

K 1/2010 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2009
europarlamenttivaaleissa**

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-6257 (nid.)
ISSN 1798-6265 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa (273/2009) säädetyn vaalirahoituksen ja vaalikampanjakulujen ilmoitusvelvollisuuden noudattamista laissa säädetyllä tavalla.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 § 3 momentin nojalla eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan vaalirahoitusilmoituksista sekä toiminnastaan ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa.

Helsingissä 4. helmikuuta 2010

Pääjohtaja Tuomas Pöysti

Ylijohtaja Marjatta Kimmonen

Pääasiallinen sisältö

Kaikki vuoden 2009 europarlamenttivaalien ilmoitusvelvolliset eli Euroopan parlamenttiin jäseneksi valitut ja vaalien tulosta vahvistettaessa varasijalle määrätyt ovat jättäneet ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa säädetyn vaalirahoitusilmoituksen. Ilmoitusten käsittelyn ja tarkistusten yhteydessä Valtiontalouden tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella tarkastusvirastolla olisi ollut syytä ryhtyä vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden tarkempaan selvittämiseen. Ilmoitukset oli laadittu vaalirahoituslain tarkoittamalla tarkkuudella, ja ilmoitukset sisälsivät ilmoitusvelvollisten kannanotot kaikista vaalirahoituslain noudattamisen kannalta olennai-

simmista asioista. Vaalirahoitusilmoitukset pidetään yleisön saatavilla 10.6.2015 saakka.

Tarkistustoimenpiteiden johdosta Valtiontalouden tarkastusvirasto kehotti kahta ilmoitusvelvollista täydentämään tekemiään vaalirahoitusilmoituksia ilmoituksen jättämisen määräajan jälkeen. Kehotus annettiin suullisesti ja molemmat ilmoitusvelvolliset täydensivät ilmoitustaan viipymättä. Puutteet eivät olleet olennaisia.

Valtiontalouden tarkastusvirastolle ei ole tehty kanteluita vuoden 2009 europarlamenttivaalien vaalirahoitusilmoituksiin liittyen.

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa sovellettiin lakia ehdokkaan vaalirahoituksesta osittain.

Sisällys

1	Vaalirahoitusilmoituksissa ja vaalirahoitusvalvonnassa europarlamenttivaaleissa 2009 sovellettava lainsäädäntö	9
1.1	Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) yleinen sisältö	9
1.2	Ilmoitusvelvolliset europarlamenttivaaleissa 2009	10
1.3	Vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavat tiedot	11
1.4	Vaalirahoituslaissa määriteltyjen toimijoiden velvollisuudet ja vastuut	12
2	Vaalirahoitusvalvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä	13
2.1	Valvonnan kohde	13
2.2	Tarkastusviraston toimenpiteet vaalirahoituslain toimeenpanossa	14
2.3	Europarlamenttivaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa käytetyt kriteerit	16
2.4	Valvontatoimivaltuuksien rajoitukset	18
3	Valtiontalouden tarkastusviraston saamat ilmoitukset ja toimenpiteet ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa	19
3.1	Ennakkoilmoitukset	19
3.2	Vaalirahoitusilmoitukset	20
3.3	Vaalirahoitusilmoitusten täydentäminen	21
3.4	Kantelut vaalirahoitusilmoituksista	22
3.5	Yleisiä huomioita vaalirahoitusilmoituksista	23
4	Johtopäätökset	24

1 Vaalirahoitusilmoituksissa ja vaalirahoitusvalvonnassa europarlamenttivaaleissa 2009 sovellettava lainsäädäntö

1.1 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) yleinen sisältö

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (vaalirahoituslaki) tuli voimaan 1.5.2009 ja sitä sovellettiin ensimmäistä kertaa osittain vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa. Vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavien tietojen osalta noudatettiin ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain säännöksiä siten kun ne ovat laissa 604/2008. Vaalirahoituslain voimaantulosäännöksen perusteella muun muassa eräät keskeiset valvontaan vaikuttavat säännökset tulivat voimaan vasta vuoden 2009 europarlamenttivaalien jälkeen.

