

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta. Sillä kumottaisiin ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettu laki. Lain tarkoituksena olisi lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

Ehdokkaan vaalirahoituksella tarkoitettaisiin laissa sitä rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan kulut. Sellaisina pidettäisiin kampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä kulut maksetaan. Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luettaisiin rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset pois lukien kuitenkin tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaispalvelut. Tuki ilmoitettaisiin bruttomääräisenä ja useat samalta tukijalta saadut suoritukset ilmoitettaisiin yhtenä tukena. Ehdokkaan tukiryhmä rinnastuisi ehdokkaaseen ilmoitusvelvollisuuden kannalta.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saisi vastaanottaa tukea, jonka antaja ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koskisi tavanomaista keräystoimintaa. Laissa asetettaisiin myös yksittäisille tukisuorituksille vaalikohtainen tukikatto, joka olisi 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koskisi puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antamaa tukea.

Vaalirahoitus tulisi ilmoittaa eriteltyinä tukijatahon mukaan. Erikseen olisi ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja silloin, kun tuen arvo ylittää 800 euroa kunnallisvaaleissa,

1500 euroa eduskuntavaaleissa tai 2 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa. Jos tuki olisi saatu vastiketta vastaan, luettaisiin erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo. Jos ilmoitusvelvollinen olisi ottanut lainaa vaalikampanjansa kulujen kattamiseksi, tulisi ilmoitukseen sisällyttää suunnitelma lainan takaisinmaksusta.

Esityksessä ehdotetaan, että vaalirahoitusilmoituksia koskevat tehtävät siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta valtionalouden tarkastusvirastolle, joka valvoisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Ilmoitusvelvollisen olisi pyydettyä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Valtionalouden tarkastusvirasto tarkistaisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet ilmoituksen. Virasto voisi tarkistettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen, täydentämään tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Jos ilmoitusvelvollinen ei kehutuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta, voisi tarkastusvirasto velvoittaa hänet siihen sakon uhalla. Uhkasakko olisi tehosteena myös niissä tilanteissa, joissa ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi ja virasto velvoittaisi ilmoitusvelvollisen korjaamaan virheen tai puutteen.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön vapaaehtoinen ennakkoilmoitus vaalirahoituksesta. Ehdokas tai presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja valitsijayhdistys voisi toimittaa valtionalouden tarkastusvirastolle ennakkoilmoituksen, joka sisältäisi

suunnitelman vaalirahoituksesta ja kampanjan kuluista. Vaalirahoitusilmoitukset ja ennakkoilmoitukset olisivat sellaisinaan julkisia.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtiontalouden tarkastusvirastolle annetut tiedot kampanjatileistä ja muut vastaavat selvitykset säädettäisiin 24 §:ssä salassa pi-

dettaviksi viranomaisen asiakirjoiksi. Tuloverolakia muutettaisiin siten, että ehdokkaan tukemiseksi varattu varallisuuskokonaisuus mainittaisiin nimenomaisesti yleishyödyllisenä yhteisönä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Tarkoitus on, että lait olisivat sovellettavissa vuoden 2009 europarlamenttivaalikampanjoissa.

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
YLEISPERUSTELUT.....	5
1 Johdanto.....	5
2 Nykytila.....	5
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	5
Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta.....	5
Tuloverolaki.....	7
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö.....	7
2.3 Nykytilan arviointi.....	9
Kampanjakustannukset.....	9
Eduskuntavaalit 1999.....	9
Kunnallisvaalit 2008.....	10
GRECO:n suositukset.....	10
Säätelyn ongelmista.....	11
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	12
3.1 Tavoitteet.....	12
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	12
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	13
Yleistä.....	13
Vaalirahoituksesta.....	14
Ilmoitusvelvollisuudesta.....	14
Rajoituksista.....	14
Valvonnasta.....	14
Ennakoilmoituksesta.....	15
Sanktioista.....	15
4 Esityksen vaikutukset.....	15
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
4.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	16
5 Asian valmistelu.....	16
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto.....	16
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	16
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	17
1 Lakiehdotusten perustelut.....	17
1.1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta.....	17
1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta.....	28
1.3 Tuloverolaki.....	29
2 Voimaantulo.....	29
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	29

LAKIEHDOTUKSET .....	31
Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta .....	31
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ...	34
Laki tuloverolain 22 §:n muuttamisesta .....	35
LIITE .....	36
RINNAKKAISTEKSTIT .....	36
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ...	36
Laki tuloverolain 22 §:n muuttamisesta .....	37

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) tuli voimaan 15 päivänä toukokuuta 2000. Lain tarkoituksena on ollut lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Kyseessä oli Suomen vaalijärjestelmässä kokonaan uudentyypinen lainsäädäntö. Ilmoitusmenettely vaalirahoituksen avoimuuden parantamiseksi nähtiin välttämättömäksi keinoksi selvittää rahoituksen mahdollisesti aiheuttamia sidonnaisuuksia. Tuolloin (HE 8/2000 vp) katsottiin, että vaalirahoituksen avoimuus lisää luottamusta edustuksellisen demokratian toimivuuteen.

Edustuksellisessa demokratiassa vaaleilla valitut edustajat huolehtivat yhteiskunnallisesta päätöksenteosta. Ehdokkaita asettavat puolueet ja valitsijayhdistykset kampanjoivat tuodakseen esille vaaliteemojaan. Yleiset vaalit ovat toisaalta muuttuneet yhä ehdokaskeskeisemmiksi. Suomen vaalijärjestelmä on henkilövaalin ja puoluevaalin yhdistelmä, jossa puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaat kilpailevat vaaleissa myös toistensa kanssa. Valituksi tullakseen ehdokkaan on tehtävä itsensä ja poliittiset tavoitteensa tunnetuiksi. Tämä edellyttää yleensä näkyvää kampanjointia, josta voi aiheutua huomattavia kustannuksia. Vaalikampanjan kustannukset jäävät pitkälti ehdokkaan itsensä maksettaviksi ja erilainen varainhankinta vaalikampanjaa varten on tavanomaista. Vaalikampanjojen kustannukset ovat kasvaneet. Ne ovat tällä hetkellä kunnallisvaaleja lukuun ottamatta valituksi tulleilla ehdokkailla usein sen suuruisia, ettei niitä voi maksaa henkilön omilla palkkatuloilla. Kampanjointi perustuu tällöin muihin omiin varoihin ja ulkopuoliseen tukeen.

Ulkopuolisen tuen merkityksen korostuminen on nostanut esiin tarpeen antaa äänestäjille tietoa ehdokkaiden rahoittajista ja muista taustatahoista. Julkisuusperiaate on suomalaisessa hallintokulttuurissa vahva. Koska luottamustoimiin vaaleilla valittujen henkilöiden toiminta on julkista, on pidetty tar-

peellisena että myös luottamustoimeen pääsemiseksi käydyn kampanjan rahoitustiedot ovat julkisia. Vaalirahoituksen avoimuus edistää luottamusta poliittiseen järjestelmään.

Vaalirahoituslakia on sovellettu eduskuntavaaleissa kaksi kertaa, kunnallisvaaleissa kolme kertaa ja europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa kerran. Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan kirjattiin tavoite arvioida vaali- ja puoluerahoituksen laki- ja menettelymuutostarpeet Euroopan neuvoston korruption vastaisen elimen, GRECO:n suorittaman maatarkastuksen jälkeen. Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2008 toimikunnan arvioimaan puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen ja sen valvonnan nykytilaa sekä laatimaan tarvittavat ehdotukset, jotka lisäävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja joissa huomioidaan Euroopan neuvoston suositukset. Lisäksi keväällä 2008 Suomessa käynnistyi vilkas julkinen keskustelu vaalirahoituksesta eräiden ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvien tapausten tultua julkisuuteen.

Esityksessä omaksuttu jaottelu ehdokkaan vaalirahoituksen ja puoluerahoituksen välillä noudattaa voimassa olevan lainsäädännön systematiikkaa. Tämä esitys koskee ainoastaan ehdokkaan kampanjaa. Puoluerahoituksen ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamista valmistellaan erikseen oikeusministeriön asettamassa vaali- ja puoluerahoitustoimikunnassa.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta

Ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetussa laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen (*vaalirahoitus*) ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Laissa määritellään ilmoitusvelvollisten piiri ja ilmoitettavat tiedot se-

kä säädetään ilmoituksen toimittamisesta ja ilmoitusten julkisuudesta.

Lakia on muutettu kaksi kertaa. Vuonna 2001 lailla ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (977/2001) korvattiin markkamääräiset ilmoitusrajat euromääräisillä. Muutos tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Vuonna 2008 lailla ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain 3 §:n muuttamisesta (604/2008) lisättiin lakiin säännös, jonka mukaan kunnallisvaaleissa vaalirahoitusilmoituksessa on eriteltävä vaalikampanjan kulut. Lisäksi yksittäisen tuen arvoa ja sen antajan nimeä koskevan ilmoitusvelvollisuuden raja laskettiin kunnallisvaaleissa 1 700 eurosta 1 000 euroon. Muutos tuli voimaan 23 päivänä syyskuuta 2008.

Lain tarkoituksena on 1 §:n mukaan vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Lain esitöissä katsotaan valituksi tulleiden sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta olevan tärkeää, että ehdokkaiden saamat merkittävät lahjoitukset ja niiden antajat voidaan julkistaa. Vaalirahoituksestaan ovat ilmoitusvelvollisia lain 2 §:n mukaan eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja varaedustajaksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty, europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja varajäseneksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty, presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue taikka ehdokkaan asettaneen valitsijajhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies ja kunnallisvaaleissa valtuutetuksi ja varavaltuutetuksi valittu.

Ehdokkaan on lain 3 §:n mukaan ilmoitettava ainakin vaalikampanjansa kokonaiskulut sekä lisäksi kunnallisvaaleissa ehdokkaan vaalikampanjan kulut eriteltynä vaalimainontaan sanoma- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, muuhun vaalimainontaan, mainonnan suunnitteluun ja vaalitulaisuuksiin käytettyihin kuluihin sekä muihin kuluihin. Laki on minimisääntelyä ja ehdokas voi sisällyttää ilmoitukseensa tarkempiakin tietoja.

Vaalikampanjan rahoitus on eriteltävä ilmoituksessa toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta ehdokkaan, hänen tuki-

ryhmänsä ja muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatuun tukeen. Ehdokkaan ottamat henkilökohtaiset lainat sisältyvät ehdokkaan omiin varoihin. Ehdokkaan tukiryhmä rinnastuu voimassa olevassa laissa ehdokkaan tukemiseksi perustetun yhteisön saama ulkopuolinen tuki tulee ilmoittaa jaoteltuna yllämainittuihin päätähoihin. Puoluejärjestöt eivät ole laissa tarkoitettuja tukiryhmiä vaan yksi ulkopuolisen tuen päätahoista.

Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 3 400 euroa, eduskuntavaaleissa vähintään 1 700 euroa ja kunnallisvaaleissa vähintään 1 000 euroa. Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus ottamatta kuitenkaan huomioon tavanomaista talkootyötä ja tavanomaisia ilmaispalveluja. Talkootyön tai muun vastaavan tyyppisen palkattoman työpanoksen, alennusten, tavanomaisten ilmaispalveluiden tai vastaavien poisjättämistä perusteltiin käytännön syillä. Sanottujen asioiden arvioiminen ja arvottaminen olisi hankalaa ja tuskin yhteismitallista eri ehdokkaiden kesken. Rahoitus tulee eritellä bruttomääräisenä. Ulkopuoliseen tukeen voidaan sisällyttää myös myynti-, keräys- ja vastaavasta toiminnasta saadut varat bruttomääräisinä.

Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle laissa mainitun rajan. Se, miten mahdollinen suostumus hankitaan, on ehdokkaan ja lahjoittajan sovittava asia. Ilmoitus on varustettava presidentinvaalissa puolueen nimenkirjoittajien taikka valitsijajhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen omakätisellä allekirjoituksella ja muissa vaaleissa ehdokkaan omakätisellä allekirjoituksella.

Ilmoitus on toimitettava 4 §:n mukaan kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitus voidaan tehdä oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukai-

sella lomakkeella. Lain 5 §:n mukaan ilmoitukset ovat oikeusministeriössä ja kunnan keskusvaalilautakunnassa sellaisinaan julkisia. Oikeusministeriö voi perustaa rekisterin, johon sille toimitettujen ilmoitusten tiedot tallennetaan.

Laissa ei ole säännöksiä ilmoitusten valvonnasta tai mahdollisten laiminlyöntien seurauksista. Oikeusministeriö ja kunnan keskusvaalilautakunta ainoastaan ottavat ilmoitukset vastaan ja pitävät ne sellaisinaan julkisesti saatavilla. Viranomaisilla ei ole velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoituksissa olevien tietojen oikeellisuutta. Viranomainen voi ainoastaan pyytää ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:n mukainen tai se on epäselvä. Hallituksen esityksessä katsottiin, että poliittinen vastuu turvaa riittävästi lain noudattamista. Lisäksi haluttiin välttää se, että mahdolliset puolueiden väliset tai sisäiset ristiriitatilanteet tulisivat tuomioistuinten käsiteltäviksi. Lain mukaiset ilmoitukset vuosien 2003 ja 2007 eduskuntavaaleista, vuoden 2004 europarlamenttivaaleista ja vuoden 2006 presidentinvaalista ovat saatavilla oikeusministeriön vaaliverkkosivuilla ([www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi)). Kunnallisvaaleissa lakia on sovellettu vuosien 2000, 2004 ja 2008 vaaleihin. Niiden osalta ilmoitukset ovat saatavissa keskusvaalilautakunnista. Osa kunnista on laittanut ilmoitukset verkkosivuilleen.

Oikeusministeriö on antanut lain soveltamisesta ohjeistusta vaaliviranomaisille vaaliohjeilla ja koulutustilaisuuksissa. Lisäksi vuoden 2008 kunnallisvaaleissa oikeusministeriö vahvisti lain 3 §:ään tehtyjen muutosten johdosta uuden ilmoituslomakkeen ja siihen liittyvän ohjeen. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa puolueet tekivät keskenään sopimuksen vaaleihin sovellettavista tukikatoista.

#### Tuloverolaki

Vaaliavustusten verokohtelu voi ohjata vaalirahoituskäytäntöjä. Ehdokas voi olla verovelvollinen saamastaan tuesta, jota voidaan pitää joko saatuna tulona tai lahjana. Lahjaveroa ei kuitenkaan suoriteta alle 4 000 euron suuruudesta lahjasta. Sen sijaan aatteelliselle yhdistykselle taikka muulle yhteisölle, laitokselle tai säätiölle, jolla on yleishyödylli-

nen tarkoitus, annettu lahja on lahjaverosta vapaa (perintö- ja lahjaverolaki 2 §:n 1 momentti). Tuloverolain (1535/1992) 23 §:n perusteella yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen tuloverotuksessa lähinnä vain elinkeinotulostaan. Lain 22 §:n perusteella yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa puolerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä tai muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Verohallinnon ohjeen [Vaaliavustusten ja vaalimenojen käsittelystä verotuksessa] (Ohje nro 1721/38/2004, 27.9.2004) mukaan vaaliedokkaan valitsemisen tukemiseksi perustetun tukiryhmän hallinnoimia varoja voidaan pitää erityiseen tarkoitukseen varattuna varallisuuskokonaisuutena ja tukiryhmää siten verotuksessa yhteisönä. Tämä koskee niin rekisteröityjä kuin rekisteröimättömiäkin tukiryhmiä. Tukiryhmän toiminta on yleishyödyllistä toimintaa ja siten tukiryhmän saamat vaaliavustukset ovat vapaita lahjaverosta.

#### 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Vanhimmat puolue- ja vaalirahoitusta koskevat säännökset ulottuvat anglosaksisissa maissa yli sadan vuoden taakse. Poliittista rahoitusta koskeva normatiivinen ohjaus alkoi kuitenkin yleistyä läntisissä demokratioissa 1960- ja 1970-luvuilla. Viimeisen vuosikymmenen aikana on pyritty eri maissa sekä ajanmukaistamaan yksittäisiä normeja että kehittämään järjestelmiä myös kokonaisuutena.

