Valiokunnan mietintö TrVM 2/2026 vp– K 22/2025 vp

Tarkastusvaliokunta

Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2025 kuntavaaleissa – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus

JOHDANTO

Vireilletulo

Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2025 kuntavaaleissa – Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus (K 22/2025 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava tilintarkastaja Pontus Londen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009, jäljempänä vaalirahoituslaki) säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta ja sen ilmoittamisesta. Vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin ne maksetaan. Vaalirahoituslain mukaan vaalirahoitus voi koostua ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista; ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta sekä muusta tuesta. Kuntavaaleissa ilmoitusvelvollisia ovat valtuutetuiksi ja varavaltuutetuiksi valitut. Ilmoitusvelvollisen on eriteltävä vaalirahoitusilmoituksessa vaalikampanjansa rahoitus ja kulut. Vaalirahoituslain mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa vaalirahoitusilmoituksen tietojen oikeellisuudesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastusvirasto pyrkii varmistamaan, että kaikki ilmoitusvelvolliset tekevät vaalirahoitusilmoituksen eikä ilmoituksissa ole olennaisia laskenta- tai teknisiä virheitä. Tarvittaessa se pyytää ilmoitusvelvollisilta lisäselvityksiä.

Vuoden 2025 kuntavaaleissa ilmoitusvelvollisia oli yhteensä 16 388 henkilöä. Vaalirahoitusilmoitusten perusteella ilmoitusvelvollisten yhteenlaskettu vaalirahoitus oli 10,2 miljoonaa euroa. Ulkopuolista tukea ilmoitusvelvolliset saivat vaalikampanjoihinsa 4,1 miljoonaa euroa eli 40 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Vaalirahoitusilmoitusten perusteella

kampanjoiden kokonaiskulut olivat 10 miljoonaa euroa. Keskimääräiset kampanjakulut ilmoitusvelvollista kohden olivat siten noin 614 euroa. Edellisiin kuntavaaleihin verrattuna keskimääräiset kampanjakulut kasvoivat 36 prosenttia, sillä vuoden 2021 kuntavaaleissa ne olivat 415 euroa ilmoitusvelvollista kohden.

Vaalirahoitusilmoitusten perusteella vaalirahoituslain 4 §:n rajoituksia vastaanotettavasta tuesta ei ollut kaikilta osin noudatettu. Yksi ilmoitusvelvollinen oli vastaanottanut tukea valtion määräysvallassa olevalta yhtiöltä eli taholta, jolta sitä ei vaalirahoituslain 4 §:n mukaan saisi ottaa. Valvonnassa tuli myös ilmi kolme tapausta, joissa tukea oli vastaanotettu samalta tukijalta yli 3 000 euron arvosta eli yli kuntavaaleissa sallitun enimmäismäärän.

Aluevaalit ja kuntavaalit järjestettiin 13.4.2025 ensimmäistä kertaa samanaikaisesti. Ehdokkaiden oli mahdollista asettua ehdolle molemmissa vaaleissa. Jos ehdokas oli ehdolla sekä aluevaaleissa että kuntavaaleissa ja tuli valituksi vain jommassakummassa, hänen piti kuitenkin vaalirahoituslain mukaisesti ilmoittaa vaalirahoituksensa molemmista vaaleista. Tällaisessa tilanteessa ilmoitusvelvollinen tekee vain yhden vaalirahoitusilmoituksen, jossa on tiedot molempien vaalien vaalirahoituksesta. Kuntavaalien 16 388 ilmoitusvelvollisesta 30 prosenttia (4 851 henkilöä) oli yhdistelmäehdokkaita eli ilmoitusvelvollisia sekä aluevaalien että kuntavaalien vaalirahoituksesta.

Halutessaan ehdokkaat voivat tehdä vapaaehtoisen ennakkoilmoituksen vaalirahoituksestaan. Ennakkoilmoituksella ehdokkaat ja heidät asettaneet puolueet voivat ennen vaaleja ilmoittaa suunnitelmansa vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta. Yhteensä 9 643 henkilöä eli 32 prosenttia kuntavaalien kaikista ehdokkaista (29 950) toimitti määräaikaan mennessä ennakkoilmoituksen tarkastusvirastolle. Ilmoitusvelvollisista ennakkoilmoituksen jätti 5 433 henkilöä eli 33 prosenttia. Ennakkoilmoituksiin ei kohdistu valvontaa.

