



**Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta
vuoden 2012 presidentinvaaleissa**

K 18/2012 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta
vuoden 2012 presidentinvaaleissa**

L 1796-9530
ISSN 1796- 9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut vuoden 2012 presidentinvaaleissa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa (273/2009) säädetyn vaalirahoituksen ja vaalikampanjan kulujen ilmoitusvelvollisuuden noudattamista laissa säädetyllä tavalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 § 3 momentin nojalla eduskunnalle vaali-kohtaisen kertomuksen saamistaan vaalirahoituseräilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa (vaalirahoituksen valvontakertomus).

Helsingissä 4. lokakuuta 2012

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskola

Pääasiallinen sisältö

Kaikki vuoden 2012 presidentinvaalien ilmoitusvelvolliset eli ehdokkaan asettaneet puolueet ovat jättäneet ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa säädetyn vaalirahoitusilmoituksen. Kaikki vaalirahoitusilmoitukset toimitettiin määräraajassa.

Ilmoitusten käsittelyn ja tarkistusten yhteydessä tarkastusvirasto pyysi viittä ilmoitusvelvollista täydentämään tai korjaamaan tekemäänsä ilmoitusta. Korjaukset liittyivät tarkennustarpeisiin rahoituksen erittelytiedoissa.

Tarkastusvirasto pyysi kaikilta ilmoitusvelvollisilta selvityksiä vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuudesta. Selvityspyyntöjen tavoitteena oli varmentaa vaalirahoitusilmoituksissa esitettyjä tietoja. Selvityksinä pyydettiin puolueiden sekä mahdollisten

tukiyhdistysten presidentinvaalikampanjaan liittyviä kirjanpitolietoja. Selvityspyyntöjen perusteena ei ollut epäily vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuudesta. Saadut selvitykset ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 15 kohdan nojalla salassa pidettäviä.

Tarkastusvirastolle ei tehty vuoden 2012 presidentinvaalien vaalirahoitusilmoituksiin liittyviä kanteluita.

Kertomuksessa käsitellään yleisesti vaalirahoituslain toimivuutta.

Ilmoitusten käsittelyn tai saatujen selvitysten ja täydennysten perusteella valtioneuvoston tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella tarkastusvirastolla olisi syytä epäillä vastaanottamisensa ilmoitusten oikeellisuutta.

Sisällys

1	Vaalirahoitusilmoituksissa ja vaalirahoitusvalvonnassa presidentinvaaleissa 2012 sovellettava lainsäädäntö	9
1.1	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) yleinen sisältö	9
1.2	Ilmoitusvelvolliset vuoden 2012 presidentinvaaleissa	11
1.3	Vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavat tiedot	12
1.4	Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset	14
1.5	Vaalirahoituslaissa määriteltyjen toimijoiden velvollisuudet ja vastuut	15
2	Vaalirahoitusvalvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä	17
2.1	Valvonnan kohde	17
2.2	Tarkastusviraston toimenpiteet vaalirahoituslain toimeenpanossa vuoden 2012 eduskuntavaaleissa	18
2.3	Presidentinvaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa käytetyt kriteerit	19
2.4	Valvontatoimivaltuuksien rajoitukset	20
3	Valtiontalouden tarkastusviraston saamat ilmoitukset ja toimenpiteet ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa	21
3.1	Ennakoilmoitukset	21
3.2	Vaalirahoitusilmoitukset	22
3.3	Vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät selvityspyynnöt	23
3.4	Vaalirahoitusilmoitusten täydentäminen	24
3.5	Kantelut vaalirahoitusilmoituksista	25
3.6	Yleisiä huomioita vaalirahoitusilmoituksista	26
3.7	Yleisiä huomioita vaalirahoituslain toimivuudesta	27
4	Johtopäätökset	28

1 Vaalirahoitusilmoituksissa ja vaalirahoitusvalvonnassa presidentinvaaleissa 2012 sovellettava lainsäädäntö

1.1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) yleinen sisältö

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (vaalirahoituslaki) tuli voimaan 1.5.2009 ja sitä sovellettiin ensimmäistä kertaa kokonaisuudessaan vuoden 2009 uusituissa kunnallisvaaleissa. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa sovellettavaan vaalirahoituslakiin tehtiin muutoksia muutossäädöksellä (684/2010) vaalirahoituslain 3 §:n 4 momenttiin, 4 §:n, 6 §:n, ja 12 §:n momentteihin sekä lisättiin lakiin uusi 11a §. Muutoksia ja niiden vaikutuksia eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoitusten sisältöön käsitellään jäljempänä.