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

Vaalirahoituslailla säädellään poliittisen toiminnan rahoitusta. Lain perustelujen mukaan säätelyn keskeinen tavoite on ehkäistä korruptiota ja taata riittävät voimavarat poliittisen järjestelmän toiminnalle. Tällä tavalla edistetään kansanvaltaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta. Ilmoitusvelvollisuus lisää julkista tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista. Ilmoitusvelvollisuuden odotetaan myös rajoittavan ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

Kun ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty lailla, sen rikkominen on ehdokkaille riski.

Vaalirahoituslakia valmisteltaessa on haettu tasapainoa riittävän säätelyn ja säätelyn aiheuttamien kustannusten ja erilaisten haittojen välillä. Valvonnassa luotetaan äänestäjien kykyyn arvioida oikein ehdokkaita, kunhan äänestäjät saavat riittävästi tietoa ehdokkaiden sidonnaisuuksista ja esimerkiksi sitoutumisista vaalikampanjassaan kampanjakattoihin. Vaalirahoituksen ei ole haluttu vievän liikaa huomiota vaalien asiakysymyksiltä, vaikeuttavan ehdokkaiden saamista mukaan vaaleihin tai vaikeuttavan tarpeettomasti varainhankintaa. Vaalirahoituslakiin ei ole sisällytetty sellaisia raportointivelvollisuuksia, joista voisi tosiasiallisesti muodostua este ehdokkuudelle.

Vaalirahoituslain tavoitteena oli selkeyttää vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Poliittisen toiminnan luonne huomioon ottaen laissa ei ole ollut mahdollista ennakoita kaikkia soveltamistoiminnassa vastaan tulevia tilanteita. Lailla tavoitellaan ilmoitusjärjestelmää, joka on riittävän kattava ja samalla noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa ehdokkaalle. Ehdokkaan oikeusturvan ja ilmoitusten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi laissa on pyritty mahdollisimman selkeään ilmoitusjärjestelmään.

1.2 Ilmoitusvelvolliset europarlamenttivaaleissa 2009

Ilmoitusvelvollinen vaalirahoituksestaan europarlamenttivaaleissa oli Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätty.

Ilmoitusvelvollisia vaalirahoituksestaan europarlamenttivaaleissa oli yhteensä 19 henkilöä.

1.3 Vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavat tiedot

Europarlamenttivaaleissa vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavista vähimmäistiedoista sovellettiin ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta annetun lain (414/2000) 3 §:n 1 ja 2 momentteja sellaisina kuin ne olivat laissa 604/2008. Lakiin perustuvat ilmoitettavat tiedot olivat europarlamenttivaaleissa siten uuden vaalirahoituslain määrittämiä vähimmäistietoja suppeammat.

Ilmoitusvelvollisen tuli ilmoittaa vähimmäistietona vaalikampanjansa kokonaiskulut. Vaalikampanjan kuluina tuli ilmoittaa kaikki sellaiset kampanja-aikana syntyneet kulut, joiden toiminnallisena tarkoituksena oli edistää ehdokkaan valintaa vaaleissa ja joihin ehdokas saattoi itse vaikuttaa. Vaalikampanjan kokonaiskulut tuli ilmoittaa vähintään ehdokaslistojen jättämisen ja vaalipäivän väliseltä ajalta.

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollisella ei ollut velvollisuutta eritellä kampanjakulujaan. Ilmoitusvelvollinen saattoi kuitenkin halutessaan eritellä kampanjakulunsa vaalimainontaan sanoma-, ilmaisjakelu ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankintaan, mainonnan suunnitteluun ja vaalitulaisuuksiin käytettyihin kuluihin sekä muihin kuluihin vaalirahoituslain tarkoittaman erittelyrakenteen mukaisesti.

Ilmoitusvelvollisen tuli ilmoittaa vaalikampanjansa rahoitus eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin sekä ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen. Ulkopuolinen tuki tuli edelleen ryhmitellä ehdokkaan itsensä ja hänen tukiryhmänsä seuraavilta päätahoilta saamaan tukeen:

- yksityishenkilöt
- yritykset
- puoluejärjestöt
- muut vastaavat päätahot.

