



Kaj von Hertzen

## VTV:n ehdotuksia ja huomioita mahdollisista uudistustarpeista vaali- ja puoluerahoitusta koskevassa lainsäädännössä

### Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 273/2009

#### 2 § Ehdokkaan vaalirahoitus

##### 1 momentti

##### Vaalirahoituksen keräämisen ajankohta, varsinkin kohdentuminen vaalien jälkeen

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, jäljempänä vaalirahoituslain, 2 § 1 momentissa on säädetty vaalirahoituksen määritelmästä. Sen mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan tässä laissa rahoitusta, jolla kateetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kustannuksia riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Momentin määritelmässä ei kuitenkaan ole otettu selvästi kantaa siihen, milloin vaalirahoitusta voi kerätä. Tämän kysymyksen epäselvyys on tullut esiin valtiontalouden tarkastusviraston, jäljempänä tarkastusvirasto, valvontakäytännössä.

Lienee selvää, että vaalirahoitusta voi kerätä jo ennen kampanja-aikaa. Entä saako vaalirahoitusta kerätä vielä vaalien jälkeen ja jos saa, niin kuinka kauan? Jatkuuko tämä mahdollisuus kampanja-ajan loppuun saakka vaiko ehkä pidempäänkin, esimerkiksi vaalirahoitus-ilmoituksen jättämiseen saakka vaiko ehkä vieläkin pidempään? Saako maksaa vaikka kampanjasta tulleita laskuja myöhemmin tulleella tukisuorituksella? Mikä on tällaisen vaikuttamisen suhde epäasialliseen vaikuttamiseen tai jopa lahjontaan?

Vaalien jälkeen tapahtuva tuen antaminen eroaa ennen vaaleja tapahtuvasta tukemisestä siinä, että vaalien jälkeen tiedetään, ketkä tulivat valituiksi. Mikäli tukemisen tavoitteena olisi epäasiallinen vaikuttaminen, vaalien jälkeen sen voi helposti kohdentaa vain niihin henkilöihin, joilla on merkittävää vaikutusvaltaa. Asialla on myös yhteys rikoslain järjestelmään sitä kautta, että rikoslain 16 luvun lahjuksen antamista kansanedustajalle koskevan 14 a §:n 2 momentin ja 40 luvun lahjuksen ottamista kansanedustajana koskevan 4 §:n 3 momentin mukaan sellaista tukea, joka katsotaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaiseksi vaalirahoitukseksi, ei voida katsoa lahjukseksi. Vaalirahoitus siis muodostaa poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan kansanedustajalle annettu huomattava lahja tai huomattava etu voi tulla rikosoikeudellisen arvioinnin kohteeksi. Jos vaalirahoitukseksi katsottavan tuen antaminen on sallittua vielä vaalien jälkeenkkin, sitä laajemmaksi muodostuu mainittu poikkeus siitä pääsäännöstä, että kansanedustajalle annettu lahja voi tulla arvioituksi lahjuksena. Vaalirahoituksen käsitteen tarkkarajaisuudella on siis merkitystä myös rikoslain näkökulmasta.

Lakitekstissä rahoituksen keräämisen ajankohtaa ei rajoiteta, mutta lainsäätäjät on antanut lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 13/2009 2 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kohdalle seuraavan tulkintaohjeen: "Rahoituksen hankkiminen voisi tapahtua milloin tahansa. Käytännössä kuitenkin vaalikausi

asettaa rajansa vaalien rahoitukselle. Vaalirahoituksella tarkoitetaan lakiehdotuksessa tulossa olevien seuraavien vaalien rahoitusta.” Tämä viittaisi siihen, että vaalirahoitusta voisi kerätä aina, mutta vaalikausi ja siten vaalipäivä muodostaisi rajan, joka määrittäisi milloin kerätty rahoitus kuuluu kunkin vaalin kampanjan rahoitukseen. Näin ajateltuna vaalipäivän jälkeen kerätty rahoitus kuuluisi jo seuraavien vaalien vaalikampanjaan. Toisaalta rahankeräyslain (255/2006) 5 §:n 4 momentissa säädetty vaalirahoituksen keräämistä koskeva poikkeus rahankeräämisen luvanvaraisuudesta koskee vain vaalien kampanja-aikaa, 6 kuukautta ennen vaaleja -2 viikkoa jälkeen vaalien, mikä viittaisi siihen, että vaalirahoituksen kerääminen olisi sallittua ainakin kampanja-ajan loppuun. Oikeuskirjallisuudessa asiaa on sivunnut Lauri Tarasti teoksessaan Vaaliehdokkaiden ja puolueiden rahoitusopas 2010, s. 45, jossa hän kirjoittaa ”Sen sijaan vaalirahoitusta ei ole sidottu mihinkään aikarajoihin. Sitä on voitu kerätä periaatteessa milloin tahansa; eihän ehdokkaan omien varojen eli vaaleihin käytettävän omaisuuden keräämistä mitenkään voi ajallisesti pyrkiä tässä yhteydessä määrittelemään. Käytännössä kuitenkin vaalirahoitus tarvitaan seuraaviin vaaleihin, joihin ehdokas osallistuu, ja tämä määrittää vaalirahoituksen kulloistakin kestoa.” Tarastin voisi ymmärtää tarkoittavan, että rahoituksen keruu jatkuu vaalipäivään ja myöhempi keruu kohdistuisi jo sitten seuraaviin vaaleihin, joihin ehdokas osallistuu.

Huomioon ottaen toisaalta yllä mainitun tulkintaohjeen ja toisaalta kampanja-ajan määritelmä laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta ja siihen viittaavan kohdan rahankeräyslaissa tarkastusviraston tulkintakäytännössä on suhtauduttu kielteisesti vaalirahoituksen keräämiseen vaaleihin takautuvasti ainakaan enää kampanja-ajan jälkeen.

Lainkohdan yksityiskohtaisista perusteluista johdettavissa oleva lainsäätäjän tarkoittama tulkinta olisi siinä mielessä hyvä, että se tekisi vaikeammaksi vaalirahoituksen käyttämisen pyrkimykseen epäasialliseen vaikuttamiseen tai kansanedustajan lahjontaa koskevien säädösten kiertämiseen. Se ei kuitenkaan ilmene selkeästi itse lakitekstistä, joten lainkohdan täsmentäminen ja täydentäminen olisivat tarpeellista tältä osin.

Tarkastusvirasto ehdottaa, että ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 2 §:ää täsmennettäisiin niin, että kunkin vaalin vaalirahoitusta voisi kerätä vain vaalipäivään saakka. Vaalipäivän jälkeen kerättävä rahoitus tulisi käyttää seuraavien vaalien kampanjan kustannuksiin ja ilmoittaa niitä koskevassa vaalirahoitusilmoituksessa, jos se haluttaisiin lukea vaalirahoitukseksi. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koskisi ehdokkaan omia varoja. Toissijaisesti voitaisiin harkita myös sitä, että vaalirahoituksen kerääminen takautuvasti menneiden vaalien kuluihin olisi mahdollista korkeintaan kyseisten vaalien kampanja-ajan loppuun saakka.

### **Kampanja-ajan ja ehdokkaan vaalirahoituksen kohdentumisen selventäminen tilanteessa, jossa ehdokas osallistuu kaksii eri vaaleihin, joiden kampanja-ajat menevät päällekkäin.**

Vaalirahoituslain 2 §:n 1 momentti sisältää ehdokkaan vaalirahoituksen ja kampanja-ajan määritelmät. Siinä ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, kuinka vaalirahoitus jakautuu kahden eli vaalin kampanjoiden välillä, jos kampanja-ajat menevät päällekkäin ja ehdokas osallistuu molempiin vaaleihin. Tilanne toteutui vuonna 2019, jolloin järjestettiin sekä eduskuntavaalit että europarlamenttivaalit, ja muutamat ehdokkaat olivat ehdolla molemmissa vaaleissa.

Koska momentissa ei säädetä tarkemmin rahoituksen jakautumisesta päällekkäisten kampanja-aikojen tilanteessa, tarkastusviraston valvontakäytännössä on lähdetty siitä, että ehdokas voi tässä tilanteessa päättää miten hän jakaa samansa rahoituksen kahden eri kampanjan välillä, ellei esimerkiksi kyseiseen tukisuoritukseen liity selkeää tukijan tahdonilmaisua siitä kumpaan kampanjaan kyseinen lahjoitus on tarkoitettu. Säädöksen nykyinen muoto ja siihen nojaava valvontakäytäntö kuitenkin antavat mahdollisuuden kiertää jossain määrin yksittäiseltä tukijalta vastaanotettavan tuen ylärajaa samoin kuin tietyn euromääräisen ylittävien yk-

sittäisten tukien ja niiden antajien ilmoittamista koskevia sääntöjä. Aivan erityisen paljon valinnanvaraa tukien ja tukisuoritusten ilmoittamiseen itselleen sopivimmalla tavalla saa sellainen ehdokas, joka osallistuu kaksiin vaaleihin mutta tulee ilmoitusvelvolliseksi vain toisessa niistä. Tällöin mahdollisen liikaa saadun tai ainakin kokonaisuudeltaan ilmoitusvelvollisuuden rajan ylittävän tuen voi kohdentaa sopivasti suuremmalta osin siihen vaaliin, jossa ilmoitusvelvollisuutta ei syntynyt.

Tarkastusvirasto ehdottaa harkittavaksi, voitaisiinko tilannetta selventää säätämällä tukien jakautumisesta päällekkäin osuvien kampanja-aikojen tilanteessa eri kampanjoiden kesken jotakin.

Myöhemmin tässä muistiossa ehdotetaan 7 a §:n kohdalla säädettäväksi ehdokkaille velvollisuus erityisen kampanjatilin käyttöön presidentin-, europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa. Jos tämä velvollisuus toteutuisi ja sen eri toteuttamisvaihtoehdoista valittaisiin nimenomaan vaalikohtainen kampanjatilili, selventäisi tämä samalla rahoituksen kohdentumista eri kampanjoiden välillä kahden päällekkäisen kampanja-ajan tilanteessa. Toinen tapa täsmentää säädöstä olisi lisätä siihen jokin määräys päällekkäisenä kampanja-aikaan kohdistuvien tukisuoritusten jakautumisesta kampanjoiden kesken. Ehkä ne voitaisiin jakaa kampanjoiden kesken tasan tai kampanjoiden kustannusten suhteessa tai tulla ilmoitettavaksi siinä kampanjassa, josta ehdokas pääsee läpi ja tulee ilmoitusvelvolliseksi, jos niin käy vain toisessa.

