosin on, että vaikka puoluelain 8 b.4 § kieltää rahoituksen ottamisen puolueelle, puolueyhdistykselle tai lain 8 a §:n (683/2010) 1 mom. tarkoittamalle *puolueen lähiyhteisölle* – jolla tarkoitetaan ”tässä laissa sellaista yhteisöä ja säätiötä sekä yhteisön tai säätiön sellaista rahastoa, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella valtioneuvoston tarkastusvirastolle lähiyhteisökseen – säädetään 8 a.2,6 §:ssä, että tukena ei pidetä esimerkiksi kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta puolueen lähiyhteisölle. Säännöksen esitöissä (HE 6/2010 vp, s. 10/II–11/I) tätä poikkeusta ei perustella mitenkään. Lain 8.2,6 §:n vastaavan poikkeuksen osalta esitöissä (mts., s. 10/I) mainitaan ainoastaan se, että avustuksen myöntäminen perustuu talousarviossa päätettyihin edellytyksiin. Mainitsemisen arvoista on myös se, että lain 8 b.3 § rajoittaa puolueiden, puolueyhdistysten ja puolueen lähiyhteisöjen ottavan ulkomaista tukea yksityishenkilöiden lisäksi vain niiltä kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä, jotka ”edustavat puolueen aatesuuntaa”. Lain esitöiden (mts., s. 11/II) mukaan ”sääntely sallii[i] siten tuen vastaanottamisen esimerkiksi puolueen eurooppalaiselta kattojärjestöltä tai Euroopan parlamentista oman parlamenttiryhmän kautta”. Vastaava rajoitus on säädetty myös vaalirahoituslain 4.3 §:ssä ehdokkaan vaalirahoitukseen; ks. mts., s. 17/I.

¹¹⁴ Perusteena löyhemmälle sääntelylle on esitetty, ettei ole haluttu vaikeuttaa esimerkiksi europarlamenttivaalien puoluevetoisia kampanjoita; ks. HE 13/2009 vp, s. 22/I.

¹¹⁵ Lain 2.1,5 §:n mukaan rahankeräyslupalla tarkoitetaan ”Poliisihallituksen rahankeräyksen järjestäjälle myöntämää oikeutta järjestää rahankeräyksiä toistaiseksi voimassa olevan ajan”.

¹¹⁶ Lain 2.1,6 §:n mukaan pienkeräyksellä tarkoitetaan ”ilmoituksenvaraista, keston ja keräystuoton enimmäismäärän osalta rajoitettua rahankeräystä”.

Kuntavaalien näkökulmasta myöskään pienkeräykseen rahankeräyslain 17 §:ssä asetetut rajat (enintään 10 000 euroa, enintään 3 kuukautta, sama taho enintään kahdesti kalenterivuodessa) eivät muodostune ongelmaksi. Pienkeräykseen sisältyy myös tavalliseen luvanvaraiseen rahankeräykseen nähden etu: rahankeräyslain 6.3,1 §:n mukaan pienkeräys voidaan järjestää myös muuta kuin yleishyödyllistä tarkoitusta varten, kunhan tarkoitus ei ole elinkeinotoiminnan tukeminen, eikä oikeushenkilön varallisuuden kartuttaminen. Kyseessä on poikkeus: yleensä rahankeräys voidaan toteuttaa vain varojen hankkimiseen yksinomaan yleishyödylliseen toimintaan (rahankeräyslaki 6.1 §).

Olen edellä käsitellyt yleishyödyllisyyttä (luku 3.2.) ja kritisoinut tässä yhteydessä myös ajatusta siitä, että yhden henkilön vaalikampanjan tukeminen lopulta olisi yleishyödyllistä. Toisaalta on kuitenkin syytä muistaa, että rahankeräyslupa voidaan myöntää myös rekisteröidylle yhdistykselle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus (rahankeräyslaki 5.1,1 §). Tällöin joudutaan kuitenkin arvioimaan sitä, voiko vaalirahoituslain tarkoittama muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys olla tällainen. Näkemykseni mukaan tähän tulisi vastata lähtökohtaisesti kielteisesti, vaikka yhdistyksen yhdistyksen 8.1,3 §:ssä tarkoitettu, sääntöihin kirjattu tarkoitus määritelmän muodollisesti täyttäisikin. Olisi nimittäin epä johdonmukaista, että toimiessaan ilman rekisteröityä tukiyhdistystä ehdokas ei saisi rahankeräyslupaa, mutta rekisteröidyn yhdistyksen kautta toimittaessa lupa annettaisiin, vaikka kyseessä olisi saman yksinomaisen tarkoituksen ja ei-yleishyödylliseksi katsottavan toiminnan harjoittaminen.