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

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleihin liittyvän vaalirahoitusilmoituksen erittelyvelvollisuus ei koskenut ehdokkaan ottamia lainoja.

Ilmoitusvelvollisen oli ilmoitettava erikseen kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tuen arvo oli vähintään 3 400 euroa. Useat samalta tukijalta saadut suoritukset ehdokkaan vaalikampanjan kuluihin tuli laskea yhteen ja ilmoittaa yhtenä tukena.

1.4 Vaalirahoituslaissa määriteltyjen toimijoiden velvollisuudet ja vastuut

Ilmoitusvelvollinen

Europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valitun ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätyn tuli tehdä vaalirahoituslain tarkoittama ja lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (604/2008) määrittämän sisällön mukainen vaalirahoitusilmoitus vaalikampanjansa kuluista ja vaalikampanjansa rahoituksesta. Ilmoitus tuli laatia ja toimittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta eli 10.8.2009 mennessä.

Vaalirahoituslain mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa ilmoituksensa sisällöstä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on valvoa ilmoitusvelvollisuuden noudattamista. Tarkastusviraston velvollisuutena on järjestää valvontajärjestelmä mahdollisimman ohjaavaksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkistaa, että kaikki ilmoitusvelvolliset ovat tehneet vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen. Valtiontalouden tarkastusvirastolla on mahdollisuus, mikäli ilmoitus havaitaan virheelliseksi tai puutteelliseksi, kehottaa ilmoitusvelvollista laatimaan uusi ilmoitus, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selventämään ilmoituksen oikeellisuutta tai riittävyyttä. Kehotus voidaan antaa ainoastaan niissä tilanteissa, joissa valvontaa ei voitaisi muutoin saattaa loppuun kyseisen ilmoitusvelvollisen osalta.

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

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

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

Oikeusministeriö

Vaalirahoituslain nojalla oikeusministeriö toimittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle tiedot ehdokasrekisteristä sekä vaalien tulosten vahvistuttua tiedot ilmoitusvelvollisista. Tätä tarkoitusta varten oikeusministeriö perustaa ja ylläpitää valtakunnallista ehdokasrekisteriä.

Oikeusministeriö toimii valtioneuvostossa ylimpänä vaaliviranomaisena.

2 Vaalirahoitusvalvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä

2.1 Valvonnan kohde

Vaalirahoituslaissa Valtiontalouden tarkastusvirastolle määritellyn valvontatehtävän kohteena on vaalirahoituslaissa tarkoitettun ja siinä tarkemmin määritellyn ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen. Vaalirahoituslain mukaan tarkastusviraston valvonta käsittää käytännössä vaalirahoituslain 5–8 §:ien muodostaman kokonaisuuden. Valvontatehtävä painottuu ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontaan. Lain muiden säännösten valvonta ei kuulu tarkastusviraston tehtäviin. Tarkastusvirasto huolehtii osaltaan siitä, että kaikki laissa ilmoitusvelvollisiksi vaalirahoituksestaan säädettyt tekevät laissa säädetyn ilmoituksen. Esimerkiksi lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettut tukikatot eivät kuulu tarkastusviraston valvontakokonaisuuteen vaan poliittisen vastuun piiriin. Todettakoon kuitenkin, että tukikatot koskevia säännöksiä ei sovellettu vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa.

Vaalirahoituslain mukaan ilmoitusvelvollinen vastaa vaalirahoitusilmoituksensa sisäl-

löstä. Ilmoituksen sisällön virheellisyydestä ei ole vaalirahoituslaissa asetettu sanktioita. Uhkasakko voidaan asettaa vain sellaisessa tapauksessa, jossa tarkastusvirasto valvontansa perusteella katsoo, että ilmoitusvelvollisuus ei ole täyttynyt.

