Johtava tilintarkastaja Pontus Londen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 20/2023 vp Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2023 eduskuntavaaleissa - Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus.

Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2023 eduskuntavaaleissa - Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus sekä katsaus vaalirahoitusvalvontaan

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on (5.2.2024) pyytänyt tarkastusvirastolta lausunnon vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2023 eduskuntavaaleissa sekä kertomaan laajemminkin VTV:n vaalirahoituksen valvonnasta.

1 Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut vuoden 2023 eduskuntavaaleissa vaalirahoituksen ja vaalikampanjan kulujen ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi 5. joulukuuta 2023 lain 10 §:n 3 eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan vaalirahoitusilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa.

Kaikki vuoden 2023 eduskuntavaalien 273 ilmoitusvelvollista ovat jättäneet vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen eli ilmoituksen vaalikampanjansa rahoituksesta ja kuluista. Eduskuntavaaleissa ilmoitusvelvollisia olivat vaaleissa kansanedustajiksi ja varaedustajiksi valitut. Ilmoitusvelvollinen vastaa vaalirahoitusilmoituksen tietojen oikeellisuudesta.

Tarkastusvirasto tarkisti vaalirahoitusilmoitusten tiedot ilmoituksen vastaanottaessaan sekä ilmoitusvelvollisilta saamiensa lisäselvitysten perusteella. Tarkastusvirasto pyysi kaikilta ilmoitusvelvollisilta heidän kampanjatiliotteitaan tai vastaavia vaalirahoitusilmoituksia täydentäviä tietoja, joista se pyrki varmentamaan, että vaalirahoitusilmoituksissa esitetyt tiedot ovat oikein.

Ilmoitusten tarkistamisen, ilmoitusvelvollisten toimittamien kampanjatiliotteiden tai vastaavien selvitysten ja heidän tekemien täydennysten jälkeen tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella sillä olisi syytä epäillä vastaanottamiensa ilmoitusten oikeellisuutta.

2 Valvonnan keskeiset havainnot vuoden 2023 valvonnasta

Ennakkoilmoitukset

Äänestäjillä tulisi olla käytettävissä tieota ehdokkaiden vaalirahoituksesta jo äänestyspäätöstä tehdessään (HE 13/2009). Siksi vaalirahoituslaissa on säädetty vapaaehtoisesta ennakkoilmoituksesta, jolla ehdokkaat ja heidät asettaneet puolueet voivat ennen vaaleja ilmoittaa suunnitelmansa vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta.

Vuoden 2023 eduskuntavaaleissa ennakkoilmoitukset tuli toimittaa viimeistään vaalipäivää edeltävänä päivänä eli 1.4.2023. Määräaikaan mennessä ennakkoilmoituksen jätti yhteensä 1 065 henkilöä eli 44 prosenttia kaikista ehdokkaista (2 424). Ilmoitusvelvollisista eli vaaleissa kansanedustajiksi ja varaedustajiksi valituista ennakkoilmoituksen jätti 141 (52 %).

Vaalirahoitusilmoitukset

Vaalirahoitusilmoitus tulee tehdä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun vaalien tulos on vahvistettu. Kaikki vuoden 2023 eduskuntavaalien ilmoitusvelvolliset jättivät vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen. Seitsemän ilmoitusvelvollista toimitti ilmoituksensa määräajan päättymisen jälkeen. Nämä seitsemän toimittivat ilmoituksensa määräajan päättymistä seuraavana päivänä.

Ilmoitusten vastaanottamisen yhteydessä tarkastusvirasto tarkisti sisältävätkö ilmoitukset vaalirahoituslain edellyttämät tiedot ja onko tiedot ilmoitettu lain tarkoittamalla tarkkuudella. Tarkastusvirasto tarkisti vaalirahoitusilmoituksia niiden vastaanottamisen yhteydessä sekä ilmoitusvelvollisilta saatujen kampanjatiliotteiden ja vastaavien tietojen perusteella.

Tarkastusvirasto lähetti kaikille 273 kansanedustajaksi ja varaedustajaksi valituille pyynnön toimittaa kampanjatiliotteella tai vastaavalla tavalla sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä, jotka olivat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Yksi ilmoitusvelvollinen ei toimittanut tarkastusvirastolle kampanjatiliotteitaan tai muita vastaavia tietoja vaalirahoituksestaan. Tarkastusvirasto totesi hänen vaalirahoitusilmoituksensa muodollisesti oikein laadituksi, mutta muutoin ilmoituksen sisältöä ei ollut mahdollista tarkistaa. Jos ilmoitusvelvollinen ei pyynnöistä huolimatta toimita tarkastusvirastolle pyydettyjä tietoja tai selvityksiä, tarkastusvirastolla ei ole vaalirahoituslain nojalla mahdollisuuksia velvoittaa ilmoitusvelvollista toimittamaan niitä.

Vaalirahoitusilmoitusten ja saatujen lisäselvitysten perusteella valvonnassa voitiin todeta, että vuoden 2023 eduskuntavaaleissa tukea oli vastaanotettu yhdeltä ja samalta tukijalta yli vaalirahoituslain salliman 6 000 euron. Tukea oli myös vastaanotettu tahoilta, joilta sitä ei vaalirahoituslain 4 §:n mukaan saisi vastaanottaa. Nämä tukisuoritukset eivät ylittäneet vaalirahoituslaissa määriteltyä 1 500 euron rajaa, jonka ylittävän tuen arvo ja antaja on ilmoitettava erikseen vaalirahoitusilmoituksessa.