Poliittisen toiminnan rahoitusta koskeva ohjaus rakentuu yleensä neljästä peruselementistä: 1) julkinen tuki, 2) kiellot ja rajoitukset, 3) avoimuusvaatimukset sekä 4) valvonta ja sanktiot. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena on ollut ehkäistä korruption tyyppisiä ilmiöitä ja taata riittävät voimavarat poliittisen järjestelmän toiminnalle. Lisäksi säännöksillä on pyritty tasapuolistamaan poliittisen kilpailun lähtökohtia.

Julkinen tuki koostuu tyypillisimmin joko puolueiden rutiinotoimintaan tai erikseen vaalityöhön osoitetuista avustuksista. Useimmiten jo 1960- ja 1970-luvuilla luodut tukijärjestelmät ovat yleisesti käytössä länsimaissa: Euroopan Unionin ja Pohjois-Amerikan maista 90 % myöntää ainakin jossain muodossa rahallista tukea poliittiseen toimintaan. Suoran tuen ohessa tukea kanavoidaan usein myös välillisin keinoin. Puolueille voidaan esimerkiksi tarjota pääsy sähköiseen mediaan veloituksetta tai markkinoita edullisemmin ehdoin. Tarkastelun kohteena olleista läntisistä demokratioista, joita olivat EU:n nykyiset jäsenvaltiot (pois lukien Kypros, Malta ja Luxemburg) sekä Yhdysvallat ja Kanada, noin 80 % tarjoaa subventoitua televisionäkyvyyttä joko puolueille tai vaalien ehdokkailla. Toisaalla taas puolue- ja vaalitoimintaan liittyvää varainhankintaa voidaan tukea verotuksellisin keinoin, mitä on sovellettu noin 30 %:ssa tarkastelluista valtioista.

Toinen keskeinen ohjauselementti liittyy erilaisiin rajoituksiin tai suoranaisiin kieltoihin. Yhtäältä on pyritty sulkemaan sopimattomiksi katsottuja rahoituslähteitä. Esimerkiksi edellä mainituista maista yli 70 % on rajoittanut puolue- ja vaalitoiminnan varainhankintaa ulkomailta tai lähteistä, joiden alkuperä jää tuen saajallekin tuntemattomaksi. Vastaavasti yli 70 % valtioista on rajoittanut tavalla tai toisella yritysten mahdollisuuksia tukea poliittista toimintaa. Toisaalta rajoituksia on sovellettu erityisesti vaalien yhteydessä myös kampanjoimien keinoihin ja vaalityöhön käytettävien varojen määrään. Euroopan Unionissa ja Pohjois-Amerikassa lähes puolet valtioista on esimerkiksi rajoittanut television käyttöä kaupalliseen poliittiseen mainontaan. Toisaalla taas hieman useampi kuin joka toinen samoista maista on asettanut ylärajat vaalityöhön käytettävien varojen määrälle. Yli puolet kyseessä olevista maista on myös määritellyt katot sille, kuinka paljon yksittäiset tukijat voivat vuosittain lahjoittaa varoja puolue- ja vaalitoimintaan.

Julksen ohjauksen kolmas peruselementti eli rahoituksen avoimuus on noussut esille erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Koko järjestelmän uskottavuuden on katsottu edellyttävän sitä, että poliittisten toimijoiden rahoitusjärjestelyt saadaan riittävästi näkyvil-

le. Jokseenkin kaikki läntiset demokratiat ovatkin säättäneet puoluetaloudelle yleiset julkisuusveloitteet. Lähes 90 % maista vaatii lisäksi, että puolueet tuovat näkyville saamansa merkittävät yksittäiset lahjoitukset. Julkisuusveloitteiden yksityiskohtaisuus vaihtelee huomattavasti maittain: esimerkiksi Yhdysvalloissa on julkistettava jo 200 dollarin lahjoitukset, kun taas Saksassa veloitteet alkavat vasta 10 000 eurosta. Avoimuusvaatimukset koskevat toisinaan myös yksittäisiä vaaliehdokkaita, mutta harvemmin. Tämä johtuu osin erilaisista vaalijärjestelmistä, koska ehdokkaat eivät kaikissa maissa edes panosta henkilökohtaiseen kampanjointiin. Runsaat 40 % seuratuista maista on asettanut kampanjatalouden raportointiveloitteen myös vaaliehdokkaille. Sen sijaan on jo varsin harvinaista, että lainsäädäntö edellyttäisi poliittiseen toimintaan varoja tarjonneiden tahojen julkistavan tietoja lahjoituksistaan.

Puolue- ja vaalirahoituksen rajoituksiin ja läpinäkyvyyteen liittyvien tavoitteiden on yleisesti todettu jäävän puolitiehen, jos järjestelmät eivät sisällä aktiivista valvontaa ja käytännön sanktiouhkaa. Valvova viranomaistaho ja sen valtuudet kuitenkin vaihtelevat. Valvontatehtäviä hoitavat esimerkiksi ministeriöt, vaaliviranomaiset, valtionalouden tarkastuselimet, tuomioistuimet, tarkastusta varten luodut erityiselimet tai erilaiset yhdistelmät mainituista. Valvonnan taso vaihtelee huomattavasti maittain niin normatiiviselta perustaltaan kuin käytännön toteutukseltaan. Väljimmillään viranomaiset vain kokoavat vaaditut asiakirjat, eikä valvojilla ole liiemmästi edes keinoja arvioida niiden sisältöä. Toisaalla taas esimerkiksi Iso-Britanniassa vuosituhannen vaihteessa uudistettu lainsäädäntö tarjoaa valvojille mahdollisuuden vaatia tutkittavakseen koska tahansa ja mitkä tahansa puolueiden taloudenpitoon liittyvät dokumentit aina kirjanpitoa myöten.

Maailmassa ei liene valtioita, joissa puolue- ja vaalirahoituksen sääntelyjärjestelmät olisivat identtisiä keskenään. Taustalla vaikuttavat sekä puolue- että vaalijärjestelmien erilaiset rakenteet sekä poliittisen kulttuurin kansalliset ominaispiirteet. Poliittisen rahoituksen ohjauksella on silti nähtävissä tietynlaisia yleisiä kehityssuuntia. Esimerkiksi julkista tukijärjestelmää pidetään yleisesti hy-



väksyttynä ja jopa suositeltavana keinona kattaa osa poliittisen toiminnan rahoituksesta. Sen sijaan erilaisten kieltojen ja rajoitusten hyödyllisyydestä ja käyttökelpoisuudesta on harvemmin saatu yksiselitteisen myönteisiä kokemuksia. Avoimuutta koskeva kehitys on puolestaan kulkenut viimeisen vuosikymmenen aikana suuntaan, joka jättää poliittisten toimijoiden rahoitusjärjestelyille entistä vähemmän yksityisyyttä. Tiivistyneiden julkisuusvaatimusten ohessa useissa maissa pohditaan parhaillaan tarpeita ja keinoja valvontajärjestelmien kehittämiseksi. Käytännön havaintojen ohella yhtenäistyvää suuntaa heijastavat osaltaan myös ylikansalliset ohjeistukset järjestelmien kehittämiseksi. Esimerkiksi Euroopan neuvosto on laatinut vuonna 2003 jäsenmailleen puolue- ja vaalirahoituksen yleiset ohjaussuositukset.

### 2.3 Nykytilan arviointi

#### Kampanjakustannukset

Ilmoitusvelvollisuus on rajattu nykyisessä laissa vaaleilla valittuihin henkilöihin ja heidän varahenkilöihinsä. Siksi keskimääräisistä kampanjakuluista ei juurikaan ole saatavissa tietoja. Voidaan kuitenkin olettaa, että valituksille on keskimäärin muita ehdokkaita suuremmat kampanjat.

Vaalikampanjoiden kustannuksista on tehty vain vähän selvityksiä. Vuoden 1999 eduskuntavaalien osalta tehtiin silloisen vaalirahoituskomitean toimeksiannosta selvitys ehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Tutkimuksen suoritti valtiotieteen lisensiaatti Tomi Venho ja siinä selvitettiin muun muassa ehdokkaiden kampanjakustannuksia, kampanjoinnin kulumuotoja ja rahoituslähteitä. Vuoden 2008 kunnallisvaaleista on laadittu pieni kooste ehdokkaiden yleisradion vaalikoneeseen antamien vastausten perusteella.

Kansanedustajien ja heidän varaedustajien vaalirahoitusilmoituksia on kertynyt vuosien 2003 ja 2007 eduskuntavaaleissa. Viiden suurimman puolueen (KESK, KOK, SDP, VAS ja VIHR) kansanedustajien ja varaedustajien ilmoitettujen kampanjointikustannusten keskiarvo oli vuonna 2007 noin 37 900 euroa. Reaalihintainen lisäys vuoden 2003 vaaleihin oli 34 prosenttia. Tiedot ilmenevät

Tom Moringin ja Juri Mykkäsen artikkelista ”Vaalikampanja”, joka sisältyy kansalliseen vaalitutkimukseen vuoden 2007 eduskuntavaaleista (toim. Sami Borg ja Heikki Paloheimo, Vaalit yleisdemokratiassa Eduskuntavaalitutkimus 2007, Tampere: Tampere University Press, 2009, s. 28-57).

#### Eduskuntavaalit 1999

Vuoden 1999 eduskuntavaaleista tehty kysely osoitettiin kaikille eduskuntavaaliehdokkaille Ahvenanmaan maakunnan ehdokkaita lukuun ottamatta. Kyselyllä selvitettiin ehdokkaiden henkilökohtaista vaalibudjettia, varojen käyttöä, rahoituksen lähteitä, erilaisia avustuksia, tukiryhmän roolia ja välillisen tuen osuutta. Lisäksi ehdokkailta tiedusteltiin, millainen vaikutus heidän mielestään julkisuuden lisäämisellä olisi vaalirahoituksen saatavuuteen. Kampanjakuluiksi laskettiin tutkimuksessa vaalivuoden alusta vaalipäivään (21.3.1999) mennessä kertyneet kulut. Kyselyyn vastasi yhteensä 1 198 ehdokasta ehdolla olleista 1 981 ehdokkaasta eli 60,47 % tutkimuksen kohderyhmästä. Valittujen kansanedustajien vastausprosentti (67,3) oli hieman korkeampi kuin kaikkien ehdokkaiden. Kyselyn lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin budjettinsa muulla tavoin julkistaneiden ehdokkaiden tietoja.

Ehdokaskohtaisen kampanjoinnin keskimääräiset kulut vuoden 1999 eduskuntavaaleissa koko maassa ja kaikissa puolueissa olivat selvityksen mukaan noin 43 000 markkaa, joka vastaa ostovoimaltaan noin 8 280 euroa vuonna 2007 Tilastokeskuksen rahanarvokertoimen mukaan. Keskiarvoa todennäköisesti nosti se, että eräät pienpuolueet jättäytyivät tutkimuksen ulkopuolelle. Keskimääräiset kampanjakulut olivat korkeimmat Vaasan (68 000 mk) ja Kymin (64 000 mk) vaalipiireissä. Myös Satakunnassa, Oulussa, Varsinais-Suomessa, Kuopiossa, Keski-Suomessa ja Hämeessä käytettiin keskimäärin enemmän rahaa kampanjoihin kuin Helsingissä (36 000 mk) ja Uudellamaalla (39 000 mk). Keskimääräisiin kuluihin vaikuttivat ainakin vaalipiirin koko, ehdokkaiden määrä vaalipiirissä ja käytettävissä olleet resurssit sekä mainonnan hintataso. Puolueiden välillä oli havaittavissa selkeitä eroja

kampanjakustannuksissa. Puolueiden keskimääräisissä kampanjakuluissa oli myös havaittavissa alueellisia eroja sen mukaan, oliko kysymys puolueen perinteisestä kannatusalueesta vai ei. Eduskunnassa edustettuina olevissa puolueissa ehdokkaan keskimääräiset kampanjakulut olivat 57 000 markkaan.

Kyselyyn vastanneiden ja muulla tavoin tietonsa julkistaneiden kansanedustajien osalta kampanjakulujen keskiarvo oli 130 000 markkaa, kun tiedot olivat käytettävissä 177 edustajalta. Vähimmillään edustajanpaikkaan riitti 10 000 markkaa ja suurimmat ilmoitetut kampanjat kohosivat noin 350 000 markkaan. Valittuja edustajia tarkasteltaessa Vaasan vaalipiiri nousi selkeästi kalleimmaksi keskimääräisillä 190 000 markan kuluiltaan. Helsingissä edustajanpaikan sai keskimäärin 125 000 markalla ja halvimmissa vaalipiireissä Lapissa ja Mikkelissä keskimäärin 105 000 markalla. Tutkimuksessa havaittiin, että valittujen edustajien välillä alueelliset erot olivat pienempiä kuin kaikkien ehdokkaiden välillä.

Keskimääräiset kampanjakulut eivät kerro koko totuutta kampanjoiden suuruudesta, koska etenkin pienissä vaalipiireissä muutamalla suurella tai hyvin pienellä kampanjalla on jo vaikutusta keskiarvoon. Kampanjoiden kokoluokkaa tarkasteltaessa havaittiin, että lähes 45 % kaikista ehdokkaista osallistui vaaleihin korkeintaan 10 000 markan budjetilla. Noin 40 %:lla kulut sijoituivat joukkoon 10 001–100 000 markkaa siten, että ainoastaan 15 % kaikista ehdokkaista kampanjoi yli 100 000 markalla. Puoluekohtaiset erot olivat suuria. Vuoden 1999 selvityksessä havaittiin, että eduskuntavaalikampanjat ovat muuttuneet yhä selvemmin kilpailuksi julkisuuden tarjoamasta tilasta ja ajasta. Selvitys osoitti, että läpimeneen tähtäävä kampanja edellyttää huomattavaa rahallista panostusta. Tiedot perustuvat Tomi Venhon selvitykseen Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehtokkaiden kampanjarahoituksesta (Vaalirahoituskomitean mietintö, Komiteanmietintö 1999:6, oikeusministeriö).

#### Kunnallisvaalit 2008

Lähes puolet kaikista syksyn 2008 kunnallisvaaliehdokkaista vastasi yleisradion vaali-

koneessa ennen vaaleja kysymykseen siitä, kuinka suureksi he arvioivat oman ehdokaskampanjansa kustannukset. Yhteensä vaalikoneeseen vastasi 20 264 ehdokasta eli 52,6 % kaikista ehdokkaista. Heistä 18 021 eli 46,80 % kaikista ehdokkaista vastasi kysymykseen kampanjakustannuksista.

Vastausten perusteella suuri enemmistö (81,9 %) ehdokkaista kampanjoi alle 500 eurolla. Toiseksi suurin ryhmä (11,1 %) ilmoitti käyttävänsä kampanjaansa 501–1 000 euroa. Vastausten perusteella enintään 1 000 eurolla kampanjoi siis yhteensä 93 % kyselyyn vastanneista ehdokkaista. Pieni vähemmistö ilmoitti käyttävänsä kampanjaansa tätä enemmän rahaa: 4,0 % 1 001–2 000 euroa, 1,6 % 2 001–3 000 euroa ja 0,8 % 3 001–5 000 euroa. Vastaajista 54 henkilöä ilmoitti käyttävänsä kampanjaansa 5 001–7 000 euroa, 27 henkilöä 7 001–10 000, 16 henkilöä 10 001–15 000 ja 4 henkilöä 15 001–20 000 euroa. Ainoastaan kolme vastaajaa ilmoitti käyttävänsä kampanjaan yli 20 000 euroa. Tiedot perustuvat dosentti Sami Borgin selvitykseen, jonka aineistolähteenä on YLE:n kuntavaalikone 2008. Sähköinen aineisto on arkistoitu Yhteiskuntatieteelliseen tietoarkeistoon (FSD2396 Kunnallisvaalit 2008: ehdokkaiden vastaukset Yleisradion vaalikoneeseen).

#### GRECO:n suositukset

Euroopan neuvoston korruptionvastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) antoi Suomelle vuoden 2007 lopussa puoluerahoituksen valvontaan ja lahjonnan kriminalisointiin liittyviä toimenpidesuosituksia, joista osa liittyy suoraan tai välillisesti ehdokkaan vaalirahoitukseen. Euroopan neuvosto perusti GRECO:n vuonna 1999 valvomaan sitä, että valtiot noudattavat järjestön korruption vastaisia standardeja.