Rahankeräyslain 1.3 §:ssä on myös rajattu kyseisen lain soveltamisalan ulkopuolelle tietyt toiminnot, kuten esimerkiksi naapuriapu tai vetoaminen yleisöön omaisuuden saamiseksi testamentein. Samaisen säännöksen 6 kohdan mukaan lain soveltamisalan ulkopuolelle jää myös "Suomessa rekisteröidyn yhdistyksen -- järjestämä rahalahjoitusten keräys, jos keräys järjestetään yhdistyksen -- muun tarkoituksen kuin elinkeinotoiminnan tukemiseksi ja keräys järjestetään yleisölle avoimessa maksuttomassa yhdistyksen -- tilaisuudessa siihen osallistuvien keskuudessa tilaisuutta varten rajatulla alueella". Tällaiseksi yhdistykseksi muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva rekisteröity yhdistys voitaisiin selkeästi katsoa. Tältäkin osin lakia vaivaa kuitenkin epä johdonmukaisuus. Jos ehdokkaan tukeminen on organisoitu rekisteröidyksi yhdistykseksi, on se erilaisessa asemassa kuin tilanteessa, jossa näin ei ole tehty. Säännöksestä kuitenkin johtuu, ettei rahankeräyslakia sovelleta "rahankeräykseen", jotka ovat muiden yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivien rekisteröityjen yhdistysten järjestämiä avoimissa ja maksuttomissa, sisä- tai rajatun ulkoalueen tilaisuuksissa.¹¹⁷ Sama säännös aiheuttaa myös sen, ettei rahankeräyslakia vastaavien olosuhteiden täytyessä sovelleta myöskään puolueisiin tai puolueyhdistyksiin, mitä sitäkin voitaneen pitää jossain määrin epä johdonmukaisena.

Puolueilla ja puolueyhdistyksillä on mahdollisuus saada rahankeräyslupa (rahankeräyslaki 5.1 §, 1 ja 3 k.). Sen ohella niillä on mahdollisuus järjestää pienkeräyksiä (rahankeräyslaki 5.2 §, 1 ja 3 k.). Lisäksi muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys sekä puolueyhdistys saavat järjestää vaalikeräyksen¹¹⁸, josta on säädetty tarkemmin lain 5 luvussa. Rahankeräyslain 23 §:n mukaan "[v]aalikeräys saadaan järjestää aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää alkavan ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen päättyvän vaalikampanjan kulujen kattamiseksi". Tältä osin sääntely vastaa vaalirahoituslain 2.1 §:n ajanjaksoa. Tästä huolimatta yhtäläisyysmerkkien asettaminen vaali-

¹¹⁷ Ks. HE 214/2018 vp, s. 82.

¹¹⁸ Rahankeräyslain 2.1,7 §:n mukaan vaalikeräyksellä tarkoitetaan "yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan vaalikampanjan kulujen kattamiseksi järjestettävää rahankeräystä".

keräyksellä kerätyn rahoituksen ja vaalirahoituksen välille olisi virheellinen tulkinta. Rahankeräyslain esitöiden mukaan "[v]aalirahoitus voi vaalikeräysten lisäksi koostua muustakin tuesta".¹¹⁹

On huomionarvoista, että vaalikeräyksen osalta mahdollisia toimijoita voivat olla muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys tai vaihtoehtoisesti taikka sen rinnalla myös puolueyhdistys. Näin ollen ehdokas itse tai hänen tukiryhmänsä ei voi hankkia rahoitusta vaalikeräyksenä ilman rekisteröityä yhdistystä. Sinänsä mielenkiintoista on, ettei laki ota kantaa siihen, milloin vaalikeräys voidaan järjestää, sillä itse keräystä ei ole sidottu mihinkään ajanjaksoon: laissa on säädetty vain siitä, millä ajanjaksolla syntyviä kustannuksia vaalikeräyksessä kerätystä rahoituksesta voidaan kattaa. Näyttäisikin siltä, että vaalikeräyksen voi toteuttaa koska vain.¹²⁰

Edellä kerrotun perusteella näyttää siltä, että ehdokas itse, yhdessä vähintään kahden muun henkilön kanssa, on oikeutettu toimeenpanemaan vaalirahoituksen hankkimiseksi pienkeräyksen, joka saa kestää korkeintaan kolme kuukautta ja jonka yksittäinen rahankeräyslain 5.2 §:ssä tarkoitettu taho voi järjestää kahdesti vuodessa. Edelleen pienkeräyksen euromääräisenä ylärajana on 10 000 euroa, jonka täyttyessä keräys on keskeytettävä (rahankeräyslaki 20.2 §). Pienkeräyksestä on ilmoitettava rahankeräyslain 18 §:n mukaisesti ja lain 22 §:n mukainen pienkeräystilitys on annettava viimeistään kahden kuukauden kuluttua keräyksen päättymisestä. Vaihtoehtoisesti pienkeräys voidaan järjestää myös rekisteröidyn yhdistyksen (muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys, puolueyhdistys tai joku muu yhdistys) tai puolueen puitteissa. Tällöin yksittäistä pienkeräystä tarkastellaan kuitenkin kokonaisuutena, vaikka sillä kerättäisiin rahoitusta useammalle ehdokkaalle. Johtuen rahankeräyslain 17.3 §:stä, keräysten toteuttamiskertojen vuotuinen määrä on sidottu kerääjätahoon, eikä esimerkiksi keräyskohteisiin: niin puolue kuin yksittäisen ehdokkaan rekisteröity tukiyhdistys tai vähintään kolmen henkilön muodostama rekisteröimätön yhteenliittymä ovat rahankeräyslain näkökulmasta samalla viivalla. Mikään näistä ei saa toteuttaa yli kahta pienkeräystä kalenterivuoden aikana.