Lain tavoitteena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista.

Vaalirahoituslailla säädelään poliittisen toiminnan rahoitusta. Lain perustelujen mukaan säätelyn keskeinen tavoite on ehkäistä korruptiota ja taata riittävät voimavarat poliittisen järjestelmän toiminnalle. Tällä tavalla edistetään kansanvaltaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan avoimet ja rehelliset vaalit ovat toimivan länsimaisen demokratian kulmakivi. Yksi keskeinen osa avoimuutta on perustuslakivaliokunnan mukaan se, että äänestäjillä on mahdollisuus saada tietää, mistä puolueet tai muut

ehdokkaita asettavat mielipidesuunnat ovat saaneet kampanjaansa merkittävää rahoitusta, koska voimakas taloudellinen riippuvuus yhdestä rahoittajatahosta voi synnyttää epäilyksiä rahoittajan pyrkimyksistä vaikuttaa epäasiallisesti ehdokkaita asettavan tahon harjoittamaan politiikkaan (Perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 2/2009 vp.). Ilmoitusvelvollisuus lisää julkista tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista. Ilmoitusvelvollisuuden odotetaan myös rajoittavan ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

Kun ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty lailla, sen rikkominen on ilmoitusvelvollisille riski. Vaalirahoituslakia valmisteltaessa on haettu tasapainoa riittävän säätelyn ja säätelyn aiheuttamien kustannusten ja erilaisien haittojen välillä. Valvonnassa luotetaan äänestäjien kykyyn arvioida oikein ehdokkaita, kunhan äänestäjät saavat riittävästi tietoa ehdokkaiden sidonnaisuuksista ja esimerkiksi sitoutumisista vaalikampanjassaan kampanjakattoihin. Vaalirahoituksen ei ole haluttu vievän liikaa huomiota vaalien asiakysymyksiltä, vaikeuttavan ehdokkaiden saamista mukaan vaaleihin tai vaikeuttavan tarpeettomasti varainhankintaa. Vaaliraho-

tuslakiin ei ole sisällytetty sellaisia raportointivelvollisuuksia, joista voisi tosiasiallisesti muodostua este ehdokkuudelle.

Vaalirahoituslain tavoitteena oli selkeyttää vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Poliittisen toiminnan luonne huomioon ottaen laissa ei ole ollut mahdollista ennakoida kaikkia soveltamistoiminnassa

vastaan tulevia tilanteita. Lailla tavoitellaan ilmoitusjärjestelmää, joka on riittävän kattava ja samalla noudatettavissa ilman kohutuutonta vaivaa ehdokkaalle. Ehdokkaan oikeusturvan ja ilmoitusten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi laissa on pyritty mahdollisimman selkeään ilmoitusjärjestelmään.

1.2 Ilmoitusvelvolliset vuoden 2012 presidentinvaaleissa

Presidentinvaaleissa vaalirahituslain mukaan ilmoitusvelvollinen oli ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies. Kaikki vuoden 2012 presidentinvaalien ehdokkaat olivat puolueen asettamia.

Ilmoitusvelvollisia ehdokkaan vaalirahituksesta vuoden 2012 presidentinvaaleissa olivat kaikki eduskunnassa edustettuina olevat puolueet.

1.3 Vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavat tiedot

Presidentinvaalien vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavista vähimmäistiedoista säädettiin vaalirahoituslain 6 §:ssä.

Vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Ensimmäinen vaalipäivä oli presidentinvaaleissa 22.1.2012 ja toinen vaali 5.2.2012.

Puolueen tuli ilmoittaa ehdokkaan vaalikampanjan rahoitus eriteltynä ensin ehdokkaan omiin varoihin ja ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä toiseksi ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen.

Perustuslakivaliokunta oli mietinnössään (PeVM 3/2010 vp) pitänyt tarpeellisena korostaa, että vaalirahoituslain 3 §:n 4 momentin säännös tarkoittaa sitä, että ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön samalta tukijalta saamia suorituksia käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Tämä selvennys estää sen, että pitämällä lueteltuja kolmea tahoja erillisinä sallitun tuen enimmäismäärä voitaisiin kolminkertaistaa ja erikseen ilmoitettavan yksittäisen tuen raja-arvot näin kiertää.