GRECO antoi Suomelle seuraavat suositukset:

1) Suositus harkita, että puolueet ja ehdokkaat raportoisivat kampanjojensa tuloista ja menoista nykyistä useammin ja myös vaalikampanjoiden aikana;

2) Suositus tarkentaa puolueiden ja ehdokkaiden raportointivelvollisuuksia siten, että tulojen ja menojen erittely, mukaan lukien

yksityiset lahjoitukset, olisi nykyistä yksityiskohtaisempaa;

3) Suositus varmistaa, että puolueille annettu ei-rahalliset lahjoitukset (pois lukien tavanomainen talkootyö) arvioidaan ja ilmoitetaan puolueiden tileissä niiden kaupallisen arvon mukaisesti;

4) Suositus sisällyttää lainsäädäntöön kieltö ottaa vastaan nimettömiä lahjoituksia ja harkita julkisuuteen ilmoitettavien lahjoitusten euromääräisten rajojen (3 400 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa sekä 1 700 euroa eduskuntavaaleissa ja kunnallisvaaleissa) alentamista;

5) Suositus ottaa käyttöön säännökset, joiden mukaan yhdeltä lahjoittajalta per kalenterivuosi saadut useat lahjoitukset käsitellään yhtenä lahjoituksena puolueiden ja ehdokkaiden kampanjoissa;

6) Suositus ottaa käyttöön säännökset, joiden mukaan puolueille lahjoittaneiden nimet tulisi ilmoittaa samalla tavoin (samoja euromääräisiä rajoja soveltaen) kuin ehdokkaille lahjoittaneiden nimet;

7) Suositus etsiä keinoja, joilla lisättäisiin puoluetta lähellä olevien yhteisöjen (mm. ammattijärjestöt ja säätiöt) puolueelle antaman tuen läpinäkyvyyttä;

8) Suositus harkita, että yksittäisten ehdokkaiden vaalikampanjoihin kohdistettaisiin tavanomaisia tilintarkastuksia ottaen huomioon vaalipiirien ja kuntien koosta aiheutuvat erityiset tarpeet;

9) Suositus vahvistaa merkittävästi poliittisen rahoituksen valvonnan riippumattomuutta keskus- ja paikallistasolla ja varmistaa, että puolueiden ja ehdokkaiden tilitysten valvonnassa siirrytään nykyisen muodollisen tarkastuksen lisäksi niiden todelliseen tarkastukseen;

10) Suositus läpikäydä poliittista rahoitusta koskevien säännösten noudattamatta jättämisestä koskevat sanktiot ja varmistaa, että nämä sanktiot ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Suomen on annettava GRECO:lle selvitys suositusten toimeenpanosta 30.6.2009 mennessä, minkä jälkeen GRECO laatii maareportin suositusten noudattamisesta. Vaikka kaikki suositukset olisikin lähtökohtaisesti toteutettava, on niissä havaittavissa asteroja. Osa suosituksista on kirjoitettu muo-

toon ”suositus harkita”. Muotoilua on käytetty suosituksissa ilmoitusten frekvenssistä (nro 1), ilmoitusrajojen laskemisesta (nro 4:n loppuosa) ja tavanomaisista tilintarkastuksista ehdokkaiden vaalikampanjoihin (nro 8).

Erityisen painavina voidaan pitää suosituksia 9 ja 10 valvonnan riippumattomuudesta ja sanktioista. GRECO pitää ongelmallisena sitä, että valvova viranomainen on poliittisen ohjauksen alainen ministeriö. Kuntien keskusvaalilautakuntia GRECO pitää vielä ongelmallisempina, koska niiden jäsenet on valittu poliittisen edustavuuden perusteella. Valvojan riippumattomuus tulisi suositusten mukaan turvata nykyistä paremmin. Lisäksi GRECO edellyttää ilmoitusten tosiasiallista tarkastamista ja sitä, että laiminlyönneistä seuraa sanktioita, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

#### Sääntelyn ongelmista

Nykyisen lain ongelmat käyvät kansainvälisesti arvioituina ilmi edellä mainituista GRECO:n maatutkintaan perustuvista suosituksista. Kansallisesti tarkasteltuna ongelmia tuli esiin merkittävämmiin vasta vuoden 2007 eduskuntavaaleista tehdyissä vaalirahoitusilmoituksissa. Media selvitti vuoden 2007 eduskuntavaalien vaalirahoituksen poikkeuksellisen tarkoin ja samalla tuli ilmi nykyiseen lakiin liittyviä puutteita. Oikeusministeriön asemaa vaalirahoituksen valvonnassa arvoiteltiin niin, että valtioneuvoston oikeuskansleri selvitti oikeusministereiden ja ministeriön virkamiesten velvollisuuksia. Oikeuskansleri piti GRECO:n tavoin valvonnan puuttumista ongelmana ja kaipasi puolueetonta valvontaa vaalirahoitukseen (Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskevassa asiassa 5.11.2008 Dnro OKV/681/1/2008).

Eräistä nykyisin tulkinnoista esiintyi myös epäselvyyttä. Tämä koski etenkin tukiryhmän asemaa ja vastikkeellisia tukia, joista oikeusministeriö joutui antamaan lisätulkintaohjeita. Myös nykyisen lain asettamia rajoja yksittäiselle tuelle ja sen antajan nimeä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta katsottiin olevan syytä harkita uudelleen. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa erikseen ilmoitettavan tuen ra-

jaa laskettiin ja puolueet sopivat suurimmasta sallitusta yksittäisen tukijan tuesta kunnallisvaaleissa ja eduskuntavaaleissa.

### 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa ehdokkaan vaalirahoituksen avoimuutta GRECO:n Suomelle antamien suositusten mukaisesti. Esityksellä pyritään turvaamaan se, että äänestäjillä on niin kampanjan aikana kuin valinnan varmistuttuakin riittävästi tietoa ehdokkaan mahdollisista sidonnaisuuksista hänen toimintansa arvioimiseksi. Avoimuuden lisäämisellä pyritään parantamaan poliittisen järjestelmän uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta ja ihmisten luottamusta poliittiseen toimintaan.

Tarkoitus on kannustaa ehdokkaita mahdollisimman suureen avoimuuteen ja samalla viestittää, että vaalirahoituksen antaminen on tärkeä tapa osallistua demokraattiseen toimintaan. Tavoitteena on turvata avoimuus vaikeuttamatta samalla tarpeettomasti ehdokkaan varainhankintaa tai ehdokkaiden saamista mukaan vaaleihin. Vaalirahoituksen sääntely ja itse vaalirahoitus eivät myöskään saisi viedä huomiota pääasialta eli vaalien asiakysymyksiltä sekä poliittisten tavoitteiden ja vaihtoehtojen arvioinnilta.

Esityksessä on otettu huomioon yleisiin vaaleihin osallistuvien ehdokkaiden kirjo. Erityisesti kunnallisvaaleissa on mukana paljon ehdokkaita, jotka eivät käytännössä kampanjoi lainkaan. Esitykseen ei siksi ole sisällytetty sellaisia raportointivelvollisuuksia, joista voisi tosiasiallisesti muodostua este ehdokkuudelle.

Esityksen tavoitteena on selkeyttää vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Poliittisen toiminnan luonne huomioon ottaen laissa ei ole mahdollista ennakoita kaikkia soveltamistoiminnassa vastaan tulevia tilanteita. Esityksellä tähdätään ilmoitusjärjestelmään, joka on riittävän kattava ja samalla noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa ehdokkaalle. Ehdokkaan oikeusturvan ja ilmoitusten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi

esityksessä pyritään mahdollisimman selkeään ilmoitusjärjestelmään.

#### 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, joka korvaisi nykyisen lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Kokonaan uuden lain säätämistä pidetään tarkoituksenmukaisena. Uusi laki olisi merkittävästi nykyistä lakia laajempi. Valvontajärjestelmän muutosten lisäksi esityksessä ehdotetaan useita täsmennyksiä ja muita muutoksia nykytilaan.

Nykyisen lain noudattaminen perustuu poliittiseen vastuuseen. Se on kuitenkin yksin riittämätön keino turvaamaan lain noudattamista. Käytäntö on osoittanut, että nykyinen laki ei ole riittävän varoittava. Lisäksi esityksessä katsotaan, että lain noudattamisen valvontaa ei voida jättää yksin median vastuulle. Poliittinen vastuu toteutuu asian saaman julkisuuden kautta. Ehdokkaiden kiinnostavuus median ja yleisön silmissä vaihtelee. Siten myös poliittisen vastuun toteutumisessa on eroja. Ehdokkaiden tasapuolisen kohtelun takia esityksessä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta määrätä uhkasakko ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen ja täydennyskehotusten tehosteeksi. Poliittisella vastuulla katsotaan tästä huolimatta vastaisuudessaakin olevan merkittävä rooli vaalirahoituksen asianmukaisuuden turvaamisessa.

Poliittisen vastuun vuoksi osa ehdotuksista on toteutettavissa vapaaehtoisuuden pohjalta. Esimerkiksi erillisen kampanjatilin avaamisesta pyritään tekemään pääasiallinen tapa toimittaa tarpeellinen näyttö vaalirahoitusilmoituksen oikeellisuudesta ja riittävytydestä. Ehdokkaan harkintaan kuitenkin jäisi, avaako hän tällaisen tilin. Vapaaehtoisuuteen perustuisi myös ehdokkaan mahdollisuus tehdä ennakoilmoitus. Ehdotuksen tukikattosääntöksiin ei ole liitetty erillisiä sanktioita niiden valvonnan vaikeuden vuoksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö ne olisi velvoittavia.

Puolueiden väliset sopimukset voivat olla tehokas ja toimiva tapa yhdenmukaistaa poliittisen toiminnan rahoituskäytäntöjä ja parantaa avoimuutta. Esitys jättää paljon tilaa puolueiden sopimuksille ja asettaa ainoastaan

perustason avoimuusvelvoitteille. Esimerkiksi mahdollisen kampanjakaton asettaminen olisi luontevasti hoidettavissa puolueiden välisellä sopimuksella. Puolueet voisivat sopia keskenään vaalipiirikohtaisesti kulloisissakin vaaleissa sovellettavasta kampanjakatosta. Tämä mahdollistaisi paikallisten olosuhteiden huomioon ottamisen rajaa asetettaessa. Valtakunnallinen kampanjakatto kohdistuisi eri tavoin ehdokkaisiin eri osissa maata, koska keskimääräisissä kampanjakustannuksissa on alueellisia eroja. Eduskuntavaaleissa sopimukset voitaisiin tehdä vaalipiireittäin ja kunnallisvaaleissa kunnittain. Puolueiden sopimus kampanjakatosta voisi kannustaa muunkinlaiseen sopimiseen kampanjointitavoista, esimerkiksi vaalimainonnan osalta. Ehdokas voisi sisällyttää ennakoilmoituksensa ja vaalirahoitusilmoituksensa maininnan sitoutumisestaan puolueensa sopimaan kampanjakattoon. Saatujen kokemusten perusteella voidaan myöhemmin harkita lainsäädännön täydentämistä kampanjakattoa koskevilla säännöksillä.

Ilmoitusvelvollisten osalta esityksessä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi pysyä nykyisessä rajauksessa valittuihin ja heidän varhenkilöihinsä. Jos kaikki ehdokkaat olisivat ilmoitusvelvollisia, lisääntyisi ilmoitusten määrä huomattavasti nykyisestä. Ilmoitusvelvollisuuden ulottamista kaikkiin ehdokkaisiin ei pidetä tarpeellisenä. Kaikkien ehdokkaiden ilmoituksista saataisiin sinänsä kattava kuva keskimääräisistä kampanjakustannuksista, mutta menettely olisi tätä tarkoitusta varten tarpeettoman raskas.

Valvonnan järjestämisen vaihtoehtoisina malleina ovat lähinnä valvontatehtävien osoittaminen oikeusministeriölle, valtiontalouden tarkastusvirastolle tai kokonaan uudelle tarkastuselimelle. Oikeusministeriön aseman ongelmallisuus valvontaviranomaisena on nostettu esille niin GRECO:n kuin valtioneuvoston oikeuskanslerinkin toimesta. Poliittisen ohjauksen alaisuus ei ongelmitta sovi yhteen valvontaviranomaiselta vaadittavan riippumattomuuden kanssa. Sama ongelma koskee kuntien keskusvaalilautakuntia. Uuden toimielimen perustamista ei pidetä tarkoituksenmukaisena, koska valvontatehtäviä on ainoastaan vaalivuosina. Lisäksi riippumattomuuden turvaaminen väliaikaisessa

toimielimessä voisi olla vaikeaa. Näistä syistä valtionalouden tarkastusvirasto arvioidaan sen riippumattoman aseman vuoksi parhaaksi tahoksi vastaamaan vaalirahoitusilmoitusten vastaanottamisesta ja lain noudattamisen valvonnasta.

Valvonnan toteuttamisen osalta esillä on ollut mahdollisuus valvonnan suorittamiseen pistokokeilla, mutta sitä ei pidetä asianmukaisena. Pistokokeet saattaisivat heikentää kuvaa valvonnan puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta. Valvonta tulee kohdistaa kaikkiin ilmoituksiin vaalirahoituksesta samanlaisena.

Ilmoitusvelvollisen tulee pystyä tarvittaessa osoittamaan vaalirahoituksensa alkuperä luotettavalla tavalla. Valmisteluvaiheessa esillä oli mahdollisuus tehdä vaaliehdokkaita kirjanpitovelvollisia tai velvoittaa heidät pitämään erillistä kampanjatiliä. Kirjanpitovelvollisuuden katsottiin olevan liian raskas velvollisuus ottaen huomioon vaalien ja ehdokkaiden erilaisuus. Se voisi helposti muodostua esteeksi ehdokkaaksi lähtemiselle. Velvollisuudesta pitää kampanjatiliä luovuttiin esityksessä osin samoilla perusteilla. Kun otetaan huomioon ehdokkaiden suuri määrä erityisesti kunnallisvaaleissa, ja niin sanottujen pienehdokkaiden mahdollisuus osallistua vaaleihin ilman tarpeetonta vaivannäköä, on perusteltua sallia mahdollisuus toimittaa tarvittavat lisäselvitykset myös muulla tavalla.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

#### Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, joka kattaisi kaikki yleiset vaalit. Vaikka vaalit ovatkin keskenään hyvin erilaisia, eivät rahoitustavat poikkea toisistaan niin paljon, että erillis-sääntely olisi perusteltua. Lakiehdotus jättää liikkumatilaa erilaisille vaalikampanjoille. Esityksessä on kysymys vähimmäissääntelystä. Ilmoitusvelvolliset voivat antaa vaalirahoituksesta tietoja laissa vaadittua laajemminkin. Lain tasolla annettavan sääntelyn tarkkuutta on pyritty lisäämään nykyisestä. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon GRECO:n Suomea koskevan maatutkintansa yhteydessä antamat suositukset.

### Vaalirahoituksesta

Vaalikampanjaa ei ole helppo määritellä yksiselitteisesti. Lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalirahoituksella tarkoitettaisiin rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan kulut. Kuluina pidettäisiin vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä kulut maksetaan. Kulujen ilmoittamisvelvollisuus esitetään siten laajennettavaksi kaikkiin yleisiin vaaleihin. Tällä toimeenpantaisiin osittain GRECO:n suositus nro 2 siitä, että tulojen ja menojen erittelyn tulisi olla nykyistä yksityiskohtaisempaa. On selvää, että kyseessä on hyvin mekaaninen määritelmä vaalikampanjalle. Sen ajallisen keston sääntely on kuitenkin välttämätöntä lain noudattamisen valvomiseksi.

Lakiehdotuksessa edellytetään, että ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön ottamat lainat ilmoitetaan erikseen, koska lainarahoitus on yleistynyt vaalikampanjojen rahoittamisessa.

### Ilmoitusvelvollisuudesta

Esityksessä määritellään ehdokkaan ilmoitusvelvollisuuden sisältö nykyistä tarkemmin. Lakiehdotuksessa täsmennetään nykyisen lain periaatetta siitä, että myös muuna kuin rahana saatu tuki täytyy arvioida ja ilmoittaa rahamääräisenä. Säännöksellä toimeenpantaisiin GRECO:n suositus nro 3. Vaalirahoitusta koskevat tiedot ilmoitettaisiin aina bruttomääräisinä. Sen sijaan erikseen ilmoitettavan tuen raja-arvo laskettaisiin nettoperiaatteella. Lakiehdotuksessa selvennettäisiin sitä nykyisin periaatetta, että ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö rinnastuu ilmoitusvelvollisuuden kannalta ehdokkaaseen. Useat samalta tukijalta saadut suoritukset ehdokkaan vaalikampanjan kuluihin laskettaisiin yhteen ja ilmoitettaisiin yhtenä tukena. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n suositus nro 5 asiasta.