Kuntavaaliehtokas ei siis itse edes yhdessä muiden kanssa voi järjestää vaalikeräystä kampanjakulunjensa kattamiseen, vaan sen toteuttamiseen vaaditaan rekisteröity yhdistys taikka puolueyhdistys. Vaalikeräystä ei myöskään saa toimeenpanna puolueen nimissä. Näin kerättävä rahoitus on käytettävä kattamaan niitä kustannuksia, jotka aiheutuvat vaalikampanjan kustannuksista rahankeräyslain 23 §:n tarkoittamana ajanjaksona. Mikäli vaalikeräyksen järjestää puolueyhdistys, sovelletaan siihen myös puoluelain 8.3 §:ää. Tämä tarkoittaa ehdokkaan näkökulmasta käytännössä sitä, että puolueyhdistyksen vaalikeräyksellä keräämä rahoitus on jälkimmäiselle tullutta tukea, joka ehdokkaalle kanavoituna näyttäytyy joko vaalirahoituslain 2.2 §:n 2 tai 3 momentin tarkoittamana vaalirahoituksena riippuen siitä, onko rahoitus kohdennettu puolueyhdistyksen kampanjaan, joka tukee ehdokasta, vai onko kyseessä *välitetty tuki*, jolloin päätöstä ehdokkaan tukemisesta ei tee puolueyhdistys, vaan lahjoittaja. Tällä on välitön vaikutus myös siihen, sovelletaanko kyseiseen rahoituserään vaalirahoituslain 4.2 §:n tarkoittamaa 3 000 euron rajaa vai ei.

Vaalikeräyksen ohella puolue ja puolueyhdistys voivat kerätä varoja rahankeräysluvalla. Koska rahankeräyslupa on sidottu yleishyödylliseen toimintaan, näyttäisi siltä, ettei rahankeräysluvalla ole sallittua kerätä rahoitusta yksittäisen ehdokkaan kampanjan tukemiseen. Tässä kuitenkin jossain määrin ongelmaksi muodostuu se, että poliisi kertoo verkkosivuillaan, kuinka kampanja-ajan ulkopuolella tapahtuvaan rahankeräykseen on haettava rahankeräyslupa tai siitä on tehtävä pienke-

¹¹⁹ Mts., s. 11.

¹²⁰ Vrt. Poliisin verkkosivut, jossa todetaan kuinka "[v]aalikeräys voidaan järjestää ilman lupaa tai pienkeräysilmoitusta kampanja-aikana".

räysilmoitus.¹²¹ Tämä luo kuvan, että yksittäisen ehdokkaan kampanjaan olisi mahdollista kerätä rahoitusta rahankeräysluvalla, vaikka se ei yleishyödyllisyyden määritelmää täyttäisikään. Näkemyseni mukaan poliisi tulkitsee lakia tässä kohtaa virheellisesti. Koska viranomainen kuitenkin antaa tällaisen neuvon verkkosivuillaan, tarkoittaa se käytännössä sitä, että niille, jotka näin toimivat, syntyy luottamuksensuoja neuvon paikkansapitävyyteen.

Tulkinta, jonka mukaan rahankeräysluvalla ei ole mahdollista kerätä vaalirahoitusta yksittäisille ehdokkaille puuttuvasta yleishyödyllisyydestä johtuen johtaa mielenkiintoiseen tilanteeseen, joka oli esillä erityisesti sosiaalisessa mediassa syksyllä 2020. Tuolloin kävi ilmi, että Vihreä Liitto r.p.:n verkkosivuilla oli esillä rahankeräysmalli, jossa puolueelle oli elokuussa 2018 myönnetty kaksivuotinen rahankeräyslupa (RA/2018/710, 14.8.2018) varojen keräämiseksi puolueen ja sen ehdokkaiden vaalikampanjoiden tukemiseen muun muassa vuoden 2021 kuntavaaleissa. Verkkosivuilla olleen kuvauksen mukaan lahjoitukset kerättiin puolueen keräystilille, josta ehdokkaalle osoitettu lahjoitus tilitettiin edelleen ehdokkaan kampanjatilille.¹²² Malli nosti esiin kysymyksen: onko todella lainmukaista, että puolue kerää yhdellä rahankeräysluvalla ehdokaskohtaisesti kohdennettua rahoitusta ja välittää sen sitten eteenpäin? Tässä esityksessä suoritettujen tarkastelujen pohjalta näyttäisi siltä, että kyseistä keräysmallia on pidettävä lainvastaisena. Puolue tai puolueyhdistys voi kyllä kerätä rahoitusta itselleen sekä osana vaalikampanjointiaan ohjata sitä ehdokkaidensa tukemiseen, mutta se ei voi ottaa vastaan yksittäisille ehdokkaille välitettävää tukea silloin, kun sitä otetaan vastaan nimenomaan rahankeräysluvalla. Puolue ei myöskään voi käyttää vaalikeräystä yksittäisen ehdokkaan hyväksi, koska puolue ei ole ylipäätään kelpoinen järjestämään vaalikeräystä. Sen sijaan puolueyhdistys voi näin tehdä. Käytännössä ainoa tapa, jolla puolue voisi esimerkkinä olleessa tapauksessa välittää rahoitusta on pienkeräys. Se ei kuitenkaan liene siihen liittyvien ehtojen vuoksi tarkoituksenmukainen malli.