Ulkopuolinen tuki tuli edelleen ryhmitellä ehdokkaan itsensä ja hänen tukiryhmänsä seuraavilta tahoilta saamaan tukeen:

- yksityishenkilöt
- yritykset
- puolue
- puolueyhdistykset
- muut tahot.

Ulkopuolisen tuen ryhmittelyä tarkennettiin vaalirahoituslakiin tehdyllä muutossäädöksellä 684/2010.

Tukena tuli ilmoittaa rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus. Tavanomainen talokootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut eivät olleet laissa tarkoitettua tukea. Tuki tuli myös ilmoittaa, mikäli se on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita.

Puolueen tuli ilmoittaa ehdokkaan vaalikampanjan kulut yhteensä. Vaalikampanjan kuluina pidetään kaikkia sellaisia kampanja-aikana syntyneitä kuluja, joiden toiminnallisena tarkoituksena on edistää ehdokkaan valintaa vaaleissa ja joihin ehdokas voi itse vaikuttaa.

Kampanjakulut tuli eritellä vaalimainontaan sanoma-, ilmaisjakelu ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankintaan, mainonnan suunnitteluun ja vaalitulaisuuksiin käytettyihin kuluihin sekä muihin kuluihin.

Ilmoitusvelvollisen oli ilmoitettava erikseen kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tuen arvo oli vähintään 1 500 euroa. Useat samalta tukijalta saadut suoritukset ehdokkaan vaalikampanjan kuluihin tuli laskea yhteen ja ilmoittaa yhtenä tukena.

On syytä huomioda, että vaalirahoituslaki sääntelee ehdokkaan vaalirahoitusta. Vaalirahoitus ja vaalikampanja on vaalirahoituslain näkökulmasta presidentinvaaleissa asetetun ehdokkaan vaalirahoitusta ja vaalikampanjaa. Ainoana poikkeuksena muihin vaaleihin on, että ilmoitusvelvollinen on presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue

ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Siten esimerkiksi puoluelain (10/1969) säännöksiä sovelletaan mm. puolueen ja puolueyhdistysten toimintaan myös presidentinvaalien

vaalikampanja-aikana. Samoin puoluelain säännöksiä sovelletaan vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn laadintaan puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen osalta.

1.4 Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

Vaalirahoituslain 4 §:ssä säädetään ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksista. Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksia tarkennettiin edelleen muutossäädöksellä (684/2010).

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

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön tukien vastaanottamiselle samalta tukijalta ei ole euromääräisiä rajoituksia vaalirahoituslaissa presidentinvaalien osalta.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vaalikampanjaan vain yksityishenkilöiltä sekä ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on eduskuntavaaleissa pienempi kuin 1 500 euroa.

Todettakoon, että valtionalouden tarkastusviraston valvontatehtävän piiriin ei kuulu vaalirahoituslain 4 §:n ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksia koskevat säännökset. Sen sijaan ilmoitusten oikeellisuuden valvonnalla tarkastusvirasto myötävaikuttaa siihen, että ilmoitukset sisältäisivät olennaisilta osin oikeat tiedot.

Julkaistujen ilmoitusten oikeellisuuteen vaikuttamalle tarkastusvirasto pyrkii varmistamaan, että vaalirahoituslain 4 §:n tuen rajoitusta koskevien säännösten noudattaminen olisi yleisön tarkasteltavissa. Ilmoitusten tietojen tarkastelua varten on julkaisujärjestelmän verkkosivuille rakennettu erilaisia raportteja.

Todettakoon lisäksi, että tukirajoituksia koskevat säännökset, mukaan lukien tukikatkojen noudattaminen, jäävät poliittisen vastuun varaan.

1.5 Vaalirahoituslaissa määriteltyjen toimijoiden velvollisuudet ja vastuut

Ilmoitusvelvollinen

Vuoden 2012 presidentinvaaleissa ilmoitusvelvollisia olivat ehdokkaan asettaneet puolueet. Vaalirahoitusilmoitus tuli laatia ja toimittaa valtionalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta eli 9.4.2012 mennessä. Koska 9.4. oli toinen pääsiäispäivä, tuli ilmoitukset toimittaa tarkastusvirastolle 10.4. mennessä.

Vaalirahoituslain mukaan ilmoituksensa sisällöstä vastaa ilmoitusvelvollinen.

Valtionalouden tarkastusvirasto

Valtionalouden tarkastusviraston tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastusviraston tavoitteena on järjestää valvontajärjestelmä mahdollisimman helppokäyttöiseksi ja ohjaavaksi.