Tarkastusviraston tehtävään ei kuulu valvoa vaalirahoituksen rajoituksia, joista säädetään vaalirahoituslain 4 §:ssä, mutta se raportoi valvonnassaan tehdyistä havainnoista myös näiltä osin.

Vaalirahoitusilmoitusten käsittelyn ja tehtyjen tarkistusten jälkeen 134 ilmoitusvelvollista on täydentänyt tai korjannut ilmoitustaan tarkastusviraston pyynnöstä. Yhteensä 162 (59 %) ilmoitusta on täydennetty tai muokattu ilmoituksen jättämisen jälkeen.

Eduskuntavaalien 2023 vaalirahoitus euroissa

Vaalirahoitusilmoitusten perusteella kansanedustajien ja varaedustajien yhteenlaskettu vaalirahoitus oli vuoden 2023 eduskuntavaaleissa 10,5 miljoonaa euroa. Ilmoitusvelvolliset saivat ulkopuolista tukea vaalikampanjoihinsa 7,8 miljoonaa euroa eli 74 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Vaalirahoitusilmoituksissa nimettyjen antajien osuus tästä ulkopuolisesta tuesta oli noin 3,4 miljoonaa euroa (44 prosenttia).

Vuoden 2023 eduskuntavaaleissa kampanjoiden kokonaiskulut olivat vaalirahoitusilmoitusten perusteella 10,2 miljoonaa euroa. Siten kaikkien ilmoitusvelvollisten keskimääräiset kampanjakulut olivat noin 37 540 euroa.

3 Valvontavaltuuksien rajoitukset sekä vaalirahoituslain uudistustarpeet

Käytännön valvontatyössä on havaittu, että viraston nykyisissä valvontavaltuuksissa on sellaisia puutteita, jotka hankaloittavat valvontaan liittyvien tehtävien tarkoituksenmukaisesta hoitamista ja voivat siksi merkittävällä tavalla rajoittaa vaali- ja puoluerahoituksen avoimuuden toteutumista lainsäädännön tavoitteiden tarkoittamalla tavalla. Vaalikaudella 2019–2023 valmisteltiin puolue- ja vaalirahoituslainsäädännön uudistusta (HE254/2022). Kyseinen lakiesitys raukesi, sillä sitä ei ehditty käsitellä ennen kevään 2023 eduskuntavaaleja, ja puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan kannalta keskeiset lakimuutokset jäivät tekemättä.

Vertailutiedot

Osana valvontatehtävänsä toteuttamista vuoden 2023 eduskuntavaaleissa tarkastusvirasto pyysi harkintansa mukaan ilmoitusvelvollisilta lisätietoja ja selvityksiä, joista se pystyi tarkistamaan vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden ja riittävyyden. Velvollisuus toimittaa tietoja koskee kuitenkin ainoastaan ilmoitusvelvollista, eikä tarkastusvirastolla ole oikeutta vaatia selvityksiä ja lisätietoja kolmansilta tahoilta. Näin tarkastusvirastolla ei ole käytännössä oikeuksia vaatia tai kerätä vertailutietoja ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi.

Tarkastusvirasto on lähes täysin ehdokkaan ilmoittamien tietojen varassa tilanteissa, joissa on syytä epäillä ehdokkaan vaalirahoitusilmoituksen olevan olennaisilta osin virheellinen tai puutteellinen. Tämä on merkittävä este valvonnan tehokkaalle toteutumiselle. Se on myös osaltaan luonut tilanteen, jossa esimerkiksi yksittäisellä mediayhtiöllä voi olla enemmän tietoa ehdokkaan vaalikampanjan suuruudesta kuin valvovalla viranomaisella.

Vähäiset sanktiot vaalirahoituslain rikkomuksista

Nykyisessä lainsäädännössä ainoa sanktioon rinnastuva keino tehostaa toimeenpanoa on mahdollisuus määrätä uhkasakko, mutta sen käyttöä on rajattu tiukasti.

Mikäli ilmoitusvelvollinen ei pyynnöistä huolimatta toimita tarkastusvirastolle pyydettyjä selvityksiä, ei tarkastusvirastolla ole mahdollisuuksia velvoittaa häntä tietojen toimittamiseen vaalirahoituslain nojalla. Tarkastusvirastolla ei myöskään ole mahdollisuuksia vaalirahoituslain nojalla velvoittaa ilmoitusvelvollista tekemään niin sanottua jälki-ilmoitusta vaalikampanjaa varten otetusta lainasta.

Lainanantajien nimien julkistaminen

Nykyinen lainsäädäntö ei velvoita julkistamaan lainanantajan nimeä, vaikka laina olisi huomattava. Lainan määrää ei myöskään rajoiteta. Lainan antaminen mahdollistaa poliittisen rahoituksen piilottamisen julkisuudelta ja nykyisten säännösten kiertämisen.

Vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä lisäisi se, että suurten kampanjalainojen antajien nimet julkistettaisiin. Näin tuotaisiin julkisuuteen sellaiset lainanantajat, joiden kohdalla on mahdollista ajatella syntyvän sidonnaisuuksia.

Erikseen ilmoitettavan tuen alarajan laskeminen tai poistaminen kokonaan oikeushenkilöiltä

Tarkastusvirasto ehdotti edellisellä vaalikaudella puolue- ja vaalirahoituslain uudistuksen yhteydessä, että oikeushenkilöiden nimen julkistamiseen vaadittavaa tuen alarajaa lasketaan. Ehdotus karsiutui lainvalmistelun aikana, mutta tarkastusvirasto pitää sitä edelleen merkittävänä muutostarpeena.

Lisätietoja antaa:

Johtava tilintarkastaja Pontus Londen, pontus.londen@vtv.fi , 040 733 9758