Vaalirahoitusilmoitus tulee tehdä kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Määräaikaan mennessä ilmoituksen jätti tarkastusvirastolle 13 996 kuntavaaleissa ilmoitusvelvollista, mikä oli 85 prosenttia kaikista ilmoitusvelvollisista. Jos vaalirahoitusilmoitusta ei toimiteta määräaikaan mennessä, tarkastusvirasto lähettää ilmoitusvelvolliselle kehotuksen toimittaa ilmoitus. Ensimmäinen kehotus lähetettiin 2 331 ilmoitusvelvolliselle ja toinen kehotus 698 ilmoitusvelvolliselle. Toisen kehotuksen määräajan päätyttyä eivät kaikki ilmoitusvelvolliset olleet edelleenkään jättäneet vaalirahoitusilmoituksiaan, joten valvontaprosessissa siirryttiin puuttuvien ilmoitusten osalta uhkasakkolain (1113/1990) mukaiseen menettelyyn. Ennen uhkasakon asettamista 141 ilmoitusvelvolliselle lähetettiin kuulemispyyntö. Lopulta yhdelle ilmoitusvelvolliselle jouduttiin asettamaan 7 000 euron suuruinen uhkasakko vaalirahoitusilmoituksen toimittamiseksi. Myös tämä vaalirahoitusilmoitus toimitettiin tarkastusvirastolle ennen uhkasakkoprosessin seuraavaa vaihetta. Valiokunta pitää hyvänä sitä, että kaikki ilmoitusvelvolliset lopulta toimittivat vaalirahoitusilmoituksensa tarkastusvirastolle eikä uhkasakkoa tarvinnut tuomita maksettavaksi.

Johtopäätöksenään tarkastusvirasto toteaa, että ilmoitusten tarkistamisen, ilmoitusvelvollisten toimittamien lisäselvitysten ja tehtyjen täydennysten jälkeen tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perustella sillä olisi syytä epäillä vastaanottamiensa ilmoitusten oikeellisuutta.

Vaalirahoituslain muutokset

Vaalirahoituslakia muutettiin vuonna 2025. Hallituksen esitys laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta (HE 190/2024 vp) pohjautui pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sekä osittain edellisen vaalikauden päättyessä rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 254/2022 vp. Muutokset tulivat voimaan 1.7.2025.

Lakimuutoksen myötä jatkossa myös lainan myöntäjä tulee ilmoittaa vaalirahoitusilmoituksessa, jos laina on merkittävä. Kuntavaaleissa merkittävänä pidetään vähintään 1 100 euron lainaa ja muissa vaaleissa 2 000 euron lainaa. Myös lainoja koskevat takaukset ja vierasvelkapantit pitää ilmoittaa. Jos lainanantaja on luottolaitos, riittää tieto, että kyseessä on luottolaitoksen myöntämä laina. Tarkastusvirasto katsoo, että velvoite ilmoittaa merkittävien lainojen myöntäjät on yksi tärkeimmistä lainmuutoksista. Viraston mukaan muutos lisää ennen kaikkea vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä ja poistaa räikeimmän mahdollisuuden kiertää lakia sekä tuo lainat poliittisen toiminnan rahoitusmuotona paremmin linjaan muiden vaalirahoitusta koskevien euromääräisten rajoitusten kanssa.

Valiokunta on käsitellyt lainan antaneiden nimien julkistamista mietinnössään TrVM 11/2022 vp sekä lausunnoissaan TrVL 7/2022 vp ja TrVL 1/2025 vp. Useissa valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa pidettiin perusteltuna ja kannatettavana, että vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin koskemaan myös ehdokkaalle lainaa antaneita tahoja. Asiantuntijat katsoivat, että muutos auttaisi hälventämään vaalirahoitusilmoitusten kattavuuteen ja paikkansapitävyyteen kohdistuvia epäilyjä, jolloin se olisi myös ehdokkaiden etu. Valiokunta piti tuolloin ehdotettua muutosta hyvänä vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisäämisen kannalta ja on nyt tyytyväinen siitä, että muutos vaalirahoituslakiin on tältä osin saatu tehdyksi.