Erikseen ilmoitettavan tuen osalta esitetään nykyisten ilmoitusrajojen alentamista kaikis-

sa vaaleissa. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n suosituksen nro 4 loppuosa.

### Rajoituksista

Laissa ehdotetaan säädettäväksi kiellosta ottaa vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koskisi tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n suosituksen nro 4 alkuosa. Lisäksi lakiin otettaisiin säännös erillisestä tukikatosta siten, että ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saisi vastaanottaa yhdeltä tukijalta laissa säädetyn rajan ylittävää tukea.

### Valvonnasta

Ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontatehtävät ehdotetaan osoitettaviksi valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n suositus nro 9 valvonnan riippumattomuuden turvaamisesta ja ilmoitusten tarkastamisesta.

Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Tarkastusvirasto suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettavaan eli lähinnä hallitukseen ja muuhun toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja poliittisiin intressipiireihin. Osaamisen, resurssien ja valvonnan toteuttamisen kannalta tarkastusvirastolla olisi hyvät edellytykset hoitaa vaalirahoitusilmoitusten valvontaa.

Laissa säädettäisiin valtionalouden tarkastusviraston tehtävistä ja toimivaltuuksista vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa. Jos ilmoitusvelvollinen ei tarkastusviraston antamasta kehotuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta vaalirahoituksesta tai ilmoitus havaittaisiin ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, tarkastusvirasto voisi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Tämä lisäisi valvonnan tehokkuutta.

Esityksen mukaan ilmoitusvelvollisen tulisi pyydettyäessä antaa kampanjatilotteella tai muulla vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta

täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Valtiontalouden tarkastusvirastolle ei kuitenkaan ehdoteta oikeutta tarkistaa muita kuin ehdokkaan toimittamia tietoja. Ehdokkaiden kampanjoihin ei myöskään kohdistettaisi tilintarkastuksia. Valmistelussa harkittiin GRECO:n suosituksen nro 8 mukaisesti tilintarkastusten mahdollistamista, mutta päädyttiin siihen, ettei se liian raskaana menettelynä soveltuisi vaalikampanjoiden tarkistamiseen. Ehdokkaiden suuren määrän vuoksi eduskuntavaaleissa ja etenkin kunnallisvaaleissa tilintarkastus olisi mahdollinen vain pistokokeiden kaltaisesti. Vain joidenkin ehdokkaiden tilien tarkastaminen puolestaan voisi vaarantaa kuvaa valvontatoiminnan objektiivisuudesta.

Esityksessä ehdotetaan myös täsmennyksiä ilmoitusten julkisuuteen. Laissa olisi nimenomaiset säännökset ilmoituksista syntyvästä ilmoitusrekisteristä ja sen tietojen julkisuudesta sekä tietojen saatavuudesta yleisen tietoverkon kautta. Ilmoitukset tehtäisiin pääsääntöisesti sähköisesti valtiontalouden tarkastusviraston vahvistamalla lomakkeella.

#### Ennakoilmoituksesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ehdokkaan tai presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneen puolueen ja valitsijayhdistyksen mahdollisuudesta toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka voisi sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Tarkastusvirasto julkistaisi ennakoilmoitukset sellaisinaan. Ennakoilmoitus olisi vapaaehtoinen. Se saattaisi tuoda äänestäjille tärkeää lisätietoa jo ennen vaaleja, koska varsinainen ilmoitusvelvollisuus perustuisi nykyiseen tapaan vaalirahoituksen jälkikäteiseen ilmoittamiseen. Esityksellä toimeenpantaisiin osittain GRECO:n suositus nro 1 siitä, että ehdokkaat raportoisivat kampanjojensa tuloista ja menoista nykyistä useammin ja myös vaalikampanjoiden aikana.

#### Sanktioista

GRECO:n suosituksen nro 10 mukaisesti poliittista rahoitusta koskevien säännösten

noudattamatta jättämisen tulisi olla sanktioitu. Sanktioiden tulisi olla tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Esityksessä ehdotetaan suosituksen täytäntöön panemiseksi valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeutta velvoittaa ilmoitusvelvollinen sakon uhalla tekemään puuttuva ilmoitus tai korjaamaan ilmeinen virhe tai puute ilmoituksessa. Uhkasakkomenettelyllä pyritään varmistamaan kaikkien ilmoitusten tarkastamisessa tarvittavien tietojen saaminen. Tarkoitus on edelleen, että vaalikamppailuja ei siirrettäisi oikeussaleihin.

## 4 Esityksen vaikutukset

### 4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä ei arvioida olevan suurta vaikutusta vaalirahoituksen saatavuuteen. Ehdotetut tukikatot ja ilmoitusten tarkastusmenettely saattavat kuitenkin välillisesti hillitä kampanjakulujen kasvua. Ehdotetut tukikatot ja valvontajärjestelmän muutokset voivat siirtää varainhankinnan painopistettä ehdokkailta puoluejärjestöille.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarvitsee riittävät resurssit valvonnan suorittamiseen sekä verkkopalvelun ja asiainhallintajärjestelmän uudistamiseen. Tietoteknisistä uudistuksista arvioidaan syntyvän noin 200 000 euron kertakustannukset. Tarkastusvirasto joutuu vaalivuosina kohdentamaan henkilöresurssejaan vaalirahoituslain valvontatehtäviin. Ehdotus saattaa edellyttää lisämäärärahaa henkilöstön palkkaamiseksi hoitamaan laista johtuvia uusia tehtäviä. Henkilöresurssien tarve on suurimmillaan kunnallisvaalivuosina, joina valvontatehtävään voi olla tarpeen osoittaa jopa kuuden henkilötyövuoden resurssit. Oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta poistuisi niille nykyisin kuuluva tehtävä ottaa vastaan ja julkistaa vaalirahoitusilmoitukset. Oikeusministeriölle ei nykyistä lakia säädettäessä osoitettu lisäresursseja laista johtuvien tehtävien hoitamista varten. Tarkastusvirastolle nyt esitettävät valvontatehtävät ovat osin uusia ja merkittävästi viranomaisten nykyisiä vaalirahoitukseen liittyviä tehtäviä laajempia.

#### 4.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset parantaisivat tiedon- saantia valituksi tulleiden ehdokkaiden vaali- rahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Muutoksilla pyritään estämään epäterveiden sidonnaisuuksien syntymistä ja hillitsemään rahoitukseltaan ylisuurten vaalikampanjoiden kehittymistä. Ehdotus lisäisi vaalirahoituksen avoimuutta.

Esityksellä pyritään parantamaan äänes- tysaktiivisuutta ja äänestäjien luottamusta poliittiseen järjestelmään. Lisääntynyt tietoi- suus ehdokkaiden rahoituksesta voi vähentää epäasiallisen rahoituksen esiintymistä. Ehdot- etut muutokset voivat lisätä puolueiden merkitystä vaalikampanjoiden toteuttamisessa.

### 5 Asian valmistelu

#### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Oikeusministeriö asetti 30.5.2008 hallitus- ohjelman linjausten mukaisesti toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus puo- lueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudista- miseksi. Toimikunta luovutti 27.1.2009 oi- keusministeriölle välimietintönsä, joka sisälsi ehdotuksen laiksi ehdokkaan vaalirahoituk- sesta (Komiteamietintö 2009:1). Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä toimikunnan ehdotusten pohjalta.

#### 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon otta- minen

Kaikki eduskuntapuolueet olivat edustet- tuina vaali- ja puoluerahoitustoimikunnassa. Niiltä ei siksi pyydetty erikseen lausuntoa asiasta. Lausunnot pyydettiin sisäasiainmi- nisteriöltä, valtiovarainministeriöltä, valtio- neuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oi- keusasiamieheltä, tietosuojavaltuutetulta, eduskunnan kanslialta, eduskunnan puhe- miesneuvostolta, valtiontalouden tarkastusvi- rastolta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Etelä-Suomen lääninhallitukselta, Ahvenan- maan maakuntahallitukselta, verohallituksel- ta, arkistolaitokselta, Suomen Kuntaliitolta sekä puolerekisteriin merkityiltä puolueilta, joilla ei ole kansanedustajanpaikkoja: Suo- men Kommunistinen Puolue r.p., Suomen Senioripuolue r.p., Kommunistinen Työvä- enpuolue - Rauhan ja Sosialismin puolesta r.p., Suomen Työväenpuolue STP r.p., Itse- näisyyspuolue r.p. ja Köyhien Asialla r.p.. Lisäksi lausunnot pyydettiin oikeustieteen professoreilta Mikael Hidén, Olli Mäenpää ja Heikki Kulla.

Määräaikaan mennessä saatiin kaikkiaan 17 lausuntoa. Saadun palautteen perusteella luovuttiin tässä vaiheessa ehdotuksesta muut- ta rahankeräyslakia (255/2006) sekä velko- jen jälki-ilmoittamista ja vaalikampanjan ko- konaiskustannusten ylärajaa koskevasta ehdo- tuksista. Kampanjatilien ja vastaavien mui- den selvitysten salassapitoa koskeva säännös siirrettiin viranomaisten toiminnan julkisuu- desta annettuun lakiin.



## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

*Lain nimike.* Lain nimikkeeksi ehdotetaan laki ehdokkaan vaalirahoituksesta. Tämä olisi muutos nykyiseen nimikkeeseen ”laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta” ja ilmentäisi lain laajentuvaa soveltamisalaa. Nimike ilmaisisi myös sen, että laki koskee vaalirahoitusta nimenomaan ehdokkaan näkökulmasta. Vaikka laki koskisi myös vaalikampanjan kuluja, kuvaisi nimikkeen sana ”vaalirahoitus” riittävästi lain pääasiallista kohdetta.

**1 §.** *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kaikissa yleisissä vaaleissa eli eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa kuten nykyistäkin lakia. Lain soveltamisala kuitenkin laajeni, koska ehdotetussa laissa säädettäisiin vaalirahoituksen ilmoittamisen lisäksi vaalikampanjan rahoituksesta nykyistä yleisemmin. Ehdotuksella pyritään vaikuttamaan ehdokkaiden vaalikampanjojen suuruuteen ja rahoitustapoihin yleisemminkin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain tarkoituksesta. Voimassaolevan lain tarkoituksena on avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Ehdotettu muotoilu ilmentää, että avoimuus on arvokasta sinällään, ei ainoastaan sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Ehdotuksen mukaan lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista. Ehdokkailla on sidonnaisuuksia yhteiskunnan eri tahoihin taustastaan ja toiminnastaan riippuen. Myös puolue on ehdokkaalle sidonnaisuus ja kertoo äänestäjälle, millaisia arvoja ehdokas edustaa. Sidonnaisuudet ovat välttämätön osa edustuksellisen demokratian toimintaa. Vaaleilla valitut edustajat edustavat erilaisia intressi- ja taustaryhmiä. Se, mitä ja ketä ehdokas edustaa, on tärkeä tieto äänestäjälle hänen tehdessään äänestyspäätöstä.

Ehdokkaan vaalirahoituksen julkisuus voi olla äänestäjälle lisätiedon lähde.

Vaalirahoitusta ei voi erottaa yhteiskunnallisesta todellisuudesta. On kuitenkin tärkeä erottaa toisistaan terveet ja epäterveet sidonnaisuudet. Vaalirahoitus ei sinällään aiheuta mitään epätervettä sidonnaisuutta ehdokkaan ja rahoittajan välille. Äänestäjällä on kuitenkin oikeus tietää sidonnaisuuden olemassaolosta.

Pykälän 2 momentin mukaan lain tarkoituksena olisi myös ehdokkaiden vaalikampanjojen kulujen kasvun rajoittaminen. Tämä olisi nykyiseen lakiin verrattuna uusi tavoite. Siihen pyrittäisiin sääntelykokonaisuudella, johon kuuluisivat aiempaa tarkempi ilmoitusvelvollisuus, tukikatot yksittäisiltä tukijoilta sekä ilmoitusvelvollisuuden valvonta. Kulujen jatkuva kasvu ei ole kansanvallan toiminnan kannalta ongelmatonta, koska se rajoittaa käytännössä mahdollisuutta asettua ehdolle ilman merkittävää omaa varallisuutta tai ulkopuolista tukea.

**2 §.** *Ehdokkaan vaalirahoitus.* Pykälässä määriteltäisiin, mitä ehdokkaan vaalirahoituksella ja vaalikampanjalla tässä laissa tarkoitetaan.

Pykälän 1 momentin mukaan ehdokkaan vaalirahoituksella tarkoitettaisiin tässä laissa rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan kulut. Ilmoituksessa vaalirahoituksesta olisi siten osoitettava, miten ehdokkaan vaalikampanjan kulut on maksettu. Kuluina pidettäisiin vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä kulut maksettaisiin. Ajallista määrittelyä pidetään lakiehdotuksessa välttämättömänä niin ilmoitusten yhdenmukaisuuden kuin ehdokkaan oikeusturvankin kannalta. Ilman kampanja-aikaa koskevaa sääntelyä kampanjointia ei voitaisi erottaa ehdokkaana olevan henkilön muusta poliittisesta toiminnasta, esimerkiksi kansanedustajan yhteydenpidosta äänestäjiinsä. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ei voi-

taisi myöskään käytännössä valvoa. Nykyisessä laissa kampanja-aikaa ei ole määritelty ja kampanjan kesto jää kunkin ehdokkaan itse ratkaistavaksi.

Ehdokashakemukset jätetään kaikissa yleisissä vaaleissa 40. päivänä ennen vaalipäivää. Tämä ajankohta olisi liian myöhäinen laissa tarkoitetun vaalikampanjan alkuajan kohdaksi. Kuuden kuukauden aikaraja vastaisi riittävän hyvin todellista kampanjointia. Aikaraja on perusteltu senkin vuoksi, että käytännössä useat puolueet tekevät ehdokasvalinnat hyvissä ajoin. Ehdokas itse tietää kampanjansa aloittaessaan tulevansa nimeytyksi ehdokkaaksi. Jos puolue järjestää esivaalin, katsottaisiin siinä kampanjoiminen osaksi tässä laissa tarkoitettua vaalikampanjaa, jos se ajoittuu kuuden kuukauden ajalle ennen varsinaista vaalipäivää. Jos ehdokas aloittaisi kampanjansa aiemmin kuin kuusi kuukautta ennen vaaleja, eivät kulut kuuluisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ehdokas voisi sisällyttää myös kaikki tosiasialliset kampanjakulunsa ilmoitukseensa. Ehdotettu ei estä lain velvoittamaa laajempaa ilmoittamista. Tästä tulisi kuitenkin mainita ilmoituksessa, jotta se voitaisiin huomioida verrattaessa ilmoituksia keskenään. Ehdotettu vaalikampanjan kesto kaksi viikkoa vaalien jälkeen pitäisi sisällään kaikki kiinteästi vaalikampanjaan liittyvät kulut, kuten kiitosilmoittelun ja mahdollisista järjestelyistä vaalien jälkeen aiheutuneet kulut kuten ulkomainosten poistamisen.

Vaalikampanjan toteuttamisesta kampanja-aikana aiheutuneina kuluina pidettäisiin kaikkia vaaleihin toiminnallisesti kohdistuvia kuluja. Tyypillisimmillään kampanjan toteuttamisesta aiheutuneita kuluja syntyy vaalimainonnasta, mutta myös muut kampanjaan liittyvät kulut huomioitaisiin. Esimerkiksi ulkomainostaulujen rakentamisesta aiheutuneet kulut kohdistuisivat vaalikampanjaan, vaikka taulut olisi rakennettu ja niistä aiheutuneet kulut maksettu huomattavastikin ennen kampanja-aikaa, jos tauluja käytettäisiin kampanja-aikana. Vaali-ilmoittelun osalta kulu katsottaisiin syntyneeksi silloin, kun ilmoitus on julkaistu. Maksuajankohdan siirtäminen kampanja-ajan ulkopuolelle ei siten vapauttaisi ilmoitusvelvollisuudesta. Sen sijaan kampanjan toteuttamisesta aiheutuneena

ei pidettäisi sellaisia kuluja, joita ehdokkaalle olisi aiheutunut ilman vaalejakin, esimerkiksi puolueen jäsenmaksut.