Tarkastusvirastolla ei ole lakiin perustuvaa oikeutta saada muuta tietoa vaalirahoitusvalvontaa varten kuin mitä vaalirahoituslaissa mainitaan. Ehdokkaan vaalirahoitus eri muodoissaan ja sillä katetut menot eivät kuulu siihen tarkastusviraston toimialaan, josta säädetään valtionalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) tai laissa valtionalouden tarkastusviraston oikeudesta tarkastaa eräitä Suomen ja Euroopan yhteisöjen välisiä varainsiirtoja (353/1995).

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollisilla ei ollut voimaantulosäännöksen nojalla velvollisuuksia antaa pyydettyään tarkastusvirastolle kampanjatiliotteella tai muulla vastaavalla tavalla ilmoitusta täydentäviä tietoja ja selvityksiä.

2.2 Tarkastusviraston toimenpiteet vaalirahoituslain toimeenpanossa

Vaalirahoituslaki tuli voimaan 1.5.2009. Vaalirahoituslain 11 §:n tarkoittamien ennakkoilmoitusten vastaanottamiseen tarkastusvirastolla tuli olla lakiin perustuva valmius 7.5.2009 alkaen.

Tarkastusvirasto vahvisti ennen ehdokaslistojen yhdistelmän laatimista europarlamenttivaalien vaalikohtaisen ohjeen ilmoitusvelvollisuuden täyttämiseksi 4.5.2009. Ohje toimitettiin kaikille puolerekisterissä oleville puolueille välittömästi ohjeen vahvistamisen jälkeen.

Tarkastusviraston tulee pitää tiedot saatavilla yleisen tietoverkon kautta. Tiedot tulee pitää saatavilla yleisessä tietoverkossa vuoden asianomaista vaalikautta pidemmän ajanjakson ajan. Muiden kuin ilmoitusvelvollisten laatimat ennakkoilmoitukset poistetaan 30 päivän kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Uuden vaalirahoituslain ja sen edellyttämän julkaisujärjestelmän hankintaan ja toimeenpanoon oli käytännössä hyvin vähän aikaa. Tarkastusvirasto perusti vaalirahoitusvalvontatehtävään liittyvän neuvontapalvelun 7.5.2009 alkaen, josta vaalirahoitusilmoitusten laatimiseen ja tulkintatilanteisiin oli mahdollista saada neuvontaa.

Tarkastusvirasto avasi vaalirahoitusilmoitusten ja ennakkoilmoitusten julkaisemista varten verkkosivuston www.vaalirahoitusvalvonta.fi, jossa kaikki vaalirahoitusilmoitukset julkaistiin ja pidetään yleisölle saatavilla laissa tarkoitettun määräajan eli 10.6.2015 saakka.

Vaalirahoitusilmoitusten sähköinen ilmoitusten vastaanotto oli tuotantokäytössä 10.6.2009 alkaen. Aikataulun vuoksi tarkas-

tusvirasto ei ottanut europarlamenttivaalien ennakkoilmoituksissa käyttöön sähköistä ilmoitusten vastaanottoa, vaan ne tuli toimittaa tarkastusvirastolle kirjeitse tai muulla tavoin

Sähköinen ilmoitusjärjestelmä toimii samalla julkaisujärjestelmänä. Ilmoitusvelvollisen tunnistauduttua ja täytettyä vaalirahoitusilmoituksensa hän voi omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoitukset tallennetaan viipymättä tietojärjestelmään tarkastusvirastossa. Tällä tavoin kaikki ehdokkaiden itsensä tietojärjestelmään tekemät tai tarkastusvirastossa tallennetut vaalirahoitusilmoitukset sekä vapaaehtoiset ennakkoilmoitukset tulevat välittömästi julkisiksi ilmoitusrekisterissä, joka sijaitsee verkkosivulla www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Tarvittaessa tarkastusvirasto voi kehottaa ilmoitusvelvollista tekemään uuden ilmoituksen, täydentämään jo tehtyä ilmoitusta tai selvittämään ilmoituksen oikeellisuutta tai riittävyyttä. Kehotusta voidaan käyttää tilanteissa, joissa valvontaa ei muutoin voitaisi saattaa loppuun.