### **Voiko vaalirahoitus ylittää kampanjan kulut?**

Vaalirahoituslain 2 § 1 momentin mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan tässä laissa rahoitusta, jolla kateetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Momentissa ei selvästi todeta, voiko vaalirahoitus ylittää kampanjan kulut. Tarkastusviraston valvontakäytännössä on noudatettu tulkintaa, jonka mukaan vaalirahoitus voi ylittää kampanjan menot ja myös kulut ylittävää rahoitus tulee ilmoittaa. Tulkinnan on katsottu edistävän avoimuutta sekä estävän tukijoiden julkistamisen valikoinnin ja näin ilmoitusvelvollisuuden kiertämisen. Pykälän sanamuodon voisi kuitenkin tulkita niin, että vaalirahoitusta ovat vain ne varat, jotka tarvitaan kampanjan kulujen kattamiseen, eikä rahoitus voisi ylittää kampanjan kulujen määrää. Asiaa on oikeuskirjallisuudessa käsitellyt Lauri Tarasti, joka teoksessaan Kunnallisvaaliehdokkaiden ja puolueyhdistysten vaalirahoitusopas 2012, s. 106 kirjoittaa: ”Jos kulut kuitenkin ovat pienemmät kuin vaalirahoitus, yli jäävä summa voi siirtyä ehdokkaan varoiksi, jolloin ne ovat verotettavaa tuloa, taikka jäädä erillisvarallisuutena niiden ulkopuolelle ehdokkaalle, tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle käytettäväksi seuraavissa vaaleissa. Tietoa siitä mitä tälle summalle tehdään ei laissa edellytetä annettavaksi.” Tarasti siis toteaa, että mahdollinen ylijäävä rahoitus muuttuu ehdokkaan omiksi varoiksi, mutta ei selvästi vastaa siihen, kuuluuko sen näkyä ilmoituksessa vaalirahoituksena ennen muuttumista omiksi varoiksi. Kuitenkaan esimerkiksi sitä osaa ehdokkaan tilillä olevista omista varoista, jota hän ei käytä kampanjaan, ei tarvitse ilmoittaa. Analogiapäätelmä tästä olisi, että yli jäänyt ”vaalirahoitus”, joka muuttuu omiksi varoiksi, ei olisi vaalirahoitusta eikä sitä tarvitsisi sisällyttää vaalirahoitusilmoitukseen.

Tarkastusviraston valvontakäytännössä noudatettu tulkinta, jossa vaalirahoitusta voi vastaanottaa paljon enemmän kuin kampanjan rahoittamiseen kuluu, mahdollistaa teoriassa vaalirahoituksen käyttämisen esimerkiksi kansanedustajan lahjontaa koskevien säädösten kiertämisen. Se myös kannustaa keräämään vaalirahoitusta yli kampanjan kulujen määrän, jos rahoitusta on saatavilla. Ehdokkaan omiksi varoiksi muuttuvien ja mahdollisesti johonkin hänen tulevaan kampanjaan käytettävien varojen osalta linkki tukijan alkuperäiseen lahjoitustarkoitukseen käsillä olevissa vaaleissa tukemiseen ei ole yhtä selvä kuin kampanjan kuluihin käytettävien varojen osalta. Näistä näkökulmista yli kampanjan tarpeiden kerättävä rahoitus näyttäytyy jossain

määrin ongelmallisena. Pykälää tulisi ainakin selkiyttää sen mukaan, onko tarkoituksena, että vaalirahoitus voi tai ei voi ylittää kampanjan kulut.

## 6 § Ilmoitettavat tiedot

### **Tulisiko ainakin isompia lainoja kampanjalle antaneet julkistaa ja julkistettavan tukijan alarajaa laskea oikeushenkilöiden osalta?**

Vaalirahoituslain 6 §:ssä on säädetty vaalirahoitusilmoituksessa julkistettavista tiedosta. Sen 2 momentissa on säädetty siitä, milloin yksittäinen tuki ja sen antaja on ilmoitettava. Julkiseksi tulon raja on nyt 800 euroa kuntavaaleissa ja 1500 euroa muissa vaaleissa.

Vaalikampanjalle lainaa antanutta tahoa ei ole tällä hetkellä velvollisuutta julkistaa, vaikka laina olisi huomattavakin, eikä siihen kohdistu myöskään määrällisiä rajoituksia. Tosiasiassa lainan antaminen tarjoaa mahdollisuuden piilottaa suurella summalla kampanjaa rahoittaneen tahon. Näennäinen laina voidaan antaa myöhemmin kokonaankin anteeksi ilman ilmoitusvelvollisuutta, jos se tehdään vasta kyseisen vaalikauden jälkeen. Valvontakäytännössä on myös ainakin kerran havaittu tilanne, jossa ilmoitusvelvollinen myöhemmin muutti ilmoitustaan siten, että alun perin tukena ilmoitetussa suorituksessa olikin kyse lainasta, jolloin antaja ei enää ollut julkinen tieto.

Jos vaalirahoituksen avoimuutta haluttaisiin lisätä, yksi mahdollinen keino tähän pääsemiseksi olisi säätää myös ainakin suuremmat kampanjan lainoittajat julkisiksi. Tällöin ei myöskään tuen muuttamisella lainaksi olisi vaikutusta julkisuuteen.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:ssä on säädetty vaalirahoituksen rajoituksista. Kiellettyä on vastaanottaa tukea esimerkiksi ulkomailta muulta taholta kuin yksityishenkilöltä sekä ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Kiellettyä on myös vastaanottaa tukea esimerkiksi tuntemattomalta tai kunnalta, valtiolta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä.

Valvontakäytäntö osoittaa, että näiden kieltojen tahallista tai tahatonta rikkomista esiintyy melko paljon. Asia on yhteydessä 6 §:n säädökseen yksittäisen ilmoitettavan tuen rajasta sitä kautta, että nyt useimmat vaalirahoituksen rajoitusten rikkomiset jäävät piiloon julkisuudelta, kun ne jäävät alle yksittäisen tuen ilmoittamisen rajan. Näin ne eivät näy vaalirahoitusilmoituksissa edes, vaikka asia tulee valvonnassa esiin. Esimerkiksi viime eduskuntavaaleissa vaalirahoitus oli kokonaisuudessaan 9,7 miljoonaa euroa, josta 4 miljoonan euron osalta rahoittaja jäi pimentoon. Tästä summasta 1,6 miljoonaa euroa oli yritysrahoitusta, yksityishenkilöiden lahjoituksia oli 1,4 miljoonaa euroa ja 935 00 oli tullut puolueilta ja puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta.

Jos vaalirahoituksen avoimuutta haluttaisiin lisätä, yksi keino tähän voisi olla laskea ilmoitettavan yksittäisen tuen rajaa alemmaksi tai poistaa se muiden kuin yksityishenkilöiden osalta. Tällöin vaalirahoituksen rajoitusten rikkomistapaukset tulisivat useammin esiin ja mahdollisen poliittisen vastuun piiriin ja niiden määrä todennäköisesti vähenisi. Jos yksittäisen tuen ilmoittamisen rajaa muutettaisiin esimerkiksi oikeushenkilöiden osalta laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta, tulisi samanlaista muutosta johdonmukaisuuden vuoksi harkita myös puoluelain puolella 8 c §:ssä ja 9 b §:ssä.

## **7 a § Muistiinmerkitsemisvelvollisuus ja velvollisuus avata kampanjatili (ehdotus uudeksi pykäläksi, ei nykyisessä laissa)**

Tällä hetkellä ilmoitusvelvollisilla, ehdokkailla ja ehdokkaan rekisteröimättömillä tukiyhdistyksillä ei ole kirjanpito- tai muistiinmerkitsemisvelvollisuutta vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta.

Tältä osin tarkastusvirasto on pitänyt esillä, että erityisesti presidentin, europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen seurantaan voitaisiin asettaa myös muodollisia vaatimuksia. Yksinkertaisimmillaan tämä tarkoittaisi esimerkiksi erillisen pankkitilin käyttöä vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen seuraamiseksi. Kunnallisvaalien osalta selkeämmin säädetty muistiinmerkitsemisvelvollisuus olisi varmasti riittävä.

Erillisen pankkitilin avulla ehdokas voi yksinkertaisella tavalla erottaa vaalikampanjansa omasta yksityistaloudestaan. Tämä selkeyttäisi myös tarkastusviraston valvontatehtävää. Edelleen mahdolliset tukijat tietäisivät, että jokaisella ehdokkaalla europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa on erillinen pankkitili, johon tukisuoritukset voidaan antaa. Tämä lisäisi rahoituksen läpinäkyvyyttä entisestään.

Vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden valvonta olisi helpompaa ja luotettavampaa, mikäli ilmoitusvelvollisilla olisi velvollisuus merkitä kampanjansa kulut ja rahoitus muistiin tai jopa hoitaa kampanjansa rahoitus erityisen kampanjaa varten perustettavan kampanjatilin kautta. Toisaalta myös ehdokkaan olisi tällöin helpompi täyttää laissa säädetyn velvollisuutensa ilmoituksen tekemisestä. Käytännössä tiukemmin määritelty muistiinmerkitsemisvelvollisuus mahdollistaisi tarkastusviraston lähettämien selvityspyyntöjen paremman kohdistamisen. Jotkut ehdokkaat ovat ilmoittaneet vastauksena tarkastusviraston aiempiin selvityspyyntöihin, että heillä ei ole kampanjatiliä.