3.7 VAALIRAHOITUKSEN ILMOITUSVELVOLLISUUS

Kun edellä on laajasti käsitelty kysymystä kuntavaaleissa ehdolla olevan henkilön kampanjan rahoittamisesta ja lainsäätäjän suhtautumisesta tämän rahoituksen erilaisiin käyttötarkoituksiin, voidaan siirtyä tarkastelemaan kysymystä ilmoitusvelvollisuudesta. Kuntavaaliehdokkaalla on itseasiassa useita ilmoitusvelvollisuuksia, joista mahdollinen pienkeräyksen ilmoitusvelvollisuus syntyy rahankeräyslain 18 §:n ja pienkeräystilityksen antamista koskeva velvollisuus lain 22 §:n perusteella. Nämä velvollisuudet koskevat kaikkia pienkeräyksen toteuttajia. Sen sijaan vaalikeräyksestä ei tarvitse tehdä ilmoitusta eikä tilitystä (rahankeräyslain 4.2 §). Varsinainen vaalirahoituslain mukainen ilmoitusvelvollisuus syntyy kyseisen lain 5 §:n perusteella, mutta koskee säännöksen 1 momentin 3 kohdan mukaisesti ainoastaan valituksi tulleita valtuutettuja ja varavaltuutettuja. Kaikkia kuntavaaliehdokkaita koskevaa ilmoitusvelvollisuutta ei siis ole ja kuten todettua, mikäli vaalirahoitus kuntavaaleissa jää alle 800 euron, ei sitä tarvitse eritellä (vaalirahoituslaki 6.5 §). Vapaaehtoisesti kuntavaaliehdokas voi kuitenkin tehdä lain 11 §:n tarkoittaman ennakoilmoituksen sillä ajalla, kun hän on vaalilainsäädännön tarkoittamana ehdokkaana *sensu stricto*.

¹²¹ Poliisin verkkosivut.

¹²² Ks. Vihreät. Huomaa, että kyseinen rahankeräyslupa on myönnetty vanhan rahankeräyslain (255/2006) nojalla. Käsitelmäni mukaan tällä ei kuitenkaan ollut merkitystä erityisesti, kun tässä mallia arvioidaan voimassa olevan oikeuden näkökulmasta. Tämän tutkimuksen aikana on myös tutustuttu sekä rahankeräyslupaa koskevaan hakemukseen että sitä koskevaan päätökseen. Nytemmin sivusto on muuttunut, mutta alkuperäinen tulostesivu on liitteenä tämän esityksen lopussa.

Vaalirahoituslain tarkoittama ilmoitusvelvollisuus koskee nimenomaan ehdokasta, joka tulee valituksi joko valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi. Vaikka hänen kampanjansa olisi pieni (alle 800 euroa), on hänen silloinkin tehtävä ilmoitus vaalirahoituksestaan. Ilmoitukseen on merkittävä lain 6.1,1 §:n tarkoittama tieto siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä, 2 kohdan tarkoittamat ehdokkaaseen itseensä liittyvät tiedot sekä 5 kohdan tarkoittamat ”muut ilmoitusvelvollisen tarpeelliseksi katsomat tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista”. Näillä tiedoilla esitöiden mukaan viitataan *inter alia* tietoon siitä, että hän olisi sitoutunut puolueensa paikallisesti sopimaan kampanjakattoon.¹²³ Lisäksi tässä yhteydessä tulee mainita tieto siitä, mikäli ehdokas on ilmoittanut kuluja pidemmältä ajalta kuin siltä, mikä on laissa säädetty kampanja-aika ja sitä kautta varsinaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva ajanjakso. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi vaalirahoituslain 6.5 § edellyttää kirjallisen vakuutuksen antamista siitä, ettei vaalirahoitus ole ylittänyt mainittua rajaa.

Mikäli raja ylittyy, on valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi tulleen ehdokkaan ilmoitettava myös vaalirahoituslain 6.1 §:n 3 ja 4 kohdan tiedot, joista edellinen koskee vaalikampanjan kuluja ja jälkimmäinen vaalirahoitusta. Kohdan 4 mukaan erittely saadusta vaalirahoituksesta on tehtävä siten, että se jaetaan ilmoituksessa tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueelta, puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta. Tiedot on ilmoitettava bruttomääräisinä (vaalirahoituslaki 3.2 §), ellei kyse ole tilanteesta, jossa on ostettu yksilöitäviä tavaroita tai palveluja, tai vastaavalla vastikkeellisella tavalla saaduista tuista, jolloin ilmoitus tehdään nettomääräisenä (vaalirahoituslaki 6.2 §). Mikäli tukea ei ole saatu rahana, on sen arvo arvioitava ja ilmoitettava rahamääränä (vaalirahoituslaki 3.3 §) – tämä koskee sekä vastikkeettomia että vastikkeellisia tukia, jotka eivät mene vaalirahoituslain 3.1 §:ssä tarkoitetun tavanomaisen talkootyön tai tavanomaisten ilmaispalvelujen piiriin.

Kun ehdokas laatii ilmoitusta, hänen on noudatettava – mikäli ilmoitus ylipäätään tehtävä – vaalirahoituslain 6.2 §:ssä ja 6.4 §:ssä säädettyjä vaatimuksia yksityishenkilöiden nimien kertomisesta. Aivan kuten yksittäisissä mainoksissa, myös varsinaisessa vaalirahoitusilmoituksessa ehdokkaan on ilmoitettava yksittäinen tuki ja tuen antaja, mikäli se ylittää 800 euron rajan. Yksittäiseltä taholta saadut tuet käsitellään yhtenä, vaikka niitä olisi annettu useammassa erässä (vaalirahoituslaki 3.4 §). Lain 6.4 §:n mukaan tuon rajan alle jäävää vaalirahoittajaa – mikäli tämä on yksityishenkilö – ei kuitenkaan saa ilmoittaa ilman tämän nimenomaista suostumusta. Tällä pyritään suojaamaan yksityisiä, luonnollisia henkilöitä. Vastuu suostumuksen hankkimisesta on ehdokkaalla, ja sille ei ole asetettu määräämuotoa.¹²⁴

Vaikka vaalirahoitusilmoituksen varsinaisesta laiminlyönnistä tai jopa sisällöllisistä virheellisyyksistä ei ole säädetty seuraamusta, on valtioneuvoston tarkastusvirastolla lain 10 §:n 1 momentin 3 kohdan tarkoittaman kehotuksen jälkeen mahdollisuus säännöksen 2 momentin (873/2020) nojalla velvoittaa ehdokas sakon uhalla tekemään ilmoitus tai korjaamaan siinä olevan virheen tai puutteen. Mikäli ehdokas ei reagoi, voi valtioneuvoston tarkastusvirastosta annetun lain 15 §:n tarkoittama *uhkasakolautakunta* tuomita sakon maksettavaksi. Ehdokkaan on kuitenkin mahdollista hakea muutosta niin uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen kuin tuomitsemista koskevaan päätökseen siten kuin uhkasakkolain (1113/1990) 24 §:ssä (859/2020) säädetään.

