

*Ehdotus laiksi
ehdokkaan vaalirahoituksesta*

*Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan
välimietintö*

*Ehdotus laiksi
ehdokkaan vaalirahoituksesta*

*Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan
välimietintö*



Oikeusministeriö
Helsinki 2009
Edita Prima Oy

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
27.1.2009

| | | | |
|--|----------------|---|---|
| Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) | | Julkaisun laji Komiteanmietintö | |
| puheenjohtaja Lauri Tarasti sihteeri Kaisa Tiusanen | | Toimeksiantaja Oikeusministeriö | |
| | | Toimielimen asettamispäivä 30.5.2008 | |
| Julkaisun nimi Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan välimietintö. | | | |
| Julkaisun osat | | | |
| Tiivistelmä | | | |
| <p>Toimikunnan mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta. Lain tarkoituksena olisi lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon Euroopan neuvoston Suomelle antamat vaalirahoitusta koskevat suositukset. Ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksesta koskisi vaaleilla valittuja ja heidän varahenkilöitään sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneita puolueita ja valitsijayhdistyksiä. Ehdokkaan vaalikampanjan kuluina pidettäisiin kampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja. Ehdokkaan olisi osoitettava vaalirahoituksellaan, miten tänä aikana syntyneet kulut peitetään.</p> <p>Mietinnössä ehdotetaan asetettavaksi vaalikohtaiset tuki- ja kampanjakatot. Erikseen ilmoitettavan tuen rajaa alennettaisiin nykyisestä. Ilmoitusvelvollisen tulisi tehdä jälki-ilmoitus ilmoituksen jättämisen jälkeen saamastaan ilmoitusrajan ylittävästä tuesta. Hänen olisi tarvittaessa voitava osoittaa vaalirahoituksensa ja kampanjakulunsa kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla. Ehdokkaalle mahdollistettaisiin vapaaehtoisen ennakoilmoituksen tekeminen. Vaalirahoitusilmoitusten valvonta siirrettäisiin valtionalouden tarkastusvirastolle. Se ylläpitäisi julkista ilmoitusrekisteriä vaalirahoitusilmoituksista ja katsoisi, että ilmoitusvelvollisuutta on noudatettu. Virasto voisi tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen, täydentämään tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta 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.</p> <p>Mietintöön on jätetty kolme eriävää mielipidettä, jotka ovat mietinnön liitteenä. Lisäksi mietinnön liitteenä on valtiotieteen tohtori Tomi Venhon laatima selvitys Puolue- ja vaalirahoitussääntelyn kansainvälinen vertailu.</p> | | | |
| Avainsanat: (asiasanat) vaalit, vaalirahoitus, avoimuus, valtionalouden tarkastus, uhkasakko | | | |
| Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM033:00/2008, OM 4/021/2008 | | | |
| Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön komiteanmietintö 2009:1 | | ISSN 0356-9470 | ISBN 978-952-466-822-4 (nid.) 978-952-466-823-1 (PDF) |
| Kokonaissivumäärä 142 | Kieli suomi | Hinta 22,50 € | Luottamuksellisuus julkinen |
| Jakaja Edita Publishing Oy | | Kustantaja Oikeusministeriö | |

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
27.1.2009

| | | | |
|--|-----------------|--|--|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) | | Typ av publikation Kommittébetänkande | |
| ordförande Lauri Tarasti sekreterare Kaisa Tiusanen | | Uppdragsgivare Justitieministeriet | |
| | | Datum då organet tillsattes 30.5.2008 | |
| Publikation (även den finska titeln) Förslag till lag om valfinansiering. Mellanbetänkande av val- och partifinansieringskommissionen (Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan välमितintö.) | | | |
| Publikationens delar | | | |
| Referat | | | |
| <p>Kommissionen föreslår i sitt betänkande att en lag om kandidaters valfinansiering ska stiftas. Syftet med lagen är ökad öppenhet kring valfinansieringen och ökad kännedom om kandidaternas eventuella bindningar samt att begränsa en ökning av kostnaderna för kandidaternas valkampanjer. I lagförslaget har Europarådets rekommendationer om valfinansieringen i Finland beaktats. Skyldigheten att redovisa valfinansiering föreslås gälla de invalda och deras ersättare samt vid presidentval de partier och valmansföreningar som ställt upp kandidater. Som kostnader för en kandidats valkampanj räknas kostnaderna för genomförandet av kampanjen tidigast sex månader före valdagen och senast två veckor efter valdagen. Kandidaterna ska genom valfinansieringen visa hur de kostnader som uppkommer under denna tidsperiod betalas.</p> <p>I betänkandet föreslås särskilda stöd- och kampanjtak för varje typ av val. Maximibeloppet för stöd som ska redovisas särskilt föreslås bli lägre än vad som gäller i dag. De redovisningsskyldiga ska lämna efterhandsredovisning över sådana stöd som överskrider maximigränsen och som de erhållit efter det att redovisningen lämnats in. Han eller hon ska i förekommande fall kunna redovisa sin valfinansiering och sina kampanjkostnader med hjälp av ett kampanjkonto eller på något annat motsvarande sätt. Det ska bli möjligt för kandidaterna att lämna in frivilliga förhandsredovisningar. Granskningen av redovisningarna över valfinansiering föreslås bli flyttad till statens revisionsverk. Verket ska upprätthålla ett offentligt redovisningsregister över valfinansieringsredovisningarna och kontrollera att redovisningsskyldigheten har följts. Revisionsverket ska vid behov kunna uppmana en redovisningsskyldig att göra redovisning, att komplettera en redovisning eller att klargöra en redovisnings riktighet och tillräcklighet. Om en redovisningsskyldig inte lämnar in någon redovisning trots uppmaning, får revisionsverket vid vite förplikta honom eller henne till det. Vite kan också användas i de lägen där en redovisning i väsentliga delar visar sig vara uppenbart oriktig eller bristfällig och verket ålägger den redovisningsskyldiga att rätta till felet eller bristen.</p> <p>Tre avvikande meningar har inlämnats till betänkandet och de ingår som bilaga. Dessutom har politices doktor Tomi Venhos utredning om parti- och valfinansieringsbestämmelser i ett internationellt perspektiv (VTT Tomi Venho: Puolue- ja vaalirahoitussääntelyn kansainvälinen vertailu) fogats till betänkandet som bilaga.</p> | | | |
| Nyckelord val, valfinansiering, öppenhet, statens revisionsverk, vite | | | |
| Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM033:00/2008, JM 4/021/2008 | | | |
| Seriens namn och nummer Justitieministeriets kommittébetänkande 2009:1 | | ISSN 0356-9470 | ISBN 978-952-466-822-4 (häft.) 978-952-466-823-1 (PDF) |
| Sidoantal 142 | Språk finska | Pris 22,50 € | Sekretessgrad offentlig |
| Distribution Edita Publishing Ab | | Förlag Justitieministeriet | |

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 30.5.2008 toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Toimikunnan tehtävänä oli arvioida puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen ja sen valvonnan nykytilaa sekä laatia tarvittavat ehdotukset, jotka lisäävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja joissa huomioidaan Euroopan neuvoston korruption vastaisen elimen (GRECO) antamat suositukset.

Erityisesti toimikunnan tuli toimeksiannon mukaan:

- 1) selvittää, miten puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen valvonta on järjestetty muissa valtioissa ja laatia ehdotus valvonnan järjestämiseksi Suomessa;
- 2) selvittää, miten rahoituksen läpinäkyvyyttä voidaan edistää valvonnan teknisen suorittamisen tehostamisella ja syventämisellä ja mitä toimenpiteitä ja millaista ilmoituksia ja tilityksiä puolueilta ja ehdokkailta tulisi tätä silmällä pitäen vaatia. Toimikunnan on myös arvioitava valvontatyössä tarvittavien resurssien määrä ja tehtävä niistä ehdotus;
- 3) arvioida, millaisia sanktioita olisi tarkoituksenmukaista asettaa rahoitusta koskevien säännösten rikkomisesta;
- 4) arvioida, miten voidaan toteuttaa GRECO:n rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi antamat suositukset koskien ei-rahallisten tukien ilmoittamista, nimettömiä lahjoituksia, yhdeltä lahjoittajalta saatuja useita lahjoituksia, puolueille annettavien yksittäisten lahjoitusten julkistamista ja puolueita lähellä olevien yhteisöjen, kuten säätiöiden ja yhdistysten puolueille antaman tuen läpinäkyvyyden lisäämistä;
- 5) arvioida, onko puolueiden ja ehdokkaiden syytä antaa tietoja saamastaan rahoituksesta nykyistä useammin (esimerkiksi ennen vaaleja tai vaalien aikana), onko lahjoituksen ja sen antajan nimen julkistamisen nykyinen euromääräinen alaraja tarkoituksenmukainen ja ovatko yksittäisten ehdokkaiden vaalikampanjoihin kohdistetut tilintarkastukset tarkoituksenmukaisia;
- 6) selvittää, miten tulisi arvioida vaaliehdokkaille ja puolueille annettu tuki, johon sisältyy vastikkeellisuutta;
- 7) selvittää, voidaanko perustuslain vaatimukset täyttäen asettaa ylärajat yhtäältä vaaliehdokkaan kampanjakustannusten kokonaissummalle ja toisaalta yksittäiselle ehdokkaalle tai puolueelle annettavalle tukisummalle; sekä

8) arvioida, onko tarvetta koota kaikki nykyiset puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevat säännökset yhteen lakiin.

Toimikunnan puheenjohtajaksi kutsuttiin oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti, varapuheenjohtajaksi vaalijohtaja Arto Jääskeläinen oikeusministeriöstä ja jäseniksi dosentti Sami Borg Tampereen yliopistosta, tutkija Anu Kantola Helsingin yliopistosta, lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala oikeusministeriöstä sekä eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden edustajina puoluesihteerit Sari Essayah (Suomen Kristillisdemokraatit r.p.), kansanedustaja Pekka Haavisto (Vihreä liitto r.p.), kansanedustaja Eero Heinäluoma (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.), puoluesihteerit Jarmo Korhonen (Suomen Keskusta r.p.), kansanedustaja Mats Nylund (Ruotsalainen kansanpuolue r.p.), puoluesihteerit Sirpa Puhakka (Vasemmistoliitto r.p.), kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner (Perussuomalaiset r.p.) ja puoluesihteerit Taru Tujunen (Kansallinen Kokoomus r.p.). Pysyväksi asiantuntijaksi kutsuttiin valtiotieteen tohtori Tomi Venho ja todettiin, että oikeusministeriö määrää toimikunnalle sihteerin. Toimikunnan sihteerinä aloitti 1.8.2008 erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen. Asettamispäätöksessä todettiin, että toimikunnan puheenjohtajat, asiantuntijajäsenet sekä sihteerit muodostavat toimikunnan työvaliokunnan.

Toimikunta määrättiin laatimaan ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon. Toimikaudeksi asetettiin 1.6.2008 – 30.9.2009. Asettamispäätöksen mukaan toimikunnan tuli jakaa tehtävänsä ajallisesti kahteen osaan: vaaliehdokkaiden vaalirahoitusilmoitusten sisältöä ja niiden tekemistä sekä niitä koskevia sanktioita koskevat ehdotukset tuli tehdä viimeistään 31.12.2008 ja muita tehtäviä koskevat ehdotukset viimeistään 30.9.2009. Nyt luovutettava mietintö on siten toimikunnan välimietintö ja koskee ainoastaan ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamista. Toimikunta jatkaa työskentelyään puoluerahoituksen avoimuuden osalta vuonna 2009.

Toimikunta otti nimekseen vaali- ja puoluerahoitustoimikunta. Toimikunta teetti työnsä aikana kansainvälisen vertailun vaali- ja puoluerahoituksen sääntelystä eri maissa. Selvityksen laati valtiotieteen tohtori Tomi Venho. Selvitys Puolue- ja vaalirahoitussääntelyn kansainvälinen vertailu on kokonaisuudessaan tämän mietinnön liitteenä.

Toimikunta on kuullut työnsä aikana asiantuntijoina valtionalouden tarkastusviraston pääjohtaja Tuomas Pöystiä, verohallituksen pääjohtaja Mirjami Laitista, vaalipääällikkö Arne Heikkilää, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p. Vaasan vaalipiiri sekä toimikunnan jäseniä vaalijohtaja Jääskeläistä ja puoluesihteerit Essayahia.

Toimikunta on tehtävänantonsa mukaisesti laatinut esityksen, joka sisältää seuraavat keskeiset ehdotukset:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, joka kattaisi kaikki yleiset vaalit eli eduskuntavaalit, presidentinvaalin, kunnallisvaalit ja europarlamenttivaalit. Lain tarkoituksena olisi lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon Euroopan neuvoston Suomelle antamat vaalirahoitusta koskevat suositukset.

Esityksessä korostetaan lain luonnetta vähimmäissääntelynä siten, että ehdokasta kannustetaan vaadittua suurempaan avoimuuteen. Ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksesta koskisi vaaleilla valittuja ja heidän varahenkilöitään sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneita puolueita ja valitsijayhdistyksiä.

Lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalikampanjan kuluina pidettäisiin kampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja. Ehdokkaan olisi osoitettava vaalirahoituksellaan, miten tänä aikana syntyneet kulut peitetään. Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luettaisiin rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset pois lukien kuitenkin tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut. Tuki ilmoitettaisiin bruttomääräisenä ja useat samalta tukijalta saadut suoritukset ilmoitettaisiin yhtenä tukena. Ehdokkaan tukiryhmä rinnastuisi ilmoituksessa ehdokkaaseen ilmoitusvelvollisuuden kannalta.

Ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saisi sisällyttää tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaista keräystoimintaa. Lisäksi laissa asetettaisiin yksittäisille tukisuorituksille vaalikohtainen tukikatto 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koskisi puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antamaa tukea. Lisäksi vaalikampanjan kuluille asetettaisiin kampanjakatto 20 000 euroa kunnallisvaaleissa, 100 000 euroa eduskuntavaaleissa, 200 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja 2 000 000 euroa erikseen molemmissa presidentinvaaleissa.

Ilmoitusvelvollisuus vaalikampanjan kuluista laajennettaisiin kaikkiin yleisiin vaaleihin. Kulut tulisi eritellä vaalimainontaan eri medioissa, ulkomainontaan, painetun materiaalin hankkimiseen, mainonnan suunnitteluun, vaalitulaisuuksien järjestämiseen ja muihin kuluihin. Vaalirahoitus tulisi ilmoittaa eriteltyinä tukijatahon mukaan. Erikseen olisi ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja silloin kun tuen arvo ylittää 1 000 euroa kunnallisvaaleissa ja eduskuntavaaleissa tai 2 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa. Jos tuki olisi saatu vastiketta vastaan, luettaisiin erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo. Mikäli ilmoitusvelvollinen saisi edellä mainitun rajan ylittäviä tukia ilmoituksen antamisen jälkeen, olisi hän velvollinen tekemään jälki-ilmoituksen. Yksityishenkilön tuen jäädessä alle yllämainittujen määrien hänen nimeään ei saisi ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan.

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta valtionalouden tarkastusvirastolle. Ehdokkaan olisi tarkastuksessa tarvittaessa voitava osoittaa vaalirahoituksensa ja kampanjakulunsa kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla. Valtionalouden tarkastusvirasto katsoisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet ilmoituksen. Virasto voisi tarkastettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen, täydentämään tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta 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 ennakoilmoitus vaalirahoituksesta. Ehdokas voisi halutessaan toimittaa ehdokasasettelun päätyttyä ennen vaalipäivää valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja kampanjan kuluista. Vaalirahoitusilmoitukset, ennakoilmoitukset ja jälki-ilmoitukset olisivat sellaisinaan julkisia valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämässä ilmoitusrekisterissä.

Lisäksi tuloverolain yleishyödyllisen yhteisön määritelmään lisättäisiin ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys sekä mahdollistettaisiin ehdokkaan tukiryhmälle, muulle yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhdistykselle ja puolueen rekisteröidylle perusjärjestölle rahankeräyksen järjestäminen tässä laissa määriteltynä kampanja-aikana ilman rahankeräyslupaa.

Toimikunta arvioi, että laki ehdokkaan vaalirahoituksesta voisi tulla voimaan 1. huhtikuuta 2009. Koska europarlamenttivaalikampanjat ovat tällöin jo käynnissä eikä lakia voida säätää takautuvasti, ehdotetaan vuoden 2009 europarlamenttivaalien osalta erityisjärjestelyjä. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaisen kampanja-ajan määritelmän, 4 §:n mukaisten tuki- ja kampanjakattojen, 6 §:n mukaisten ilmoitettavien tietojen, erikseen ilmoitettavan tuen rajojen ja jälki-ilmoituksen sekä 7 §:n 2 momentin mukaisen osoittamisvelvollisuuden sijasta sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Muutoin sovellettaisiin uutta menettelyä ilmoituksen toimittamisesta.

Toimikunta on pitänyt 16 kokousta ja laatinut tämän mietinnön mukaisen lakiehdotuksen laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta perusteluineen. Mietintöön on jätetty kolme eriävää mielipidettä. Puoluesihteri Jarmo Korhonen, Suomen Keskusta r.p., on jättänyt eriävän mielipiteen lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin kampanjakattoihin. Kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner, Perussuomalaiset r.p., on jättänyt eriävän mielipiteen lakiehdotuksen 4 §:n 2 ja 3 momenttien tuki- ja kampanjakattoihin, 5 §:n ilmoitusvelvollisten piiriin, 6 §:n 2 momentin erikseen ilmoitettavan tuen rajaan sekä ehdotukseen rahankeräyslain muutoksesta. Puoluesihteri Taru Tujunen, Kansallinen Kokoomus r.p., on jättänyt eriävän mielipiteen lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin kampanjakattoihin, 6 §:n 2 momentin erikseen ilmoitettavan tuen rajoihin sekä 8 §:n jälki-ilmoituksen toimittamiseen. Eriävät mielipiteet ovat mietinnön liitteinä.

Lisäksi toimikunta on hyväksynyt seuraavat lausumat:

Toimikunta esittää, että valtiovarainministeriö selvittää mahdollisuuden sisällyttää kuntalakiin keskeisissä kunnallisissa luottamustoimissa toimiville ja päätöksentekoon osallistuville henkilöille ilmoitusvelvollisuus sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusvelvollisuus voisi olla samantyyppinen kuin kansanedustajilla. Ilmoitusvelvollisuus olisi siten laajempi kuin pelkkää vaalirahoitusta koskeva. Tämä olisi erityisen tärkeää kaavoitus- ja rakennuspäätöksiin osallistuvien osalta sekä niiden, jotka osallistuvat päätöksiin isoista kunnallisista hankinnoista.

Toimikunta esittää, että oikeusministeriö harkitsee mahdollisuutta aloittaa vaalirahoituksen ja vaalirahoitusilmoitusten tutkimus kaikissa vaaleissa. Tämä tukisi merkittäväällä tavalla lain täytäntöönpanoa ja soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamista sekä antaisi pohjan muutostarpeiden arvioimiselle jatkossa.

Tehtävänsä suorittuaan toimikunta kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä, 27 päivänä tammikuuta 2009



Lauri Tarasti



Arto Jääskeläinen



Sami Borg



Pekka Haavisto



Anu Kantola



Mats Nylund



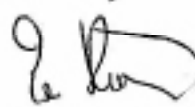
Pirkko Ruohonen-Lerner



Liisa Vanhala



Sari Essayah



Eero Heinäluoma



Jarmo Korhonen



Sirpa Puhakka



Taru Tuuninen



Tomi Venho



Kaisa Tiisanen

Sisällys

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ | 15 |
| YLEISPERUSTELUT | 17 |
| 1 Johdanto | 17 |
| 2 Nykytila | 18 |
| 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö | 18 |
| Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta..... | 18 |
| Tuloverolaki..... | 20 |
| Rahankeräyslaki..... | 20 |
| 2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö..... | 21 |
| 2.3 Nykytilan arviointi..... | 23 |
| Keskimmääiset kampanjakustannukset..... | 23 |
| Eduskuntavaalit 1999 | 23 |
| Kunnallisvaalit 2008..... | 24 |
| GRECO:n suositukset..... | 25 |
| Vaalirahoituksen ongelmista..... | 26 |
| 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset | 27 |
| 3.1 Tavoitteet | 27 |
| 3.2 Toteuttamisvaihtoehdot..... | 28 |
| 3.3 Keskeiset ehdotukset | 30 |
| Yleistä | 30 |
| Vaalirahoituksesta..... | 30 |
| Ilmoitusvelvollisuudesta..... | 30 |
| Rajoituksista | 31 |
| Valvonnasta..... | 31 |
| Ennakkoilmoituksesta..... | 32 |
| Sanktioista | 32 |
| Rahankeräyksestä | 32 |
| 4 Esityksen vaikutukset..... | 33 |
| 4.1 Yleistä | 33 |
| 4.2 Taloudelliset vaikutukset | 33 |
| 4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan..... | 33 |
| 4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset..... | 34 |
| 5 Asian valmistelu..... | 34 |

| | |
|--|----|
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT | 35 |
| 1 Lakiehdotusten perustelut | 35 |
| 1.1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta..... | 35 |
| Lain nimike..... | 35 |
| 1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus | 35 |
| 2 § Ehdokkaan vaalirahoitus..... | 36 |
| 3 § Tuen laskeminen | 41 |
| 4 § Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset..... | 42 |
| 5 § Ilmoitusvelvollisuus ehdokkaan vaalirahoituksesta | 43 |
| 6 § Ilmoitettavat tiedot..... | 44 |
| 7 § Vastuu ilmoituksesta | 48 |
| 8 § Ilmoituksen toimittaminen..... | 49 |
| 9 § Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät | 50 |
| 10 § Ennakoilmoitus..... | 52 |
| 11 § Ilmoitusrekisteri | 53 |
| 12 § Voimaantulo ja siirtymäsäännökset | 53 |
| 1.2 Tuloverolaki..... | 54 |
| 1.3 Rahankeräyslaki..... | 54 |
| 2 Voimaantulo | 55 |
| 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys | 55 |
| Tiivistelmä | 56 |
| Sammandrag | 58 |
| LAKIEHDOTUKSET..... | 60 |
| Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta..... | 60 |
| Tuloverolaki (1535/1992)..... | 64 |
| Rahankeräyslaki (255/2006)..... | 64 |
| LAGFÖRSLAG | 65 |
| Lag om kandidaters valfinansiering..... | 65 |
| Inkomstskattelag (1535/1992)..... | 69 |
| Lag om penninginsamlingar (255/2006) | 70 |
| LIITTEET | |
| Eriävät mielipiteet | |
| Puoluesihteri Jarmo Korhonen (Suomen Keskusta r.p.)..... | 71 |
| Kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner (Perussuomalaiset r.p.) | 72 |
| Puoluesihteri Taru Tujunen (Kansallinen Kokoomus r.p.)..... | 74 |
| Muut liitteet | |
| VTT Tomi Venho: Puolue- ja vaalirahoitussääntelyn kansainvälinen vertailu..... | 76 |

Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan välimietintö

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalikampanjan kuluina pidettäisiin kampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja. Ehdokkaan olisi osoitettava vaalirahoituksellaan, miten tänä aikana syntyneet kulut peitetään. Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luettaisiin rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset pois lukien kuitenkin tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut. Tuki ilmoitettaisiin bruttomääräisenä ja useat samalta tukijalta saadut suoritukset ilmoitettaisiin yhtenä tukena. Ehdokkaan tukiryhmä rinnastuisi ilmoituksessa ehdokkaaseen ilmoitusvelvollisuuden kannalta.

Ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saisi sisällyttää tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaista keräystoimintaa. Lisäksi laissa asetettaisiin yksittäisille tukisuorituksille vaalikohtainen tukikatto 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koskisi puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antamaa tukea. Lisäksi vaalikampanjan kuluille asetettaisiin kampanjakatto 20 000 euroa kunnallisvaaleissa, 100 000 euroa eduskuntavaaleissa, 200 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja 2 000 000 euroa presidentinvaaleissa.

Vaalirahoitus tulisi ilmoittaa eriteltyinä tukijatahon mukaan. Erikseen olisi ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja silloin, kun tuen arvo ylittää 1 000 euroa kunnallisvaaleissa ja eduskuntavaaleissa tai 2 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa. Jos tuki olisi saatu vastiketta vastaan, luettaisiin erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo. Mikäli ilmoitusvelvollinen saisi edellä mainitun rajan ylittäviä tukia ilmoituksen antamisen jälkeen, olisi hän velvollinen tekemään jälkilmoituksen.

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta valtiontalouden tarkastusvirastolle. Ehdokkaan olisi tarkastuksessa tarvittaessa voitava osoittaa vaalirahoituksensa ja kampanjakulunsa kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet ilmoituksen. Virasto voisi tarkastettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen, täydentämään tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta, voisi tarkastusvirasto velvoittaa hänet siihen sakon uhalla. Uhkasakko olisi tehosteena myös niissä tilanteissa, joissa ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelli-

seksi tai puutteelliseksi ja virasto velvoittaisi ilmoitusvelvollisen korjaamaan virheen tai puutteen.

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön vapaaehtoinen ennakoilmoitus vaalirahoituksesta. Ehdokas voisi toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja kampanjan kuluista. Vaalirahoitusilmoitukset, ennakoilmoitukset ja jälki-ilmoitukset olisivat sellaisinaan julkisia valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämässä ilmoitusrekisterissä.

Rahankeräyslakia ehdotetaan muutettavan niin, että ehdokkaan tukiryhmälle, muulle yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhdistykselle ja puolueen rekisteröidylle perusjärjestölle mahdollistettaisiin rahankeräyksen järjestäminen kampanja-aikana ilman rahankeräyslupaa.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) tuli voimaan vuonna 2000. Lain tarkoituksena on ollut lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Kyseessä on Suomen vaalijärjestelmässä kokonaan uudentyypinen lainsäädäntö, mutta kansainvälisesti vaalirahoituksen sääntely on jo pitkään ollut käytössä. Ilmoitusmenettely vaalirahoituksen avoimuuden parantamiseksi nähtiin välttämättömäksi keinoksi selvittää rahoituksen mahdollisesti aiheuttamat sidonnaisuudet. Tällöin äänestäjät pystyvät arvioimaan sitä, onko vaaleilla valitun henkilön ja rahoittajan välille syntynyt paheksuttavaksi katsottava taloudellinen sidos. Voimassa olevaan lakiin johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 8/2000 vp) katsottiin, että vaalirahoituksen avoimuus lisää luottamusta edustuksellisen demokratian toimivuuteen.

Edustuksellisessa demokratiassa vaaleilla valitut edustajat huolehtivat yhteiskunnallisesta päätöksenteosta kansalaisten puolesta. Ehdokkaita asettavat puolueet ja valitsijayhdistykset kampanjoivat tuodakseen esille vaaliteemojaan, mutta samalla yleiset vaalit ovat muuttuneet Suomessa yhä ehdokaskeskeisemmiksi. Suomen vaalijärjestelmä on henkilövaalin ja puoluevaalin yhdistelmä, koska puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaat kilpailevat vaaleissa myös toisiaan vastaan. Valituksi tullakseen ehdokkaan on tehtävä itsensä ja poliittiset tavoitteensa tunnetuiksi. Tämä edellyttää yleensä näkyvää kampanjointia, josta voi aiheutua huomattaviakin kustannuksia. Vaalikampanjan kustannukset jäävät pitkälti ehdokkaan itsensä maksettaviksi ja erilainen varainhankinta vaalikampanjaa varten on tavanomaista. Vaalikampanjoiden kustannukset ehdokkaille ovat kasvaneet. Kustannukset ovat tällä hetkellä kunnallisvaaleja lukuun ottamatta valituksi tulleilla ehdokkailta 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. Julkisuus on perustuslain 12 §:ssä turvattu perusoikeus ja julkisuusperiaate suomalaisessa hallintokulttuurissa vahva. Koska luottamustoimiin vaaleilla valittujen henkilöiden toiminta on julkista, on pidetty tarpeellisena että myös kampanja luottamustoimeen pääsemiseksi on julkinen. 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 tehtävänä arvioida puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen ja sen valvonnan nykytilaa sekä laatia tarvittavat ehdotukset, jotka lisäävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja joissa huomioidaan Euroopan neuvoston suositukset. Niin ikään keväällä 2008 Suomessa käynnistyi vilkas julkinen keskustelu vaalirahoituksen

valvonnasta eräiden ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin liittyvien tapausten tultua julkisuuteen.

Esityksessä omaksuttu jaottelu ehdokkaan vaalirahoituksen ja puoluerahoituksen välillä noudattaa voimassa olevan lainsäädännön systematiikkaa. Tässä lakiehdotuksessa tarkastelun kohteena on ainoastaan ehdokkaan kampanja. Puoluerahoituksen avoimuutta on tarkasteltava puolueiden varainkäytön valvonnan yhteydessä eikä puoluejärjestöjen rahoitusta ole tarkoituksenmukaista yrittää avata yksittäisten ehdokkaiden ilmoitusten kautta.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) tuli voimaan 15 päivänä toukokuuta 2000. Laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen (vaalirahoitus) ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Laissa määritellään ilmoitusvelvollisten piiri ja ilmoitettavat tiedot sekä säädetään ilmoituksen toimittamisesta ja ilmoitusten julkisuudesta.

Lakia on muutettu kaksi kertaa, molemmilla kerroilla ainoastaan sen 3 §:ää. 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, että valituksi tulleiden sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta on 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 valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies ja kunnallisvaaleissa valtuutetuksi ja varavaltuutetuksi valittu.

Lain 3 §:ssä säädetään, mitä tietoja ilmoituksessa on ainakin oltava. Laki on minimisääntelyä ja ehdokas voi sisällyttää ilmoitukseensa tarkempiakin tietoja. Ehdokkaan on ilmoitettava vaalikampanjansa kokonaiskulut sekä lisäksi kunnallisvaaleissa ehdokkaan vaalikampanjan kulut eriteltyinä vaalimainontaan sanoma- ja aikakauslehdissä,

radiossa, televisiossa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, muuhun vaalimainontaan, mainonnan suunnitteluun ja vaalitulaisuuksiin käytettyihin kuluihin sekä muihin kuluihin. Hallituksen esityksen (HE 8/2000 vp) mukaan ilmoituksessa tuli huomioida vain selkeästi rahassa mitattavat kulut.

Vaalikampanjan rahoitus on eriteltävä ilmoituksessa toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä ja muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatuun tukeen. Ehdokkaan ottamat henkilökohtaiset lainat sisältyvät hallituksen esityksen mukaan omiin varoihin. Ehdokkaan tukiryhmä rinnastuu voimassa olevassa laissa ehdokkaaseen siten, että tukiryhmän tai muun ehdokkaan tukemiseksi perustetun yhteisön saama ulkopuolinen tuki tulee ilmoittaa jaoteltuna yllämainittuihin päätahoihin ja siten ehdokas ei voi ainoastaan ilmoittaa saaneensa rahoitusta tukiryhmältään. 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, koska sanottujen asioiden arvioiminen ja arvottaminen olisi hankalaa ja tuskin kovinkaan yhteismitallista eri ehdokkaiden kesken. Rahoitus tulee eritellä bruttomääräisenä. Ulkopuoliseen tukeen voitaisiin 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 mainitun rajan. Se, miten mahdollinen suostumus hankitaan, on ehdokkaan ja lahjoittajan sovittava asia. Ilmoitus on varustettava presidentinvaalissa puolueen nimenkirjoittajien taikka valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen omakätisellä allekirjoituksella ja muissa vaaleissa ehdokkaan omakätisellä allekirjoituksella. Vaatimus omakätisestä allekirjoituksesta takaa sen, että ehdokas on tietoinen ilmoituksen sisällöstä.

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 mukaisella lomakkeella. Lain 5 §:n mukaan ilmoitukset ovat oikeusministeriössä ja kunnan keskusvaalilautakunnassa sellaisinaan julkisia. Pykälän 2 momentin mukaan oikeusministeriö voi perustaa rekisterin, johon sille toimitettujen ilmoitusten tiedot tallennetaan.

Vaalirahoituslaissa ei ole säännöksiä ilmoitusten valvonnasta tai sanktioista mahdollisten laiminlyöntien seurauksena. 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). Kunnallisvaaleissa lakia on sovellettu vuosien 2000, 2004 ja 2008 vaaleihin, joiden osalta ilmoitukset ovat saatavissa kunnan keskusvaalilautakunnista. Osa kunnista on laittanut ilmoitukset verkkosivuilleen.

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

Tuloverolaki

Vaaliavustusten verokohtelu ohjaa voimakkaasti vaalirahoituskäytäntöjä. Vaaliehdokas voi olla verovelvollinen saamastaan tuesta joko saatuna tulona tai lahjana. Lahjaveroa ei kuitenkaan suoriteta alle 4 000 euron suuruisesta lahjasta. Sen sijaan aatteelliselle yhdistykselle taikka muulle yhteisölle, laitokselle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus, annettu lahja on lahjaverosta vapaa (perintö- ja lahjaverolaki 2 §:n 1 momentti). Tuloverolain (TVL, 1535/1992) 23 §:n mukaan yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen tuloverotuksessa lähinnä vain elinkeinotulostaan. Tuloverolain 22 §:n mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, jos se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan 22 §:n mukaan pitää muun muassa puolueräkisteriin 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 ohjeessa Vaaliavustusten ja vaalimenojen käsittely verotuksessa (Ohje nro 1721/38/2004, 27.9.2004) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan vaaliehdokkaan valitsemisen tukemiseksi perustetun tukiryhmän hallinnoimia varoja voidaan pitää erityiseen tarkoitukseen varattuna varallisuuskokonaisuutena ja tukiryhmää siten verotuksessa yhteisönä. Tämä koskee ohjeen mukaan niin rekisteröityjä kuin rekisteröimättömiäkin tukiryhmiä. Tukiryhmän toiminta on ohjeen mukaan yleishyödyllistä toimintaa ja siten tukiryhmän saamat vaaliavustukset ovat vapaita lahjaverosta.

Rahankeräyslaki

Puolueet ja yksittäiset ehdokkaat toimeenpanevat vaalien yhteydessä usein erilaisia rahankeräyksiä. Rahankeräyslain (255/2006) 5 §:n mukaan rahankeräyksen järjestäminen on luvanvaraista. Luvan antaa kihlakunnan poliisilaitos kihlakunnan alueella tapahtuvaa

keräystä varten ja Etelä-Suomen lääninhallitus tätä laajemmalla alueella toimeenpantavaa keräystä varten. Lupahakemukseen tulee liittää yksityiskohtainen keräys- ja käyttösuunnitelma.

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 70-luvuilla. Viimeisen vuosikymmenen aikana on puolestaan 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 esim. tarjota pääsyä sähköiseen mediaan veloituksetta tai markkinoita edullisemmin ehdoin. Tarkastelluista läntisistä demokratioista¹ noin 80 % tarjoaa subventoitua televisionäkyvyyttä joko puolueille tai vaalien ehdokkaille. 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 kieltöihin. Yhtäältä on pyritty sulkemaan sopimattomiksi katsottuja rahoituslähteitä. Esimerkiksi edellä mainituista länsimaista 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 kampanjoinnin 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 katoksille, kuinka paljon yksittäiset tukijat voivat vuosittain lahjoittaa varoja puolue- ja vaalitoimintaan.

¹ Tässä yhteydessä läntisillä demokratioilla viitataan EU:n nykyisiin jäsenvaltioihin (pois lukien pienet jäsenvaltiot Kypros, Malta ja Luxemburg) sekä Yhdysvaltoihin ja Kanadaan. Eri sääntelyelementtien yleisyyttä kuvastavat prosentit on laskettu 26 valtion 2000-luvun alussa soveltamista käytännöistä.

Julkisen 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 näkyville. Jokseenkin kaikki läntiset demokratiat ovatkin säätäneet puoluetalouden yleiset julkisuusvelvoitteet. Lähes 90 % samoista maista vaatii lisäksi, että puolueet tuovat näkyville saamansa merkittävät yksittäiset lahjoitukset. Julkisuusvelvoitteiden yksityiskohtaisuus kuitenkin vaihtelee huomattavasti maittain: esimerkiksi Yhdysvalloissa on julkistettava jo 200 dollarin lahjoitukset, kun taas Saksassa velvoitteet alkavat vasta 10 000 eurosta. Puolueiden ohessa avoimuusvaatimukset koskevat toisinaan myös yksittäisiä vaaliehdokkaita. Heitä koskevat julkisuusvaatimukset eivät kuitenkaan ole yhtä yleisiä kuin puolueiden vastaavat säännökset. Tämä johtuu osin jo erilaisista vaalijärjestelmistä, kun ehdokkaat eivät kaikissa maissa edes panosta henkilökohtaiseen kampanjointiin. Runsaat 40 % seuratuista maista on asettanut kampanjatalouden raportointivelvoitteen myös vaaliehdokkaille. Sen sijaan on jo varsin harvinaista, että lainsäädäntö edellyttäisi poliittiseen toimintaan varoja tarjonneiden tahojen julkistavan tietoja lahjoituksesta.

Puolue- ja vaalirahoituksen rajoituksiin ja läpinäkyvyyteen liittyvien tavoitteiden on yleisesti todettu jäävän puolitiehen, jos järjestelmät eivät sisällä aktiivista valvontaa ja käytännön sanktiouhkaa. Se, mikä taho hoitaa valvontaa ja millaisin valtuuksin se toimii, vaihtelee kuitenkin huomattavasti tarkastelluissa maissa. Valvontatehtäviä hoitavat esimerkiksi ministeriöt, vaaliviranomaiset, valtionalouden tarkastuselimet, oikeuslaitokset, tarkastusta varten luodut erityiselimet tai erilaiset yhdistelmät mainituista tahoista. 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 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. Joka tapauksessa poliittisen rahoituksen ohjauksella on nähtävissä tietynlaisia yleisiä kehityssuuntia. Esimerkiksi julkista tukijärjestelmää pidetään jo yleisesti hyväksyttynä 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 parhaillaankin 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 ohjauksuositukset.

2.3 Nykytilan arviointi

Keskimääräiset kampanjakustannukset

Koska ilmoitusvelvollisuus on rajattu vaaleilla valittuihin henkilöihin ja heidän vara-henkilöihinsä, ei keskimääräisistä kampanjakuluista ole juurikaan saatavissa tietoja. Voitaneen kuitenkin olettaa, että valituksi tulleilla on keskimäärin suuremmat kampanjat kuin kaikilla ehdokkailla keskimäärin.

Vaalikampanjoiden kustannuksista on tehty hyvin vähän selvityksiä kaikkien ehdokkaiden osalta. Vuoden 1999 eduskuntavaalien osalta tehtiin silloisen vaalirahoituskomitean toimeksiannosta selvitys ehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Tutkimuksen suoritti valtiotieteen lisensiaatti Tomi Venho ja sillä selvitettiin tietoja muun muassa ehdokkaiden kampanjakustannuksista, kampanjoinnin kulumuodoista ja rahoituslähteistä. Vuoden 2008 kunnallisvaaleista on laadittu pieni kooste ehdokkaiden yleisradion (YLE) vaalikoneeseen antamien vastausten perusteella.

Kansanedustajien ja heidän varaedustajiensa vaalirahoitusilmoituksia on kertynyt vuosi-en 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 artikkelis-ta, joka sisältyy kansalliseen vaalitutkimukseen vuoden 2007 eduskuntavaaleista.²

Eduskuntavaalit 1999

Vuoden 1999 eduskuntavaaleista tehty tutkimus osoitettiin kaikille eduskuntavaaliehdokkaille Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Ehdokkaille lähetettiin kyselylo-make, jolla selvitettiin henkilökohtaista vaalibudjettia, varojen käyttöä, rahoituksen läh-teitä, erilaisia avustuksia, tukiryhmän roolia ja välillisen tuen osuutta. Lisäksi ehdok-kailta 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 1198 ehdokasta tarkastelluissa vaalipiireissä ehdolla olleista 1981 ehdokkaasta (Ahve-nanmaan 12 ehdokasta rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle) eli 60,47 % tutkimuksen kohderyhmästä. Valittujen kansanedustajien vastausprosentti (67,3) oli hieman korke-ampi kuin kaikkien ehdokkaiden. Kyselyn lisäksi tutkimuksessa hyödynnettiin budjet-tinsa muulla tavoin julkistaneiden ehdokkaiden tietoja.

Ehdokaskohtaisen kampanjoinnin keskimääräiset kulut vuoden 1999 eduskuntavaaleissa koko maassa ja kaikkien puolueiden kesken olivat selvityksen mukaan noin 43 000 markkaa, joka vastaa ostovoimaltaan noin 8 280 euroa vuonna 2007.³ Keskiarvoa to-

² Tom Moring ja Juri Mykkänen (2009): ”Vaalikampanja”. Teoksessa Sami Borg ja Heikki Paloheimo (toim.), Vaalit yleisdemokratiassa Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampere: Tampere University Press, 28-59.(julkaistaan 30.1.2009)

³ Arvio perustuu Tilastokeskuksen Rahanarvokertoimeen 1860–2007, joka on saatavissa osoitteessa http://www.tilastokeskus.fi/til/khi/2007/khi_2007_2008-01-14_tau_001.html

dennäköisesti nosti hiukan se, että eräät pienpuolueet jättäytyivät tutkimuksen ulkopuolelle. Keskimääräiset kampanjakulut olivat ehkä hiukan yllättävästi 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 arvioitiin vaikuttaneen ainakin vaalipiirin koko, ehdokaiden määrä vaalipiirissä ja käytettävissä olleet resurssit sekä mainonnan hintataso. Puolueiden välillä oli havaittavissa selkeitä eroja kampanjakustannusten suuruudessa. Puolueiden keskimääräisissä kampanjakuluissa oli myös havaittavissa alueellisia eroja sen mukaan, oliko kysymys puolueen perinteisestä kannatusalueesta vai ei. Kun tarkastellaan ainoastaan eduskunnassa edustettuina olevia puolueita, nousevat keskimääräiset kampanjakulut 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 kuluillaan 190 000 markkaa. 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 ehdokaiden 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 sijoittuivat joukkoon 10001–100000 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 läpimenoon tähtäävä kampanja edellyttää huomattavaa rahallista panostusta.⁴

Kunnallisvaalit 2008

Lähes puolet kaikista syksyn 2008 kunnallisvaaliehdokkaista vastasi YLE:n vaalikooneessa ennen vaaleja kysymykseen siitä, kuinka suureksi he arvioivat oman ehdokaskampanjansa kustannukset eli maksettavien laskujen yhteissumman. Yhteensä vaalikooneeseen vastasi 20 264 ehdokasta eli 52,6 % kaikista ehdokkaista. Heistä 18021 eli 46,80 % kaikista ehdokkaista vastasi kysymykseen kampanjakustannuksista.

Vastausten perusteella suuri enemmistö (81,9 %) ehdokkaista kampanjoi alle 500 eurola. Toiseksi suurin ryhmä (11,1 %) ilmoitti käyttävänsä kampanjaansa 501–1000 euroa. Vastausten perusteella enintään 1000 eurolla kampanjoi siis yhteensä 93 % kyselyyn

⁴ Tiedot perustuvat Tomi Venhon selvitykseen Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta, joka on Vaalirahoituskomitean mietinnön liitteenä, oikeusministeriö 2000.

vastanneista ehdokkaista. Pieni vähemmistö ilmoitti käyttävänsä kampanjaansa tätä enemmän rahaa: 4,0 % 1001–2000 euroa, 1,6 % 2001–3000 euroa ja 0,8 % 3001–5000 euroa. Vastaajista 54 henkilöä ilmoitti käyttävänsä kampanjaansa 5001–7000 euroa, 27 henkilöä 7001–10000, 16 henkilöä 10001–15000 ja 4 henkilöä 15001–20000 euroa. Ainoastaan kolme vastaajaa ilmoitti käyttävänsä kampanjaan yli 20 000 euroa.⁵

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 vaalirahoituksen ilmoittamiseen. Euroopan neuvosto perusti GRECO:n vuonna 1999 valvomaan sitä, että valtiot noudattavat järjestön korruption vastaisia standardeja. Suomi on ollut GRECO:n jäsen sen perustamisesta lähtien.