Mikäli ilmoitusvelvollinen ei kehoituksista huolimatta toimita tarvittavia tietoja, on tarkastusvirastolla mahdollisuus asettaa uhkasakko. Uhkasakon asettamisen edellytyksenä on ilmoituksen laiminlyönti kokonaan tai sellainen ilmoituksen virheellisyys tai puutteellisuus, joka on ilmeinen ja koskee ilmoitusta sen olennaisilta kohdilta. Uhkasakko ei ole luonteeltaan rangaistusseuraamus ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä, eikä

sitä voida käyttää rangaistusseuraamuksena virheellisistä tai puutteellisista ilmoituksista. Uhkasakko asetetaan päävelvoitteen eli tässä tapauksessa ilmoitusvelvollisen ilmoituksen toimittamisen toteuttamiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto vahvisti 4.5.2009 ohjeen ehdokkaan vaalirahoitusta koskevien kanteluiden tekemisestä. Tarkastusvirastolle on mahdollista tehdä kantelu siitä, että ilmoitusvelvollisen tarkastusvirastolle antama ilmoitus vaalirahoituksesta on olennaisilta kohdiltaan ilmeisen virheellinen tai puutteellinen. Jotta kanteluasia voitaisiin ottaa huomioon valmisteltaessa tarkastus-

viraston kertomusta eduskunnalle vaalirahoituksesta ja sen valvonnasta, on kantelu käytännössä tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa vaalin tuloksen vahvistamisesta.

Todettakoon, että tarkastusvirastolle tarvittaessa toimitettavat kampanjatilit ja muut selvitykset ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan perusteella salassa pidettäviä. Tarvittaessa selvityspyyntöjen perusteella kehoitetaan ilmoitusvelvollista täydentämään ilmoitustaan. Ilmoitusten täydennykset ovat taas kaikilta osiltaan julkisia.

2.3 Europarlamenttivaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa käytetyt kriteerit

Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatoimiin kuuluivat annetun ilmoituksen tietojen vertailu vaalirahoituslaissa säädettyihin tietoihin. Europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollisuuden valvonnassa ei ollut mahdollista vaatia ilmoitusvelvollisilta vaalirahoituslain 8 § 3 momentin tarkoittamia selvityksiä. Valvonnan pääpaino oli ilmoitusvelvollisuuden ja ilmoituksen muodollisessa oikeellisuudessa. Samoin varmistettiin, että ilmoitusvelvolliset ottivat ilmoituksissaan kantaa kaikkiin vaalirahoituslaissa ja laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta mainittuihin olennaisimpiin kohtiin. Ilmoitusvelvollisuuden valvonta painottui siten lähinnä ilmoitusten muodolliseen oikeellisuuteen.

Tarkastusvirasto varmisti europarlamenttivaalien vaalirahoitusilmoitusten valvonnassa seuraavat asiat:

- 1 Kaikki ilmoitusvelvolliset tekevät vaalirahoitusilmoituksen.
- 2 Vaalirahoitusilmoitus on annettu vaalirahoituslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetussa määräajassa. Ilmoitus on annettava tarkastusvirastolle kahden kuukauden kuluessa vaalituloksen vahvistamisesta.
- 3 Vaalirahoitusilmoitus on laissa tarkoitettujen henkilöiden antama. Sähköisen palvelun kautta vastaanotetut ilmoitukset oli mahdollista toimittaa ainoastaan sähköisen tunnistautumisen kautta. Paperimuodossa saapuneista ilmoituksista järjestelmään on kirjattu ainoastaan ilmoitusvelvollisen allekirjoittamat ilmoitukset. Järjestelmään tallennetuista ilmoituksista henkilöä pidetään tunnistettuna ja oikean henkilön antamana.