Asia on ollut esillä aiemminkin vaalirahoituslainsäädäntöä uudistettaessa, mutta siitä on tuolloin luovuttu, koska sitä on pidetty liian paljon vaivaa ehdokkaille aiheuttavana. Tämän tyyppisiä säädöksiä on kuitenkin käytössä monissa muissa maissa. Nykyisin useimmilla ilmoitusvelvollisilla kyseisissä vaaleissa on käytössään kampanjatili, joten ehdotettu velvollisuus ei siinä mielessä enää aiheuttaisi merkittävää lisävaivaa useimmille, mutta yhtenäistäisi menettelytapoja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on ottanut asiaan kantaa mietinnössään TrVM 1/2016. Vastaava toive sisältyy ETYJ:n Suomeen tekemien vaalijärjestelmän arviointikäyntien raportteihin. ETYJ:n mukaan vaalitoiminnan tuottojen ja kulujen ilmoittamistarkkuutta pitäisi edelleen lisätä.<sup>1</sup> Tällöin ulkopuolisilla olisi paremmat mahdollisuudet arvioida ilmoituksen luotettavuutta.

Huomioon ottaen muistiinmerkitsemisvelvollisuuden ja velvollisuuden avata kampanjatilin edut vaalirahoitusvalvonnan kannalta sekä näiden menettelyjen käytössä olosta muissa maissa saadut tiedot, tarkastusvirasto ehdottaa, että eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa sekä presidentinvaaleissa ehdokkaille säädettäisiin velvollisuus käyttää erityistä kampanjatiliä, jonne kampanjan rahaliikenne tulisi ohjata mukaan lukien sekä saatu rahoitus että kampanjan kulujen maksaminen. Tili tulisi avata viimeistään rahoituksen ke-

---

<sup>1</sup> OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights: Republic of Finland, Parliamentary Elections 14 April 2019, OSCE/ODIHR NEEDS ASSESSMENT MISSION REPORT, 23-25 January 2019, p. 7; OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights: Republic of Finland, Presidential Election 28 January 2018, OSCE/ODIHR NEEDS ASSESSMENT MISSION REPORT, 24-27 October 2017, p. 7

räämisen alkaessa ennen vaaleja ja sen saisi sulkea vasta kun tarkastusviraston vaalirahoituksen valvontatehtävä on päättynyt kyseisen ehdokkaan osalta. Kunnallisvaalien ilmoitusvelvollisille säädettäisiin muistiinmerkitsemisvelvollisuus. Tässä on ajateltu, että muistiinpanovelvollisuudesta ja kampanjatilin käyttöä koskevasta velvollisuudesta säädettäisiin uudessa niitä koskevassa pykälässä, mutta vaihtoehtona tälle voisi olla niiden sijoittaminen 8 § 3 momentin yhteyteen tai sen perään uudeksi momentiksi.

Mahdollisesti kampanjatilin käyttövelvollisuutta ja muistiinmerkitsemisvelvollisuutta vastaan puhuvina seikkoina voidaan mainita ainakin, että ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 8 §:n 3 momentissa säädetään jo nyt, että ilmoitusvelvollisen on pyydettäessä annettava kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. On esitetty, että jo tämän pykälä nykyinen muoto tarkoittaisi tai sisältäisi velvollisuuden rahoituksen muistiin merkitsemiseen. Tarkastusviraston käsityksen mukaan lainkohdan nyky muodosta ei voi johtaa suoranaista muistiinmerkitsemisvelvollisuutta. Tarkastusviraston selvityspyyntöihinsä ilmoitusvelvollisilta saamat vastaukset osoittavat myös, etteivät nämäkään ole tulkinneet, että heillä olisi jo muistiinmerkitsemisvelvollisuus. Joka tapauksessa rekisteröityinä yhdistyksinä toimivilla tukiyhdistyksillä on jo kirjanpito velvollisuus.

Lisäksi pankeilla on ollut erilaisia käytäntöjä sen suhteen, voiko ehdokkaan tukiyhdistys avata pankkitilin. Käytännössä monilla tukiyhdistyksillä on ollut vaikeuksia saada avattua pankkitiliä, mikä vaikeuttaa kampanjan toteuttamista sekä tulojen ja menojen seuranta. Silti etenkin eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa kampanjatilin käyttö on jo nyt hyvin yleistä. Mahdollisesti pankkitilin käyttövelvollisuuden säätämisen yhteydessä pitäisi ehkä säätää myös pankkien velvollisuudesta tarjota sellainen tai luoda jokin valtion hallinnoima mekanismi tilien hallinnointiin.

Kampanjatilin käyttöpakkoa koskevia vaatimuksia on jo monen maan lainsäädännössä. Esimerkiksi Ranskassa ehdokkailla tulee olla raha-asioiden hoitajat, joiden vastuulla kampanjatilien perustaminen on. Ranskan lainsäädännössä on myös erityisesti turvattu ehdokkailla oikeus kampanjatilin perustamiseen. Viime kädessä Ranskan pankilla on velvollisuus osoittaa ehdokkaalle pankki, jossa tämä voi avata kampanjatilin.<sup>2</sup> Myös Kanadan vaalilaissa ehdokkailta edellytetään raha-asioiden hoitajaa (financial agent, official agent) ja kampanjatilin, jonka avaaminen kuuluu kampanjan raha-asioiden hoitajan vastuulle. Kanadassa kampanjatilin myös suljetaan vaalipäivän jälkeen tai ehdokkaan vetäytyessä tai kuollessa ennen sitä ja kampanjan raha-asioiden hoitaja toimittaa viimeisin tiliotteen valvontaviranomaiselle. Kanadassa on säädetty myös tarkkaan, kuinka kampanjasta yli jäävät varat on käytettävä. Ne on siirrettävä ehdokkaan asettaneelle puolueelle tai puolueyhdistykselle tai viime kädessä näiden puuttuessa valtion viranomaiselle.<sup>3</sup> Chilessäkin edellytetään kampanjatilin, jonka kautta kaikki lahjoitukset vastaanotetaan. Siellä ehdokkaiden täytyy valtuuttaa valvova viranomaisen avaamaan kampanjatilin puolestaan, hallinnoimaan sitä ja aikanaan myös sulkemaan sen.<sup>4</sup> Irlannissa ehdokkaiden, jotka haluavat vastaanottaa yli 100 euron suuruisia lahjoituksia täytyy avata kampanjatilin tätä varten.<sup>5</sup> Espanjassa jokaiselle ehdokaslistalla tai sellaisia asettavalla puolueella, koalitiolla tai liitolla täytyy

---

<sup>2</sup> Code électoral, Article L52-6, Article L52-6-1

<sup>3</sup> Canada Elections Act 476.4-476.65, 477.45-477.85

<sup>4</sup> Ley No 19.884, Orgánica constitucional sobre transparencia, límite y control de gasto electoral, Párrafo 3 artículo 19

<sup>5</sup> Electoral Act 1997 section 23B.

olla taloudenhoitaja ja tämä on velvollinen avaamaan ehdokaslistan käyttöön kampanjatilin. Tileiltä voi maksaa vaalin kuluja vielä 90 päivää vaalien jälkeen.<sup>6</sup> Tarkastusviraston IDEA:lta, International institute for democracy and electoral assistance, elokuussa 2019 saaman tiedon mukaan pohjoismaista kampanjatilin käytövelvollisuus ja muistiinmerkitsemisvelvollisuus oli silloin käytössä Islannissa ja muista EU-maista äsken mainittujen lisäksi vielä ainakin Italiassa, Liettuassa ja Sloveniassa.

## 8 § Ilmoituksen tekeminen

### Oikeus vertailutietojen saamiseen

Vaalirahoituslain 8 §:ssä säädetään ilmoituksen tekemisestä. Pykälässä on tällä hetkellä kolme momenttia, joista kaksi ensimmäistä koskee vaalirahoitusilmoituksen jättämistä, sen tekemisen tapaa ja määräaikaa. 3 momentissa säädetään ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta antaa tarvittaessa tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyden varmistamiseksi. Tähän viimeksi mainittuun kohtaan sisältyy samalla yksi suurimmista tarkastusviraston suorittaman vaalirahoitusvalvonnan rajoitteista. Velvollisuus antaa tarvittaessa selvityksiä ja lisätietoja, jotka ovat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyden varmistamiseksi on vain ehdokkaalla, eikä kenelläkään muulla. Näin ollen tarkastusvirastolla ei ole oikeutta vaatia tai saada vertailutietoja ehdokkaan ilmoittamille tukisummille tai kampanjan kustannuksille ehdokkaan tukijoilta tai esimerkiksi ehdokkaan kampanjalle mainoksia myyneiltä mediayhtiöiltä, vaikka sillä olisi aiheutta epäillä ehdokkaan ilmoituksen oikeellisuutta.

Lain 10 §: 3 momentin mukaan tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa ilmoitusvelvollisen täydentämään tai korjaamaan ilmoitustaan vain, jos ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Tarkastusvirasto on tulkinut valvontakäytännössään tätä kohtaa niin, että sakon uhan käyttäminen edellyttää tarkastusviraston hallussa olevan yksiselitteisen näytön siitä, että jonkun ilmoitusvelvollisen ilmoitus on olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheellinen tai puutteellinen. Tällaisen näytön saaminen on vaikeaa ja epätodennäköistä ilman oikeutta saada vertailutietoja tukijoilta tai kampanjalle tavaroita tai palveluita toimittaneilta.

Valvontakäytännössä on ollut tapaus, jossa oli vahvoja syitä epäillä ilmoitusvelvollisen ilmoituksen oikeellisuutta. Ilmoitusvelvollinen kuitenkin kiisti kehotettaessa ilmoituksen puutteellisuuden ja kieltäytyi korjaamasta sitä. Tarkastusviraston oli nykyisillä valtuuksilla hyvin vaikea saada käsiinsä näyttö ilmoituksen ilmeisestä virheellisyydestä ja osin siinä onnistuttiin vain hyvän onnen ansiosta. Ilmoitusvelvollinen suostui korjaamaan ilmoitustaan vasta vähän ennen uhkasakon maksuun määräämistä, kun hänelle oli kerrottu, että ensimmäistä uhkasakkoa seuraisi uusia entistä suurempia uhkasakkoja. Tarkastusvirastolla ei ollut mahdollisuutta varmistua siitä, olivatko luvut nytkään täysin oikeat, mutta ainakin ne olivat oikeammat ja uskottavammat korjauksen jälkeen.