GRECO antoi Suomelle seuraavat suositukset (suositusten suhdetta vaaliehdokkaan ilmoitusvelvollisuuden osalta tehtyihin ehdotuksiin käsitellään jäljempänä):

- 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 annetut ei-rahalliset lahjoitukset (pois lukien tavanomainen talkootyö) arvioidaan ja ilmoitetaan puolueiden tileissä niiden kaupallisen arvon mukaisesti;
- 4) Suositus sisällyttää lainsäädäntöön kielto ottaa vastaan nimettäviä lahjoituksia ja harkita julkisuuteen ilmoitettavien lahjoitusten euromääräisten rajojen (3400 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa sekä 1700 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;

⁵ Tiedot perustuvat dosentti Sami Borgin selvitykseen, jonka aineistolähteenä on YLE:n kuntavaalikone 2008. Sähköinen aineisto on arkistoitu Yhteiskuntatieteelliseen tietoaarkistoon nimellä FSD2396 Kunnallisvaalit 2008: ehdokkaiden vastaukset Yleisradion vaalikoneeseen.

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

Suomen on annettava GRECO:lle selvitys suositusten toimeenpanosta 30.6.2009 mennessä, minkä jälkeen GRECO laatii maaraportin suositusten noudattamisesta (compliance procedure). Vaikka kaikki suositukset olisikin lähtökohtaisesti toteutettava, on niissä havaittavissa aste-eroja. Osa suosituksista on kirjoitettu muotoon ”suositus harkita”, jolloin toimenpiteeksi voi riittää, että suositus on ollut harkittavana, vaikka sitä ei sellaisenaan otettaisikaan mukaan lopulliseen lain muutokseen. Alempi velvoittavuustaso koskee suosituksia 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, jotka koskevat valvonnan riippumattomuutta ja sanktioita. 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, tarkoituksenmukaisia ja varoittavia.

Vaalirahoituksen ongelmista

Nykyisen lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta ongelmat käyvät kansainvälisesti arvioituina laajalti ilmi edellä käsitellyistä GRECO:n maatutkintaan perustuvista suosituksista. Suomessa näitä ongelmia tuli esiin merkittävämmiin vasta vuoden 2007 eduskuntavaaleista tehdyissä vaalirahoitusilmoituksissa. Yksittäisen kansanedustajan lausuma, ettei mainittua lakia tarvitsisi noudattaa, kun siinä ei ole rangaistussäännöstä, laukaisi laajan julkisen keskustelun. Media selvitti näiden eduskuntavaalien vaalirahoituksen poikkeuksellisen tarkoin.

Samalla kävivät ilmi nykyiseen lakiin liittyvät puutteet. Etenkin oikeusministeriön asemaa vaalirahoituksen valvonnassa arvosteltiin niin, että valtioneuvoston oikeuskansleri selvitti oikeusministereiden ja ministeriön virkamiesten velvollisuuksia. Ministeriö katsoi hallituksen kyseistä lakia koskeneen esityksen perusteluiden mukaisesti, ettei sillä ollut oikeutta eikä velvollisuutta asialliseen valvontaan. Oikeuskansleri katsoi päätöksessään⁶ ministeriön toimineen lainmukaisesti. Valvonnan puuttumista sekä GRECO että oikeuskansleri pitivät kuitenkin puutteena ja kaipasivat puolueetonta valvontaa vaalirahoitukseen.

Eräistä nykyisen lain tulkintoista esiintyi epäselvyyttä. Tämä koski etenkin tukiryhmän asemaa ja taulukauppoja, joista oikeusministeriö joutui antamaan lisätulkintaohjeita. Myös nykyisen lain asettamia rajoja yksittäiselle tuelle ja sen antajan nimeä koskevaa

⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös vaalirahoitusilmoitusten käsittelyä oikeusministeriössä koskevassa asiassa 5.11.2008 Dnro OKV/681/1/2008.

ilmoitusvelvollisuutta katsottiin olevan syytä harkita uudelleen. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa erikseen ilmoitettavan tuen rajaa laskettiin ja puolueet sopivat myös suurimmasta sallitusta yksittäisen tukijan tuesta kunnallisvaaleissa ja eduskuntavaaleissa. Vastaava harkinta jäi muuta vaaleja ajatellen tehtäväksi myöhemmin.

Seurauksena tästä oli, että oikeusministeriö asetti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseksi tältä osin 30.5.2008 laajapohjaisen toimikunnan valmistelemaan lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta uudistamista.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa ehdokkaan vaalirahoituksen avoimuutta ottaen huomioon GRECO:n Suomelle antamat suositukset. 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 järjestelmämme uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta ja ihmisten luottamusta poliittiseen toimintaan.

Esityksellä pyritään kannustamaan ehdokkaita mahdollisimman suureen avoimuuteen ja samalla viestittämään sitä, että vaalirahoituksen antaminen on tärkeä tapa osallistua demokraattiseen toimintaan ja siinä ei sinällään ole mitään tuomittavaa. 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 pyritään ottamaan huomioon yleisiin vaaleihin osallistuvien ehdokkaiden kirjo. Erityisesti kunnallisvaaleissa on mukana paljon ehdokkaita, jotka eivät käytännössä kampanjoi lainkaan. Tästä syystä esitykseen ei 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 ennakoida kaikkia soveltamistoiminnassa vastaan tulevia tilanteita. Esityksellä pyritään luomaan ilmoitusjärjestelmä, joka on riittävän kattava, mutta samalla mahdollinen noudattaa ilman kohtuutonta vaivaa ehdokkaalle. Ehdokkaan oikeusturvan ja ilmoitusten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi esityksessä pyritään mahdollisimman selkeään ilmoitusjärjestelmään.

Tässä yhteydessä ehdotetaan tarkistettavaksi vaalirahoituksen kannalta kahta muuta lakia. Tuloverolain (1535/1992) 22 §:ään tulisi lisätä yleishyödyllisten yhteisöjen luetteloon nimeltä mainiten ”ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys”. Lisäys selventäisi tällaisten yhdistysten verotuksellista asemaa, vaikka se ei muuttaisikaan verohallituksen ohjeiden mukaista nykyistä asiantilaa. Muutoksella ei siten olisi vaikutusta nykyiseen verotuskäytäntöön.

Samalla kun ehdokkaan vaalirahoituksen järjestämistä ehdotetaan lakiehdotuksen mukaisesti monin paikoin säänneltäväksi nykyistä tarkemmin, tavoitteena tulee olla myös terveen vaalirahoituksen järjestämisen helpottaminen. Tätä tavoitetta tukemaan ehdotetaan rahankeräyslaissa sallittavaksi ehdokkaan tukiryhmälle ja muulle yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhdistykselle sekä puolueen rekisteröidylle perusjärjestölle rahankeräys vaalikampanjan kulujen peittämiseksi ilman rahankeräyslupaa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, joka korvaisi nykyisen lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Esityksessä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi säätää kokonaan uusi laki. Uusi laki olisi merkittävästi nykyistä lakia laajempi ja valvontajärjestelmän muutosten lisäksi esityksessä ehdotetaan useita täsmennyksiä ja muita muutoksia. Osittaisuudistuksella olisi vaikea saada aikaan selkeää kokonaisuutta.

Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi se nykyisen lain lähtökohta, että ehdokkaan vaalirahoitusta käsitellään erillään puoluerahoituksesta. Vaikka onkin kiistatonta, että ehdokkaan ja puolueen vaalikampanjat liittyvät toisiinsa, pidetään esityksessä perusteltuna tarkastella ehdokkaan kampanjaa ilmoitusvelvollisuuden osalta erillään puolueen kampanjasta. Tämä johtuu erityisesti Suomen ehdokaskeskeisestä vaalijärjestelmästä. Myös asiallisesti ja menettelyiltään näillä kampanjoilla on selvä ero. Puoluerahoitus tulee tarkasteltavaksi muussa yhteydessä muun muassa GRECO:n suositusten pohjalta.

Nykyisen lain noudattaminen perustuu poliittiseen vastuuseen. Esityksessä katsotaan, että poliittinen vastuu yksin on 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. Eri ehdokkaiden kiinnostavuus median ja suuren yleisön silmissä ei ole samanlaista. Siten poliittinen vastuu toteutuu voimakkaammin joidenkin ehdokkaiden kohdalla, eikä toteudu lainkaan toisten kohdalla. Esityksessä ehdotetaan uhkasakkoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen ja täydennyskehotusten tehosteena, koska se kohtelee kaikkia ehdokkaita tasapuolisesti. Tästä huolimatta poliittisella vastuulla katsotaan jatkossakin olevan merkittävä rooli vaalirahoituksen asianmukaisuuden turvaamisessa.

Esityksessä katsotaan, että juuri poliittisen vastuun vuoksi osaan ehdotuksista ei ole tarpeen liittää pakkokeinojen käyttöä. Vaikka erillisen kampanjatilin avaamisesta pyritäänkin tekemään pääasiallinen tapa toimittaa riittävä näyttö vaalirahoitusilmoituksen todenmukaisuudesta, jäisi ehdokkaan harkintaan avaako hän erillisen tilin. Toinen ehdokkaan päätettävissä oleva asia olisi mahdollisuus vapaaehtoisen ennakoilmoituksen tekemiseen. Käytännössä suurin osa kampanjoivista ehdokkaista tehnee ennakoilmoituksen ilman ehdotonta lain määräystäkin juuri ilmoituksen tai sen tekemättä jättämisen saaman julkisuuden vuoksi. Lisäksi ehdotukseen sisällytettyihin tuki- ja kampanjakat-toihin ei ole liitetty erillisiä sanktioita niiden valvonnan vaikeuden vuoksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö ne olisi yhtä velvoittavia säännöksiä kuin muutkin säännökset.

Puolueiden väliset sopimukset voivat olla tehokas ja toimiva tapa yhdenmukaistaa poliittisen toiminnan rahoituskäytäntöjä ja parantaa avoimuutta. Tämä esitys jättää paljon tilaa puolueiden sopimuksille ja asettaa ainoastaan perustason avoimuusvelvoitteille. Esitykseen on kuitenkin sisällytetty nykyiseen lakiin verrattuna merkittäviä vaalirahoituksen hankkimiseen liittyviä rajoituksia, joita ei katsottu voitavan jättää puolueiden sovittaviksi. Erityisesti tämä koskee esitykseen sisällytettyjä tuki- ja kampanjakattoja, joista voisi olla vaikea päästä sopimukseen muun muassa puolueiden välisten ideologisten erojen vuoksi.

Ilmoitusvelvollisten osalta esityksessä katsotaan tarkoituksenmukaiseksi pysyä nykyisessä rajauksessa valittuihin ja heidän varahenkilöihinsä. Mikäli kaikki ehdokkaat olisivat ilmoitusvelvollisia, lisääntyisi tarkastettavien ilmoitusten määrä huomattavasti nykyisestä. Kunnallisvaaleissa määrä olisi lähes 40.000. Ilmoitusvelvollisuuden ulottamista kaikkiin ehdokkasiin ei pidetä tarpeellisenä. Kaikkien ehdokkaiden ilmoituksista tosin saataisiin kattava kuva keskimääräisistä kampanjakustannuksista, mutta menettely olisi tätä tarkoitusta varten tarpeettoman raskas.

Valvonnan järjestämisen vaihtoehtoisina malleina ovat lähinnä valvonnan pysyttäminen oikeusministeriössä, sen siirtäminen valtionalouden tarkastusvirastolle (VTV) tai uuden tarkastuselimen perustaminen. Oikeusministeriön aseman ongelmallisuus valvontaviranomaisena on nostettu esille niin GRECO:n suosituksissa kuin valtioneuvoston oikeuskanslerinkin toimesta. Valvovan viranomaisen tulisi myös näyttää riippumattomalta, mikä on mahdotonta poliittisen ohjauksen alaiselle ministeriölle. Sama ongelma koskee kuntien keskusvaalilautakuntia. Uuden toimielimen perustamista ei pidetty tarkoituksenmukaisena, koska valvontatehtävä ajoittuu ainoastaan vaalivuosiin ja siten toiminta ei olisi jatkuvaa. Lisäksi riippumattomuuden turvaaminen väliaikaisessa toimielimessä voisi olla vaikeaa. Näistä syistä valtionalouden tarkastusvirasto arvioitiin sen riippumattoman aseman vuoksi parhaaksi tahoksi vastaamaan vaalirahoitusilmoitusten vastaanottamisesta ja lain noudattamisesta. Tarkastusviraston riippumattomuus on turvattu perustuslain 90 §:n 2 momentissa.

Valvonnan toteuttamisen osalta esillä oli mahdollisuus valvonnan suorittamiseen pistokokeilla, mutta sitä ei pidetty asianmukaisena. Pistokokeet saattaisivat heikentää kuvaa valvonnan puolueettomuudesta ja objektiivisuudesta. Tämän vuoksi valvonta tulisi kohdistaa kaikkiin ilmoituksiin vaalirahoituksesta samanlaisena.

Ehdokkaiden tulee pystyä tarvittaessa osoittamaan vaalirahoituksensa alkuperä luotettavalla tavalla. Valmisteluvaiheessa esillä oli mahdollisuus tehdä vaaliehdokkaista 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. Ottaen huomioon ehdokkaiden suuri määrä erityisesti kunnallisvaaleissa ja niin sanottujen pienehdokkaiden mahdollisuus osallistua vaaleihin ilman tarpeetonta vaivannäköä, on laisaa sallittava mahdollisuus toimittaa tarvittava näyttö 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, katsotaan esityksessä että rahoitustavat eivät poikkea toisistaan niin paljon että erillissäätely olisi perusteltua. Laki jättää liikkumatilaa erilaisille vaalikampanjoille. Esityksessä korostetaan lain luonnetta vähimmäissäätelynä siten, että ehdokasta kannustetaan vaadittua suurempaan avoimuuteen.

Yksityiskohtainen sääntely lain tasolla on vaalilainsäädäntöön liittyvä erityispiirre sen välttämiseksi, että toimeenpanovalta voisi manipuloida vaalien tulosta hallinnollisilla päätöksillä. Valtioneuvostolla ei tulisi olla päätöksentekoroolia vaaleihin liittyvissä asioissa eräitä yksittäisiä toimeenpanotehtäviä lukuun ottamatta. Tästä syystä valvonta esitetään siirrettäväksi pois oikeusministeriöstä ja laista esitetään poistettavaksi siinä tällä hetkellä oleva asetuksenantovaltuus.

Lakiehdotuksessa on otettu huomioon GRECO:n Suomea koskevan maatutkintansa yhteydessä antamat kymmenen suositusta siten kuin jäljempänä ilmenee.

Vaalirahoituksesta

Vaalikampanjan määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalikampanjan kuluina pidettäisiin kampanjan toteuttamisesta määrätynä aikana ennen vaaleja ja niiden jälkeen aiheutuneita kuluja. Lakitekstin mukaan vaalirahoitusta olisi kaikki se rahoitus, jolla on katettu määriteltynä aikana syntyneitä kampanjakuluja. Kulojen ilmoittamisvelvollisuus esitetään 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 määrittelmä, mutta vaalikampanjan ajallinen määrittäminen on välttämätöntä lain noudattamisen valvomiseksi.

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

Ilmoitusvelvollisuudesta

Esityksessä pyritään määrittelemään ehdokkaan ilmoitusvelvollisuuden sisältö nykyistä tarkemmin. Lakiehdotuksessa täsmennettäisiin nykyisen lain periaatetta siitä, että myös muuna kuin rahana saatu tuki täytyy arvioida ja ilmoittaa rahamääräisenä. Tällä nimenomaisella säännöksellä toimeenpantaisiin GRECO:n suositus nro 3. Vaalirahoitus ja vaalikampanjan kulut ilmoitettaisiin aina bruttomääräisinä. Sen sijaan erikseen ilmoitettavan tuen raja-arvo laskettaisiin nettoperiaatteella. Lakiehdotuksessa selvennettäisiin sitä nykyisen periaatetta, että ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaisesti 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 nimenomainen suositus nro 5 asiasta.

Erikseen ilmoitettavan tuen osalta esitetään nykyisten ilmoitusrajojen alentamista kaikkien muiden paitsi kunnallisvaalien osalta. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n suosituksen nro 4 loppuosa.

Rajoituksista

Lakiehdotuksen mukaan otettaisiin käyttöön kielto sisällyttää ehdokkaan vaalirahoitukseen tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Tällä toimeenpantaisiin GRECO:n suosituksen nro 4 alkuosa. Lisäksi lakiin otettaisiin erillinen tukikatto siten, että ehdokas ei saisi sisällyttää vaalirahoitukseensa yhdeltä tukijalta laissa säädetyn rajan ylittävää tukea. Ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvun rajoittamiseksi lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentissa ilmaistun tavoitteen mukaisesti otettaisiin käyttöön kampanjakatto vaalikampanjan kokonaiskuluille. Ulkomaisen tuen vastaanottamista ei esitetä kiellettäväksi, koska kansainvälistyvässä Suomessa kiellon noudattamista olisi vaikea valvoa eikä se europarlamenttivaaleissa olisi edes tarkoituksenmukaista.

Valvonnasta

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta valtionalouden tarkastusvirastolle. Esityksellä toimeenpantaisiin GRECO:n suositus nro 9 valvonnan riippumattomuuden turvaamisesta ja ilmoitusten tosiasiallisesta tarkastamisesta.

Suomen perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten on eduskunnan yhteydessä riippumaton valtionalouden tarkastusvirasto. Sanamuodon mukaan tarkastusvirasto on eduskunnan yhteydessä, mutta se on riippumaton eikä ole eduskunnan alainen. Hallituksen esityksessä laiksi valtionalouden tarkastusvirastosta (HE 39/2000 vp.) todettiin, että tarkastusvirasto suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettaviin 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 ehdokkaan vaalirahoituksesta säädettäisiin valtionalouden tarkastusviraston tehtävistä ja valtuuksista suorittaa vaalirahoitusilmoitusten tosiasiallista tarkastamista. Jos ilmoitus havaittaisiin ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, tarkastusvirasto voisi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla korjaamaan virhe tai puute. Tämä takaisi tehokkaan valvonnan.

Esityksen mukaan ehdokkaan tulisi pystyä tarvittaessa osoittamaan luotettavasti vaalirahoituksensa ja vaalikampanjansa kulut kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla. Ilman tällaista velvollisuutta ilmoitusten tosiasiallinen tarkastaminen ei olisi mahdollis-

ta. Valtiontalouden tarkastusvirastolle ei sen sijaan ehdoteta oikeutta ulottaa tarkastuksia ehdokkaan toimittamia tietoja laajemmalle. Ehdokkaiden kampanjoihin ei myöskään kohdistettaisi tilintarkastuksia. Valmistelussa harkittiin GRECO:n suosituksen nro 8 mukaisesti tilintarkastusten mahdollistamista, mutta päädyttiin siihen, ettei se soveltuisi liian raskaana menettelynä vaalikampanjoiden tarkastamiseen. 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 nimenomainen säännös ilmoituksista syntyvästä ilmoitusrekisteristä sekä tarkastustietojen julkisuudesta. Ilmoituksen tekeminen tapahtuisi pääsääntöisesti sähköisesti valtionalouden tarkastusviraston vahvistamalla lomakkeella.

Ennakoilmoituksesta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ehdokkaalle tai presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneelle puolueelle ja valitsijayhdistykselle mahdollisuus toimittaa halutessaan valtionalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Ennakoilmoitukset julkistettaisiin tarkastusviraston ylläpitämässä ilmoitusrekisterissä sen jälkeen kun tarkastusvirasto olisi varmentanut ilmoittajan henkilöllisyyden luotettavalla tavalla. Ennakoilmoitus olisi vapaaehtoinen. Ennakoilmoitus toisi äänestäjille tärkeää lisätietoa jo ennen vaaleja, koska lain ilmoitusvelvollisuus perustuisi nykyisen lain tavoin 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 ja näiden sanktioiden tulisi olla tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja varoittavia. Esityksessä ehdotetaan suosituksen täytäntöön panemiseksi valtionalouden tarkastusvirastolle oikeutta velvoittaa ilmoitusvelvollinen sakon uhalla tekemään puuttuva ilmoitus tai korjaamaan ilmeinen virhe tai puute. Rangaistusten sijasta ehdotetulla uhkasakkomenettelyllä voitaisiin tehokkaasti varmistaa kaikkien ilmoituksessa tarvittavien tietojen saanti. Pääsääntönä olisi edelleen, että vaalikamppailua ei tulisi siirtää oikeussaleihin.

Rahankeräyksestä

Puolueiden keskusorganisaatioiden, piirijärjestöjen ja joskus myös paikallisjärjestöjen eräänä vaalirahoituskeinona on ollut rahankeräyksen toimeenpaneminen rahankeräyslain (255/2006) mukaisesti. Ehdokkaat ja heidän tukiryhmänsä ovat voineet toimia näiden puoluejärjestöjen rahankeräysluvan turvin ja alla, mutta tällaisen osakeräyksen järjestäminen on usein ollut hankala toteuttaa erilaisista toimintatavoista johtuen.

Ehdokkaiden henkilökohtaisen rahankeräyksen järjestäminen ei ole mahdollinen rahankeräyslain periaatteiden vastaisena eikä myöskään verotuksellisista syistä. Ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön verotuksellinen asema on kuitenkin toinen, koska niitä pidetään verotuksessa itsenäisinä yksiköinä. Ehdokkaan vaalirahoituksen järjestämistä helpottaisi, jos rahankeräys voisi tällöin tapahtua ilman rahankeräyslupaa.

Kansainväliset esimerkit ovat osoittaneet, että internetin kautta tapahtunut vaalikampanjan rahankeräys on ollut menestyksekkästä. Tukijoiden suuri määrä mutta pienet summat ovat olleet tervettä vaalirahoitusta. Tällainen valitsijoiden itsensä antama tuki ei yleensä voi aiheuttaa epätervettä sidonnaisuutta.

Näistä syistä ehdotetaan rahankeräyslaissa sallittavaksi ehdokkaan tukiryhmälle ja muulle yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhdistykselle oikeus saada vapautus rahankeräyslupasta vaalikampanjan ajaksi. Koska ehdokkaan tukiryhmänä usein toimii puolueen rekisteröity perusjärjestö, tämä vapautus tulisi yhdenmukaisuuden vuoksi ulottaa myös siihen.

Ehdotettu vapautus edellyttäisi, että lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta myös tällöin kaikin osin noudatettaisiin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Yleistä

Ehdotetut muutokset parantaisivat tiedonsaantia valituksi tulleiden ehdokkaiden vaalirahoituksesta ja kampanjan kuluista. Ehdotetuilla muutoksilla pyritäisiin estämään epäterveiden sidonnaisuuksien syntymistä ja ylisuuria vaalikampanjoita. Ehdotus lisäisi vaalirahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotuksella ei odoteta olevan suurta vaikutusta vaalirahoituksen määrään. Ehdotetut tuki- ja kampanjakatot saattavat kuitenkin rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua ja sitä kautta vähentää vaalirahoitusta. Luovuttaessa ehdokkaiden tukiryhmien ja puolueiden perusjärjestöjen velvoitteesta hakea rahankeräykselle lupa niiden varainkeruu helpottuu, mikä saattaa kasvattaa rahankeräyksen tuottoa.

Selvitysvelvoitteet ja ehdokkaan tuki- ja kampanjakatot voivat siirtää varainhankintaa tapahtuvaksi nykyistä enemmän puoluejärjestöjen kautta.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarvitsee riittävät henkilöresurssit valvonnan suorittamiseen, vaalirahoitusilmoituslomakkeen ja ilmoitusrekisterin suunnitteluun ja toteutukseen sekä tarkastajien mahdolliseen koulutukseen. Kysymys ei kuitenkaan olisi suuresta

lisätarpeesta, koska valvonta rajoittuu vain vaalien yhteyteen. Oikeusministeriön ja kuntien keskusvaalilautakuntien tehtävät vähenisivät nykyisestä.

Tarvittavasta valtiontalouden tarkastusviraston ulkoisen verkkopalvelun ja asianhallintajärjestelmän uudistamisesta aiheutuisi muutaman kymmenen tuhannen euron kustannukset.

4.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset voivat korostaa puolueiden merkitystä vaalikampanjoiden toteuttamisessa ja siten lisätä puoluejäsenyyden kannatusta. Esityksellä pyritään parantamaan äänestysaktiivisuutta ja äänestäjien luottamusta poliittiseen järjestelmään. Lisääntynyt tietoisuus ehdokkaiden rahoituksesta voi vähentää epäasiallisen rahoituksen esiintymistä.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 30.5.2008 toimikunnan⁷, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti.

⁷ Päätös dnro 4/021/2008 OM

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

Lain nimike

Lain nimikkeeksi ehdotetaan laki ehdokkaan vaalirahoituksesta. Tämä olisi muutos nykyisestä nimikkeestä ”laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta” ja ilmentäisi lain laajentuvaa soveltamisalaa. Nimike ilmaisisi myös sen, että laki koskee vaalirahoitusta nimenomaan ehdokkaan näkökulmasta. Vaikka laki koskisi eräin osin myös vaalikampanjan kuluja, riittäisi nimikkeessä vaalirahoitus lain pääasiallisena kohteena.

1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus

Pykälän 1 momentin mukaan lakia sovellettaisiin kaikissa yleisissä vaaleissa eli eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa kuten nykyisinkin. Lain soveltamisala laajenisi kuitenkin nykyisestä. Nykyisessä laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen ilmoittamisesta, kun taas ehdotetussa laissa säädettäisiin sekä vaalikampanjan rahoituksesta että sen ilmoittamisesta. Ehdotuksella pyrittäisiin myös vaikuttamaan ehdokkaiden vaalikampanjoiden suuruuteen ja rahoitustapoihin yleisemminkin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lain tarkoituksesta. Voimassaolevan lain tarkoituksena on avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Ehdotetussa laissa katsotaan, että avoimuus on arvokasta sinällään, ei ainoastaan sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Esityksessä ehdotetaan lain tarkoitukseksi 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, koska 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 siitä, mitä intressitahoja ehdokas edustaa.

Vaalirahoitusta ei voi eikä pidä erottaa yhteiskunnallisesta todellisuudesta. Tässä yhteydessä on 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. Ehdokkaalla ei pitäisi olla syytä salata rahoittajiaan. Päinvastoin, merkittävän rahoittajan julkistaminen voi tuoda kampanjalle uskottavuutta.

Kansanedustajan riippumattomuus on turvattu perustuslain 29 §:ssä, jonka mukaan kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakia eivätkä häntä sido muut määräykset. Tämä niin sanottu imperatiivisen mandaatin

kielto pitää sisällään sen, että edustaja ei ole oikeudellisesti velvollinen noudattamaan esimerkiksi valitsijoidensa tai muiden taustaryhmiensä toimintaohjeita. Kansanedustaja tekee päätöksensä itsenäisesti eikä häntä sido hänen vastaanottamansa vaalirahoitus.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että lain tarkoituksena olisi rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Tähän pyrittäisiin 4 §:n mukaisella kampanjakatolla. Tämä on nykyiseen lakiin verrattuna uusi tavoite. Kulujen jatkuva kasvu vaarantaa kansanvallan toimintaa, koska se rajoittaa tosiasiaassa 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 momentissa säädettäisiin siitä, että ehdokkaan vaalirahoitus voi koostua ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista, ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön hankkimasta tuesta sekä muusta tuesta. Muulla tuella tarkoitettaisiin kaikkea muuta kuin ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön hankkimaa tukea kuten ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia tukijoiden suoraan kolmannelle taholle ehdokkaan puolesta maksamia kuluja. Esityksen lista 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 hankkima tuki rinnastuisi ehdotetun lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti muuhun ehdokkaan saamaan tukeen ja sen alkuperä tulisi siten avata ilmoituksessa aivan samoin kuin ehdokkaan itsensä hankkima rahoitus. Tämä olisi selventävä muutos verrattuna nykyisen lain 3 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Tuen ilmoittamista käsitellään tarkemmin jäljempänä 6 §:n yhteydessä.

Ehdotettu uusi muotoilu ei edellyttäisi, että tukiryhmän hankkima tuki välttämättä on ulkopuolista tukea. 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 ammattimaistuksessa lieenee entistä yleisempää, että ehdokkaalla on suhteellisen pysyvä tukiryhmä, joka avustaa häntä vaaleista toisiin. Käytännössä voi esiintyä tilanteita, joissa tukiryhmän kampanjaan käyttämän varallisuuden alkuperäisen rahoittajan selvittäminen voi olla vaikeaa. Tällaiset hankaluudet lienevät kuitenkin suhteellisen harvinaisia, koska varoja kerätään yleensä ehdokkaan kampanjaan joissakin nimenomaisessa vaaleissa. 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 ehdokkaan tukiryhmän saama tuki rinnastuu ehdokkaan saamaan tukeen ja sen alkuperä pitää ilmoittaa.

Esityksessä pyritään huomioimaan tukiryhmien entistä suurempi pysyvyys myös muutetuilla ilmaisulla ”ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaisesti 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. Johonkin muuhun tarkoitukseen perustetusta ryhmästäkin voisi tulla ehdokkaan tukiryhmä kyseisissä vaaleissa. Laissa ei määriteltäisi erikseen ehdokkaan tukiryhmää, mutta ilmaisulla tukiryhmä tai muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö katettaisiin kaikki ne henkilöryhmät, jotka toimivat ehdokkaan ympärillä vaalikampanjan toteuttamiseksi. Väliä ei siten olisi sillä, missä muodossa ryhmä toimii. Tukiryhmä voisi olla niin rekisteröity kuin rekisteröimätönkin yhdistys. Ryhmä olisi kuitenkin ainoastaan kyseistä ehdokasta tukeva. Yhteisö, joka tukisi useita eri ehdokkaita, ei olisi 2 kohdassa tarkoitettu tukiryhmä tai muu vastaava yhteisö.

Ilmaisu "ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö" ei kuitenkaan tarkoittaisi puolueiden rekisteröityjä yhdistyksiä. Mikäli kyseessä oleva yhteisö olisi virallisessa suhteessa puolueeseen, se ei olisi 2 kohdassa tarkoitettu tukiryhmä tai muu vastaava yhteisö. Rajaus on tarpeen siitä huolimatta, että esimerkiksi puolueen paikallisosasto voi tosiasiallisesti toimia kuten yksittäisen ehdokkaan henkilökohtainen tukiryhmä vaaleissa. Puolueiden paikallisjärjestöjen rahoituksen valvonta ehdokkaiden ilmoitusten kautta olisi kuitenkin vastoin ehdotetun lain systematiikkaa, koska tarkastelussa on tässä laissa yksittäinen ehdokas. Pienenkään puoluejärjestön tarkoituksena lienee suhteellisen harvoin yksinomaisesti eli ainoana toimintamuotonaan tukea yksittäistä ehdokasta. Puoluejärjestöjen rahoituksen avoimuus tulee tarkasteltavaksi vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan työn toisessa vaiheessa vuonna 2009, jolloin harkitaan keinoja parantaa puoluerahoituksen avoimuutta. Puolueen rekisteröidyt yhdistykset ovat yhdistyslain mukaan kirjanpitovelvollisia ja siten niiden rahoitus ei ole avoimuuden kannalta samalla tavoin ongelmallista kuin ehdokkaan henkilökohtaisen tukiryhmän rahoitus.

Vaikka puolueen rekisteröityjä yhdistyksiä ei rinnastettaisi ehdokkaan tukiryhmään, tällaisen järjestön antama tuki olisi 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua muuta tukea ja ehdokkaan tulisi 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan joka tapauksessa ilmoittaa kaikki myös puolueen järjestöiltä saamansa tuki. Ehdokkaalle riittäisi ilmoittaa esimerkiksi saaneensa vaalikampanjan kuluihin 10 000 euroa puolueensa rekisteröidyltä kaupunginosayhdistykseltä. Ilmoitusvelvollisuuden kannalta tukiryhmä rinnastuu ehdokkaaseen itseensä. Puolueen rekisteröidyssä yhdistyksessä varojen käyttö perustuu järjestäytyneeseen toimintaan kirjanpitovelvollisuuksineen ja ehdokkaan täytyy pystyä luottamaan siihen, että rahojen alkuperä on asianmukainen.

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että ehdokkaan 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 hallituksen esityksen mukaan (HE 8/2000 vp) ehdokkaan ottamat henkilökohtaiset lainat sisältyvät

omiin varoihin. Itse laissa lainoja ei ole mainittu, vaan ne on luettu omiksi varoiksi ja ilmoitettu yhteissummmana omien varojen kanssa. Tämä ei edistä avoimuutta ilmoituksissa. Esityksen mukaan omat varat ja ehdokkaan ottamat lainat olisivat kaksi erikseen ilmoitettavaa ryhmää vaalirahoituksen sisällä. Mikäli lainoja ei edellytettäisi ilmoitettavaksi erikseen, niistä voisi muodostua tapa kiertää lain säännöksiä rahoituslähteen ilmoitusvelvollisuuden osalta.

Ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön ottamat lainat olisivat ehdokkaan kannalta tukiryhmän tai muun yhteisön hankkimaa tukea. Kun tukiryhmä ja muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö olisi velvollinen samoin kuin ehdokas ilmoittamaan hankkimansa tuen ryhmiteltynä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueen rekisteröidyiltä yhdistyksiltä ja muilta tahoilta, sisältyisivät lainat myös tähän ryhmittelyyn sen mukaan, keneltä laina on saatu. Lainoista voi aiheutua käytännössä vaikeuksia niissä tilanteissa, joissa ilmoituksen antamishetkellä ei vielä tiedettäisi kokonaisuudessaan sitä, miten laina katetaan. Jäljempänä 6 §:n 3 momentissa käsitellään tällaisen kampanjan jälkirahoittamisen ilmoittamista.

Pykälän 2 momentin mukaan ehdokkaan olisi vaalirahoituksella osoitettava, miten peitetään ehdokkaan vaalikampanjan kulut, joina pidettäisiin tässä laissa 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 ajallista määritelmää kampanjointia ei voitaisi erottaa ehdokkaana olevan henkilön muusta poliittisesta toiminnasta, esimerkiksi kansanedustajan yhteydenpidosta äänestäjiinsä. Ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ei voitaisi myöskään käytännössä valvoa. Kampanjan yksiselitteinen määrittely tekisi ilmoituksista keskenään vertailukelpoisia. Nykyisessä laissa vaalikampanjaa ei ole määritelty ajallisesti ja kampanjan kesto jää kuitenkin ehdokkaan itse ratkaistavaksi.

Virallinen ehdokasasettelu tapahtuu myöhemmin kuin esityksessä määritelty kuuden kuukauden aikaraja vaalikampanjan alkuajankohdaksi. Puolueet ja valitsijayhdistykset jättävät ehdokashakemukset kaikissa yleisissä vaaleissa 40. päivänä ennen vaalipäivää. Tämä ajankohta on liian myöhäinen laissa tarkoitetun vaalikampanjan alkuajankohdaksi. Kuuden kuukauden ajankohta vastaisi riittävän hyvin todellista kampanjointia. Aikaraja on perusteltu senkin vuoksi, että käytännössä useat puolueet tekevät ehdokasvalinnat hyvissä ajoin. Ehdokas itse tietää kampanjansa aloittaessaan tulevansa nimetyksi ehdokkaaksi. Mikäli puolue järjestää esivaalin, katsottaisiin tällaista vaalia varten kampanjoiminen osaksi tässä laissa tarkoitettua vaalikampanjaa, mikäli se ajoittuu kuuden kuukauden ajalle ennen varsinaista vaalipäivää. Mikäli ehdokas aloittaisi kampanjansa aiemmin kuin kuusi kuukautta ennen vaaleja, tällöin aiheutuneet kulut eivät kuuluisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Ehdokas saisi toki niin halutessaan sisällyttää myös koko tosiasiallisen kampanjansa ilmoitukseensa, koska kyseessä on vähimmäissäätely, joka sallii myös lain velvoittamaa laajemman ilmoittamisen. 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 vaalijärjestelyistä vaalien jälkeen aiheutuneet kulut kuten ulkomainosten poistamisen.

Vaalikampanjan toteuttamisesta aiheutuneina kuluina pidettäisiin kaikkia vaaleihin toiminnallisesti kohdistuvia kuluja edellä määriteltynä vaalikampanjan aikana. Tyypillisimmillään kampanjan toteuttamisesta aiheutuneita kuluja tulisi 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 vapauttaisi siten 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 määritelmää eikä sitä esitetä nytkään. Poliitikon työhön kuuluu paljon näkyvää toimintaa, joka ei ole vaalikampanjointia, mutta edistää merkittäväällä tavalla 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 vastaanottamanaan 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 eriteltyinä vaalimainontaan eri medioissa, ulkomainontaan, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimiseen, mainonnan suunnitteluun, vaalitulaisuuksien järjestämiseen sekä muihin kuluihin. Vaalimainonta ei edellyttäisi ehdokkaan ehdokasnumeron ilmoittamista.

Vaalikampanjan ajan rajat selventäisivät sen, että vaalikampanjoinniksi ei laskettaisi esimerkiksi ehdokkaan yhteydenpitoa äänestäjiin vaalikauden aikana, vaikka sen tarkoituksena usein onkin uudelleenvalinnan varmistaminen. Sen sijaan kampanja-aikana järjestetyt tilaisuudet katsottaisiin lähtökohtaisesti vaalikampanjoinniksi. On kuitenkin huomioitava, että ehdokkaalla voi olla myös paljon toimintaa, joka ei liity vaaleihin, vaikka ajoittuisikin kampanja-ajalle, kuten osallistuminen erilaisiin seminaareihin ja puhetilaisuuksiin, maakuntamatkat ja muu vastaava toiminta. Myös ehdokkaan toiminta muualla kuin omassa vaalipiirissään voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Erityisesti puolueen johto ja ministerit osallistuvat vaalitulaisuuksiin muuallakin kuin omissa vaalipiireissään edistääkseen puolueensa näkyvyyttä. Puolueen tuki ehdokkaalle ja ehdokkaan tuki puolueelle voi olla vaikeasti määritettävissä. Sellaista toimintaa, joka ei suoranaisesti liity omaan ehdokkuuteen, ei lakiehdotuksen mukaan pidettäisi ehdokkaan vaalikampanjointina.

Tässä laissa on tarkoitus säätää 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. Ilman tehtyä rajausta olisi vaarana, että ehdokas voisi rikkoa lakia tietämättään.

Rajanveto ehdokkaan henkilökohtaisen kampanjan ja puolueen kampanjan välillä ei kuitenkaan ole aina yksiselitteinen, erityisesti puolueen yhteisilmoittelun osalta. Vaikka puolueen ja muiden ulkopuolisten tahojen yhteisilmoittelu olisikin periaatteessa mahdollista jyvittää kaikkien ehdokkaiden kesken, sitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Ehdokkaan osallistuminen esimerkiksi puolueen yhteisilmoitteluun ei tuo äänestäjälle lisätietoa ehdokkaan sidonnaisuuksista. Puoluerahoituksen avoimuuden lisääminen on oma kokonaisuutensa, jota on tarkasteltava erikseen muussa yhteydessä. 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 luonnollisesti kyseessä puolueelta saatu ilmoitusvelvollisuuden alainen tuki. Mikäli ehdokas kuitenkin osallistuisi yhteisilmoittelun kustannuksiin esimerkiksi maksamallaan ehdokasmaksulla, voisi hän luonnollisesti ilmoittaa maksun kampanjakulunaan. Samoja periaatteita sovellettaisiin myös muiden ulkopuolisten tahojen kuten ammattiliittojen ja muiden kansalaisjärjestöjen, kauppakamarien yms. yhteisilmoitteluun, joka kohdistuu useisiin ehdokkaisiin.

Kuten edellä on todettu, tässä laissa tarkoitettulla tavalla katsottaisiin vaalikampanjan kuluiksi vain ne kulut, jotka ovat aiheutuneet vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Vastaavaa säännöstä ei ehdoteta vaalirahoituksesta. Vaalirahoituksen hankkiminen voisi tapahtua milloin tahansa. Vaalirahoituksella tulisi voida 2 §:n 2 momentin mukaan osoittaa, miten vaalikampanjan kulut peitetään.

Käytännössä kuitenkin vaalikausi asettaa rajansa kunkin vaalien vaalirahoitukselle. Vaalirahoituksella tarkoitettaisiin lakiehdotuksessa pääasiallisesti tulossa olevien seuraavien vaalien vaalirahoitusta. Sama tulkinta koskisi myös muita lakiehdotuksen pykäläiä kuten 3, 4 ja 6 §. Vaalirahoitukseen luettaisiin kuitenkin myös 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu jälkirahoitus. Jos joissakin vaaleissa hankitusta vaalirahoituksesta jäisi osa käyttämättä, siirtyisi se ehdokkaan omiin varoihin käytettäväksi seuraavissa vaaleissa taikka tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön varallisuuteen käytettäväksi ehdokkaan tukena seuraavissa vaaleissa.

On kuitenkin huomioitava, että verohallinnon ohjeen no 1721/38/2004 27.9.2004 mukaisesti ehdokkaan saamaa vaaliavustusta on pidettävä ehdokkaan veronalaisena lahjana, jos samalta antajalta kolmen vuoden aikana saadun avustuksen määrä nousee 4 000 euroon tai sen yli. Ehdokkaan on tällöin tehtävä lahjaveroilmoitus ja maksettava lahjavero. Tämä kolmen vuoden aika on riippumaton vaaleista ja niiden ajoista. Tukiryhmä

ei sen sijaan mainitun ohjeen mukaan ole yleishyödyllisenä yhteisönä lahjaverovelvollinen.

3 § Tuen laskeminen

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin se, mitä tässä laissa luetaan vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi. Lakiehdotuksen tuen määritelmä rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saatuna suorituksena lukuun ottamatta tavanomaista talkootyötä tai tavanomaisia ilmaispalveluita vastaa nykyisen lain sanamuotoa. Sen sijaan nykyisessä laissa ollut sana ”korvauksetta” esitetään poistettavaksi, koska se on lakia sovellettaessa johtanut tulkintaongelmiin vastikkeellisen tuen osalta. Lakiehdotuksessa vastikkeellisen tuen ilmoittamisesta säädettäisiin tämän pykälän 2 momentissa ja 6 §:n 3 momentissa.

Ehdotettu tuen määritelmä pitäisi sisällään rahallisen tuen lisäksi rahassa mitattavissa olevan, mutta muussa muodossa saadun tuen. Määritelmä olisi nykyisen lain mukainen. Hallituksen esityksessä (HE 8/2000 vp) todettiin, että ehdokas voi saada hyvinkin merkittävää hyötyä erilaisista palveluista. Lakia tulkittaisiin nykyisen lain lähtökohdistaan siten, että kaikki rahassa mitattavissa oleva tuki arvioitaisiin rahamääräisenä käypään arvoonsa ja sisällytettäisiin ilmoituksiin. Tällaista tukea voisivat olla esimerkiksi sanomalehtien antama ilmainen ilmoitustila tai yrityksen omalla toimialallaan tarjoamat ilmaispalvelut, esimerkiksi nettisivujen ammattimainen suunnittelu tai muun kampanjamateriaalin kuten julisteiden ja esitteiden tuottaminen. Nämä tulisi arvioida ja ilmoittaa rahalliseen arvoonsa tukena. Sen sijaan erilaiset lehtien ja muiden yritysten antamat yleiset paljousalennukset tulisi katsoa tavanomaisiksi ilmaispalveluiksi ja siten niitä ei tarvitsisi sisällyttää ilmoituksiin. Erilaisten alennusten antaminen poliittisille puolueille vaalimainontaa varten on tavanomaista ja siten kuluna ilmoitettavaksi edellytettäisiin ainoastaan se summa, jonka ehdokas on maksanut. On kuitenkin pidettävä mielessä, että palveluiden kilpailuttaminen on normaali käytäntö ja niin sanotun oikean hinnan määrittäminen jollekin palvelulle jää pelkän arvion varaan. Mikäli ehdokkaan tukija maksaa ilmoituksen tai muun ehdokkaalta laskutettavan kulun tämän puolesta, tulisi tämä sisällyttää ehdokkaan ilmoitukseen tukena, jos ehdokkaalla on ollut määräysvaltaa kulun syntymiseen. Sen sijaan, jos kolmas osapuoli esimerkiksi alan ammattilehti julkaisee ilmoituksen alalla toimivasta ehdokkaasta ilman ehdokkaan myötävaikutusta, ei ehdokkaalta voitaisi edellyttää tällaisen kulun ilmoittamista tukena.