Tarkastusvirasto vahvisti yleisohjeen 9.9.2011 vaalirahoitusilmoituksen tekemisestä vuoden 2012 presidentinvaaleissa (301/40/2011). Lisäksi tarkastusvirasto on ylläpitänyt jatkuvaan neuvontapalvelua vaalirahoituslakiin liittyvien kysymysten osalta.

Valtionalouden tarkastusvirasto tarkistaa, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen. Valtionalouden tarkastusvirastolla on mahdollisuus, mikäli ilmoitus havaitaan virheelliseksi tai puutteelliseksi, kehottaa ilmoitusvelvollista laatimaan uusi ilmoitus, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selventämään ilmoituksen oikeellisuutta tai riittävyttä. Kehotus voidaan antaa aino-

astaan niissä tilanteissa, joissa valvontaa ei voitaisi muutoin saattaa loppuun kyseisen ilmoitusvelvollisen osalta.

Valtionalouden tarkastusvirastolla on mahdollisuus asettaa uhkasakko, mikäli ilmoitusvelvollinen ei lainkaan tee laissa määriteltyä ilmoitusta tai mikäli ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Sakon uhka koskee ainoastaan ilmoituksen laiminlyöntiä kokonaan tai sellaista virheellisyyttä tai puutteellisuutta, joka on ilmeinen ja koskee ilmoitusta sen olennaisilta kohdilta.

Valtionalouden tarkastusvirastolla on mahdollisuus pyytää sellaisia selvityksiä ilmoitusvelvolliselta, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyys-tarkistamisessa.

Valtionalouden tarkastusvirasto julkaisee saamansa ilmoitukset viipymättä ja ylläpitää vaalirahoituksen ilmoitusrekisteriä, johon tallennetaan saadut ilmoitukset. Julkaisu-järjestelmän kautta kaikilla on mahdollisuus tarkastella ilmoituksissa olevia tietoja yleisen tietoverkon kautta.

Valtionalouden tarkastusviraston laatii eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan ilmoituksista ja toimistaan ilmoitusvelvollisuuden valvonnassa kahdeksan kuukauden kuluessa vaalien tulosten vahvistamisesta. Eduskunnalle annettavaan kertomukseen päättyy tarkastusviraston valvontatehtävä kertomuksen kohteena olevien vaalien osalta.

Oikeusministeriö

Vaalirahoituslain nojalla oikeusministeriö toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle tiedot ehdokasrekisteristä Tätä tarkoitusta

varten oikeusministeriö perustaa ja ylläpitää valtakunnallista ehdokasrekisteriä.

Oikeusministeriö toimii valtioneuvostossa ylimpänä vaaliviranomaisena.

2 Vaalirahoitusvalvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä

2.1 Valvonnan kohde

Vaalirahoituslaissa valtiontalouden tarkastusvirastolle määritellyn valvontatehtävän kohteena on vaalirahoituslaissa tarkoitetun ja siinä tarkemmin määritellyn ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen. Vaalirahoituslain mukaan tarkastusviraston valvonta käsittää käytännössä vaalirahoituslain 5–8 §:ien muodostaman kokonaisuuden. Valvontatehtävä painottuu ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontaan. Lain muiden säännösten valvonta ei kuulu tarkastusviraston tehtäviin. Tarkastusvirasto huolehtii osaltaan siitä, että kaikki laissa ilmoitusvelvollisiksi vaalirahoituksestaan säädetyt tekevät laissa säädetyn ilmoituksen. Esimerkiksi lain 4 §:ssä tarkoitetut ehdokkaat vaalirahoituksen rajoitukset eivät kuulu tarkastusviraston valvontakokonaisuuteen vaan ns. poliittisen vastuun piiriin.

Vaalirahoituslain mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa vaalirahoitusilmoituksensa sisällöstä. Ilmoituksen sisällön virheellisyydestä ei ole vaalirahoituslaissa asetettu sanktioita. Uhkasakko voidaan asettaa vain sellaisessa tapauksessa, jossa tarkastusvirasto valvontansa perusteella katsoo, että ilmoitusvelvollisuus ei ole täyttynyt.

Tarkastusvirastolla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada muuta tietoa vaalirahoitusvalvontaa varten kuin mitä vaalirahoituslaissa mainitaan. Ehdokkaan vaalirahoitus eri muo-

doissaan ja sillä katetut menot eivät kuulu siihen tarkastusviraston toimialaan, josta säädetään valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) tai laissa valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995).