On osoittautunut, että vaalirahoitukseen kohdistuu vaalien aikaan huomattava kiinnostus median taholta. Tarkastusviraston tiedonsaantioikeuden rajautuessa vain ehdokkaaseen, on mahdollista, että esimerkiksi yksittäisellä mediayhtiöllä on omien laskutustietojensa perusteella tarkemmat tiedot ehdokkaan kampanjan kuluista kuin tarkastusvirastolla.

Mikäli tarkastusvirastolle annetaan oikeudet vertailutietojen saamiseen, asianomaisten liikesalaisuuksia ja yksityisyyttä koskevat tiedot voitaisiin turvata riittävästi julkisuuslain salassapitosäännösten avulla.

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general, los artículos 121-126

Myös ETYJ on todennut Suomeen tekemänsä vaalijärjestelmän arviointikäynnin raportissa, että valtiontalouden tarkastusvirastolle tulisi antaa oikeus tarkastaa ja tutkia ehdokkaiden ja puolueiden rahoitustietoja.<sup>7</sup> Kysymys tarkastusviraston mahdollisuudesta hankkia vertailutietoja vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden varmistamista varten on ollut esillä myös eduskunnan tarkastusvaliokunnassa.<sup>8</sup>

Monissa muissa maissa vaali- ja puoluerahoitusta valvoville viranomaisille on jo annettu oikeudet vertailutietojen hankkimiseen. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Irlannin Standards in Public Office Commission.<sup>9</sup> Tarkastusviraston IDEA:lta, International institute for democracy and electoral assistance, elokuussa 2019 saaman tiedon mukaan vuonna 2018 Euroopan unionin jäsenmaista 43 %:ssa vaali- ja puoluerahoitusta valvovalla viranomaisella oli oikeus vaatia vertailutietoja muiltakin tahoilta kuin vain valvottavalta.

Yllä esitetyillä perusteilla tarkastusvirasto esittää, että sillä annettaisi oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta. Tästä voitaisiin säätää esimerkiksi vaalirahoituslain 8 §:ään lisättävässä uudessa momentissa.

Uusi neljäs momentti voisi kuulua seuraavasti:

*Sellaisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka ovat antaneet tai voineet antaa ehdokkaalle, ehdokkaan tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan hyväksi toimivalle yhteisölle tukea sekä sellaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka ovat toimittaneet tai voineet toimittaa ehdokkaan kampanjalle tavaroita ja palveluita tai antaneet ehdokkaalle lainaa kampanjaa varten lainaa, on velvollisuus antaa valtiontalouden tarkastusvirastolle tarvittaessa tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen ilmoituksen tai jälki-ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyuden varmistamiseksi.*

## 10 § Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävät

### **Vaatimuksen tehostamisen uhkasakolla laajentaminen koskemaan ilmoitusta koskevaa lisätieto- tai selvityspyyntöä, jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisätietopyyntöä sekä mahdollista vertailutietojen antamista**

Vaalirahoituslain 10 §:n 1 momentissa on säädetty tarkastusviraston valvontatehtävästä. Tarkastusviraston tehtäväksi on annettu siinä ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonta, jota täsmennetään kolmekohtaisella luettelolla tarkastusviraston tehtävistä, jotka kaikki liittyvät laissa säädettyyn ilmoitukseen. Laissa säädetyllä ilmoituksella tarkoitetaan tässä 5 – 8 §:ssä tarkoitettua varsinaista vaalirahoitusilmoitusta. Näin ollen tarkastusviraston valvontatehtävä ei ulotu 11 a §:ssä tarkoitettuun jälki-ilmoitukseen eikä tarkastusviraston velvollisuutena ole tarkistaa, ovatko kaikki jälki-ilmoituksen tekemiseen velvoitetut tehneet ilmoituksensa eikä tarkistaa jälki-ilmoituksia eikä kehottaa tarvittaessa jälki-ilmoituksen tekemiseen velvollista tarvittaessa tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta taikka selvittämään jo tehdyn ilmoituksen oikeellisuutta.

<sup>7</sup> OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights: REPUBLIC OF FINLAND PARLIAMENTARY ELECTIONS, 17 April 2011 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report, p. 13

<sup>8</sup> Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 1/2020 vp – K 19/2019 vp Tarkastusvaliokunta Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2019 eduskuntavaaleissa. s. 3 ja Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2013 vp, s. 3

<sup>9</sup> Electoral Act, 1997, Section 4.4



Tarkastusvirasto katsoo, että myös jälki-ilmoituksiin tulisi kohdistua samanlainen valvonta kuin varsinaisiin vaalirahoitus-ilmoituksiin ja esittää, että vaalirahoituslain 10 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että valvontatehtävä koskisi myös jälki-ilmoituksia

Muutettuna 10 §:n 1 momentti voisi kuulua seuraavasti:

*Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tässä tarkoituksessa se:*

*1) tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet tässä laissa säädetyn ilmoituksen tai jälki-ilmoituksen;*

*2) julkistaa viipymättä kaikki saapuneet ilmoitukset ja jälki-ilmoitukset; ja*

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

Vaalirahoituslain 10 §:n 2 momentissa annetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeus sakon uhalla velvoittaa ilmoitusvelvollinen tekemään ilmoituksen tai korjaamaan siinä oleva virhe tai puute. Tarkastusvirastolla on tämä oikeus vain, jos ilmoitus havaitaan olennaisilta osiltaan virheelliseksi tai puutteelliseksi. Myös tämä oikeus koskee vain tilannetta, jos ilmoitusvelvollinen on laiminlyönyt velvollisuuden jättää lain 5-8 §:ssä tarkoitettu varsinainen vaalirahoitusilmoitus. Se ei koske tilannetta, jossa ilmoitusvelvollinen jättää tekemättä 11 a §:ssä tarkoitettua jälki-ilmoituksen. Jos ilmoitusvelvollinen jättää tekemättä 11 a §:ssä tarkoitettua jälki-ilmoituksen, tarkastusvirastolla ei tällä hetkellä ole keinoja pakottaa ilmoitusvelvollista jälki-ilmoituksen jättämiseen. Oikeus uhkasakon määräämiseen ei myöskään koske tilannetta, jossa ilmoitusvelvollinen ei tarkastusviraston pyynnöstä huolimatta toimita kampanjatiliotetta tai muita ilmoitusta täydentäviä tietoja tai selvityksiä. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei pyynnöstä huolimatta toimita tarkastusvirastolle pyydettyjä selvityksiä, ei tarkastusvirastolla ole mahdollisuuksia tehostaa velvoitetta vaalirahoituslain nojalla uhkasakon asettamisella. Ilmoituksen korjaamiseen tai täydentämiseen tarkastusvirasto taas voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen vasta, kun ilmoitus on todettu olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi. Ilmoituksen korjaamiseen siis voidaan velvoittaa vasta, kun ilmoituksen virheellisyys on ilmeistä, mutta virheellisyyspäilyn tilanteessa lisäselvitysten antamiseen ei voida velvoittaa. Yhdessä nämä asiat muodostavat merkittävän rajoituksen valvonnalle.

Tarkastusvirasto katsoo, että oikeus velvoittaa ilmoitusvelvollinen tarvittaessa sakon uhalla täyttämään velvollisuutensa tulisi ulottaa koskemaan myös jälki-ilmoituksen jättämistä sekä lisätietojen ja selvitysten toimittamista. Myös tarkastusvaliokunta on ottanut kannan, että tarkastusvirastolla tulisi olla nykyistä laajemat mahdollisuudet uhkasakon avulla pakottaa ilmoitusvelvolliset täyttämään velvollisuutensa (TrVM 1/2016). Jos tarkastusvirasto saa oikeuden vaatia vertailutietojen saamiseen kolmansilta, mahdollisuus uhkasakon käyttöön tulisi laajentaa koskemaan myös tilannetta, jossa vertailutietojen antamiseen velvoitettu ei toimita niitä.

Vaalirahoituslain 10 §:n 2 momentti voisi kuulua seuraavasti:

*Jos ilmoitusvelvollinen ei valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta tee tässä laissa säädettyä ilmoitusta tai jälki-ilmoitusta taikka jos ilmoitus tai jälki-ilmoitus havaitaan olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheelliseksi tai puutteelliseksi, valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen sakon uhalla tekemään ilmoituksen tai jälki-ilmoituksen taikka korjaamaan virheen tai puutteen. Jos ilmoitusvelvollinen tai vertailutietojen antamiseen velvollinen ei valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta toimita tässä laissa tarkoitettuja ilmoitusta tai jälki-ilmoitusta täydentäviä tietoja tai selvityksiä taikka*

*vertailutietoja valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa ilmoitusvelvollisen ja vertailutietojen antamiseen velvollisen sakan uhalla antamaan pyydetyn selvityksen tai lisätiedon.*

*Uhkasakon tuomitsee valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain [\(676/2000\) 15 §:ssä](#) tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valittamalla muu-  
tosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa [\(586/1996\)](#) säädetään.*

## **10 a § (ehdotus uudeksi pykäläksi, ei voimassa olevassa laissa)**

### **Tarkastusviraston oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa säädetyn valvontatehtävänsä hoitamista varten**

Tarkastusvirasto tarvitsee sille ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa tehtävien suorittamista varten melko paljon ja säännönmukaisesti erilaista apua, esimerkiksi asiakirjoja, jäljennöksiä, tietoja, palveluita tai virkasuoritteita muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta. Esimerkiksi tavoittaakseen ilmoitusvelvolliset ilmoittaakseen heille ilmoitusvelvollisuudesta ja toimittaakseen heille ohjeet ilmoitusvelvollisuuden suorittamista varten tarkastusvirasto tarvitsee ilmoitusvelvollisten osoitetiedot Digi- ja väestötietovirastolta. Varsinkin kunnallisvaaleissa on jouduttu melko runsaasti myös uhkasakkoprosessiin, jotta on saatu kaikki ilmoitusvelvolliset täyttämään velvollisuutensa. Jos uhkasakkoprosessi etenee maksuun määräämiseen saakka, se edellyttää käytännössä haastemiehen kautta tapahtuvaa tiedoksi antamista 4 kertaa. Ehdokkaan ilmoituksessaan ilmoittamien kampanjan kuluja koskevien tietojen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi saatetaan tarvita pääsyä tarkastamaan sekä jäljennöksiä sellaisista sanomalehdistä, paikallislehdistä tai pienpainatteista, joita säilytetään yliopistolain 70 §:n nojalla Helsingin yliopiston yhteydessä toimivassa kansalliskirjastossa laissa kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä (1433/2007) annetun vapaakappaleoikeuden nojalla.