Lisäksi tarkastusvirasto varmisti seuraavat ilmoitusvelvollisuuteen liittyvät muodolliset vaatimukset:

- 1 Ilmoitus sisälsi ehdokkaan täydellisen nimen, arvon, ammatin tai toimen, hänet asettaneen puolueen nimen tai maininnan siitä, että ehdokas on ollut valitsijayhdistyksen ehdokas.
- 2 Vaalikampanjan kulut yhteensä on ilmoitettu. Vapaaehtoisesti ilmoituksessa oli mahdollista eritellä vaalikampanjan kulut vaalimainontaan sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainontaan, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimiseen, mainonnan suunnitteluun, vaalitulaisuuskien järjestämiseen sekä muihin kuluihin.
- 3 Vaalirahoitus yhteensä on ilmoitettu ja se on eritelty ehdokkaan omiin varoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaisesti ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueen rekisteröidyiltä yhdistyksiltä ja muilta tahoilta saatuun tukeen.
- 4 Ilmoitusvelvolliselta edellytettiin kannanotto siitä, sisälsikö vaalirahoitus yksittäisiä vähintään 3 400 euron tukia. Mikäli ilmoitusvelvollinen oli saanut vähintään 3 400 euron tukisuorituksia, tuen antaja tuli yksilöidä.
- 5 Vaalirahoitus kattoi vaalikampanjan kulut.

- 6 Valvonnassa arvioitiin, onko ilmoitettujen rahaa antaneiden yhteisöjen joukossa sellaisia yhteisöjä, jotka tulisi katsoa ehdokkaan tukiryhmäksi¹. Tukiryhmän tulisi yksilöidä rahoituksen lähteet tarkemmin.
- 7 Ilmoitukset eivät sisältäneet olennaisia laskentavirheitä tai muita teknisiä virheitä.

¹ Ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö. Muuhun tarkoitukseen perustetusta ryhmästä voi tulla tukiryhmä kyseisissä vaaleissa. Tukiryhmä voi olla rekisteröity tai rekisteröimätön yhdistys. Edellytyksenä kuitenkin on, että ryhmä tukisi ainoastaan kyseistä ehdokasta. Yhteisö, joka tukisi useita eri ehdokkaita, ei olisi lain tarkoittama tukiryhmä. Jos ko. yhteisö on virallisessa suhteessa puolueeseen, sitä ei myöskään ole lain tarkoittama tukiryhmä.

2.4 Valvontatoimivaltuuksien rajoitukset

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa ei vaalirahoituslain voimaantulosäännöksen perusteella sovellettu lain 8 § 3 momenttia. Ilmoitusvelvollisella ei ollut velvollisuutta toimittaa europarlamenttivaalien 2009 ilmoituksiin liittyen kampanjatiiliotteella tai muutoin sellaisia ilmoitusta täydentäviä tietoja tai selvityksiä, jotka olisivat voineet olla tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa.

Vuoden 2009 europarlamenttivaalien jälkeisissä vaaleissa tarkastusvirasto voi pyytää harkintansa mukaan osana valvontatehtävän toteuttamista ilmoitusvelvollisilta lisätietoja ja selvityksiä ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa. Velvollisuus tietojen toimittamiseen koskee kuitenkin ainoastaan ilmoitusvelvollista. Tarkastusvirastolla ei ole jatkossakaan oikeutta pyytää ilmoituksen oikeellisuuden tarkistamiseksi selvityksiä ja lisätietoja kolmansilta tahoilta. Näin ollen tarkastusvirastolla ei ole käytännössä oikeuksia vaatia tai kerätä ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi ns. vertailutietoja. Tämä on valvonnan ja sen tulosten tulkinnan kannalta olennainen rajoitus.

Ilmoitusvelvollisilla ei ole kirjanpitovelvollisuutta vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta. Tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta tai muutoinkaan mahdollisuuksia perehtyä ilmoitusvelvollisen järjestämään omien kampanjakulujensa ja rahoituksen järjestämisen sisäiseen valvontaan eikä menettelyihin, jotka liittyvät ilmoitusvelvollisen toimintaan ja rahoituksen hallinnoinnin jär-

jestelyihin. Nämä ovat asioita, joihin tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta.