Syy ehdotettuun tavanomaisen talkootyön ja tavanomaisten ilmaispalvelujen rajaamiseen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on käytännöllinen, ja nykyisen lain mukainen. Hallituksen esityksessä (HE 8/2000 vp) todettiin, että talkootyötä ja erilaisia ilmaispalveluita kuten alennuksia olisi hyvin vaikea arvottaa ja siten ehdokkaiden ilmoitukset eivät olisi yhteismitallisia, jos tällaiset arviot edellytettäisiin ilmoituksessa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon talkootyön muuttunut luonne siinä, että asiantuntemus korostuu kampanjoissa käytettyä aikaa enemmän. Useilla ehdokkailla on tukiryhmässään ihmisiä, jotka taivattavat esitteitä ja päivittävät nettisivuja. Tavanomainen talkootyö olisi lähtökohteisesti vapaaehtoista eli palkatonta työtä, jota luonnollinen henkilö tekee ehdokkaan hyväksi esimerkiksi osana tukiryhmää. Työ katsottaisiin talkootyöksi, vaikka kyseessä olisi alan ammattilainen, niin kauan kuin työstä ei makseta palkkaa, eikä se ole kyseisen henkilön päivätyö. Mikäli joku muu kuin ehdokas maksaa ammattilaisen palkan siltä

ajalta kun hän toimii kampanjassa, kyseessä ei luonnollisesti olisi talkootyö vaan kyseisen rahoittajan ehdokkaalle antama tuki. Yritys ei kuitenkaan voisi tehdä talkootyötä, ainoastaan luonnollinen henkilö. Siten sellaiset yritysten antamat ilmaispalvelut kuten banderollien kiinnittäminen olisivat aina tukea ehdokkaan kampanjaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin nykyisen lain esitöiden mukaisesti siitä, että vaalirahoitus ja kampanjan kulut ilmoitetaan bruttomääräisinä. Bruttoilmoittamisella tarkoitettaisiin sitä, että ilmoitukseen sisällytettäisiin suoritukset kokonaisuudessaan, niin vaalirahoitus kuin vaalikampanjan kulutkin. Bruttomääräinen ilmoittaminen tukee avoimuutta. Nettoilmoittamisessa jäisi paljon tärkeää tietoa saamatta ehdokkaan vastaanotetusta tuesta.

Pykälän 3 momentin mukaan kaikki tuki tulisi arvioida ja ilmoittaa rahamääräisenä. Tämä edellytys mahdollistaisi tilastollisen tiedon tuottamisen vaalirahoituksesta ja keskimääräisistä kampanjakustannuksista. Ilmoitukset olisivat myös keskenään verrannollisia. Rahamääräisyyden lisäksi edellytettäisiin edellä mainitusta syystä, että kaikki saatu tuki ilmoitettaisiin euromääräisenä, vaikka tuki olisi vastaanotettu jossakin muussa valuutassa.

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

4 § Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Pykälän 1 momentissa kiellettäisiin ehdokasta ottamasta vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Muutoilulla ”ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saa sisällyttää” katettaisiin myös presidentinvaalikampanjat, joissa ilmoitusvelvollinen ei ole ehdokas itse vaan puolue. Kielto olisi uutta sääntelyä ja tiukennus nykyiseen lakiin nähden. Tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä vaalirahoituksen avoimuudelle ja vaalirahoituksen selvittämiseksi. Kieltoa pidetään perusteltuna, koska poliittisessa toiminnassa lahjoittajan salaamiselle ei ole legitimiä motiivina. Kiellolla olisi myös lahjoituskäytäntöä ohjaava vaikutus. Yleensä ehdokas voi selvittää tuen välittömän antajan, vaikka rahan kierrättämisestä ei aina tietoa voisi saada. Tilille tapahtuvasta maksusta jää aina 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 rahankeräyslain tarkoittamaan rahankeräykseen sisältyisi merkittäviä yksityisiä lahjoituksia, olisi ne ilmoitettava 6 §:n 2 momentin mukaisia ilmoitusrajoja noudattaen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tukikatosta, jolla rajoitettaisiin sitä, kuinka paljon vaalirahoitusta ehdokas saa ottaa vastaan yksittäiseltä tukijalta. Kyseessä olisi nykyi-

seen lakiin verrattuna tiukennus, koska voimassa olevassa laissa ei ole kattoa yksittäisen tukijan tuelle. Sen sijaan vuoden 2008 kunnallisvaaleissa puolueet sopivat 3 000 euron katosta tuille samalta tukijalta. Esityksellä rajoitettaisiin ehdokkaiden taloudellisia sidoksia yksittäisiin, 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 tukikatto koskisi kaikkia samalta tukijalta samaan kampanjaan tulevia suorituksia. Tuen pilkkomisella ei siten olisi mahdollista kiertää tukikattoa. Tukikattorajaa 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 pääehdokka, jolle tuki keskitetään. Tällaista käytäntöä ei tarkoiteta vaikeutettavaksi, koska puoluejärjestöjen rahoitus on lähtökohtaisesti läpinäkyvämpää kuin ehdokkaan saama muu ulkopuolinen tuki. Tukikattoa ei myöskään määrättäisi presidentinvaaliin, jossa kampanjat ovat yleensä puoluevetoisia ja suurempia kuin muissa vaaleissa.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kampanjakatto ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskustannuksille. Ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskustannukset eivät saisi kunnallisvaaleissa ylittää 20 000 euroa, eduskuntavaaleissa 100 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 200 000 euroa eivätkä presidentinvaalin ensimmäisessä tai toisessa vaalissa 2 000 000 euroa kummassakaan. Presidentinvaalissa raja olisi siis vaalikohtainen siten, että se laskettaisiin erikseen ensimmäiseen vaaliin ja mahdolliseen toiseen vaaliin. Ehdotetut summat ovat tarkoituksellisesti suuria, koska niillä olisi tarkoitus rajoittaa vain selvästi keskimääräiseen verrattuna ylisuuria kampanjoita. Ehdotettu katto toteuttaisi lain 1 §:n 2 momentin mukaista tavoitetta rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Esityksessä katsotaan, että tätä tavoitetta ei tulisi jättää puolueiden keskinäisen sopimuksen varaan, vaan siitä tulisi säätää laissa. Kampanjakatolla olisi ohjaava vaikutus kampanjointiin yleisesti.

Kampanjakaton valvominen olisi käytännössä vaikeaa edellä mainituista vaalikampanjan määrittelyyn liittyvistä syistä johtuen. Kolmansien tahojen ilmoittelua ehdokkaan puolesta ei aina sisällytettäisi ehdokkaan ilmoitukseen, kuten ei myöskään puolueen yhteisilmoittelua. Siten kampanjan kokonaiskustannusten arvioiminen ei olisi yksiselitteistä. Siksi kampanjakaton rikkomisesta ei voisi seurata sanktioita. Kampanjakaton ohjaava vaikutus toteutuisi riittävän tehokkaasti poliittisen vastuun kautta, koska median jo yksin voidaan arvella kiinnittävän huomiota erityisesti kaikkein suurimpiin kampanjoihin.

5 § Ilmoitusvelvollisuus ehdokkaan vaalirahoituksesta

Esityksessä ehdotetaan säilytettäväksi nykyisen lain 2 §:n mukainen ilmoitusvelvollisten piiri eli se, että ainoastaan vaaleilla valittu henkilö ja hänen varahenkilönsä olisi ilmoitusvelvollinen. Presidentinvaalissa ilmoitusvelvollinen olisi kuitenkin 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 kampanjarahoituksensa yksityiskohdista. Kaikissa muissa vaaleissa pidettäisiin perusteltuna sitä, että ehdokas itse on ilmoitusvelvollinen ja kantaa siten vastuun ilmoituksensa sisällöstä.

Lain tarkoituksen ollessa muun muassa ehdokkaan sidonnaisuuksien selvittäminen sen arvioimiseksi, vaikuttavatko hänen sidonnaisuutensa toimintaan luottamustoimessa, eivät valitsematta jääneiden ehdokkaiden sidonnaisuudet ole tämän lain tarkoituksessa merkittäviä. Kun ilmoitusvelvollisuus toteutetaan jälkikäteisellä ilmoituksella, olisi ilmoitusten edellyttäminen valitsematta jääneiltä suhteettoman suuritöistä verrattuna sillä saavutettavaan hyötyyn. Sen sijaan on tärkeää, että jokainen ilmoitusvelvollinen tekee ilmoituksen siitä riippumatta, onko hän saanut kampanjarahoitusta tai onko kampanjasta aiheutunut kuluja. Sitä pidetään välttämättömänä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen seuraamiseksi. Jäljempänä 10 §:ssä käsitellään kaikkia ehdokkaita koskevaa vapaaehtoista ennakoilmoitusta.

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

6 § Ilmoitettavat tiedot

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vaalirahoitusilmoitukseen sisällytettävistä tiedoista. Momentin sisältö vastaisi pitkälti nykyisen lain 3 §:n 1 momenttia.

Kohdassa 1 mainittaisiin se, mitkä vaalit ovat kyseessä.

Kohdassa 2 mainittaisiin ehdokkaan täydellinen nimi, arvo, ammatti tai toimi, 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 lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan sellaisenaan julkisia ja saatavilla yleisessä tietoverkossa. Siten tätä tarkempia yksilöimistietoja kuten osoitetta tai sosiaaliturvatunnusta ei tulisi mainita ilmoituksessa.

Kohdassa 3 mainittaisiin 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, vaalitilaisuuksien järjestämiseen sekä muihin kuluihin. Sanamuoto vastaisi siten tietyillä lisäyksillä voimassa olevan lain 3 §:n 1 momentin 3 kohtaa sellaisena kuin se on 23 päivänä syyskuuta 2008 voimaan tulleilla muutoksilla 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 mainittaisiin erikseen. Lisäksi erikseen ilmoitettaisiin vaalilehtien, esitteiden ja muun

painetun materiaalin hankkimisesta aiheutuneet kulut. Nämä sisältyvät voimassa olevassa laissa hallituksen esityksen (HE 81/2008 vp) mukaan muuhun vaalimainontaan. Painetun materiaalin hankkimiskuluina ilmoitettaisiin esimerkiksi mainoslehtisten, esitteiden ja muiden vaalijulkaisujen painattamis- ja jakelukulut. Suunnittelukulut ilmoitettaisiin kuitenkin jäljempänä mainonnan suunnittelukuluissa. Muina kuluina ilmoitettaisiin esimerkiksi myytävien tai ilmaiseksi jaettavien tuotteiden hankintakulut. Kulueroittely sisällyttäminen ilmoituksiin kaikissa vaaleissa olisi tärkeää sen varmistamiseksi, että ilmoitukset antavat 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 edellä mainitulla tavalla listaan omana kohtanaan ja siten internet ei olisi enää muu viestintäväline. Muu viestintäväline olisi mikä tahansa muu viestintäväline kuin edellä mainitut, koska listan olisi tarkoitus olla tyhjentävä. Ulkomainonnalla tarkoitettaisiin esimerkiksi katu- ja tienvarsi-ilmoituksia ja mainontaa julkisissa liikennevälineissä. Nykyisen lain kohta muu vaalimainonta poistettaisiin ja korvattaisiin painetun materiaalin erillisellä ilmoittamisella. 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.

Kohdan 4 mukaan ilmoitettaisiin vaalirahoitus yhteensä ja eriteltynä ehdokkaan omaan varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti 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 muutamilla lähinnä kielellisillä muutoksilla. Nykyisessä laissa käytetty ilmaisu puoluejärjestöt korvattaisiin ilmaisulla ”puolueen rekisteröidyt yhdistykset”. Ehdotetulla muutoksella olisi tarkoitus täsmentää nykyisenkin lain tarkoitusta siitä, että puolueen rekisteröidyt yhdistykset -osiossa 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 rekisteröidyiltä yhdistyksiltä tullut tuki. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi nykyisenkin lain esitöissä mainitut etujärjestöt, säätiöt ja yhdistykset, vaikka ne toimisivat lähellä puoluetta. Nykyisen lain jaottelu päätähoihin on toimiva, koska se antaa tietoa ehdokkaan vaalirahoituksen rakenteesta.

Jäljempänä 2 momentissa säänneltävällä tavalla erikseen ilmoitettavalle tuelle olisi jo käytännön syistä välttämätöntä olla alaraja. Ehdokkaan omat varat ja ehdokkaan ottamat lainat ilmoitettaisiin edellä 2 §:n kohdalla kuvatulla tavalla erikseen. Ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön hankkima tuki rinnastuisi ilmoituksessa täysin ehdokkaan itsensä saamaan muuhun tukeen. Tämän periaatteen korostamiseksi ehdotettu 4 kohta eroaisi nykyisestä laista siinä, että vaalira-

hoitus ilmoitettaisiin eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä *kaikkein* ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen edellä mainittuihin ryhmiin jaoteltuna. Nykyisessä laissa jaottelu tapahtuu toisaalta ehdokkaan omiin varoihin ja toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen. Enää ei siis tehtäisi eroa ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä saaman tuen välille.

Momentin 5 kohta olisi uusi. Sillä korostettaisiin ehdotetun lain luonnetta vähimmäis-sääntelynä. 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 vaalirahoituksestaan ja vaalikampanjansa kuluista.

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

Kunnallis- ja eduskuntavaaleissa, joissa kampanjointi tapahtuu omassa kunnassa tai omassa vaalipiirissä, yli 1 000 euron summa olisi sellainen, jonka ylittävien tukien julkaiseminen on avoimuuden ja mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämisen kannalta perusteltua. Kun syksyn 2008 kunnallisvaaleissa 93 % kaikista ehdokkaista ilmoitti kampanjoineensa yleisperusteluissa esitellyn selvityksen perusteella alle 1 000 eurolla, tuo raja turvaisi riittävästi yksityisyyden suojan. Sama perustelu olisi voimassa eduskuntavaaleissa. Europarlamenttivaaleihin ja presidentinvaaliin esitetään korkeampaa rajaa sen vuoksi, että kampanjointi tapahtuu koko maassa ja keskimääräiset kampanjakustannukset ovat korkeampia kuin kunnallis- tai eduskuntavaaleissa. Lakiehdotukseen otetut rajat ovat merkittävästi nykyistä pienemmät, millä voidaan huomattavasti lisätä vaalirahoituksen avoimuutta. 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 tarkoittama kielto ilmoittaa yksityishenkilön nimeä ilman tämän nimenomaista suostumusta, jos hänen antamansa tuki jää alle tässä momentissa tarkoitettun määrän. Ehdokkaan ottama laina tulisi ilmoittaa 6 §:n 2 momentin mukaisesti erikseen, silloin kun lainasumma ylittää erikseen ilmoitettavan tuen rajan.

Ehdotetussa 2 momentissa selvennettäisiin myös nykyisen lain soveltamiskäytännössä osittain epäselvää kysymystä siitä, miten lasketaan erikseen ilmoitettavan tuen arvo sil-

loin, kun tuki on saatu vastiketta vastaan. Säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi tuen määritelmästä ”korvauksetta” sana. Se korvattaisiin tämän momentin 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 nykyisestä. 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 ilmoitettaisiin ainoastaan silloin, jos hänen maksamansa hinnan ja taulun hankintahinnan erotus ylittäisi ilmoitusrajan. Ehdokas ilmoittaisi saamansa 1000 euron tuen tämän pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan sen mukaisesti, oliko taulun ostaja yksityishenkilö, yritys, puolueen rekisteröity yhdistys vai muu taho. Lisäksi hän merkittäisi vaalikampanjan muihin kuluihin maksamansa taulun hinnan 500 euroa. Nettomääräisyys tulisi sovellettavaksi ainoastaan arvioitaessa erikseen ilmoitettavan tuen määrää. Esimerkitapauksessa ei tuen antajaa ja tukisummaa tarvitsisi erikseen ilmoittaa, koska nettomääräinen tuki jäisi 500 euroon.

Nettomääräisyys erikseen ilmoitettavan tuen arvioinnissa olisi suhteellisen selvä säännös niissä tilanteissa, joissa ehdokas tai hänen tukiryhmänsä myy selkeästi yksilöitävissä ja rahassa mitattavissa olevan hyödykkeen tukijalle. Tällainen voisi olla esimerkiksi edellä mainittu taulu tai muu esine. Tuella saadun hyödykkeen tai palvelun eli tässä laissa tarkoitetun vastikkeen yhteys ehdokkaalle aiheutuneeseen kustannukseen olisi keskeinen tekijä sen arvioimisessa, milloin annettu tuki ja sen antaja on ilmoitettava erikseen nettomääräisenä, ja milloin siihen ei olisi perustetta. Jos tällainen yhteys on, ehdokas voisi vähentää omat hankintakulunsa ja ilmoittaa erikseen ainoastaan ne tuet ja tukijat, joissa erotus ylittää tässä momentissa määritellyn ilmoitusrajan. Tämä ei poistaisi ehdokkaan velvollisuutta sisällyttää vastaanottamansa summa kokonaisuudessaan ilmoituksensa 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaiseen jaotteluun.

Käytännön soveltamistoiminnassa voi kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa tukijan maksamalla suorituksella ei ole suoraa liittymäkohtaa ehdokkaalle aiheutuneisiin kuluihin. Tämä olisi tilanne esimerkiksi vaalilehden osalta. Ehdokkaalle aiheutuu kustannuksia 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 tuen ilmoittamisesta, jonka ilmoitusvelvollinen on saanut ilmoituksen antamisen jälkeen. Ilmoitusvelvollisuus koskisi kuitenkin ainoastaan edellä 2 momentin mukaisen erikseen ilmoitettavan tuen rajan ylittäviä tukia. Jäljempänä 8 §:ssä säädettäisiin tässä momentissa tarkoitetun jälki-ilmoituksen toimitamisesta. Lainarahoitus on yleistynyt vaalikampanjoiden rahoittamisessa ja jälki-

ilmoitus antaisi tietoa ehdokkaalle jälkirahoituksella mahdollisesti syntyvistä sidonnaisuuksista tämä lain tavoitteiden toteuttamiseksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kiellosta ilmoittaa yksityishenkilön nimi ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle edellä mainitun ilmoitusrajan. Pykälä vastaisi nykyisen lain 3 §:n 2 momenttia, mutta ilmoitusraja olisi ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaisesti merkittävästi nykyistä alempi. Kuten nykyisen lain perusteluissa todetaan, kyseessä on nimenomaan yksityishenkilöä 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 valtioneuvoston tarkastusvirastolle ei tulisi velvollisuutta tarkastaa suostumuksen olemassaoloa. Siten se voisi lähteä siitä olettamuksesta, että suostumus on olemassa, mikäli ilmoitukseen sisältyy alle erikseen ilmoitettavan tuen rajan lahjoittaneiden tukijoiden nimiä. Se, miten ja missä muodossa suostumus hankitaan, olisi ehdokkaan ja hänen tukijansa välinen asia.

Nykyisen lain 3 §:n 3 momentin säännös ehdokkaan omakätisestä allekirjoituksesta ehdotetaan poistettavaksi jäljempänä 8 §:ssä selvitettävistä syistä.

7 § Vastuu ilmoituksesta

Momentin 1 mukaisesti ilmoitusvelvollinen vastaisi nykyiseen tapaan ilmoituksensa sisällöstä. Kunnallis-, eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollinen olisi ehdokas itse. Presidentinvaalissa vastuu olisi ehdokkaan asettaneella puolueella ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehellä tai tämän varamiehellä. Tämä tarkoittaisi sitä, että ilmoitusvelvollisella olisi velvollisuus olla selvillä vaalikampanjansa rahoituksen alkuperästä sekä vaalikampanjansa kuluista.

Momentissa 2 säädettäisiin ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta pystyä tarvittaessa osoittamaan vaalikampanjansa rahoitus ja kulut luotettavalla tavalla. Ilmoitusvelvollisen olisi tarvittaessa voitava osoittaa vaalirahoituksensa ja vaalikampanjansa kulut kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla. Ehdotettu pykälä olisi uusi.

Kampanjatilin käyttö on vaaleissa yleistynyt helpottamaan ehdokkaan vaalirahoituksen järjestämistä ja vaalikampanjan kulujen seurantaa. Se onkin suositeltava tapa myös tämän lakiehdotuksen kannalta. Erillisen kampanjatilin pitäminen olisi hyödyksi ilmoitusvelvolliselle itselleen, koska se olisi usein yksinkertaisin tapa toimittaa luotettava näyttö ja samalla helpoin keino pitää ilmoitusvelvollisen oma talous erillään kampanjataloudesta.

Ilmoitusvelvollinen voisi kuitenkin aina toimittaa tarvittavan näytön myös muulla vastaavalla tavalla kuin kampanjatilillä. Etenkään kunnallisvaaleissa ei yli 15 000 valtuutetulta ja varavaltuutetulta ole tarkoituksenmukaista vaatia kampanjatiliiä.

Kampanjatilii voisi olla erillinen pankkitilii, jonka kautta hoidettaisiin ilmoitusvelvollisen kampanjan rahaliikenne. Tilii voisi olla avattu niin ilmoitusvelvollisen omissa kuin hänen tukiryhmänsäkin nimissä. Mikäli ilmoitusvelvollisen rahaliikenne olisi hoidettu

puolueen paikallisyhdistyksen kautta, tulisi myös nämä tilit tarvittaessa selvittää luotettavasti. Kun ehdotettu pykälä sallisi ilmoitusvelvolliselle mahdollisuuden osoittaa rahoituksensa ja kulunsa myös muulla vastaavalla tavalla kuin erillisellä kampanjatilillä, saattaisi tämä käytännössä edellyttää kuittien säilyttämistä, koska selvityksen tulisi olla luotettavasti todennettavissa. Ilmoitusvelvollisille syntyikin yleensä myös kustannuksia, joita ei voida vaivatta maksaa kampanjatilin kautta. Tällaisia kustannuksia voivat olla esimerkiksi torikahvitukset, taksimatkat ja muut pienet menoerät. Sen sijaan käteiskeräysten tuotto voitaisiin helposti tallettaa kampanjatilille, josta se olisi tarvittaessa osoitettavissa.

Tässä pykälässä tarkoitettu velvollisuus osoittaa vaalirahoitus ja vaalikampanjan kulut koskisi vain ilmoitusvelvollista. Säännös ei oikeuttaisi valtionalouden tarkastusvirastoa vaatimaan selvityksiä kolmansilta tahoilta.

Pykälän muotoilulla ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta ”tarvittaessa” osoittaa rahoituksensa, viitattaisiin valtionalouden tarkastusviraston 9 §:n mukaan suorittamaan valvontaan. Tarpeen tulisi olla selvä, sillä kysymyksessä on tavanomaisesta poikkeava menettely, jossa näytön toimittaminen jää viranomaisen sijasta ilmoitusvelvolliselle. Kynnystä nostaa myös lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan vasta, jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, valtionalouden tarkastusvirasto voi ryhtyä uhkasakkomenettelyllä vaatimaan ilmoitusvelvollista korjaamaan virheen tai puutteen. Edellä sanottu rajaisi käytännössä pienet vaalikampanjat selvitysvelvollisuuden ulkopuolelle.

Esitykseen ei sisälly ehdotusta ilmoitusvelvollisten kirjanpitovelvollisuudesta, koska se olisi liian raskas menettely ottaen huomioon vaalikampanjoiden erilaisuus ja ehdokkaiden suuri määrä. Valtionalouden tarkastusviraston 9 §:ssä tarkoitettujen valvontatehtävien päätyttyä, päättyisi myös ilmoitusvelvollisen velvollisuus pystyä osoittamaan vaalirahoituksensa ja vaalikampanjansa kulut. Osoittamisvelvollisuus eli käytännössä tositteiden säilyttämisvelvollisuus jatkuisi kuitenkin niiden ilmoitusvelvollisten osalta, jotka joutuisivat täydentämään ilmoitustaan myöhemmin 6 §:n 3 momentin mukaisesti.

8 § Ilmoituksen toimittaminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että valtionalouden tarkastusvirasto (VTV) 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 jättämiselle ehdotettu kahden kuukauden aikaraja vaalien tuloksen vahvistamisesta olisi sama kuin nykyisessä laissa. Nykyisen lain soveltamisessa ei ole ilmennyt erityisiä ongelmia noudattaa tätä aikarajaa. Ehdotetun 6 §:n 3 momentin mukaiset jälki-ilmoitukset annettaisiin kuitenkin valtionalouden tarkastusvirastolle kerran kalenterivuodessa enintään sinä aikana kuin ilmoitukset 11 §:n 2 momentin mukaan säilytetään. Mikäli ilmoitusvelvollinen maksaisi lainansa tai velaksi hankkimansa tavarat tai palvelut takaisin tätä aiemmin, päättyisi jälki-ilmoitusvelvollisuus tähän.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että ilmoitus voidaan tehdä valtiontalouden tarkastusviraston vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella. Nykyisen lain mukaan ilmoitus voidaan tehdä oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella. Ehdotettu sanamuoto mahdollistaisi sen, että lain edellyttämät tiedot voidaan toimittaa myös muulla tavalla kuin käyttämällä valmista lomaketta. Tämä jättäisi ilmoitusvelvolliselle mahdollisuuden tehdä erillisen selvityksen, mikäli esimerkiksi hänen käyttämänsä kirjanpidon tapa ei olisi helposti purettavissa valmiille lomakkeelle.

Ehdotuksella kuitenkin pyritään siihen, että mahdollisimman moni ilmoitusvelvollinen toimittaisi ilmoituksensa sähköisessä muodossa. Paperisten ilmoitusten antaminen tarkoittaisi tarkastusvirastolle ilmoitusten määrästä riippuvaa digitalisoimistyötä ja sitä, että ilmoitukset eivät olisi yleisön saatavilla yhtä nopeasti kuin sähköisesti toimitettuina. Valtiontalouden tarkastusvirastossa sovelletaan lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), mistä virasto voisi tarvittaessa antaa sen käyttämistä helpottavia ohjeita ilmoitusvelvollisille. Virasto vastaisi myös ilmoitusvelvollisen henkilöllisyyden varmentamisesta luotettavalla tavalla.

Tarkastusvirasto voisi vahvistaa lomakkeen kaavan siten, että sen voisi täyttää joko suoraan viraston tarkoitusta varten ylläpitämässä verkkopalvelussa tai lataamalla lomakkeen omalle koneelle ja lähettämällä sen sitten sähköpostilla tai tavallisena kirjepostina. Juuri sähköisen ilmoittamisen edistämiseksi ehdotetun lain 6 §:stä on poistettu nykyisen lain vaatimus ilmoitusvelvollisen omakätisestä allekirjoituksesta. Tarkoituksena olisi tehdä ilmoituksen tekeminen mahdollisimman helpoksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin vaaliviranomaisten velvollisuudesta toimittaa tarkastusvirastolle sen tarvitsemat tiedot vaaleista tämän lain valvonnan suorittamiseksi. Vaalipiirilautakunnan ja kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan olisi toimitettava viipymättä vaalituloksen vahvistamisen jälkeen virastolle tiedot valituista ja varasijoille valituista. Presidentinvaalissa Helsingin vaalipiirilautakunnan olisi toimitettava viipymättä ehdokasasettelun päätyttyä virastolle tiedot vaaliin asetetuista ehdokkaista sekä puolueiden ja valitsijayhdistysten vaaliasiamiehistä. Koska ilmoituksissa ei kuitenkaan olisi ehdokkaiden yhteystietoja, tulisi oikeusministeriön huolehtia siitä, että vaalilain 43 §:ssä tarkoitettujen valtakunnallisen ehdokasrekisterin tiedot luovutetaan maksutta valtiontalouden tarkastusviraston käyttöön.

9 § Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että valtiontalouden tarkastusvirasto valvoisi vaalirahoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Oikeusministeriölle ei jäisi mitään valvontaan liittyviä tehtäviä. Tarkastusviraston valvonta keskittyisi ilmoitusvelvollisuuden noudattamiseen, eikä sille kuuluisi muiden tämän lain säännösten valvontaa. Virasto valvoisi käytännössä 5, 6, 7 ja 8 §:n muodostamaa kokonaisuutta. Ilmoitusvelvollisen oikeusturva edellyttäisi, että valvontatehtävät olisi tarkasti määritelty laissa. Edellä 4 §:ssä tarkoitettut tukikatto ja kampanjakatto jätettäisiin poliittisen vastuun vaaraan.

Momentin 1 kohdan mukaisesti valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastaisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet ilmoituksen. Mikäli ilmoitusvelvollinen laiminlöisi il-

moituksen antamisen, voisi tarkastusvirasto kehottaa häntä antamaan ilmoituksen. Jäljempänä 2 momentissa säädettäisiin, että mikäli ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta, voisi tarkastusvirasto velvoittaa hänet sakon uhalla tekemään ilmoituksen.

Momentin 2 kohdan mukaisesti valtionalouden tarkastusvirasto julkistaisi viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset. Julkistaminen tapahtuisi ehdotetun 11 §:n mukaisessa ilmoitusrekisterissä, joka olisi yleisessä tietoverkossa.

Momentin 3 kohdan mukaisesti valtionalouden tarkastusvirasto tarkastaisi ilmoitukset ja tämän jälkeen tarvittaessa kehottaisi ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksesta oikeellisuutta ja riittävyttä. Tällainen kehoitus annettaisiin valvonnan sitä erityisesti vaatiessa. Lähtökohtana olisi, että tarkastusvirasto kehoituksillaan ohjaisi ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen oikein. Koska eri vaaleissa on mukana hyvin erilaisia ehdokkaita ja kunnallisvaaleissa olisi yli 15 000 ilmoitusvelvollista, valvontajärjestelmän tulisi olla ohjaava aina siihen asti, kunnes tulisi ilmeiseksi, että ilmoitusvelvollinen on haluton toimittamaan oikeita ja riittäviä tietoja vaalirahoituksestaan tai vaalikampanjansa kuluista. Tarkoituksena ei olisi saattaa epäilyksenalaiseksi ilmoitusvelvollisia, jotka esimerkiksi ymmärtämättömyydestä olisivat antaneet riittämättömän ilmoituksen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtionalouden tarkastusviraston mahdollisuudesta tehostaa kehotustaan uhkasakolla niissä tilanteissa, joissa ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta tekisi ilmoitusta vaalirahoituksestaan tai ilmoitus havaittaisiin olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Ilmoitusvelvollinen veloitettaisiin sakon uhalla tekemään ilmoitus taikka korjaamaan virhe tai puute. Sakon uhka koskisi siis ainoastaan ilmoituksen laiminlyöntiä tai sen virheellisyyttä tai puutteellisuutta, ei ilmoitusvelvollisuuden muuta rikkomista. Kynnys uhkasakon käyttämiselle olisi korkeampi kuin edellä 1 momentissa tarkoitettu kehoitus uuden ilmoituksen tekemiseen, ilmoituksen täydentämiseen tai muun selvityksen vaatimiseen. Ennen uhkasakon asettamista edellytettäisiin, että ilmoitusvelvollista on kehotettu tekemään ilmoitus taikka virhe tai puute on ilmeinen ja koskee ilmoituksen olennaisia kohtia. Uhkasakon tuomitsisi maksettavaksi valtionalouden 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. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös ilmoitusvelvollisen oikeusturvasta siten, että uhkasakon asettamisesta ja maksettavaksi tuomitsemisesta voitaisiin valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyssä järjestyksessä.

Uhkasakko voidaan uusia ja asettaa aina korkeammaksi niin kauan, kunnes ilmoitus on tehty tai vaadittavat tiedot on annettu. Pelkällä uhkasakkomahdollisuudella olisi vaikutuksensa ja voidaankin arvioida, että uhkasakkomenettely vaalirahoitusta ja vaalikampanjan kulujen ilmoittamista koskevan velvollisuuden toteuttamiseksi jäisi käytännössä harvinaiseksi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkastusviraston tiedonsaantioikeudesta tehtävänsä suorittamista varten. Tiedonsaantioikeus sidottaisiin tässä laissa tarkoitettuihin menette-

lyihin, jotka kohdistuvat ilmoitusvelvollisen itsensä toimittamiin tietoihin. Lähtökohtana tarkastukselle olisi vaalirahoitusilmoitus sekä mahdollinen uusi ilmoitus, täydennys, korjaus tai muu lisäselvitys sekä kampanjatili tai muu vastaava selvitys. Tarkoituksena ei olisi suorittaa tarkastuksia ilmoitusvelvollisen luona tai hankkia erillistä selvitystä kolmansilta tahoilta. Uhkasakolla olisi tarkoitus varmistaa se, että ilmoitusvelvollinen toimittaa riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin julkisuudesta ja salassapidosta. Jos ilmoitusvelvollinen olisi edellä 7 §:n mukaisesti osoittanut vaalirahoituksensa ja vaalikampanjansa kulut kampanjatililla tai muulla vastaavalla tavalla, ei kampanjatili tai muu vastaava selvitys olisi julkinen. Muutoin tässä laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovellettaisiin mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Rajausta pidetään välttämättömänä, koska kampanjatileillä tai muussa selvityksessä olisivat mukana myös niiden tukijoiden nimet, joiden lahjoittamat summat jäisivät erikseen ilmoitettavan tuen rajan alle, ja joiden henkilöllisyyden tulisi nauttia yksityisyyden suojaa. Kampanjatililla tai muussa selvityksessä voi olla myös sellaisia ilmoitusvelvollisen yksityistalouteen liittyviä tai muita seikkoja, jotka ovat salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n nojalla.

Pykälän 5 momentin mukaisesti valtionalouden tarkastusvirasto antaisi kussakin vaaleissa saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan vaalirahoituksen valvonnassa eduskunnalle kertomuksen kahdeksan kuukauden kuluessa vaalipäivästä. Koska ilmoitusvelvollisten tulisi jättää ilmoituksensa kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta, jäisi tarkastusvirastolle kuusi kuukautta tarkastusten suorittamiseen. Kertomuksella tarkoitettaisiin valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaista erilliskertomusta eduskunnalle. Eduskunnassa vaalirahoituslainsäädännön noudattamista koskevan kertomuksen käsittely kuuluisi perustuslakivaliokunnalle.

Valtionalouden tarkastusviraston eduskunnalle antamaan kertomukseen saamistaan ilmoituksista ja toiminnastaan vaalirahoituksen valvonnassa päättyisivät tarkastusviraston valvontatehtävät kussakin vaaleissa, lukuun ottamatta mahdollisia jälki-ilmoituksia.

10 § Ennakkoilmoitus

Äänestäjillä tulisi olla käytettävissään tietoa ehdokkaiden vaalirahoituksesta jo äänestyspäätöstä tehdessään. Lakiehdotukseen ehdotetaan sisällytettäväksi säännös vapaaehtoisesta ennakkoilmoituksesta. Ennakkoilmoituksen tulisi olla vapaaehtoinen, koska ehdokkaan 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 vapaaehtoinen ennakkoilmoitus, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Ehdokas voisi luonnollisesti sisällyttää tähän myös jo toteutuneen rahoituksen. Ennakkoilmoituksen voisi kuitenkin toimittaa aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen eli 31 päivää ennen vaaleja, koska ehdokkaan asema virallisena ehdokkaana varmistuu vasta tässä vaiheessa.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että valtiontalouden tarkastusvirasto julkistaa ennakoilmoitukset viipymättä 11 §:n mukaisessa ilmoitusrekisterissä. Julkistaminen tapahtuisi kuten varsinaisten ilmoitustenkin osalta, mutta niihin ei kohdistettaisi tarkastuksia. Koska ennakoilmoituksen toimittaminen kohdistuisi kaikkiin ehdokkaisiin, joita on suuri määrä varsinaisiin ilmoitusvelvollisiin verrattuna, tulisi menettelyn olla mahdollisimman kevyt. Käytännössä helpointa olisi käyttää ilmoituksen tekemiseen valtiontalouden tarkastusviraston vahvistamaa sähköistä lomaketta.

11 § Ilmoitusrekisteri

Ehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaisesti valtiontalouden tarkastusvirasto perustaisi julkisen vaalirahoituksen ilmoitusrekisterin ja ylläpitäisi sitä yleisessä tietoverkossa. Tietojen saannin tulisi olla yleisölle mahdollisimman helppoa. Tämä tarkoittaisi käytännössä maksuttoman ja helppokäyttöisen rekisterin luomista tietojen julkistamiseen. Ilmoitusrekisteriin tallennettaisiin sekä varsinaiset ilmoitukset että 10 §:n mukaiset vapaaehtoiset ennakoilmoitukset ja 6 §:n 3 momentin mukaiset jälki-ilmoitukset.

Pykälä olisi uusi. Sillä täsmennettäisiin vaalirahoitusilmoituksista muodostuvaa henkilörekisteriä koskevaa sääntelyä. Nykyisen lain esitöissä todetaan, että ilmoituksista syntyy henkilörekisteri, johon sovelletaan henkilötietolakia (523/1999). Ilmoitusvelvollinen vastaisi 7 §:n perusteella ilmoituksensa sisällöstä. Ilmoitusvelvollinen voisi itse korjata tai täydentää ilmoitustaan, jos katsoisi sen tarpeelliseksi, jolloin korjattu tai täydennetty ilmoitus tallennettaisiin rekisteriin ilmoitusvelvollisen kohdalle sellaisenaan aivan kuten alkuperäisenkin ilmoitus. Myös vastuu siitä, että yksityishenkilön suostumus hänen nimensä ilmoittamiseen on saatu silloin, kun hänen antamansa tuki on jäänyt alle 6 §:n 2 momentin mukaisen erikseen ilmoitettavan tuen arvon, kuuluisi ilmoitusvelvolliselle. Valtiontalouden tarkastusvirastolla puolestaan olisi henkilötietolain perusteella vastuu siitä, että tiedot siirretään rekisteriin ilmoitusvelvollisen ilmoittamalla tavalla.

Tietojen säilyttämisaikasta säädettäisiin 2 momentissa. Ehdotus perustuu siihen, että edellisten vaalien tiedot olisivat käytettävissä vielä vuoden ajan seuraavien vaalien jälkeen. Tämä mahdollistaisi tietojen vertaamisen. Tutkimuksen intressit turvattaisiin sillä, että tiedot arkistoitaisiin sen jälkeen, kun ne on poistettu aktiivirekisteristä. Niiden ehdokkaiden, jotka eivät tule 5 §:n mukaisesti valituiksi, ennakoilmoitukset poistettaisiin kuitenkin rekisteristä 30 päivää vaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen. Tällä pyrittäisiin välttämään henkilön poliittiseen vakaumukseen liittyvien tietojen tarpeeton säilyttäminen saatavilla yleisessä tietoverkossa.

12 § Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009.

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 lain täytäntöönpanon edellyttämistä toimista.

1.2 Tuloverolaki

Ehdokkaan tukiryhmän asemaa verotuksessa ehdotetaan selvennettäväksi siten, että yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys olisi tuloverolain (1535/1992) 22 §:n 2 momentissa tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö. Ehdotus vastaisi verohallinnon ohjeessa Vaaliavustusten ja vaalimenojen käsittely verotuksessa (Ohje nro 1721/38/2004, 27.9.2004) jo omaksuttua tulkintaa. Siinä on katsottu, että ehdokkaan valitsemiseksi perustetun tukiryhmän hallinnoimia varoja voidaan pitää erityiseen tarkoitukseen varattuna varallisuuskokonaisuutena ja tukiryhmää siten verotuksessa yhteisönä. Tukiryhmän toiminta on yleishyödyllistä toimintaa ja siten tukiryhmän saamat vaaliavustukset ovat vapaita lahjaverosta.

Tuloverolain 22 §:n 2 momenttiin ehdotetun lisäyksen sanamuoto poikkeaa lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalirahoituksesta siinä, että lisäyksessä tukiryhmään on rinnastettu vain muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys, kun lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalirahoituksesta rinnastus koskee muuta yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä, siis myös osakeyhtiötä tai säätiötä, jos sellainen olisi ehdokkaan tukemiseksi perustettu. Niitä koskevat tuloverolain yleiset säännökset.

1.3 Rahankeräyslaki

Vaalien yhteydessä puolueet ovat eri järjestötasoilla toimeenpanneet usein rahankeräyslaissa tarkoitettuja rahankeräyksiä niin valtakunnallisesti, vaalipiireittäin kuin kunnittainkin. Eräät tukiryhmätkin ovat hakeneet ja saaneet keräyslupia. Tukiryhmän ja eräissä tapauksissa puolueen paikallisyhdistyksen vaalikampanjan aikana keräämän rahan suhde puolueen keskusorganisaation tai piirijärjestön rahankeräyslupaan on voinut tuottaa hankaluutta. Lakiehdotuksen ehdokkaan vaalirahoituksesta toteutuessa tukiryhmän rahankeräyksen tulokset saatetaan julki tukiryhmän ilmoitusvelvollisuuden yhteydessä. Puolueen paikallisyhdistykset puolestaan ovat kirjanpitovelvollisia.

Vaalikampanjoinnissa tarvittavan rahan keräämisen helpottamiseksi olisi pienimuotoinen rahankeräystoiminta syytä sallia ilman rahankeräyslaissa tarkoitettua keräyslupaa. Tämän toteuttamiseksi ehdotetaan yleisperusteluissa mainituista syistä, että yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys ja puolueen rekisteröity perusjärjestö saisi toimittaa rahankeräyksen ilman rahankeräyslupaa ehdokkaan vaalirahoituksesta annettavan lain 2 §:n 2 momentissa määriteltynä kampanja-aikana kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja kaksi viikkoa vaalien jälkeen.

Vapautus rahankeräyslupasta koskisi ainoastaan keräystä, joka tapahtuu pelkästään vaalikampanjan kulujen peittämiseksi. Tämän vuoksi se voitaisiin toimittaa vain lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalirahoituksesta tarkoitettuna vaalikampanjan aikana. Sillä olisi tarkoituksena kerätä vain suhteellisen pieniä lahjoituksia. Keräyksen toimeenpanijana ei verotuksellisista syistä voisi olla ehdokas itse vaan vain hänen tukiryhmänsä tai muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys, siis ei muu yhteisö kuten osakeyhtiö tai säätiö. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa osakeyhtiö tai säätiö toimisi tukiryhmänä, niiltä voitaisiin edellyttää rahankeräykseen lupaa samoin kuin muilta ulkopuolisilta yhteisöiltä.

Tukiryhmään tai muuhun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivaan yhdistykseen rinnastettaisiin puolueen rekisteröity perusjärjestö. Perusjärjestön toimialue riippuisi puolueen säännöistä ja voisi käsittää useita kuntia, kunhan yhdistys huolehtisi puolueen paikallistason tehtävistä. Muilta puoluejärjestöiltä edellytettäisiin rahankeräyslupaa nykyiseen tapaan. Puolueen perusjärjestön rinnastaminen tukiryhmään on perusteltua, koska käytännössä perusjärjestö usein toimii oman ehdokkaansa tukiryhmänä eikä sitä tule vaalirahoituksessa asettaa tukiryhmää huonompaan asemaan.