Monet näistä tiedoista ja suoritteista ovat sellaisia, että niistä normaalitapauksessa perittäisiin maksu ja osa niistä on sellaisia, ettei niihin välttämättä ole ehdotonta oikeutta. Esimerkiksi edellisissä vuoden 2017 kuntavaaleissa osoitetietopyyntöjä tehtiin 273 kappaletta. Digi- ja väestötietoviraston hinnaston mukaisesti osoitetietopyyntö maksaa 9 euroa per osoite, minkä lisäksi tulee laskutuslisä 5,5 euroa per lasku. Haastemiehen suorittamia tiedoksiantoja tarvittiin vuoden 2017 kuntavaaleissa 273 kertaa, joista 227 oli uhkasakon asettamisen kuulemiskirjeitä, 39 uhkasakon asettamispäätöksen toimittamisia ja 7 uhkasakon maksuun määräämisen kuulemiskirjeitä. Käräjäoikeuden hinnaston mukainen hinta asiakirjan tiedoksiannosta on tällä hetkellä 80 euroa ja se peritään jopa epäonnistuneesta tiedoksiantoyrityksestä.

Tarkastusvirastolle on valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:ssä ja 14 §:ssä säädetty oikeudesta saada tietoja, asiakirjoja, selvityksiä ja virka-apua maksutta ja viipymättä. Kuitenkin osa näistä oikeuksista on sidottu veloitettun asemaan tarkastettavana sekä tarkastusviraston tarkastusoikeuteen ja tarkastustehtävään eivätkä välttämättä ulotu esimerkiksi Helsingin yliopiston yhteydessä toimivaan kansalliskirjastoon, kun yliopisto ei enää ole tarkastusviraston tarkastusoikeuden piirissä, tai muihin viranomaisiin siltä osin kuin ne eivät ole tarkastuksen kohteena vaan kyse on tarkastusviraston vaalirahoituslain mukaisesta valvontatehtävästä. Jotta valtiontalouden tarkastusvirastolle vaalirahoituslaissa säädetyn valvontatehtävän hoitaminen ei jäisi riippuvaisiksi taloudellisista resursseista, tulisi virastolle säätää samankaltaiset tietojen ja virkaavun maksutonta saantia koskevat oikeudet vaalirahoituslain mukaisia tehtävien osalta kuin sillä valtiontalouden tarkastustehtävänsä varten muihin viranomaisiin tai lain nojalla viranomaistehtäviä hoitaviin tahoihin nähden.

Ehdotettu uusi pykälä voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

*10 a § Tietojen saanti ja virka-apu.*

*Tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta viranomaistehtäviä hoitavilta viipymättä ne asiakirjat, muut aineistot, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.*

*Viranomaisilla ja viranomaistehtäviä hoitavilla ei ole oikeutta periä maksua tarkastusvirastolta asiakirjojen kopiaista taikka tietojen antamisesta tulosteena tai teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti taikka siihen verrattavalla tavalla.*

*Tarkastusvirastolla on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamisessa korvauksetta apua muilta viranomaisilta.*

## **11 a § Jälki-ilmoitus**

### **Velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä koskemaan myös jälki-ilmoituksia**

Jälki-ilmoitusta koskeva pykälä on lisätty lakiin myöhemmin. Siinä luotiin ehdokkaalle, ehdokkaan tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle, joka on ottanut lainaa kulujen kattamiseksi eduskuntavaaleissa tai europarlamenttivaaleissa, velvollisuus toimittaa tarkastusvirastolle tietolan määrästä sekä lainan maksamiseen saadusta vähintään 1500 euron arvoisesta tuesta. Ilmoitus on tehtävä laina-aikana vuosittain sillä vaalikaudella, johon ilmoitusvelvollisuus liittyy.

Jälki-ilmoitusta koskevaan pykälään ei liity sellaista velvollisuutta pyydetessä antaa tiliotteella tai muuten sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja tai selvityksiä, jotka saattaisivat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa, kuin varsinaisen vaalirahoitusilmoituksen osalta on säädetty 8 §:n 3 momentissa. Myöskään 8 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta ei voi tulkinnan keinoin tarkastusviraston näkemyksen mukaan ulottaa koskemaan myös jälki-ilmoitusta, koska lainsäätäjällä näyttää pitäneen nämä kaksi käsitettä johdonmukaisesti ja tarkoituksellisesti erillään. Näin ollen jälki-ilmoitukseen ei tällä hetkellä liity velvollisuutta antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä eikä tarkastusvirastolla ole tällä hetkellä oikeutta sellaisia vaatia, vaikka se pitäisi saatua jälki-ilmoitusta joltakin osalta epäselvänä, riittämättömänä tai epäilisi sen oikeellisuutta.

Tarkastusvirasto pitää tarpeellisena ja perusteltuna, että myös jälki-ilmoitukseen liittyisi velvollisuus tarvittaessa antaa lisäselvityksiä ja lisätietoja. Tarkastusvirasto ehdottaakin, että 11 a §:ään lisättäisiin samankaltainen 2 momentiksi samankaltainen momentti kuin 8 §:n 3 momentti.

Momentti voisi kuulua seuraavasti:

*Ilmoitusvelvollisen on pyydetessä annettava tiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka saattavat olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa.*

Vaihtoehtoisesti samaan lopputulokseen saattaisi olla mahdollista päästä myös lisäämällä 8 §:n 3 momentti viittaus, että velvollisuus koskee myös 11 a §:ssä tarkoitettua jälki-ilmoitusta.

## Puoluelaki 10/1969

### **Ainakin 8 § - 9 f §:ään liittyvä yleinen asia: Tulisiko muulla oikeushenkilöllä kuin puolueella olla samoja velvollisuuksia rahoituksen avoimuuteen kuin puolueella?**

Puoluelain 8 – 9 f §:t liittyvät kaikki puolueiden rahoitukseen, sen rajoituksiin ja avoimuuteen liittyviin sääntöihin. Kaikki nämä rajoitukset sijaitsevat puoluelaissa, joka nimensä mukaisesti koskee puolueiksi luettavia oikeushenkilöitä eikä muita oikeushenkilöitä. Yksittäisten pykälienkin tasolla laissa on kaikki velvollisuudet ja rajoitukset on sidottu nimenomaan puolueen käsitteeseen. Ne koskevat vain puolueita. Ne siis velvoittavat vain puolueita ja muut kuin puolueet eivät voi niitä edes halutessaan noudattaa esim. ajantasaisten ilmoitusten jättämisen suhteen. Voidaan kysyä, onko nykytilanne hyvä vai tulisiko vastaavien rajoitusten tai velvoitteiden koskea joltain osin politiikkaan puolueen tavoin osallistuvaa muuta oikeushenkilöä.

Tämä seikka nousi esiin tarkastusviraston valvonnassa aikana, jolloin Liike Nyt toimi aktiivisesti vaaleissa ja politiikassa, mutta ei ollut vielä rekisteröitynyt puolueeksi. Sitten Liike Nyt on rekisteröitynyt puolueeksi ja tullut puoluelain soveltamisalan piiriin, eikä toista samanlaista ei puolueena toimivaa toimijaa ole toistaiseksi tullut mukaan suomalaiseen politiikkaan. Näin ollen kysymys on sen osalta ratkennut eikä ole tällä hetkellä ajankohtainen muuten kuin teoreettisena kysymyksenä. Kuitenkin kun puolue- ja vaalirahoituslain säädäntöä uudistetaan harvakseltaan, voi samanlainen tilanne toistua jonkun muun toimijan kohdalla tämän lainsäädännön ollessa voimassa siinä asussaan, johon nyt valmisteilla olevassa uudistuksessa päädytään.

Puoluelain velvoitteiden ulottaminen joltain osin muuhun politiikkaan osallistuvaan oikeushenkilöön kuin puolueeseen, esimerkiksi rekisteröityyn yhdistykseen, ei varmasti olisi ongelmatonta. Miten esimerkiksi määritettäisiin sellainen ehdokkaiden tai esim. kansanedustajan tai kunnanvaltuutetun suhde tällaiseen oikeushenkilöön, joka velvollisuuden laukaisisi? Useimpiin teknisluontoisiin ongelmiin on ratkaisu kuitenkin löydettävissä, jos niin halutaan. Tässä asiaan halutaan kiinnittää huomiota periaatteellisena kysymyksenä. Asian voinee nähdä kahdella tavalla. Toisaalta voidaan ajatella, että merkittävien poliittiseen toimintaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien kytkeytyminen nimenomaan puolueen asemaan on omiaan samalla korostamaan niiden merkitystä ja asemaa poliittisen toiminnan keskeisenä yksikkönä ja ehkä sitä kautta ehkä myös niiden etu. Näin ajateltuna nykytilanne olisi hyvä. Toisaalta voitaisiin ajatella, että muussa muodossa kuin puolueena politiikkaan osallistuvan toimijan jääminen esimerkiksi tukea koskevien rajoitusten ja avoimuuden velvoitteiden ulkopuolella antaa tällaiselle toimijalle kohtuutonta etua tai jopa mahdollistaa näiden säätöjen tarkoituksellisen kiertämisen. Näin ajatellen tulisi pohtia mahdollisuuksia näiden velvollisuuksien kohdentamiseen myös muuhun oikeushenkilöön kuin puolueeseen, joka osallistuu puolueen tavoin politiikkaa.