Presidentinvaalikampanjan organisointi vaihteli eri puolueiden välillä. Osalla puolueista presidentinvaalikampanja oli puolueen johtamaa ja siihen liittyvät tapahtumat olennaisesti puolueen päätösvallassa. Osa kampanjoista oli toteutettu tukiyhdistysveitosesti. Näissä tapauksissa puolueella oli käytännössä rajoitettu määräysvalta kampanjan tapahtumiin. Puolue saattoi tällöin toimia ainoastaan yhtenä rahoittajana.

Huolimatta siitä, että puolue oli presidentinvaalien osalta ilmoitusvelvollinen, se on ilmoitusta laatiessaan perustanut ainakin osan vaalirahoitusilmoituksellaan ilmoittamistaan tiedoista ehdokkaan tukiyhdistyksen sille toimittamiin tietoihin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ehdokkaan presidentinvaalikampanjan rahoitus on useissa tapauksessa ainakin osittain kanavoitu suoraan ehdokkaan tukiyhdistykselle eikä puolueelle. Samoin tukiyhdistys on vastannut useissa tapauksissa vaalikampanjan käytännön toteutuksesta.

2.2 Tarkastusviraston toimenpiteet vaalirahoituslain toimeenpanossa vuoden 2012 eduskuntavaaleissa

Tarkastusvirasto vahvisti 9.9.2011 yleisohjeet vaalirahoitusilmoituksen tekemisestä vuoden 2012 presidentinvaaleissa. Ohjeet ovat saatavilla myös FINLEX -säädöstietopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämällä verkkosivuilla osoitteessa www.vaalirahoitusvalvonta.fi. Ohje toimitettiin ennen vaaleja kaikille rekisteröidyille puolueille.

Vaalirahoituslain 11 §:n tarkoittamien ennakoilmoitusten vastaanottamiseen tarkas-

tusvirastolla oli valmius välittömästi ehdokaslistojen yhdistelmän laatimisen jälkeen.

Tarkastusviraston tulee pitää tiedot saatavilla yleisen tietoverkon kautta. Tiedot tulee pitää saatavilla yleisessä tietoverkossa vuoden asianomaista vaalikautta pidemmän ajanjakson ajan. Kaikki vaalirahoitusilmoitukset ja ennakoilmoitukset pidetään verkkosivuilla yleisön saatavilla 9.2.2019 saakka.

2.3 Presidentinvaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa käytetyt kriteerit

Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatoimiin kuuluivat annetun ilmoituksen tietojen vertailu vaalirahoituslaissa edellytettyihin tietoihin. Valvonnan pääpaino on vaalirahoituslain tarkoittamalla tavalla ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoituksen muodollisessa oikeellisuudessa. Samoin varmistettiin, että ilmoitusvelvolliset ottivat ilmoituksissaan kantaa kaikkiin vaalirahoituslaissa ja laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta mainittuihin olennaisimpiin kohtiin. Ilmoitusvelvollisuuden valvonta painottui siten lähinnä ilmoitusten muodolliseen oikeellisuuteen.

Tarkastusvirasto varmisti presidentinvaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa seuraavat asiat:

- 1 Kaikki ilmoitusvelvolliset tekivät vaalirahoitusilmoituksen.
- 2 Vaalirahoitusilmoitus on annettu vaalirahoituslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetussa määräajassa. Ilmoitus on annettava tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalituloksen vahvistamisesta.
- 3 Vaalirahoitusilmoitus oli laissa tarkoitettuna tahon antama. Kaikki vaalirahoitusilmoitukset vastaanotettiin puolueilta paperimuodossa.

Lisäksi tarkastusvirasto varmisti seuraavat ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät muodolliset vaatimukset:

- 1 Ilmoitus sisälsi ehdokkaan täydellisen nimen, arvon, ammatin tai toimen, hänet asettaneen puolueen nimen tai maininnan siitä, että ehdokas on ollut valitsijajyhdistyksen ehdokas.