Poliittisen toiminnan luonteen vuoksi sitä, mitkä kulut ovat vaalikampanjan kuluja, on lähes mahdotonta määritellä tyhjentävästi. Nykyisessä laissa ei ole vaalikampanjan sisällöllistä määritelmää eikä sitä esitetä nykyään. Poliitikon työhön kuuluu paljon näkyvää toimintaa, joka ei ole vaalikampanjointia, mutta edistää ehdokkaan tunnetuksi tekemistä. Ilmoitusvelvollisuuden alaista kampanjointia olisi tässä laissa ainoastaan sellainen toiminta, josta aiheutuu kustannuksia. Tällä ei kuitenkaan tarkoitettaisi ainoastaan ehdokkaalle itselleen aiheutuneita kustannuksia, vaan toiminnasta yleisesti aiheutuvia kustannuksia. Keskeistä olisi se, onko ehdokkaalla määräysvaltaa aiheutuneeseen kuluun. Ehdokkaan tulisi esimerkiksi ilmoittaa hänen puolestaan maksetun lehtimainoksen arvo vastaanottamana tukena, jos mainoksen tarkoituksena olisi vain ehdokkaan vaalikampanjan tukeminen.

Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 3 kohta antaisi suuntaviivoja siitä, minkä tyyppiset kustannukset katsottaisiin vaaleihin liittyviksi. Lakiehdotuksen mukaan vaalikampanjan kulut tulisi esittää eriteltynä vaalimainontaan eri medioissa, ulkomainontaan, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimiseen, mainonnan suunnitteluun, vaalilaisuuksien järjestämiseen sekä muihin kuluihin. Vaalimainonta ei edellyttäisi ehdokkaan ehdokasnumeron ilmoittamista.

Vaalikampanja-ajan rajaaminen selventäisi sitä, että vaalikampanjoinniksi ei laskettaisi esimerkiksi yhteydenpitoa äänestäjiin kampanja-ajan ulkopuolella, vaikka sen tarkoituksena usein onkin uudelleenalinnan edistäminen. Sen sijaan kampanja-aikana järjestetyt tilaisuudet katsottaisiin lähtökohtaisesti vaalikampanjoinniksi. Ehdokkaalla kuitenkin voi olla myös sellaista toimintaa, joka ei liity vaaleihin vaikka se ajoittuisikin kampanja-ajalle, kuten osallistuminen erilaisiin seminaareihin ja puhetilaisuuksiin, maakuntamatkat ja muu vastaava toiminta. Myös ehdokkaan toiminta muualla kuin omassa vaalipiirissä voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Erityisesti puolueen johto ja ministerit osallistuvat vaalilaisuuksiin ympäri maata edistääkseen

puolueensa näkyvyyttä. Sellaista toimintaa, joka ei suoranaisesti liity omaan ehdokkuuteen, ei pidettäisi laissa tarkoitettuna ehdokkaan vaalikampanjointina.

Laissa säädettäisiin vain ehdokkaan vaalirahoituksesta. Puolueen ilmoittelu ei ole ehdokkaan määräysvallassa. Lain valvonnan ja siihen liitettyjen sanktioiden kannalta olisi kyseenalaista asettaa ehdokas ilmoitusvelvolliseksi sellaisesta ilmoittelusta, johon hän ei pysty itse vaikuttamaan.

Rajanveto ehdokkaan henkilökohtaisen kampanjan ja puolueen kampanjan välillä ei erityisesti puolueen yhteisilmoittelun osalta ole aina yksiselitteinen. Vaikka puolueen ja muiden ulkopuolisten tahojen yhteisilmoittelu olisikin periaatteessa mahdollista jyvittää kaikkien ehdokkaiden kesken, sitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Ehdokkaan osallistuminen puolueen yhteisilmoitteluun ei tuo äänestäjälle lisätietoa ehdokkaan sidonnaisuuksista. Yhteisilmoittelu on lakiehdotuksessa tarkoitettu rajattavaksi ehdokkaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle ja se koskisi kaikkea puolueen, myös paikallisjärjestön, ilmoittelua, esimerkiksi ulkomainoksia ja lehti-ilmoituksia, joissa kaikki tai ainakin useat ehdokkaat olisivat tasapuolisesti mukana. Tilanne olisi sama puolueen nais- ja nuorisojärjestöjen ilmoittelun osalta niissä tilanteissa, joissa järjestö on maksanut ilmoituksen kaikkien jäsentensä puolesta. Näitä ei luettaisi ehdokkaan henkilökohtaiseksi kampanjaksi. Sen sijaan, jos ehdokas saisi puoluejärjestöltään tukea henkilökohtaiseen ilmoitteluunsa, olisi kyseessä puolueelta saatu ilmoitusvelvollisuuden alainen tuki. Jos ehdokas kuitenkin osallistuisi yhteisilmoittelun kustannuksiin esimerkiksi maksamallaan ehdokasmaksulla, voisi hän ilmoittaa maksun kampanjakulunaan. Samoja periaatteita sovellettaisiin myös muiden ulkopuolisten tahojen kuten ammattiliittojen ja muiden kansalaisjärjestöjen, kauppakamarien ja muiden vastaavien yhteisöjen yhteisilmoitteluun, joka kohdistuu useisiin ehdokkaisiin.

Vaalikampanjan kuluja ovat vain ne kulut, jotka ovat aiheutuneet vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Vastaavaa rajausta ei ehdoteta sovellettavaksi vaalirahoitukseen. Rahoit-

uksen hankkiminen voisi tapahtua milloin tahansa. Käytännössä kuitenkin vaalikausi asettaa rajansa vaalien rahoitukselle. Vaalirahoituksella tarkoitetaan lakiehdotuksessa tulossa olevien seuraavien vaalien rahoitusta. Jos vaaleissa hankitusta rahoituksesta jäisi osa käyttämättä, siirtyisi se ehdokkaan omiin varoihin käytettäväksi seuraavissa vaaleissa taikka tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön varallisuuteen käytettäväksi ehdokkaan tukena seuraavissa vaaleissa.

Pykälän 2 momentin mukaan vaalirahoitus voi koostua ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista, ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamista tuesta sekä muusta tuesta. Muulla 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. Luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi siten, että se kattaisi kaiken ehdokkaan kampanjan rahoittamiseen käytetyn varallisuuden. Lainoilla tarkoitettaisiin sekä rahamääräisiä lainoja että velaksi hankittuja tavaroita tai palveluita. Ehdokkaan tukiryhmän tai vastaavan yhteisön saama tuki rinnastuisi ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti muuhun ehdokkaan saamaan tukeen ja sen alkuperä tulisi siten avata ilmoituksessa. Tämä olisi selventävä muutos nykyisen lain 3 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Tuen ilmoittamista käsitellään tarkemmin jäljempänä 6 §:n yhteydessä.

Ehdotetulla muutoksella otettaisiin huomioon se mahdollisuus, että ehdokkaan tukiryhmä voi olla pysyvä yhteisö ja sillä voi olla omaa, aiempaa varallisuutta tai lainoja, joilla maksetaan ehdokkaan kampanjaa. Poliitiikan ammattimaistuessa lienee entistä yleisempää, että ehdokkaalla on suhteellisen pysyvä tukiryhmä, joka avustaa häntä vaaleista toisiin. Vaalirahoitusilmoituksen kannalta keskeistä olisi, että ehdokkaan tukiryhmän käyttämien varojen alkuperä avataan ilmoituksessa samoin kuin ehdokkaan suoraan saama tukikin. Ehdotetuilla muutoksilla selkeytettäisiin siten nykyisenkin lain edellytystä siitä, että ehdok-

kaan tukiryhmän saama tuki rinnastuu ehdokkaan saamaan tukeen.

Ehdotetun 2 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan vaalirahoitus voi koostua ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista. Ehdokkaan omia varoja olisivat esimerkiksi ehdokkaan ansio- tai pääomatuloistaan kerryttämät säästöt, omaisuuden myynnistä saadut tulot tai muu aiempi varallisuus. Lainarahoituksella toteutettava jälkirahoitus on yleistynyt vaalikampanjoissa ja siksi esitykseen on lisätty nimenomainen maininta lainoista. Nykyisen lain mukaan ehdokkaan ottamat henkilökohtaiset lainat sisältyvät omiin varoihin (HE 8/2000 vp). Lainat on luttu omiksi varoiksi ja ilmoitettu yhteisummana muiden omien varojen kanssa. Siksi ehdotetaan, että omat varat ja ehdokkaan ottamat lainat olisivat kaksi erikseen ilmoitettavaa ryhmää vaalirahoituksen sisällä.

Esityksessä pyritään huomioimaan tukiryhmien entistä suurempi pysyvyys myös ilmaisulla ”ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö”. Nykyisessä laissa käytetään ilmausta ”ehdokkaan tukiryhmä tai muu hänen tukemisekseen perustettu yhteisö”. Aiempi määritelmä ei vastannut tilannetta, jossa ehdokkaalla on vaaleista toiseen toimiva tukiryhmä. Ehdotettu uusi muotoilu ei edellyttäisi, että ryhmä olisi nimenomaisesti kyseisen ehdokkaan tukemiseksi perustettu, vaan sen toiminta olisi ratkaisevaa. Muuhun tarkoitukseen perustetusta ryhmästä voisi tulla ehdokkaan tukiryhmä kyseisissä vaaleissa. Laissa ei määriteltäisi erikseen ehdokkaan tukiryhmää, mutta ilmaisulla tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö katettaisiin kaikki ne henkilöryhmät, jotka toimivat ehdokkaan ympärillä vaalikampanjan toteuttamiseksi. Merkitystä ei siten olisi sillä, missä muodossa ryhmä toimii. Tukiryhmä voisi olla niin rekisteröity kuin rekisteröimätönkin yhdistys. Edellytyksenä kuitenkin on, että ryhmä tukisi ainoastaan kyseistä ehdokasta. Yhteisö, joka tukisi useita eri ehdokkaita, ei olisi 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettu tukiryhmä tai muu vastaava yhteisö.

Ilmaisu ”ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö” ei tarkoittaisi puolueiden rekisteröi-

tyjä yhdistyksiä. Jos kyseessä oleva yhteisö olisi virallisessa suhteessa puolueeseen, se ei olisi 2 kohdassa tarkoitettu tukiryhmä tai muu vastaava yhteisö. Raja on tarpeen siitä huolimatta, että esimerkiksi puolueen paikallisosasto voi tosiasiallisesti toimia vaaleissa kuten yksittäisen ehdokkaan henkilökohtainen tukiryhmä. Puolueiden paikallisjärjestöjen rahoituksen valvonta ehdokkaiden ilmoitusten kautta olisi vastoin ehdotetun lain perusajatusta säännellä vain yksittäisten ehdokkaiden vaalirahoitusta. Pienenkään puoluejärjestön tarkoituksena lienee harvoin ainoana toimintamuotonaan tukea yksittäistä ehdokasta.

Vaikka puolueen rekisteröityjä yhdistyksiä ei rinnastettaisi ehdokkaan tukiryhmään, olisi tällaisen järjestön antama tuki 2 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaista muuta tukea ja 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti ilmoitusvelvollisuuden alasta. Puolueen rekisteröidyssä yhdistyksessä varojen käyttö perustuu järjestäytyneeseen toimintaan kirjantalvelvollisuuksineen ja ehdokkaan täytyy pystyä luottamaan siihen, että rahojen alkuperä on asianmukainen.

Ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön ottamat lainat olisivat ilmoitusvelvollisuuden kannalta tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaa 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettua tukea. Kun tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saama tuki rinnastuu ehdokkaan saamaan tukeen, olisi ehdokas velvollinen ilmoittamaan tällaiset lainat ilmoituksessaan samoin kuin itse ottamansa lainat.

**3 §. Tuen laskeminen.** Pykälän 1 momentin perusteella vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset lukuun ottamatta tavanomaista talkootyötä tai tavanomaisia ilmaisupalveluita. Tämä vastaa nykyistä lakia. Sen sijaan nykyisen lain ilmaisu ”korvauksetta” ehdotetaan poistettavaksi, koska se on lakia sovellettaessa johtanut tulkintaongelmiin vastikkeellisen tuen osalta. Vastikkeellisen tuen ilmoittamisesta säädettäisiin pykälän 2 momentissa ja 6 §:n 2 momentissa.

Ehdotettu tuen määritelmä sisältää rahallisen tuen lisäksi rahassa mitattavissa olevan, mutta muussa muodossa saadun tuen. Määritelmä on nykyisen lain mukainen. Ehdokas voi saada merkittävääkin hyötyä erilaisista palveluista. Lakia tulkittaisiin nykyisen lain lähtökohdista siten, että kaikki rahassa mitattavissa oleva tuki arvioitaisiin rahamääräisenä käypään arvoonsa ja sisällytettäisiin ilmoituksiin. Tällaista tukea voisivat olla esimerkiksi sanomalehtien antama ilmainen ilmoitustila tai yritysten omilla toimialoillaan tarjoamat ilmaisupalvelut, esimerkiksi nettisivujen ammattimainen suunnittelu tai muun kampanjamateriaalin kuten julisteiden ja esitteiden tuottaminen. Nämä tulisi arvioida rahalliseen arvoonsa ja ilmoittaa tukena. Sen sijaan erilaiset lehtien ja muiden yritysten antamat yleiset paljousalennukset tulisi katsoa tavanomaisiksi ilmaisupalveluiksi eikä niitä tarvitsisi sisällyttää ilmoituksiin. Jos ehdokkaan tukija maksaisi ilmoituksen tai muun ehdokkaalta laskutettavan kulun tämän puolesta, tulisi tämä sisällyttää ilmoitukseen tukena, jos ehdokkaalla on ollut määräysvaltaa kulun syntymiseen. Sen sijaan, jos kolmas osapuoli, esimerkiksi alan ammattilehti, julkaisee ilmoituksen alalla toimivasta ehdokkaasta ilman tämän myötävaikutusta, ei tällaisen kulun ilmoittamista tukena edellytettäisi.

Peruste tavanomaisen talkootyön ja tavanomaisten ilmaisupalvelujen rajaamiseen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on käytännöllinen. Talkootyötä ja erilaisia ilmaisupalveluita kuten alennuksia olisi hyvin vaikea arvottaa eivätkä ehdokkaiden ilmoitukset siten olisi yhteismitallisia, jos tällaiset arviot edellytettäisiin ilmoituksessa tehtäviksi. Lisäksi on syytä ottaa huomioon talkootyön muuttunut luonne. Asiantuntemus korostuu nykyään kampanjoissa käytettyä aikaa enemmän. Useilla ehdokkailla on tukiryhmässään ihmisiä, jotka taittavat esitteitä ja päivittävät nettisivuja. Tavanomainen talkootyö on vapaaehtoista, palkatonta työtä, jota henkilö tekee ehdokkaan hyväksi esimerkiksi osana tukiryhmää. Työ katsottaisiin talkootyöksi, vaikka kyseessä olisi alan ammattilainen, niin kauan kuin työstä ei makseta palkkaa. Jos joku muu kuin ehdokas maksaa ammattilaisen palkan siltä ajalta kun hän toimii kampanjas-

sa, kyseessä ei olisi talkootyö vaan kyseisen rahoittajan ehdokkaalle antama tuki. Ainoastaan luonnollinen henkilö voisi tehdä talkootyötä. Siten sellaiset yritysten antamat maksuttomat palvelut kuten banderollien kiinnittäminen olisivat aina tukea ehdokkaan kampanjaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyisen lain esitöiden mukaisesti siitä, että vaalirahoitusta koskevat tiedot ilmoitetaan bruttomääräisinä. Tällä tarkoitetaan sitä, että ilmoitukseen sisällytettäisiin suoritukset kokonaisuudessaan, niin vaalirahoitus kuin vaalikampanjan kulutkin. Bruttomääräinen ilmoittaminen tukee avoimuutta. Nettoilmoittamisessa jäisi paljon tärkeää tietoa saamatta ehdokkaan vastaanottamasta tuesta.

Pykälän 3 momentin mukaan kaikki tuki arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä. Tämä edellytys mahdollistaisi tilastollisen tiedon tuottamisen vaalirahoituksesta ja keskimääräisistä kampanjakustannuksista. Ilmoitukset olisivat myös keskenään vertailukelpoisia.