Ilmoitusvelvollisuuden olennaisten sisällöllisten virheiden tunnistaminen on vaalirahoitusvalvonnan keskeisin haaste. Virheiden ja poikkeamien esille tulemista saattavat edistää kantelut. Kantelut on syytä ottaa huomioon valvonnassa, mutta niiden ei saa antaa ohjata valvontatehtävää siten, että valvonnan objektiivisuus ja riippumattomuus kärsivät. Kantelujen sisältöön voivat vaikuttaa etujen ristiriita kantelijan ja kantelun kohteena olevan ehdokkaan välillä tai ns. poliittiset syyt. Lisäksi on huomattava, että tarkastusviraston valvontatehtävä päättyy kertomuksen antamiseen eduskunnalle. Tämän jälkeen ilmoitusvelvollisilla ei ole velvollisuutta toimittaa tarkastusvirastolle lisätietoja ja lisäselvityksiä, joihin kantelut saattaisivat antaa aihetta.

Ilmoitusvelvollisten voidaan olettaa tekevän vaalirahoituslain ja annettujen ohjeiden tulkintavirheitä ja tavanomaisia inhimillisiä virheitä. Tällaisia voivat olla myös muutoin kuin rahana saadun tuen arviointivirheet. Ilmoitusvelvollinen voi saada väärän tiedon rahoittajalta sen antaman tuen arvosta ja ilmoittaa tämän väärän tiedon. Sama rahoittaja voi antaa rahoitusta sekä ehdokkaalle että hänen edustamalleen puolueelle tai rekisteröidylle yhdistykselle, jossa ehdokkaalla on vaikutusvaltaa tuen jatko-ohjaamisessa. Tällöin yksittäisen ilmoitusvelvollisen saaman tosiasiallisen tuen rahoittajakohtaista määrää ei voida käytännössä selvittää.

3 Valtiontalouden tarkastusviraston saamat ilmoitukset ja toimenpiteet ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvonnassa

3.1 Ennakoilmoitukset

Vaalirahoituslain 11 §:n tarkoittamat ennakoilmoitukset tuli europarlamenttivaaleissa toimittaa 5.6.2009 mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Ennakoilmoituksena toimitti määräaikaan mennessä yhteensä 72 europarlamenttivaalien ehdokasta vaalikampanjojensa kuluista ja rahoituksesta. Kaikki määräaikaan mennessä toimitetut ennakoilmoitukset julkaistiin välittömästi.

Muiden kuin ilmoitusvelvollisten jättämät ennakoilmoitukset poistettiin vaalirahoituslain 12 § 2 momentin mukaisesti julkaisusta

30 päivän kuluttua vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitusvelvollisten jättämät ennakoilmoitukset pidetään kaikkien saatavilla yleisessä tietoverkossa kuuden vuoden ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta eli 10.6.2015 saakka. Ilmoitusvelvollisista 12 jätti ennakoilmoituksen vaalirahoituksesta ennen vaalipäivää.

Europarlamenttivaaleista saadun kokemusten perusteella voidaan todeta, että ennakoilmoitusmahdollisuutta hyödynnettiin erittäin laajasti.

3.2 Vaalirahoitusilmoitukset

Vuoden 2009 europarlamenttivaaleissa kaikki ilmoitusvelvolliset jättivät vaalirahoituslain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen määräajassa. Ilmoitusvelvollisten vaalirahoitusilmoituksessaan ilmoittama vaalirahoitus kattoi ilmoituksessa esitetyt vaalikampanjan kulut. Ilmoitukset oli laadittu vaalirahoituslain tarkoittamalla tarkkuudella, ja ilmoitukset sisälsivät ilmoitusvelvollisten kannanotot kaikista vaalirahoituslain noudattamisen kannalta olennaisimmista asioista. Vaalirahoitusilmoitukset pidetään yleisön saatavilla 10.6.2015 saakka.

Valtiontalouden tarkastusviraston laati-

ma ohjeistus toimitettiin henkilökohtaisesti kaikille ilmoitusvelvollisille. Ohjeistuksen tavoitteena oli etukäteen varmistaa, että laadittavat ja tarkastusvirastolle toimitettavat ilmoitukset on laadittu vaalirahoituslain ja lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta mukaisesti.