¹²³ Ks. HE 13/2009 vp, s. 24/I.

¹²⁴ Mts., s. 25/II.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän artikkelin tarkoituksena on ollut tarkastella erityisesti kuntavaaliehdokkaan vaalirahoituksen hankintaa, sen käyttöä ja ilmoittamista koskevaa sääntelyä. Tämän rinnalla on pyritty hahmottelemaan sitä, millainen funktio vaalirahoituksella ja sen avoimuudella ylipäätään yhteiskunnassa on. Tässä yhteydessä on myös – uuden varallisuus oikeuden esittelemän presumptiivisen kontekstuaalismin pohjalta – kehitetty lainopin menetelmää sellaiseksi, että sen avulla pystytään aiempaa täsmällisemmin hahmottamaan konteksti, jossa vaalirahoitus ja vaalit ylipäätään tapahtuvat. Keskeiseksi havainnoksi muodostui se, että vaalirahoituksen avoimuudella pyritään välttämään epäterveiden piirteiden pesiytymistä kuntahallintoon. Sääntelyä ei selvästikään kuitenkaan ole haluttu rakentaa kovin rajoittavaksi esimerkiksi sen suhteen, mihin vaalirahoitusta saa käyttää. Keskeistä näyttäisikin olevan se, että lainsäätäjä on ollut kiinnostunut lähinnä sen varmistamisesta, että julkisuuteen tuotetaan riittävässä määrin tietoa vaalirahoituksesta, jotta sitä voidaan tarvittaessa hyödyntää esimerkiksi esteellisyysarvioinnissa.

Käsittelyn perusteella koko järjestelmä näyttää varsin sekavalta. Sekä vaalirahoitus- että puoluelaisissa on jossain määrin kummallisuuksia, joista esimerkkinä voidaan mainita ulkomaisten yhteisöjen rahoituksen rajoittaminen vain samaan aatesuuntaukseen. Voidaan siis kysyä, miten ihmeessä järjestelmää on tarkoitus valvoa, ja mikä funktio järjestelyllä on. Toisaalta esimerkiksi niin vaalirahoitus- kuin puoluelain, mutta myös rahankeräyslain vaalirahoitusta, kampanja-aikaa ja vaalikeräystä koskeva sääntely on sidottu kampanja-aikaisiin kustannuksiin. Kun myös esimerkiksi poliisi tulkitsee tämän rajoittavan myös sitä, milloin vaalikeräys voidaan suorittaa, syntyy ongelmia. Katson, että vaalien rahaliikenteeseen liittyvä kokonaisuus koostuu palasista, jotka etäisesti liittyvät toisiinsa, mutta eivät välttämättä ole täysin yhteensopivia keskenään.

Vaalirahoituslainsäädännössä on tehty myös muutamia kriittisiä rajoituksia koskien juuri sitä keskeistä elementtiä, jota sillä haetaan. Yhtäältä se, että kuntavaalien osalta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuluvat vain valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittavat (sekä toisaalta tähänkin tehdyt poikkeukset) johtaa mielestäni merkittäviin puutteisiin läpinäkyvyydessä. Jotta lainsäädännön funktio tuottaa tietoa esimerkiksi juuri esteellisyysarviointien tekemiseksi toteutuisi, tarvittaisiin laajempaa läpinäkyvyyttä, so. ilmoitusvelvollisten piirin laajentamista. Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että mikäli henkilö ei tule valituksi valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi, ei ole mitään estettä sille, etteikö hän voisi tulla valituksi joihinkin muihin merkittäviin kunnan luottamustehtäviin. Läpinäkyvyyttä edistäisikin se, että käytännössä kaikki vaalirahoitus olisi ilmoitusvelvollisuuden piirissä.

Olen edellä nostanut esiin myös muutamia nyansseja liittyen mahdollisuuksiin tuoda vaalikampanjoihin rahaa, jonka soveltuvuutta kampanjakäyttöön ei ole missään vaiheessa arvioitu. On myös jokseenkin ongelmallista, että esimerkiksi omien varojen lähde ei ole tarpeen selvittää. Ongelmia voi ilmetä myös lainojen hyödyntämisessä vaalirahoituksen välineinä erityisesti tilanteessa, jossa niitä ei alun perinkään ole ollut aikomus maksaa takaisin. Jossain määrin ongelmallisena voi pitää myös muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhdistyksen hyödyntämistä esimerkiksi kannatusjäsenmaksujen avulla.