Vaalirahoituslakia muutettaessa korotettiin vaalirahoitusilmoituksessa erikseen ilmoitettavan tuen vähimmäismääriä. Vaalirahoitusilmoituksessa on jatkossa ilmoitettava erikseen jokainen yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kuntavaaleissa vähintään 1 100 euroa ja muissa vaaleissa vähintään 2 000 euroa. Aiemmat tuen vähimmäisarvot olivat kuntavaaleissa 800 euroa ja muissa vaaleissa 1 500 euroa. Yhdistelmäehdokkaiden osalta ilmoitettavan tuen alaraja nousi 800 eurosta 2 000 euroon. Vuoden 2025 kuntavaaleissa sovellettiin vielä aiemmin voimassa olleita matalampia vähimmäisarvoja, koska lainmuutos tuli voimaan vasta vaalien jälkeen heinäkuun alussa 2025.

Tarkastusvirasto toteaa valiokunnalle antamassaan lausunnossa, että poliittista rahoitusta sääntelevien lakien tarkoitus on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta, antaa tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista, estää epäasiallisten sidonnaisuuksien syntymistä sekä rajoittaa vaalikampanjoiden kasvua. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vaalirahoituksen tulisi olla mahdollisimman läpinäkyvää ja erikseen ilmoitettavan tuen rajoja tulisi pikemminkin laskea. Myös valiokunta on eri yhteyksissä nostanut esiin vaalirahoituksen läpinäkyvyyden edistämisen ja katsoo sen olevan edelleen tärkeää.

Tarkastusvirasto nostaa kertomuksessaan jälleen esiin myös vaalirahoituslaissa edelleen olevia uudistustarpeita, kuten vaalirahoituslain rikkomuksista seuraavien sanktioiden vähäisyyden.

Käytännössä ainoa sanktioon rinnastuva keino tehostaa lain toimeenpanoa on nykyisin mahdollisuus määrätä uhkasakko, mutta sen käyttöä on rajattu tiukasti. Jos ilmoitusvelvollinen ei pyynnöistä huolimatta toimita tarkastusvirastolle pyydettyjä selvityksiä vaalikampanjansa rahoituksesta tai kuluista, ei tarkastusvirastolla ole mahdollisuuksia velvoittaa häntä vaalirahoituslain nojalla toimittamaan tietoja. Samoin tarkastusvirastolta puuttuvat mahdollisuudet velvoittaa ilmoitusvelvollinen vaalirahoituslain nojalla tekemään jälki-ilmoitus vaalikampanjaa varten otetusta lainasta.

Tarkastusvirasto tuo esiin myös rajalliset tietojensaantioikeutensa, sillä virastolla ei ole oikeutta vaatia selvityksiä ja lisätietoja kolmansilta osapuolilta vertailutietojen keräämiseksi ja ilmoitusten oikeellisuuden varmistamiseksi. Velvollisuus tietojen toimittamiseen koskee ainoastaan ilmoitusvelvollisia. Valiokunta on käsitellyt tarkastusviraston oikeutta vertailutietojen saamiseen mietinnössään TrVM 11/2022 vp ja lausunnossaan TrVL 7/2022 vp. Valiokunnan tuolloin saamissa asiantuntijaselvityksissä korostettiin, että vertailutietojen pyytämisen kohteet on määriteltävä ja rajattava tarkoin tapauksiin, joissa on olemassa selkeä ja perusteltavissa oleva epäily laiminlyönnistä tai annetun selvityksen virheellisyydestä. Valiokunta totesi mietinnössään ja lausunnossaan: ”Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että sääntelyn tulee olla tarkkarajaista, ja korostaa, ettei sääntelystä saa muodostua sellaista, että se hankaloittaa tuen antamista tai vähentää yksittäisten henkilöiden ja yhteisöjen halua antaa taloudellista tukea ehdokkaille. Valiokunta katsoo, että tarkastusviraston oikeus saada vertailutietoja vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi on tärkeää valvonnan uskottavuuden lisäämiseksi.”

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 22/2025 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 2/2026 vp

Helsingissä 22.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Janne Jukkola kok
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Kinnari kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Hanna Laine-Nousimaa sd
jäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

erityisasiantuntija Anne Kalliomäki