Ehdotettu uudistus toteutettaisiin lisäämällä rahankeräyslain (255/2006) luvanvaraisuutta koskevaan 5 §:ään uusi 4 momentti. Sisällöllisesti uudistus rinnastuisi hyvin mainitun 5 §:n 2 ja 3 momentissa nyt oleviin vapautuksiin rahankeräyslupasta.

Ehdotuksella helpotettaisiin ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhdistyksen sekä puolueen rekisteröidyn perusjärjestön varainhankintaa vaaleja varten. Rahankeräys ilman rahankeräyslupaa olisi mahdollinen myös internetiä käyttäen. Ehdokas olisi velvollinen ilmoittamaan keräystulonsa saamaan tukena ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lakiehdotuksen 6 §:n mukaisessa ilmoituksessaan. Keräystili voisi tulla saman lakiehdotuksen 9 §:n perusteella valtionalouden tarkastusviraston tarkastettavaksi.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta asettaisi siten rahankeräyksen järjestämiselle ilman rahankeräyslupaa erityisvaatimuksia. Etenkin tämä koskisi keräystä internetin kautta. Jos rahankeräys ilman rahankeräyslupaa järjestettäisiin siten, ettei lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta noudatettaisi, kysymykseen voisi tulla rahankeräyslain 25 §:ssä tarkoitettu rahankeräysrikos tai lievä rahankeräysrikos menettämisseuraamuksineen.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009.

Europarlamenttivaaleissa 2009 ehdokkaita asettavat puolueet ja valitsijayhdistykset voivat niin halutessaan sopia keskenään, että tämän lain periaatteita noudatetaan vaalikampanjoissa jo ennen lain voimaantuloa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä katsotaan, että se voidaan säätää normaalissa lainsäätämisyksessä.

Valtionalouden tarkastusvirastolle ehdotetut vaalirahoituksen valvontaa koskevat ilmoitusten laillisuusvalvontatehtävät eivät aiheuttaisi ristiriitaa perustuslain 90 §:n 2 momentissa valtionalouden tarkastusvirastolle säädetyin tarkastustehtävien hoitamisen kannalta.

Tiivistelmä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ehdokkaan vaalirahoituksesta, joka kattaisi kaikki yleiset vaalit eli eduskuntavaalit, presidentinvaalin, kunnallisvaalit ja europarlamenttivaalit. Lain tarkoituksena olisi lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Lakiehdotuksessa on otettu huomioon Euroopan neuvoston Suomelle antamat vaalirahoitusta koskevat suositukset.

Esityksessä korostetaan lain luonnetta vähimmäissääntelynä siten, että ehdokasta kannustetaan vaadittua suurempaan avoimuuteen. Ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksesta koskisi vaaleilla valittuja ja heidän varahenkilöitään sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneita puolueita ja valitsijayhdistyksiä.

Lakiehdotuksessa ehdokkaan vaalikampanjan kuluina pidettäisiin kampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja. Ehdokkaan olisi osoitettava vaalirahoituksellaan, miten tänä aikana syntyneet kulut peitetään. Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luettaisiin rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset pois lukien kuitenkin tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut. Tuki ilmoitettaisiin bruttomääräisenä ja useat samalta tukijalta saadut suoritukset ilmoitettaisiin yhtenä tukena. Ehdokkaan tukiryhmä rinnastuisi ilmoituksessa ehdokkaaseen ilmoitusvelvollisuuden kannalta.

Ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saisi sisällyttää tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaista keräystoimintaa. Lisäksi laissa asetettaisiin yksittäisille tukisuorituksille vaalikohtainen tukikatto 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koskisi puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antamaa tukea. Lisäksi vaalikampanjan kuluille asetettaisiin kampanjakatto 20 000 euroa kunnallisvaaleissa, 100 000 euroa eduskuntavaaleissa, 200 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja 2 000 000 euroa erikseen molemmissa presidentinvaaleissa.

Ilmoitusvelvollisuus vaalikampanjan kuluista laajennettaisiin kaikkiin yleisiin vaaleihin. Kulut tulisi eritellä vaalimainontaan eri medioissa, ulkomainontaan, painetun materiaalin hankkimiseen, mainonnan suunnitteluun, vaalitulaisuuksien järjestämiseen ja muihin kuluihin. Vaalirahoitus tulisi ilmoittaa eriteltyinä tukijatahon mukaan. Erikseen olisi ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja silloin kun tuen arvo ylittää 1 000 euroa kunnallisvaaleissa ja eduskuntavaaleissa tai 2 000 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa. Jos tuki olisi saatu vastiketta vastaan, luettaisiin erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo. Mikäli ilmoitusvelvollinen saisi edellä mainitun rajan ylittäviä tukia ilmoituksen antamisen jälkeen, olisi hän velvollinen tekemään jälki-ilmoituksen. Yksityishenkilön tuen jäädessä alle yllämainittujen määrien hänen nimeään ei saisi ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan.

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta siirrettäisiin oikeusministeriöltä ja kuntien keskusvaalilautakunnilta valtioneuvoston tarkastusviras-

tolle. Ehdokkaan olisi tarkastuksessa tarvittaessa voitava osoittaa vaalirahoituksensa ja kampanjakulunsa kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoisi, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet ilmoituksen. Virasto voisi tarkastettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään ilmoituksen, täydentämään tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta 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 ennakoilmoitus vaalirahoituksesta. Ehdokas voisi halutessaan toimittaa ehdokasasettelun päätyttyä ennen vaalipäivää valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja kampanjan kuluista. Vaalirahoitusilmoitukset, ennakoilmoitukset ja jälki-ilmoitukset olisivat sellaisinaan julkisia valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämässä ilmoitusrekisterissä.

Lisäksi tuloverolain yleishyödyllisen yhteisön määritelmään lisättäisiin ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhdistys sekä mahdollistettaisiin ehdokkaan tukiryhmälle, muulle yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhdistykselle ja puolueen rekisteröidylle perusjärjestölle rahankeräyksen järjestäminen tässä laissa määriteltynä kampanja-aikana ilman rahankeräyslupaa.

Toimikunta arvioi, että laki ehdokkaan vaalirahoituksesta voisi tulla voimaan 1. huhtikuuta 2009. Koska europarlamenttivaalikampanjat ovat tällöin jo käynnissä eikä lakia voida säätää takautuvasti, ehdotetaan vuoden 2009 europarlamenttivaalien osalta erityisjärjestelyjä. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaisen kampanja-ajan määritelmän, 4 §:n mukaisten tuki- ja kampanjakattojen, 6 §:n mukaisten ilmoitettavien tietojen, erikseen ilmoitettavan tuen rajojen ja jälki-ilmoituksen sekä 7 §:n 2 momentin mukaisen osoittamisvelvollisuuden sijasta sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Muutoin sovellettaisiin uutta menettelyä ilmoituksen toimittamisesta.

Mietintöön on jätetty kolme eriävää mielipidettä, joissa käsitellään 4 §:n 2 momentin mukaisia tukikaton rajoja, 4 §:n 3 momentin mukaisia kampanjakattoja, 5 §:n mukaista ilmoitusvelvollisten piiriä, 6 §:n 2 momentin mukaisia erikseen ilmoitettavan tuen rajoja, jälki-ilmoituksen toimittamista 8 §:n mukaisesti sekä ehdotusta rahankeräyslain muutokseksi.

Sammandrag

En lag om kandidaters valfinansiering föreslås. Lagen ska gälla alla allmänna val, dvs. riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval. Syftet med lagen är ökad öppenhet kring valfinansieringen och ökad kännedom om kandidaternas eventuella bindningar samt att begränsa en ökning av kostnaderna för kandidaternas valkampanjer. I lagförslaget har Europarådets rekommendationer om valfinansieringen i Finland beaktats.

I förslaget betonas lagens karaktär av minimireglering så att kandidaterna uppmuntras till mer öppenhet än vad som krävs. Enligt förslaget blir de invalda och deras ersättare samt vid presidentval de partier och valmansföreningar som ställt upp kandidater skyldiga att redovisa valfinansiering.

Enligt lagförslaget ska som kostnader för en valkampanj räknas de kostnader som kampanjen föranlett tidigast sex månader före valdagen och senast två veckor efter valdagen. Kandidaterna ska genom sin valfinansiering visa hur dessa kostnader betalas. Som stöd till valfinansieringen räknas pengar, varor, tjänster eller andra prestationer som erhållits på motsvarande sätt, med undantag för sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster. Stödet ska redovisas brutto och flera prestationer av en och samma givare ska redovisas som ett enda stöd. I redovisningen jämföras kandidaternas stödgrupper med kandidaterna i fråga om redovisningsskyldigheten.

Kandidaternas valfinansiering får inte innehålla sådant stöd där givaren inte kan redovisas, med undantag för sedvanligt insamlingsarbete. I den föreslagna lagen fastställs dessutom ett valbidragstak för ett enskilt stöd för varje val, dvs. 3 000 euro vid kommunalval, 6 000 euro vid riksdagsval och 10 000 euro vid Europaparlamentsval. Detta gäller dock inte stöd som lämnas av registrerade partiföreningar. Dessutom fastställs ett tak för kostnaderna för en kandidats valkampanj, dvs. 20 000 euro vid kommunalval, 100 000 euro vid riksdagsval, 200 000 euro vid Europaparlamentsval och 2 000 000 euro per valomgång vid presidentval.

Skyldigheten att redovisa kampanjkostnaderna utsträcks till att gälla samtliga allmänna val. Kostnaderna ska specificeras enligt valreklam i olika medier, utomhusreklam, anskaffning av trycksaker, reklamplanering, valmöten och övriga kostnader. Valfinansieringen ska redovisas specificerad enligt bidragsgivare. Varje enskilt stöd och dess givare ska redovisas särskilt när stödets värde är mer än 1 000 euro vid kommunalval och riksdagsval eller 2 000 euro vid Europaparlamentsval och presidentval. Om stödet har lämnats mot vederlag behöver endast nettovärdet redovisas särskilt. Om en redovisningsskyldig efter det att redovisningen har getts in får bidrag som överstiger de nämnda beloppen, är han eller hon skyldig att lämna in en efterhandsredovisning. Om stödets värde överstiger de ovannämnda gränserna, får namnet för enskilda givare inte uppges utan deras uttryckliga samtycke.

Det föreslås att tillsynen över efterlevnaden av redovisningsskyldigheten ska flyttas från justitieministeriet och de kommunala centralvalnämnderna till statens revisionsverk.

Kandidaterna ska i förekommande fall kunna redovisa sin valfinansiering och sina kampanjkostnader med hjälp av ett kampanjkonto eller på något annat motsvarande sätt. Statens revisionsverk ska kontrollera att samtliga redovisningsskyldiga har lämnat in redovisningar. Sedan revisionsverket granskat redovisningarna ska verket, om det behövs, kunna uppmana en redovisningsskyldig att göra redovisning, komplettera en redovisning eller klargöra en redovisnings riktighet och tillräcklighet. Om en redovisningsskyldig inte lämnar in någon redovisning trots uppmaning, får revisionsverket vid vite förplikta honom eller henne till det. Vite kan också användas i de lägen där en redovisning i väsentliga delar visar sig vara uppenbart oriktig eller bristfällig och verket ålägger den redovisningsskyldiga att rätta till felet eller bristen.

Det föreslås att en frivillig förhandsredovisning ska tas i bruk. Om en kandidat så önskar kan han eller hon efter det att kandidatnomineringen avslutats lämna in en förhandsredovisning om valfinansiering till statens revisionsverk före valdagen. En förhandsredovisning ska innehålla en plan för valfinansieringen och kampanjkostnaderna. Redovisningarna över valfinansieringen, förhandsredovisningarna och efterhandsredovisningarna är offentliga som sådana i statens revisionsverks redovisningsregister.

Dessutom föreslås det att definitionen av allmännyttiga samfund i inkomstskattelagen ska utökas med kandidaternas stödgrupper och andra föreningar som arbetar uteslutande för att stödja en kandidat och att det ska bli möjligt för kandidaternas stödgrupper, andra föreningar som arbetar uteslutande för att stödja en kandidat och partiernas registrerade basorganisationer att ordna penninginsamlingar utan tillstånd under den kampanjperiod som fastställs i lagen.

Kommissionen gör bedömningen att lagen om kandidaters valfinansiering kan träda i kraft den 1 april 2009. Eftersom valkampanjerna inför Europaparlamentsvalet redan startat vid denna tidpunkt och lagen inte kan bli retroaktiv, föreslås särskilda arrangemang för Europaparlamentsvalet 2009. Det föreslås att de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet av den nya lagen ska vara tillämpliga i stället för definitionen av kampanjperioden i 2 § 2 mom. och bestämmelserna om maximibelopp för stöd och kampanjkostnader i 4 §, uppgifter som ska ges in, gränser för stöd som ska redovisas särskilt och efterhandsredovisning i 6 § och redovisningsskyldighet i 7 § 2 mom. I övrigt tillämpas det nya redovisningsförfarandet.

Tre avvikande meningar har inlämnats. De gäller bidragstaken i 4 § 2 mom., kampanjtaken i 4 § 3 mom., kretsen av redovisningsskyldiga i 5 §, gränserna i 6 § 2 mom. för stöd som ska redovisas särskilt, efterhandsredovisning i 8 § samt förslaget till ändring av lagen om penninginsamlingar.

LAKIEHDOTUKSET

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

1 § Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksesta (*vaalirahoitus*) 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

Ehdokkaan vaalirahoitus voi koostua:

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

Ehdokkaan on vaalirahoituksella osoitettava, miten peitetään ehdokkaan vaalikampanjan kulut, joina pidetään tässä laissa vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä kulut maksetaan.

3 § Tuen laskeminen

Vaalirahoitukseen kuuluvaksi tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tukena ei pidetä tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaispalveluja.

Vaalirahoitus ja vaalikampanjan kulut ilmoitetaan bruttomääräisinä.

Tuki, jota ei ole annettu rahana, tulee arvioida ja ilmoittaa rahamääräisenä.

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

4 § Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saa sisällyttää tukea, jonka antajaa ei voida selvittää lukuun ottamatta tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Ehdokkaan vaalirahoitukseen ei saa sisällyttää enempää tukea yhdeltä tukijalta kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 eu-

roa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koske puolueen rekisteröidyn yhdistyksen antamaa tukea.

Ehdokkaan vaalikampanjan kulut eivät saa kunnallisvaaleissa ylittää 20 000 euroa, eduskuntavaaleissa 100 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 200 000 euroa eivätkä presidentinvaalin ensimmäisessä tai toisessa vaalissa 2 000 000 euroa.

5 § *Ilmoitusvelvollisuus ehdokkaan vaalirahoituksesta*

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

6 § *Ilmoitettavat tiedot*

Ilmoituksessa on oltava seuraavat tiedot:

- 1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;
- 2) ehdokkaan täydellinen nimi, arvo, ammatti tai toimi, 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 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;
- 4) vaalirahoitus yhteensä ja eriteltyinä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltyä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueen rekisteröidyiltä yhdistyksiltä ja muilta tahoilta; ja
- 5) ilmoitusvelvollisen muut tarpeelliseksi katsomat tiedot vaalirahoituksestaan ja vaalikampanjansa kuluista.

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

Ilmoitusvelvollisen on lisäksi ilmoitettava sellaisista 2 momentissa tarkoitetuista yksittäisistä tuista, jotka on annettu ilmoituksen antamisen jälkeen (*jälki-ilmoitus*).

Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle 2 momentissa tarkoitetun määrän.

7 § *Vastuu ilmoituksesta*

Ilmoitusvelvollinen vastaa ilmoituksensa sisällöstä.

Ilmoitusvelvollisen on tarvittaessa voitava osoittaa vaalirahoituksensa ja vaalikampanjansa kulut kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla.

8 § *Ilmoituksen toimittaminen*

Ilmoitus annetaan valtionalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Jälki-ilmoitus annetaan valtionalouden tarkastusvirastolle kerran kalenterivuodessa enintään sinä aikana kuin ilmoitukset 11 §:n 2 momentin mukaan säilytetään.

Ilmoitus voidaan tehdä valtionalouden tarkastusviraston vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella.

Vaalipiirilautakunnan ja kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnan on toimitettava viipymättä vaalituloksen vahvistamisen jälkeen tiedot valituiksi ja varasijoille valituiksi tulleista valtionalouden tarkastusvirastolle. Presidentinvaalissa Helsingin vaalipiirilautakunnan on toimitettava viipymättä ehdokasasettelun päätyttyä valtionalouden tarkastusvirastolle tiedot vaaliin asetetuista ehdokkaista sekä puolueiden ja valitsijayhdistysten vaaliasiamiehistä. Oikeusministeriön on toimitettava maksutta valtionalouden tarkastusvirastolle vaalilain 43 §:ssä tarkoitetun valtakunnallisen ehdokasrekisterin tiedot.

9 § *Valtionalouden tarkastusviraston valvontatehtävät*

Valtionalouden tarkastusvirasto valvoo vaalirahoitusta koskevan ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se

- 1) katsoo, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet tässä laissa tarkoitetun ilmoituksen;
- 2) julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset; ja
- 3) tarkastettuaan ilmoitukset tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta ja riittävyttä.

Jos ilmoitusvelvollinen ei valtionalouden tarkastusviraston antamasta kehotuksesta huolimatta tee ilmoitusta vaalirahoituksesta tai ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, valtionalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Uhkasakon tuomitsee valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamisesta ja maksettavaksi tuomitsemisesta saadaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyssä järjestyksessä.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on tehtävänsä suorittamista varten oikeus saada ilmoitusvelvolliselta tässä laissa tarkoitettulla tavalla tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Jos ilmoitusvelvollinen on edellä 7 §:n mukaisesti osoittanut vaalirahoituksensa ja vaalikampanjansa kulut kampanjatilillä tai muulla vastaavalla tavalla, ei kampanjatili tai muu vastaava selvitys ole julkinen. Tässä laissa tarkoitettuihin asiakirjoihin sovelletaan muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle kertomuksen kussakin vaaleissa saamistaan ilmoituksista vaalirahoituksesta ja toiminnastaan vaalirahoituksen valvon-
nassa kahdeksan kuukauden kuluessa vaalipäivästä.

10 § *Ennakoilmoitus*

Ehdokas tai presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies voi halutessaan toimittaa ennen vaalipäivää, kuitenkin aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen, valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkistaa ennakoilmoituksen viipymättä ilmoitusrekisterissä.

11 § *Ilmoitusrekisteri*

Valtiontalouden tarkastusvirasto perustaa julkisen vaalirahoituksen ilmoitusrekisterin ja ylläpitää sitä saatavilla yleisessä tietoverkossa. Vaalirahoituksen ilmoitusrekisteri on järjestettävä siten, että tietojen saanti siitä on yleisölle mahdollisimman helppoa. Ilmoitusrekisteriin tallennetaan:

- 1) Ehdokkaan nimi ja arvo, ammatti tai toimi sekä eduskuntavaaleissa ehdokkaan vaalipiiri ja kunnallisvaaleissa se kunta, jossa ehdokas on ehdolla;
- 2) puolue tai valitsijayhdistys, jonka ehdokaslistalla ehdokas on;
- 3) vaali, johon ilmoitus liittyy;
- 4) asema tai tehtävä, johon tämän lain ilmoitusvelvollisuus perustuu;
- 5) ilmoitusvelvollisen ilmoituksessaan vaalirahoituksesta antamat tiedot;
- 6) ennakoilmoitus;
- 7) jälki-ilmoitus.

Eduskuntavaaleja ja kunnallisvaaleja koskevat tiedot poistetaan rekisteristä viiden vuoden kuluttua vaalipäivästä, presidentinvaalia koskevat tiedot seitsemän vuoden kuluttua vaalipäivästä ja europarlamenttivaaleja koskevat tiedot kuuden vuoden kuluttua vaalipäivästä. Muiden kuin 5 §:ssä tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten tekemät ennakoilmoitukset poistetaan rekisteristä 30 päivän kuluttua vaalien tuloksen vahvistamisesta.

12 § *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2009.

Tällä lailla kumotaan ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annettu laki (414/2000). Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa sovelletaan kuitenkin tämän lain 2 §:n 2 momentin, 4 ja 6 §:n sekä 7 §:n 2 momentin sijasta tämän lain voimaantullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ennen tämän lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Tuloverolaki (1535/1992)

22 §:n 2 momentti

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, puolueräkisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä, niin myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, yleisissä vaaleissa ehdokkaan tukiryhmänä tai muuna yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivana yhdistyksenä toimiminen tai sosiaalisen toiminnan harjoittaminen taikka tieteen tai taiteen tukeminen.

Rahankeräyslaki (255/2006)

5 § *Luvanvaraisuus.*

Rahankeräys saadaan toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla (*rahankeräyslupa*).

Rahankeräyslupaa ei tarvita päiväkodin ryhmän, koululuokan tai vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan rahankeräykseen, jos rahankeräyksen toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä vastaa täysivaltainen henkilö. Rahaa saadaan kerätä päiväkodin ryhmän, koululuokan, opinto- tai harrasteryhmän, päiväkodin, koulun tai muiden tahojen järjestämissä tilaisuuksissa, jos kerätyt varat käytetään opiskelun tai harrastustoiminnan edistämiseen.

Rahankeräyslupaa ei tarvita myöskään kokoontumislaisissa (530/1999) tarkoitetun yleisen kokouksen järjestäjän kokoukseen osallistuvien keskuudessa suorittamaan rahankeräykseen silloin, kun yleinen kokous järjestetään sisätiloissa.

Rahankeräyslupaa ei tarvita myöskään yleisten vaalien yhteydessä ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhdistyksen tai puolueen rekisteröidyn perusjärjestön toimeenpanemaan rahankeräykseen pelkästään vaalikampanjan kulujen peittämiseksi, jos se tapahtuu aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

LAGFÖRSLAG

Lag om kandidaters valfinansiering

1 § Lagens tillämpningsområde och syfte

I denna lag bestäms om finansiering av kandidaters valkampanjer (*valfinansiering*) och om redovisning av finansieringen vid riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval.

Syftet med lagen är ökad öppenhet kring valfinansieringen och ökad kännedom om kandidaternas eventuella bindningar samt att begränsa en ökning av kostnaderna för kandidaternas valkampanjer.

2 § Kandidaters valfinansiering

En kandidats valfinansiering kan bestå av

- 1) kandidatens egna medel och lån som kandidaten tagit upp,
- 2) stöd som har skaffats av kandidaten, kandidatens stödgrupp eller av något annat organ som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten, och
- 3) Annat stöd.

Kandidaterna ska genom valfinansieringen visa hur kostnaderna för deras valkampanjer betalas; i denna lag avses med kostnader för valkampanjen kostnaderna för kampanjarbetet tidigast sex månader före valdagen och senast två veckor efter valdagen, oberoende av när dessa kostnader betalas.

3 § Uträkning av stöd

Som stöd för valfinansiering räknas prestationer i form av pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster räknas inte som stöd.

Valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen redovisas brutto.

Stöd som inte har lämnats i form av pengar ska beräknas och redovisas i pengar.

Flera prestationer från en och samma givare till en kandidats kampanjkostnader räknas samman och redovisas som ett enda stöd.

4 § Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering

En kandidats valfinansiering får inte innehålla sådant stöd där givaren inte kan redovisas, med undantag för stöd som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete.

I en kandidats valfinansiering får inte ingå mer stöd från en enskild givare än till ett värde av 3 000 euro vid kommunalval, 6 000 euro vid riksdagsval och 10 000 euro vid Eu-

ropaparlamentsval. Detta gäller dock inte stöd som lämnas av en registrerad partiförening.

En kandidats kostnader för en valkampanj får inte överskrida 20 000 euro vid kommunalval, 100 000 euro vid riksdagsval eller 200 000 euro vid Europaparlamentsval och vid presidentval får kostnaderna inte överskrida 2 000 000 euro vid vare sig det första eller andra valet.

5 § Redovisningsskyldighet för en kandidats valfinansiering

Valfinansiering ska redovisas

- 1) vid riksdagsval av dem som valts till riksdagsledamöter och av dem som utses till ersättare för riksdagsledamöter när valresultatet fastställs,
- 2) vid presidentval av de partier eller de valombud i valmansföreningar som ställt upp kandidater, eller av ersättare för valombud,
- 3) vid kommunalval av dem som valts till fullmäktigeledamöter och av dem som har valts till ersättare för ledamöter, och
- 4) vid Europaparlamentsval av dem som valts till ledamöter av Europaparlamentet och av dem som utsetts till ersättare för ledamöter när valresultatet fastställs,

6 § Uppgifter som ska ges in

En redovisning ska innehålla åtminstone följande:

- 1) ett omnämnande av vilket val det är fråga om,
- 2) kandidatens fullständiga namn, titel, yrke eller uppgift, det parti som ställt upp honom eller henne eller ett omnämnande av att kandidaten har varit kandidat för en valmansförening samt vid riksdagsval kandidatens valkrets och vid kommunalval den kommun som kandidaten var uppställd i,
- 3) de sammanlagda kostnaderna för valkampanjen och specificerade enligt kostnaderna för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, TV samt informationsnät och andra kommunikationsmedel och för utomhusreklam, valtidningar, broschyrer och andra tryckalster, reklamplanering och valmöten samt övriga kostnader,
- 4) valfinansieringen sammantaget och specificerad enligt kandidatens egna medel, lån som kandidaten tecknat och samtliga bidrag som kandidaten, kandidatens stödgrupp eller något annat organ som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten erhållit, grupperade enligt stöd från enskilda personer, företag, registrerade partiföreningar och andra givare, och
- 5) andra upplysningar om valfinansieringen och om kostnader för valkampanjen som den redovisningsskyldiga anser nödvändiga.

Varje enskilt stöd och dess givare ska redovisas separat, om stödets värde är mer än 2 000 euro vid presidentval eller Europaparlamentsval eller 1 000 euro vid riksdagsval eller kommunalval. Om stödet har getts i form av köp av specificerade varor eller tjänster eller på annat motsvarande sätt mot vederlag, räknas endast prestationens nettovärde som stöd som ska redovisas separat.

De redovisningsskyldiga ska dessutom redovisa sådana enskilda bidrag som avses i 2 mom. och som har getts efter det att redovisningen lämnades in (*efterhandsredovisning*).

Namnet på en enskild person får inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om stödets värde är mindre än det belopp som avses i 2 mom.

7 § Ansvar för redovisningen

Den som är skyldig att lämna redovisning svarar för redovisningens innehåll.

Den redovisningsskyldiga ska, om det behövs, kunna redovisa sin valfinansiering och kostnader för valkampanjen med hjälp av ett kampanjkonto eller på något annat motsvarande sätt.

8 § Ingivande av redovisning

Redovisningarna ska ges in till statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Efterhandsredovisning ges in till statens revisionsverk en gång per kalenderår och högst under den tidsperiod som redovisningarna sparas enligt 11 § 2 mom.

Redovisningen kan göras på en blankett enligt ett formulär som fastställts av statens revisionsverk.

När ett valresultat har fastställts ska valkrets nämnderna och vid kommunalval de kommunala centralvalnämnderna utan dröjsmål skicka uppgifter om de invalda och ersättarna till statens revisionsverk. När kandidatuppställningen inför ett presidentval blivit klar ska Helsingfors valkrets nämnd utan dröjsmål skicka uppgifter om de uppställda kandidaterna och partiernas och valmansföreningarnas valombud till statens revisionsverk. Justitieministeriet ska avgiftsfritt översända uppgifterna i det i 43 § i vallagen avsedda riksomfattande kandidatregistret till statens revisionsverk.

9 § Statens revisionsverks tillsynsuppgifter

Statens revisionsverk ska övervaka att skyldigheten att redovisa valfinansiering iakttas. I detta syfte ska verket

- 1) se till att samtliga redovisningsskyldiga lämnar redovisning enligt denna lag,
- 2) utan dröjsmål offentliggöra samtliga redovisningar som inkommit, och

3) sedan det granskat redovisningarna uppmana de redovisningsskyldiga i förekommande fall att göra en ny redovisning, komplettera en redovisning eller klargöra en redovisnings riktighet och tillräcklighet.

Om en redovisningsskyldig trots uppmaning från statens revisionsverk inte lämnar in någon redovisning om valfinansieringen eller om det konstateras att en redovisning är uppenbart oriktig eller bristfällig på väsentliga punkter, får statens revisionsverk vid vite förplikta den redovisningsskyldiga att lämna in en redovisning eller att rätta till felet eller bristen. Vitet döms ut av vitesnämnden enligt 15 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000). Föreläggandet och utdömandet av vite får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen i den ordning som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Statens revisionsverk har rätt att för sitt uppdrag få uppgifter om valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjerna av de redovisningsskyldiga på det sätt som anges i denna lag.

Om en redovisningsskyldig i enlighet med 7 § har använt ett kampanjkonto för att redovisa sin valfinansiering och kostnader för valkampanjen eller skött detta på motsvarande sätt, är kontot eller motsvarande redovisning inte offentlig. På handlingar som avses i denna lag tillämpas i övrigt bestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Statens revisionsverk ska inom åtta månader från en valdag ge riksdagen en berättelse avseende de redovisningar om valfinansiering som inkommit i anslutning till valet och om sin tillsynsverksamhet.

10 § *Förhandsredovisning*

En kandidat eller vid presidentval ett parti som har ställt upp en kandidat eller ett valombud, eller dennes ersättare, för en valmansförening som ställt upp en kandidat får, om han eller hon så önskar, till statens revisionsverk ge in en förhandsredovisning före valdagen med en plan för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen, dock tidigast efter det att sammanställningen av kandidatlistorna eller kandidatförteckningen vid presidentval har gjorts upp. Statens revisionsverk publicerar förhandsredovisningarna utan dröjsmål i redovisningsregistret.

11 § *Redovisningsregistret*

Statens revisionsverk ska i ett allmänt datanät inrätta och underhålla ett offentligt redovisningsregister för valfinansiering. Registret ska ordnas så att det är så lätt som möjligt för allmänheten att få tillgång till uppgifterna. I registret införs följande:

- 1) kandidaternas namn, titel, yrke eller uppgift samt vid riksdagsval varje kandidats valkrets och vid kommunalval den kommun som respektive kandidat är uppställd i,
- 2) de partier eller valmansföreningar på vars kandidatlistor respektive kandidat är uppställd,

- 3) det val som redovisningen gäller,
- 4) den ställning eller uppgift som utgör grunden för redovisningsskyldighet enligt denna lag,
- 5) de uppgifter om valfinansieringen som de redovisningsskyldiga har lämnat i sina redovisningar,
- 6) förhandsredovisningar,
- 7) efterhandsredovisningar.

Uppgifter som gäller riksdagsval och kommunalval stryks i registret fem år efter valdagen, uppgifter som gäller presidentval stryks sju år efter valdagen och uppgifter som gäller Europaparlamentsval stryks sex år efter valdagen. Förhandsredovisningar av andra än de redovisningsskyldiga som avses i 5 § stryks ur registret 30 dagar efter det att valresultatet har fastställts.

12 § Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2009.

Genom denna lag upphävs lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000). Vid 2009 års Europaparlamentsval tillämpas dock de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet i stället för 2 § 2 mom., 4 och 6 § och 7 § 2 mom. i den nya lagen.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Inkomstskattelag (1535/1992)

22 § 2 mom.

Som allmännyttiga samfund kan bland annat anses lantbrukscentraler, lantbrukssällskap och lantmannagillen, arbetarföreningar, arbetsmarknadsorganisationer, ungdoms- och idrottsföreningar, med dem jämförbara föreningar som främjar hobby- och fritidsverksamhet baserad på frivilligt medborgararbete, i partiregistret införda partier samt deras medlems-, lokal-, parallell- eller understödsföreningar, liksom även andra samfund vars egentliga syfte är att påverka statliga angelägenheter, att vid allmänna val vara stödgrupp för en kandidat eller vara någon annan förening som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat eller att bedriva social verksamhet eller understöda vetenskap eller konst.

Lag om penninginsamlingar (255/2006)

5 § Tillståndsplikt

Penninginsamlingar får anordnas endast med tillstånd av en myndighet (tillstånd till penninginsamling).

Tillstånd till penninginsamling behövs inte för penninginsamlingar som genomförs av daghemsgrupper, skolklasser eller etablerade studie- eller hobbygrupper, om en myndig person svarar för de uppgifter som hänför sig till anordnandet av penninginsamlingen. Pengar får samlas in vid tillställningar som ordnas av daghemsgruppen, skolklassen, studie- eller hobbygruppen, daghemmet, skolan eller någon annan instans, om de insamlade medlen används för att främja studier eller hobbyverksamhet.

Tillstånd till penninginsamling behövs inte heller för penninginsamling som arrangören av en i lagen om sammankomster (530/1999) avsedd allmän sammankomst företar bland dem som deltar i sammankomsten, om den allmänna sammankomsten ordnas inomhus.

Tillstånd till penninginsamling behövs inte heller för penninginsamling som anordnas i samband med allmänna val av en kandidats stödgrupp, någon annan förening som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat eller ett partis registrerade basorganisation endast med syftet att täcka kostnader för valkampanjen, om det sker tidigast sex månader före valdagen och senast två veckor efter valdagen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan esitys laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta

Jätän eriävän mielipiteen vaali- ja puolerahoitustoimikunnan esitykseen laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta.

Eriävä mielipide koskee toimikunnan laatiman luonnoksen kohdan 4: ”Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset” osiota ” Ehdokkaan vaalikampanjan kulut eivät saa kunnallisvaaleissa ylittää 20 000 euroa, eduskuntavaaleissa 100 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 200 000 euroa eivätkä presidentinvaalien ensimmäisessä tai toisessa vaalissa 2 000 000 euroa.”

Keskusta suhtautuu suurin varauksin ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksiin eri vaaleissa. Rajoitukset voi vaali- ja puolerahoitustoimikunnan esityksen mukaan kiertää puolueyhdistysten toiminnan kautta. Viranomaisten myös on erittäin vaikea valvoa vaalirahoituksen rajoitusten noudattamista johtuen mm. ehdokkaille tarjottavista alennetuista ilmoitus- ja markkinointihinnoista. Ehdokkaan omien varojen käytön osalta vaali- ja puolerahoitustoimikunnan esitykseen saattaa sisältyä lisäksi perustuslaillinen ongelma.

Helsingissä 22.1.2009

Jarmo Korhonen
Puoluesihteri
Suomen Keskusta r.p.

Pirkko Ruohonen-Lerner, kansanedustaja (ps.)

Eriävä mielipide Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan mietintöön 22.1.2009

Lakiesityksellä pyritään lisäämään (1 §) ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden sidonnaisuuksista sekä rajoittamaan vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Jotta lakiesityksen keskeiset tavoitteet toteutuisivat, tulisi huomioida seuraavat asiat:

1. Ilmoitusvelvollisten ulkopuolelle jää merkittäviä ehdokasryhmiä

(5 §) **Eduskuntavaaleissa** vaalirahoitusilmoituksen jättävät vain kansanedustajiksi valitut ja varaedustajat, joita määrätään yksi jokaisesta puolueesta kussakin vaalipiirissä.

Ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on edelleen jäämässä suuri joukko eduskuntavaalien ehdokkaita, joiden kalliiden vaalikampanjoiden rahoittamiseen kerätään merkittäviä summia ulkopuolista tukea. Tavallisesti eduskuntavaaliehdokkaat ovat kotikuntiansa vaikutusvaltaisimpia kuntapäittäjiä. Siksi heidän sidonnaisuutensa vaalien vakituisiin rahoittajiin, esimerkiksi eri kauppaketjuihin ja rakennusliikkeisiin, pitäisi saada päivänvaloon.

Edellä kuvattu ongelma koskettaa myös **europarlamenttivaalien** ehdokkaita, jotka eivät tule valituksi Euroopan parlamentin jäseniksi tai varajäseniksi, sekä **kunnallisvaaleissa** niitä ehdokkaita, joilla on mittavat vaalikampanjat ja jotka eivät tule valituksi valtuutetuiksi tai varavaltuutetuiksi. Heilläkään ei ole minkäänlaista ilmoitusvelvollisuutta vaalirahoituksestaan ja sen alkuperästä. Nämä ehdokkaat saattavat toimia pitkiä aikoja kuntiansa kaavoitus- ja rakentamisasioita käsittelevissä lautakunnissa sekä muissa keskeisissä päätöksentekooelimityksissä, joissa tehdään suuriakin hankintoja julkisilla varoilla. Osa ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävistä eduskunta- ja europarlamenttivaaliehdokkaista saattaa osallistua myös keskeiseen kunta-asioiden valmistelutyöhön, jos he ovat kotikuntiansa virkamiehiä.

Yhteiskunnallisena ongelmana voidaan pitää myös ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävää "harmaata vaalirahoitusta", jota saattavat maksaa esimerkiksi talousrikoksiin syyllistyneet henkilöt ja heidän yrityksensä. Suomi ei ole enää maailman vähiten korruptoitunut maa, vaan rajamme on avattu myös kansainväliselle järjestäytyneelle rikollisuudelle. Nämä riskit on syytä tiedostaa, jos halutaan ehkäistä rikollisen aineksen soluttautuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon suuren vaalirahan voimalla.

Ennen kunnallisvaaleja 2008 tehdyn kyselyn perusteella 93 prosenttia kunnallisvaaliehdokkaista ilmoitti selviytyvänsä alle 1 000 euron kampanjalla. Kohdistamalla tarkka ilmoitusvelvollisuus ja sen tiukka valvonta oikeisiin ehdokasryhmiin voitaisiin vaalirahoituksen epäkohtiin puuttua nykyistä tehokkaammin.

Lisäksi politiikan ammattilaisten, kuten kansanedustajien, kohdalla olisi tullut selvittää mahdollisuus siirtyä amerikkalaistyyliiseen käytäntöön, jossa poliitikot raportoivat säännöllisesti poliittisen toimintansa tuloista ja menoista. Tällainen käytäntö voisi ehkäistä lakitekstiin jäävien porsaanreikien hyväksikäyttöä.

2. Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset ja kampanjakatto

(4 §) Ehdokkaan vaalirahoitukseen ei kunnallisvaaleissa saisi sisällyttää tukea yhdeltä tukijalta enempää kuin 1 000 euroa (lakiesityksessä 3 000 euroa), eikä muissa vaaleissa presidentinvaalia lukuun ottamatta enempää kuin 3000 euroa. Asettamalla yksittäiselle tukijalle lahjoituskatto rajoitetaan ehdokkaiden taloudellisia sidoksia yksittäisiin, suuriin lahjoittajiin.

Lain 1 §:n edellyttämää vaalikampanjoiden kulujen hallitsematonta nousua voitaisiin rajoittaa vain asettamalla vaalikampanjoiden kulukatot kohtuulliselle tasolle. Siksi ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskustannukset eivät saisi kunnallisvaaleissa ylittää 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 50 000 euroa, Euroopan parlamentin vaaleissa 100 000 euroa eivätkä presidentinvaaleissa 1 000 000 euroa vaalikierrosta kohti.

3. Ilmoitettavat tiedot

(6 § 3 mom.) Erikseen pitäisi ilmoittaa yksilöidysti kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 200 euroa, eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa yli 1000 euroa sekä presidentinvaaleissa yli 2000 euroa. Avoimuuden kannalta suurten rahoittajien näkyminen vaalirahoitusilmoituksissa on tärkeää. Kunnallisvaaleissa yli 200 euron lahjoituksia ja muissa vaaleissa yli 1 000 euron lahjoituksia voidaan pitää niin suurina, että ne helposti aiheuttavat saajalle kiitollisuudenvelan.

4. Muutosesitys rahankeräyslakiin, 5 §

Muutosesitys rahankeräyslakiin tuli yllättäen toimikunnan käsittelyyn, joten sen kaikkia vaikutuksia ei ehditty riittävästi arvioida. Mielestäni yhden ammattimaisen poliitikon tukemista ei voida rinnastaa päiväkodin ryhmän, koululuokan, vakiintuneen opinto- tai harrasteryhmän suorittamaan rahankeräykseen.

Porvoossa 22.1.2009

Pirkko Ruohonen-Lerner
kansanedustaja, ps.

Eriävä mielipide

Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan kokous 22.1.2009

Esitän eriävän mielipiteen "Luonnos laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta" asiakirjan seuraaviin kohtiin:

4 § Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

"Ehdokkaan vaalikampanjan kulut eivät saa kunnallisvaaleissa ylittää 20 000 euroa, eduskuntavaaleissa 100 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 200 000 euroa eivätkä presidentinvaalien ensimmäisessä tai toisessa vaalissa 2 000 000 euroa."

Edellä mainittu kappale tulisi poistaa laista kokonaan.

Perustelu:

Ehdokkaan kampanjakuluille asetettu katto asettaisi ehdokkaat hyvin epätasa-arvoiseen asemaan keskenään. Kampanjakaton toteutumista olisi käytännössä myös mahdotonta valvoa. Lisäksi on syytä selvittää onko yllämainitulla tavalla säädetty kampanjakatto perustuslain vastainen.

Mainonnan ja markkinoinnin välineet ovat muutoksessa. Ne monipuolistuvat ja niiden määrä ja kirjo vaihtelevat suuresti kunnissa ja vaalipiireissä. Presidentinvaalit, EU-vaalit, kansanedustajien vaalit ja kunnallisvaalit poikkeavat toisistaan vaalipiirien määrän, laajuuden, äänioikeutettujen määrän ja siten myös vaalimainontaan ja -markkinointiin soveltuvien välineiden osalta. Esimerkiksi kunnallisvaaleissa äänestäjien tavoittamiseen tarvitaan suurissa kunnissa useita eri ja monipuolisia välineitä, toistoa ja tunnetuksi tekemistä enemmän kuin pienissä kunnissa, jossa asukkaat tuntevat toisiaan monista yhteyksistä. Emme voi myöskään edellyttää, että ehdokkaiden tunnetuksi saattaminen jäisi median tehtäväksi. Viime kunnallisvaaleissa esimerkiksi Tampereella Sdp:n pormestariehdokas käytti mainontaansa yli 40 000 euroa. Hänen perustelunsa suureen kampanjaan oli, että hänen piti käyttää maksettua mainontaa saattaakseen ohjelmansa ja itsensä tunnetuksi Tampereen äänestäjille, koska Kokoomuksen pormestariehdokas sai mediassa runsaasti julkisuutta toimiessaan jo päättyneellä kaudella pormestarina.

Vaalikulut tulee aina suhteuttaa kunnan kokoon ja sen alueella käytössä olevien välineiden määrään ja monipuolisuuteen. Suurin kampanja Helsingissä maksoi enimmillään 50 000 euroa, mutta se oli vain 0,1 euroa asukasta kohden.

Tampereella puolestaan 40 000 euroa kampanja oli 0,2 euroa asukasta kohden. Esimerkiksi kaksi ilmoitusta paikallislehdessä pienessä kunnassa maksoi esimerkiksi 400 euroa eli hinnaksi siis 2000 asukkaan kunnassa tuli 0,4 euroa asukasta kohden.

Kaikki toimikunnan ehdottamat euromääräiset rajat ovat johtamassa ehdokkaat eriarvoiseen asemaan eri kunnissa ja vaalipiireissä, vaikka rajoja esitetään

nimenomaan, jotta ehdokkailla olisi tasavertaiset mahdollisuudet. Vaalimainonnan rajoittaminen johtaa julkisuuden hakuun ja kalasteluun muilla, ehkä jopa kielteisillä menetelmillä.

6 § Ilmoitettavat tiedot

”Erikseen on ilmoitettava yksilöidysti kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on presidentinvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa yli 2000 euroa tai eduskuntavaaleissa ja kunnallisvaaleissa yli 1000 euroa. Jos tämä tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka muulla vastaavalla vastikkeellisella tavalla, luetaan erikseen ilmoitettavaksi tueksi vain sen nettomääräinen arvo.”