Vaalirahoituksessa ei lähtökohtaisesti näyttäisi olevan mitään sinänsä kielteistä. Kyse on eräällä tavalla yhdestä itseilmaisun muodosta, jolla tukija osoittaa tukea ehdokkaalle ja tämän edustamille ajatuksille. Vaalirahoitukseen liittyy kuitenkin riskejä, joiden sääntely on selvästi tarpeen. Tähän asti vaalirahoituslainsäädäntöä on kehitetty lähinnä siitä näkökulmasta, että vastuu olisi poliittista. Yhteiskunnallinen keskustelu olisi kuitenkin tarpeen siitä, tulisiko vaalirahoituslainsäädännön rikkomi-

sella olla myös juridisia seuraamuksia. Lainvalmistelussa tarkasteltavaksi jää, onko tarkoituksenmu-
kaista ottaa näitä kysymyksiä sääntelyn kohteeksi.

LÄHTEET

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989.

Aarnio, Aulis, Oikeussäntöjen systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.), Minun Me-
todini. WSOY 1997, s. 35–56.

Arajärvi, Pentti, Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämi-
sestä. Oikeusministeriön julkaisu 2007:4, s. 11–19. Saatavissa osoitteesta:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76034/omju_2007_4_koko_julkaisu.pdf?sequence=1.2007.

Goodwin-Gill, Guy S., Codes of Conduct for Elections. A Study Prepared for the Inter-Parliamentary
Union. Inter-Parliamentary Union 1998.

Halila, Heikki – Tarasti, Lauri, Yhdistysoikeus. Alma Talent 2017.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 99/1967 vp laiksi puolueista. Saatavissa osoitteesta:
https://avoindata.eduskunta.fi/digitoidut/view/ask_1967_i_1300?language=suomi&year=1967&page=31&query=hallituksen%20esitys%20eduskunnalle%20laiksi%20puolueista&pageOfWholeBook=1331.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 192/1994 vp kuntalaiksi. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_192+1994.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 175/1995 vp vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön
muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_175+1995.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 8/2000 vp laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Saata-
vissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_8+2000.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 109/2005 vp uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. Saatavissa osoit-
teesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_109+2005.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 13/2009 vp laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liitty-
viksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_13+2009.pdf.

Hallituksen esitys Eduskunnalle 6/2010 vp laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun
lain ja rahankeräyslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta:
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_6+2010.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa
osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_268+2014.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 290/2014 vp laiksi vaalilain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_290+2014.pdf.

Hallituksen esitys 73/2015 vp laeiksi puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_73+2015.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 214/2018 vp rahankeräyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_214+2018.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle 33/2021 vp laiksi vuoden 2021 kuntavaalien siirtämisestä. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_33+2021.pdf.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E., Kuntalaki. Talentum 2009.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Talentum 2012.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari, Kuntalaki – Tausta ja tulkinnat. Alma Talent 2019 (verkkojulkaisu).

Hidén, Mikael, Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja 2019:22. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161608/OM_22_19_Selvitys%20perustuslain%20toimivuudesta.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum 2014.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), Domenico Tuccinardi (toim.), International Obligations for Elections, Guidelines for Legal Frameworks 2014. Saatavissa osoitteesta: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/international-obligations-for-elections.pdf>.

IFES, Magnus Ohman (toim.), Training in Detection and Enforcement (TIDE), Political Finance Oversight Handbook 2013. Saatavissa osoitteesta: https://www.ifes.org/sites/default/files/tide_political_finance_oversight_handbook_0.pdf.

Ikkala, Olli, Kunnan yleinen toimiala. Suomalainen lakimiesyhdistys 1959.

Immonen, Raimo – Villa, Seppo, Osakeyhtiön varjojen käyttö. Kuka päättää, kuka vastaa? Alma Talent 2019.

Kangas, Urpo, Lesken oikeudellinen asema. Oikeusdogmaattinen tutkimus lesken sosiaaliturvan laajuudesta. Suomalainen lakimiesyhdistys 1982.

Kangas, Urpo, Minun metodini. Teoksessa Juha Häyhä (toim.), Minun metodini. WSOY 1997, s. 90–109.

Karhu, Juha, Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. Lakimies 5/2003, s. 789–807.

Karhu, Juha, Oikeustietelijä lain dramaturgina. Teoksessa Dan Frände – Dan Helenius – Heli Korkka – Raimo Lahti – Tapio Lappi-Seppälä – Sakari Melander (toim.), Juhlajulkaisu Kimmo Nuotio 1959–18/4–2019. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019, s. 144–160.

Kekkonen, Urho, Kunnallinen vaalioikeus Suomen lain mukaan. Otava 1936.

Kekkonen, Urho, Kunnallisvaalilaki selitettynä. Gummerus 1968.

Koikkalainen, Petri –Rieppula, Esko, Näin valta ostetaan. Lyhyt oppimäärä poliittisesta korruptiosta Suomessa 2006–2009. WSOY 2009.

Komiteamietintö 2009:3. Puoluerahoituksen avoimuus, vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76186/omkm_2009_3_komiteamietinto.pdf?sequence=1.

Korhonen, Jarmo, Maan tapa. Kustannusosakeyhtiö Tammi 2015.

Lavapuro, Juha – Mutanen, Anu – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira, Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 2019:67. Saatavissa osoitteesta: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161915/VNTEAS_2019_67.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Malminen, Toni, Oikeuskäytäntöä, Yhdysvaltain korkein oikeus tapauksessa *Citizens United v. Federal Election Commission* 558 U.S. (2010) – Oikeushenkilöillä on perusoikeuksia; tietyt vaalirahoitusta koskevat säännöt rajoittavat niiden sananvapautta perustuslain vastaisesti. Lakimies 4/2010, s. 664–677. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakimies/7213.pdf> (€).

Miller, Michael G., *Subsidizing Democracy, How Public Funding Changes Elections and How It Can Work in the Future*. Cornell University Press 2014.