Pykälän 4 momenttiin kirjattaisiin se nykyisen lain esitöistä ilmenevä periaate, että kaikki samalta tukijalta saadut suoritukset lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tukena. Säännös koskisi kaikkia samalta tukijalta tulleita, samaa tässä laissa määriteltyä vaalikampanjaa varten saatuja tukia. Säännöksellä pyrittäisiin estämään erikseen ilmoitettavan tuen rajojen tai tukikatkon kiertämistä lahjoituksia pilkkomalla.

**4 §. Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset.** Pykälän 1 momentissa kiellettäisiin ehdokasta, ehdokkaan tukiryhmää tai muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä ottamasta vastaan tukea, jonka antaja ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koskisi tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Kielto olisi uusi ja tiukennus nykyiseen lakiin verrattuna. Tarkoituksena on luoda edellytyksiä vaalirahoituksen avoimuudelle ja kieltoa pidetään tältä kannalta perusteltuna. Kiellolla olisi myös lahjoituskäytäntöä ohjaava vaikutus. Useimmissa tapauksissa ehdokas voi selvittää tuen välittömän antajan, koska esimerkiksi tilille tapahtuvasta maksusta jää tiliotteeseen merkintä.

Poikkeuksena kieltoon olisivat tavanomaisen keräystoiminnan tuotot. Tavanomaisella

keräystoiminnalla tarkoitettaisiin pienimuotoista tuotemyyntiä tai varainkeruuta. Ollakseen tavanomaista keräystoimintaa, yksittäiset tukisuoritukset eivät saisi olla suuruudeltaan lähelläkään erikseen ilmoitettavan tuen alarajoja. Jos esimerkiksi rahankeräykseen sisältyisi merkittäviä yksityisiä lahjoituksia, olisi ne ilmoitettava 6 §:n 2 momentin mukaisia ilmoitusrajoja noudattaen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tukikatoista, jolla rajoitettaisiin sitä, kuinka paljon tukea ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö saa ottaa vastaan yhdeltä tukijalta. Kyseessä olisi nykyiseen lakiin verrattuna tiukennus, koska tällä hetkellä kattoa yhden tukijan tuelle ei ole. Sen sijaan vuoden 2008 kunnallisvaaleissa puolueet sopivat 3 000 euron katosta tuelle yhdeltä tukijalta. Esityksellä rajoitettaisiin ehdokkaiden taloudellisia sidoksia suuriin lahjoittajiin. Kunnallisvaaleissa 3 000 euroa, eduskuntavaaleissa 6 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 10 000 euroa olisi sellainen raja, jonka alittavan tukisuorituksen osalta epäasiallisen sidoksen syntyminen voitaisiin katsoa epätodennäköiseksi. Edellä 3 §:ssä säännellyllä tavalla tukikatko koskisi kaikkien samalta tukijalta saatujen suoritusten yhteismäärää.

Tukikatkoa ei kuitenkaan sovellettaisi puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antamaan tukeen. Puolueen rekisteröidyllä yhdistyksellä tarkoitettaisiin puolueen sääntömääräisiä rekisteröityjä yhdistyksiä. Kysymyksessä on puolueen oman ehdokkaan tukeminen ja ehdokkaan kampanja voi olla vaaleista riippuen hyvin puoluevetoinen. Esimerkiksi europarlamenttivaaleissa puolueen piirijärjestöllä voi olla käytännössä yksi pääehdokas, jolle tuki keskitetään. Tällaista käytäntöä ei tarkoiteta vaikeutettavaksi, koska puoluejärjestöjen rahoitus on lähtökohtaisesti läpinäkyvämpää kuin ehdokkaan saama muu ulkopuolinen tuki. Tukikatkoa ei myöskään määrättäisi presidentinvaaliin, jossa kampanjat ovat yleensä puoluevetoisia ja suurempia kuin muissa vaaleissa.

**5 §. Ilmoitusvelvollisuus.** Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi nykyisen lain 2 §:n mukainen ilmoitusvelvollisten piiri eli se, että ainoastaan vaaleilla valittu henkilö ja hänen varahenkilönsä olisi ilmoitusvelvollinen. Pre-

sidentinvaalissa ilmoitusvelvollinen olisi jokainen ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Presidentinvaalissa on vain pieni määrä ehdokkaita ja kampanjointi on puoluevetoista. Kampanjoiden luonne ja suuruus huomioon ottaen ehdokkailla ei ole välttämättä tarkkaa tietoa kampanjarahoituksen yksityiskohdista. Muissa vaaleissa on perusteltua, että ehdokas itse on ilmoitusvelvollinen ja kantaa vastuun ilmoituksensa sisällöstä.

Valitsematta jääneiden ehdokkaiden vaalirahoitustiedot eivät ole lain pääasiallisen tarkoituksen kannalta merkittäviä. Koska ilmoitusvelvollisuus toteutetaan jälkikäteisellä ilmoituksella, olisi ilmoitusten edellyttäminen valitsematta jääneiltä suhteettoman suuritöistä verrattuna sillä saavutettavaan hyötyyn. Ilmoitusvelvollinen tekisi kuitenkin ilmoituksen siitä riippumatta, onko kampanjaan saatu ulkopuolista rahoitusta tai onko kampanjasta aiheutunut kuluja. Tämä olisi välttämätöntä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvomiseksi.

Kunnallisvaaleissa varavaltuutettuja on suuri määrä verrattuna Euroopan parlamentin jäsenten varajäseniin ja kansanedustajien varaedustajiin. Kaikkien varavaltuutettujen ilmoitusvelvollisuutta pidetään kuitenkin edelleen perusteltuna, koska varavaltuutetut osallistuvat usein valtuuston toimintaan ja ovat aktiivisia lautakunnissa. Varavaltuutettujen ilmoitusvelvollisuus voi tuoda lisätietoa kuntalaisille.

**6 §. Ilmoitettavat tiedot.** Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaalirahoitusilmoitukseen sisällytettävistä tiedoista. Momentin sisältö vastaa suurelta osin nykyisen lain 3 §:n 1 momenttia.

Ilmoituksessa on 1 kohdan mukaan mainittava, mitkä vaalit ovat kyseessä.

Kohdassa 2 edellytetään mainittaviksi ehdokkaan nimi, arvo, ammatti tai tehtävä, hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on ollut valitsijayhdistyksen ehdokas sekä eduskuntavaaleissa ehdokkaan vaalipiiri ja kunnallisvaaleissa se kunta, jossa ehdokas oli ehdolla. Näiden tietojen katsottaisiin olevan riittäviä yksilöimään ehdokas. Vaalirahoitusilmoitukset olisivat ehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan julkisia ja tiedot

niistä olisivat saatavilla yleisen tietoverkon kautta. Siten tätä tarkempia yksilöimistietoja kuten osoitetta tai sosiaaliturvatunnusta ei tulisi mainita ilmoituksessa.

Kohdassa 3 edellytetään ilmoitettaviksi vaalikampanjan kulut yhteensä ja eriteltyinä vaalimainontaan sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimiseen, mainonnan suunnitteluun, vaalitulaisuuksien järjestämiseen sekä muihin kuluihin. Sanamuoto vastaisi tietyillä lisäyksillä voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin 3 kohtaa sellaisena kuin se on kunnallisvaalien osalta. Lakiehdotuksessa kulujen ilmoitusvelvollisuus laajennettaisiin samansisältöisenä kaikkiin yleisiin vaaleihin. Muutoksena nykyiseen vaalimainonta tietoverkoissa ilmoitettaisiin omana kohtanaan. Tällä tuotaisiin esiin internetin yhä tärkeämpi merkitys kampanjointiväylänä. Samoin ilmaisjakelulehdet mainitaisiin erikseen. Lisäksi erikseen ilmoitettaisiin vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta aiheutuneet kulut. Nämä sisältyvät voimassa olevassa laissa muuhun vaalimainontaan. Painetun materiaalin hankkimiskuluina ilmoitettaisiin esimerkiksi mainoslehtisten, esitteiden ja muiden vaalijulkaisujen painattamis- ja jakelukulut. Suunnittelukulut ilmoitettaisiin erikseen. Muina kuluina ilmoitettaisiin esimerkiksi myytävien tai ilmaiseksi jaettavien tuotteiden hankintakulut. Kuluerittelyn sisällyttäminen ilmoituksiin kaikissa vaaleissa olisi tärkeää siksi, että ilmoitukset antaisivat todenmukaisen kuvan kampanjoista.

Vaalimainontaan sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä käytetyt kulut sisältäisivät maksut mainosajasta, palstatilasta tai verkkosivuista. Ilmoituksessa kulut tulisi eritellä kunkin viestintävälineen osalta erikseen. Tietoverkot lisättäisiin luetteloon omana kohtanaan ja siten internet ei olisi enää muu viestintäväline. Ulkomainonnalla tarkoitettaisiin esimerkiksi katu- ja tienvarsi-ilmoituksia ja mainontaa julkisissa liikennevälineissä. Nykyisen lain ilmaisu muu vaalimainonta poistettaisiin ja korvattaisiin painetun materiaalin erillisellä ilmoittamisel-

la. Mainonnan suunnitteluun käytetyillä kuluilla tarkoitettaisiin puolestaan mainoksen laatimisesta esimerkiksi mainostoimistolle maksettuja palkkioita. Vaalitulaisuuksien kuluja olisivat esimerkiksi esiintymispalkkiot sekä tarjoilu- ja vuokratkulut. Muut kulut pitäisivät sisällään edellä mainittujen myytävien ja ilmaiseksi jaettavien tuotteiden kulujen lisäksi esimerkiksi sellaiset palkat ja palkkiot, jotka eivät kuulu laissa erikseen mainittuihin kuluryhmiin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kampanjapäällikön palkkaamisesta aiheutuvat menot.

Momentin 4 kohdan mukaan ilmoituksessa olisi oltava tiedot vaalirahoituksesta yhteensä ja eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltynä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueen rekisteröidyiltä yhdistyksiltä ja muilta tahoilta. Jaottelu tukijatahoihin noudattaisi voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin 4 kohtaa joillakin lähinnä kielellisillä muutoksilla. Nykyisessä laissa käytetty ilmaisu puoluejärjestöt korvattaisiin ilmaisulla puolueen rekisteröidyt yhdistykset. Ehdotetulla muutoksella täsmennettäisiin nykyisenkin lain tarkoitusta siitä, että tukena puolueen rekisteröidyltä yhdistykseltä ilmoitettaisiin ainoastaan suoraan puolueelta, esimerkiksi sen keskus-, perus-, piiri-, nais- tai nuorisojärjestöltä tullut tuki. Muilta tahoilta tulleena tukena ilmoitettaisiin muilta kuin suoraan puolueen alaisuudessa toimivilta rekisteröidyltä yhdistyksiltä tullut tuki. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi nykyisenkin lain esitöissä mainitut etujärjestöt, säätiöt ja yhdistykset, vaikka ne toimisivat lähellä puoluetta.

Ehdokkaan omat varat ja ehdokkaan ottamat lainat ilmoitettaisiin edellä 2 §:n yhteydessä kuvatulla tavalla erikseen. Ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saama tuki rinnastuisi ilmoituksessa täysin ehdokkaan itsensä saamaan tukeen. Tämän periaatteen korostamiseksi ehdotettu 4 kohta eroaisi nykyisestä laista siinä, että vaalirahoitus ilmoitettaisiin eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun

yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen edellä mainittuihin ryhmiin jaoteltuna. Nykyisessä laissa tuki jaotellaan toisaalta ehdokkaan omiin varoihin ja toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen.

Momentin 5 kohta olisi uusi. Sillä korostettaisiin ehdotetun lain luonnetta vähimmäissääntelynä. Nykyisen lain 3 §:n 1 momentin alussa oleva ilmoitukseen tulevia tietoja koskeva ”ainakin” -sana korvattaisiin nimenomaisella maininnalla siitä, että ilmoitusvelvollinen voisi sisällyttää ilmoitukseensa myös muut tarpeelliseksi katsomansa tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Tällainen tieto voisi olla esimerkiksi ehdokkaan sitoutuminen hänen puolueensa paikallisesti sopimaan kampanjakattoon.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erikseen ilmoitettavan tuen alarajoista. Erikseen olisi ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 800 euroa, eduskuntavaaleissa yli 1 500 euroa tai europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa yli 2 000 euroa. Erikseen ilmoitettavan tuen alarajan sääntelyä pidetään välttämättömänä, koska kaikkein pienimpien lahjoitusten julkistamista ei ole pidettävä asianmukaisena erityisesti yksityisen lahjoittajan yksityisyyden suojan kannalta. Lain tarkoituksena on tuoda julkisuuteen sellaiset tukijat, joiden kohdalla on mahdollista ajatella syntyvän sidonnaisuuksia.

Kunnallisvaaleissa kampanjointi tapahtuu omassa kunnassa ja eduskuntavaaleissa omassa vaalipiirissä. Kampanjakustannukset ovat siten alempia kuin valtakunnallisissa kampanjoissa. On perusteltua porrastaa ilmoitusrajat vaalikohtaisesti. Europarlamenttivaaleihin ja presidentinvaaliin esitetään korkeampaa rajaa sen vuoksi, että kampanjointi tapahtuu koko maassa ja keskimääräiset kampanjakustannukset ovat suuremmat kuin kunnallis- tai eduskuntavaaleissa. Lakiehdotukseen otetut rajat ovat merkittävästi nykyisiä rajoja alemmat. Tämä lisää vaalirahoituksen avoimuutta nykyisestä. Ilmoitusrajojen toimivuutta tulisi kuitenkin jatkuvasti seurata tutkimuksen keinoin, myös rahanarvon muutosten vuoksi.

Raja-arvon ylittävän tukisuorituksen antaja tulisi yksilöidä ilmoituksessa ilmoittamalla tukijan nimi. Säännös koskisi niin yksityishenkilöitä, yrityksiä, puolueen rekisteröityjä yhdistyksiä kuin muita tahojakin. Ehdotettu säännös olisi vähimmäissäännös siten, että ainakin laissa määritetyn rajan ylittävät tukisuoritukset olisi ilmoitettava erikseen. Ehdokasta ei sen sijaan estettäisi ilmoittamasta erikseen myös tätä pienempiä suorituksia. Ainoana poikkeuksena olisi 4 momentin kielto ilmoittaa yksityishenkilön nimeä ilman tämän nimenomaista suostumusta, jos hänen antamansa tuki jää alle tässä momentissa mainitun rahamäärän.

Ehdotetussa 2 momentissa selvennettäisiin myös nykyisen lain soveltamiskäytännössä osittain epäselvää kysymystä siitä, miten lasketaan erikseen ilmoitettavan tuen arvo silloin, kun tuki on saatu vastiketta vastaan. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi tuen määritelmästä sana korvauksetta. Se korvattaisiin nimenomaisella säännöksellä siitä, että jos tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka muulla vastaavalla vastikkeellisella tavalla, luettaisiin erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo. Vastikkeellisen tuen määritelmä olisi siten nykyistä selvempi, vaikka sisällöllisesti ilmoitusvelvollisuus ei muuttuisikaan. Nettomääräisyys tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos ehdokas on ostanut taulun 500 eurolla ja hän myy sen 1 000 eurolla, hänen katsottaisiin saaneen ostajalta tukea 500 euroa. Tukijan nimi olisi velvollisuus ilmoittaa ainoastaan silloin, jos hänen maksamansa hinnan ja taulun hankintahinnan erotus ylittäisi ilmoitusrajan. Ehdokas ilmoitaisi saamansa 1 000 euron tuen tämän pykälän 1 momentin 4 kohdan perusteella sen mukaisesti, oliko taulun ostaja yksityishenkilö, yritys, puolueen rekisteröity yhdistys vai muu taho. Lisäksi hän merkitsisi vaalikampanjan muihin kuluihin maksamansa taulun hinnan 500 euroa. Nettomääräisyys tulisi sovellettavaksi ainoastaan arvioitaessa erikseen ilmoitettavan tuen määrää. Esimerkkitapauksessa ei tuen antajaa ja tukisummaa tarvitsisi erikseen ilmoittaa, koska nettomääräinen tuki jäisi 500 euroon.