Edellä olevassa kappaleessa mainitut summat liittyen vaalituen vastaanottamiseen tulisi säilyttää kuten nykyisessä laissa:

Kunnallisvaalit 1000 euroa

Eduskuntavaalit 1700 euroa

Presidentin- ja europarlamenttivaalit 3400 euroa.

Perustelu:

Kuten yllätodettu on jo aiemmin todettu, kaikki Suomessa käytävät vaalit poikkeavat voimakkaasti toisistaan. Tämä johtaa ehdokkaiden näkökulmasta toteutukseltaan hyvin erilaisiin ja eri hintaisiin vaalikampanjoihin. Tästä syystä on perusteltua, että ilmoitusvelvollisuus vastaanotetusta vaalituesta vaihtelee vaaleittain.

8 § Ilmoituksen toimittaminen

”Ilmoitus annetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Jälki-ilmoitus annetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle kerran kalenterivuodessa enintään sinä aikana kuin ilmoitukset 11 §:n 2 momentin mukaan säilytetään.”

Edellä mainitusta kappaleesta tulisi poistaa viimeinen lause.

Perustelu: Jälki-ilmoitusvaatimus, jota ehdokkaan tulee päivittää kerran kalenterivuodessa, on vaatimuksena liioiteltu. Toimikunnan alkuperäinen ajatus jälki-ilmoituksesta, olisi pitänyt hyväksyä sellaisenaan.

Helsingissä 22.1.2009

Taru Tujunen

Kansallinen Kokoomus

Tomi Venho

PUOLUE- JA VAALIRAHOITUSSÄÄNTELYN KANSAINVÄLINEN VERTAILU

Poliittisen toiminnan rahoituksen liittyvät ilmiöt ovat herättäneet toistuvasti laajaa mielenkiintoa maasta tai ainakin maanosasta riippumatta. Huomio on kiinnittynyt erityisesti rahoituksen läpinäkyvyyteen liittyviin puutteisiin tai suoranaiseen korrupioon viittaaviin epäilyihin. Viimeisen vuosikymmenen aikana huomattava osa länsimaista onkin uudistanut tai on parhaillaan uudistamassa alan lainsäädäntöään. Myös puolue- ja vaalirahoitukseen suuntautunut tutkimus on aktivoitunut huomattavasti 1990-luvulta alkaen. Lisäksi erilaiset ylikansalliset organisaatiot ovat pyrkineet luomaan ohjeistuksia alan lainsäädännön kehittämiseksi ja yhtenäistämiseksi (esim. Euroopan Unioni, Euroopan neuvosto, GRECO, Afrikan Unioni, Transparency International ym.).

Suomessa normistoa on uusittu viimeksi vuonna 2000, jolloin tuli voimaan laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Sitä ennen lakiperustaa oli muutettu vuonna 1986, kun puoluelain säädöksiä tarkistettiin. Vuonna 2007 toimeen astuneen hallituksen ohjelmaan oli puolestaan kirjattu tavoite arvioida alan lainsäädännön ja menettelytapojen muutostarpeita. Oikeusministeriö asettikin vuonna 2008 vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan selvittämään käytännön toimia puolue- ja vaalirahoitusta koskevan julkisuuden lisäämiseksi. Asian etenemistä lienee vauhdittanut myös 2007 eduskuntavaalien rahoitukseen liittynyt kiivas julkinen keskustelu.

Tässä selvityksessä on tavoitteena kartoittaa, miten puolue- ja vaalirahoitusta on säännelty muualla länsimaissa. Tarkoituksena on tarjota lain uudistusta valmistelevalle toimikunnalle taustatietoa eri maissa sovelletuista käytännöistä.

- a) Aluksi hahmotetaan, millaisia normatiivisia keinoja ja elementtejä on yleisimmin käytetty poliittisen rahoituksen ohjaamiseksi
- b) Toiseksi kuvataan kymmenessä länsimaassa sovellettuja järjestelmiä
- c) Kolmanneksi kartoitetaan, miten yleisiä keskeiset ohjauselementit, kuten julkinen puoluetuki, rahoitusta koskevat rajoitukset tai avoimuusvaatimukset, ovat EU-maissa ja Pohjois-Amerikassa
- d) Lopuksi arvioidaan, mitkä tahot vastaavat valvonnasta eri maissa. Muutamien esimerkkien valossa lisäksi seurataan, millaisin valtuuksin ne voivat toimia.

1. POLIITTISEN RAHOITUKSEN KESKEISET OHJAUSELEMENTIT

Puolue- ja vaalirahoituksen sääntelylle on yleisesti asetettu kolme keskeistä tavoitetta: 1) ehkäistä korruption tyyppisiä ilmiöitä, 2) vastata jatkuvasti kallistuvan puolue- ja vaalitoiminnan haasteisiin sekä 3) tasapuolistaa poliittista kilpailuasetelmaa¹. Ohjauksen keskeisimmät elementit ovat:

- Julkisen tuen muodot
- Avoimuusvaatimukset
- Kiellot ja rajoitukset
- Valvonta ja sanktiot

Julkinen tuki voi sisältää suoraa rahallista avustusta puolueiden yleiseen toimintaan tai osoitettuna johonkin tiettyyn tarkoitukseen, kuten vaalikampanjointiin. Useissa maissa avustuksia jaetaan myös puolueita lähelle kiinnittyneille organisaatioille, kuten parlamenttiryhmille sekä nuoriso- ja naisjärjestöille. Eräissä maissa tukea on osoitettu lisäksi vaaliehdokkaiden kulujen korvaamiseen. Epäsuoriin tukimuotoihin puolestaan lukeutuu esim. veloituksetta tai edullisin ehdoin tarjottu tv-aika vaalien yhteydessä. Vaihtoehtona voi olla vaalimateriaalin tuottamiseen tai jakeluun liitetyt alennukset. Lisäksi joissain maissa poliittisiin tarkoituksiin annettuihin lahjoituksiin on liitetty verotuksellisia kannustimia.

Puolue- ja vaalirahoituksen **avoimuusvaatimukset** voivat koskea sekä yksittäisiä avustuksia että eri toimijoiden koko talousperustaa. Julkisen tuen saajat ovat esim. velvollisia selvittämään saamansa avustuksen käyttöä. Laajemmat selvitysvelvoitteet on ulotettu koko tulo- ja menorakenteen läpivalaisuun sekä järjestöjen omaisuuden ja mahdollisten vastuiden raportointiin. Intressisidonnaisuuksien läpivalaisemiseksi säännökset voivat ulottua myös tietyn rajan ylittäviin yksityisiin kertalahjoituksiin, joiden määrä ja alkuperä on tuotava yksiselitteisesti esiin. Joissain maissa lahjoitusten läpinäkyvyyttä koskevat velvoitteet saattavat koskea saajien ohessa myös niiden antajia.

Poliittiseen rahoitukseen liitetyt **kiellot ja rajoitukset** voivat kytkeytyä varojen lähteisiin, määrään tai käyttötapaan. Kiellettyjä lähteitä saattavat olla esim. ulkomailta saadut tai anonyymit lahjoitukset ja eräissä maissa on rajoitettu yritysten tai etujärjestöjen lahjoituksia. Rahan määrää koskevat rajoitukset saattavat ensinnäkin asettaa ylärajan annettaville avustuksille. Toisaalta sääntely voi koskea kulupuolta, jolloin esim. vaalikampanjoille on asetettu kustannuskatot. Käyttötappaa rajoittavat säännökset liittyvät tyypillisimmillään kaupallisen vaalimainonnan kieltämiseen televisiossa ja radiossa.

Pääsääntöisesti julkiset tukijärjestelmät ovat tuoneet mukanaan **viranomaisvalvonnan**, mutta käytännöt vaihtelevat maittain. Väljimmillään poliittisilla toimijoilla ei ole julkisuusvelvoitteita lainkaan ja siten viranomaisilla ei ole valvontavelvollisuuksia eikä valtuuksia. Toisenlaista lähestymistapaa edustaa käytäntö, jossa viranomaiset kokoavat vaaditut dokumentit ja asettavat ne yleisesti saataville, mutta julkisen vallan rooliin ei kuulu puuttua tietojen asiasisältöön. Siten seuranta riippuu poliittisten kilpailijoiden, median ja äänestäjien aktiivisuudesta. Laajimmillaan valvonta voi perustua aktiiviseen viranomaisseurantaan, kun toimista vastaavat vakituiset asiantuntijaelimet, jotka arvioivat tietojen si-

sältöä ja joilla on sanktio- tai ainakin niiden vireillepano-oikeudet. Lisäksi viranomaisten toimenkuvaan saattaa kuulua tietojen ja niistä tehtyjen havaintojen julkistaminen.

Ei liene olemassa valtioita, joissa poliittiseen rahoitukseen liittyvät sääntelyjärjestelmät olisivat identtisiä jonkin muun maan kanssa. Joka tapauksessa ohjauksen elementit perustuvat samankaltaisiin osarakenteisiin. Niitä on vain yhdistelty, koottu ja toimeenpantu eri tavoin. On tulkittu hieman vaihtelevasti, miten esim. puolue- ja vaalijärjestelmä vaikuttavat poliittisen rahoituksen ohjausjärjestelmään. Yhtäältä on katsottu, ettei puoluekentän rakenne tai vaalitapa ole selkeästi heijastunut esim. siihen, miten tiukaksi ja laajaksi sääntely on muotoutunut². Toisaalta on arvioitu, että ehdokaspainotteinen vaalijärjestelmä tuottaisi yksityiskohtaisemman sääntelyn³. Joka tapauksessa selkeä ero on perinteisesti nähty Pohjois-Amerikan ja Euroopan välillä. Esimerkiksi USA:ssa on ollut jo vuosikymmeniä selvästi tarkemmat säännökset kuin vanhalla mantereella, jossa sääntely on perustunut väljempään normistoon (*laissez-faire*). Eurooppalaisessa kontekstissa on lisäksi viitattu skandinaaviseen lähestymistapaan, jolle on ollut tyypillistä laaja julkinen tuki ja minimaaliset avoimuusvaatimukset⁴. Euroopassa on puhuttu myös *oliivilinja-teoriasta*, jolla on viitattu kulttuurisiin eroihin Välimeren maiden sekä Keski- ja Pohjois-Euroopan välillä⁵. Etelä-Euroopassa normit eivät välttämättä ole olleet väljempinä kuin muualla, mutta säännöksiin on suhtauduttu suurpiirteisesti, mikä on ollut myös yleisesti tiedossa. Selkeimmät käytännön erot lienevät 2000-luvulla Länsi-Euroopan maiden ja Itä-Euroopan uusien demokratioiden välillä.

Seuraavassa maakohtaiseen käsittelyyn otetaan 10 läntistä demokratiaa, jotka edustavat poliittiselta kulttuuriltaan, poliittisen rahoituksen sääntelyn lähtökohdiltaan ja perinteiltään erilaisia taustoja. Lisäksi otos sisältää erilaisia puolue- ja vaalijärjestelmiä. Mukaan on valittu myös demokratian kustannustasoltaan erilaisia valtioita (ks. luku 2.11.). Pohjois-Amerikkaa edustavat USA ja Kanada. Etelä-Euroopan maista mukana ovat Italia, Ranska ja Portugali. Keskisen Euroopan valtioista joukkoon on valittu Saksa, Hollanti, Sveitsi ja Britannia. Pohjoismaista Suomen järjestelmää verrataan pääasiassa Ruotsiin. Kaikkien maiden kohdalla kuvataan sääntelyn neljää keskeistä elementtiä: julkista tukijärjestelmää, avoimuusvaatimuksia, kieltoja ja rajoituksia sekä valvontaa ja sanktioita. Lisäksi pyritään saamaan mukaan arvioita järjestelmien toimivuudesta.

2. RAHOITUKSEN OHJAUSJÄRJESTELMIÄ ERÄISSÄ LÄNSIMAISSA

2.1. Britannia

Parlamentarismien syntysijoilta on aloitettu myös poliittisen rahoituksen julkinen ohjaus. Britanniassa säädettiin ensimmäiset vaalirahoitusta ohjaavat normit jo 1880-luvulla. Tästä huolimatta järjestelmä tukeutui yli vuosisadan ajan minimaaliseen sääntelyyn: valtio ei tarjonnut puolueille juuri tukea, mutta ei myöskään asettanut julkisuusvaatimuksia eikä liiemmästi rajoituksiaan. Vuonna 2001 voimaan astuneessa laajassa uudistuksessa järjestelmä sen sijaan siirtyi monin osin moderneimpien ohjausmallien joukkoon.¹

Julkinen tuki

Perusteellisesta uudistuksesta huolimatta Britanniassa poliittisen toiminnan suora julkinen tuki on edelleen eurooppalaisessa mitassa hyvin vähäistä. Puolueiden kesken on jaettu 1990-luvulta alkaen pientä vuosittaista suunnittelumäärärahaa (*Policy Development Fund*), joka oli vuosituhannen alussa noin 2 miljoonaa puntaa.

Pääosa julkisesta tuesta kanavoidaan välillisesti. Parlamenttityöhön on osoitettu 1970-luvulta alkaen erillinen määräraha, jota voivat saada vain oppositiopuolueet. Vuosituhannen alussa se oli noin 5 miljoonaa puntaa. Lisäksi puolueille tarjotaan televisionäkyvyyttä veloituksetta sekä vaalien yhteydessä että niiden välillä. Aikaa jaetaan suurimpien puolueiden välillä suhteessa 5:5:4. Vaaliehdokkaille epäsuoraa tukea jaetaan vapaan positioiden muodossa: he voivat lähettää yhden kirjeen veloituksetta kaikille vaalipiirin äänestäjille. Lisäksi ehdokkaat voivat käyttää julkisia tiloja kampanjatapahtumissaan.

Avoimuusvaatimukset

Britanniassa vuonna 2001 tehty uudistus keskittyi erityisesti puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyteen. Ennen vuosituhannen vaihdetta puolueilla ei ollut velvoitteita kertoa talousjärjestelyistään, mutta uusi laki toi mukanaan varsin tiukat ja laajat julkisuusvaatimukset. Puolueiden pitää toimittaa vuosittain viranomaisille tilintarkastajien vahvistamat tiedot tuloistaan ja menoistaan. Erikseen on raportoitava vaalirahoituksesta, jolloin mukaan on liitettävä kuluja vastaavat laskut ja kuitit. Rajat minimivaatimuksille on määritelty siten, että valtakunnan tasolla puolueiden täytyy julkistaa yli 5.000 puntaa antaneiden lahjoittaneista nimet – vaalipiiritasolla raja on 1.000 £. Ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluu myös eiraha rahallinen tuki, kuten hyödykkeet tai palvelut. Yleensäkin lahjoitusten alkuperä pitää olla saajan tiedossa, koska yli 50 £:n anonyymit lahjoitukset on kielletty.

Ehdokkaiden kohdalla vaatimukset perustuvat jo vanhoihin säännöksiin, jotka asettavat katot vaalibudjeteille. Ehdokkaat selvittävät vaalikulunsa paikallisille vaaliviranomaisille, ja samassa yhteydessä on raportoitava saaduista lahjoituksista.

Vaalien yhteydessä julkisuusvelvoitteet koskevat nykyään puolueiden ja ehdokkaiden ohessa muitakin tahoja (*third parties*), jotka ovat osallistuneet vaalikampanjointiin. Lisäksi julkisuusvaatimuksia on osoitettu jossain määrin myös poliittiseen toimintaan tukea antaneille tahoille. Esimerkiksi yritysten pitää kirjata antamansa yli 5.000 £:n lahjoitukset vuosikertomuksiinsa. Muidenkin lahjoittajien on raportoitava vaalikomissiolle, jos niiden tuki koostuu lukuisista kertalahjoituksista, joiden yhteissumma ylittää 5.000 puntaan. Ammattiliittojen on puolestaan tiedusteltava säännöllisesti jäsenistöltään, voiko heidän jäsenmaksuosuuttaan käyttää poliittisen toiminnan tukemiseen.

Kiellot ja rajoitukset

Britanniassa rahoituksen liittyvät rajoitukset koskevat ennen kaikkea vaaleissa käytettävän rahan määrää eikä niinkään kertalahjoitusten kokoa tai alkuperää. Yli sata vuotta vanhat säännökset ovat määritelleet parlamenttiehdokkaille vaalipiirien kokoon suhteutetut budjettikatot, mikä on muokannut koko vaalirahoitusjärjestelmää. Paikallistasolla on pitänyt etsiä voimavaroja säästäviä vaalityön muotoja. Kun tämä on yhdistynyt kaksipuoluejärjestelmään ja enemmistövaalitapaan, niin kampanjarahojutus on painottunut puolueiden valtakunnallisten organisaatioiden suuntaan. Uuden lain mukana budjettikatot koskevat nyt myös puolueiden keskusjärjestöjä. Yläraja vaihtelee eri vaaleissa ja määräytyy

ehdokasmäärän mukaan. Uusien säännösten mukaan valtakunnallisten kulukattojen piiriin on laskettava myös puolueiden saama epäsuora tuki; lahjoitetut hyödykkeet ja palvelut. Vaalibudjeteille asetetut rajoitukset on ulotettu ehdokkaiden ja puolueiden lisäksi muillekin kampanjointiin osallistuneille tahoille (*third parties*), kuten esim. etujärjestöille.

Yhdessä kohtaa kiellot koskevat myös poliittisen rahoituksen lähteitä, kun varainhankintaa ulkomailta on rajoitettu. Lisäksi ehdokkaiden, puolueiden ja etujärjestöjen ym. maksettu poliittinen televisiomainonta on kielletty Britanniassa.

Valvonta ja sanktiot

Uuden lain (*Political Parties, Elections and Referendums Act*) myötä Britanniaan perustettiin kokonaan uusi ja riippumaton toimielin (*Electoral Commission*), joka valvoo yleensä vaaleihin liittyvän toimensa ohessa myös puolue- ja vaalirahoituksen säännöksiä. Komissio seuraa erityisesti kolmea rahoituksen näkökulmaa. Ensimmäinen se valvoo puolueiden saamiin yksittäisiin lahjoituksiin liittyviä normeja. Toiseksi se kiinnittää huomiota vaalibudjettien enimmäismääriin. Lisäksi se pyrkii varmistamaan, että puolueiden tilinpito täyttää yleiset laatuvaatimukset.

Komissiolla on laajat valtuudet seurata puolueiden rahoitusjärjestelyjä. Sillä on esimerkiksi oikeudet tarkastaa koska tahansa ja mitkä tahansa puolueiden taloudenpitoon liittyvät dokumentit. Komissiolla ei ole suoranaisia sanktio-oikeuksia, mutta sen suositusten ja raporttien perusteella yleinen syyttäjä voi viedä rikkomukset tuomioistuimen käsiteltäväksi. Seuraamukset voivat vaihdella varoituksista ja sakoista aina vankeusrangaistuksiin.

Yksittäisiä ehdokkaita koskeva valvonta puolestaan perustuu vanhoihin säännöksiin, joiden mukaan heidän pitää toimittaa vaalien jälkeen erittelyt vaalikuluistaan paikallisille vaaliviranomaisille. Viranomaiset eivät tutki annettuja tietoja, mutta kansalaiset tai toiset ehdokkaat voivat arvioida julkisista asiakirjoista, onko kulurajoja noudatettu ja vaatia asiaa virallisesti selvitettäväksi.

Avoimuutta tukeva uusi valvontajärjestelmä sanktioineen on arvioitu länsimaiden joukossa yhdeksi tiukimmista. Toisaalta Britanniassa aivan viime vuosina ilmi tulleiden epäselvyyksien mukana seuranta on kuitenkin kritisoitu edelleen hampaattomaksi². Uutta lainsäädäntöä on joka tapauksessa pyritty kehittämään aktiivisesti, kun viime vuosina on tehty useampia virallisia selvityksiä, jotka ovat arvioineet säännösten toimivuutta. Ongelmaksi on havaittu esim. se, miten puolueiden keskus- ja vaalipiiritasoisen kampanjonnin

väliset menot sovitetaan kulukattojen piiriin. Lisäksi on pyritty täsmentämään sitä, kuinka pitkälti ennen vaaleja syntyneet kulut tulisi laskea kulukattojen alle.

2.2. Saksa

Länsi-Saksa oli ensimmäisiä valtioita, jotka ryhtyivät ohjaamaan julkista tukea poliittiseen toimintaan (1959). Järjestelmä oli 1990-luvun alkuun saakka toistuvasti käymistilassa. Lainsäätäjän ja korkeimman oikeuden linjauksilla etsittiin vakiintuneita käytäntöjä, ja on puhuttu yritysten ja erehdysten mukana kehittyneestä puolue- ja vaalirahoituksen ohjausjärjestelmästä. Vuonna 1994 voimaan astuneessa laajassa uudistuksessa järjestelmä muokattiin useilta kohdin uusiin puitteisiin, jotka ovat 2000-luvun alussa tehdyin korjauksin pääosin yhä voimassa. Perustuslaissa ja puoluelaisissa määritetyin suuntaviivoin tavoitteena on ollut yhdistää julkinen tuki ja laajat raportointivelvoitteet, mutta välttää liian yksityiskohtaista sääntelyä.³

Julkinen tuki

Saksalainen tukijärjestelmä koostuu suorasta puoluetuesta sekä puolue- ja vaalirahoitukseen annettujen lahjoitusten verovähennyskelpoisuudesta. Lisäksi tukea on myönnetty liitto- ja osavaltioparlamenttien puolueyhmillä, puoluetauksaisille säätiöille ja akatemioille sekä nuoriso-, nais- ym. järjestöille. Paikallisille puolueorganisaatioille tai yksittäisille ehdokkaille tukea ei ole tarjolla.

Suora puoluetuki lukittiin 1990-luvun lopulla tietylle tasolle, johon tehdään säännöllisesti inflaatiotarkastukset. Vuonna 2003 valtion suora tuki oli 133 miljoonaa euroa, josta pääosa jaetaan liittovaltion tasolle ja pieni osuus osavaltiotasolle. Tuen saamisen ehtona on vähintään 0,5 %:n ääniosuus liittopäivävaaleissa tai 1 %:n osuus jonkin osavaltion vaaleissa. Avustusten jakoperusteet pohjautuvat puolueiden saamiin äänimääriin. Tuen saamisen ehtona on kuitenkin oma varainhankinta: mikään puolue ei voi saada julkista tukea enempää kuin sillä on yksityisistä lähteistä hankittuja tuloja.

Myös verotukselliset ratkaisut on nivottu osaksi tukikokonaisuutta. Yksityishenkilöiden puoluetoimintaan antamat pienimuotoiset lahjoitukset ja jäsenmaksut ovat verovä-

hennyskelpoisia kuluja 1.700 euroon saakka (puolisoilla 3.300€). Yritystaustaisiin lahjoituksiin veroetua ei ole kuitenkaan sovellettu enää 1990-luvun alun jälkeen.

Puolueiden vaalitalouden kannalta oleellista merkitystä on myös sillä, että vaalien alla valtio tarjoaa niille ilmaista tv- ja radioaikaa julkisen palvelun kanavilla. Puolueiden täytyy kuitenkin vastata itse ohjelmien tuotantokustannuksista. Maksuton aika mediassa jaetaan puolueiden välillä niiden koon mukaan.

Avoimuusvaatimukset

Raportointivelvoitteet koskevat saksalaisten puolueiden keskusjärjestöjä ja osavaltiotason puolueorganisaatioita. Paikallistason järjestöiltä kootaan yhteenvetoja talouden kannalta oleellisista seikoista. Keskusjärjestöt ovat vastuussa tietojen toimittamisesta. Lisäksi julkisuusvelvoitteet koskevat sekä liitto- että osavaltioparlamenttien puolueyhmiä.

Kaikilta tasoilta vaaditaan vuosittain selvitykset tuloista ja menoista sekä omaisuudesta ja veloista. Tiedot pitää eritellä sekä puolueiden rutiinitoimien että vaalityön perusteella. Puolueiden pitää ilmoittaa saamiensa lahjoitusten kokonaismäärä ja tietyn kokoisten lahjoitusten osuudet. Lisäksi niiden on nimettävä kaikki yksityis- ja oikeushenkilöt, jotka ovat lahjoittaneet vuoden aikana vähintään 10.000 euroa. Ilmoitusrajan kiertoa on pyritty estämään sillä, että laki kieltää paloittelemasta tukea useisiin pienempiin osiin.

Vaaliehdokkaille ei ole asetettu julkisuusvelvoitteita. Syynä on mm. puolue- ja yhteisövetoisen kampanjoinnin perinne. Yksittäiset ehdokkaat eivät yleensä edes kokoa omaa vaalibudjettia, vaan puolue hoitaa asiaa. Saksassa tyypillisten puolueiden taustasäätiöiden ja puolueakatemioiden julkisuusvelvoitteet ovat vapaaehtoisella pohjalla.

Kiellot ja rajoitukset

Saksalaiseen järjestelmään ei ole kuulunut rajoituksia, jotka koskisivat puolue- tai vaalitoimintaan käytettyjen varojen määrää. Myöskään yksittäisille lahjoituksille ei ole asetettu ylärajoja – käteisenä ei saa kuitenkaan antaa yli 1.000 euron lahjoituksia. Tiettyjä rahoituslähteitä ja kampanjoinnin muotoja on kuitenkin rajattu. Puolueet eivät saa ottaa vastaan esim. julkisessa omistuksessa olevien yritysten rahaa. Ne eivät saa myöskään ottaa vastaan yli 500 euron lahjoituksia, jos lahjoittajaa ei ole identifioitu kirjallisesti. Yksittäisille ehdokkaille annetut lahjoitukset on sen sijaan kielletty.

Poliittista mainontaa varten ei voi ostaa aikaa televisio- tai radiokanavilta. Parlamenttikeskustelussa on myös esitetty vaatimuksia, jotka rajaisivat vuosittain annettujen lahjoitusten määrää ja kieltäisivät puolueen jäsenten kautta annetut lahjoitukset.

Valvonta ja sanktiot

Puolue- ja vaalirahoituksen seuranta on hajautettu usealle taholle. Ensinnäkin liittoparlamentin hallinto kokoaa ja tarkastaa puolueiden vuosittaiset talousraportit. Toiseksi liittovaltion veroviranomaiset hallinnoivat lahjoituksiin liittyviä verovähennyskäytäntöjä. Lisäksi on koottu erityinen asiantuntijaelin (*Parteienfinanzierungs-Kommission*). Sen tehtävänä on arvioida yleensä alan lainsäädäntöön liittyviä ilmiöitä ja aloitteita, vaikka sillä ei ole varsinaista hallinnollista toimenkuvaa.

Puolueilta vuosittain vaadittavien talousselvitysten valvontakäytäntö sisältää kolme tasoa ja rangaistusseuraamukset. Ensinnäkin puolueille on asetettu sisäisen valvonnan velvoitteet, mikä tarkoittaa riippumattoman tilintarkastuksen tiukkoja laatuvaatimuksia.

Toista tasoa eli virallista ulkoista valvontaa hoitaa liittoparlamentin hallinto eli puhemiehen kansliavirasto. Taustastaan huolimatta sen on katsottu olevan suhteellisen riippumaton taho. Se kokoaa lain määräämät puolueiden vuosiraportit ja tarkastaa dokumentit niin muoto- kuin sisältövaatimuksiltaan. Puhemiehen kanslia myös julkistaa raportit ja esittää niistä yhteenvedot parlamentin julkaisussa. Puhemies voi tarvittaessa myös määrätä ulkopuolisen tahon suorittamaan puolueiden tilintarkastuksen uudelleen.

Kolmas valvonnan taso liittyy siihen, että puhemiehen kanslia voi lähettää puolueiden raportit edelleen tarkastettavaksi liittovaltion tilintarkastusviranomaisille (*Federal Audit Court*). Tämän on katsottu vahvistavan puhemiehen riippumatonta asemaa epäselvissä tai kiistanalaisissa tapauksissa. Korruption tyyppiset tapaukset voidaan ohjata myös yleisen syyttäjän virastolle.

Poliittiseen rahoitukseen tai sen raportointiin liittyvät sanktiot on osoitettu ensinnäkin puolueille. Raportointivelvoitteita laiminlyönneiltä ryhmiltä voidaan periä osa julkisesta tuesta takaisin ja niille voidaan määrätä sakkoa. Jos puolueet ovat vastaanottaneet laittomia lahjoituksia, ne takavarikoidaan ja määrätään sakkoa, joka lasketaan tuplana lahjasummaan nähden. Puoluelakiin vuonna 2003 tehdyn muutoksen mukaan myös rikkomuksiin syyllistyneitä tilintarkastajia tai laittomaan rahoitukseen osallistuneita puolueen jäseniä voidaan rangaista sakolla tai jopa vankeudella.

Saksalaista järjestelmää on rakennettu punnitsemalla riskejä ja hyötyjä sekä etsimällä tasapainoa julkisen ja yksityisen rahoituksen välille. Järjestelmään on rakennettu kannustimia, jotka liittyvät omaan varainhankintaan, veroetuihin ja sakkorangaistuksiin. Eikä julkista tukea saa, ellei noudata säännöksiä. Pyrkimyksenä on valaista puolue- ja vaalirahoituksen kokonaisuus ja saada esiin suuret yksityisen rahan lähteet. Järjestelmän toimivuudesta on esitetty painotukseltaan vaihtelevia arvioita. Se tarjoaa ilmeisen hyvät tiedot keskeisten rahoituslähteiden hahmottamiseksi. Sitä on pidetty myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa osin esimerkiksi kelpaavana kokonaisuutena. Selkeänä vaikutuksena on ollut myös se, että aktivoitu varainkeruu ja julkinen tukijärjestelmä ovat vähentäneet suurten yksityisten kertalahjoitusten määrää ja merkitystä. Tämä ei ole kuitenkaan poistanut sitä tosiasiaa, että Saksassa on tullut esiin vuosituhannen vaihteen molemmin puolin varsin laajan mittaluokan epäselvyyksiä. Myös maan media ja tutkijat ovat epäilleet valvontajärjestelmän toimivuutta ja läpinäkyvyyden toteutumista.

2.3. Hollanti

Alankomaissa poliittisen rahoituksen järjestelmään vaikuttavat yhtäältä rakenteeltaan varsin kevyet puolueorganisaatiot ja suhteellinen vaalitapa listajärjestelmineen. Vaalikampanjoita on luonnehdittu tylsiksi, positiivisiksi ja korrekteiksi tapahtumiksi, joissa yksittäiset ehdokkaat jäävät sivurooliin. Maa on luokiteltu matalan kulutason demokratiaksi, ja puolueet kokoavat pääosan tuloistaan pienimuotoisilla jäsen- ja kannatusmaksuilla. Monen muun maan tapaan Hollannissakin rahoituksen ohjausjärjestelmää on uudistettu vuosituhannen vaihteessa.⁴

Julkinen tuki

Vuoteen 1999 saakka Hollannissa ei jaettu suoraa puoluetukea, mutta käytössä oli varsin runsaasti erilaisia epäsuoran tuen muotoja. Nykyisin puoluetukijärjestelmä perustuu korvamerkittyihin avustuksiin. Puolueet eivät saa tukea yleisiin kustannuksiinsa, vaan varat on osoitettu tiettyihin tarkoituksiin ja puolueiden rinnalla toimiville säätiöille. Puolueiden keskusorganisaatiot saavat valtion tukea esim. jäsentiedotukseen ja yhteydenpitoon ulkomaisten sisarpuolueiden kanssa. Kaikilla keskeisillä puolueilla on myös valtion jo aiemmin-

kin tukemat tutkimukseen ja koulutukseen erikoistuneet säätiönsä ja nuorisojärjestönsä. Tukeen ovat oikeutettuja puolueet, joilla on edustus ainakin toisessa parlamentin kammareista ja vähintään 1.000 maksavaa jäsentä. Osa tuesta jaetaan kiinteänä tasasummana ja loppuosa edustajapaikkojen suhteessa. Lisäksi julkista tukea osoitetaan muilla perusteilla parlamenttiryhmillä ja kansainväliseen toimintaan suuntautuneille säätiöille.

Tukijärjestelmä sisältää myös verovähennyskelpoisuuden puolue toimintaan osoitetuille lahjoituksille, mikä koskee niin yrityksiä kuin yksityishenkilöitäkin. Lisäksi puolueille jaetaan aikaa televisiossa ja radiossa. Vaalien välillä sitä tarjotaan parlamenttipuolueille yhtä suurin osuuksin. Vaalien yhteydessä siihen ovat oikeutettuja kaikissa vaalipiireissä ehdokkaita asettaneet ryhmät. Samalla puolueille on tarjolla pienimuotoisia avustuksia ohjelmien tuotantokustannuksiin.

Muilta osin niin puolueiden kuin ehdokkaidenkin kampanjamenot on asetettu yksiselitteisesti julkisen tuen ulkopuolelle. Syynä on se, että hollantilaisen tulkinnan mukaan valtion tulee pysyä syrjässä kilpailtaessa poliittisesta vallasta.

Avoimuusvaatimukset

Lakiperusteiset julkisuusvaatimukset ovat olleet voimassa vuosituhannen taitteesta lähtien. Sitä ennen asia oli puolueiden oman harkinnan ja keskinäisten sopimusten varassa. Puolueiden 1990-luvulla hahmottaman sopimuksen mukaan oikeushenkilöiden puolueille antamat lahjoitukset, jotka ylittävät tietyn summan, on julkistettava. Sama idea sisältyi myös vuonna 1999 säädettyyn lakiin, joka ohjaa julkisen tuen ohessa myös puoluelouden avoimuusvaatimuksia. Säädökset eivät kuitenkaan vaadi julkistamaan yksityishenkilöiden antamia lahjoituksia.

Normiston mukaan puolueiden keskusjärjestöjen täytyy lähettää viranomaisille vuosittain talousraporttinsa, vaikka niille ei ole luotu mitään yhteistä muotoa. Dokumenttien tulee myös sisältää tiedot noin 4.000 euroa ylittävistä lahjoituksista. Tuen antaja voi kuitenkin kieltää nimensä julkaisun, jolloin lahjoitus ilmoitetaan tietyn kategorian avustuksena: yritysten, etujärjestöjen tai voittoa tuottamattomien organisaatioiden tarjoamana tukena.

Kiellot ja rajoitukset

Alankomaiden järjestelmä ei sisällä käytännössä juuri mitään puolue- tai vaalirahoitusta varten muotoiltuja kieltoja tai rajoituksia. Lahjoitusten lähteitä tai määrää ei ole

rajoitettu, vaikka eräät puolueet ovat kieltäytyneet yritystuesta. Myöskään puolue- tai vaalibudjettien koolle ei ole asetettu enimmäismääriä.

Poliittinen tv-mainonta oli pannassa 1990-luvun lopulle, mikä ei perustunut puolueille määriteltyihin säännöksiin vaan enemmänkin mainonnan ammattilaisille osoitettuun koodistoon. Sittemmin tilanne on muuttunut, ja tv-mainontaa käytettiin ensi kertaa vuoden 1998 vaaleissa. Panostukset ovat kuitenkin jääneet vähäisiksi, koska tv-mainonta on yksinkertaisesti ollut liian kallista puolueiden varallisuuteen nähden.

Valvonta ja sanktiot

Hollannissa valvonnan ensimmäisessä portaassa puolueiden vuosiraportit hyväksytetään virallisella tilintarkastajalla. Julkisesta valvonnasta vastaavalla sisäministeriöllä on lisäksi epäselvissä tapauksissa oikeus vaatia tilintarkastuksesta lisätietoa. Valvojalle ei ole kuitenkaan määritelty erityisiä valtuuksia ryhtyä itse tutkimaan esim. puolueiden kirjanpitoa.

Järjestelmä ei sisällä varsinaisia sanktioita, jos puolueet laiminlöisivät vuosiraporttien tai suurten avustusten julkisuusveloitteensa taikka kieltäytyisivät tilintarkastukseen liittyvistä ylimääräisistä selvityspyynnöistä. On kuitenkin tulkittu, että julkista tukea voitaisiin pidättää tai vähentää säännöksiä rikkovilta puolueilta. Sen sijaan lakiin on kirjattu mahdollisuus evätä tuki puolueelta, jonka oikeus on todennut syyllistyneen rassistiseen toimintaan.

Kaiken kaikkiaan Hollannissa julkisuusvaatimukset ovat vähäisiä, valvonta passiivista ja sanktiot korkeintaan muodollisia. Lisäksi oleellinen osa puoluerahoituksesta välittyy taustasäätiöiden kautta – eivätkä ne ole uuden puoluelain pirissä. Taustalla lienee useita syitä. Poliittinen järjestelmä on perinteisesti korostanut puolueiden ja niitä tukevien henkilöiden yksityisyyttä. Ohutta valvontajärjestelmää on selitetty myös sillä, että väljemmät käytännöt ovat riittäneet läpivalaisemaan keskeiset rahoituslähteet. Rahoitukseltaan pitkälti omavaraisten puolueiden valvontaan ei ole nähty suurta tarvetta, kun maassa ei ole myöskään ilmennyt mitään suuria poliittisen rahoituksen skandaaleja.

Joka tapauksessa puolueiden keskusjärjestöjen ja niiden keskeisten oheisjärjestöjen tilinpäätökset ovat olleet jo vuosikymmenien ajan ainakin tutkijoiden ulottuvilla. Tämän perusteella on todettu, että suurlahjoittajien sekä intressitaustaisen rahan määrä ja merkitys on jäänyt Hollannissa vähäiseksi.

2.4. Sveitsi

Läntisen Euroopan maista Sveitsissä sovelletaan muista selvästi poikkeavaa järjestelmää. Maassa ei ole puolueiden asemaa tai tehtäviä määrittävää erityislainsäädäntöä eikä poliittisen toiminnan rahoitusta ohjaavaa normistoa liittovaltion tasolla. Voidaan puhua puolue- ja vaalirahoituksen minimaalisesta ohjausjärjestelmästä. Muutamissa osavaltioissa (kantonit) sääntely on kuitenkin yksityiskohtaisempaa.⁵

Julkinen tuki

Sveitsissä ei ole suoraa liittovaltion puoluetukijärjestelmää eikä siellä tarjota julkisia avustuksia myöskään ehdokkaiden kampanjointiin. Jokseenkin ainoa tukimuoto on parlamenttiryhmien toimintaan myönnetty määräraha, joka on ollut vuosituhannen alussa noin 3 miljoonaa euroa vuodessa. Tätä avustusta puolueet ovat tosin kanavoineet organisaatioidensa rutiinikulujen kattamiseen. Keskeiset puolueet ovat peittäneet ryhmätuella jopa 15-50 % vuosibudjeteistaan. Myös kantoneissa on yleisesti käytössä vastaava ryhmätuki. Lisäksi kahdessa kantonissa tuetaan puolueita ja kolmessa osavaltiossa myönnetään avustuksia vaalikampanjointiin. Kymmenkunta kantonia tarjoaa myös verovähennysoikeuden yksityishenkilöiden poliittiseen toimintaan osoittamille lahjoituksille. Sen sijaan liittovaltio ei ole ko. veroetuksia hyväksynyt. Vaalien yhteydessä puolueille kuitenkin tarjotaan näkyvyyttä julkisen palvelun tv-kanavilla. Ohjeet määrittelevät, miten näkyvyyttä jaetaan yhtäältä ehdokkaiden välisiin väittelyihin ja toisaalta puolueiden mahdollisuuksiin esitellä itseään.

Kiellot ja rajoitukset

Puolue- tai vaalirahoituksen hankintaan, alkuperään tai määrään liittyviä rajoituksia Sveitsissä ei ole. Sen sijaan ehdokkaiden ja puolueiden kaupallinen mainonta on kielletty tv:ssä ja radiossa.

Julkisuusvaatimukset

Puolueilla ja ehdokkailla ei ole velvollisuuksia raportoida tai julkistaa tulojaan taikka menojaan. Sveitsissä puolue- ja vaalirahoituksen rahoituksen avoimuus on vapaaeh-

toisten järjestelyjen varassa. Kaksi kantonia (*Geneva* ja *Ticino*) on kuitenkin säätänyt 1990-luvun lopulla lait, jotka vaativat julkistamaan yksityisen rahoituksen lähteet.

Valvonta ja sanktiot

Julkisen tukijärjestelmän ja avoimuusvaatimusten puuttuessa myös valvonta ja sanktiot ovat jääneet olemattomiksi.

Sveitsin varsin poikkeuksellisia käytäntöjä selittävät sekä puolue- että koko poliittisen järjestelmän erityispiirteet. Poliittista toimintaa on perinteisesti värittänyt konsensuksen ja yhteistyön kulttuuri, mikä hillinnyt ryhmien välistä kilpailua. Tämä on puolestaan heijastunut laajaan ja pysyvään hallituspohjaan. Neljän suurimman ja asemansa vakiinnuttaneen puolueen hallituspohja on jatkanut vuosikymmeniä samassa kokoonpanossa (*magic formula*), joka on tosin muuttunut vuoden 2003 vaaleissa. Kansanedustajat ovat valtaosin osapäiväisiä poliitikkoja, joilla on muu päätoiminen siviiliammatti (*amateur democracy*). Puolueet ovat varsin ohutrakenteisia organisaatioita, mikä rajoittaa myös rahan tarvetta. Lisäksi suoran demokratian perinne rajoittaa muutenkin puolueiden roolia. On pidetty jonkinlaisena itsestään selvyytenä, että puolueiden rahoitus pitäisi hoitua jäsenmaksuilla ja pienillä lahjoituksilla.⁶

Puolue- ja vaalirahoituksesta ei ole tullut Sveitsissä esiin laajan mittaluokan epäselvyyksiä tai korruption kaltaisia paljastuksia. Aivan viime vuosiin saakka puolue- tai vaalirahoitusta ei ole katsottu ongelmalliseksi tai kiistanalaiseksi aiheeksi. Vuoden 2007 parlamenttivaaleissa sekä ehdokkaiden että puolueiden todettiin kuitenkin käyttäneen kampanjointiin varoja selvästi enemmän kuin koskaan aiemmin. Samalla puolue- ja vaalirahoituksen avoimuustarpeet ovat nousseet kiistelyn aiheeksi. Myös kansanäänestysten yhteydessä on keskusteltu esim. voimakkaiden etujärjestöjen tai ad hoc -tyyppisten painostusryhmien panostuksesta ja vaikutuksesta vaaliasetelmaan.

2.5. Ruotsi

Pohjoismaisille ohjausjärjestelmille on ollut ominaista laaja julkinen tuki ja vähäiset avoimuus- ym. vaatimukset. Ruotsi edustaa tätä mallia tyypillisimmillään. Se oli ensimmäi-

siä maita, jotka ryhtyivät jakamaan puoluetukea (1966). Toisaalta maassa ei ole vielääkään minkäänlaisia normatiivisia vaatimuksia puolue- tai vaalirahoituksen julkistamiseksi vaan asiaa on hoidettu puolueiden keskinäisellä sopimuksella.⁷

Julkinen tuki

Ruotsissa suoralla puoluetuella on kolme keskeistä osaa. Ensinnäkin valtio avustaa puolueita valtakunnallisesti. Toiseksi maakunnallisille organisaatioille on ohjattu erillistä tukea. Lisäksi kunnat ovat myöntäneet avustuksia paikallisille järjestöille. Esimerkiksi vuonna 2002 suoran tuen kokonaisuus oli noin 730 miljoonaa kruunua: valtion tuki 255, maakunnallinen tuki 180 ja kuntien myöntämät avustukset 295 miljoonaa kruunua. Tuki on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellisen mittavaa tasoa.

Noin kaksi kolmannesta valtion tuesta jaetaan parlamenttipaikkojen mukaan, ja huomioon otetaan kahden edellisen vaalin tulokset. Jakoperusteissa on muitakin tasausmekanismeja, kun loppu kolmannes määrärahasta jyvitetään osin kiinteinä tasasummina sekä osin hallitus- ja oppositio puolueiden edustajamääriin sidottuina avustuksina.

