Johtava tilintarkastaja Pontus Londen

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 21/2024 vp Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2024 presidentinvaalissa - Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus.

Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2024 presidentinvaalissa - Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on (17.10.2024) pyytänyt tarkastusvirastolta lausunnon vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2024 presidentinvaalissa.

1 Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut vuoden 2024 presidentinvaalissa vaalirahoituksen ja vaalikampanjan kulujen ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Valtiontalouden tarkastusvirasto antoi 2. lokakuuta 2024 vaalirahoituslain 10 §:n 3 momentin nojalla eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan vaalirahoitusilmoituksista ja toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa.

Määräaikaan mennessä ennakkoilmoituksen jätti seitsemän ilmoitusvelvollista kymmenestä.

Kaikki vuoden 2024 presidentinvaalin kymmenen ilmoitusvelvollista ovat jättäneet vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen eli ilmoituksen vaalikampanjansa rahoituksesta ja kuluista. Presidentinvaalissa ilmoitusvelvollisia olivat ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Ilmoitusvelvollinen vastaa vaalirahoitusilmoituksen tietojen oikeellisuudesta.

Tarkastusvirasto tarkisti vaalirahoitusilmoitusten tiedot ilmoituksen vastaanottaessaan sekä ilmoitusvelvollisilta saamiensa lisäselvitysten perusteella. Tarkastusvirasto pyysi kaikilta ilmoitusvelvollisilta heidän kampanjatiliotteitaan ja kirjanpitotietoja, joista se pyrki varmentamaan, että vaalirahoitusilmoituksissa esitetyt tiedot ovat oikein.

Osana vaalirahoitusilmoitusten tietojen oikeellisuuden varmentamista tarkastusvirasto järjesti jokaisen ilmoitusvelvollisen kanssa erillisen tapaamisen, jossa käytiin läpi valvonnassa tehdyt havainnot ja mahdollisesti tarvittavat korjaukset.

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

2 Valvonnan keskeiset havainnot vuoden 2024 valvonnasta

Ennakkoilmoitukset

Äänestäjillä tulisi olla käytettävissä tietoa ehdokkaiden vaalirahoituksesta jo äänestyspäätöstä tehdessään (HE 13/2009). Siksi vaalirahoituslaissa on säädetty vapaaehtoisesta ennakkoilmoituksesta, jolla presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies voi ennen vaaleja ilmoittaa suunnitelmansa vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta.

Vuoden 2024 presidentinvaalissa ennakkoilmoitukset tuli toimittaa viimeistään vaalipäivää edeltävänä päivänä. Ennakkoilmoitus on suunnitelma vaalikampanjan rahoituksesta ja kuluista, ja se perustuu ilmoituksen tekohetkellä tehtyyn arvioon. Määräaikaan mennessä ennakkoilmoituksen jätti seitsemän ilmoitusvelvollista kymmenestä.

Vaalirahoitusilmoitukset

Vaalirahoitusilmoitus tulee tehdä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun vaalien tulos on vahvistettu. Kaikki vuoden 2024 presidentinvaalin ilmoitusvelvolliset jättivät vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen määräaikaan mennessä.

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 kirjanpitotietojen perusteella.

Tarkastusvirasto lähetti kaikille kymmenelle ilmoitusvelvolliselle pyynnön toimittaa kampanjatiliotteet ja kirjanpitotiedot, jotka olivat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Kaikki ilmoitusvelvolliset toimittivat tarkastusvirastolle lisäselvityksiä vaalirahoituksestaan.

Vaalirahoitusilmoitusten käsittelyn ja tehtyjen tarkistusten jälkeen kahdeksan ilmoitusvelvollista täydensi tai korjasi ilmoitustaan tarkastusviraston pyynnöstä. Yhteensä yhdeksää vaalirahoitusilmoitusta täydennettiin tai muokattiin ilmoituksen jättämisen jälkeen.