Nettomääräisyys olisi selvä säännös niissä tilanteissa, joissa ehdokas tai hänen tukiryh-



mänsä myy selkeästi yksilöitävissä ja rahassa mitattavissa olevan hyödykkeen tukijalle. Tällainen voisi olla esimerkiksi edellä mainittu taulu tai muu esine. Tukijan saaman tarvan tai palvelun eli tässä laissa tarkoitettua vastikkeeseen yhteys ehdokkaalle aiheutuneeseen kustannukseen olisi keskeinen tekijä sen arvioimisessa, milloin tuki ja sen antaja on ilmoitettava erikseen. Jos tällainen yhteys on, ehdokas voisi vähentää omat hankintakulunsa ja ilmoittaa erikseen ainoastaan ne tuet ja tukijat, joissa erotus ylittää ilmoitusrajan. Tämä ei poistaisi ehdokkaan velvollisuutta sisällyttää vastaanottamansa tuet kokonaisuudessaan ilmoituksensa 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaiseen jaotteluun.

Käytännön soveltamistoiminnassa voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa tukijan saama vastike ei liity suoraan ehdokkaalle aiheutuneisiin kuluihin. Tämä olisi tilanne esimerkiksi vaalilehden osalta. Ehdokkaalle aiheutuu kuluja vaalilehden painattamisesta, mutta lehti on jo sinällään kampanjointia. Se ei siis palvele pelkästään varainhankintaa, vaikka siihen myytävä ilmoitustila olisikin ehdokkaalle tärkeä tulonlähde. Samoin olisi käytännössä mahdotonta arvioida yksittäisen tukijan ostaman mainoksen suhdetta lehdestä aiheutuneisiin kuluihin, koska lehden tuottoa tai tappiota ei ole sidottu mihinkään kiinteään arvoon. Tuen nettomääräinen laskeminen ei siten tulisi kyseeseen vaalilehden osalta vaan ehdokkaan tulisi ilmoittaa kaikki mainostulonsa bruttomääräisinä yhdessä ja erikseen ne tuet ja tukijat, joiden maksamat mainokset ylittäisivät erikseen ilmoitettavan tuen rajan. Lisäksi ehdokkaan tulisi ilmoittaa myös kaikki varainhankinnan kulunsa tämän pykälän 1 momentin 3 kohdan perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sellaisen lainan ilmoittamisesta, jolla ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö on katannut vaalikampanjan kuluja. Ilmoitukseen otettaisiin suunnitelma tällaisen lainan takaisinmaksusta. Lainarahoitus on yleistynyt vaalikampanjoiden rahoittamisessa ja suunnitelma mahdollistaisi äänestäjille ehdokkaan vaalirahoituksen arvioimisen. Suunnitelma toimitettaisiin varsinaisen ilmoituksen yhteydessä eikä sitä täydennettäisi myöhemmin. Jälki-ilmoitusten edellyttäminen voisi johtaa

valvonnan jatkumiseen joidenkin ilmoitusvelvollisten osalta tarpeettoman pitkään ja olisi raskasta valvonnan kannalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kiellosta ilmoittaa yksityishenkilön nimi ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle ilmoitusrajan. Pykälä vastaisi nykyisen lain 3 §:n 2 momenttia, mutta ilmoitusraja olisi ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaisesti merkittävästi nykyistä alempi. Kyseessä on nimenomaan yksityistä, luonnollista henkilöä suojaava säännös, jota ei sovellettaisi yrityksiin, puolueen rekisteröityihin yhdistyksiin tai muihin tahoihin. Nämä tukijat ehdokas saisi niin halutessaan ilmoittaa ilman nimenomaista suostumustakin. Suostumuksen hankkiminen olisi ehdokkaan itsensä vastuulla ja ilmoituksia valvovalle valtionalouden tarkastusvirastolle ei tulisi velvollisuutta valvoa suostumuksen olemassaoloa. Siten se voisi lähteä siitä oletuksesta, että suostumus on olemassa, jos ilmoitukseen sisältyy alle erikseen ilmoitettavan tuen rajan lahjoittaneiden tukijoiden nimiä. Se, miten ja missä muodossa suostumus hankitaan, olisi ehdokkaan ja hänen tukijansa välinen asia.

**7 §. Vastuu ilmoituksesta.** Ilmoitusvelvollinen vastaisi nykyiseen tapaan ilmoituksensa sisällöstä. Kunnallis-, eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollinen olisi ehdokas itse. Presidentinvaalissa vastuu olisi ehdokkaan asettaneella puolueella ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliamiehellä tai tämän varamiehellä. Ilmoitusvelvollisella olisi velvollisuus olla selvillä vaalikampanjan rahoituksen alkuperästä sekä vaalikampanjan kuluista.

**8 §. Ilmoituksen tekeminen.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtionalouden tarkastusvirasto ottaisi vastaan kaikki vaalirahoitusilmoitukset yleisissä vaaleissa. Kaikki ilmoitukset keskitettäisiin samaan paikkaan valvonnan tehostamiseksi ja valvontakäytännön yhtenäisyyden turvaamiseksi. Tällä hetkellä kunnallisvaaleissa ilmoitukset annetaan kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle. Ilmoitusten tekemiselle ehdotettu kahden kuukauden aikaraja vaalien tuloksen vahvistamisesta olisi sama kuin nykyisessä laissa. Käytännös-

sä ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia noudattaa tätä aikarajaa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ilmoitus voitaisiin tehdä valtioneuvoston tarkastusviraston vahvistamalla lomakkeella. Lain edellyttämät tiedot voitaisiin siten toimittaa myös muulla tavalla kuin käyttämällä valmista lomaketta. Tarkoitus kuitenkin on, että mahdollisimman moni ilmoitusvelvollinen toimittaisi ilmoituksensa sähköisessä muodossa. Valtioneuvoston tarkastusvirastoon sovelletaan lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ja virasto voisi tarvittaessa antaa sen soveltamisesta ohjeita ilmoitusvelvollisille. Virasto vastaisi myös ilmoituksen tekijän henkilöllisyyden varmentamisesta luotettavalla tavalla. Tarkastusvirasto voisi vahvistaa lomakkeen siten, että sen voisi täyttää joko suoraan viraston tarkoitusta varten ylläpitämässä verkkopalvelussa tai paperille. Sähköisen ilmoittamisen edistämiseksi ehdotukseen ei ole sisällytetty nykyisen lain vaatimusta ilmoitusvelvollisen omakätisestä allekirjoituksesta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta antaa pyydetessä kampanjatililiteella tai muulla vastaavalla tavalla ilmoitusta täydentäviä sellaisia tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Säännös olisi uusi. Kampanjatilin käyttö helpottaa ehdokkaan vaalirahoituksen järjestämistä ja vaalikampanjan kulujen seurantaan sekä on yksinkertaisin tapa pitää ilmoitusvelvollisen oma talous erillään kampanjataloudesta. Samalla se mahdollistaa selkeän tavan toimittaa sellaisia täydentäviä tietoja, jotka voivat olla tarpeen vaalirahoitusilmoituksen tarkistamiseksi. Ilmoitusvelvollinen voisi kuitenkin aina toimittaa tarvittavan näytön myös muulla tavalla kuin kampanjatilillä. Etenkään kunnallisvaaleissa ei yli 15 000 valtuutetulta ja varavaltuutetulta olisi tarkoituksenmukaista vaatia kampanjatililiä.

Kampanjatilin voisi olla erillinen pankkitili, jonka kautta hoidetaan ilmoitusvelvollisen kampanjan rahaliikenne. Tili voisi olla avattu niin ilmoitusvelvollisen omissa kuin hänen tukiryhmänsäkin nimissä. Jos ilmoitusvelvollisen rahaliikenne olisi hoidettu puolueen paikallisyhdistyksen kautta, tulisi myös nämä

tilit tarvittaessa selvittää luotettavasti. Ehdotettu pykälä sallii ilmoitusvelvolliselle mahdollisuuden tehdä selkoa rahoituksesta ja kuluista myös muulla tavalla kuin erillisellä kampanjatilillä. Tämä saattaisi käytännössä edellyttää kuittien säilyttämistä, koska selvityksen tulisi olla luotettavasti todennettavissa. Ilmoitusvelvollisille syntyy usein myös kustannuksia, joita ei voida vaivatta maksaa kampanjatilin kautta. Tällaisia kustannuksia voisivat olla esimerkiksi torikahvitukset, taksimatkat ja muut pienet menoerät. Käteiskeräysten tuotto voitaisiin tallettaa kampanjatilille, josta se olisi tarvittaessa osoitettavissa.

Momentissa tarkoitettu velvollisuus antaa lisätietoja ja selvityksiä koskisi vain ilmoitusvelvollista. Säännös ei oikeuttaisi valtioneuvoston tarkastusvirastoa vaatimaan selvityksiä kolmansilta tahoilta. Velvollisuudella antaa tietoja pyydetessä, viitataan valtioneuvoston tarkastusviraston 10 §:n perusteella suorittamaan valvontaan.

Valtioneuvoston tarkastusviraston 10 §:ssä tarkoitettujen valvontatehtävien päätyttyä päättyisi myös ilmoitusvelvollisen velvollisuus lisätietojen ja selvitysten toimittamiseen.

**9 §. Oikeusministeriön tiedonantotehtävät.** Pykälässä säädettäisiin oikeusministeriön tehtävästä toimittaa maksutta valtioneuvoston tarkastusvirastolle vaalilain 43 §:ssä tarkoitettun valtakunnallisen ehdokasrekisterin tiedot sekä kaikissa yleisissä vaaleissa tiedot ilmoitusvelvollisista. Oikeusministeriö perustaa valtakunnallisen ehdokasrekisterin, johon otetaan kaikki asianomaisissa vaaleissa ehdokaslistojen yhdistelmiin ja presidentinvaalin ehdokasluetteloon otetut ehdokkaat. Rekisteri sisältää jokaisen ehdokkaan tiedot sekä henkilötunnuksen. Rekisteri ei sisällä osoitetietoja, mutta henkilötunnuksen avulla valtioneuvoston tarkastusvirasto pystyy varmistumaan ehdokkaan henkilöllisyydestä. Tämä tieto on tarpeen 11 §:ssä tarkoitettujen ennakoilmoitusten rekisteröimiseksi.

Oikeusministeriö toimittaa tarkastusvirastolle viipymättä vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen eduskuntavaaleissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa sekä presidentinvaaleissa viipymättä ehdokasasettelun päättymisen jälkeen tiedot ilmoitusvelvollisista. Tämä mahdollistaa viraston valvonta-

tehtävien aloittamisen sen osalta, että kaikki ilmoitusvelvolliset antavat ilmoituksen.

**10 §.** *Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston tehtävästä valvoa vaalirahoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastusviraston valvonta keskittyisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen, eikä sille kuuluisi lain muiden säännösten valvonta. Virasto valvoisi käytännössä 5, 6, 7 ja 8 §:n muodostamaa kokonaisuutta. Lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut tukikatot ja niiden noudattaminen jätettäisiin poliittisen vastuun varaan.

Momentin 1 kohdan mukaan tarkastusvirasto tarkistaisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet ilmoituksen. Jos ilmoitusvelvollinen laiminlöisi ilmoituksen antamisen, voisi tarkastusvirasto kehottaa häntä antamaan ilmoituksen.

Momentin 2 kohdan mukaan tarkastusvirasto julkistaisi viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset. Julkistaminen tapahtuisi ehdotetun 12 §:n mukaisessa ilmoitusrekisterissä, jonka tiedot olisivat saatavissa yleisen tietoverkon kautta.

Momentin 3 kohdan mukaan tarkastusvirasto voisi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Tällainen kehoitus annettaisiin ainoastaan niissä tilanteissa, joissa valvontaa ei voitaisi muutoin saattaa loppuun kyseisen ilmoitusvelvollisen osalta. Kynnys kehoitukselle olisi kuitenkin matalampi kuin 2 momentissa tarkoitettu sakonuhalla tapahtuva kehoitus. Lähtökohta olisi, että tarkastusvirasto kehoituksillaan ohjaisi ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen oikein ja riittävän tarkasti. Koska eri vaaleissa on mukana hyvin erilaisia ehdokkaita ja kunnallisvaaleissa yli 15 000 ilmoitusvelvollista, valvontajärjestelmän tulisi olla ohjaava aina siihen asti, kunnes kävisi ilmeiseksi, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan oikeita ja riittäviä tietoja vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Tarkoituksena ei ole saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollista, joka ei esimerkiksi ole osannut antaa riittävää ilmoitusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston mahdollisuudesta tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehoituksesta huolimatta tekisi ilmoitusta vaalirahoituksesta tai ilmoitus havaittaisiin olenmaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Ilmoitusvelvollinen velvoitettaisiin sakon uhalla tekemään ilmoitus taikka korjaamaan virhe tai puute. Sakon uhka koskisi siis ainoastaan ilmoituksen laiminlyöntiä kokonaan tai sellaista virheellisyyttä tai puutteellisuutta, joka on ilmeinen ja koskee ilmoitusta sen olenmaisilta kohdilta. Uhkasakon asettamisen edellytyksenä on lisäksi, että ilmoitusvelvollista on kehoitettu tekemään ilmoitus.

Uhkasakon tuomitsisi maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:n 1 momentin mukainen uhkasakkolautakunta, jonka puheenjohtajana on viraston pääjohtaja ja jäsenenä kolme oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittanutta tarkastusviraston virkamiestä. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saisi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Uhkasakko voitaisiin uusia ja asettaa korkeammaksi niin kauan, kunnes ilmoitusvelvollinen tekisi ilmoituksen tai antaisi vaadittavat tiedot. Uhkasakkomenettelyyn voidaan arvioida jäävän käytännössä harvinaiseksi.

Pykälän 3 momentin mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto antaisi saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Koska ilmoitusvelvollisten tulisi jättää ilmoituksensa kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta, jäisi tarkastusvirastolle kuusi kuukautta valvonnan suorittamiseen. Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät kyseisissä vaaleissa päättyisivät tarkastusviraston eduskunnalle antamaan kertomukseen.

**11 §.** *Ennakoilmoitus.* Äänestäjillä tulisi olla käytettävissään tietoa ehdokaiden vaalirahoituksesta jo äänestyspäätöstä tehdessään. Esityksessä ehdotetaan siksi säädettäväksi vapaaehtoisesta ennakoilmoituksesta. Eh-

dokkaan on usein mahdotonta tietää kampanjansa aikana toteutuvia tuloja ja menoja tarkalleen ennakolta. Vapaaehtoisuutta puoltaa myös kunnallisvaalien ehdokkaiden suuri määrä ja se, että suuri osa vaalikampanjoista on pieniä. Ilmoitus tehtäisiin toimittamalla valtionalouden tarkastusvirastolle ennen vaalipäivää ennakkoilmoitus, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Ehdokas voisi sisällyttää ennakkoilmoitukseen lisäksi tiedot esimerkiksi jo toteutuneesta rahoituksesta tai sitoutumisestaan puolueiden sopimaan vapaaehtoiseen kampanjakattoon. Ennakkoilmoituksen voisi toimittaa aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen eli 31 päivää ennen vaaleja, jolloin ehdokkaan asema virallisena ehdokkaana on varmistunut.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtionalouden tarkastusviraston tehtävästä julkistaa ennakkoilmoitukset viipymättä samaan tapaan kuin varsinaiset ilmoitukset. Ennakkoilmoitukseen ei kohdistettaisi valvontaa.

**12 §. Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus.** Pykälän 1 momentin mukaan valtionalouden tarkastusvirasto ylläpitäisi vaalirahoituksen ilmoitusrekisteriä, johon talletetaan ilmoitukseen ja ennakkoilmoitukseen sisältyvät tiedot. Ilmoitusrekisteriin talletettaisiin siten sekä 6 §:n 1 momentin mukaiset tiedot että 11 §:n mukaisten vapaaehtoisten ennakkoilmoitusten tiedot. Rekisteri sisältäisi tiedot myös 6 §:n 3 momentin mukaisista suunnitelmista lainan takaisinmaksusta. Pykälä olisi uusi. Sillä täsmennettäisiin vaalirahotusilmoituksista muodostuvaa henkilörekisteriä koskevaa sääntelyä. Ilmoitusvelvollinen vastaisi 7 §:n perusteella ilmoituksensa sisällöstä. Valtionalouden tarkastusvirastolla olisi henkilötietolain (523/1999) mukainen vastuu henkilötietojen asianmukaisesta käsittelystä rekisterissä. Jokaisella olisi julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä ja tietoja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tietojen pitämisestä saatavilla yleisessä tietoverkossa. Tietojen saatavilla oloaika olisi vuoden asianomaisten vaalien vaalikautta pidempi. Edellisten vaalien tiedot olisivat siten käytävissä vielä seuraavissa vaaleissa, mikä mahdollistaisi tietojen vertaamisen. Ennak-

koilmoitukset pidettäisiin saatavilla yleisessä tietoverkossa ainoastaan 30 päivän ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta niiden ilmoituksen tehneiden osalta, jotka eivät ole tulleet valituiksi tai varahenkilöiksi eivätkä siten ole tämän lain 5 §:ssä tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia. Ehdotuksella pyrittäisiin välttämään tietojen tarpeeton säilyttäminen kun ne eivät olisi enää tarpeen henkilön mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimiseksi hänen poliittisessa toiminnassaan.