Suoran tuen ohessa valtio tukee poliittista toimintaa monin tavoin myös välillisesti. Esimerkiksi lehdistötuen ohessa avustuksia on jaettu poliittisille nais-, nuoriso- sivistysym. järjestöille sekä lukuisiin muihin tarkoituksiin.

Avoimuusvaatimukset

Poliittisen rahoituksen julkisuusvaatimukset perustuvat Ruotsissa pelkistetysti vapaaehtoiisiin järjestelyihin. Puolueet ovat sopineet keskenään avoimuuden vähimmäisvaatimuksista. Kuluvan vuosikymmenen puolivälissä voimassa ollut sopimus on peräisin vuodelta 2000. Varsinainen sopimus koskee puolueiden keskusjärjestöjen ja vaaliedokkaiden taloutta. Sopimuksen piiriin luetaan myös puolueiden hallinnassa olevien organisaatioiden, kuten säätiöiden tai yritysten, kautta hoidetut rahoitusjärjestelyt. Lisäksi puolueet ovat kehottaneet omia paikallis-, piiri- ja oheisjärjestöjään noudattamaan osaltaan sopimuksen linjauksia.

Sopimuksen mukaan puolueiden tilinpäätökset tuloineen ja menoineen on laadittava siten, että niistä on luettavissa, miten toimintaa rahoitetaan. Ehdokkailta edellytetään vastaavaa selvitystä. Oikeushenkilöiltä saaduista lahjoituksista on ilmoitettava aina sekä tuen antaja että määrä. Yksityishenkilöiden antamista lahjoituksista ilmoitetaan sen sijaan

vain vuosittainen kokonaiskertymä ja tukijoiden lukumäärä. Lisäksi sopimus edellyttää, että epäsuora tuki ilmoitetaan mahdollisimman tarkasti. Epäsuoraan tukeen luetaan esim. tuki-ilmoittelu ja tarjotut henkilöstöresurssit. Sopimuksen mukaan puolueiden talouspäälliköiden tehtävänä on laatia yhteinen muoto vaadittujen tietojen ilmoittamiseksi. Eduskunta-puolueiden allekirjoittamassa sopimuksessa myös todetaan, että vahvistetut tilinpäätöstiedot pitää olla kenen tahansa niistä kiinnostuneen saatavilla.

Varsinaisen sopimuksen ja siihen viittaavien suositusten lisäksi puolueet ovat yleisesti laatineet sisäisiä ohjeistuksia niin järjestöilleen kuin vaaliehdokkaillekin.

Kiellot ja rajoitukset

Varainhankinnan tai kulujen lähteisiin taikka määriin liittyviä lakimääräisiä rajoituksia Ruotsissa ei ole. Tosin eräät puolueet ovat julkisesti kieltäytyneet esim. yritystaustaisesta rahoituksesta jo 1970-luvulta lähtien.

Jokseenkin ainoa kampanjointiin ja sen kuluihin liittyvä rajoitus on se, että maksettua poliittista mainontaan ei ole hyväksytty valtakunnallisille televisio- tai radiokanaville.

Valvonta ja sanktiot

Kun maassa ei ole normatiivisia rajoituksia tai avoimuusvaatimuksia, niin tämän myötä puuttuu myös virallinen valvonta. Ainoa seurantakäytäntö liittyy siihen, että saadaksesen valtion tukea puolueiden täytyy toimittaa tilintarkastuskertomuksensa tukiviranomaisille. Lisäksi puolueet toimittavat sopimuksen perusteella tilinpäätöksensä toisilleen.

Vuosituhannen taitteessa Ruotsissakin alettiin keskustella järjestelmän muutostarpeista. Taustalla oli yhtäältä vaalijärjestelmän uudistus, joka avasi listavaaleja henkilövaalien suuntaan. Lisäksi asian vaikutti useissa muissa maissa esiin tulleet korruption tyyppiset paljastukset. Lisäksi muualla Euroopassa, myös Pohjoismaissa, oli juuri laajennettu julkisuusvaatimuksia. Puolueet reagoivat keskusteluun uusimalla keskinäisen avoimuus-sopimuksensa vuonna 2000. Ruotsissa myös teetettiin vuosituhannen alussa laaja selvitys poliittisen rahoituksen rakenteista ja tarpeista avoimuuden lisäämiseksi. Vuonna 2004 ilmestyneeseen mietintöön sisältyi myös käytännön ehdotuksia niin puolueiden kuin ehdokkaidenkin rahoituksen läpivalaisemiseksi.

Ehdotuksen mukaan eri vaaleissa läpi menneiden puolueiden täytyisi tehdä tiliä rahoituksestaan: niin keskusjärjestöjen, maakunnallisten organisaatioiden kuin paikallis-

tenkin yhdistysten. Vastaava velvoite koski myös vaaleissa valittuja ehdokkaita ja heidän varaedustajiaan.

Taulukko 2.1. Mietinnön ehdotus poliittisen rahoituksen raportointirakenteeksi Ruotsissa (2004)

| | |
|---|--|
| Puolueet: keskus-, maakunta- ja paikallisorganisaatiot (vaaleissa läpi menneet) | Valitut ehdokkaat ja heidän varajäsenensä |
| Julkinen puoluetuki | Kampanjan kokonaiskustannukset |
| Jäsenmaksut | Omat varat |
| Myynti-, arpajais- keräys- yms. tulot | Tuki yksityishenkilöiltä |
| Tuki puolueen muita organisaatioilta | Tuki omalta puolueorganisaatiolta |
| Tuki yksityishenkilöiltä | Tuki yrityksiltä, yhdistyksiltä, säätiöiltä yms. |
| Tuki yrityksiltä, yhdistyksiltä, säätiöitä yms. | |

Yksityisen rahoituksen lähde olisi nimettävä, kun tuki yltää 20.000 kruunuun. Erittelyissä pitäisi huomioida myös hyödykkeinä ja palveluina saatu epäsuora tuki. Tietojen kokoamisesta ja julkisesta saatavuudesta vastaisivat eri tasojen edustuselimet: parlamentti, maakuntavaltuustot ja kunnanvaltuustot.⁸

Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly tietojen aktiivista tarkastusmenettelyä eikä siten myöskään erityisiä sanktioita. Niin puolueiden kuin valittujen ehdokkaidenkin antamat tiedot olisivat siis mietinnön mukaan pelkistetyksi poliittisen vastuun piirissä.

2.6. USA

Yhdysvalloissa poliittisen toiminnan rahoitus keskittyy pitkälti vaalirahoitukseen. Puolueet ovat kampanjakoneita, joiden toiminta hiipuu vaalien välillä. Lisäksi vaalirahoitus painottuu ehdokkaisiin ja heidän kampanjaorganisaatioihinsa. Kun joku tahoo haluaa koota ja käyttää varoja kampanjointiin, niin tätä varten on perustettava ja rekisteröitävä virallinen organisaatio (*committee*). Puolue- ja ehdokaskomiteoiden ohessa USA:ssa on tuhansittain etu- ja kansalaisjärjestöjen sekä yhden asian liikkeiden komiteoita (*Political Action Committees – PACs*). Komiteoita toimii ja niitä säännellään liitto- ja osavaltioiden ohessa paikallisella tasolla, mutta tässä yhteydessä keskitytään liittovaltion normistoon.⁹

Julkinen tuki

Yksityiskohtaisen sääntelyn juuret ulottuvat vuosisadan taakse, mutta liittovaltion julkinen tukijärjestelmä on peräisin 1970-luvulta. Watergate-skandaalin jälkeen luotiin tukiperusteet presidentinvaalien kampanjointia varten. Avustuksia voidaan jakaa kolmeen tarkoitukseen: 1) puolueiden sisäiseen esivaalikampanjointiin, 2) ehdokkaista virallisesti päätäviä puoluekokouksia varten ja 3) varsinaiseen vaalikamppailuun. Julkisen rahoituksen saamiseksi on kuitenkin oltava tietty määrä omaa varainhankintaa. Kongressivaalien ehdokkaille tai puolueiden rutiinikustannuksiin tukea ei ole tarjolla. Ennen vuosituhannen vaihdetta julkista tukea käytettiin varsin yleisesti, mutta viime vuosina ehdokkaat ovat aiempaa useammin luopuneet siitä, koska tuki tuo mukanaan rajoitukset vaalibudjettien enimmäismäärälle.

Kiellot ja rajoitukset

Ohuesta tukiperustasta huolimatta USA:ssa on säännelty yksityiskohtaisesti poliittisen rahoituksen lähteitä ja yksittäisten lahjoitusten määrää. Ensinnäkin lainsäädäntö (*Federal Election Campaign Act*) kieltää esim. yritysten ja ammatillisten järjestöjen suoran tuen vaalityöhön. Nekin voivat osallistua perustamalla komitean (PAC), jonka on kuitenkin koottava varat muualta kuin yrityksen tai järjestön omasta budjetista. Lisäksi laki rajoittaa ulkomaisia lahjoituksia.

Tuen lähteen ohessa laki rajoittaa myös lahjoitusten määrää. Rajoitusten kannalta on oleellista se, millä tavoin tukea on ohjattu tai muuten osallistuttu vaalityöhön. Kolme keskeistä käsitettä ovat: 1) **hard money**, 2) **soft money** ja 3) **issue advertising**. Tyypillisimmillään **kova raha** tarkoittaa vaaleja varten annettua rahalahjoitusta, joka kuuluu liittovaltion sääntelyn piiriin. Enimmäismääriä on rajattu sekä antajan että tuen saajan mukaan.

Taulukko 2.2. Vaalilahjoitusten sallittuja enimmäismääriä USA:ssa / dollaria vuodessa (vaalissa)

| Lahjoittaja \ Tuen saaja | Ehdokas | Kansallinen puoluekomitea | Osavaltio-, alue- ja paikallinen puoluekomitea | Muu poliittinen komitea |
|------------------------------|---------|---------------------------|--|-------------------------|
| Yksityishenkilö | 2.300 | 28.500 | 10.000 | 5.000 |
| Kansallinen puoluekomitea | 5.000 | ei rajaa | ei rajaa | 5.000 |
| Osavaltio- ym. puoluekomitea | 5.000 | ei rajaa | ei rajaa | 5.000 |
| Political Action Committee | 5.000 | 15.000 | 5.000 | 5.000 |

Lähde: Wikipedia 2008; "Campaign finance in the United States."

Suoriin lahjoituksiin verrattavia ja rajoitusten piiriin kuluvia ovat myös tapaukset, joissa ulkopuolinen tukija ei anna rahaa ehdokkaan käytettäväksi, mutta kampanjoi selkeästi tämän puolesta tai jotain muuta vastaan. Tämän tyyppisen vaalityön ja -tuen määrittelymiseksi on arvioitu vaalimainosten sisältöä avainsanoilla tai ilmaisuilla ("*magic word*" *test: elect mr. Smith, support Smith, vote against mrs. Jones, defeat Jones etc.*). Rajoitusten soveltamista on arvioitu osin myös sen perusteella, missä määrin tukija on suunnitellut tai yhteen sovittanut omaa vaalityötään ehdokkaan tai tämän vaaliorganisaation kanssa.

Pehmeä raha puolestaan sisältää loputtomasti erilaisia tapoja tukea tai osallistua poliittiseen toimintaan: se on rajaukseltaan epätäsmällinen kokonaisuus. Sitä ei tarjota suoraan ehdokkaiden tai puolueiden kampanjakäyttöön eikä sillä oteta yksiselitteisesti ja näkyvästi kantaa ehdokkaan puolesta tai tätä vastaan. Oleellista on myös se, että pehmeä raha oli aikanaan lakimääräisten rajoitusten ulkopuolella.

Pehmeään rahaan on luettu esim. puolueorganisaatioiden eri tasojensa kautta saamat lahjotukset, joilla on katettu yhteisiä hallintokuluja, varainhankinnan menoja, mielihoidetiedusteluja, tietotekniikan kustannuksia, äänestäjien rekisteröintiin ja aktivointiin liittyneitä kuluja jne. Rahalahjoitusten ohessa tuki voidaan kanavoida palveluina tai hyödykkeinä. Lisäksi pehmeällä rahalla on tuettu epäsuorasti vaalityötä. Kovan ja pehmeän rahan ero ilmenee esim. vaalimainonnassa juuri siitä, miten selkeästi mainos ottaa kantaa ehdokkaiden puolesta tai vastaan (*magic words*). Pehmeän rahan käyttö laajeni erityisesti 1990-luvulla. Sillä kierrettiin suoriin rahalahjoituksiin liittyviä rajoituksia ja kampanjakustannukset kasvoivat entisestään¹⁰. Kun 1970-luvulla uusittu lainsäädäntö oli vähitellen menettänyt ohjausvoimansa, niin USA:ssa säädettiin vuonna 2002 laaja lakipaketti, jolla pyrittiin sääntelemän nimenomaan pehmeän rahan paisunutta käyttöä.

Lisäksi vaaleissa voidaan erottaa pehmeään rahaan osin verrattavaa **teemakampanjointia** (*issue advertising*), joka ei kuulu rajoitusten piiriin. Se ei ota kantaa puolueiden tai ehdokkaiden väliseen kamppailuun vaan keskittyy asioihin tai teemoihin.

Avoimuusvaatimukset

Julkisuusvaatimusten lähtökohtana on niin ehdokas-, puolue- kuin muidenkin komiteoiden (PACs) velvollisuus raportoida säännöllisesti tuloistaan ja menoistaan liittovaltiolle. Ilmoitettavan rahalahjoituksen rajana on 200 \$. Itse asiassa jo puolta pienempienkin

lahjoitusten alkuperä pitäisi olla saajan tiedossa. Määritelmän mukaan tukea saavien tahojen on ”tehtävä parhaansa” selvittääkseen tuen lähteet (*make their best effort*).

Lisäksi julkisuusvaatimukset on osoitettu osaksi vaalimainontaa. Esimerkiksi ehdokkaiden väliseen asetelmaan kantaa ottavien vaalimainosten yhteydessä on tuotava esiin, kuka vastaa mainosten kustannuksista. Mainoksiin on myös kirjattava joko ehdokkaan suostumus tai todettava, että mainos on julkaistu ehdokkaasta riippumatta. Pehmeän rahan monisäikeisen luonteen vuoksi siihen liittyviä rajoja ja avoimuusvaatimuksia on ollut usein hankala tulkita ja valvoa yksiselitteisesti.

Valvonta ja sanktiot

Yhdysvalloissa lainsäädännön keskeisenä tavoitteena on ollut yhdistää laaja sananvapaus ja avoimuus sekä hillitä suuren rahan vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon. Korkein oikeus on useaan otteeseen linjannut, miten kampanjointia ohjaavaa lainsäädäntöä ja siihen liittyviä rajoituksia pitäisi tulkita. Järjestelmän hallinnollinen valvonta on osoitettu liittovaltion riippumattomalle vaalielimelle (*Federal Election Commission - FEC*). Komissiolla on kymmenien miljoonien dollareiden budjetti ja työvoimaa useita satoja henkilöitä. Vaalien yleishallinnon ohessa komission keskeiset tehtävät liittyvät juuri vaalirahoituksen julkisuusvaatimusten ja rajoitusten seurantaan.

Liittovaltion vaalikomission on katsottu käyttäneen suhteellisen aktiivisesti valvontaoikeuksiaan. Jos on perusteltu syy olettaa, että raportointia, julkisuusvaatimuksia tai rajoituksia koskevia säännöksiä on rikottu, niin komissio voi enemmistöpäätöksellä käynnistää asiasta tilintarkastustasoisen tutkimuksen (*limited authority to conduct audit for cause*). Komissiolla on myös hallinnolliset sanktio-oikeudet. Lähtökohtana on ollut kuitenkin pyrkimys neuvotteluratkaisuun: vaaditaan korjaamaan laiminlyönnit ja voidaan asettaa sakkoja. Jos asiaa ei saada oikaistuksi, niin se voidaan siirtää tuomioistuimen (*District Court*) käsiteltäväksi. Tällöin seuraamukset voivat vaihdella sakoista aina vankeusrangaistuksiin. Kaikkein karkeimmissa rikkomuksissa maan oikeusministeriö voi viedä asiaa eteenpäin rikosoikeudellisena prosessina.

Pääosa rikkeistä on kuitenkin liittynyt normiston virheelliseen tulkintaan, väärinkäsityksiin tai jonkinlaiseen välinpitämättömyyteen. Vaalikomissiolla onkin tietynlainen priorisointijärjestelmä siitä, milloin ja millä tavoin epäselvyyksiä ryhdytään aktiivisesti tutkimaan. Ensimmäisenä kriteerinä on rikkomuksen vakavuus. Toiseksi arvioidaan, missä

määrin se on saattanut vaikuttaa itse vaaliprosessiin. Lisäksi arvioidaan tapauksen ajankohtaisuutta ja sen merkitystä lainsäädännön toimivuuden kannalta.¹¹

USA:ssa ohjausjärjestelmä on toiminut vaihtelevalla menestyksellä. Parhaiten se on onnistunut julkisuusvaatimusten toimeenpanossa, johon lienee vaikuttanut myös median ja kansalaisjärjestöjen aktiivinen rooli. Sen sijaan kulujen hillitseminen ja taloudellisten lähtökohtien tasoittaminen on jäänyt etäiseksi tavoitteeksi. Lisäksi yksityiskohtainen sääntely ja laajat julkisuusvelvoitteet ovat johtaneet monimutkaisiin käytäntöihin ja informaation tulvaan, mikä on jo sinänsä haitannut ohjausjärjestelmän toimivuutta.

2.7. Kanada

Vaali- ja ehdokaspainotteinen poliittinen järjestelmä heijastuu Kanadassakin puolue- ja vaalirahoituksen rakenteisiin, joskaan puolueet eivät ole aivan yhtä pelkistettyjä kampanjakoneita kuin USA:ssa. Kanadassa rahoitusjärjestelmää ohjaavat ensimmäiset säännökset ovat peräisin jo 1800-luvun lopulta, mutta modernin säädännön perusteet on luotu 1970-luvulla. Liittovaltion ohessa osavaltioilla (provinssit) on omat erilliset säännöksensä, jotka ovat usein valtakunnallisia normeja jopa yksityiskohtaisempia. Tässä keskitytään liittovaltion normistoon vuonna 2004 voimaan tulleine päivityksineen.¹²

Aktiivisesti kehitetyn ohjausjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on ollut vähentää suurten institutionaalisten lahjoitusten ja julkisten tukien merkitystä kannustamalla sekä puolueita että ehdokkaita pienimuotoisten yksityisten lahjoitusten hankintaan.

Julkinen tuki

Nykyisin valtion suora tuki koostuu kolmesta peruselementistä. Vuodesta 1974 alkaen valtio on myöntänyt tukea sekä puolueiden että ehdokkaiden vaalikulujen kattamiseksi. Puolueet ovat oikeutettuja saamaan osan vaalikuluistaan takaisin, jos ne keräävät vähintään 2 % parlamenttivaalien äänistä. Vaihtoehtoisesti puolueiden pitää koota 5 % äänistä niissä vaalipiireissä, joissa ne ovat asettaneet ehdokkaita. Vaalikulujen korvausprosentti oli aiemmin 22,5, mutta vuoden 2004 uudistuksessa se nostettiin 50:een. Vastaavasti omasta vaalipiiristään vähintään 10 % äänistä koonneet ehdokkaat ovat saaneet

takaisin 50 % vaalikuluistaan. Tuoreessa uudistuksessa tukiprosentti nostettiin ehdokkailla 60:een. Avustus voi kattaa kuitenkin vain puolet ehdokkaiden vaalikustannuksille asetetusta enimmäismäärästä. Kolmas tuen muoto on otettu käyttöön vasta 2000-luvulla: nykyään valtio jakaa tukea myös puolueiden vuosittaisiin rutiinikustannuksiin.

Välittömien raha-avustusten ohessa Kanadassa on tarjolla myös epäsuoria tukimuotoja. Ensinnäkin tv- ja radioasemien on tarjottava vaalien yhteydessä puolueille lähetyksia joko mainoksia tai poliittisia ohjelmia varten. Aika jaetaan puolueiden kesken tavalla, joka perustuu niiden edustajapaikkoihin ja edellisissä vaaleissa saamiin ääniosuuksiin sekä asetettujen ehdokkaiden määrään. Toinen keskeinen epäsuoran tuen muoto liittyy poliittiseen toimintaan osoitettujen lahjoitusten verovähennyskelpoisuuteen, jota sovelletaan niin yksityishenkilöiden kuin yritysten antamaan tukeen. Veroetuus on suhteellisesti suurin kaikkein pienimmissä lahjoituksissa (75 % alle 200 dollarin lahjoituksissa). Maksimi verohyödyn voi saada runsaan 1.000 dollarin lahjoituksella.

Kiellot ja rajoitukset

Kanadassa rajoitukset ovat koskeneet jo vuosikymmeniä sekä puolueiden että ehdokkaiden vaalibudjettien kokoa. Kummassakin tapauksessa vaalibudjettien katto perustuu äänioikeutettujen määrään ja säännöllisesti inflaatiotarkistettuun dollarikertoimeen. Vuodesta 2000 alkaen käyttökatto on koskenut myös muita kampanjointiin itsenäisesti osallistuneita ja siihen varoja käyttäneitä tahoja (*third parties*).

Sen sijaan yksittäisille lahjoituksille asetetut rajat ovat tuoreempaa perua. Vuonna 2004 voimaan astunut uudistus asetti enimmäisrajat niin yksityishenkilöiden kuin yritysten ja etujärjestöjen tarjoamille lahjoituksille. Yksityishenkilöt voivat lahjoittaa vuosittain enintään 5.000 dollaria puolueelle, sen eri järjestötasoille ja vaalien ehdokkaille. Yrityksille ja sopimusosapuolina Kanadassa toimiville ammatillisille järjestöille raja määriteltiin alemmaksi eli 1.000 dollariin.

Avoimuusvaatimukset

Pohjoisamerikkalaiseen tapaan Kanadassakin avoimuusvaatimukset on määritelty varsin yksityiskohtaisesti. Julkisuusvaatimukset koskevat ehdokkaita ja puolueita. Puolueiden täytyy raportoida vuosittain viranomaisille tuloistaan ja menoistaan. Lisäksi niiden pitää tehdä erikseen selvitykset vaalirahoituksestaan. Keskusjärjestöjen ohessa sama vaatimus on äskettäin osoitettu myös puolueiden vaalipiiritason organisaatioille. Vastaavasti

ehdokkaiden pitää antaa tilintarkastettu selvitys omasta vaalirahoituksestaan. Lisäksi muiden kampanjointiin osallistuneiden tahojen (*third parties*) on annettava raportit omasta kampanjataloudestaan vaaliviranomaisille. Järjestelmän puutteeksi on mainittu se, että osa rahoituksesta jää pimentoon, kun paikallisten puoluejärjestöjen rahoitus ei kuulu avoimuusvaatimusten piiriin.

Kaikkiin vaadittuihin selvityksiin on sisällyttävä tiedot tuloista ja menoista. Suoraan rahana laskettavien tilitapahtumien ohessa myös puolueen tai ehdokkaan hyväksi tarjotut hyödykkeet tai palvelut on laskettava mukaan. Raportteihin on myös liitettävä listat tuen antajista. Läpinäkyvyyden lähtökohtana on se, että yli 200 dollarin lahjoitukset ja lahjoittajat on tuotava esiin. Lisäksi tuen saajilla itsellään pitäisi olla tiedossa rahan lähde, kun tuki ylittää 20 dollariin. Anonyymin rahoituksen ohessa tuen lähteitä koskevia rajoituksia on sovellettu myös ulkomaisiin lahjoituksiin.

Valvonta ja sanktiot

Kanadassa luotiin 1970-luvulla moderni ohjausjärjestelmä, joka on yhdistänyt julkisen tuen, avoimuusvaatimukset ja aktiivisen seurantakäytännön. Valvontavastuussa olevan riippumattoman viranomaisen (*the chief electoral officer*) on tarkastettava sekä hyväksyttävä poliittisten toimijoiden antamat raportit, ja lisäksi ne on julkistettava. Valvojalla on myös joissain määrin käytössään sanktiomahdollisuuksia. Merkittävimmät lainsäädännön (*Canada Elections Act*) rikkomukset on kuitenkin tarkoitus käsitellä rikosoikeudellisena prosessina. Rangaistukset voivat vaihdella pienistä sakoista vaalikelpoisuuden menettämiseen tai jopa vankeusrangaistuksiin. Järjestelmä on kuitenkin rakennettu enemmän kannustimien kuin sanktioiden varaan, ja vakavat rikkomukset ovat ilmeisesti harvinaisia.

Lainsäädäntöä on pyritty kehittämään ennakoivasti skandaalien välttämiseksi. Tämä ilmenee monitahoisessa sääntelyssä ja esim. pitkälle kehitetyssä valvonnan mallissa. Järjestelmää varten on esim. luotu tietynlaiset standardit (*threshold test and standards*) epäselvien tapausten käsittelemiseksi. Mallin avulla pyritään arvioimaan, milloin ja millä tavoin lisäselvityksiä pitäisi tehdä epäilyttävien rahoituskäytäntöjen selvittämiseksi.¹³ Kanadalaista ohjausjärjestelmää on arvioitu varsin toimivaksi kokonaisuudeksi. Kannustavalla ohjausjärjestelmällä on pystytty esim. vähentämään suurien lahjoitusten ja intressitaustaisen rahoituksen merkitystä. Vastaavasti on onnistuttu lisäämään pieninä kertalahjoituksina saadun rahoituksen määrää.

2.8. Ranska

Puolue- ja vaalirahoituksen lakiperusteinen sääntely on alkanut Ranskassa varsin myöhään. Vuonna 1988 säädettiin ensi kertaa laki valtion suorasta tuesta ja samalla asetettiin mm. rajoituksia vaalibudjettien koolle. Sitten lakiperustaa on täydennetty useaan otteeseen (1990, 1993, 1995, 1996 ja 2001).¹⁴

Puolue- ja vaalitoiminnan tuki

Ranskassa valtio tukee sekä puolueita että ehdokkaita niin suoraan kuin välillisesti. Vuosituhannen alussa valtion budjettiin oli varattu noin 80 miljoonaa euroa puolueiden suoraan tukeen. Tukea jaetaan pääosin kahdessa osassa. Ensinnäkin sitä myönnetään vaalien ensimmäisellä kierroksella saatujen äänimäärien perusteella, joten tukea saavat varsin pienetkin ryhmät. Toiseksi määrärahaa jaetaan parlamenttipaikkojen mukaisessa suhteessa. Puolueiden välilliseen tukijärjestelmään kuuluu mm. avustukset parlamenttiryhmien toimintaan. Lisäksi yksityishenkilöiden puoluetöimintaan antamat lahjoitukset ovat tietyssä määrin verovähennyskelpoisia. Vaaleissa puolueille on tarjottu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan myös ilmaista tv- ja radioaikaa.

Vaaliehdokkaiden suora tukijärjestelmä perustuu siihen, että valtio korvaa 50 % ehdokkaiden kampanjakuluista. Ehtona on se, että ehdokas on kerännyt vähintään 5 % vaalien ensimmäisen kierroksen äänistä. Ehdokaskampanjoinnin välilliseen tukeen lukeutuu mm. vapaa postioikeus, verotukselliset etuudet ehdokkaille annetuille lahjoituksille, viralliset paikat vaalijulisteille ym. Vuonna 2002 valtion tuen arvo parlamenttivaaleja varten arvioitiin kaikkiaan noin 96 miljoonaksi euroksi.

Kiellot ja rajoitukset

Ranskassa puolue- ja vaalirahoituksen kiellot ja rajoitukset koskevat ensinnäkin yksittäisten lahjoitusten alkuperää ja määrää. Yksityishenkilöt saavat lahjoittaa vuosittain puolueille korkeintaan 7.500 ja vaaliehdokkaille enintään 4.600 euroa. Sen sijaan yksityisessä ja julkisessa omistuksessa olevien yritysten sekä muiden oikeushenkilöiden antamat lahjoitukset on kokonaan kielletty. Samaten ulkomaiset rahalahjoitukset on kielletty.

Toisaalta myös vaalibudjettien kokoa ja kampanjoinnin keinoja on rajattu. Sekä puolueiden että ehdokkaiden kampanjabudjeteille on asetettu ylärajat kaikissa vaaleissa. Budjettikatot lasketaan vaalipiireittäin asukasluvun mukaan, ja rajoihin tehdään säännöllisesti inflaatiotarkistukset. Budjettikatot ovat joka tapauksessa varsin korkeita: ehdokkailla useita kymmeniä tuhansia euroja. Lisäksi kaupallista poliittista mainontaa on rajoitettu niin sanomalehdistössä kuin sähköisessä mediassakin.

Julkisuusvaatimukset

Avoimuusvaatimukset koskevat niin vaaliehdokkaita kuin julkista tukea saaneita puolueitakin. Kaikilta ehdokkailta, jotka ovat listoilla yli 9.000 asukkaan vaalipiireissä, vaaditaan kaksi kuukautta viimeisen äänestyskierroksen jälkeen tilintarkastajan vahvistama selvitys kampanjan tuloista ja menoista. Siinä on huomioitava kaikki kampanjatalouden tapahtumat, jotka ovat syntyneet vuotta ennen vaalien tuloksen vahvistamista.

Tukea saaneiden puolueiden keskusjärjestöjen on toimitettava kahden tilintarkastajan hyväksymä tilinpäätös valvontaviranomaisille kuuden kuukauden kuluessa tilivuoden päättymisestä. Sama velvoite kuuluu mm. puolueiden alueellisille organisaatioille sekä puolueiden määräysvallassa oleville yrityksille. Pienimpiä summia lukuun ottamatta yksityishenkilöiden lahjoituksista on raportoitava, vaikka tietoja ei julkisteta.

Valvonta ja sanktiot

Valvontaviranomaisten työ on jaettu kahtaalle. Hallinnollisia tehtäviä hoitaa riippumaton puolue- ja vaalirahoituksen erityiskomitea (*Campaign accounts and political funding committee – CAPFC*). Sen rinnalla toimivat vaalioikeudet (*electoral courts*): paikallis- ja aluevaaleissa hallinto-oikeudet ja "valtioneuvosto" (*Council of State*) sekä valtakunnallisissa vaaleissa perustuslakituomioistuin (*Constitutional Council*).

Hallinnollisen rahoituskomitean (CAPFC) rooli jakaantuu sekä ehdokas- että puoluerahoituksen perusseurantaan. Komitean tehtävänä on arvioida, ovatko annetut ilmoitukset lain mukaisia. Komitea tutkii, hyväksyy, hylkää tai pyytää lisäselvityksiä rahoituksen dokumenteista. Puutteelliset selvitykset se lähettää vaalioikeusistuinten ratkaistaviksi. Tietyissä tapauksissa komitea voi lähettää tilitykset myös suoraan syyttävviranomaisille. Se laatii myös yhteenvedot puolueiden tilinpäätöksistä virallisessa lehdessä julkaistavaksi (*official gazette*). Lisäksi komitea laatii listan velvoitteensa täyttäneistä puolueista ja ryhmitymistä, joille voidaan maksaa julkista tukea. CAPFC:n rooli puoluerahoituksen valvojana

on arvioitu varsin muodolliseksi, koska sen toimivalta ei ulotu esim. puolueiden kirjanpidon tarkastukseen.

Valvonnan tehostamiseksi ehdokkaille ja puolueille voidaan asettaa erilaisia sanktioita. Ehdokkaita koskevat seuraamukset jakaantuvat kolmeen kategoriaan (*electoral, financial, criminal*). Rikkomukseen syyllistyneen ehdokkaan vaalitulokset voidaan hylätä – jopa valituksi tulleiden kohdalla. Tapauksesta riippuen ehdokkaiden saama vaalituki voidaan evätä tai asia voidaan lähettää rikosoikeudelliseen käsittelyyn. Myös puolueiden sanktiot jakaantuvat kolmeen kategoriaan (*administrative, financial, criminal*). Ensinnäkin puolue voi menettää osan julkisesta tuesta tai se voidaan evätä kokonaan yhdeltä vuodelta. Lisäksi laittomaan puoluerahoituksen osallistuneille voidaan antaa sakkorangaistuksia.

Ranskassa on luotu 1990-luvun rahoituskandaalien jälkeen varsin laaja säätelyjärjestelmä, jolla on pyritty sulkemaan yksityisen rahoituksen intressitaustaiset lähteet. Vastapainoksi on laajennettu julkista tukijärjestelmää. Poliittisen rahoituksen valvontaa hallinnoivalla komitealla (CAPFC) on varsin mittavat voimavarat tehtävänsä hoitamiseksi: vakituista henkilökuntaa on 30-40 ja vaalien aikana määrä kasvaa yli 200:een. Järjestelmän on arvioitu onnistuneen mm. vaalikulujen kasvun hillitsemisessä, mutta sen puutteet liittyvät erityisesti julkisuusvajeeseen. Puolueilla on vahva perustuslaillinen asema eivätkä valvontaviranomaiset pääse tarkastamaan niiden taloudenpidon yksityiskohtia. Samalla on korostettu lahjoittajien yksityisyyttä: veroetujen saamiseksi lahjoituksista on ilmoitettava viranomaisille, mutta tiedot eivät kuitenkaan ole kenen tahansa ulottuvilla. Toisaalla puolueiden paikalliset organisaatiot ovat kokonaan raportointivelvoitteiden ulkopuolella. Puolueiden ja ehdokkaiden taustalla toimii myös tukiyhdistyksiä, joiden rooli on hämärtänyt julkisuusvelvoitteiden rajoja.

Kaikkiaan valvonta on arvioitu varsin väljäksi. Vaikka mahdollisten sanktioiden kirjo on laaja, niin käytännön uhkavaikutus on arvioitu vaatimattomaksi. Joka tapauksessa on katsottu, että valvontaviranomainen (CAPFC) olisi vuosituhannen vaihteen jälkeen tiivistänyt huomattavasti seurantaan liittyvää otettaan.

2.9. Portugali

Vertailussa olevien maiden joukossa Portugalia voidaan luonnehtia nuoreksi demokradiaksi. Maa siirtyi monipuoluejärjestelmään 1970-luvulla ja poliittisen toiminnan rahoitusta ohjaava lainsäädäntö on alkuaan samalta vuosikymmeneltä. Puolue- ja vaalirahoitusta ohjaavaa normistoa on uudistettu aktiivisesti alusta lähtien. Järjestelmä on hakenut vähitellen muotoaan, ja portugalilaisten arvioiden mukaan poikkeuksellista on ollut se, että taustalla ei ole ollut skandaaleja vaan muutoksilla on pyritty ennakoimaan ja estämään muille saman alueen maille tyypillisiä ongelmia.¹⁵

Puolue- ja vaalitoiminnan tuki

Puolueille osoitettu valtion tuki on Portugalissa jakaantunut kahtaalle. Suora vuosittainen tuki pohjautuu edellisissä parlamenttivaaleissa saatuihin äänimääriin ja kansallisesti määritettyyn minimikuukausipalkkaan. Jokainen puolueelle osoitettu ääni oikeuttaa tukeen, joka lasketaan kaavalla $1/225 \times$ minimikuukausipalkka. Esimerkiksi vuonna 2004 minimipalkka oli vajaat 360 euroa, joten jokainen ääni toi puolueelle noin 1,6 euroa. Vuodesta 2005 alkaen tukikerrointa on korotettu (1/135). Tuen ehtona on se, että puolue ylittää parlamenttiedustukseen tai saa vähintään 50.000 ääntä. Toisena tukimuotona valtio korvaa osan puolueiden vaalikustannuksista. Tämä koskee parlamentti-, alue-, paikallis-, euro- ja presidentinvaaleja. Tuen ehtona on, että puolue tavoittelee yli puolta jaossa olevista paikoista. Osa vaalituesta (20 %) jaetaan tasan puolueiden kesken ja loppu jyvitetään vaalimenestyksen perusteella. Lisäksi parlamenttiryhmille osoitetaan erillistä määrärahaa. Sen sijaan ehdokkaille ei ole tarjolla taloudellista tukea vaalityöhön, vaan suhteellisen vaalitalvan suljetuilla listoilla puolueet huolehtivat kampanjoinnista ja sen rahoituksesta.

Välilisiin tukimuotoihin kuuluu puolueille annettujen lahjoitusten verovähennyskelppoisuus. Lisäksi vaalikampanjoinnin aikana puolueille tarjotaan media-aikaa sekä julkisilla että yksityisillä televisio- ja radiokanavilla.

Kiellot ja rajoitukset

Portugalin järjestelmä rajoittaa useilla tavoilla niin poliittisen rahoituksen lähteitä kuin määriäkin. Sallittuja rahoitusmuotoja ovat valtion viralliset tukilähteet ja yksityishenkilöiden antamat lahjoitukset. Siten yritysten ja etujärjestöjen lahjoitukset on kielletty ja sama

koskee ulkomaisten yksityishenkilöiden tarjoamaa rahoitusta. Yksityishenkilö voi lahjoittaa puolueille vuosittain korkeintaan 25:n minimipalkan verran, mikä tarkoitti vuosikymmenen puolivälissä vajaata 10.000 euroa. Vaalien yhteydessä raja on korkeampi.

Puolueille on asetettu vuosi- ja vaalibudjetteja koskevat ylärajat, jotka nekin määritellään minimipalkan perusteella. Puolueiden omaa varainhankintaa koskee vuosittainen katto, mikä oli vuosikymmenen alussa runsaat puoli miljoonaa euroa (1.500 x mkp). Käytännössä tämä tarkoittaa vuosibudjeteille osoitettua ylärajaa. Parlamenttivaaleissa puolueiden kampanjabudjeteille määrätty yläraja on hakenut tasoaan 2000-luvulla: vuosituhanen alussa se oli noin 30 x minimipalkka (10.000€) jokaista asetettua ehdokasta kohti. Vuosikymmenen puolivälissä summa oli kaksinkertaistunut. Muissa vaaleissa rajat määritellään erikseen. Kaikkinaisiin kustannuksiin vaikuttaa myös se, että kaupallista poliittista mainontaa on rajoitettu televisiossa.

Avoimuusvaatimukset

Poliittisen rahoituksen läpinäkyvyys on perustunut Portugalissa pelkistetysti puolueille asetettuihin julkisuusvelvoitteisiin. Ensinnäkin puolueiden pitää toimittaa tilintarkastajien vahvistamat tilinpäätöksensä vuosittain viranomaisille. Selvityksiin vaaditaan myös keskusjärjestöjen tekemät yhteenvedot paikallisten puoluejärjestöjen talousjärjestelyistä. Toiseksi puolueiden täytyy eritellä vaalitoimintaansa liittyvät tulot ja kulut. Lisäksi puolueiden edellytetään julkistavan ennen virallisen kampanja-ajan alkua vaalibudjettinsa. Toimitetut tiedot ovat tietoverkon ja virallisen lehden kautta kenen tahansa ulottuvilla. Sen sijaan ehdokkaille ei ole asetettu julkisuusvaatimuksia, kun heillä ei periaatteessa ole edes täyttä oikeutta henkilökohtaiseen kampanjarahoitukseen.

Anonyymia rahoitusta on rajoitettu siten, että puolueiden saamat yksityiset lahjoitukset on maksettava shekillä tai pankkitilille ja julkistettava, kun summa ylittää yhden kuukauden minimipalkan – siis 360 euroa vuonna 2004. Suorien rahalahjoitusten ohessa uusimmat julkisuusvelvoitteet koskevat myös muuta laskettavissa olevaa tukea. Kaikkiaan puolueet voivat koota vuosittain lahjoituksia tuntemattomista lähteistä määrän, joka on korkeintaan 400 x minimipalkka. Vaalien yhteydessä anonyymien lahjoitusten katto on hieman suurempi.

Valvonta ja sanktiot

Rahoituksen valvonta Portugalissa jakaantui vuosikymmenen puoliväliin saakka kahtaalle. Puoluerahoituksen seurannasta vastasi perustuslakituomioistuin (*Constitutional Court*) ja vaalirahoituksen valvonnasta vaaliviranomaiset (*National Election Commission*). Valvojilla oli varsin kevyt rooli. Epäselvissä tapauksissa voitiin pyytää puolueilta lisätietoja ja määrätä ne teettämään tilintarkastuksen uudestaan, mutta valvojilla itsellään ei ollut pääsyä puolueiden tilinpitoon. Valvojilla oli valtuudet määrätä hallinnollisia sanktioita puolueille ja niiden johtohenkilöille sekä lahjoitussäännöksiä rikkoneille yksityishenkilöille ja yrityksille. Rangaistusseuraamuksia ei kuitenkaan liene juuri käytetty. Käytännössä valvontajärjestelmää pidettiin suurpiirteisenä ja hampaattomana. Seuranta ei ulottunut kaikkiin rahoituksen kanaviin eikä valvojilla ollut tapana kyseenalaistaa puolueiden toimittamia tietoja, vaikka dokumenteissa oli ilmeisesti ollut niin laadullisia kuin määrällisiä puutteita.

Hajautettua valvontaa pidettiin ilmeisen huonosti toimivana mallina, koska vuodesta 2005 alkaen seuranta on keskitetty perustuslakituomioistuimelle. Muiltakin osin uudistuksessa järjestelmässä on pyritty tiukentamaan valvonnan otetta. Puolueilta on vaadittu entistä tarkempia tietoja ja esim. palveluina tai hyödykkeinä saatavan tuen julkistamisvelvoitteita on kiristetty. Lisäksi valvovalla taholla on nyt oikeus tarkastaa puolueiden tilinpitoa, jos on syytä epäillä dokumenttien oikeellisuutta. Uudistus tarjoaa valvojalle paremmat työvälineet arvioida tietojen luotettavuutta, ja samalla sanktiomahdollisuuksia on kiristetty.

2.10. Italia

Poliittista rahoitusta ohjaava lainsäädäntö luotiin Italiassa alkuaan 1970-luvulla. Normatiiviselta perustaltaan varsin laaja sekä moderni puolue- ja vaalirahoituksen ohjausjärjestelmä romahti laajaan korruptiovyöhyteen 1990-luvun alussa. Osallisena oli tavalla tai toisella jokseenkin kaikki puolueet, satoja entisiä kansanedustajia ja useita aiempia pääministereitä. Tämä johti yhtäältä puoluejärjestelmän uudistamiseen. Lisäksi vuonna 1993 järjestetyn kansanäänestyksen perusteella vanha puoluetukijärjestelmä lakkautettiin ja samalla muutakin rahoitusta ohjaavaa lainsäädäntöä alettiin muokata uuteen muotoon.¹⁶

Puolue- ja vaalitoiminnan tuki

Uudistuneessa tukijärjestelmässä puolueille ei jaeta enää vuosittaista tukea rutiini-toimintoihin vaan suoria avustuksia on osoitettu ainoastaan niiden vaalikuluihin. Tukea voi saada niin parlamentti-, euro- kuin paikallisvaalienkin yhteydessä. Valtio korvaa osan vaalikustannuksista niille puolueille, jotka onnistuvat kokoamaan vähintään 1 %:n annetuista äänistä. Tuki jyvitetään puolueiden kesken niiden saamien äänimäärien perusteella. Eräiden arvioiden mukaan tuki on kuitenkin sen verran runsasta, että siitä jää vielä puolueiden muidenkin kulujen katteeksi¹⁷.

Suoran vaalituen ohessa Italiassa on suhteellisen runsaasti tarjolla erilaisia epäsuoran tuen muotoja, joita pääsevät hyödyntämään myös vaaliehdokkaat. Lukuisat puolueityöhön liittyvät toiminnot ovat verotuksellisesti edullisessa asemassa. Samaten poliittiseen toimintaan osoitetut lahjoitukset ovat verovähennyskelpoisia menoja. Vaalimateriaalin levitykseen sovelletaan alennettuja postihintoja. Lisäksi puolueille tarjotaan vaalien yhteydessä veloituksetta aikaa televisiossa ja radiossa. Puoluemerialle on myös osoitettu suhteellisen runsaasti julkista tukea, jolle on kuitenkin asetettu lakimääräinen katto.