- 2 Vaalikampanjan kulut yhteensä on ilmoitettu. Vaalikampanjan kulut on eritelty 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.
- 3 Vaalirahoitus yhteensä on ilmoitettu, ja se on eritelty ehdokkaan omiin varoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueilta, puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta saatuun tukeen.
- 4 Ilmoitusvelvolliselta edellytettiin kannanotto siitä, sisälsikö vaalirahoitus yksittäisiä vähintään 1 500 euron tukia. Mikäli ilmoitusvelvollinen oli saanut vähintään 1 500 euron tukisuorituksia, tuen antaja tuli yksilöidä.
- 5 Vaalirahoitus kattoi vaalikampanjan kulut.
- 6 Ilmoitukset eivät sisältäneet olennaisia laskentavirheitä tai muita teknisiä virheitä.

Lisäksi tarkastusvirasto varmisti ilmoitusten olennaista oikeellisuutta pyytämällä kaikilta ilmoitusvelvollisilta selvityksiä vaalirahoitusilmoituksiin liittyen.

2.4 Valvontatoimivaltuuksien rajoitukset

Vuoden 2012 presidentinvaaleissa tarkastusvirasto saattoi pyytää harkintansa mukaan osana valvontatehtävän toteuttamista ilmoitusvelvollisilta lisätietoja ja selvityksiä ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Velvollisuus tietojen toimittamiseen koskee kuitenkin ainoastaan ilmoitusvelvollista. Tarkastusvirastolla ei ole oikeutta vaatia ilmoituksen oikeellisuuden tarkistamiseksi selvityksiä ja lisätietoja kolmansilta tahoilta. Näin ollen tarkastusvirastolla ei ole käytännössä oikeuksia vaatia tai kerätä ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi niin sanottuja vertailutietoja. Tämä on valvonnan ja sen tulosten tulkinnan kannalta olennainen rajoitus.

Edelleen presidentinvaaleissa tarkastusvirastolla oli oikeus pyytää lisätietoja ja selvityksiä ilmoitusvelvollisilta eli puolueilta. Kuitenkin osa vaalikampanjoista oli organisoitu siten, että kampanjan menot ja tulot oli maksettu ilmoitusvelvollisesta erillisen tukiyhdistyksen kautta. Sinällään järjestely oli täysin lainmukainen. Kuitenkin vaalirahoituslain näkökulmasta ilmoitusvelvollinen joutui vaalirahoitusilmoitusta laatiessaan tukeutumaan tukiyhdistyksen sille toimittamiin tietoihin. Myöskään tarkastusvirastolla ei ollut valvontatehtävää suorittaessaan muodollisesti oikeutta pyytää lisätietoja ja selvityksiä suoraan tukiyhdistyksiltä.

Käytännössä puolueet toimittavat tarkastusviraston käyttöön raportteja sekä omasta kirjanpidostaan että mahdollisen tukiyhdistyksen kirjanpidosta varsin kattavasti. Val-

vonta voitiin käytännössä vaalirahoituslain tarkoittamalla tavalla toteuttaa tehokkaasti, eikä tietojensaantiin liittyvää ongelmaa käytännössä ilmennyt.

On kuitenkin huomioitava, että ilmoitusvelvollisilla, ehdokkailla ja ehdokkaan tukiyhdistyksillä ei ollut kirjanpitovelvollisuutta vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta. Ilmoitusvelvollisilla ei ole myöskään muistiinmerkitsemisvelvollisuutta vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta. Tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta tai muutoinkaan mahdollisuuksia perehtyä ilmoitusvelvollisen järjestämään omien kampanjakulujensa ja -rahoituksen järjestämisen sisäiseen valvontaan eikä menettelyihin, jotka liittyvät ilmoitusvelvollisen toimintaan ja rahoituksen hallinnoinnin järjestelyihin. On myös huomioitava, että vaalikampanjointiin liittyy myös kirjanpidon ulkopuolisia tapahtumia, joissa ilmoitus perustuu osin arvioon. Myös näitä arvioinnin menettelyitä on pyritty valvonnan yhteydessä selvittämään.

Ilmoitusvelvollisten voidaan olettaa tekevän vaalirahoituslain ja annettujen ohjeiden tulkintavirheitä ja tavanomaisia inhimillisiä virheitä. Tällaisia voivat olla myös muutoin kuin rahana saadun tuen arvon arviointivirheet. Ilmoitusvelvollinen voi saada väärän tiedon rahoittajalta sen antaman tuen arvosta ja ilmoittaa tämän väärän tiedon. Näistä syistä johtuen on mahdollista, että vaalirahoituksesta ilmoitettuihin tietoihin jää jonkin verran epätarkkuutta.