Muukkonen, Matti, Yhdistysoikeuden perusteet. Edita 2008. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/kirjat/7029.pdf>.

Muukkonen, Matti, Yhdistymisvapauden alkuperä ja sisältö. Oikeus 4/2010, s. 396–417. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/oikeus/7518.pdf> (€).

Muukkonen, Matti, Yhdistymisvapaus ja yhdistysoikeuden järjestelmä. Itä-Suomen yliopisto 2012. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/kirjat/8545.pdf> (€).

Muukkonen, Matti, Kunnan hallintorakenteen järjestämisestä. Lakimies 2/2020, s. 221–246. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakimies/20783.pdf> (€).

Muukkonen, Matti, Kunnan velvollisuudesta pitää tietoja saatavilla yleisessä tietoverkossa. Oikeus 3/2020, s. 348–368. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/oikeus/21616.pdf> (€).

Muukkonen, Matti – Laakso, Maritta, Vaikuttamistoimielimistä sekä niitä koskevan sääntelyn toteutuksesta Pohjois-Karjalan maakunnassa. Edilex 23.3.2021/17. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/artikkelit/22702.pdf>.

Muukkonen, Matti – Voutilainen, Tomi, Valtiontukiarviointi osana kunnan taloudellisten toimien selvittämiselvöllisyyttä. Focus Localis 4/2020, s. 6–24.

Myrsky, Matti, Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus. WSOY 2004.

Myrsky, Matti, Yhdistysten ja säätiöiden verotus. Lakimiesliiton kustannus 2014.

Mäenpää, Olli, Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020.

Määttä, Tapio: Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntauksukset ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuun yliopisto 2004, s. 113–166

Määttä, Tapio, 1 Näkökulmia oikeuteen ja oikeustieteeseen. Teoksessa Tapio Määttä (toim.), Oikeudellisen ajattelun perusteita. Itä-Suomen yliopisto 2012, s. 7. Saatavissa osoitteesta: https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-0766-0/urn_isbn_978-952-61-0766-0.pdf.

Määttä, Tapio, Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytetöiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita 2015, s. 148–222. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/kirjat/16170.pdf> (€).

Nousiainen, Jaakko, Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY 1998.

OECD, Integrity in Political Finance in Greece. OECD Public Governance Reviews 2018. Saatavissa osoitteesta: <https://read.oecd.org/10.1787/9789264303768-en?format=pdf>.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11a/2002 vp liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle 248/2001 vp laiksi seutuyhteistyökokeilusta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_11a+2002.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2002 vp liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle 198/2002 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_65+2002.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2003 vp liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle 41/2003 vp laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_8+2003.pdf.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/2006 vp liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle 215/2005 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_22+2006.pdf.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 2/2009 vp liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle 13/2009 vp laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_2+2009.pdf.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 3/2010 vp liittyen hallituksen esitykseen Eduskunnalle 6/2010 vp laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta. Saatavissa osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/pevm_3+2010.pdf.

Poliisi, Vaalikeräykset. Saatavissa osoitteesta: <https://poliisi.fi/vaalikeraykset/luettu> 13.4.2021.

Pöyhönen, Juha, Kohti uutta varallisuus-oikeutta. Lakimies 4–5/1997, s. 525–560. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakimies/2139.pdf> (€).

Pöyhönen, Juha, Uusi varallisuus-oikeus. Lakimiesliiton kustannus 2000.

Riitesuo, Risto, Yhdistyksen kokousmenettely. Talentum 2004.

Ryynänen, Aimo – Lehkonen, Raimo – Mennola, Erkki, Kunnallisoikeus. Johdatus kunnan oikeudellisen aseman perusteisiin. Painatuskeskus 1995.

Salminen, Ari, Rakenteellinen korruptio. Kartoitus riskitekijöistä ja niiden hallinnasta Suomessa. Vaasan yliopisto 2015. Saatavissa osoitteesta: https://www.univaasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-619-7.pdf.

Searle, John, The Construction of Social Reality. Penguin Books 1995.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.

Suomen Kuntaliitto ry, Kuntavaaleissa valitaan 8 859 valtuutettua 29.1.2021, <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2021/kuntavaaleissa-valitaan-8-859-valtuutettua> /luettu 30.3.2021.

Taalari, Pekka T., Yhdistykset, säätiöt ja verotus. Edilex Libri 2010.

Tarasti, Lauri, Näkökohtia uusista säännöksistä ehdokkaiden vaalirahoitukseen. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009, s. 447–458.

Tarasti, Lauri, Vaaliehdokkaiden ja puolueiden rahoitusopas. Edita 2010.

Tarasti, Lauri, Kunnallisvaaliehdokkaiden ja puolueyhdistysten vaalirahoitusopas. Edita 2012.

Tarasti, Lauri – Jääskeläinen, Arto, Vaali- ja puoluelainsäädäntö. Edita 2014.

Timonen, Pekka, Johdatus lainopin metodiin ja lainopilliseen kirjoittamiseen. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 1998.

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020. Saatavissa osoitteesta: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY 2000.

Tuori, Kaarlo, Yleiset opit: Mitä ne ovat, mitä niillä tehdään ja miten niitä kehitetään? Teoksessa Miettinen, Tarmo – Määttä, Tapio (toim.), III oikeustieteen tutkija- ja jatkokoulutuspäivät 6.–8.6.2002, Savonlinna. Joensuun yliopisto 2002, s. 1–15.