Presidentinvaalin 2024 vaalirahoitus euroissa

Vaalirahoitusilmoitusten perusteella ilmoitusvelvollisten yhteenlaskettu vaalirahoitus oli vuoden 2024 presidentinvaalissa 7,8 miljoonaa euroa. Ilmoitusvelvolliset saivat ulkopuolista tukea vaalikampanjoihinsa 4,9 miljoonaa euroa eli 63 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Vaalirahoitusilmoituksissa nimettyjen antajien osuus tästä ulkopuolisesta tuesta oli noin 3,1 miljoonaa euroa (63 prosenttia).

Euromääräisesti eniten vaalirahoitusta keräsi ehdokas Alexander Stubbin kampanja, 2 889 300 euroa, kun taas euromääräisesti pienin kampanja oli ehdokas Harry Harkimon.

Vuoden 2024 presidentinvaalissa kampanjoiden kokonaiskulut olivat vaalirahoitusilmoitusten perusteella 7,6 miljoonaa euroa. Siten kaikkien ilmoitusvelvollisten keskimääräiset kampanjakulut olivat noin 765 256 euroa.

Vuoden 2018 presidentinvaaliin verrattuna vaalikampanjoiden kokonaisrahoitus on kasvanut, kuten myös vaalikampanjoihin saatu ulkopuolinen tuki. Myös keskimääräiset kampanjakulut ovat nousseet verrattuna vuoden 2018 presidentinvaaliin.

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. Työn tuloksena julkaistiin hallituksen esitys 254/2022 vaalirahoitus- ja puoluelain muuttamisesta. Kyseinen lakiesitys raukesi, sillä sitä ei ehditty käsitellä ennen kevään 2023 eduskuntavaaleja, ja puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan kannalta keskeiset lakimuutokset jäivät tekemättä.

Keväällä 2024 oikeusministeriö antoi esitysluonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta. Esitys pohjautuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sekä osittain rauenneeseen hallituksen esitykseen 254/2022.

Enimmäismäärä, jonka verran tukea saa vastaanottaa yhdeltä ja samalta tukijalta presidentinvaalissa

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan olisi suositeltavaa, että myös presidentinvaalin osalta kirjattaisiin vaalirahoituslakiin enimmäismäärää, jonka verran tukea saa vastaanottaa yhdeltä ja samalta tukijalta.

Tukikaton puuttuminen presidentinvaalissa mahdollistaa sen, että ehdokkaan asettanut puolue saa vastaanottaa vaalirahoituksena huomattavan suuria lahjoituksia yksittäisiltä tukijoilta. Puoluelain mukaan kuitenkin yksittäinen puolue saa vastaanottaa enintään 30 000 euroa tukea yksittäiseltä tukijalta kalenterivuosittain. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sama summa eli 30 000 euroa olisi looginen enimmäismäärä tuelle, mitä presidentinvaalissa saa vastaanottaa yhdeltä ja samalta tukijalta.

Vertailutiedot tehostaisivat valvontaa

Osana valvontatehtävänsä toteuttamista vuoden 2024 presidentinvaalissa 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 ilmoitusvelvollisen antamien 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.

Sanktiot vaalirahoituslain rikkomuksista ovat vähäisiä

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.

Keväällä 2024 oikeusministeriön esitysluonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain muuttamisesta ehdotetaan, että vaalikampanjalle 1 500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Esityksessä ehdotetaan, että myös otetuista lainoista tulisi tehdä ajantasainen ilmoitus. Mikäli lainanantaja olisi luottolaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on luottolaitoksen myöntämä laina.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä on yksi esitysluonnoksen merkittävimmistä muutoksista lainsäädäntöön. Lainsäädännön päivittäminen esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla poistaa räikeimmän mahdollisuuden kiertää lakia sekä tuo lainat poliittisen toiminnan rahoitusmuotona paremmin linjaan muiden vaalirahoitusta koskevien euromääräisten rajoitusten kanssa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan muutos lisää ennen kaikkea vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä.

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