3 Valtiontalouden tarkastusviraston saamat ilmoitukset ja toimenpiteet ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa

3.1 Ennakkoilmoitukset

Vaalirahoituslain 11 §:n tarkoittamat ennakkoilmoitukset tuli presidentinvaaleissa toimittaa ensimmäisen vaalin osalta 20.1.2012 mennessä valtiontalouden tarkastusvirastolle. Ennakkoilmoituksensa vaalikampanjoijensa kuluista ja rahoituksesta toimittivat määräaikaan mennessä kaikki ehdokkaan asettaneet puolueet. Kaikki määräaikaan mennessä toimitetut ennakkoilmoitukset julkaistiin välittömästi. Toisen vaalin osal-

ta ennakkoilmoituksen saattoi jättää tai jätettyä ennakkoilmoitusta täydentää ainoastaan niiden ehdokkaiden osalta, jotka olivat toisessa vaalissa ehdokkaina. Tällöin ennakkoilmoitus tai sen täydennys tuli jättää tarkastusvirastolla 3.2.2012 mennessä.

Kaikki ennakkoilmoitukset pidetään saatavilla yleisessä tietoverkossa seitsemän vuoden ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta eli 9.2.2019 saakka.

3.2 Vaalirahoitusilmoitukset

Valtiontalouden tarkastusviraston laatima ohjeistus toimitettiin kaikille ilmoitusvelvollisille. Ohjeistuksen tavoitteena oli myötävaikuttaa siihen, että laadittavat ja tarkastusvirastolle toimitettavat ilmoitukset on laadittu vaalirahoituslain mukaisesti.

Kaikki vuoden 2012 presidentinvaalien ilmoitusvelvolliset jättivät vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen määräajassa.

Ilmoitusten vastaanottamisen yhteydessä pyrittiin varmistumaan siitä, että ilmoitukset sisältäisivät vaalirahoituslain edellyttämät tiedot yhdenmukaisella tavalla ilmoitettuina.

Yhteensä viittä ilmoitusta tarkennettiin niiden vastaanottamisen jälkeen ennen määräajan täyttymistä.

Ilmoitusvelvollisten vaalirahoitusilmoituksessaan ilmoittama vaalirahoitus kattoi ilmoituksessa esitetyt vaalikampanjan kulut. Ilmoitukset oli laadittu vaalirahoituslain tarkoittamalla tarkkuudella, ja ilmoitukset sisälsivät ilmoitusvelvollisten kannanotot kaikista vaalirahoituslain noudattamisen kannalta olennaisimmista asioista. Vaalirahoitusilmoitukset pidetään yleisön saatavilla 9.2.2019 saakka.

3.3 Vaalirahoitusilmoituksiin liittyvät selvityspyynnöt

Presidentinvaalien vaalirahoitusilmoituksien oikeellisuuden varmistamiseksi valtiontalouden tarkastusvirasto järjesti jokaisen ilmoitusvelvollisen edustajien kanssa erikseen tapaamisen, jossa käsiteltiin presidentinvaalikampanjan organisointia, rahoitusta ja vaalirahoitusilmoituksen tietoperustaa.

Tarkastusvirasto pyysi puolueilta lisäselvityksinä vaalirahoitusilmoitusten olennaisen tietoperustan. Käytännössä tämä tarkoitti puolueen kirjanpitoraportteja presidentinvaalien osalta ja mahdollisten tukiyhdistysten ja ehdokkaan puolueelle toimittamia tietoja. Käytännössä myös mahdollisten tukiyhdistysten kirjanpitoraportit saatiin kaikilta ilmoitusvelvollisilta ilmoitusten oikeellisuuden varmentamiseksi.

Kirjanpitoraporttien perusteella voitiin varmentua ilmoitusten summien olennaisesta oikeellisuudesta. Tarvittaessa pyydettiin ja saatiin myös tapahtumatason aineistoa puolueen kirjanpidosta. Samoin myös tarvittaessa tukiyhdistyksen tapahtuma-aineistoa saatiin tarkistustoimenpiteiden aineistoksi. Pääosin voitiin varmentua tällöin myös erikseen ilmoitettujen tukijoiden oikeellisuudesta.

Kaikki ilmoitusvelvolliset, joilta selvityksiä pyydettiin, toimittivat pyydetyt selvitykset asianmukaisesti. Saadut selvitykset läpikäytiin ja arvioitiin onko niiden perusteella tarpeen pyytää ilmoitusvelvollisia täydentämään laatimiaan vaalirahoitusilmoituksia.