Tarkastusvirastolla ei ole yllä esitettyyn kysymykseen kantaa viranomaisena. Se valvoo niitä tahoja ja toimintoja, joiden valvomisen lainsäätäjän tehtäväksi asettaa. Kysymys kuuluu poliittisessa päätöksenteossa tehtäväksi. Tarkastusvirasto haluaa kuitenkin kiinnittää parlamentaarisen vaalityöryhmän huomiota siihen, että uudistettavana olevaan lainsäädäntöön myös liittyy tällainen arvovalinta, joka on noussut esiin myös sen valvontatehtävissä. Näin työryhmä tulee asiasta tietoiseksi ja voi niin halutessaan käsitellä sitä.

## **8 § Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle**

### **2 mom.**

#### **Ehdokas-, luottamushenkilömaksut ja kansanedustajamaksut**

Puoluelain 8 §:n 2 momentti sisältää puolueelle tai puolueyhdistykselle annettavan tuen tarkan määritelmän. Olennainen osa tätä määritelmää on momenttiin kuuluva 6-kohtainen luettelo asioista, jotka lainsäätäjä on halunnut sulkea tuen käsitteen ulkopuolelle. Esimerkiksi luettelon 2 kohdassa asioiksi, joita ei pidetä tukena, on säädetty puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyvät suoritukset.

Monilla puolueilla on vakiintuneena tapana kerätä luottamustoimiin valittujen henkilöiden kokouspalkkioista niin sanottuja luottamushenkilömaksuja tai kansanedustajamaksuja. Tämä tapa on tullut esiin myös puolue-rahoituksen valvontakäytännössä. Luottamushenkilömaksu on rahamääräinen suoritus yksityishenkilöltä puolueelle, joten tässä suhteessa se on momentin alkupuolen määritelmän mukaista tukea. Tarkastusvaliokunta on kuitenkin lausunut pitävänsä luottamushenkilömaksuja momentin sisältämän ei tueksi katsottavien asioiden luettelon 2 kohdan mukaisena puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyvänä suorituksena. Tarkastusvaliokunnalla on paljon arvovaltaa, mutta lainsäädännössä sille ei kuitenkaan ole annettu samanlaista virallista valtuutta toimia lainsäädännön viimekätisenä tulkitsijana kuin perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä annettu asema perustuslain tulkitsijana. Tässä suhteessa valiokunta asettaa virkavastuulla asiaa käsittelevän viranomaisen hieman hankalaan asemaan asettuessaan arvovallallaan yhden tulkinnan kannalle. Tarkastusvirasto on kuitenkin sittemmin noudattanut valvontakäytännössään tarkastusvaliokunnan kannanottoa.

Puoluelain 8 §:n 2 momentin voimassa olevan sanamuodon ja sen perustelujen valossa luottamushenkilömaksujen asema ei ole selvä. Pykälän sanamuodon tavanomaisen järjestötoimintaan kuuluvat suoritukset voi hyvin ymmärtää niin, että niillä tarkoitettaisiin niin yleisiä ja tavanomaisia suorituksia, että niitä esiintyy kaikenlaisessa järjestötoiminnassa eikä vain puolueissa ja puolueyhdistyksissä. Näin ajateltuna luottamushenkilömaksu ei olisi tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluva suoritus vaan pikemminkin tukea puolueelle. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen voisi nähdä tukevan enemmän jälkimmäistä tulkintaa, mutta kovin selvästi ne eivät asiaan tuo valoa.

Jos halutaan luottamushenkilömaksujen jäävän tuen käsitteen ulkopuolella, oikeudellisesti moitteettomin tapa päästä tähän olisi muuttaa puoluelain 8 §:n 2 momenttia siten, että luottamushenkilömaksujen jääminen tuen käsitteen ulkopuolelle olisi yksiselitteistä. Myös tarkastusvaliokunta on ottanut kantaa sen puolesta, että asia tulisi ratkaista lainsäädännön keinoin (TrVM 1/2018 vp.).

Monilla puolueilla on ollut käytäntönä kerätä puolueen listoilla vaaleissa ehdokkaana olevilta myös niin sanottua ehdokasmaksua, jolla katetaan osittain puolueen kampanjakuluja. Tarkastusvaliokunta on ehdottanut, että ehdokasmaksuja ei tulisi pitää tukena puolueelle (TrVM 1/2018(K 19/2017 ja K 1/2018)). Jos tätä halutaan, myös ehdokasmaksut olisi tässä yhteydessä luontevaa lisätä puoluelain 8 §:n 2 kohdan luetteloon asioista, joita ei pidetä tukena.

#### **EU-instituutioiden ja muiden kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset**

Tarkastusviraston valvontakäytännössä on myös toistuvasti havaittu tilanteita, joissa puolueiden jäseniä on käynyt eri syistä EU-instituutioissa ja Pohjoismaiden neuvostossa ja puolueet ovat olleet näiden instituutioi-

den sääntöjen mukaan oikeutettuja saamaan matkakustannustenkorvauksia näistä matkoista. Valvontakäytännössä näihin suorituksiin on suhtauduttu kielteisesti, koska ne periaatteessa ovat puoluelain 8 b §:n rajoitusten vastaisia. Nämä suoritukset eivät kuitenkaan ole sen tyyppisiä epäsopivaan vaikuttamiseen pyrkiviä suorituksia, joita kiellolla on tarkoitettu, joten niiden kiellettyä pysymiselle ei ole tarvetta. Mikä tällaisten suoritusten vastaanottaminen haluttaisiin sallia puolueille oikeudellisesti moitteettomalla tavalla, tämä olisi mahdollista lisäämällä tätä tarkoittava kohta puoluelain 8 §:n 2 kohdan luetteloon asioista, joita ei pidetä tukena. Poikkeus voitaisiin muotoilla koskemaan esimerkiksi EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvia tavanomaisia suorituksia, jolloin se olisi samankaltainen kuin luettelon 6 kohdassa jo oleva valtion tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta koskeva poikkeus.

Tarkastusvirasto ehdottaa, että puoluelain 8 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että sen sisältämään luetteloon asioista, jota ei katsota tueksi, lisättäisiin uusina kohdat luottamushenkilömaksusta ja ehdokasmaksusta sekä EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvista tavanomaisista suorituksista.

8 §:n 2 momenttia voisi tällöin kuulua seuraavasti:

*Tueksi puolueelle tai puolueyhdistykselle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä:*

- 1) tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaispalveluja;*
- 2) puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyviä käyvän arvon mukaisia suorituksia;*
- 3) puolueen ja sen puolueyhdistysten toisiltaan saamia suorituksia;*
- 4) puolueen tai puolueyhdistyksen pysyväisluonteisen, yleisillä markkinoilla markkinaehtoisesti harjoittaman liiketoiminnan tuloja;*
- 5) puolueen tai puolueyhdistyksen harjoittaman sijoitustoiminnan tuloja;*
- 6) 9 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta eikä muuta vastaavaa lakiin taikka valtion tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta.*
- 7) puolueen tai puolueyhdistyksen jäseniltään saamia kansanedustajamaksuja, luottamushenkilömaksuja ja ehdokasmaksuja*
- 8) EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvia tavanomaisia suorituksia*

## **9 d § Tilinpäätösasiakirjojen toimittaminen**

### **Kirjanpito- ja tilintarkastuslain muutoksista johtuvat päivitystarpeet: toiminnantarkastuskertomus**

Puoluelain 9 d §:ssä säädetään niistä tilinpäätökseen ja tilintarkastukseen liittyvistä asiakirjoista, joita puolueen, avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen ja lähiyhteisöksi ilmoitetun yhteisön tai säätiön täytyy toimittaa. Pykälän 1 momentissa on säädetty niistä asiakirjoista, jotka puolue toimittaa tarkastusvirastolle, ja niistä asiakirjoista, jotka avustuspäätöksessä mainittu yhdistys toimittaa puolestaan puolueelle. Pykälän 2 momentissa on säädetty niistä asiakirjoista, jotka puolueen lähiyhteisöksi ilmoitettu yhteisö tai säätiö toimittaa tarkastusvirastolle.

Kaikkien edellä mainittujen tahojen toimitettavaksi määrättyjen asiakirjojen luetteloissa mainitaan tilintarkastuskertomus, mutta ei toiminnantarkastuskertomusta. Sitten muun muassa yhdistyslakia ja tilintarkastuslakia on muutettu siten, että osalla yhteisöistä voi olla tilintarkastajan sijasta toiminnantarkastaja tai tilintarkastajan ohella toisena tarkastajana toiminnantarkastaja. Puoluelain 9 c §:stä toki seuraa, että 9 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta saavalla puolueella ja avustuspäätöksessä tarkoitettua yhdistyksellä, puolueen lähiyhteisöksi ilmoitetulla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sellaisella yhteisöllä ja säätiöllä, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, on oltava tilintarkastaja. Tämä velvollisuus ei kuitenkaan sulje pois sitä, että osalla edellä mainituista tahoista voi olla toisena tarkastajana tilintarkastajan lisäksi toiminnantarkastaja. Puoluelaista johutuva velvollisuus nimenomaan tilintarkastajan käyttöön ei myöskään koske sellaista puoluetta, joka ei saa puoluelaissa tarkoitettua avustusta. Tarkastusviraston valvontakäytännössä onkin esiintynyt tilanteita, joissa ilmoitusvelvolliset ovat toimittaneet tilintarkastuskertomusten ohella toiminnantarkastuskertomuksia.

Tarkastusvirasto ehdottaa, että puoluelain 9 d §:ää muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin mahdollisuus, että tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen velvoitetuilla voi olla tilintarkastajien ja tilintarkastajien ohelle toiminnantarkastajia ja toiminnantarkastuskertomuksia. Koska puoluelaista ei seuraa velvoitetta toiminnantarkastajan nimeämiseen eikä kaikilla ilmoitusvelvollisilla ole toiminnantarkastajaa, velvollisuus toimittaa toiminnantarkastuskertomus rajattaisiin koskemaan niitä tapauksia, joissa toiminnantarkastaja on nimetty ja toiminnantarkastuskertomus laadittu.