Tuori, Kaarlo, Selvitys Kuntien takauskeskukselle maakuntien verotusoikeuteen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä sekä maakuntien nollariskiluokituksen edellytyksistä. Kuntien takauskeskus 2019. Saatavissa osoitteesta: https://kuntientakauskeskus.fi/wp-content/uploads/2019/08/Kaarlo_Tuorin_selvitys_1.7.2019.pdf.

Ulkoministeriö, Kansainväliset vaalitarkkailutehtävät. Saatavissa osoitteesta: https://um.fi/kansainvaliset-vaalitarkkailu-tehtavat#Kansainvaliset_vaalitarkkailutehtavat /luettu 13.4.2021.

Valtion työmarkkinalaitos, Valtion virkamieseettisen toimikunnan raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2014. Saatavissa osoitteesta: https://vm.fi/documents/10623/1107479/Valtion_virkamieseettisen_toimikunnan_raportti_3_2014.pdf/ab866e15-a9af-456d-aca4-99b7b1c2e340.

Valtiontalouden tarkastusvirasto, Valtiontalouden tarkastusviraston ohje vaalirahailmoituksen ja ennakoilmoituksen tekemisestä vuoden 2021 kuntavaaleissa 29.3.2021. Saatavissa osoitteesta: https://vaalirahoitusvalvonta.fi/material/attachments/ohjeet/N5aOjkTaZ/KUNTA21_Ohje_vaalirahoitusilmoituksen_ja_ennakoilmoituksen_tekemisesta_kuntavaaleissa_2021_06.pdf.

Vihreät, Vihreat.fi, kuukausilahjoitus. Verkkosivun julkaisupäivä tuntematon. Saatavissa osoitteesta: <https://www.vihreat.fi/kuukausilahjoitus> /luettu 24.9.2020.

Voutilainen, Tomi, Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita 2019.

Yle Uutiset, Näin vaalirahakohu käynnistyi – Timo Kalli myönsi rikkoneensa lakia. YLE 7.6.2016. Saatavissa osoitteesta: <https://yle.fi/uutiset/3-8937158>.

Ylhäinen, Marjo, Tilanneherkkä juridiikka oikeuden kentän turvaajana. Lakimies 1/2004, s. 115–120. Saatavissa osoitteesta: <http://www.edilex.fi/lakimies/1268.pdf> (€).

LIITE

Vihreät De Gröna (vihreat.fi/kuukausilahjoitus)

KUUKAUSILAHJOITUS

Kiitos kiinnostuksestasi kuukausilahjoittamista kohtaan!

Tällä lomakkeella voit ilmoittaa tietosi kuukausilahjoitusta varten.

Lomakkeen täyttämisen jälkeen lähetämme sinulle pdf-laskun ensimmäisestä lahjoituserästä, jonka maksettuasi sinun täytyy tilata e-lasku verkkopankkisi ja tulevat laskut saat suoraan verkkopankkisi.

Kysyttävää? jasenasiat@vihreat.fi (<mailto:jasenasiat@vihreat.fi>) vastaa!

KERÄYSLUVAN TIEDOT:

Luvan saaja: Vihreä liitto rp

Keräysluvan myöntäjä: Poliisihallitus

Keräysluvan numero ja myöntämisaikakohta: RA/2018/710, 14.8.2018

Keräysaika: 1.1.2019–31.12.2020

Keräysalue: koko Suomi Ahvenanmaata lukuun ottamatta

Rahankeräystilit: FI46 8000 1900 0688 19

Kerätyt varat käytetään puolueen ja sen ehdokkaiden vaalikampanjoiden tukemiseen. Kerätyt varat käytetään vuonna 2019 maakuntavaalien, eduskuntavaalien ja Euroopan parlamentin vaalien sekä kuntavaalien 2021 vaalikampanjoihin. Lahjoitukset tulevat puolueen rahankeräyslupan mukaiselle keräystilille, josta ehdokkaalle osoitettu lahjoitus tilitetään edelleen ehdokkaan kampanjatilille. Kerätyt varat voidaan käyttää vaalikampanjoiden tukemisen lisäksi myös muihin hankkeisiin. Eriksien mainittujen vaalikampanjoiden lisäksi tuettavia hankkeita ovat puolueen ja sen jäsenyhdistysten toteuttamat julkisuuskampanjat ja yksittäiset yleisötapahtumat, joissa tuodaan esille tiettyä poliittista teemaa tai tavoitteita ja keinoja sen edistämiseksi. Lisäksi varat voidaan käyttää yleistoimintaan, jolla tarkoitetaan esimerkiksi puolueen järjestämää tiedotus- ja koulutustoimintaa. Kuluja aiheutuu esimerkiksi tilaisuuden tai kampanjan markkinoinnista, tilavuokrista ja henkilöstöstä.

Kerätyt varat on tarkoitus käyttää 31.12.2020 mennessä, paitsi kuntavaalien 2021 tukemiseen kerätyt varat, jotka käytetään vaalien kampanja-ajan päättymiseen eli 2.5.2021 mennessä.

Nimi*

Sähköpostiosoite*

Kuukausierän suuruus*

Kuukausilahjoituksesi ei muodosta jäsenyyttä. Mikäli olet myös puolueen jäsen, saat meiltä erillisen laskun jäsenmaksusi maksamista varten.

Lahjoituksen jakautuminen*

- Kokonaan valitsemalleni yhdistykselle
- Puoliksi valitsemalleni yhdistykselle ja puolueen valtakunnalliseen toimintaan
- Kokonaan puolueen valtakunnalliseen toimintaan

Yhdistys jolle jäsenmaksu/lahjoitus tilitetään*

Lähetä