Vaalirahoitusilmoitusten vastaanottamisen sähköiseen tietojärjestelmään rakennettiin myös mahdollisia virheitä ehkäiseviä kontroleja siten, että ilmoituksen laatimisessa tulee varmistettua se, että ilmoitusvelvollinen ottaa kantaa kaikkiin laissa määriteltyihin asioihin.

3.3 Vaalirahoitusilmoitusten täydentäminen

Tarkistustoimenpiteiden tehtyään Valtiontalouden tarkastusvirasto kehotti kahta ilmoitusvelvollista täydentämään tekemiään vaalirahoitusilmoituksia ilmoituksen jättämisen määräajan jälkeen. Kehotus annettiin suullisesti ja molemmat ilmoitusvelvolliset täydensivät ilmoitustaan viipymättä. Puutteet eivät olleet olennaisia.

Täydennyskehotus annettiin tilanteessa, jossa ilmoitusvelvollinen oli vaalirahoitusilmoituksessaan esittänyt tukiryhmänään virallisessa suhteessa puolueeseen olevan yhteisön eli puolueen piirijärjestön. Vaalirahoituslain ja sen perustelujen mukaan mikäli tukiryhmän kaltaisesti toimiva yhteisö on virallisessa suhteessa puolueeseen, se ei ole vaalirahoituslain tarkoittama ehdokkaan tukiryhmä eikä siihen siten sovelleta tuki-

ryhmän antaman rahoituksen ilmoitus- ja erittelyvelvoitteita. Lain tavoitteena ei ole saattaa läpinäkyväksi puolueiden rahoitusta. Voidaan lisäksi todeta, että puolueiden ja puolueisiin kuuluvan vaalirahoituksen avoimuutta koskevien säännösten valmistelu oli tuolloin erikseen vireillä oikeusministeriön asettamassa vaali- ja puoluerahoitustyöryhmässä.

Täydennyskehotus annettiin myös tapauksessa, jossa ilmoitusvelvollinen oli vaalirahoitusilmoituksessaan esittänyt tukiryhmänsä keränneen muilta vastaavilta päätahoilta yhteensä 23 760 euroa. Tältä osin vaalirahoitusilmoituksesta puuttui tieto siitä, sisälsikö tukiryhmän keräämä summa yksittäisiä yli 3 400 euron tukisuorituksia.

3.4 Kantelut vaalirahoitusilmoituksista

Valtiontalouden tarkastusvirastolle ei ole tehty kanteluita vuoden 2009 europarlamenttivaaleihin vaalirahoitusilmoituksista.

3.5 Yleisiä huomioita vaalirahoitusilmoituksista

Vaalirahoitusilmoituksia analyttisesti tarkasteltaessa voidaan todeta, että vaihteluväli ilmoitusvelvollisten käymän kampanjan kuluissa on varsin suuri. Suurin vaalikampanja vaalirahoitusilmoitusten perusteella oli euromäärältään 177 493,48 euroa ja pienin 5 269,56 euroa.

Vaalirahoituslain mukaisten ilmoitusten tulkinnan kannalta olennaista on tiedostaa, että ilmoitusvelvollisen kampanjakuluihin on tullut sisällyttää ainoastaan ehdokkaan henkilökohtaiseen kampanjan kulut. Puolueen yhteismainontaan liittyviä europarlamenttivaalien kuluja ei ole tullut ilmoittaa osana ehdokkaan kampanjakuluja.

4 Johtopäätökset

Kaikki vuoden 2009 europarlamenttivaalien ilmoitusvelvolliset ovat jättäneet lain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen. Vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuudesta vastaa vaalirahoituslain perusteella aina ilmoitusvelvollinen.

Ilmoitusten käsittelyn ja tarkistusten yhteydessä Valtiontalouden tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella tarkastusvirastolla olisi ollut syytä ryhtyä vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden tarkempaan selvittämiseen.