### **Toimintakertomusta ei vaadita enää kaikilta yhteisöiltä**

Kirjanpitolakia ja tilintarkastuslakia on muutettu niin, että ne eivät enää edellytä kaikilta kirjanpitovelvollisilta toimintakertomuksen laatimista. Puoluelain mukaan puolue ja puolueen lähiyhteisö toimittavat tarkastusvirastolle aina toimintakertomuksen. Tässä yhteydessä muutokset kirjanpitolainsäädännössä voitaisiin huomioida puoluelaissa säätämällä toimintakertomuksen toimittamisvelvollisuus siten ehdolliseksi, että se tulisi toimittaa, jos sellainen on laadittu, esimerkiksi muun lain tai ilmoitusvelvollisen omien sääntöjen vaatimuksesta tai muusta syystä.

### **Asiakirjojen toimittamisvelvollisuuden selkeyttäminen, kun yhdistys on ollut puolerekisterissä osan tilikaudesta**

Pykälän sanamuodosta ei käy yksiselitteisesti ilmi koskeeko velvollisuus toimittaa tilinpäätösasiakirjoja tilanetta, jos ilmoitusvelvollinen on pudonnut puolerekisteristä tilikauden aikana, eikä siis ole enää puolue silloin kun asiakirjat pitäisi toimittaa. Tarkastusviraston valvontakäytännössä on katsottu, että velvollisuus asiakirjojen toimittamiseen koskee myös vuotta lyhyempää ajankohtaa, joka on oltu puolerekisterissä, ja koska tilinpäätöksestä ei voi ottaa erilleen vuotta lyhyempää jaksoa, tulee tilinpäätösasiakirjat toimittaa koko selvaiselta tilikaudelta, josta osan yhteisö on ollut puolerekisterissä. Olisi kuitenkin toivottavaa, että pykälään tehtäisiin asiaa selkiyttävä lisäys.

Täydennettynä puoluelain 9 d voisi kuulua seuraavasti:

*Puolue toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen tilintarkastuskertomuksen, toimintakertomuksen, jos sellainen on lain tai yhteisön omien sääntöjen vaatimuksesta tai muusta syystä laadittu, ja tasekirjan sekä 9 a §:n 1 momentissa tarkoitetut tilitykset ja tiedot sekä lisäksi toiminnantarkastuskertomuksen, jos sellainen on laadittu. Avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen on tätä varten toimitettava vastaavat asiakirjat ja tiedot asianomaiselle puolueelle. Puolueen asiakirjat ja tiedot toimitetaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen asiakirjat ja tiedot toimitetaan yhden kuukauden kuluessa yhdistyksen tilinpäätöksen vahvistamisesta. Asiakirjojen toimittamisvelvollisuus koskee myös sellaista tilikautta, josta osan yhdistys on ollut merkittynä puolerekisteriin.*

*Puolueen lähiyhteisöksi ilmoitettu yhteisö tai säätiö toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle tilintarkastuskertomuksensa, toimintakertomuksensa, jos sellainen lain tai yhteisön omien sääntöjen vaatimuksesta tai muusta syytä laadittu, ja tasekirjansa, 9 a §:n 2 momentissa tarkoitettun erittelyn, 9 c §:n 3 momentissa tarkoitettun lausunnon sekä toiminnantarkastuskertomuksen, jos sellainen on laadittu, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun yhteisön tai säätiön tilinpäätös on vahvistettu. Yhteisö tai säätiö, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, toimittaa vastaavat asiakirjat kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun yhteisön tai säätiön tilinpäätös on vahvistettu. Asiakirjojen toimittamisvelvollisuus koskee myös sellaista tilikautta, josta osan yhteisö tai säätiö on ollut lähiyhteisönä.*

*Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tarkempia määräyksiä asiakirjojen ja tietojen toimittamisesta.*

## **9 e § Valvonta**

### **Oikeus vertailutietojen saamiseen myös puoluelakiin**

Puoluelain 9 §:ssä on säädetty tarkastusviraston valvontatehtävästä. Sen 1 momentissa annetaan tarkastusvirastolle muun muassa oikeus tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista johtuvat velvollisuutensa. Tarkastusviraston oikeudet tarkastaa samoin kuin edellisessä pykälässä säädetty oikeudet tilinpäätösiakirjojen saamiseen kohdistuvat pelkästään puoluelain mukaisiin valvottaviin, siis puolueisiin, 9 §:n mukaisessa avustuspäätöksessä tarkoitettuihin yhdistyksiin ja lähiyhteisöihin. Tarkastusvirastolla ei sen sijaan ole oikeutta saada puolueille, puolueiden lähiyhteisöille ja 9 §:n mukaisessa avustuspäätöksessä tarkoitetuilta yhdistyksiltä tavaroita ja palveluita toimittaneilta tai niille tukea antaneilta tahoilta vertailutietoja niiden toimittamien tietojen tarkistamiseksi, vaikka tietoja oikeellisuudesta olisi syntynyt epäily. Tämä on olennainen tarkastusviraston valvonnan tehokkuuteen vaikuttava rajoitus.

On osoittautunut, että puolueiden saamaan rahoitukseen kohdistuu vaalien aikaan huomattava kiinnostus median taholta. Tarkastusviraston tiedonsaantioikeuden rajautuessa vain valvottaviinsa, on mahdollista, että esimerkiksi yksittäisellä mediayhtiöllä on omien laskutustietojensa perusteella tarkemmat tiedot puolueen kampanjan kuluista kuin tarkastusvirastolla. Kysymys tarkastusviraston oikeuksista vertailutietojen saamiseen ilmoitusten oikeellisuuden varmistamista varten on ollut esillä myös eduskunnan tarkastusvaliokunnassa.<sup>10</sup> Esimerkiksi Espanjassa puolueisiin taloudellisuontoisessa suhteessa olleilla on velvollisuus pyynnöstä antaa Espanjan tilintarkastustuomioistuimelle niihin liittyvää tietoa ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen puolueille laissa säädettyjen velvollisuuksien ja rajoitusten noudattamisen valvomiseksi.<sup>11</sup>

Yllä esitetyillä perusteilla tarkastusvirasto esittää, että sillä annettaisiin oikeus saada vertailutietoja puoluelain mukaisille valvottaville tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta. Tästä voitaisiin säätää esimerkiksi puoluelain 9 e §:ään lisättävässä uudessa momentissa.

Uusi neljäs momentti voisi kuulua seuraavasti:

*Sellaisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka ovat antaneet tai voineet antaa puolueelle tukea sekä sellaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä jotka ovat toimittaneet tai voineet toimittaa puolueen kampanjalle tavaroita ja palveluita tai antaneet ehdokkaalle lainaa kampanjaa varten lainaa, on velvollisuus antaa*

<sup>10</sup> Tarkastusvaliokunnan mietintöTrVM 1/2020 vp– K 19/2019 vp Tarkastusvaliokunta Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2019 eduskuntavaaleissa. s. 3

<sup>11</sup> Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, Artículo 19



*valtionalouden tarkastusvirastolle tarvittaessa tietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen valvottavan ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden varmistamiseksi.*

### **Tarkastusviraston oikeus saada tietoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta valvontatehtävänsä hoitamista varten**

9 g § (ehdotus uudeksi pykäläksi, ei voimassa olevassa laissa)

Tarkastusvirasto tarvitsee sille puoluelaisissa tehtävien suorittamista varten melko paljon ja säännönmukaisesti erilaista apua, esimerkiksi asiakirjoja ja niiden jäljennöksiä, tietoja, palveluita tai virkasuoritteita muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta. Esimerkiksi tavoittaakseen valvottavat yhteisöt ilmoittaakseen niille lain mukaan kuuluvista velvollisuuksista ja toimittaakseen niille ohjeet ilmoitusvelvollisuuden suorittamista varten tarkastusvirasto tarvitsee valvottavien ja toisinaan myös valvottavissa yhteisöissä luottamushenkilöinä toimivien luonnollisten henkilöiden osoitetietoja patentti- ja rekisterihallitukselta sekä Digi- ja väestötietovirastolta. Myös puolerahoituksen valvonnassa on jouduttu useita kertoja etenemään uhkasakkoprosessiin, jotta on saatu kaikki valvottavat täyttämään ilmoitus- ja asiakirjojen toimittamisvelvollisuutensa. Jos uhkasakkoprosessi etenee maksuun määräämiseen saakka, se edellyttää käytännössä haastemiehen kautta tapahtuvaa tiedoksi antamista 4 kertaa. Valvottavan ilmoituksessaan ilmoittamien vaalikampanjan kuluja koskevien tietojen paikkansa pitävyyden selvittämiseksi saatetaan tarvita pääsyä tarkastamaan sekä jäljennöksiä sellaisista sanomalehdistä, paikallislehdistä tai pienpainatteista, joita säilytetään yliopistolain 70 §:n nojalla Helsingin yliopiston yhteydessä toimivassa kansalliskirjastossa laissa kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä (1433/2007) annetun vapaakappaleoikeuden nojalla.

Monet näistä tiedoista ja suoritteista ovat sellaisia, että niistä normaalitapauksessa perittäisiin maksu ja osa niistä on sellaisia, ettei niihin välttämättä ole ehdotonta oikeutta.

Tarkastusvirastolle on valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain 4 §:ssä ja 14 §:ssä säädetty oikeudesta saada maksutta tietoja, asiakirjoja, selvityksiä ja virka-apua maksutta. Kuitenkin osa näistä oikeuksista on sidottu veloitettun asemaan tarkastettavana sekä tarkastusviraston tarkastusoikeuteen ja tarkastustehtävään eivätkä välttämättä ulotu esimerkiksi Helsingin yliopiston yhteydessä toimivaan kansalliskirjastoon, kun yliopisto ei enää ole tarkastusviraston tarkastusoikeuden piirissä, tai muihin viranomaisiin siltä osin kuin ne eivät ole tarkastuksen kohteena vaan kyse tarkastusviraston vaalirahoituslain mukaisesta valvontatehtävästä. Jotta valtionalouden tarkastusvirastolle vaalirahoituslaissa säädetyn valvontatehtävän hoitaminen ei jäisi riippuvaisiksi taloudellisista resursseista, tulisi virastolle säätää samankaltaiset tietojen ja virka-avun maksutonta saantia koskevat oikeudet puoluelain mukaisia tehtäviä koskevat oikeudet kuin sillä valtionalouden tarkastustehtävänsä varten muihin viranomaisiin tai lain nojalla viranomaistehtäviä hoitaviin tahoihin nähden.