Pykälän 3 momentin mukaan ilmoituksen ja ennakkoilmoituksen sekä ilmoitusrekisteriin talletettujen tietojen säilyttämiseen sekä niiden saamiseen sovellettaisiin muutoin, mitä arkistolaisissa (831/1994) ja laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Nämä tiedot säilyisivät julkisina sen jälkeenkin kun ne on poistettu yleisestä tietoverkosta. Tutkimuksen intressit turvattaisiin sillä, että tiedot arkistoitaisiin sen jälkeen, kun ne on poistettu saatavilta yleisestä tietoverkosta.

**13 §. Voimaantulo.** Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian. Tarkoitus on, että lait olisivat sovellettavissa vuoden 2009 europarlamenttivaalikampanjoissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erityisjärjestelyistä kesän 2009 europarlamenttivaalien osalta, koska laki olisi tarkoitettu tulemaan voimaan vaalikampanjoiden ollessa jo käynnissä.

Pykälän 3 momenttiin otettaisiin tavanomainen säännös mahdollisuudesta ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## **1.2 Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta**

Lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, jonka perusteella olisivat salassa pidettäviä sellaiset viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaan valtionalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä tai vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annettujen ilmoitusten tarkastuksen yhteydessä kertyvien asiakirjojen salassapitoa pidetään ehdotuksessa välttämättömänä, koska kampanjati-

liotteet tai muut selvitykset ehdokkaan kampanjasta voivat sisältää myös sellaisia tietoja, jotka eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Esimerkiksi tiliotteissa voisi olla mukana myös niiden tukijoiden nimi, joiden lahjoittamat summat jäisivät erikseen ilmoitettavan tuen rajan alle. Tällaisen henkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Kampanjatilillä tai muussa selvityksessä voisi olla myös muita ilmoitusvelvollisen yksityistalouteen tai kolmansiiin henkilöihin liittyviä sellaisia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä muilla julkisuuslain 24 §:ssä mainituilla perusteilla.

### 1.3 Tuloverolaki

Tuloverolain (1535/1992) 22 §:n 2 momentin esimerkkiluetteloon yleishyödyllisistä yhteisöistä ehdotetaan lisättäväksi maininta yleisten vaalien ehdokkaan tukemiseksi varastusta varallisuuskokonaisuudesta. Tällaisena ehdokkaan tukemiseksi varattuna varallisuuskokonaisuutena voitaisiin pitää muun muassa ehdokkaan tukiryhmän hallinnoimia varoja, jotka on tarkoitettu käytettäväksi ehdokkaan hyväksi yleisissä vaaleissa. Varoja voisi hallinnoida myös yhdistys tai muu yhteisö. Varallisuuskokonaisuudella tarkoitettaisiin tuloverolain 3 §:n 7 kohdassa mainittua varallisuuskokonaisuutta. Ehdokkaan hyväksi toimiminen voisi pitää sisällään muun muassa erilaisten vaalikulujen korvaamista. Näin ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta voitaisiin pitää tuloverolain 22 §:n 1 momentin edellytysten täytyessä tuloverolaissa tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä. Tällöin yhteisöön sovelletaan verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) ilmoittamisvelvollisuutta koskevia säännöksiä ja niiden mukaan verovelvollisen on annettava veroilmoitus muun muassa silloin, kun verovirasto sitä erikseen vaatii. Veroilmoituksessa on ilmoitettava veronalaiset tulot, niistä tehtävät vähennykset, tiedot varoista ja veloista sekä muut verotukseen vaikuttavat tiedot. Ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta voitaisiin pitää vastaavasti perintö- ja lahjaverolain 2 §:n tarkoittamana yhteisönä, joille tehty lahjoitukset ovat lahjaverosta vapaita. Ehdotus vastaa vakiintunutta verotuskäytäntöä

(Verohallinnon ohje 27.9.2004 Dnro 1721/38/2004 ja 30.4.2007 Dnro 384/349/2007) ja esimerkkiluetteloon esitetty lisäys on vain oikeustilaa selventävä.

## 2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan mahdollisimman pian. Tarkoitus on, että lait olisivat sovellettavissa vuoden 2009 europarlamenttivaalikampanjoissa.

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa sovellettaisiin kuitenkin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin, 4 ja 6 §:n sekä 8 §:n 3 momentin sijasta lain voimaantullessa voimassa olleen lain 3 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä. Ehdotetun lain 8 §:n 3 momenttia sovellettaisiin kuitenkin vasta ensimmäisissä vuoden 2009 europarlamenttivaalien jälkeisissä vaaleissa.

## 3 Suhde perustuslakiin ja sääätämisjärjestys

Ehdotuksen mukaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annettujen ilmoitusten tarkastamisesta ja ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta huolehtii valtionalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston pääsiällinen tehtävä on siten harjoittaa valtion taloudenhoidon tarkastusta. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään 2 momentin mukaan tarkemmin lailla. Vaikka viraston tehtävistä voidaan säätää lailla, on sääntelyvarauksen muotoilunkin (”tarkemmin lailla”) perusteella selvää, ettei virastolle voida tavalisella lailla antaa mitä tahansa tehtäviä.

Vaalirahoitusilmoituksia koskevaa valvontaa ei voida pitää valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamisena. Vaikka ehdotetut tehtävät eivät kuuluisikaan valtionalouden tarkastusviraston pääasiällisiin tehtäviin, eivät ne toisaalta olisi ristiriidassa perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien kanssa. Ehdotetuilla tehtävillä on kiinteä yhteys perustuslailla turvatun demokraattisen järjestelmän toimim-

taan. Siten ne liittyvät asiallisesti ja luontevasti valtionalouden tarkastusviraston tehtäväkokonaisuuteen, jolla edistetään kansanvallan toimintaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta yleisesti. Arvioitaessa tarkastusvirastolle annettavia uusia tehtäviä tulee huomiota kiinnittää myös siihen, etteivät vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät tehtävät ole lukumäärältään sellaisia, että niistä huolehtiminen vaikeuttaisi viraston varsinaisen tehtävän hoitamista tai muuttaisi viraston toiminnan luonnetta. Näillä perusteilla ehdotuksen arvioidaan olevan sopusoinnussa perustuslain 90 §:n 2 momentin kanssa.

Lakiehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja 12 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen kannalta. Nykyistä ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettua lakia säädettyä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei yksilön tietyn rahamääräisen rajan ylittävän, poliittisten vaalien ehdokkaalle antaman taloudellisen tuen saattaminen julkiseksi koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa. Ehdokkaan vaalikampanjan taloudellisen tukemisen tekemistä julkiseksi voitiin valiokunnan mukaan kuitenkin pitää jossain määrin ongelmallisena perustuslain 25 §:ään nojautuvan vaalisalaisuuden kannalta. Ehdotuksen ei kuitenkaan katsottu puuttuvan vaalisalaisuuden keskeisiin tekijöihin. Valiokunta katsoi, että yksilön antaman vaalikampanjan tuen saattamisesta julkiseksi voitiin säätää lailla ja että sääntely täytti vaatimukset sääntelyn tarkkuudesta ja suhteellisuudesta sekä sääntelyn taustalla olevan yhteiskunnallisen syyn painavuudesta (PeVM 8/2000 vp). Vaikka erikseen ilmoitettavan tuen euromääräisiä rajoja ehdotetaan laskettavan, ei tämä muutos ole hallituksen mielestä merkityksellinen eh-

dotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitoa koskevaa 24 §:ää. Ehdokkaan valtionalouden tarkastusvirastolle toimittamat ilmoitusta täydentävät tiedot lisätään lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan. Vaalirahoituksesta annettujen ilmoitusten tarkastustoiminnassa voi kertyä sellaisia ehdokkaan henkilökohtaiseen talouteen tai tarkastustoimintaan liittyviä asiakirjoja, joiden salassapito on välttämätöntä ehdokkaan tai hänen tukijansa yksityisyyden suojaamiseksi.

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin säännös muodostaa perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta merkityksellisen rajoituksen tuen antajan vapautteen käyttöä omaisuutta haluamaansa tarkoitukseen. Rajoitus on kuitenkin varsin vähäinen ja sen tarkoituksena on osaltaan turvata kansanvaltaisen järjestelmän toimintaedellytyksiä parantamalla luottamusta edustuksellisten päätöksentekuelinten toimintaan. Säännös ei hallituksen mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsitteilyjärjestykseen.

Valtionalouden tarkastusvirasto antaisi lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan eduskunnalle kertomuksen saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan niiden valvonnassa. Perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle annettavista kertomuksista voidaan säätää lailla.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset voidaan hallituksen mielestä käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****ehdokkaan vaalirahoituksesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

## 1 §

*Lain soveltamisala ja tarkoitus*

Tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

Lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

## 2 §

*Ehdokkaan vaalirahoitus*

*Vaalirahoituksella* tarkoitetaan tässä laissa rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan.

Ehdokkaan vaalirahoitus voi koostua:

- 1) ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista;
- 2) ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta;
- 3) muusta tuesta.

## 3 §

*Tuen laskeminen*

Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tuke-

na ei kuitenkaan pidetä tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja.

Vaalirahoitusta koskevat tiedot ilmoitetaan bruttomääräisinä.

Tuki, jota ei ole annettu rahana, arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä.

Useat samalta tukijalta saadut suoritukset lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tukena.

## 4 §

*Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset*

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa tukea, jonka antaja ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa yhdeltä tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koske tukea puolueen rekisteröidyltä yhdistykseltä.

## 5 §

*Ilmoitusvelvollisuus*

Velvollinen tekemään ilmoituksen vaalirahoituksesta on:

1) eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varaedustajaksi määrätty;

2) presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies;

3) kunnallisvaaleissa valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valittu;

4) europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätty.

## 6 §

### *Ilmoitettavat tiedot*

Ilmoitukseen merkitään:

1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;

2) ehdokkaan nimi, arvo, ammatti tai tehtävä, hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on ollut valitsijayhdistyksen ehdokas, sekä eduskuntavaaleissa ehdokkaan vaalipiiri ja kunnallisvaaleissa se kunta, jossa ehdokas oli ehdolla;

3) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltyinä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin sekä muihin kuluihin;

4) vaalirahoitus yhteensä sekä eriteltyinä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltyä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueen rekisteröidyltä yhdistyksiltä ja muilta tahoilta;

5) muut ilmoitusvelvollisen tarpeelliseksi katsomat tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 800 euroa, eduskuntavaaleissa yli 1 500 euroa taikka europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa yli 2 000 euroa. Jos tämä tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka vastaavalla vastikkeellisella tavalla, erikseen ilmoitettavaksi tueksi luetaan vain sen nettomääräinen arvo.

Jos ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö on ottanut lainaa vaalikampanjan ku-

lujen kattamiseksi, ilmoitukseen otetaan suunnitelma lainan takaisinmaksusta.

Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 2 momentissa mainittu rahamäärä.

## 7 §

### *Vastuu ilmoituksesta*

Ilmoitusvelvollinen vastaa ilmoituksensa sisällöstä.

## 8 §

### *Ilmoituksen tekeminen*

Ilmoitus tehdään valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Ilmoitus voidaan tehdä valtiontalouden tarkastusviraston vahvistamalla lomakkeella.

Ilmoitusvelvollisen on pyydettyessä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyuden tarkistamisessa.

## 9 §

### *Oikeusministeriön tiedonantotehtävät*

Oikeusministeriö toimittaa maksutta valtiontalouden tarkastusvirastolle vaalilain (714/1998) 43 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen ehdokasrekisterin tiedot sekä eduskuntavaaleissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa viipymättä vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen ja presidentinvaalissa viipymättä ehdokasasettelun päättymisen jälkeen tiedot ilmoitusvelvollisista.

## 10 §

### *Valtiontalouden tarkastusviraston valvonta-tehtävät*

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:



1) tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet tässä laissa säädetyn ilmoituksen;

2) julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset; ja

3) tarkistettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä.

Jos ilmoitusvelvollinen ei valtionalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyä ilmoitusta taikka jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, valtionalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakan uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Uhkasakon tuomitsee valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valtionalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta.

## 11 §

### *Ennakoilmoitus*

Ehdokas sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies voi toimittaa ennen vaalipäivää, kuitenkin aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen, valtionalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Valtionalouden tarkastusvirasto julkistaa ennakoilmoitukset viipymättä.

## 12 §

### *Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus*

Valtionalouden tarkastusvirasto ylläpitää vaalirahoituksen ilmoitusrekisteriä, johon talletetaan ilmoitukseen ja ennakoilmoitukseen sisältyvät tiedot. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, jokaisella on oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta.

Eduskuntavaaleja ja kunnallisvaaleja koskevat tiedot pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa viiden vuoden, europarlamenttivaaleja koskevat tiedot kuuden vuoden ja presidentinvaalia koskevat tiedot seitsemän vuoden ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta. Muiden kuin 5 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten tekemät ennakoilmoitukset pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa 30 päivän ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Ilmoituksen ja ennakoilmoituksen sekä ilmoitusrekisteriin talletettujen tietojen säilyttämiseen sekä niiden saamiseen sovelletaan muutoin, mitä arkistolaisissa (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.

## 13 §

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2009.

Tällä lailla kumotaan ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta 12 päivänä touko-kuuta 2000 annettu laki (414/2000) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa sovelletaan 2 §:n 1 momentin sekä 4 ja 6 §:n asemesta kumotun lain 3 §:n 1 ja 2 momenttia, sellaisina kuin ne ovat laissa 604/2008. Mitä 8 §:n 3 momentissa säädetään, sovelletaan vasta ensimmäisissä vuoden 2009 europarlamenttivaalien jälkeisissä vaaleissa.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

## 2.

**Laki****viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999 annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 15 kohta seuraavasti:

## 24 §

*Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat*

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

-----  
 15) asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ( /2009) nojalla valtionalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja

vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

-----

-----  
 Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
 kuuta 2009.

## 3.

**Laki****tuloverolain 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/1992) 22 §:n 2 momentti seuraavasti:

## 22 §

*Yleishyödyllinen yhteisö*

Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa maatalouskeskusta, maatalous- ja maamiesseuraa, työväenyhdistystä, työmarkkinajärjestöä, nuoriso- tai urheiluseuraa, näihin rinnastettavaa vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaa-ajantoimintaa edistävää yhdistystä, puolure-

kisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen. Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää myös yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 2009.

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2009

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Ministeri *Astrid Thors*

## 2.

**Laki****viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21 päivänä toukokuuta 1999 annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 15 kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

24 §

24 §

*Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat**Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat*

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

15) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

15) asiakirjat, jotka sisältävät *ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ( /2009) nojalla valtioneuvoston tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät* tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle;

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 2009.

## 3.

**Laki****tuloverolain 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 30 päivänä joulukuuta 1992 annetun tuloverolain (1535/1992) 22 §:n 2 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

22 §

22 §

*Yleishyödyllinen yhteisö*

*Yleishyödyllinen yhteisö*

Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa maatalouskeskusta, maatalous- ja maamiessuuraa, työväenyhdistystä, työmarkkinajärjestöä, nuoriso- tai urheiluseuraa, näihin rinnastettavaa vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaaajantoimintaa edistävää yhdistystä, puoluerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää muun muassa maatalouskeskusta, maatalous- ja maamiessuuraa, työväenyhdistystä, työmarkkinajärjestöä, nuoriso- tai urheiluseuraa, näihin rinnastettavaa vapaaehtoiseen kansalaistyöhön perustuvaa harrastus- ja vapaaajantoimintaa edistävää yhdistystä, puoluerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.  
*Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää myös yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukemiseksi varattua varallisuuskokonaisuutta.*

*Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta 2009.*