Kiellot ja rajoitukset

Italiassa on jossain määrin rajoitettu poliittiseen toimintaan osoitetun yksityisen rahoituksen lähteitä. Valtionyhtiöt tai julkisessa omistuksessa tietyn osin (>20%) olevat yritykset eivät saa antaa lahjoituksia puolueille. Lisäksi rajoituksia on asetettu pörssiin listautuneille yrityksille.

Lahjoitusten määrää on rajoitettu siten, että yksityishenkilö voi tukea vaaliehdokasta vain tietyllä summalla, joka oli vuosituhannen alussa noin 13.000 euroa. Sama raja koski yksityisten yritysten ehdokkaille myöntämää tukea.

Rajoitukset koskevat myös vaalibudjettien kokoa. Ehdokkaille osoitetut budjettikatot perustuvat tiettyyn perussummaan ja vaalipiirissä olevien kansalaisten määrään. Vuosituhannen alussa budjettikattoa määrittävä perussumma oli runsaat 50.000 euroa. Myös puolueiden kampanjabudjettien kokoa on rajoitettu tavalla, joka perustuu vaalipiireissä olevien asukkaiden määrään. Kampanjoinnin ja sen rahoituksen kannalta oleellista on myös se, että Italiassa on rajoitettu maksettua poliittista televisiomainontaa.

Avoimuusvaatimukset

Julkisuusvaatimukset koskevat sekä puolueita että ehdokkaita. Puolueiden keskusjärjestöjen pitää esittää vuosittain tietyn jaottelun mukaan laaditut selvitykset tuloistaan sekä menoistaan ja dokumentteihin tulee liittää selvitykset puolueiden omaisuudesta ja mahdollisista vastuista. Lisäksi puolueiden tulee raportoida erikseen vaaleihin liittyvistä tuloistaan ja kuluistaan. Lopuksi tiedot on julkaistava virallisessa lehdessä ja vähintään kahdessa sanomalehdessä, joista toisen täytyy ylittää valtakunnalliseen levikkiin. Raporttien tulee sisältää myös selvitykset tietyn rajan ylittävistä yksityishenkilöiden ja yritysten kertalahjoituksista – vuosikymmenen alkuvuosina raja on ollut noin 6.500 euroa. Lahjoitusten julkaisuvaatimukset ovat koskeneet saajan ohessa osin myös antajia. Paikallistason puoluejärjestöihin julkisuusvaatimukset eivät kuitenkaan ulotu.

Ehdokkaiden tulee puolestaan antaa ilmoitus kampanjointiin liittyvistä tuloistaan ja menoistaan neljän kuukauden kuluessa vaalipäivästä.

Valvonta ja sanktiot

Puolue- ja vaalirahoituksen valvonta on Italiassa hajautettu useammalle taholle. Ensinnäkin keskusjärjestöjen vuosittaiset talousselvitykset toimitetaan parlamentin hallinnolle, jonka apuna on tilintarkastuksen erityiselin (*auditing committee*). Toiseksi puolueiden vaalirahoituselitykset toimitetaan valtiontilintarkastajille (*the state auditor/Corte dei Conti*). Kolmanneksi ehdokkaiden vaalitalouden seuranta on osoitettu alueellisille vaaliviranomaisille (*Collegio Regionale di Garanzia Elettorale*). Käytännössä valvontaviranomaisten työ perustuu ilmeisen rutiinomaiseen seurantaan.

Valvontajärjestelmä sisältää useita sanktiomahdollisuuksia. Jos puolueiden vuosiraportit eivät täytä vaatimuksia, niin parlamentin puhemies voi evätä niiltä vaalikuluihin tarkoitetun valtion tuen. Vaalien kulukattojen ylityksistä määrätään sakkoa, joka lasketaan rajan ylittäneen summan perusteella. Jos puolueet tai ehdokkaat ovat hankkineet varoja laittomista lähteistä, niin tarkastusviranomaiset voivat määrätä tässäkin sakkorangaistuksia. Ankarin sanktiouhka on liitetty säännöksiin, jotka kieltävät valtionyhtiöitä ja julkisessa omistuksessa olevia yrityksiä tukemasta puolue- ja vaalitoimintaa. Lain mukaan näiden säännösten rikkomisesta voidaan tuomita vankeusrangaistuksiin. Yksittäisten ehdokkaiden tekemät rikkomukset voivat johtaa vaalikelpoisuuden rajoittamiseen.

Sanktioiden uhkavaikutus on jäänyt vähäiseksi. Tämän on katsottu johtuvan siitä, että sääntöjen rikkominen on yleinen ja jopa yleisesti hyväksytty käytäntö. Avoimuusvaatimusten kannalta tämä on tarkoittanut sitä, että puolueiden talousselvitykset ovat anniltaan varsin heppoisia. Yksityiset lahjoittajat jäävät usein piiloon eikä julkisten asiakirjojen perusteella pystytä esim. arvioimaan yritystaustaisen rahan määrää.¹⁸

Kaiken kaikkiaan puolue- ja vaalirahoituksen ohjausjärjestelmää on Italiassa leimannut kaksijakoisuus. Poliittiseen elämään ja laajemminkin koko kulttuurin on liitetty termit *Paese legale* ja *Paese reale*. Niillä on viitattu valtavaan kuluun normatiivisten vaatimusten ja arkisen reaali maailman välillä.

2.11. Erilaisia järjestelmiä ja vaihtelevaa kulutasoa

Poliittisen rahoituksen ohjauksella on siis pyritty estämään korruptiota, tasoittamaan kilpailun lähtökohtia ja hillitsemään kulukasvun vaikutuksia. Yleensä poliittiset toimijat ovat sopeutuneet nopeasti uusiin säännöksiin ja niitä on opittu myös väistämään. Yhtäältä on ollut nähtävissä, etteivät vanhat säännökset ole pystyneet patoamaan esim. korruption viittaavia ilmiöitä tai yleistä kulujen kasvua Toisaalta alkuperäisten vaikuttimien ohessa on tullut esiin uusia ja yksilöidympiä sääntelytarpeita; normistoa on jouduttu uusimaan siksi, että poliittisen toiminnan muodot ja edellytykset ovat muuttuneet. Esimerkiksi puolueiden jäsenten ja aktiivien määrän väheneminen lienee vaikeuttanut perinteistä varainhankintaa. Samaan aikaan mielikuviin vetoava ja mediaan suuntautunut toimintatapa on kasvattanut kuluja lähes jatkuvasti. Eräissä maissa ohjausta on kehitetty myös osana koko poliittisen järjestelmän muutosta, kuten Espanjassa ja Portugalissa 1970-luvulla ja Itä-Euroopassa 1990-luvulla. Lisäksi ylikansallisten organisaatioiden suosituksia ja muiden maiden tekemiä uudistuksia on käytetty perusteena tarkistaa omaa ohjausjärjestelmää.

Joka tapauksessa säännösten keskeisenä tavoitteena on kaikkialla ollut vahvistaa poliittisen järjestelmän toimivuutta ja uskottavuutta. Eri maat ovat lähentyneet toisiaan tai ainakin liikkuneet samaan suuntaan, kun vuosikymmenen aikana aktivoitunut ohjaus on jättänyt puolueiden ja ehdokkaiden talousjärjestelyille entistä vähemmän yksityisyyttä. Niillä on rajatummin harkintavaraa siitä, mitä ja miten omista talousjärjestelyistä on kerrottava.

Edellä läpikäyty maakohtainen tarkastelu osoittaa, että järjestelmät toki poikkeavat edelleen huomattavasti toisistaan, mikä johtuu puolue- ja vaalijärjestelmien eroista sekä poliittiseen toimintaan ja sen rahoitukseen liittyvistä perinteistä ja vakiintuneista toimintatavoista. Lisäksi asiaan ovat vaikuttaneet erilaiset käsitykset esim. puolueiden roolista osana päätöksentekokoneistoa. Yhtäältä järjestelmiä voidaan erotella sen mukaan, onko ohjaus painottunut julkisiin tukeen vai rajoittaviin säännöksiin – ääriesimerkkeinä Ruotsi ja USA. Lisäksi avoimuusvaatimusten ja rajoitusten perusteella joukosta on eroteltu erilaisia lähestymistapoja ohjata rahoitusta¹⁹:

- Autonomisen ohjauksen malli (*autonomy option*) – Ruotsi
- Läpinäkyvyyden malli (*transparency option*) – Saksa
- Julkista intressiä korostava malli (*advocate for public interest option*) – USA
- Monitahoisen sääntelyn malli (*diversified regulation option*) – Kanada
- Minimaalisen sääntelyn malli – Sveitsi

Ruotsissa rahoituksen läpinäkyvyys on jätetty pelkistetysti puolueiden keskenään sopimien pelisääntöjen varaan. Vaatimuksia lainsäädännön luomiseksi on esitetty useaan otteeseen jo vuosikymmeniä sitten, ja niihin on aina vastattu normatiivista ohjausta kevyemmällä toimilla. Esimerkiksi Kokoomus (*Moderaterna*) ja Kansanpuolue (*Folkpartiet*) ilmoittivat 1970-luvulla kieltäytyvänsä yritysrahoituksesta. Vuonna 1980 viisi suurinta puoluetta puolestaan solmivat julkisuutta määrittelevän sopimuksen, joka uusittiin vuonna 2000.

Saksalaisessa mallissa lainsäädännöllä on pyritty luomaan kokonaisuus, joka läpivalaisee puolerahoituksen keskeisimmät elementit – kuitenkin puuttumatta pienimpiin yksityiskohtiin. Julkisuusvelvoitteiden piirissä ovat kaikki puolueorganisaatioiden tasot, ja ne joutuvat tekemään säännöllisesti tiliä tuloistaan, menoistaan, omaisuudestaan ja veloistaan. Yksittäisten lahjoitusten lähde on julkistettava, kun tuki ylittää 10.000 euroon.

Vaikka sääntelyjärjestelmissä on perinteisesti nähty ero Pohjois-Amerikan ja Euroopan välillä, niin myös USA:lla ja Kanadalla on eroja keskenään. **USA:ssa** ohjaus painottuu yksityiskohtaiseen ja velvoittavaan sääntelyyn, joka asettaa tiukat rajoitukset ja julkisuusvaatimukset lähes kaikille vaalirahoitukseen osallistuville tahoille. Avoimuusvaatimukset alkavat jo 200 dollarista. Lisäksi keskeisessä roolissa on riippumaton virasto (FEC), joka valvoo aktiivisesti säännöksiä julkisen edun nimissä.

Taulukko 2.1. Puolue- ja vaalirahoituksen normatiivisen ohjauksen elementtejä eräissä läntisissä demokratioissa 2000-luvun alussa

| | Britannia | Saksa | Hollanti | Sveitsi | Ruotsi | USA | Kanada | Ranska | Portugali | Italia | Suomi |
|-----------------------------------|------------|---------|----------|---------|---------|-----------|------------|------------|---------------|------------|---------|
| Julkinen tuki | | | | | | | | | | | |
| Suora puoluetuki | osin | kyllä | kyllä | ei | kyllä | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä |
| Ehdokkaiden suora vaalituki | ei | ei | ei | ei | ei | osin | kyllä | kyllä | ei | ei | ei |
| Lahjoitusten veroetuudet | ei | kyllä | kyllä | osin | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Ilmainen media-aika | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | osin | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Avoimuusvaatimukset | | | | | | | | | | | |
| Puolueet | kyllä | kyllä | kyllä | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä |
| Ehdokkaat | kyllä | ei | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | ei | kyllä | osin |
| Muut (<i>third parties</i>) | kyllä | ei | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | ei | ei | ei | ei |
| Isojen lahjoitusten julkisuus | kyllä | kyllä | osin | ei | ei | kyllä | kyllä | ei | kyllä | kyllä | osin |
| Kiellot / Rajoitukset | | | | | | | | | | | |
| Raja vuosi / vaalibudjetin koolle | ei / kyllä | ei / ei | ei / ei | ei / ei | ei / ei | ei / osin | ei / kyllä | ei / kyllä | kyllä / kyllä | ei / kyllä | ei / ei |
| Kieltoja lahjoitusten alkuperälle | osin | kyllä | ei | ei | ei | kyllä | osin | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Anonyymien lahjoitusten kieltö | kyllä | kyllä | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | ei | ei |
| Rajoja lahjoitusten määrälle | ei | ei | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Kaupallisen tv-mainonnan kieltö | kyllä | kyllä | ei | kyllä | osin | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Valvonta / Sanktiot | | | | | | | | | | | |
| Riippumaton valvontavirasto/taho | kyllä | osin | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | osin | ei |
| Aktiivinen viranomaisvalvonta | kyllä | osin | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | osin | ei | ei | ei |
| Muodollinen sanktiouhka | kyllä | kyllä | ei | ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Käytännön sanktiovaikutus | ei | kyllä | ei | ei | ei | osin | kyllä | osin | ei | ei | ei |

Kanadassa sääntely yhdistää poikkeuksellisen monia ulottuvuuksia (ks. taulukko 2.1). Rajoitusten ja julkisuusvaatimusten ohessa tukijärjestelmään on rakennettu sisään mekanismeja, jotka yhdessä sanktioiden kanssa pyrkivät ohjaamaan rahoituksen rakennetta ja kannustamaan avoimuuteen. Järjestelmää on kehitetty kompromisseina muualta saatujen kokemusten ja esimerkkien perusteella.

Yhä harvempi läntinen demokratia jättää puolue- ja vaalirahoituksen täysin poliittisten toimijoiden omaan harkintaan. Niissäkin maissa, joissa julkisuusvaatimukset olivat pitkään määrittelemättä, järjestelmää on uudistettu viime vuosina. Esimerkiksi Norjassa, Tanskassa ja Britanniassakin avoimuutta perätään jo lakimäärein. Nykyään **Sveitsi** jää jokseenkin ainoaksi maaksi, jossa normatiivista sääntelyä ei ole juuri lainkaan.

Miten sitten pitäisi luonnehtia **Suomea**? Sitä ei voi liittää mihinkään edellä tyypiteltyihin malleihin. Ohjausjärjestelmää ei ole myöskään luotu tai kehitetty kokonaisuutena vaan sitä on muokattu yksittäisinä uudistuksina. Samalla on jäänyt ainakin virallisesti määrittelemättä, onko järjestelmää ohjannut jokin johtoajatus tai päämäärä. Nykykäytännölle on ominaista, että Suomessa puolueille tarjotaan avokätisesti julkista tukea, mutta velvoitteita ja rajoituksia on kansainvälisesti vertaillen vähän.

Ohjausmallien ohessa myös edustukselliseen demokratiaan liittyvät kustannukset poikkeavat maittain. Kulujen määrää (*costs of democracy*) haarukoitaessa on otettu huomioon keskeisten poliittisten toimijoiden käyttämät varat vaalisyklin aikana. Mukaan on laskettu sekä puolueiden rutiini- että vaalikustannukset. Lisäksi on eritelty ehdokkaiden ja vaihtelevassa määrin myös muiden toimijoiden (*third parties*) parlamentti- tai vastaavissa vaaleissa käyttämiä varoja.

Suomessa kulutasoa olisi luontevaa hahmottaa neljän vuoden jaksoissa. Mukaan olisi laskettava ainakin eduskuntapuolueiden vuosibudjetit rutiini- ja vaalikuluineen. Lisäksi olisi otettava huomioon parlamenttivaaliehdokkaiden kampanjatalous sekä esim. etu- ym. järjestöjen itsenäinen panostus vaalityöhön. Vertailukelpoisen kustannustason hahmottamiseksi kokonaissummat olisi suhteutettava väestön tai äänioikeutettujen määrään.

Kustannustasoa on vertailtu muutamaan otteeseen kansainvälisissä tutkimuksissa. Esimerkiksi 1990-luvulla **korkean** kustannustason maiksi laskettiin mm. Ruotsi, Itävalta ja Italia. **Keskimääräisen** kulutason maiksi arvioitiin Saksa, Ranska ja USA. **Matala** tai kohtuullinen kustannustaso liitettiin Britanniaan, Hollantiin ja Kanadaan. Se, missä määrin kulutaso ja ohjausjärjestelmä ovat syy- ja seuraussuhteessa, on jäänyt ainakin toistaiseksi mallintamatta. Osin julkinen ohjaus on vaikuttanut kulutukseen ja osin kohonneet kustannukset ovat johtaneet ohjausjärjestelmien uudistamiseen. Esimerkiksi Ruotsissa poikkeuksellisen mittava julkinen tuki lienee keskeisin korkean kulutason selittäjä. Toisaalla taas USA:ssa sähköiseen mediaan keskittyvä kampanjointi on lisännyt jatkuvasti kuluja, mitä on pyritty hillitsemään lainsäädännön keinoin.²⁰

Suomi ei ole ollut mukana kansainvälisissä vertailuissa ilmeisesti siksi, että kukaan ei ole koskaan koonnut tarvittavia perustietoja. Useat puolue- ja vaalijärjestelmään liittyvät ominaispiirteet kuitenkin viittaavat siihen, että Suomi lukeutuu korkean kustannustason maihin. Ensinnäkin monipuoluejärjestelmässämme on suhteellisen runsaasti asemansa vakiinnuttaneita puolueita, joiden organisaatiot toimivat aktiivisesti myös vaalien välillä. Toiseksi vaalijärjestelmän vuoksi sekä puolueet että ehdokkaat kampanjoivat rinnakkain. Molemmien puolisen vaaliryönnäköisyyden tarvetta on korostanut kansalaisten äänestyskäyttäytyminen, kun noin puolet tekee valintansa puolueiden välillä ja puolet äänestää ensisijassa ehdokasta²¹. Vaalikustannuksiin vaikuttaa myös se, että maassamme ei ole enää 1990-luvun jälkeen rajoitettu sähköistä mainontaa eikä jaossa ole ilmaista media-aikaa puolueiden kesken. Muutenkaan puolue- ja vaalirahoituksen lähteitä tai määrää ei ole maassamme rajoitettu. Lisäksi on otettava huomioon vaalien lukumäärä. Suomessa on neljät yleiset vaalit 4-6 vuoden välein eli käytännössä vaaleja järjestetään keskimäärin lähes vuosittain. Joissain maissa vaalien määrä on vähäisempi, ja esim. muissa Pohjoismaissa eri vaaleja on 1970-luvulta lähtien järjestetty samaan aikaan. Tämä todennäköisesti lisää vaalikohtaisia kustannuksia, mutta vähentää koko vaalisyklin menoja. Korkeaan kulutukseen Suomessa viittaa myös runsaan julkisen tuen järjestelmä.

3. SÄÄNTELYN LEVINNEISYYS LÄNSIMAISSA

Seuraavassa arvioidaan, kuinka yleisiä ohjauksen keskeiset elementit ovat länsimaissa. Tarkastelu tukeutuu edellistä päälukua kevyempään käsittelytapaan, mutta perustuu laajempaan otokseen eli mukana on yhteensä 26 valtiota. Seuranta keskittyy Pohjois-Amerikkaan ja EU:n jäsenmaihin, joista on kuitenkin jätetty sivuun kolme pientä valtiota (Malta, Kypros ja Luxemburg).

Frekvenssin ohessa pyritään tarkastelemaan, missä määrin rahoituksen ohjaus-elementit esiintyvät maaryhmittäin: Pohjois-Amerikka, Itä-Eurooppa, Pohjoismaat jne. Puolue- ja vaalijärjestelmien vaikutuksista sääntelyn laajuuteen ja sisältöön on siis esitetty vaihtelevia arvioita. Toisaalta eroja ja yhtäläisyyksiä on tarkasteltu myös maantieteellisin ja kulttuurisin perustein. On puhuttu esim. diffuusioliimistä, jolla on viitattu eri maissa tyypillisten piirteiden sekoittumiseen ja leviämiseen vähitellen maasta toiseen. Erityisesti on nähty, että naapurimaat ovat omaksuneet toisiltaan samankaltaisia piirteitä¹. Yleisesti ottaen järjestelmät ovat joka tapauksessa liikkuneet samaan suuntaan, mikä on näkynyt erityisesti tukijärjestelmien yleistymisenä ja avoimuusvaatimusten tiivistymisenä. Lisäksi seuraavassa tarkastellaan rajoitusten levinneisyyttä eri maihin. Sen sijaan valvontakäytäntöjä arvioidaan erikseen tämän selvityksen viimeisessä pääluvussa.

3.1. Julkinen tuki osana ohjausjärjestelmää

Ensimmäiset viralliset puoluetukijärjestelmät luotiin 1950-luvun lopulla, ja käytäntö alkoi yleistyä Euroopassa seuraavan vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Sittemmin tuen keinot ovat laajentuneet puolueiden suorista avustuksista erilaisiin välillisiin tukimuotoihin, kuten puolueita lähellä olevien organisaatioiden avustuksiin, poliittisen toiminnan rahoituk-

seen liittyviin verotuksellisiin keinoihin sekä erilaisiin puolue- ja vaalitoiminnan kustannusten kompensatioihin.

Nyt käytössä olevien aineistojen perusteella voidaan arvioida, että noin 80-90 % länsimaista käyttää tavalla tai toisella suoran puoluetuen järjestelmää (taulukot 2.1 ja 3.1). Globaaleissa, yli 100 valtiota käsittelevissä selvityksissä suoraa julkista tukea jakavien maiden osuudeksi on hahmottunut noin 60 %². Käytetyt aineistot eivät tarjoa kattavaa perustaa vertailla julkisen tuen määrää ja tasoa eri maiden kesken. Eri yhteyksissä on kuitenkin todettu, että laajimmillaan suorat tukijärjestelmät ovat Pohjoismaissa sekä Itävallassa ja Saksassa³. Perinteisistä demokratioista niukimmin tukea ovat jakaneet anglosaksiset maat.

Taulukko 3.1. Julkisten tukijärjestelmien esiintyvyys länsimaissa

| | Suora puoluetuki | Lahjoitusten veroetuudet | Vapaata tv- ja radioaikaa |
|-----------|------------------|--------------------------|---------------------------|
| Suomi | kyllä | ei | ei |
| Ruotsi | kyllä | ei | osin |
| Tanska | kyllä | ei | kyllä |
| USA | ei | ei | ei |
| Kanada | kyllä | kyllä | kyllä |
| Britannia | osin | ei | kyllä |
| Irlanti | kyllä | ei | ei |
| Belgia | kyllä | ei | kyllä |
| Hollanti | kyllä | kyllä | kyllä |
| Itävalta | kyllä | ei | ei |
| Saksa | kyllä | kyllä | kyllä |
| Ranska | kyllä | kyllä | kyllä |
| Italia | kyllä | kyllä | kyllä |
| Kreikka | kyllä | ei? | kyllä |
| Portugali | kyllä | kyllä | kyllä |
| Espanja | kyllä | ei | kyllä |
| Bulgaria | kyllä | ei | ei |
| Puola | kyllä | ei | kyllä |
| Romania | kyllä | ei | kyllä |
| Slovakia | kyllä | ei | kyllä |
| Tsekki | kyllä | kyllä | kyllä |
| Unkari | kyllä | ei | kyllä |
| Slovenia | kyllä | kyllä | kyllä |
| Latvia | ei | ei | kyllä |
| Liettua | kyllä | ei | kyllä |
| Viro | kyllä | ei | kyllä |
| | 92 % | 31 % | 80 % |

Lähde: Tjernström & Katz 2003; van Biezen 2004; Pinto-Duschinsky 2002.

Puolue- ja vaalitoiminnan lahjoituksiin liitetyillä veroetuuksilla on pyritty kannustamaan yksityistä varainhankintaa. Sillä on yritetty myös ohjata rahoituksen rakennetta, kun tukimuoto on usein osoitettu tietyn tyyppisiin ja tietyn kokoihin lahjoituksiin. Varainhankinnan kannalta tietynlaiseksi ideaaliksi on arvioitu tilanne, jossa tulot koostuisivat tasaisesti useasta eri lähteestä, kuten julkisesta tuesta, puolueyhteisön sisältä kootuista varoista ja ulkoa saaduista lukuisista yksityisistä pienlahjoituksista. Monipuolinen rahoitusrakenne tukee puolueiden riippumattomuutta ja suojaa ulkoiselta painostukselta. Lisäksi verokäytäntö on ollut yksi tapa edistää avoimuutta, kun etuuden voi saada vain ilmoittamalla tuesta viranomaisille. Eräissä maissa järjestelmää ei ole otettu käyttöön mm. siksi, että sen on arvioitu tulevan suhteettoman kalliiksi (esim. Britannia). USA:ssa etuus puolestaan lakkautettiin 1980-luvulla osana muita verouudistuksia.

Edellisen pääluvun maakohtaisessa tarkastelussa puolue- ja vaalitoimintaan osoitettujen yksityisten lahjoitusten veroetuedet ovat käytössä hieman useammassa kuin joka toisessa maassa (taulukko 2.1). Länsimaiden laajemmassa tarkastelussa osuus supistuu kolmannekseen (taulukko 3.1). Kun seuranta laajenee edelleen kaikille mantereille, niin osuus kapenee edelleen noin 10-20 %:iin⁴. Pelkään frekvenssiin perustuva tarkastelu siis viittaa siihen, että järjestelmä olisi yleisimmin käytössä taloudellisesti kehittyneissä läntisissä demokratioissa. Toisaalta lahjoitusten veroetuedet kuitenkin puuttuvat myös Pohjoismaista – Islantia lukuun ottamatta.

Suoran puoluetuen ohessa lähes yhtä laajalti käytetty tukimuoto liittyy siihen, että poliittisille toimijoille on tarjottu mahdollisuus omaehtoiseen näkyvyyteen sähköisessä mediassa. USA:ssa todettiin jo 1950-luvulla, että jatkuvasti kehittyvät sähköisen kampanjoinnin muodot ovat omiaan lisäämään vaalien kustannuksia⁵. Sittemmin sama ilmiö on todentunut vähitellen myös muissa maissa. Yksi tapa vaikuttaa asiaan on tarjota poliittisille kilpailijoille näkyvyyttä televisiossa ja radiossa ilmaiseksi tai markkinoita edullisemmin ehdoin.

Tässä selvityksessä käytetyillä aineistoilla ei pysty erottelemaan, missä määrin tarjottu tv-näkyvyys painottuu maihin, joissa julkisen palvelun kanavilla on keskeisin rooli sähköisissä viestimissä. Tässä kohdin ei ole myöskään hahmotettu, mitä muita motiiveja vaali- ym. ohjelmien sääntelyllä on saattanut olla. Joka tapauksessa ko. tuen muoto on länsimaissa yleisesti käytössä. Edellä tarkastelluista maista noin 80 % tarjoaa tavalla tai toisella sähköistä mediaa poliittisten toimijoiden käyttöön markkinoita edullisemmin ehdoin

(taulukot 2.1 ja 3.1). Maaryhmien välillä ei ole nähtävillä suuria eroja. Globaalissakin tarkastelussa vapaata media-aikaa on jaossa yli 60 %:ssa maista⁶.

3.2. Keskeiset julkisuusvaatimukset

Poliittisen toiminnan julkinen tuki on vakiintunut yleisesti käytetyksi, hyväksytyksi ja suositelluksi rahoitusmuodoksi. Asia ei ole noussut enää menneiden vuosikymmenten taapaan kiistelyn aiheeksi. Sen sijaan avoimuusvaatimukset ovat tiivistyneet viime vuosien aikana lähes kaikkialla. Kun ohjausjärjestelmiä on uudistettu eri maissa, niin keskeiset tavoitteet ovat liittyneet nimenomaan rahoituksen läpinäkyvyyden vahvistamiseen. Myös alan johtavat tutkijat ovat korostaneet julkisuuden merkitystä osana koko järjestelmän legitimeettiä. Amerikkalaisen professori Herbert Alexanderin (1989a, 9-10) mukaan rahan siirreltävyys ja muunneltavuus tekee siitä keskeisen voimavaran osana poliittista prosessia ja vallankäyttöä:

”Because of its universality, money is tracer element in the study of political power. Light thrown upon transactions involving money illuminates political processes and behavior and improves our understanding of the flows of influence and power.

Myös saksalainen professori Karl-Heinz Nassmacher (2001a, 7-11) on todennut rahan merkityksen poliittisen järjestelmän polttoaineena ja kilpailuun vaikuttavana tekijänä:

”Money is one of the natural bases which democracy is built... Money strengthens the political impact of those who own it or are authorized to distribute it. On the other hand financial barriers can prevent individuals and groups gaining access to power...Any discussion of political finance issues touches key problems of democracy.”

Nykyään puolueet joutuvat raportoimaan taloudestaan lähes kaikkialla länsimaissa (taulukko 3.2). Se, millä tarkkuudella esim. tuloista on ilmoitettava, vaihtelee huomattavasti. Kireimmät vaatimukset lähtevät siitä, että jo noin 100 euron ulkopuolisista tuloista on raportoitava (Belgia). Väljimmillään velvoitteet alkavat vasta 10.000 eurosta (Saksa). Joissain maissa riittää, kun yksityiset lahjoitukset lasketaan ja ilmoitetaan tyypeittäin: yritykset, etujärjestöt ym. (Hollanti ja Itävalta). Suomi edustaa toista ääripäätä, kun puolueiden ei tarvitse kertoa mitenkään esim. yrityksiltä tai yksityishenkilöiltä saamastaan tuesta.

Taulukko 3.2. Avoimuusvaatimusten esiintyvyys länsimaissa

| | Puoluetalouden yleinen raportointivelvoite | Puolueiden velvoite ilmoittaa tietyn <u>rajan</u> ylittävät lahjoitukset | Ehdokastalouden raportointivelvoite | Lahjoittajan velvollisuus raportoida antamastaan tuesta |
|-----------|--|--|-------------------------------------|---|
| Suomi | kyllä | ei | osin | ei |
| Ruotsi | ei | ei | ei | ei |
| Tanska | kyllä | 1.500 € | ei ? | ei |
| USA | kyllä | 200 \$ | kyllä | ei |
| Kanada | kyllä | 200 \$ | kyllä | ei |
| Britannia | kyllä | 1.000 / 5.000 £ | kyllä | osin |
| Irlanti | kyllä | n. 5.000 € | kyllä | kyllä (>5.000 €) |
| Belgia | kyllä | n. 125 € | ? | ei |
| Hollanti | kyllä | 4.000 € (ehdollinen) | ei | ei |
| Itävalta | kyllä | ei | ei ? | ei |
| Saksa | kyllä | 10.000 € | ei | ei |
| Ranska | kyllä | 150 € | kyllä | ei |
| Italia | kyllä | 6.500 € | kyllä | kyllä (>2.700/6.500) |
| Kreikka | kyllä | kyllä | kyllä | ei |
| Portugali | kyllä | 1 x mkp (n. 360 €) | ei | ei |
| Espanja | kyllä | kyllä | ei? | ei |
| Bulgaria | kyllä | kaikki raportoitava | * | kyllä (kaikki) |
| Puola | kyllä | kyllä | * | ei |
| Romania | kyllä | 10 x mkp | * | ei |
| Slovakia | kyllä | 150 € | ei | ei |
| Tsekki | kyllä | kaikki raportoitava | * | ei |
| Unkari | kyllä | kaikki raportoitava | * | ei |
| Slovenia | kyllä | 3 x kkp (n. 3.600 €) | ei | ei ? |
| Latvia | kyllä | kaikki raportoitava | * | ei |
| Liettua | kyllä | kaikki raportoitava | * | ei |
| Viro | kyllä | kaikki raportoitava | * | ei |
| | 96 % | 88 % | 44 % | 12 % |

Lähde: Tjernström & Katz 2003; van Biezen 2004; Pinto-Duschinsky 2002. * Yksilöityjä tietoja ei ole koottu, mutta Waleckin (2003, 89) mukaan ”useimmissa” Itä-Euroopan maissa parlamenttiehdokkailta vaaditaan rahoitustietoja. Samoissa maissa ”lähes kaikilta” presidenttiehdokkailta vaaditaan tiedot kampanjarahoituksesta.

Ehdokkailla on puolueita harvemmin velvollisuus kertoa taludestaan, mikä johtuu osin jo vaalijärjestelmien eroista. Useissa maissa puolueet vastaavat pääosin kampanjoinnista ja sen rahoituksesta, joten ehdokkaille ei ole asetettu julkisuusvaatimuksia (esim. Saksa, Hollanti, Portugali). Kääntäen tämä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä sitä, että henkilövaaleihin painottuneet järjestelmät keskittyisivät vain ehdokastalouden läpivalaisuun. Esimerkiksi Pohjois-Amerikassa kampanjoinnissa korostuu ehdokkaiden ja heidän omien taustaorganisaatioidensa rooli, mutta sekä ehdokkaat, puolueet että kaikki muutkin (*third parties*) joutuvat tekemään selkoa rahoituksestaan. Joissain Itä-Euroopan maissa ehdokkaita koskevat säännökset saattavat vaihdella vaaleittain. Esimerkiksi Slovakiassa säännökset eivät koske parlamenttivaalien ehdokkaita, mutta presidentinvaaleihin lähtevien kandidaattien pitää raportoida kampanjataloudestaan. Suomessa taas valituksi tulleille

ehdokkailla on asetettu yksityiskohtaisemmat velvoitteet kuin puolueille. Oleellista olisikin se, että keskeisille toimijoille olisi laadittu suhteellisen yhteismitalliset julkisuusvelvoitteet.

On sen sijaan jo varsin harvinaista, että rahoituksen vastaanottajan ohessa myös sen antajia velvoitetaan raportoimaan tuesta. Sekä taulukon 3.2 että laajempien kansainvälisten vertailujen perusteella noin 10-15 % seuratuista maista edellyttää myös sitä, että lahjoittajat kertovat ainakin jossain muodossa poliittiseen toimintaan antamistaan varoista⁷. Yksittäisiä esimerkkejä löytyy kaikista maanosista Pohjois-Amerikkaa lukuun ottamatta.

3.3. Rajoitukset osana ohjausjärjestelmää

Puolue- ja vaalirahoitukseen liittyviä rajoituksia on yleisesti käytössä eri puolilla maailmaa, mutta kokemukset niiden käyttökelpoisuudesta ja arviot hyödyllisyydestä eivät ole aivan yhtä yksiselitteisiä kuin julkisen tuen ja avoimuusvaatimusten kohdalla⁸. Tässä alaluvussa on käsitelty useampia rajoituksia kuin edellisissä alaluvuissa tukikeinoja tai avoimuusvaatimuksia, mutta rajoitukset eivät välttämättä ole monimuotoisempia, vaan kyse on enemmän kattavien ja yhtenäisten lähdeaineistojen saatavuudesta.

Rajoitusten käyttö on joka tapauksessa hyvin yleistä ja kirjavaa, vaikka maaryhmittäin on nähtävissä useita peruseroja. Pohjoismaat erottuvat joukosta siinä, että ne eivät ole juuri asettaneet kieltoja tai rajoituksia. Asetelma kertoo Pohjoismaiden perinteisestä lähestymistavasta puolue- ja vaalirahoitukseen, kun ohjaus on painottunut puolueiden oikeuteen julkiseen tukeen huomattavasti enemmän kuin velvollisuuksiin tai rajoitteisiin. Samalla tavoin asiaa on lähestynyt myös Itävalta. Kyse on samoista maista, jotka on arvioitu tyypillisimmiksi kartellipuoluejärjestelmiksi⁹. Myös Hollannissa rajoitukset jäävät vähäisiksi, mutta siellä julkinen tuki on em. maihin nähden pienempää ja se on perinteisesti painottunut välillisiin keinoihin.

Pohjois-Amerikka edustaa toisenlaista lähestymistapaa. USA ja Kanada sääntelevät yksityiskohtaisesti rahan lähteitä ja yksittäisten lahjoitusten määrää. Toisaalla taas julkinen tuki on jäänyt vähäiseksi. USA:ssa kampanjabudjettien määrällisiä rajoituksia sovelletaan kuitenkin ainoastaan julkisesti tuettuihin presidentinvaalikampanjoihin, mitä on perusteltu sananvapauden liittyvin periaattein.

Taulukko 3.3. Kieltojen ja rajoitusten esiintyvyys länsimaissa

| | Puolueiden vuosi-/vaalibudjettien katto | Tv-mainonnan rajoituksia | Yritystuen rajoituksia | Etujärjestötuen rajoituksia | Anonyymien lahjoitusten kieltö | Ulkomaisen tuen rajoituksia | Yksityisten lahjoitusten määrän rajoituksia |
|-----------|---|--------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------------------|---|
| Suomi | ei / ei | ei | ei | ei | ei | ei | ei |
| Ruotsi | ei / ei | kyllä | ei | ei | ei | ei | ei |
| Tanska | ei / ei | ei | ei | ei | ei | ei | ei |
| USA | ei / ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä (>100\$) | kyllä | kyllä (2.300-28.500\$) |
| Kanada | ei / kyllä | ei | kyllä | kyllä | kyllä (> 20\$) | kyllä | kyllä (1.000 / 5.000\$) |
| Britannia | ei / kyllä | kyllä | ei | ei | kyllä (>50 £) | kyllä | ei |
| Irlanti | ei / kyllä | kyllä | ei | ei | kyllä (>100 €) | kyllä | kyllä (6.300€) |
| Belgia | kyllä / kyllä | kyllä | kyllä | ei | kyllä (>125€) | osin (yrityksiltä) | kyllä (500/2.000€) |
| Hollanti | ei / ei | ei | ei | ei | ei | ei | ei |
| Itävalta | ei / ei | ei | ei | ei | ei | ei | ei |
| Saksa | ei / ei | kyllä | valtionyhtiöt | ei | kyllä (>500€) | osin (EU:n ulkop.) | ei |
| Ranska | ei / kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä (>150€) | kyllä | kyllä (e4.600/p7.500€)* |
| Italia | ei / kyllä | kyllä | valtionyhtiöt | ei | ei | ei | kyllä (13.000€) |
| Kreikka | ei / kyllä | kyllä | kyllä | ei? | kyllä (>600€) | kyllä | kyllä (e3.000/p15.000€)* |
| Portugali | kyllä / kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä (>1 x mkp) | kyllä | kyllä (25 x mkp) |
| Espanja | ei / kyllä | kyllä | valtionyhtiöt | ei | kyllä (>5% pt:sta)* | kyllä | kyllä (e6.000/p60.000€)* |
| Bulgaria | ? / kyllä | ei | valtionyhtiöt | ei | kyllä(>25% pt:sta) | kyllä | kyllä |
| Puola | ei / kyllä | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä (15 x mkp) |
| Romania | ei / ei | ei | kyllä | ei | kyllä (>10 x mkp) | kyllä | kyllä (100 x mkp) |
| Slovakia | ei / ei | ei | valtionyhtiöt | ei | kyllä | kyllä | ei |
| Tsekki | ei / ei | kyllä | valtionyhtiöt | ei | kyllä | kyllä | ei |
| Unkari | ei / kyllä | ei | kyllä | ei | kyllä | ei | ei |
| Slovenia | ei / kyllä | ei | valtionyhtiöt | ei? | kyllä | kyllä | kyllä (10 x mkp) |
| Latvia | ei / ei | ei | valtionyhtiöt | kyllä | kyllä (kaikki) | kyllä | kyllä |
| Liettua | ei / kyllä | ei | valtionyhtiöt | ei | ei | kyllä | kyllä |
| Viro | ei / ei | ei | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä | kyllä |
| | 8 % / 54 % | 42 % | 73 % | 27 % | 73 % | 73 % | 62 % |

Lähde: Tjernström & Katz 2003; van Biezen 2004; Pinto-Duschinsky 2002. * e = ehdokkaille, p = puolueille, pt = puoluetuki.

Toisaalla taas Itä-Euroopan uudet demokratiat ovat soveltaneet rajoituksia keskenään varsin samankaltaisin perusratkaisuin. Myös Britanniassa ja sen pienessä naapurivaltiossa Irlannissa rajoitukset perustuvat keskenään samantyyppisiin rakenteisiin.

Kokonaisuutta tarkasteltaessa on poikkeuksellista, että puolueiden rutiinotoimintaan liittyvän rahan määrää olisi rajoitettu, mutta vaalikustannusten rajoitukset ovat jo huomattavan yleisiä. Taulukon 3.3. maista yli puolet soveltaa vaalibudjettien kokoa koskevia rajoituksia. Laajemmissa globaaleissa selvityksissä vaalimenojen määrää on rajoitettu noin joka neljännessä valtiossa¹⁰.

Kampanjan koon ohessa lähes yhtä usein on rajoitettu vaalityön keinovalikoimaa. Esimerkiksi edellisessä pääluvussa käsitellyistä perinteisistä länsimaista (taulukko 2.1) yli 60 % on rajoittanut television kaupallista käyttöä poliittiseen mainontaan. Kun tarkastelu laajenee myös uusiin EU-maihin (taulukko 3.3), niin vastaava kielto on käytössä noin 40 % valtioista. Jos tarkastelu ulotetaan yli 100 maahan, niin kielto on voimassa runsaassa 20 % valtioista¹¹.

Puolue- ja vaalitoiminnan kannalta yritys- ja etujärjestötaustaiset rahoituskanavat ovat periaatteessa toisiinsa verrattavia eli ulkopuolisia tukilähteitä. Siten useissa maissa niitä on säännelty samoin tavoin – siis joko sallittu tai kielletty. Yritystaustaista tukea on kuitenkin rajoitettu useammin kuin järjestöjen rahoitusta. Tämä johtuu siitä, että eräät Etelä- ja erityisesti Itä-Euroopan maat ovat rajoittaneet julkisessa omistuksessa olevien yritysten mahdollisuuksia osallistua puolue- ja vaalitoiminnan tukemiseen. Eräissä maissa rajoitukset koskevat myös julkisen vallan kanssa sopimussuhteessa olevia yrityksiä (esim. USA ja Espanja).

Tuntemattomista lähteistä peräisin olevaan rahoitusta on rajoittanut noin 50-70 % länsimaista. Anonyymien lahjoitusten kielto on tulkinnanvarainen kokonaisuus, koska asia riippuu siitä, kuinka pienistä summista alkaen rajoitusta sovelletaan. Varsin usein lahjoitusten lähde on tiedettävä jo noin sadasta tai muutamasta sadasta eurosta alkaen, vaikka näin pieniä summia ei vielä vaadittaisikaan julkaistavaksi. Useissa maissa myös ulkomaisia rahoituslähteitä on säännelty samaan tapaan kuin anonyymia rahoitusta. Muista selvästi erottuva ryhmä muodostuu tässäkin kohdin Pohjoismaista, joista yksikään ei ole kielttänyt anonyymia rahoitusta, ja ulkomaisia lähteitäkin on rajoittanut vain Islanti.

Länsimaista yli puolet on määritellyt rajat myös sille, kuinka paljon yksittäiset lahjoittajat voivat vuosittain tukea puolue- ja vaalitoimintaa. Maailmanlaajuisissa selvityksissä vastaava osuus on ollut runsaan neljänneksen¹². Järjestelmien toteutus on vaihdellut huomattavasti valtioittain. Alhaisia rajoja edustaa esim. Belgia, jossa lahjoittaja voi antaa yhdelle puolueelle enintään 500 euroa. Kaikkiaan sama henkilö voi käyttää vuoden aikana enintään 2.000 euroa, jos hän tukee useampaa puoluetta samaan aikaan. Toisaalla taas USA:ssa esim. kansalaiset voivat lahjoittaa yksittäiselle ehdokkaalle enintään 2.300 dollaria ja kansalliselle puoluekomitealle lähes 30.000 dollaria. Käytännössä yksi henkilö saa USA:ssa lahjoittaa eri tahoille kahden vuoden aikana yli 100.000 dollaria.