Uusi pykälä voisi kuulua seuraavasti:

*9 g § Tietojen saanti ja virka-apu.*

*Tarkastusvirastolla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta viranomaistehtäviä hoitavilta viipymättä ne asiakirjat, muut aineistot, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.*

*Viranomaisilla ja viranomaistehtäviä hoitavilla ei ole oikeutta periä maksua tarkastusvirastolta asiakirjojen kopioista taikka tietojen antamisesta tulosteena tai teknisen käyttöyhteyden avulla tai muuten sähköisesti taikka siihen verrattavalla tavalla.*

*Tarkastusvirastolla on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamisessa korvauksetta apua muilta viranomaisilta.*

## **Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999**

### **24 § 1 mom. 15-kohta**

#### **Vahingollisuusharkinta erilleen vaalirahoitusta koskevasta salassapitoperusteesta**

Viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 § 1 momentti sisältää 32-kohtaisen luettelon erilaisista perusteista, jolla viranomaisen asiakirja saadaan pitää salassa. Luettelon 15-kohta on jo pitkään sisältänyt niin sanotun tarkastus- ja valvontasalaisuuden, jonka perusteella saadaan pitää salassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osallisella.

Vuonna 2009 hallituksen esityksen HE 13/2009 perusteella kohtaan lisättiin alkuosa, joka koskee ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain nojalla valtiotalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä sekä vastaavia muita selvityksiä vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Lisäyksen jälkeen kohta on kuulunut seuraavasti:

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

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

Tuolloin mainitussa hallituksen esityksessä lisäykselle esitettiin seuraavat yksityiskohtaiset perustelut:

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

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annettujen ilmoitusten tarkastuksen yhteydessä kertyvien asiakirjojen salassapitoa pidetään ehdotuksessa välttämättömänä, koska kampanjatiliotteet tai muut selvitykset ehdokkaan kampanjasta voivat sisältää myös sellaisia tietoja, jotka eivät kuulu ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Esimerkiksi tiliotteissa voisi olla mukana myös niiden tukijoiden nimi, joiden lahjoittamat summat jäisivät erikseen ilmoitettavan tuen rajan alle. Tällaisen henkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Kampanjatilillä tai muussa selvityksessä voisi olla myös muita ilmoitusvelvollisen yksityistalouteen tai kolmansiin henkilöihin liittyviä sellaisia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä muilla julkisuuslain 24 §:ssä mainituilla perusteilla.”

Tarkastusvirastolla on ollut se käsitys, että lainkohdan lisäyksellä tarkoitettiin ehdotonta ja rajoittamatonta salassa pitoa. Tähän viittaavat jossain määrin perustelutekstin muoto. Lisäksi tälle käsitykselle on saatavissa

jonkin verran tukea oikeuskirjallisuudesta. Esimerkiksi Lauri kirjoittanut asiasta teoksessaan Vaaliedokkaiden ja puolueiden rahoitusopas (2010, 103-104) seuraavasti: ”Sovellettuina vaalirahoituslakiin edellä sanottu merkitsee sitä, että alustava selvitys pyyntöineen jää kokonaisuudessaan salassa pidettäväksi, paitsi jos sen perusteella ilmoitusvelvollinen korjaa tai täydentää ilmoitusrekisteriin merkittyjä tietoja.”

Kun tarkastusvirasto alkoi pyytää ilmoitusvelvollisilta kampanjatiliotteita, havaittiin että tämä oli monille ilmoitusvelvollisille varsin vastenmielistä ja he olivat hyvin huolissaan siitä, voivat ne tai niistä ilmenevät tiedot tulla joltakin osin julkisiksi. Tarkastusvirasto kuitenkin on vakuuttanut, että nämä tiedot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä, joten huoli olisi turha. Samanlaisen ilmoitusvelvollisten suhtautuminen on jatkunut myöhemminkin.

Sittemmin tarkastusvirastolle tehtiin tietopyyntö, joka kohdistui tarkastusviraston ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain nojalla saamaan muuhun selvitykseen vaalirahoituksesta ja joka osoitti, että vaalirahoituslain nojalla tarkastusvirastolle annettuja kampanjatilejä ja muita vastaavia selvityksiä vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista koskevaan salassapitoperusteeseen on mahdollisesti jäänyt hieman enemmän tulokinnanvaraa kuin valmistelijat olivat tarkoittaneet.

Julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteet voidaan jakaa kahteen pääryhmään, ehdottomiin salassapitoperusteisiin ja sellaisiin, joihin liittyy vahingollisuusharkinta. Ne salassapitoperusteet, jotka eivät ole ehdottomia ja jotka siis edellyttävät vahingollisuusharkintaa, tunnistaa sen kaltaisista muotoiluista salassapitoperusteen lopussa, jollainen perinteisesti on löytynyt valvonta- ja tarkastussalaisuutta koskevan kohdan lopusta ja yhä löytyy puheena olevan 15 -kohdan lopusta kuuluen: ”, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle.” Sellaista salassapitoperustetta sovellettaessa, johon vahingollisuusharkinta soveltuu, joudutaan jokainen asiakirjan kohta arvioimaan sen suhteen, olisiko tiedon antaminen siitä jollakin tavalla vahingollista, ja antamaan pyytäjälle ne osat asiakirjan kohdat, joiden osalta selkeää vahingollisuutta ei voida todeta.

Kun vaalirahoitusta koskeva osuus julkisuuslain 24 §:n 15 kohtaan lisättiin, muotoilusta ei tehty yksiselitteistä sen suhteen, oliko tarkoitus, että kohdan vanhemman osan lopusta löytyvä vahingollisuusharkintaa koskeva sivulause viittaa myös kohdan alkuun lisättyyn vaalirahoitukseen liittyvää osuuteen ja koskee myös sitä. Myöskään lisäykseen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole sanottu mitään tästä. Tarkastusviraston saamassa tietopyynnössä oli lähdetty siitä, että vahingollisuusharkinta koskee koko kohtaa. Tarkastusvirasto teki tietopyyntöön kielteisen päätöksen, jossa katsottiin vaalirahoitukseen liittyvän salassapitoperusteen olevan ehdoton ja lopun sivulauseen vahingollisuusarvioinnista kohdistuvan vain kohdan vanhempaan loppuosaan. Salassapitopäätöksestä ei tiettävästi valitettu, joten tarkastusviraston tulkinta salassapitoperusteen ehdottomuudesta jäi ainakin toistaiseksi voimaan.

Tietopyynnön väittämän perehtymisen ja kielteisen päätöksen laatimisen yhteydessä tarkastusvirastossa havaittiin kuitenkin, että esimerkiksi yksi julkisuuslain kommentaariteos kolmesta päätyi siihen, että julkisuuslain 24 §:n 15 kohdan salassapitoperuste kuuluu yksiselitteisesti vahingollisuusarvioinnin piirissä oleviin salassapitoperusteiden. Tähän oli päätynyt Riku Neuvonen teoksessaan Oikeus julkiseen tietoon (s. 129-130, 2017). Onneksi toiselle kannalle oli päätynyt kuitenkin Olli Mäenpää, jonka aiheesta kirjoittama kommentaariteos Julkisuusperiaate (2016) oli kuitenkin laajin ja perusteellisin. Siinä katsottiin, että 24 §:n 15 kohtaa sisältäyty sekä ehdottoman salassapidon piiriin kuuluvia asioita että vahingollisuusarvioinnin piiriin kuuluvia salassapitoperusteita (ks. sivut 421-422, 425 ja 451). Samaan tulokseen oli päätynyt myös Tomi Voutilainen teoksessaan Oikeus tietoon (2019), jonka mukaan myös 24 §:n 15 kohta sisältää sekä ehdottoman salassapidon piirissä olevia asioita että (ks. s. 456 ja 478) vahingollisuusarvioinnin piirissä olevia asioita.

Kuitenkin tietopyyntö osoitti, että sen paremmin julkisuuslain 24 §:n 15 kohdan sanamuoto kuin perustelutkaan eivät tällä hetkellä anna yksiselitteistä vastausta siihen, koskeeko kohdan lopun vahingollisuusarviointi alun vaalirahoitukseen liittyvää salassapitoperustetta. Kun tähän lisätään, että oikeuskirjallisuudesta on löydettävissä tukea molemmille kannoille ja otetaan huomioon julkisuuslain tulkinnassa yleensä noudatettava julkisuusmyönteisyys, ei ole enää täysin varmaa kestäisikö tarkastusviraston asiassa ottaman tulkintalinja myös hallintotuomioistuimessa.

Jos tarkoituksena on alun perin ollut, että julkisuuslain 24 §:n 15 kohdan vaalirahoitukseen liittyvät salassapitoperusteet ovat ehdottoman salassapidon alaisia ja jos parlamentaarisen työryhmän tahtotilana on, että niiden täydelliseen salassa pysymiseen voidaan luottaa jatkossakin, suosittaa tarkastusvirasto, että julkisuuslain 24 §:n 15 kohtaa muutettaisiin siten, ettei siitä enää voi saada sellaista käsitystä, että kohdan vaalirahoitukseen liittyvään osaan kohdistuu kohdan lopun vahingollisuusarvioinnin vaatimus. Tähän päästäisiin esimerkiksi jakamalla 24 §:n 15 kohta kahdeksi eri kohdaksi, joista vain tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevassa osassa olisi vahingollisuusharkintaa koskeva ehto.

Kohdat voisivat silloin kuulua seuraavasti:

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

*15 b) asiakirjat, jotka sisältävät ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain [\(273/2009\)](#) nojalla valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tietoja kampanjatileistä, sekä vastaavat muut selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista;*