3.4 Vaalirahoitusilmoitusten täydentäminen

Ilmoitusten käsittelyn ja tarkastusten yhteydessä tarkastusvirasto pyysi viittä ilmoitusvelvollista täydentämään tai korjaamaan tekemäänsä ilmoitusta. Korjaukset liittyivät pääsääntöisesti tarkennuksiin rahoituksen erittelytiedoissa.

Ilmoitusvelvolliset täydensivät ilmoituksiin viipymättä.

3.5 Kantelut vaalirahoitusilmoituksista

Valtiontalouden tarkastusvirastolle ei ole tehty kanteluita vuoden 2012 presidentinvaalien vaalirahoitusilmoituksiin liittyen.

3.6 Yleisiä huomioita vaalirahoitusilmoituksista

Vaalirahoitusilmoituksia analyttisesti tarkasteltaessa voidaan todeta, että vaihteluväli ilmoitusvelvollisten käymän kampanjan kulujen osalta on varsin suuri. Suurin vaalikampanja presidentinvaalien vaalirahoitusilmoitusten perusteella oli euromäärältään 2 033 780,25 euroa ja pienin 80 323,97 euroa. Kaikkien ilmoitusvelvollisten vaalirahoitusilmoitusten perusteella vaalikampanjan kampanjakulujen keskiarvo oli noin 739 255 euroa.

Vaalirahoituslain mukaisten ilmoitusten tulkinnan kannalta olennaista on huomata, että ilmoitusvelvollisen kampanjakuluihin on sisällytetty kampanjaorganisaation tiedossa olleet vaalikampanjan kulut. Kampanjaorganisaatiot ovat pyrkineet ilmoituksissaan arvioimaan myös vaalikampanjointia, jota on toteutettu varsinaisen kampanjaorganisaation ulkopuolella ehdokkaan valinnan edistämiseksi.

3.7 Yleisiä huomioita vaalirahoituslain toimivuudesta

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että vaalirahoituslaki siihen tehtyine muutoksineen antaa hyvät edellytykset ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuuden toteuttamiselle. Vaalirahoituslain määrittämää prosessia voidaan yleisellä tasolla pitää toimivana.

Presidentinvaalit muodostavat kuitenkin eritystilanteen vaalirahoituslain soveltamisessa. Muissa vaaleissa ilmoitusvelvollisena toimii ehdokas mutta presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Käytännössä vaalirahoituslaissa ennakoitiin, että presidentinvaalikampanjat ovat olennaisilta osiltaan puoluevetoisia. Kokemukset vuoden 2012 presidentinvaaleista osoittavat kuitenkin, että tukiyhdistyksillä on presidentinvaalikampanjoissa useassa kampanjassa erittäin keskeinen rooli.

Puolue vastaa ilmoitusvelvollisena myös presidentinvaalien vaalirahoitusilmoituksen

oikeellisuudesta. Vaalirahoituslaki ei kuitenkaan huomioi puolueen tiedonsaantioikeuksia tukiyhdistyksiltä mikäli nämä eivät itse myötävaikuttaisi tietojen luovuttamiseen. Edelleen valtiontalouden tarkastusvirasto voi kohdistaa tietopyyntöjä ainoastaan ilmoitusvelvollisille. Näin ollen esimerkiksi tukiyhdistyksille tarkastusvirasto ei voi suoraan kohdistaa selvityspyyntöjä vaan selvitystyön on tapahduttava ilmoitusvelvollisen kautta.

Presidentinvaaleissa vaalirahoitusilmoituksen oikeellisuuden selvittämiseksi saatiin kuitenkin kaikilta ilmoitusvelvollisilta kirjanpitoraportit sekä puolueelta että mahdolliselta tukiyhdistykseltä. Näiden avulla voitiin arvioida sisältävätkö ilmoitukset olennaisilta osin oikeat tiedot.

Vaalirahoituksen läpinäkyvyys perustuu edelleen olennaisimmilta osiltaan ilmoitusvelvollisten avoimiin ja rehellisiin ilmoituksiin.

4 Johtopäätökset

Kaikki vuoden 2012 presidentinvaalien ilmoitusvelvolliset ovat jättäneet lain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen. Vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuudesta vastaa vaalirahoituslain perusteella aina ilmoitusvelvollinen.

Ilmoitusten käsittelyn, selvitysten ja tehtyjen täydennysten jälkeen tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi syytä epäillä vastaanottamiensa ilmoitusten oikeellisuutta.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796- 9530 (mid.)