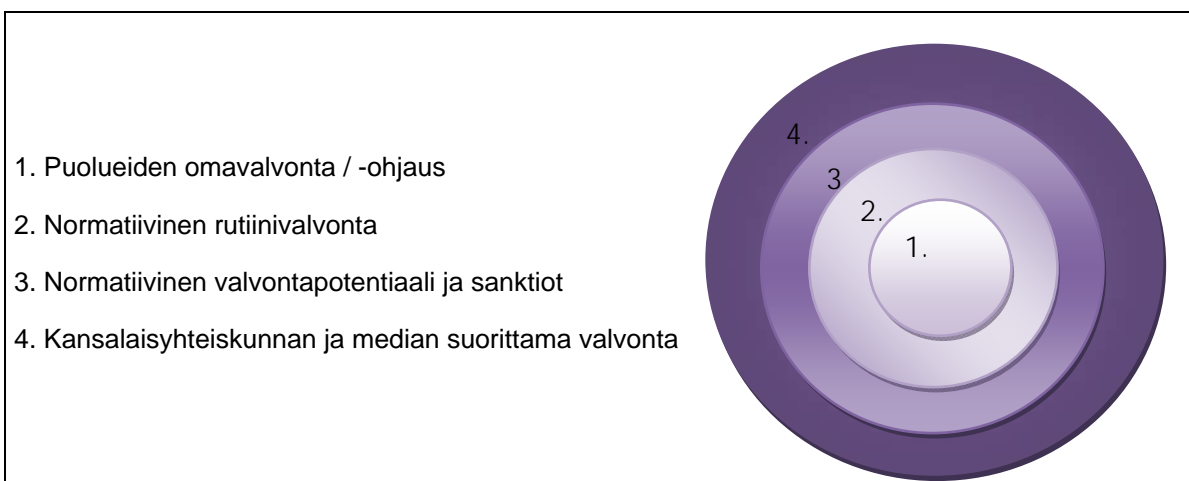
Joka tapauksessa avoimuusvaatimuksilla ja rajoituksilla on nähty olevan vähän merkitystä, jos järjestelmillä ei ole uskottavaa valvontaa. Tämä on todentunut useissa maissa esim. siinä, ettei puolue- ja vaalirahoituksen lähteitä ei saatu näkyville tavoitteiden mukaisesti. Ulkopuolisen on jokseenkin mahdotonta arvioida kansallisten valvontakäytäntöjen toimivuutta, kun eri maiden sisälläkin on esitetty vaihtelevia käsityksiä avoimuudesta ja rajoitusten tehokkuudesta. Siten seuraavassa pääluvussa kuvataan mm. sitä, mille eri tahoille valvontaa on yleensä osoitettu. Samassa yhteydessä hahmotetaan, minkälaisia muotoja tai ulottuvuuksia valvonnalla on ollut.

4. PUOLUE- JA VAALIRAHOITUSVALVONNAN PERUSTEISTA

Julkisen ohjauksen neljäs elementti eli valvonta on usein saanut alkunsa virallisten tukijärjestelmien mukana. Avoimuusvaatimusten ja rajoitusten myötä myös seurantaan liittyvät normit ovat edelleen laajentuneet. Viimeistään uuden vuosituhanen alussa on tavallaan siirrytty seuraavaan vaiheeseen, kun lukuisat valtiot ovat noteeranneet tarpeen kehittää ja tehostaa erityisesti muun ohjauksen valvontajärjestelmiään.

Lainsäädännöllä tuskin pystytään muuttamaan yhdellä kertaa vuosien aikana vaikiintuneita tapoja. Kyse on myös siitä, miten eri maissa on yleensäkin suhtauduttu normien velvoitteisiin. Puolue- ja vaalirahoituksen valvonnassa normatiiviset puitteet ovat perustana kokonaisuudelle, mutta järjestelmä sisältää muitakin kuin lainsäädännön ohjaamia ulottuvuuksia. Normiston ymmärrettävyyden ja tarkoituksenmukaisuuden ohessa keskeinen rooli on mm. puolueilla. Miten ne ovat halunneet tai pystyneet ohjaamaan ja motivoimaan järjestöjään sekä ehdokkaitaan uusien normien tasolle? Lisäksi oleellinen rooli on median ja kansalaisjärjestöjen (*watchdogs*) aktiivisuudella. Järjestelmän kyky sietää erilaisia vinoumia riippuu myös siitä, kuinka yleisesti ne ovat tiedossa. Lienee varsin yleistä, että vasta riittävä julkisuuden paine sysää uudistukset liikkeelle. Kaikkiaan poliittisen rahoitusjärjestelmän valvontaa voitaisiin kuvata erilaisina tasoina

Kuvio 4.1. Puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan tasot ¹



4.1. Puolueiden sisäinen ohjaus ja valvonta

Maailmalla on sovellettu vaihtelevasti sitä, miten puolueiden sisäinen ohjaus on liitetty osaksi puolue- ja vaalirahoituksen sääntelyä. Osin kyse on poliittisten toimijoiden omista tarpeista sekä tavoitteista ja osin sisäinen valvonta perustuu kansallisen lainsäädännön velvoitteisiin. Suomessakin lienee yleistä, että puolueyhteisöt opastavat esim. ehdokkaitaan niin varainhankinnassa kuin vaalirahoituslain ilmoitusvelvoitteissa. Eräissä puolueissa on lisäksi laadittu suosituksia esim. ilmoitusvelvoitteiden tarkentamiseksi tai vaalimainonnan ohjaamiseksi. Toisaalla taas esim. kirjanpitolaki määrittelee aatteellisten yhteisöjen kirjanpitoon, tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen liittyviä velvollisuuksia. Tämän ohessa ainakin osa puolueyhteisöistä näyttää antaneen lisäohjeita organisaatioilleen, mikä ilmenee esim. tilinpäätösten yhtenäisessä muodossa, joka poikkeaa muiden puolueiden käytännöistä.

Sisäisellä ohjauksella on nähty olevan oleellista merkitystä jo siksi, että lait saattavat olla vaikeasti ymmärrettäviä tai tulkinnanvaraisia. Normiston asiasisältöön liittyvän koulutuksen ohessa kyse on myös siitä, miten oma yhteisö saadaan asennoitumaan ja sitoutumaan säännöksiin. Esimerkiksi USA:ssa on todettu, että huomattavin osa vaalirahoituslain (*FECA*) rikkomuksista tai epäselvyyksistä liittyy tietämättömyyteen, väärinkäsityksiin, tahattomiin virheisiin tai jonkinlaiseen yliolkaisuuteen.²

Puolueyhteisön sisäisellä ohjauksella on vahva itseintressi, kun kyse on myös omasta julkikuvasta ja useissa maissa rikkomukset saattavat vaikuttaa esim. julkisen tuen määrään. Joka tapauksessa kansalliset normit on toisinaan laadittu jo lähtökohtaisesti siten, että laki velvoittaa omaan sisäiseen valvontaan. Lukuisissa maissa esim. lahjoitusten lähde pitää selvittää jo pienemmissäkin kuin ilmoitettavaksi määrätyissä summissa: USA 100/200 \$, Kanada 20/200 \$, Saksa 500/10.000 €, Britannia 50/5.000 £. Useille anglosaksisille ja brittiläiseen kansanyhteisöön kuuluville maille on myös tyypillistä, että lait määrittelevät, kuka voi hoitaa esim. vaalitaloutta ja millaisin valtuuksin tai velvollisuuksin se tapahtuu. Esimerkiksi Kanadassa ehdokkaan lähtiessä vaaleihin hänen on samalla nimettävä kampanjalle myös virallinen vastuuhenkilö (*official agent*) ja tilintarkastaja. Lisäksi on avattava pankkitili, jonka kautta kulkee kampanjan koko rahaliikenne. Vaaliagentin pitää hyväksyä henkilökohtaisesti kaikki tulot, menot ja mahdolliset lainat – käteiskassaa voivat

hoitaa muut, mutta tähänkin tarvitaan agentin valtuutus. Lisäksi virallisen edustajan on pidettävä kirjaa kaikesta ei-rahallisesta tuesta, kuten palveluina tai hyödykkeinä saaduista lahjoituksista. Lopuksi tilintarkastajan raportin perusteella agentti toimittaa ehdokkaan vaalitaloutta koskevan tilityksen julkisuusvaatimuksia ja rajoituksia seuraaville Kanadan vaaliviranomaisille. Vastaavasti Ranskassa sekä puolueiden että ehdokkaiden vaalitaloutta hoitaa edustaja (*agent*), jonka hallinnoiman pankki- tai postitilin kautta on kanavoitava kaikki saadut lahjoitukset. Pienillä budjeteilla ja ilman ulkopuolista rahoitusta toimivat ehdokkaat voivat kuitenkin kampanjoida ilman virallista agenttia. Edustajana voi toimia joko yksityishenkilö tai yhdistys. Sen täytyy pitää kirjaa tuloista ja menoista, jotka ovat syntyneet vuotta ennen vaalituloksen julkistamista. Lopuksi tilintarkastajan läpikäymät tiedot toimitetaan Ranskan valvontaviranomaisille.

Saksalaisessa järjestelmässä puolueiden sisäisillä toimilla on puolestaan korvattu osa valvonnasta, joka on muissa maissa osoitettu viranomaisille. Puolueorganisaatioiden kaikki tasot ovat julkisuusvelvoitteiden piirissä, mutta keskusorganisaatioiden pitää koota yhteenvedot esim. paikallisten järjestöjen taloustiedoista. Toisaalla taas puolueiden omalle tilintarkastukselle on asetettu poikkeuksellisen tiukat vaatimukset, kun yleisen tilinpidon ohessa jo tässä vaiheessa pitää tarkistaa, ettei talous sisällä anonyymia rahaa ja että suurimmat lahjoitukset ilmoitetaan viranomaisille vaatimusten mukaisesti.

Pisimmälle vietyinä sisäinen ohjeistus ilmenee Ruotsissa, missä puolueiden väliset sopimukset ja siihen liitetyt suositukset ovat korvanneet normatiivisen ohjauksen. Keskinäisen sopimuksen lisäksi eduskuntapuolueet ovat laatineet järjestöilleen ja ehdokkailleen myös omat sisäiset ohjeensa viimeistään siinä vaiheessa kun vaalijärjestelmää on avattu henkilövaalien suuntaan. Esimerkiksi vuosien 1998 ja 2002 eduskuntavaalien yhteydessä kaikki Ruotsin keskeiset puolueet ohjeistivat ehdokkaitaan ja osin myös järjestöjään eettisissä ja käytännön kysymyksissä, jotka koskivat esim. rahoituksen lähteitä ja raportointivelvoitteita³.

4.2. Normatiivinen rutiinivalvonta

Kansainvälisissä selvityksissä on todettu varsin yksisuuntaisesti, että julkisuutta korostavaan ohjausjärjestelmään sisältyvät tietyt perusedellytykset. Sääntely koostuu tavallaan ketjusta, jonka lenkkeinä ovat (*reporting, disclosing, monitoring, enforcement*):

- keskeisille toimijoille asetetut talousjärjestelyjen säännölliset raportointivelvoitteet
- suurimpien ulkopuolisten rahoittajien esiin tuominen
- riippumaton viranomaisvalvonta
- uskottava sanktioiden uhka
- valvontaprosessin ja asiakirjojen julkisuus

Ketjusta erottuu useampia valvonnan ulottuvuuksia. Ensimmäinen rutiinivalvontaa hoitava viranomainen kokoaa, arvioi ja hyväksyy puolueiden ym. toimijoiden talousselvitykset. Toiseksi pitäisi määrittellä toimenpiteet ja valtuudet sellaisissa tapauksissa, joissa valvontaa pitäisi tehostaa raportoitavien tietojen määrällisten tai laadullisten puutteiden takia. Kolmanneksi tulisi selventää, missä määrin rutiinivalvonnan asiakirjat ja mahdollisen tehostetun valvonnan toimenpiteet ovat julkisuuden piirissä.⁴

Rutiinivalvonnan kohde ja sisältö

Normaalivalvonnan keskeiset elementit koostuvat siitä, mitkä toimijat kuuluvat seurannan piiriin, mikä on valvonnan sisältö ja kuka toimista käytännössä vastaa. Hieman vaali- ja puoluejärjestelmästä riippuen lähtökohtana on se, että seuranta kohdistuu sekä puolue- että vaalirahoitukseen.

Yleisenä käytäntönä on se, että valvonnan piiriin kuuluvat sekä puolueet että ehdokkaat. Eri maiden järjestelmät kuitenkin vaihtelevat huomattavasti siinä, kuinka kattavasti esim. puolueorganisaatioiden eri tasot ovat seurannan piirissä. Yhtäällä julkisuusvelvoitteet on ulotettu tavalla tai toisella kaikille järjestöportaille aina paikallistasoa myöten (esim. USA ja Saksa – Ruotsissa samankaltainen suositus). Toisaalla on varsin yleistä, että puo-

lueiden keskus- ja vaalipiirikohtaiset järjestöt kuuluvat kontrollin piiriin, mutta paikallistason organisaatiot jäävät sen ulkopuolelle (Britannia, Kanada, Ranska, Suomi). Oheisorganisaatioiden, kuten säätiöiden ja nuorisojärjestöjen, kohdalla käytännöt vaihtelevat maittain kaikkein eniten.

Vastaavaan tapaan ehdokkaita koskevat valvontakäytännöt eroavat valtioittain. Muutamissa maissa ehdokasrahoitus ei kuulu lainkaan seurannan piiriin, mikä johtuu osin jo vaalijärjestelmästä tai ehdokkaille asetetuista suoranaisista vaalityön rajoituksista (Saksa, Hollanti ja Portugali). Kattavaa käytäntöä kuvastavat esim. anglosaksiset maat, joissa valvonta koskee kaikkia ehdokkaita (USA, Britannia ja Kanada). Tavallaan välimuotoisia järjestelmiä edustavat mm. Suomi ja Ranska. Suomessa valvonta ulottuu vain valittuihin ehdokkaisiin. Ranskassa seuranta on rajattu siten, että se ei koske kaikkein pienimpien eli alle 9.000 asukkaan vaalipiirien ehdokkaita.

Anglosaksiset maat ovat ensimmäisinä liittäneet myös muut kuin puolueet ja ehdokkaat (*third parties*) vaalirahoitusta koskevan seurannan piiriin. Tyypillisesti tämä on tarkoittanut esim. aktiivisesti kampanjoineita etujärjestöjä ja yhden asian liikkeitä.

Mitä ovat sitten valvonnan piiriin kuuluvat raportointivelvoitteet? **Puoluejärjestöillä** asia koskee yleensä niin rutiini- kuin vaalityön rahoitusjärjestelyjä. Puolueiden on vuosittain raportoitava tarkastetuilla tilinpäätöksillään tuloistaan ja menoistaan sekä varallisuudesta ja veloistaan. Tämän ohessa on tehtävä erikseen selkoa vaalitoiminnan varoista ja kuluista. Lisäksi useat maat ovat määränneet, että puolueiden tulee erikseen ilmoittaa tietyn rajan ylittävistä ulkoisista rahoituslähteistä (ks. taulukko 3.2). **Ehdokkaiden** kohdalla valvonta vastaavasti kohdistuu kampanjoinnin menoihin ja niiden katteeksi koottuihin tuloihin suurimpine yksittäisine lahjoituksineen.

Lainsäädäntöä on muokattu useissa maissa myös siihen suuntaan, että raportointia ja valvontaa koskevat dokumentit olisi laadittava yhtenäiseen ja vertailukelpoiseen muotoon. Lisäksi normeja on pyritty laatimaan soveltuvin osin yhteismitallisiksi: yksittäisten lahjoitusten ilmoitusvelvollisuus alkaa samasta summasta niin järjestöillä kuin ehdokkailla. Eri maissa on kuitenkin tulkittu hyvin vaihtelevasti, millaisista summista alkavat intressitaustaiseen rahaan liittyvät riskit mahdollisine sidonnaisuuksineen (taulukko 3.2).

Sisällön ohessa valvontakäytännöt eroavat myös aikaulottuvuudeltaan. Järjestöjen rutiinirahoituksen seuranta perustuu pääsääntöisesti tilinpäätöstietoihin, jotka on yleensä

toimitettava valvojalle seuraavan vuoden aikana. Sen sijaan vaalirahoituksen valvontaa koskevat aikataulut poikkeavat huomattavasti eri maissa. Kireimpiä aikataulusäännöksiä on sovellettu esim. Britanniassa, jossa vuosittaisten tilinpäätösten ohessa puolueiden pitää ilmoittaa neljännesvuosittain tietyn rajan ylittävistä lahjoituksista. Vaalien jälkeen on raportoitava erikseen sekä kampanjan kokonaisbudjetista että menojen yksityiskohdista. Selvitykset on lähetettävä vaalikomissiolle 3-6 kuukauden kuluessa budjetin koosta riippuen. Lisäksi kampanjan aikana puolueiden on raportoitava viikoittain komissiolle niistä lahjoituksista, jotka ylittävät ilmoitusrajan (1.000/5.000£).

Kuka valvonnasta vastaa

Järjestelmät poikkeavat huomattavasti eri maissa siinä, mille taholle valvontavastuu on osoitettu. Edellä käsitellyissä valtioissa rutiiniseurannasta ovat vastanneet:

- ministeriöt (Suomessa oikeus-, Hollannissa sisä-, Slovakiassa valtiovarain-)
- vaaliviranomaiset (USA, Kanada, Britannia)
- valtiontalouden tarkastuselimet (Slovenia, Espanja)
- oikeusistuimet (useimmin vasta erityisvalvonnan portaana)
- tarkoitukseen luodut erityiselimet (Ranska)
- parlamentit (Saksa, Slovakia, Slovenia, Italia)
- muut: (esim. Itävallassa liittokanslerin virasto)
- yhdistelmät edellisistä (Italia, Portugal -2005, Slovenia, Slovakia)
- ei valvontaa – ei valvontaelimiä (Ruotsi, Sveitsi)

Tehokkaan ja uskottavan järjestelmän yhtenä edellytyksenä on pidetty valvonnan riippumattomuutta. Oleellista olisi välttää tilanteita, joissa voisi syntyä edes epäily, että valvottava yrittäisi vaikuttaa valvojan toimiin. Valvontaelinten kokoonpanon ohessa asetelmaa vaikuttaa myös se, että valvojalla on työssään riittävät voimavarat. Samalla on korostettu sitä, kuka nimittää valvojat ja millainen suoja heillä on erottamista vastaan. Käytännössä valvontaelinten riippumattomuutta on pyritty rakentamaan eri maissa esim. seuraavanlaisilla kokoonpanoilla:

- puoluepoliittisesti kattava ja tasapuolinen edustus
- ei-poliittinen / neutraali kokoonpano (viranomaispohjainen)
- oikeusoppineiden ja alan asiantuntijoiden muodostamat valvontaelimet
- tuomioistuinten suorittama valvonta
- yhdistelmät edellisistä

Eri maiden järjestelmät poikkeavat huomattavasti myös siinä, kuinka aktiivisesti valvontaa toteutetaan. Tässä selvityksessä käytetyt aineistot eivät riitä eri maiden yksityiskohtaiseen vertailuun, mutta viranomaisten rutiiniseuranta voi perustua hyvinkin vaihtelevan tasoiseen työhön. Väljimmillään toiminta saattaa keskittyä vain määrättyjen asiakirjojen kokoamiseen. Toisaalta saatetaan seurata tilinpäätös- ym. tietojen muotovaatimuksia ja esim. sitä, että annetut tiedot ovat keskenään johdonmukaisia ja yhtäpitäviä. Laajemmassa lähestymistavassa saatetaan vertailla asiakirjojen sisältöä esim. muualta saatavissa oleviin ulkopuolisiin tietoihin. Jonkinlaisia ääripäitä edustanevat Pohjois-Amerikan ja Etelä-Euroopan maat. Esimerkiksi USA:ssa pyritään seuraamaan aktiivisesti erityisesti avoimuusvaatimuksia ja lahjoitusrajoituksia. Toisaalla taas eräissä Välimeren maissa viranomaiset ovat ilmeisesti vain koonneet asiakirjoja niiden sisältöön juuri puuttumatta.

4.3. Normatiivinen valvontapotentiaali ja sanktiot

Eri maissa saatujen kokemusten perusteella kansainvälisissä vertailututkimuksissa on todettu, että toimivaan ja uskottavaan ohjausjärjestelmään kuuluu riittävät valvontavaltuudet ja myös käytännön sanktiouhka. Lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon tilanteet, joissa velvoitteiden piiriin kuuluvat toimijat eivät anna vaadittuja tietoja tai dokumentit eivät täytä laadullisia vaatimuksia. Kenelle toimivalta ja vastuu siirtyvät, jos tavanomaisella valvonnalla ei päästä haluttuun tulokseen? Entä millaisin valtuuksin lisätutkimuksia voidaan tehdä ja minkälaisella sanktiouhalla toimia voidaan tehostaa? Ei ole laadittu erityisiä suosituksia esimerkiksi siitä, kenelle valtuudet olisi annettava. Siten seuraavassa tarkastellaan

esimerkkien valossa, millä tavoin aktivoitu valvonta on järjestetty eräissä edellä käsitellyissä maissa.

Tehostetun valvonnan käytännöt vaihtelevat kansainvälisesti jokseenkin yhtä paljon kuin normaaliseurantakin. Väljimmillään julkisella vallalla ei ole valtuuksia lainkaan. Esimerkiksi Ruotsissa ja Sveitsissä valvonta puuttuu kokonaan, joten niissä ei ole myöskään määritelty käytäntöjä erityistapauksia varten. Toisaalla taas Hollannissa puolueiden pitää toimittaa vuosittain talousraporttinsa sisäministeriölle. Ministeriö voi pyytää tarkentavia tietoja esim. puolueiden tilintarkastajilta, mutta sillä itsellään ei ole oikeutta ryhtyä tutkimaan esim. puolueiden tilinpitoa. Hollannissa puoluerahoituslaki ei myöskään sisällä sanktiomahdollisuuksia. Ranskassa puolestaan poliittisen toiminnan rahoitukselle on asetettu varsin laajalti rajoituksia ja raportointivelvoitteita. Valvontaa hoitaa tarkoitusta varten perustettu erityiselin (*Campaign accounts and political funding committee*), jolla on myös vankat henkilöstöresurssit työnsä hoitamiseksi. Jos puolueiden tai ehdokkaiden selvitykset eivät täytä vaatimuksia, niin komissio voi lähettää ne vaalioikeuksien ratkaistavaksi tai yleiselle syyttäjälle jatkotoimia varten. Sanktiovaihtoehtoja on runsaasti (*electoral, administrative, financial and criminal sanctions*). Rangaistuksista voivat päättää tapauksesta riippuen joko valvontakomitea, vaalioikeudet tai muut tuomioistuimet. Laajasta sääntelystä ja monitahoisesta seurannasta huolimatta valvontaa on pidetty Ranskassa varsin muodollisena, koska järjestelmä on korostanut niin puolueiden kuin niiden tukijoidenkin yksityisyyttä. Valvojilla ei ole missään vaiheessa oikeutta esim. tarkastaa puolueiden kirjanpitoa.

Saksalaista käytäntöä voisi taas luonnehtia vaiheittain laajeneviksi valvontavaltuuksiksi. Lainsäädäntö korostaa puolueiden riippumattomuutta valtiosta, mikä on näkynyt esim. ulkoisten valvontaoikeuksien rajoituksina ja korostanut puolueiden oman tilintarkastuksen merkitystä. Julkisesta valvonnasta vastaa parlamentin hallinto eli puhemiehen kanslia. Epäselvissä tapauksissa valvontavastuu voidaan siirtää myös valtion tilintarkastajille (*State Audit Court*), mikä ei kuitenkaan muuta itse valvontaprosessia. Normaali seuranta perustuu varsin yleisluontoiseen tarkastukseen eli se tukeutuu puolueiden toimittamiin tilinpäätöstietoihin ja tilintarkastuskertomuksiin. Epäilyttävissä tapauksissa puhemies voi pyytää tilintarkastajilta uusia tai täydentäviä tietoja. Jos selvitykset eivät vielä täytä kaikkia vaatimuksia, niin puhemies voi määrätä ulkopuolisen tahon tekemään tilintarkastuksen kokonaan uudelleen, mutta valvojalla itsellään ei ole pääsyä puolueiden tilinpitoon. Parlamentin hallinnolle on osoitettu myös sanktio-oikeudet; rangaistukset voivat vaihdella sakoista julkisen tuen pidättämiseen tai laittoman rahoituksen takavarikointiin. Kaikkein

vakavimmissa rikkomuksissa eli suoranaiseen korrupioon viittaavissa tapauksissa asia voidaan siirtää yleisen syyttäjän hoidettavaksi. Uusimpien säännösten mukaan tällöin valtuudet riittävät jo puolueiden kirjanpidonkin tutkimiseen.

USA:ssa valvontaa voisi puolestaan luonnehtia ehdollisesti laajennetuksi järjestelmäksi. Kampanjointia ja sen rahoitusta hoitaville organisaatioille (*committees*) on asetettu laajat velvoitteet raportoida säännöllisesti rahoitusjärjestelyistään. Valvonnasta vastaava vaalikomissio (*Federal Election Commission*) seuraa ilmeisen aktiivisesti etenkin vaalirahoitukseen liittyviä rajoituksia ja julkisuusvelvoitteita. Komissiolla ei kuitenkaan ole suoraa pääsyä kampanjaorganisaatioiden taloustietoihin. Jos rahoituskomiteoiden toimintaan tai raportointiin liittyy epäselvyyksiä, niin komissiolla on tietynlaiset standardit valvonnan laajentamisesta. Jotta valvoja pääsisi USA:ssa selvittämään yksityiskohtaisesti kampanjaorganisaatioiden talousjärjestelyjä, niin asiassa on täytyttävä kaksi ehtoa. Ensinnäkin pitää olla perusteltu ja kirjallisesti vahvistettu epäily epäselvyyksistä. Toiseksi yksityiskohtaiseen tutkintaan johtava ratkaisu on tehtävä komissiossa enemmistöpäätöksellä. Siis vähintään neljän komission kuudesta jäsenestä on puollettava erityisvaltuuksia. Jos lisäselvityksissä tulee esiin ilmeisiä puutteita, niin komissiolla itsellään on tietyt sanktiomahdollisuudet. Yleensä ensin pyydetään oikaisemaan puutteet ja voidaan asettaa pieniä sakkorangaistuksia. Jos asiaa ei saada selvitettyä, niin komissio voi viedä sen oikeusistuimen ratkaistavaksi (*district court*). Tällöin sanktiot voivat laajeta aina vankeusrangaistuksiin asti.

Britanniassa vuosituhaten alussa modernisoitu ohjausjärjestelmä toi mukanaan myös erittäin laajat valvontavaltuudet. Poliittista rahoitusta seuraavalla vaalikomissiolla (*Election Commission*) on oikeus vaatia puolueilta koska tahansa ja mitkä tahansa asiaan liittyvät dokumentit aina kirjanpitoa myöden. Sama oikeus ulottuu myös muiden tahojen (*third parties*), kuten etujärjestöjen, harjoittamaan vaalitoimintaan ja sen rahoitukseen. Laajimpia valvontavaltuuksia ei liene käytetty ja yleensäkin asiat on pyritty hoitamaan yhteistyön ja neuvottelun avulla. Vähäisimmät rikkeet tai puutteet on yksinkertaisesti pyydetty oikaisemaan. Vakavimmissa tapauksissa komissio voi käyttää laajoja valvontaoikeuksiaan, vaikka sillä itsellään ei ole sanktiovaltuuksia. Valvojan tehtävänä on selvitystensä perusteella laatia raportteja ja suosituksia, joiden pohjalta yleinen syyttäjä päättää mahdollisista oikeustoimista. Britanniassa jää viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi, onko syytä soveltaa sakko- tai jopa vankeusrangaistuksia.

On todettu, että tehokkaaseen ohjausjärjestelmään pitäisi kuulua myös käytännön sanktiouhka, jonka tulisi olla oikeassa suhteessa rikkeisiin nähden. Liian kevyillä rangaistuksilla ei ole merkitystä. Esimerkiksi joissain eteläisen Euroopan maissa vaalien kulukat-toja on ylitetty, koska hyöty voi olla huomattava verrattuna pieniin sakkoihin. Toisaalta taas liian ankarat rangaistukset saattaisivat haitata jo puolueiden toimintaa ja samalla koko edustuksellista järjestelmää. Se, miten kohtuullisuus toteutuu käytännössä, on vaikeasti määriteltävissä. Kyse lienee myös kulttuurisista eroista. Eri maiden normistot tuovat joka tapauksessa esiin sanktioiden kirjon:

- oikaisuvaatimukset (moitteineen / varoituksineen)
- hallinnollinen uhkasakko / pieni sakko
- suuret sakot merkittävässä rikkomuksissa
- rikosoikeudelliset seuraamukset (vankeusrangaistuksiin asti)
- rikkeellä saadun hyödyn takavarikointi
- julkisen tuen epääminen / vähentäminen
- vaalikelpoisuuden rajoittaminen / edustajapaikan menettäminen

Lievimmät seuraamukset ovat usein liittyneet raportointivelvoitteiden laiminlyönteihin. Asetta kovempia sanktioita on asetettu esim. rahoituslähteiden aktiivisesta peittelystä tai kulukattojen ylityksistä. Ankarimmat rangaistukset on yleensä kohdistettu tapauksiin, joissa rahoitus on peräisin kielletyistä lähteistä. Kaikkein raskaimpia seuraamuksia on käytetty perinteisissä läntisissä demokratioissa ilmeisen harvoin – useimmissa maissa ei lainkaan. Yksittäisissä tapauksissa toimet ovat kuitenkin johtaneet aina laittomaan rahoitukseen osallistuneiden henkilöiden vapausrangaistuksiin saakka (esim. Ranska).

4.4. Julkisuus ulkoisen valvonnan välineenä

Useissa maissa on viitattu yhtenä sanktioiden muotona myös ”julkisuuden uhkaan” ja poliittiseen vastuuseen. Keskeisessä roolissa ovat tiedotusvälineet ja kansalaisjärjestöt. Kotimaassa ulkoinen valvonta on jäänyt pitkälti median varaan, mutta eräissä muissa länsimaissa myös erilaiset järjestöt osallistuneet aktiivisesti alan keskusteluun. Laajimmillaan toiminta lienee Pohjois-Amerikassa. Esimerkiksi USA:ssa on lukuisia organisaatioita (*non-governmental organizations – NGOs*), jotka keskittyvät poliittisen toiminnan, vaalien ja niiden rahoituksen analysointiin⁵. Medialle tai kansalaisjärjestöille ei voida osoittaa eikä niiden varaan voida laskea vastuuta virallisesta valvonnasta, mutta niiden aktiivinen rooli voi muuten edistää eri tavoin puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta.

Tiedotusvälineet ovat mm. pitäneet yllä yleistä mielenkiintoa aiheeseen ja tuoneet esiin merkittäviäkin yksityiskohtia. Median aktiivisuus voi toimia myös kannusteena ja tehosteena esim. sille, että ehdokkaat ja puolueet toimivat julkisuusvaatimusten mukaisesti. Tiedotusvälineet toimivat myös kanavana ja suodattimena, joka tuo asiasisällön kansalaisten ulottuville. Esimerkiksi valvonta-asiakirjoina toimivat puolueiden tilinpäätökset lienevät sellaisinaan useimpien kansalaisten ulottumattomissa: kansalaisjärjestöjen tai median tehtäväksi jää koota tietoja ja tulkita niiden oleellista sisältöä. Lisäksi eri maissa saatujen kokemusten perusteella tiedotusvälineet ovat viime kädessä sysänneet useat uudistukset liikkeelle.

Ulkoista seurantaa ja siten poliittisen rahoituksen avoimuutta voitaisiin ainakin välillisesti edistää eri tavoin. Asiakirjojen julkisuuden ohessa kyse on myös siitä, miten helposti dokumentit ovat yleensäkin saatavilla. Säilyttääkö viranomainen asiakirjat halukkaiden saatavilla vai onko dokumentit tai niiden sisältö julkistettava esim. internetin tai virallisen lehden välityksellä? Entä onko viranomaisille osoitettu nimenomainen velvoite tiedottaa aktiivisesti ja säännöllisesti valvontansa tuloksista? Entä missä määrin mahdollisten rikkeiden tehostettu valvonta asiakirjoineen on jo kaikkien ulottuvilla olevaa julkista tietoa?

5. VIITTEET

Pääluku 1.

1. Leonard 1979, 42; Alexander 1989a, 16; Nassmacher 2001a, 16.
2. Nassmacher 2001a, 17.
3. Gidlund 2004, 97.
4. Vrt. Zovatto 2001, 390
5. Miguet 2004, 4.

Pääluku 2.

1. Brittiläisen järjestelmän peruskuvauksesta Creedon & Ewing 2004; Koole 2001; Nassmacher 2003a; Lachapelle & Roehrig 2002.
2. The Times 22.9.2006: "*The Funding Watchdog Needs Teeth to Do Its Job*".
3. Saksalaisen järjestelmän perusteista Morlok 2002; Nassmacher 2001b; Nassmacher 2003b; Schröder ym. 2004.
4. Hollannin järjestelmästä Gidlund & Koole 2001; Lucardie & Voerman 2001; Nassmacher 2003b; van Praag 1992.
5. Sveitsin ohjausjärjestelmän kuvauksesta Brändle 2002; Nassmacher 2001b; Swiss Confederation, Federal Elections 21 October 2007.
6. Puolueiden rahoituslähteiden erilaisista tulkinnoista Brändle 2002, 7 ja Nassmacher 2001b, 95 ja 99 sekä 109.
7. Ruotsin järjestelmästä Gidlund & Koole 2001; Nassmacher 2003b; Gidlund 2004.
8. Gidlund 2004, 15-20 ja 133-182.
9. USA:n ohjausjärjestelmän perusteista Briffault 2002; Koole & Nassmacher 2001; Nassmacher 2003a.
10. Koole & Nassmacher 2001, 41: PACien määrä kasvoi 1970-luvun puolivälistä 1990-luvun alkuun 600:sta noin 4.200:aan; Briffault 2002, 9-12: Ehdokkaiden budjetit kongressivaaleissa kasvoivat 1970-luvun puolivälistä kaksi vuosikymmentä eteenpäin bruttona vajaalla 700 %:lla.
11. Enforcing Political Finance Laws 2005, 33-35, 39, 43, 47, 64 and 80; Ks. myös Nassmacher 2003c, 150; Vrt. van Biezen 2003, 65-66 FEC:n riippumattomuudesta ja valtuuksista.
12. Kanadan järjestelmästä Amr & Lisowski 2001; Mowrey & Pelletier 2002; Nassmacher 2003a; www.elections.ca: 2003 Electoral Reform – Political Financing.

13. Enforcing Political Finance Laws 2005, 65.
14. Ranskan ohjausjärjestelmästä Koole 2001; Doublet 2002; Nassmacher 2003b; Nassmacher 2003c; Bonnet ym. 2004.
15. Portugalista van Biezen & Nassmacher 2001; Ramos 2004; De Sousa 2004.
16. Ohjauksesta Italiassa van Biezen & Nassmacher 2001; Ferretti 2002; Nassmacher 2003b; Siclari 2004.
17. Ferretti 2002, 11.
18. van Biezen & Nassmacher 2001, 150-152 ja Nassmacher 2003b 130.
19. Nassmacher 2003, 10-13.
20. Nassmacher 2003a, 34
21. Ks. Bengtson & Grönlund 2005, 233.

Pääluku 3.

1. Nassmacher 2001a, 17.
2. Tjernström & Katz 2003, 213.
3. Katz & Mair 1995, 17; Vrt. Venho 2008, 264.
4. Tjernström & Katz 2003, 222.
5. Heard 1960, 375.
6. Tjernström & Katz 2003, 218.
7. Tjernström & Katz 2003, 191.
8. Esimerkiksi Nassmacher 2003, 13 ja 17 sekä 2003c 142; Samasta Fogg, Molutsi & Tjernström 2003, 172; Ks. myös Amr & Lisowski 2001, 66 ja 70 sekä Cordes & Nassmacher 2001, 280-283; Vrt. edelleen Nassmacher & Nassmacher 2001, 192-194 sekä Fogg 2003, 3-4.
9. Katz & Mair 1995, 17.
10. Tjernström & Katz 2003, 207.
11. Ks. Pinto-Duschinsky 2002, 4.
12. Tjernström & Katz 2003, 195.

Pääluku 4.

1. Vrt. Enforcing Political Finance Laws 2005, 9.
2. Enforcing Political Finance Laws 2005, 39.
3. Duit & Möller 2004, 272-274; Gidlund 2004, 60-64.
4. Suosituksia ohjausjärjestelmien perusteiksi:
 - a) Nassmacher 2003, 13-17,
 - b) Fogg 2003,
 - c) van Biezen 2003,
 - d) Enforcing Political Finance Laws 2005,
 - e) Transparency International 1/2005,
 - f) Transparency International 2/2005,
 - g) Council of Europe: Rec(2003)4,
 - h) Nassmacher 2003b, 133-137,
 - i) Nassmacher 2003c, 139-155 ja
 - j) taustaksi myös Alexander 2001, 197-205.
5. Some non-governmental organizations:
 - a) Campaign Finance Information Centre (www.campaignfinance.org),
 - b) Common Cause (www.commoncause.org),
 - c) Centre for Public Integrity (www.publicintegrity.org),
 - d) National Institute on Money in State Politics (www.followthemoney.org),
 - e) Public Campaign (www.publiccampaign.org),
 - f) Political Money Line (www.politicalmoneyline.com),
 - g) Campaign Finance Institute (www.cfinst.org),
 - h) Open Secrets (www.opensecrets.org) and
 - i) Transparency International (www.transparency.org).

6. LÄHTEET

Alexander, Herbert E. (ed.) (1979): Political Finance. 2. printing. Sage, Beverly Hills & London.

Alexander, Herbert E. (ed.) (1989): Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge University Press.

Alexander, Herbert E. (1989a): Money and Politics: rethinking a conceptual framework. In Alexander, Herbert E. (ed.): Comparative Political Finance in the 1980s.

Alexander, Herbert E. (2001): Approaches to Campaign and Party Finance Issues. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

Amr, Dima & Lisowski, Rainer (2001): Political Finance in Old Dominions: Australia and Canada. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.)(2003): Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA Handbook Series, Stockholm.

Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo: Ehdokasvalinta. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.): Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY, Helsinki.

Biezen, Ingrid van (2003): Financing political parties and election campaigns – guidelines. Integrated project “Making democratic institutions work”. Council of Europe Publishing.

Biezen, Ingrid van (2004): Political Parties as Public Utilities. In Party Politics 6/2004.

Biezen, Ingrid van & Nassmacher, Karl-Heinz (2001): Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

Bonnet, Jacques & Colliard, Jean-Claude & Doublet, Yves-Marie (2004): Enforcement in France (Case Study 1). In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Bowler, Shaun & Farrel, David M.: Electoral Strategies and Political Marketing. The Macmillan Press Ltd., London.

Briffault, Richard (2002): Soft Money, Issue Advocacy and the U.S. Campaign Finance Law. In Electoral Insight 1/2002.

Brändle, Micheal? (2002): Switzerland. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Creedon, Roger & Ewing, Keith (2004): Enforcement in the United Kingdom (Case study 5). In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Cordes, Doris & Nassmacher, Karl-Heinz (2001): Mission Impossible: Can Anyone Control the Unlimited Increase of Political Spending. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

Council of Europe: Recommendation (2003)⁴ of the committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and election campaigns. Adopted by the committee of ministers on 8 April at the 835th meeting of the Ministers` Deputies.

De Sousa, Luis (2004): Portugal. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Doublet, Yves-Marie (2002): France. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Duit, Andreas & Möller, Tommy (2004): Finansiering av personvalskampanjer. Bilaga 7 i Gidlund, Gullan: Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter.

Enforcing Political Finance Laws (2005). Training Handbook. IFES Training in Detection and Enforcement (TIDE) Program.

Ferretti, Maria Paola (2002): Italy. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Fogg, Karen (2003): Paying for Parties – Choices for Democrats. Published by Centre for Democratic Institutions.

Fogg, Karen & Molutsi, Patrick & Tjernström, Maja (2003): Conclusion. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.

Gidlund, Gullan (2004): Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. SOU 2004:22, Stockholm.

Gidlund, Gullan & Koole, Ruud A. (2001): Political Finance in the North Europe: The Netherlands and Sweden. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

Heard, Alexander (1960): The Costs of Democracy. University of North Carolina Press.

Katz, Richard & Mair, Peter (1995): Changing Models of Party Organizations and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. In *Party Politics* VOL 1, No. 1, s.5-28.

Koole, Ruud A. (2001): Political Finance in Western Europe: Britain and France. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): *Foundations for Democracy*.

Koole, Ruud A. & Nassmacher, Karl-Heinz (2001): Political Finance in the United States. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): *Foundations for Democracy*.

Lachapelle, Guy & Roehrig, Celine (2002): The British Political Parties, Elections and Referendums Act. In *Electoral Insight* 1/2002.

Leonard, Dick (1979): Contrasts in Selected Western Democracies: Germany, Sweden, Britain. In Alexander, Herbert E. (ed.): *Political Finance*.

Lucardie, Paul & Voerman, Gerrit (2001): Party Foundations in the Netherlands. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): *Foundations for Democracy*

Miguet, Arnaud (2004): Political Corruption and Party Funding in Western Europe. In www.transparency.org. > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

Morlok, Martin (2002): Enforcement in Germany (Case Study 4.) In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.

.Mowrey, Tim & Pelletier, Alain (2002): Election Financing in Canada. In *Electoral Insight* 1/2002.

Nassmacher, Karl-Heinz (ed.)(2001): *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Nomos, Baden-Baden.

Nassmacher, Karl-Heinz (2001a): Comparative Political Finance in Established Democracies (Introduction). In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): *Foundations for Democracy*.

Nassmacher, Karl-Heinz (2001b): Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): *Foundations for Democracy*.

Nassmacher, Karl-Heinz (2003): Introduction – Political Parties, Funding and Democracy. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*.

Nassmacher, Karl-Heinz (2003a): The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*.

Nassmacher, Karl-Heinz (2003b): Party Funding in Continental Western Europe. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): *Funding of Political Parties and Election Campaigns*.

- Nassmacher, Karl-Heinz** (2003c): Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulations. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Nassmacher, Hiltrud & Nassmacher, Karl-Heinz** (2001): Major Impacts of Political Finance Regimes (Introduction). In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Praag, Philip van** (1992): The Netherlands: The 1989 Campaign. In Bowler, Shaun & Farrel, David: Electoral Strategies and Political Marketing.
- Pinto-Duschinsky, Michael** (2002): Financing Politics: A Global View. In Journal of Democracy 4/2002. Verkkooversio osoitteessa www.whofundsworld.org.za/pubs/intl/duschinsky.pdf.
- Ramos, Rui Moura** (2004): Enforcement in Portugal (Case study 2). In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.
- Schröder, Dagmar & Schumbach, Claudia & Koss, Michael** (2004): Germany. Country Reports on Political Corruption and Party Financing. In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.
- Siclari, Massimo** (2004): Controlling political party funding in Italy (Case study 3). In www.transparency.org > global priorities > corruption in politics > TI projects and activities.
- Swiss Confederation**. Federal Elections 21 October 2007. Election Assessment Mission Report by Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2008.
- Tjernström, Maja & Katz, Anna** (2003): Matrix on Political Finance Laws and Regulations. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Transparency International** 1/2005: Standards on Political Funding and Favours. TI Policy Brief. In www.transparency.org > news room > in focus > 2005 > policy briefs.
- Transparency International** 2/2005: Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap. TI Policy Brief. In www.transparency.org > news room > in focus > 2005 > policy briefs.
- Walecki, Marcin** (2003): Money and Politics in Central and Eastern Europe. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Venho, Tomi** (2008): Piilotettua Julkisuutta. Suomalaisen Puolue- ja Vaalirahoituksen avoimuussintressi normeissa ja käytännössä. Väitöskirja Turun yliopistossa, verkkojulkaisu.
- Zovatto, Daniel** (2001): Comparative Study of Political Finance in Latin America. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi