

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan, että säädettäisiin laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Lakisääteinen ilmoitusvelvollisuus koskisi eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittuja ja varaedustajiksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrättyjä ehdokkaita, europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittuja ja varajäseniksi määrättyjä, kunnallisvaaleissa valtuutetuiksi ja varavaltuutetuiksi valittuja ja presidentinvaalissa kaikkia ehdokkaita. Ilmoituksen tekemisestä vastaisivat presidentinvaalissa kuitenkin ehdokkaiden puolesta ehdokkaita asettaneet puolueet tai valitsijayhdistysten vaaliasiamiehet. Vaalirahoituksen antajalla ei olisi velvollisuutta julkistaa antamaansa tukea.

Ilmoituksessa tulisi mainita ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut ja vaalikampanjan rahoitus erittelemällä se yhtäältä ehdokkaan omiin varoihin ja toisaalta ulkopuoliseen tukeen eli ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tuekseen perustetun yhteisön saamaan tukeen. Ulkopuolinen tuki tulisi eritellä tukea antaneiden päätahojen mukaan siten, että erikseen mainittaisiin yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta tahoilta saatu tuki.

Lisäksi ehdotetaan, että kunkin yksittäisen ulkopuolisen tuen arvo ja sen antaja tulisi

ilmoittaa, jos tuen arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 20 000 markkaa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 10 000 markkaa. Yksityisyyden suojan varmistamiseksi ehdotetaan, että arvoltaan näitä raja-arvoja pienemmän suorituksen antaneen yksityishenkilön nimeä ei saisi ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan.

Ilmoitus toimitettaisiin kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Mikäli määräaikaa ei noudatettaisi, viranomaisilla olisi oikeus vaatia ilmoituksen tekemiseen velvollista viipymättä tekemään ilmoituksen. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä tai virheellisestä ilmoituksesta ei kuitenkaan olisi muita seuraamuksia kuin poliittinen vastuu.

Ilmoitukset olisivat viranomaisissa sellaisenaan julkisia. Oikeusministeriö voisi perustaa atk-rekisterin, johon sille saapuneiden ilmoitusten tiedot sellaisenaan tallennetaan.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

## SISÄLLYSLUETTELO

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....                                 | 1  |
| YLEISPERUSTELUT .....                                                 | 3  |
| 1. Johdanto .....                                                     | 3  |
| 1.1. Vaalirahoituksen selvittämisen tarve .....                       | 3  |
| 1.2. Aikaisemmat vaalirahoitus selvitykset .....                      | 3  |
| 1.3. Kansanedustajien ja eduskunnan aloitteellisuus vuonna 1998 ..... | 4  |
| 1.4. Asiaa selvitettäessä huomioon otettavia näkökohtia .....         | 4  |
| 1.5. Hanke asian selvittämiseksi .....                                | 5  |
| 1.6. Vaalirahoituskomitean asettaminen .....                          | 5  |
| 2. Nykytila .....                                                     | 6  |
| 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö .....                                   | 6  |
| 2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö .....          | 21 |
| 2.3. Nykytilan arviointi .....                                        | 30 |
| 3. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....                           | 32 |
| 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi .....                | 32 |
| 3.2. Keskeiset ehdotukset .....                                       | 32 |
| 4. Esityksen vaikutukset .....                                        | 36 |
| 4.1. Taloudelliset vaikutukset .....                                  | 36 |
| 4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset .....                     | 36 |
| 4.3. Vaikutukset yksilön asemaan .....                                | 36 |
| 5. Asian valmistelu .....                                             | 36 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....                                    | 38 |
| 1. Lakiehdotuksen perustelut .....                                    | 38 |
| 2. Voimaantulo .....                                                  | 43 |
| 3. Säättämisjärjestys .....                                           | 43 |
| LAKIEHDOTUS .....                                                     | 45 |

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

#### 1.1. Vaalirahoituksen selvittämisen tarve

Edustuksellisessa demokratiassa yleisillä vaaleilla valitut edustajat huolehtivat yhteiskunnallisesta päätöksenteosta kansalaisten puolesta. Valituksi tullakseen edustajan on kuitenkin saatava itsensä ja pyrkimyksensä tunnetuksi. Suomen vaalijärjestelmä on puoluevaalin ja henkilövaalin yhdistelmä. Äänestäjä äänestää samanaikaisesti poliittista ryhmittymää ja ehdokasta. Yleisten vaalien muuttuminen yhä enemmän henkilövaalien suuntaan edellyttää kuitenkin vaali vaalilta aikaisempaan verrattuna entistä tehokkaampaa henkilökohtaista kampanjointia valituksi tulemisen puolesta.

Vaalikampanja on perinteisesti ollut hyvin monimuotoista. Kansalaisiin pyritään vaikuttamaan muun muassa keskustelutilaisuuksissa, jakamalla eri tavoin vaalimainoksia ja ilmoittelemalla julkisissa tiedotusvälineissä. Vaalikampanjasta, erityisesti ilmoittelusta tiedotusvälineissä, aiheutuu merkittäviä kustannuksia. Osan kampanjasta kustantaa puolue tai jokin sen alajärjestöistä. Ehdokkaan on kuitenkin vastattava suurimmasta osasta vaalikampanjan rahoitusta. Huolimatta kysymyksen kiistämättömästä taloudellisesta ja periaatteellisesta merkityksestä vaalirahoitukseen liittyvät kysymykset ovat kuitenkin aina viime aikoihin asti olleet varsin vähän esillä julkisessa keskustelussa.

Kun tiedotusvälineiden kautta oli käynyt ilmeiseksi, että etenkin valtiollisten vaalien valtakunnalliseen mainontaan tarvittavat ehdokkaan valituksi tulemisen varmistavat rahausumat ovat yleisesti niin suuria, että yksityishenkilöiden on useimmiten mahdotonta itse kustantaa vaalikampanjaansa, kiinnostus vaalimainonnan rahoituksen todelliseen suuruuteen ja rahoituslähteisiin vähitellen lisääntyi 1990-luvulla. Vaalikampanjaan annettujen avustusten mahdollisesti aiheuttamat sidonnaisuudet haluttiin selvittää.

Pohjoismaiseen kansanvaltaan perinteisesti liittyvä julkisuusperiaate edellyttää, että kansalaiset voivat seurata asioiden käsittelyä ja päätöksentekoa eduskunnassa ja kuntien valtuustoissa. Tämän periaatteen mukainen tietojensaantioikeus on vuonna 1995 korotettu

perustuslaissa taatuksi perusoikeudeksi, jota vain välttämättömistä syistä voidaan lailla rajoittaa (hallitusmuodon 10 §:n 2 momentti ja uuden perustuslain 12 §:n 2 momentti). Kun luottamustoimiin vaaleilla valittujen toiminta on julkista, on luonnollista, että myös ehdokkaiden vaalikampanja näihin luottamustoimiin pääsemiseksi on tullut kansalaisten kiinnostuksen kohteeksi.

Avoimuuteen ja julkisuuteen liittyvät kysymykset ovat korostuneet 1990-luvulla muun muassa Suomen EU-jäsenyyden myötä. Suomi ja muut pohjoismaat ovat pyrkineet lisäämään avoimuutta myös EU:n piirissä, ja pyrkimys toimia sen puolesta, että unionin päätöksentekoa ja hallintoa kehitetään avoimuuden periaatteen mukaisesti, on kirjattu myös Paavo Lipposen II hallituksen ohjelmaan. Suomessa viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö on uusittu (laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait, 621-693/1999). Uudistuksen tavoitteena on ollut lisätä viranomaisten toiminnan avoimuutta, tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista julkisten tehtävien hoidossa, parantaa mahdollisuuksia saada tietoja viranomaisten käsittelyssä olevista asioista ja selvittää valittujen edustajien ja valtuutettujen sidokset sekä siten lisätä yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja vaikuttaaleisten asioiden hoitoon. Näissä oloissa vaatimusta vaalirahoituksen julkisuuden selvittämisestä on pidettävä oikeutettuna ja perusteltuna.

#### 1.2. Aikaisemmat vaalirahoituselvytykset

Selvityksen pohjaksi on käytettävissä joidakin aikaisempia virallisia selvityksiä ja niiden pohjalta tehtyjä ehdotuksia, joskaan ne eivät aikanaan ole johtaneet lainsäädäntötoimenpiteisiin. Vaalirahoitukseen liittyvät kysymykset olivat 1970-luvun alussa esillä valtiosääntökomiteassa, ja välimietinnössään (komiteanmietintö 1974:27) komitea ehdottikin yksimielisesti sellaisen säännöksen ottamista perustuslakiin, jonka mukaan edustajaehtokkaiden vaalimainontaan suuntautuvan varainkäytön rajoittamisesta ja valvonnasta säädettäisiin lailla. Perusteluinaan komitea tähdensi sitä, että vaalitaistelu tulisi käydä

lähinnä merkittävien yhteiskunnallisten mielipideryhmien edustamien käsitysten välillä ehdokkaiden oman henkilökohtaisen mainonnan jäädessä toissijaiseen asemaan.

Myös vuoden 1975 työryhmä vaalilainsäädännön kehittämiseksi käsitteli muistiossaan (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 13/1975) henkilökohtaisen vaalimainonnan rajoittamista. Työryhmä ehdotti, että puolueet ja muut poliittiset ryhmät pyrkisivät sisäisin ohjein ja menettelytavoin järjestämään ja rajoittamaan edustajaehdokkaistensa henkilökohtaista vaalimainontaa ja keskittymään käytettävissään olevin keinoin puoluemainontaan. Edelleen se ehdotti, että pyritäisiin tasaamaan edustajaehdokkaisten mahdollisuuksia muuttamalla vapaakirjeoikeutta ja postirahavapautta koskevia säännöksiä siten, että kukin edustajaehdokas voisi lähettää puolueiden välityksellä vapaakirjeenä tietyn määrän vaaliesitteitä.

Kun vaalimainonnan rajoittamista käsiteltäessä oli käynyt ilmi, että keskustelun tueksi ja mahdollisten lainsäädännöllisten toimenpiteiden tarpeiksi ei ollut olemassa riittäviä tutkimuksia vaalimainonnan laajuudesta ja kustannuksista, oikeusministeriö käynnisti vuonna 1976 yhteistyössä Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen laitoksen kanssa näitä kysymyksiä selvittämään tarkoitettua tutkimusprojektin. Projektin puitteissa selvitettiin vuosien 1945-1976 eduskuntavaalien ja vuoden 1976 Tampereen kunnallisaalien vaalimainontaa. Tutkimuksen tulokset on julkaistu tutkimusraportissa "Vaalimainontatutkimus -76" (oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 9/1977).

Vuosina 1977-1979 ehdokkaiden vaalirahoituksen julkisuus oli puoluerahoituksen julkisuuteen liittyvien kysymysten ohella pohdittavana puoluerahoituskomiteassa (komiteanmietintö 1979:47). Komitean työn tarpeiksi oikeusministeriö teetti vuoden 1979 eduskuntavaaleja koskevan vaalimainontatutkimuksen, jonka tulokset on julkaistu raportissa "Vaalimainontatutkimus -79" (oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3/1979). Puoluerahoituskomitea piti vaalirahoituksen julkisuutta periaatteessa kannatettavana, mutta päätyi useista eri syistä siihen, että täydelliseen julkisuuteen ei ollut mahdollisuutta päästä. Komitea teki asiassa eräitä ehdotuksia, mutta suurimmalta osaltaan ne eivät kuitenkaan toteutuneet. Puoluerahoituskomitean ehdotuksia ja niiden toteutumista käsitellään lähemmin jäljempänä.

Tämän jälkeen asia oli näkyvämmän esillä vasta 1990-luvun alkupuolella, jolloin oikeusministeriössä selvitettiin asiaa muun muassa järjestämällä syksyllä 1993 kansainvälinen seminaari puolueiden rahoituksesta ja puolueitoiminnan tulevaisuudennäköymistä. Tuolloinkaan ei kuitenkaan ilmennyt valmiutta lainsäädännön keinoin toteutettaviin muutoksiin, eikä asia sen jälkeen ole ollut voimakkaammin esillä ennen vuoden 1997 loppua, jolloin Vihreä eduskuntaryhmä järjesti asiasta eduskunnassa keskustelutilaisuuden.

### 1.3. Kansanedustajien ja eduskunnan aloitteellisuus vuonna 1998

Vuoden 1998 aikana vaalirahoituksen julkisuus nousi jälleen keskustelujen kohteeksi eduskunnassa ja lehdistössä ennen kaikkea Jaakko Laakson (vas) toivomusaloitteen 4/1998 vp ja Irina Krohnin (vihr) ym. lakialoitteen 50/1998 vp pohjalta. Irina Krohnin ja 35:n yhdeksästä eduskuntaryhmästä olevan muun edustajan 12 päivänä toukokuuta 1998 tekemässä lakialoitteessa, joka tehtiin rinnakkaisaloitteena hallituksen esitykselle vaalilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 48/1998 vp), ehdotettiin vaalilaissa (714/1998) säädettäväksi, että ehdokkaat sitoutuisivat saattamaan pyydettyä julkiseksi vaalitointensa rahoittamiseksi saatujen lahjoitusten yhteismäärän sekä lahjoittajien nimet, milloin yksityinen henkilö, yritys, yhteisö tai säätiö on lahjoittanut yli 5 000 markkaa. Hyväksyessään vaalilain ja siihen liittyvät muut lait eduskunta hylkäsi aloitteen, mutta sisällytti vastaukseensa hallituksen esitykseen seuraavan lausuman:

"Eduskunta edellyttää, että hallitus kiireellisesti valmistelee vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi tarvittavat lainsäädännön muutokset."

### 1.4. Asiaa selvitettyä huomioon otettavia näkökohtia

Jo puoluerahoituskomitea lähti aikanaan siitä, että vaalirahoituksen tulisi olla julkista siinä määrin kuin se on mahdollista loukkamatta aatteellisten yhdistysten itsenäisyyttä ja yksityisten ihmisten oikeutta muiden asiaan puuttumatta määrätä varojensa käytöstä. Asian selvittämisessä nähtiin jo tuolloin vas-

takkain julkisuusintressi ja yksityisyyden suoja. Toisaalta mahdollisimman suuri julkisuus on kuitenkin nähty välttämättömäksi rahoituksen mahdollisesti aiheuttamien sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Valtiopäiväjärjestyksessä säädetty imperatiivisen mandaatin kiello edellyttää edustajalta riippumattomuutta ja vapautta kaikenlaisista sidonnaisuuksista.

Julkisuuspyrkimysten edistymistä on ollut jarruttamassa pelko siitä, että julkistamisvelvoite mahdollisesti vähentäisi halukkuutta yksityiseen vaalirahoitukseen. Avoimuuden lisäämiseksi mahdollisesti tarvittavat toimenpiteet onkin nähty välttämättömiksi joka tapauksessa toteuttaa siten, että ne eivät vaarantaisi vaalirahoituksen saatavuutta. Ongelmallisiksi on koettu myös moninaisiksi arvioidut mahdollisuudet kiertää annettavia vaalirahoituksen julkisuutta koskevia säännöksiä ja määräyksiä sekä näiden säännösten ja määräysten noudattamisen viranomaisvalvonta. Lisäksi on tiedostettu, että ainakin kunnallisvaaleissa ehdokkaiden suuren määrän vuoksi valvonta kuitenkin jouduttaisiin toteuttamaan rajoitettuna, kenties vain pistokokeina.

Tärkeä näkökohta on ollut se, ettei vaalitaistelua tule siirtää oikeussaleihin sallimalla poliittisten kilpailijoiden kiistely vaalirahoituksesta oikeudellisiin kantein.

### 1.5. Hanke asian selvittämiseksi

Kun vaalirahoituksen julkisuus oli edellä kuvatuin tavoin noussut keskusteluun, mihin osaltaan oli vaikuttanut sekin, että asia oli ollut ajankohtainen myös muissa maissa, ja kun asian aikaisemmasta selvittämisestä jo oli kulunut aikaa, katsottiin olevan aihetta ottaa kysymys jälleen seikkaperäisesti tarkasteltavaksi. Oikeusministeriössä käynnistettiin hanke asian selvittämiseksi elokuussa 1998. Kun aikaisemmin oli selvityksen kohteena ollut puoluerahoitus yleensä, nähtiin tällä kertaa aiheelliseksi keskittyä nimenomaan vaalirahoituksen julkisuuteen liittyviin kysymyksiin. Selvittämisen taustalla oli huoli yleisen luottamuksen säilymisestä edustuksellisen demokratian toimivuuteen. Myös perusoikeusudistuksessa oli korostettu osallistumisoikeuksien merkitystä ja annettu julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Vaalirahoituksen julkisuuden lisäämiseksi katsottiin aiheelliseksi selvittää ainakin seuraavat kysymykset:

- voidaanko vaalirahoituksen julkisuudella lisätä poliittisen järjestelmämme uskottavuutta ja äänestysaktiivisuutta;
- onko vaalirahoituksen julkisuuden lisäämiselle perustuslaillisia, esimerkiksi yksityiselämän suojaan, sananvapauteen, yhdistymisvapauteen tai oikeuteen osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan liittyviä esteitä;
- mitä olisivat julkisuuden edut ja haitat huomioon ottaen muun muassa demokratian toiminnan kannalta tarpeellisen rahoituksen turvaamisen puolutoiminnalle;
- tuleeko julkisuuden ulottua sekä yksittäisten ehdokkaiden että puoluejärjestöjen vaalirahoitukseen ja kaikkiin, myös markkamäärältään vähäisiin lahjoituksiin;
- kuinka laajaa ja seikkaperäistä julkisuuden tulisi olla; esimerkiksi olisiko tarpeellista vaatia yksittäisten rahoittajien julkistamista vai riittäisikö, että erilaisilta tahoilta saadun rahoituksen yhteismäärä saatetaan julkiseksi;
- onko julkisuuden lisääminen toteutettavissa vapaaehtoisesti vai edellyttääkö sen toteuttaminen lainsäädännöllisiä toimia ja jos edellyttää, minkälaisia;
- voitaisiinko verotuksellisin keinoin vaikuttaa vaalirahoituksen julkisuuteen; ja
- miten asia on järjestetty muissa maissa, ennen kaikkea EU-maissa ja Yhdysvalloissa.

### 1.6. Vaalirahoituskomitean asettaminen

Asiaa selvittämään asetettiin 15 päivänä lokakuuta 1998 komitea, jonka puheenjohtajaksi kutsuttiin hallintoneuvos Lauri Tarasti ja jäseniksi kahdeksan suurimman eduskuntapuolueen edustajat sekä kolme asiaa tuntevaa virkamiestä. Lisäksi komiteaan kutsuttiin yliopistopiireistä kolme pysyvää asiantuntijaa ja määrättiin kolme sivutoimista sihteeria.

Komitean tehtäväksi annettiin tutkia mahdollisuuksia vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi ja suorittamiensa selvitysten ja kansainvälisen oikeusvertailun pohjalta selvittää keinot tähän sekä laatia ehdotukset mahdollisesti tarpeellisiksi havaitsemikseen lainmuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi. Komitean tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään syyskuuta 1999 mennessä.

## 2. Nykytila

### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Puoluetuki

##### *Vaalikampanjan rahoittaminen ennen puoluetukea*

Niin kauan kuin Suomessa on yleisiä vaaleja järjestetty, poliittiset puolueet ovat toimineet kansalaisten väylänä osallistua valtiolliseen elämään ja kunnallishallintoon. Vaaleihin valmistauduttiin demokraattisen oikeusjärjestyksemme alkuaikoina pääosin puolueiden ja niiden jäsenjärjestöjen järjestämin kampanjoin. Puoluelaitos muodostuikin välttämättömäksi osaksi maan valtiollista elämää. Kuitenkin kesti aina vuoteen 1969 asti ennen kuin puolueista ensimmäisen kerran otettiin maininta lakiin, vaikka lainsäädäntö, ennen kaikkea vaalilait, selvästi edellytti puolueiden olemassaoloa ja toimintaa.

Puolueet rahoittivat vaalikampanjoitaan ja muun toimintansa pitkään spontaanien toimien, ja niiden tulot muodostuivat, paitsi jäsenmaksuista ja jäsenistön vapaaehtoisista avustuksista, satunnaisista eri lähteistä saaduista avustuksista ja keräysvaroista. Suurelta osaltaan puolueet hoitivat tehtävänsä jäsenistön ja muun kannattajajoukon tekemällä talkootyöllä.

##### *Puoluetuen käyttöönotto*

Vaatimuksia puolueiden tukemisesta julkisin varoin alkoi esiintyä 1960-luvulla, ja vuonna 1967 ne johtivat tulokseen eduskunnan osoitettua hallituksen esitystä valtion vuoden 1967 tulo- ja menoarvioksi käsitellessään menoarviossa puolue toiminnan tukemiseen 10 miljoonan markan suuruisen määrärahan. Vastauksessaan hallituksen esitykseen eduskunta totesi ratkaisua perustellessaan, että se oli pitänyt huomattavana epäkohtana sitä, että poliittiset puolueet toimivat yleensä suurissa taloudellisissa vaikeuksissa ja joutuvat rahoittamaan toimintansa jäsenmaksujen ja keräysten avulla sekä erilaisilla tilapäisillä avustuksilla.

Kun puolueiden avustamiseen valtion varoilla näin oli ryhdytty, katsoi vuoden 1966 vaalilakikomitea I osamietinnössään "Ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi puolueista" (komiteanmietintö 1967:B 35) asianmukaiseksi ehdottaa, että sen eh-

dottamaan lakiin puolueista otettaisiin säännökset avustuksen myöntämisestä, käyttämisestä ja käytön valvontaa koskevista tärkeimmistä kysymyksistä. Komitean ehdotuksen pohjalta 10 päivänä tammikuuta 1969 annettuun puoluelakiin (10/1969) otettiin harkinnanvaraista puoluetukea ja puoluetuen valvontaa sekä puolueiden kirjanpitovelvollisuutta koskevat säännökset (8, 9 ja 11 §). Lain 9 §:n 1 momentin mukaan tukeen oikeutettuja olivat eduskunnassa edustettuina olevat puolueet, ja tuki jaettiin näiden puolueiden kesken niiden viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärien osoittamassa suhteessa.

Ensimmäiseen lain voimaantulon jälkeiseen vuoden 1970 tulo- ja menoarvioon puoluetukeen osoitettu määräraha otettiin 10 miljoonan markan suuruisena, jonka suuruisena se oli otettu tulo- ja menoarvioon myös vuosina 1968 ja 1969. Sitten määräraha kasvoi vähittäin vuoteen 1991 saakka, jolloin sen määrä oli 75 700 000 markkaa. Tämän jälkeen puoluetuen määrä alkoi laskea. Vuonna 1992 se oli 71 915 000 markkaa ja sitä seuraavana vuonna 69 915 000 markkaa. Vuodesta 1994 alkaen puoluetuen suuruus on ollut vuosittain 64 200 000 markkaa. Puoluetuen lisäksi puolueille on vuonna 1999 osoitettu yhteensä kuusi miljoonaa markkaa europarlamenttivaaleja koskevan tiedotustoiminnan edistämiseksi.

Vuodesta 1970 alkaen puoluetukea on voitu käyttää, paitsi puolueiden, myös Ahvenanmaan maakunnan poliittisen toiminnan tukemiseen. Vuoden 2000 talousarviossa tämän Ahvenanmaan maakuntahallitukselle osoitettavan määrärahan osan suuruus on 302 000 markkaa.

##### *Puoluetuen jakaminen ja jakoperusteet*

Valtioneuvoston tehtävänä on jakaa puoluetuki. Valtioneuvoston kanslia puolestaan huolehtii tuen maksamisesta. Vuoteen 1987 asti kanslia myös valvoi tuen käyttöä, kunnes valvontatehtävät mainitun vuoden alusta lukien siirtyivät oikeusministeriölle sen mukaisesti kuin jäljempänä ilmenee.

Puoluetuen jakoperusteita tarkistettiin vuonna 1973 puoluelain muutoksella. Muutos johtui lähinnä Suomen maaseudun puolueen (SMP) eduskuntaryhmän hajoamisesta. Muutetun 9 §:n mukaan vaalikauden aikana tapahtuneet siirtymiset puolueesta toiseen aiheuttavat puoluetuen jakoperusteen tarkista-

misen, jos vähintään puolet jotakin puoluetta edustaneista ja puolueen valtionavustussuutta laskettaessa mukaan luetuista kansanedustajista on luopunut edustamasta tätä puoluetta eduskunnassa. Samassa yhteydessä puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista annettu asetus (97/1969), jolla oli annettu tarkempia säännöksiä puoluetuen myöntämisestä, korvattiin uudella samannimisellä asetuksella (27/1973), jossa lainmuutos oli otettu huomioon.

Vuonna 1989 jakoperusteita tarkistettiin uudelleen puoluelain 9 §:n muutoksella sen johdosta, että vihreille, joiden edustajat vuoden 1987 eduskuntavaaleissa oli valittu vihreiden yhteislistoilta, haluttiin myöntää puoluetukea, koska vihreät olivat vaalikauden aikana järjestäytyneet puolueeksi. Puoluetukseen on tämän lainmuutoksen jälkeen ollut oikeutettu myös puolue, jota yhteislistoilta tai valitsijayhdistysten listoilta vaaleissa valitut kansanedustajat ovat ilmoittaneet haluavansa edustaa ja joka jatkaa asianomaisten yhteislistojen antaneiden tai valitsijayhdistyksen perustaneiden äänestäjryhmien poliittista toimintaa.

#### *Puoluetuen valvonta*

Pääosin puoluerahoituskomitean ehdotusten pohjalta tarkistettiin vuonna 1986 puolelain muutoksella puolueiden kirjanpitovelvollisuutta ja eräiden asiakirjojen toimitamista oikeusministeriölle koskevia puolelain säännöksiä (8 ja 9 §) sekä lisättiin lakiin säännös oikeusministeriön oikeudesta tarkastaa puolueiden ja näiden piiri- ja naisjärjestöjen tilinpitoa ja varojen käyttöä (9 a §). Lainmuutoksen tavoitteet olivat puolitoiminnan rahoituksen, erityisesti vaalirahoituksen julkisuuden lisääminen sekä puolueiden varainkäytön valvonnan järjestäminen vaarantamatta kuitenkaan kansalaisten yksityisyyden suojaa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1987.

Ennen lainmuutosta valtioneuvoston kanslian valvonta kohdistui vain puoluetuen käyttöön. Kun valvontatehtävät lainmuutoksella siirrettiin oikeusministeriölle, laajennettiin myös puolueisiin koskevaa valvontaa. Oikeusministeriön tehtäväksi annettiin yleisestikin valvoa puolelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista sekä tarkastaa puolueiden ja niiden piiri- ja naisjärjestöjen tilinpitoa ja varojen käyttöä. Puolueet velvoitettiin esittämään

oikeusministeriölle toimitettavissa puolueen ja sen piirijärjestöjen tuloslaskelmissa vaali-toiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltynä. Ministeriön valvonta ei ulotu puolueiden paikallis- tai kunnallisjärjestöihin, ehdokkaiden tukiryhmiin eikä myöskään yksittäisiin ehdokkaisiin eikä näin ollen myöskään heidän vaalikampanjointinsa tuottoihin ja kuluihin. Valvonnan piiriin kuuluvia yhdistyksiä on noin 175. Oikeusministeriö valtuutettiin antamaan tarkemmat määräykset valvonnan piiriin kuuluvien tuottojen ja kulujen erittelystä. Puoluelaisissa tarkoitetut puolueiden varainkäytön valvontaa koskevat oikeusministeriön määräykset on viimeksi annettu 21 päivänä marraskuuta 1990 ja ne ovat voimassa toistaiseksi.

Oikeusministeriön määräysten mukaan kaikkien puolueiden ja niiden piirijärjestöjen sekä puoluetukea saaneiden puolueiden naisjärjestöjen tulee ilmoittaa oikeusministeriölle valtiollisista vaaleista ja kunnallisvaaleista aiheutuneet kulut ja niiden rahoitus seuraavalla tavalla eriteltynä:

Vaalitoiminnan tuotot (rahoitus):

- puoluetuki;
- avustukset omalta organisaatiolta;
- muut saadut vaaliavustukset;
- myyntitulot;
- julkaisutulot; sekä
- muu vaalirahoitus:
  - varaukset, rahastot;
  - lainat; ja
  - muu rahoitus.

Vaalitoiminnan kulut:

- lehtimainonta;
- radio- ja TV-mainonta;
- suoramainonta;
- muu vaalimainonta;
- annetut vaaliavustukset;
- vaalitulaisuudet; ja
- muut vaalikulut.

Erittely tulee laatia siten, että vaalitoiminnan tuotoista käy selville, miten vaalikulut on rahoitettu. Vaaliavustusten antajaa ei kuitenkaan tule yksilöidä. Oikeusministeriön määräysten liitteenä on lomakemalli täyttöohjeineen tuottojen ja kulujen ilmoittamiseksi.

Oikeusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puoluelaisista tarkoitetusta varainkäytön valvonnasta. Tarkastuksessa joudutaan kiinnittämään puolueiden huomiota pääosin vain teknisluonteisiin puutteisiin ja epäkohtiin. Valvontatoiminnassa saatujen tietojen pohjalta näyttää siltä, että poliittisen toiminn-

nan keskeiset tulolähteet ovat puoluetuen lisäksi muut valtiolta saadut tuet, kuten eduskuntaryhmän kansliamääräraha, nuorisojärjestöjen saamat avustukset ja lehdistötuki, jäsenistöltä saatava tuki, kuten jäsen- ja kannatusmaksut sekä talkootyö, tuotot arpa- ja maksullisista tilaisuuksista, tautayhteisöjen rahallinen tuki, joka saattaa ilmetä muun muassa toimitilojen käyttöön antamisena ilman vuokraa tai alennetuin vuokrin, sekä yrityksiltä saatava erilainen tuki (avustukset, tuki-ilmoitukset, alennukset sekä korko- ja sijoitustoiminnan tuotot).

Oikeusministeriön ohella myös valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa puolueille ja niiden piiri- ja naisjärjestöille valtionavustuksena annettujen varojen käyttöä.

#### *Muu puolueiden valtiolta saama tuki*

Puolueiden eduskuntaryhmät ovat vuodesta 1967 alkaen saaneet vuosittain niin sanottua kansliamäärärahaa ryhmien toiminnalle välttämättömien sihteerien ja muun toimistohenkilökunnan palkkaamiseen ja ryhmien toiminnasta aiheutuvien muiden menojen kattamiseen. Tämän määrärahan jako perustuu pääosin puolueen kansanedustajapaikkoihin. Vuonna 2000 kansliamäärärahan suuruus on 18 051 000 markkaa.

#### *Puoluetuen jakautuminen*

Vuoden 1999 joulukuussa puolurekisteriin oli merkitty seuraavat viisitoista puoluetta (joista \*:llä merkityt olivat tuolloin edustettuina eduskunnassa):

- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.\*
- Suomen Keskusta r.p.\*
- Kansallinen Kokoomus r.p.\*
- Svenska folkpartiet i Finland r.p.\* (Ruotsalainen kansanpuolue)
- Suomen Maaseudun Puolue - Finlands Landsbygds Parti r.p.
- Suomen Kristillinen Liitto - Finlands Kristliga Förbund r.p.\*
- Kirjava "Puolue" - Elonkehän Puolesta - KIPU r.p.
- Vihreä liitto r.p.\*
- Vasemmistoliitto r.p.\*
- Perussuomalaiset - Sannfinländarna r.p.\*
- Eläkeläiset Kansan Asialla r.p.
- Rauhan ja Sosialismin puolesta - Kommunistinen Työväenpuolue r.p.

- Suomen Kommunistinen Puolue - Finlands Kommunistiska Parti r.p.

- Remonttiryhmä r.p.\*

- Vaihtoehtoväki - Alternativförbundet r.p.

Vuonna 2000 puoluetuki, 64,2 miljoonaa markkaa, jakautuu seuraavasti:

#### *Poliittisen toiminnan tukemiseen:*

|                                       |                      |
|---------------------------------------|----------------------|
| - Suomen Sosialidemokraattinen Puolue | 15 402 000 mk        |
| - Suomen Keskusta                     | 14 496 000 mk        |
| - Kansallinen Kokoomus                | 13 892 000 mk        |
| - Vasemmistoliitto                    | 6 040 000 mk         |
| - Ruotsalainen kansanpuolue           | 3 322 000 mk         |
| - Vihreä liitto                       | 3 322 000 mk         |
| - Suomen Kristillinen Liitto          | 3 020 000 mk         |
| - Perussuomalaiset                    | 302 000 mk           |
| - Remonttiryhmä                       | 302 000 mk           |
| - Ahvenanmaan maakuntahallitus        | 302 000 mk           |
| <b>Yhteensä</b>                       | <b>60 400 000 mk</b> |

#### *Kansainvälistä toimintaa varten:*

|                                       |                     |
|---------------------------------------|---------------------|
| - Suomen Sosialidemokraattinen Puolue | 973 869 mk          |
| - Suomen Keskusta                     | 916 583 mk          |
| - Kansallinen Kokoomus                | 878 392 mk          |
| - Vasemmistoliitto                    | 381 909 mk          |
| - Ruotsalainen kansanpuolue           | 210 050 mk          |
| - Vihreä liitto                       | 210 050 mk          |
| - Suomen Kristillinen Liitto          | 190 955 mk          |
| - Perussuomalaiset                    | 19 096 mk           |
| - Remonttiryhmä                       | 19 096 mk           |
| <b>Yhteensä</b>                       | <b>3 800 000 mk</b> |

#### *Sidosten ilmoittamisvelvollisuus*

##### *Sidokset ja niiden sääntely*

Eräänä vaikuttimena pyrkimyksille lisätä vaalirahoituksen julkisuutta on ollut tarve selvittää vaaliavustusten mahdollisesti synnyttämät sidokset. Sidokset on tarkoituksenmukaista määritellä julkisessa tehtävässä olevan päätöksentekijän erilaisiksi sidonnaisuuksiksi. Merkittävimmät tällaiset sidonnaisuudet ovat taloudellisia. Sidokset ovat tyyppillisesti omistuksia, vastuita, julkisia virkoja ja yksityisiä toimia sekä yksityisiä ja julkisia luottamustehtäviä. Sidokset kertovat päätöksentekijän intresseistä yleensä ja erityisesti ajatellen päätöksentekotilannetta. Sidosten sitovuus voi vaihdella tiukimmasta oikeudellisesta velvoittavuudesta moraaliseen.

Sidos eroaa esteellisyydestä. Viimeksi mainittu on oikeudellinen käsite, joka kuvaa tilanteet ja perusteet, joiden vaikuttaessa päätöksentekijä ei voi eikä saa osallistua päätöksen tekemiseen missään sen käsittelyvaiheessa. Esteellisyyden perussäännös on hallintomenettelylain (598/1982) 10 § ja sen esteellisyyden vaikutuksia kuvaava 11 §. Sidos ei yleensä estä osallistumasta päätöksentekoon vastaavalla tavalla. Tosin niin sanottu kielletty sidos voi näin vaikuttaa. Sidosten julkistamisella pyritään lisäämään hallinnon ja politiikan läpinäkyvyyttä ja kansalaisten luottamusta julkiseen toimintaan.

Sidonnaisuuksista keskusteltaessa on huomattava, että poliittisen edustautumisen nimienomaisena tarkoituksena on erilaisten intressien kanavoituminen päätöksentekoon. Tällaiset sidokset ovat omiaan luomaan edustajan- tai valtuutetun toimien hoitamisessa hyödyllisiä kosketuspintoja parlamentin tai valtuuston ulkopuoliseen elämään. Sidoksiin liittyvää epätervettä edunvalvontaa, jollaisen vaikuttimena voi olla edustajan tai valtuutetun kiitollisuuden velka tai taloudellinen riippuvuus, ei sen sijaan voida pitää hyväksyttävänä.

Sidoksia on Suomessa säännelty muun muassa kansanedustajien, ministereiden ja kunnallisia luottamustoimia hoitavien osalta. Sidosten sääntely koskee myös Suomesta Euroopan parlamenttiin valittuja jäseniä. Myös korkeita valtion virkamiehiä varten on valtion virkamieslakiin (750/1994, 8 a ja 8 b §) hyväksytty sidoksia sääntelevät säännökset.

#### *Kansanedustajien sidosten ilmoittaminen ja rekisteröinti*

Kuten edellä on todettu, valtiopäiväjärjestyksen 11 §:ään kirjattu imperatiivisen mandaatin kielto edellyttää kansanedustajalta riippumattomuutta ja vapautta kaikenlaisista sidonnaisuuksista: "Edustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset." Lähtökohta siis on, että edustajilla ei ole valtiopäiväjärjestyksen vastaisia sidonnaisuuksia.

Kahdesta syystä puhemiesneuvosto on katsonut kuitenkin aiheelliseksi toteuttaa kansanedustajien sidosten rekisteröinnin. Ensinnäkin katsottiin, että julkisuutta on yleisesti lisättävä. Toiseksi perusteena oli

eduskunnan oma tiedontarve: sidosten perusteella katsottiin voitavan arvioida mahdollisia esteellisyyksiä valittaessa edustajia eri tehtäviin. Aiheena rekisteröintiin ei siis ole ollut se, että saataisiin selville kielletyt sidonnaisuudet. Vastaavanlainen sidosten ilmoittamisvelvollisuus on toteutettu jo lähes kaikissa muissakin Euroopan unionin jäsenvaltioiden parlamenteissa.

Puhemiesneuvosto teki huhtikuussa 1995 asiasta päätöksen. Päätös oli luonteeltaan suositus sikäli, että sidosten ilmoittaminen oli sen mukaan vapaaehtoista. Ilmoittamista varten puhemiesneuvosto vahvisti lomakkeen, jolla edustajat saattoivat ilmoittaa edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään ja taloudellisista sidoksistaan. Ilmoitetut tiedot on koottu sidosrekisteriin, ja tarkoituksena on, että rekisteriin merkittyjä tietoja pidetään ajan tasalla. Myös kesken vaalikauden edustajaksi tulevien edellytetään ilmoittavan puhemiesneuvoston ohjeissa tarkoitettuja tiedot. Näin toteutettu ilmoitus- ja rekisteröintijärjestelmä perustuu suurimmalta osaltaan vuosina 1993 ja 1994 työskennelleen eduskunnan pääsihteerin asettaman sidostyöryhmän ehdotuksiin.

Puhemiesneuvoston ohjeiden mukaan ilmoitettavat tiedot ryhmitellään seuraavasti:

- 1) valtion, kunnan ja muiden julkisyhteisöjen virat;
- 2) palkattu toimi yksityisessä yrityksessä tai yhteisössä;
- 3) ammatin tai elinkeinon harjoittaminen;
- 4) hallintotehtävät valtionyhtiöissä (esimerkiksi hallintoneuvoston jäsenyys, tilintarkastajana toimiminen);
- 5) hallintotehtävät taloudellisesti merkittävissä yrityksissä;
- 6) hallintotehtävät pankeissa ja muissa rahoituslaitoksissa;
- 7) etujärjestöjen luottamustehtävät; ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat vain valtakunnallisen tai keskustason luottamustehtävät (esimerkiksi ammatilliset etujärjestöt, elinkeinoelämän järjestöt, Suomen Kuntaliitto);
- 8) kunnalliset ja kirkolliset luottamustehtävät (valtuuston tai hallituksen jäsenyys); ja
- 9) henkilökohtainen taloudellinen asema; a) liike- ja sijoitustoimintaa varten hankitut osake- ja muut omistukset (merkittävät omistussuudet, esimerkiksi yli 30 % äänivallasta); b) liike- ja sijoitustoimintaa varten otetut yli 500 000 markan velat sekä samassa tarkoituksessa annetut yli 1 000 000 mar-

kan takaukset tai muut vastuut.

Vaalirahoitusta ei ole edellytetty ilmoitet-tavan.

Kun kansanedustaja allekirjoittaa ja pal-lauttaa ilmoituslomakkeen, hän samalla suostuu siihen, että annetut tiedot ovat tiedo-tusvälineiden edustajien saatavilla ja tulevat näin julkisiksi. Mitään vakuutusta tietojen oikeudellisuudesta ei kuitenkaan edellytetä annettavan.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen on siis täysin vapaaehtoista. Mitään sanktioita ei ole asetettu sen varalta, että ilmoitus jätettäisiin antamatta tai olisi virheellinen taikka puut-teellinen. Lähtökohtana on, että kansanedus-taja kantaa tästä poliittisen vastuun.

Tähän mennessä lähes kaikki kansanedus-tajat ovat palauttaneet ilmoituslomakkeen, mutta jotkut ovat siinä ilmoittaneet vain, että heillä ei ole mitään ilmoitettavaa. Vain poik-keustapauksissa edustajat ovat ilmoittaneet, että he eivät halua antaa kysyttyjä tietoja.

Kuten edellä todetusta ilmenee, kansan-edustajien sidonnaisuusilmoitukset palvelevat pääasiassa muita tarkoituspäitä kuin vaalira-hoituksen selvittämistä. Liike- ja sijoitustoi-mintaa varten otetuissa veloissa edustaja on tosin joskus ilmoittanut vaalivelkansa.

#### *Ministereiden velvollisuus ilmoittaa sidok-sensa*

Koska ministerit useimmissa tapauksissa valikoituvat kansanedustajien joukosta, on tässä yhteydessä paikallaan lyhyesti selostaa myös ministereiden sidosten sääntelyä. Hal-litusmuodon 36 c §:n (perustuslain 63 §:n) 1 momentin mukaan on lähtökohtana, että ministeriaikana ei hoideta julkista virkaa tai muuta sellaista tehtävää, joka voi haitata ministerin tehtävän hoitamista tai vaarantaa luottamusta ministerin toimintaan valtioneu-voston jäsenenä. Sidosten sääntelyllä on py-ritty ennalta estämään esteellisyytilanteita ja varmistamaan muutoinkin vastuullisten ja suuritöiden ministerintehtävien menestyksel-linen hoitaminen.

Lisäksi on hallitusmuodon 36 c §:n (pe-rustuslain 63 §:n) 2 momentissa säädetty, että valtioneuvoston jäsenen on viivytyksettä nimitetyksi tultuaan annettava eduskuntaa varten selvitys elinkeinotoiminnastaan, omis-tuksistaan yrityksissä ja muusta merkittävästä varallisuudestaan sekä sellaisista ministe-rin virkatoimintaan kuulumattomista tehtä-vistään ja muista sidonnaisuuksistaan, joilla

voi olla merkitystä arvioitaessa hänen toi-mintaansa valtioneuvoston jäsenenä. Minis-tereiden velvollisuus ilmoittaa sidoksensa on ollut voimassa vuoden 1995 huhtikuun alus-ta lähtien. Valtioneuvoston kanslia kokoaa tiedot tarkoitusta varten laaditulle lomak-keelle, joka toimitetaan eduskunnalle valtio-neuvoston kirjelmällä.

Mitään sanktioita ei ole asetettu ilmoitus-velvollisuuden laiminlyömisestä varalta. Ai-noa sanktio on ministerin poliittisen vastuun toteutuminen. Ilmoitusvelvollisuudesta ei kuitenkaan koskaan ole kieltäydytty.

Säännöksen esitöihin sisältyvän luettelon mukaisesti ministerin on ilmoitettava seuraa-vat tiedot:

1) osakeomistukset ja muut omistukset niin kotimaisissa kuin ulkomaisissa yrityk-sissä;

2) sen kotimaisen ja ulkomaisen yrityk-sen nimi ja toimiala, jossa henkilö harjoittaa ammattia ja elinkeinoa;

3) muu merkittävä kotimainen ja ulko-mainen varallisuus, kuten kiinteä omaisuus;

4) muut merkittävät kotimaiset ja ulko-maiset tulolähteet;

5) kotimaisten ja ulkomaisten velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden suuruusluok-ka ja peruste sekä kolmannen tahon puolesta annetut sitoumukset;

6) luottamus- ja hallintotehtävät kotimai-sissa ja ulkomaisissa yrityksissä ja yhteisöis-sä;

7) kuntien ja muiden julkisyhteisöjen luottamustehtävät niin kotimaassa kuin ulko-mailla; ja

8) muut merkittävät kotimaiset ja ulko-maiset sidokset; tällaisiksi on mainittu esi-merkiksi muut ministerintoimen ulkopuoliset tehtävät, merkittävät lähisukulaisten kuten vaimon ja lapsien sidokset ja sellaiset muut merkittävät sidokset, jotka ministeri katsoo edellisten lisäksi aiheelliseksi ilmoittaa.

Kuten edellä olevasta luettelosta ilmenee, myös vaaliavustuksista aiheutuneet sidokset voitaisiin lomakkeella ilmoittaa. Käytännös-sä näin ei kuitenkaan koskaan ole tapahtu-nut.

Vaikka ministerillä ei nykyisen sääntelyn perusteella ole velvollisuutta ilmoittaa vaali-rahointaan sidosisilmoituksen yhteydessä, osa heistä on ilmoittanut tätä koskevia tieto-ja tiedusteluun, joka on ollut luettavissa Internetin kautta. Tietoja antaneista eniten vaalirahoitusta käytti omassa kampanjas-saan ministeri, jonka vaalibudjetti oli noin

240 000 markkaa. Ilmoittaneista kahdeksalla oli vaalibudjetti yli 100 000 markkaa ja heistä kahdella yli 200 000 markkaa. Ilmoittaneista kolmella vaalibudjetti oli alle 50 000 markkaa. Tavanomaisia rahan lähteitä olivat seminaarit, erilaiset myyntitulot ja oma rahoitus. Suoraa vaalirahoitusta yritykseltä ilmoitti saaneensa vain harva. Kuusi ministeriä ilmoitti saaneensa avustusta ay-liikkeeltä tai -järjestöltä. Yleisesti ottaen rahoitus koostui sitä useammasta lähteestä, mitä suurempi vaalibudjetti oli.

#### *Euroopan parlamentin jäsenten sidosten ilmoittamisvelvollisuus*

Vuodesta 1983 alkaen Euroopan parlamentin jäsenten on ollut ilmoitettava taloudellisia sidoksiaan koskevat tiedot Euroopan parlamentille. Järjestely perustuu Euroopan parlamentin työjärjestyksen 9 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan parlamentti voi säätää jäsenilleen käyttäytymissäännöt, joista päätetään parlamentin jäsenten äänten enemmistöllä ja jotka otetaan työjärjestyksen liitteeksi. Nämä käyttäytymissäännöt ovat työjärjestyksen liitteenä I, jonka otsikkona on "Jäsentien taloudellisten etujen ilmoittaminen". Sääntöjä on tarkennettu ja täydennetty vuonna 1996.

Parlamentin jäsenen, jolla on välittömiä taloudellisia etuja käsiteltävän asian suhteen, tulee ilmoittaa niistä suullisesti kokoukselle ennen puheenvuoron käyttämistä parlamentissa tai sen toimielimessä. Lisäksi jokaisen parlamentin jäsenen on ilmoitettava sidostietonsa ennen kuin hänet voidaan nimittää parlamentin puheenjohtajaksi, varapuhemieheksi tai kvestoriksi taikka valiokunnan puheenjohtajaksi tai varapuheenjohtajaksi taikka parlamenttien välisistä suhteista vastaavien valtuuskuntien puheenjohtajistoon tai ennen kuin hän voi osallistua parlamenttien välisistä suhteista vastaaviin valtuuskuntiin tai viralliseen valtuuskuntaan sovittelukomiteassa.

Kvestorikollegio pitää yllä sidosluetteloa, johon merkitään kunkin jäsenen ilmoittamat tiedot. Luettelo on julkinen. Luetteloon otettavat tiedot on ilmoitettava henkilökohtaisesti ja täsmällisesti. Jäsenet vastaavat antamistaan tiedoista ja siitä, että ne vuosittain ovat ajan tasalla.

Ilmoituksen tulee sisältää seuraavat tiedot:

1) ammatillinen toiminta sekä muut palikat toimet tai tehtävät; ja

2) kolmannen osapuolen jäsenelle hänen poliittiseen toimintaansa liittyen myöntämä taloudellinen taikka työvoiman tai materiaalin muodossa ja parlamentin myöntämien varojen lisäksi annettu tuki sekä kyseisen kolmannen osapuolen nimi.

Lisäksi Euroopan parlamentin puhemieshistö voi aika ajoin laatia listan asioista, jotka sen mukaan on luetteloon ilmoitettava.

Kunnes Euroopan parlamentin jäsenten ohjesääntö on vahvistettu, noudatetaan kansallisia ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Euroopan parlamentti on joulukuussa 1998 tehnyt esityksen ohjesäännöksi. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 190 artiklan 5 kohdan mukaan ohjesääntö voidaan hyväksyä, kun komissio on antanut lausuntonsa ja neuvosto yksimielisen suostumuksensa. Neuvoston ilmoitettua parlamentille toukokuussa 1999, miten muutettuna se katsoi voivansa suostua ohjesäännön hyväksymiseen, parlamentti ei halunnut sitä tämän sisältöisenä hyväksyä. Tämän jälkeen asiassa ei ole voitu edetä. Koska kansalliset säännökset sidosten ilmoittamisesta vaihtelevat jäsenmaittain, ilmoitusten sisältö vaihtelee. Suomessa ei säännöksiä sidosten ilmoittamisesta ole lainkaan.

Jos parlamentin jäsen ei asianmukaisen kehotuksen saatuaankaan täytä velvollisuuttaan ja ilmoita tietoja, parlamentin puhemies pyytää uudelleen häntä ilmoittamaan tiedot kahden kuukauden kuluessa. Jos tietoja ei ilmoiteta tässä määrääjässä, julkaistaan ilmoituksen laiminlyöjän nimi määrääjän umpeutumista seuraavan istuntojakson ensimmäisen istuntopäivän pöytäkirjassa. Mikäli jäsen vielä tämänkin jälkeen kieltäytyy ilmoittamasta tietoja, puhemies voi pidättää asianomaisen jäsenen istunnoista.

Parlamentin eri ryhmien puheenjohtajien on lisäksi ilmoitettava ryhmälle rahana tai luontaisuuksien annettu sellainen tuki (esimerkiksi sihteeripuu), joka yksittäisille jäsenille tarjottaessa olisi ilmoitettava.

Vielä on määrätty, että parlamentin jäsenten on edustajantointaan hoitaessaan myös pidättäydyttävä ottamasta lahjoituksia tai palveluksia.

#### *Sidonnaisuuksien ilmoittaminen kunnallishallinnossa*

Valtuustoehdokkaiden osalta ei ole järjestetty sidosten ilmoittamisvelvollisuutta. Sen sijaan valtuustoon valituksi tultuaan valtuu-

tettu voi joutua ilmoittamaan sidoksensa. Yleensä tulevat kysymykseen vain taloudelliset sidokset. Kuntalain (365/1995) 32 §:n 2 momentin mukaan nimittäin luottamushenkilön tai henkilön, joka on ehdolla muuhun luottamustoimeen kuin valtuutetuksi, on valtuuston tai asianomaisen toimielimen pyynnöstä esitettävä selvitys seikoista, joilla voi olla merkitystä hänen vaalikelpoisuutensa tai esteellisyytensä arvioinnissa.

Säännös ei edellytä yleistä luottamushenkilöiden tai valtuutettujen sidonnaisuuksien rekisteröintiä kunnassa.

### Lahjonnan kriminalisointi

#### *Hyväksyttävä vaaliavustus*

Vaalien toimittaminen edellyttää vaalikampanjointia eri poliittisten vaihtoehtojen selvittämiseksi äänestäjälle. Vaalikampanjointi ei ole mahdollista ilman vaalirahoitusta. On tosin mahdollista, että vaaliavustuksen saaminen helposti aiheuttaa tiettyä sidonnaisuutta tai kiitollisuudenvelan tunnetta, mutta yhteisesti sovittavin menettelysäännöin tai säännösin on järjestettävissä se, että tällainen sidonnaisuus ei vaikuta tuomittavalla tavalla edustajan tai valtuutetun toimintaan luottamustehtävässä, johon hänet on vaaleilla valittu.

#### *Vaalilahjonta*

Jos kysymyksessä kuitenkin on rikoslain (39/1889) 14 luvun 2 §:ssä tarkoitettu ja rangaistavaksi säädetty vaalilahjonta, tilanne on toinen. Vaalilahjontaan syyllistyy mainitun lainkohdan mukaan se, joka 1) lupaa, tarjoaa tai antaa toiselle palkkion tai muun edun taivuttaakseen toisen äänestämään yleisissä vaaleissa tai yleisessä äänestyksessä tietyllä tavalla tai jättämään äänestämättä taikka 2) vaatii palkkion tai muun edun äänestämisestä tai äänestämättä jättämisestä yleisissä vaaleissa tai yleisessä äänestyksessä. Valtioapäiväjärjestyksen 8 §:n 4 momentin (uuden perustuslain 28 §:n 4 momentin) mukaan eduskunnalla on valta tutkia, onko edustajaksi valitun, joka on vaalitoimituksen jälkeen tuomittu vaalilahjonnasta eduskunta-vaaleissa, sallittava edelleen olla edustajana.

#### *Lahjusrikossäännökset*

Virkarikossäännöksiä vuonna 1989 uudis-

tettaessa niihin jätettiin ottamatta kansanedustajien lahjusrikoksia koskevat säännökset. Näin ollen edustajantoimessaan kansanedustaja voi rankaisematta ottaa vastaan lahjoja tai muita etuja, vaikka edun antamisella pyrittäisiinkin vaikuttamaan tietynsuuntaiseen toimintaan edustajantoimessa. Lahjan tai etuuden antajankaan menettely ei ole rangaistavaa. Ratkaisun pääasiallisena perusteenä oli tuolloin kansanedustajan erityisasema. Lähtökohta oli se, että eduskunta on hallitusmuodon mukaan ylin valtioelin, joka saa valtansa suoraan kansalta ja että kansanedustaja on muun kuin eduskunnan valvonnan alainen vain, mikäli tämä voidaan johtaa perustuslakien säännöksistä. Kansanedustajan riippumattomuutta puolestaan korostetaan valtiopäiväjärjestyksen 11-15 §:ssä. Vastaavat säännökset sisältyvät myös uuteen perustuslakiin, joka tulee voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000.

Ne tavoitteet, joihin tähdätään virkamiehiä koskevilla lahjusrikossäännöksillä, eivät kaikilta osin sovellutkaan kansanedustajia koskevien säännösten tavoitteiksi. Kansanedustajan toiminnassa korostuu edustajan koskemattomuuden periaate. Toisaalta kansanedustajan toimintaa arvioidaan säännönmukaisesti vaaleissa.

Mainitulla lainmuutoksella selvennettiin samalla virkamiehen käsitettä koskevaa rikoslain 2 luvun 12 §:ää siten, että virkarikossäännökset, myös lahjusrikoksia koskevat säännökset, riidatta soveltuvat kuntien valtuutettuihin. Näin ollen sekä lahjuksen antaminen valtuutetulle että valtuutetun lahjuksen ottaminen ovat kriminalisoituja. Vuonna 1998 puolestaan säädettiin rikoslain 16 luvun 13 §:ssä, että lahjuksen antaminen "ulkomaiselle virkamiehelle" on rangaistavaa, ja 20 §:ssä, että tällaisella virkamiehellä tarkoitetaan "henkilöä, joka on julkisen kansainvälisen järjestön toimihenkilö tai edustaja". Lakiesityksen perustelujen (HE 46/1998 vp) mukaan tähän ryhmään luetaan myös Euroopan parlamentin jäsenet. Heihinkään ei kuitenkaan sovellu rikoslain 40 luvun 1 §:n lahjuksen ottamista koskeva rangaistussäännös.

#### *Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet*

Virkarikossäännöksiä tarkistettiin edellä todetuin tavoin vuonna 1998 lähinnä kolmen kansainvälisen sopimusten vuoksi, joihin Suomi oli liittynyt. Kaksi yleissopimusta oli

valmisteltu Euroopan unionin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyönä (Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä niin sanottu korruptiopyötiäkirja sekä yleissopimus sellaisen lahjonnan torjumisesta, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä). Lisäksi OECD:ssä oli valmisteltu yleissopimus kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjumisesta.

Mainitut sopimukset koskevat toisaalta lahjuksen antamista Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle, Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamiehelle tai muulle ulkomaiselle virkamiehelle sekä toisaalta lahjuksen ottamista silloin, kun vastaanottajana on Euroopan yhteisöjen palveluksessa oleva tai Euroopan unionin toisen jäsenvaltion virkamies. Sopimusten edellyttämät rikoslain 16 ja 40 luvun muutokset tulivat voimaan 1 päivänä tammikuuta 1999. Lainmuutosten jälkeen Suomen rikoslainsäädännön lahjontaa koskevien säännösten voidaan katsoa vastaavan myös YK:n 51. yleiskokouksen hyväksymän, korruptiota ja lahjontaa kansainvälisissä liiketoimissa koskevan päätöslauselman 51/196 vaatimuksia.

Mainittujen lainmuutosten antamisen jälkeen on Euroopan neuvostossa 4 päivänä joulukuuta 1998 valmistunut uusi korruptiota koskeva rikosoikeudellinen yleissopimus (Criminal Law Convention on Corruption). Suomi on allekirjoittanut sopimuksen tammikuussa 1999. Euroopan neuvoston sopimus, johon Suomikin näin on sitoutunut liittymään, on soveltamisalaltaan laajempi kuin edellä mainitut sopimukset. Se koskee niin kotimaisten kuin ulkomaistenkin virkamiesten aktiivista ja passiivista lahjontaa ja velvoittaa säätämään myös kansanedustajien sekä "ulkomaisten julkisten edustustojen" (siis muun muassa Euroopan parlamentin) jäsenten aktiivisen ja passiivisen lahjonnan rangaistavaksi teoksi. Tämän sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo erityinen sitä varten perustettu työryhmä (GRECO). Euroopan neuvosto on esittänyt toivomuksen, että korruptiosopimuksen ratifioisi mahdollisimman moni valtio mahdollisimman vähäisin varauksin ja että, jos varauksiin olisi turvauduttava, valtiot jonnittelisivat varauksien mahdollisimman pikaiseksi poistamiseksi.

Euroopan neuvoston korruptiotyöryhmä (GMC) valmistelee puolueiden laittoman

rahoittamisen kriminalisointia. Se on tehnyt jäsenvaltioille puolue- ja vaalirahoitusta koskevan kyselyn keväällä 1999. Kyselyn tuloksia käsitellään jäljempänä. Työryhmän työn pohjana on ollut muun muassa Madridissa lokakuussa 1998 pidetyn kolmannen korruptiota vastaan käytävä taistelun eurooppalaisen konferenssin julkilausuma. Sen mukaan valtiot katsovat tarpeelliseksi asettaa kansallisesti puolueiden ja kampanjojen kuluille ylärajan. Samalla valtiot turvaavat demokratian toimintaa antamalla puolueille rajoitustessa määrin julkista rahoitusta ja velvoittautuvat sääntelemään yritysten toimesta tapahtuvaa puolueiden rahoitusta joko kieltämällä sen tai sääntelemällä sitä tiukasti. Valtiit säätävät myös lainsäädännön, joka tekee puolueiden rahoituksesta avoimen ja julkisen, ja kriminalisoivat puolueiden laittoman rahoituksen. Hankkeen yleinen tausta on Euroopan neuvoston korruption vastainen ohjelma, johon liittyy myös edellä mainittu rikosoikeudellinen yleissopimus korruption torjunnasta.

Kesäkuussa 1999 on järjestetty Strasbourgissa Euroopan neuvoston paikallis- ja alueviranomaisten konferenssi, jossa hyväksyttiin suositusluonnos 60 (1999) vaalein valittujen paikallisten ja alueellisten edustajien poliittisesta koskemattomuudesta. Tämä suositus on eräänlainen menettelytapaohe, jonka mukaan muun ohessa vaalikampanjoissa ei saa käyttää äänien hankintaan muita keinoja kuin informaation jakamista ja suostuttelua sekä keskustelua. Kaikenlainen korruptio on kielletty vaalein valituissa toimielimissä. Tässä tarkoituksessa on tarkoitus valmistella vaalein valittuja varten erityinen käyttäytymiskoodi.

#### *Edustajan lahjonnan kriminalisointi*

Oikeusministeriön työryhmä valmistelee parhaillaan ehdotusta uusiksi virkarikoksiksi koskeviksi säännöksiksi. Sen on määrä saada työnsä päätökseen helmikuussa 2000. Työryhmä tulee ehdottamaan kansanedustajan ja Euroopan parlamentin jäsenen aktiivisen ja passiivisen lahjonnan kriminalisointia. Työryhmä ottaa huomioon myös edellä todetut Euroopan neuvoston korruptiosopimuksen ratifiointiin liittyvät toivomukset. Suomi joutuu sopimuksen tulevan ratifioinnin yhteydessä ilmoittamaan kansanedustajan ja Euroopan parlamentin jäsenen vastuuta koskevasta varauksesta, jollei näitä lainmuutok-

sella sitä ennen ole saatettu lahjusrikossään- telyn piiriin.

## Vaalirahoituksen verotus

### *Yleistä*

Suomen verolainsäädännössä ei ole erityismainintoja vaalirahoituksesta, vaan vaalirahoituksen verokohtelu ratkeaa yleisten verosäännösten ja niiden tulkinnasta syntyneiden ennakkopäätösten mukaisesti. Verohallitus on laatinut vaaliavustusten ja vaalimenojen käsittelystä verotuksessa muistioita, jotka ovat levinneet laajalti ja edistäneet käytännön yhdenmukaisuutta. Viimeisin muistio on päivätty 19 päivänä lokakuuta 1998. Seuraava kuvaus nykytilasta perustuu suureksi osaksi tuossa muistiossa esitettyyn.

Vaaliavustus on vapaehtoisen suoritus oikeussubjektilta toiselle. Se on tavallisesti vastikkeeton ja siihen sisältyy lahjoittamistarkoitus. Avustukseen voidaan liittää myös määräys sen käyttötarkoituksesta. Vaaliavustuksen katsotaan yleensä olevan perintö- ja lahjaverolaissa (378/1940) tarkoitettu lahjasaanto. Lahjan ja tuloverolaissa (1535/1992) tarkoitettun tulon välinen raja ei kuitenkaan aina ole selkeä. Kun vaaliavustuksen saaminen liittyy työ- tai liikesuhteeseen, voi avustus tulla tuloverotuksen piiriin. Lahjaverotukseen nähden tuloverotus on ensisijainen verotuksen muoto. Jos avustus käsitellään veronalaisena tulona, ei sen verottaminen lahjana ole mahdollista. Ehdokkaalle annettua vaaliavustusta saatetaan pitää veronalaisena palkkatulona esimerkiksi silloin, kun avustuksen saamiseen liittyy työsuhteen tunnusmerkkejä tai avustus saadaan työsuhteen perusteella. Avustus voi olla veronalaisena ansiotulona verotettavaa peiteltyä osingonjakoa, jos avustus saadaan osakkuusaseman perusteella. Tapauksessa KHO 1984 II 568 osakeyhtiö oli suorittanut vähemmistöosakkaansa vaalimainonnasta aiheutuneet kulut. Kulujen määrä lisättiin osakkaan veronalaisiin tuloihin.

### *Lahjan veronalaisuudesta*

Lahjaveroa ei suoriteta perintö- ja lahjaverolain 2 §:n 1 momentin mukaan sellaisesta omaisuudesta, joka on annettu aatteelliselle yhdistykselle taikka muulle yhteisölle, laitokselle tai säätiölle, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Yleishyödyllisenä tarkoituk-

sena on pidetty esimerkiksi poliittista toimintaa.

Lahjaveroa ei suoriteta alle 20 000 marcan lahjasta. Jos lahjansaaja kuitenkin saa samalta lahjanantajalta kolmen vuoden kuluessa useita lahjoja, lasketaan näiden lahjojen arvot yhteen ja lahjavero määrätään lahjojen yhteisarvon perusteella. Kultakin lahjanantajalta saadut lahjat arvostetaan erikseen.

Lahjaveron suuruus riippuu antajan ja saajan välisestä sukulaisuussuhteesta sekä siirtyvän omaisuuden arvosta. Kun sukulaisuussuhdetta ei ole, lahjavero on kolme kertaa niin suuri kuin lähisukulaisten välisestä lahjoista määrättävä lahjavero. Vieraalta tai muulta kuin lähisukulaiselta saatu lahja (niin sanottu sivulahja) ei enää vuodesta 1996 lukien ole veronalaista tuloa kunnallisverotuksessa.

### *Puolueen saama vaaliavustus*

Puoluerekisteriin merkittyä puoluetta sekä sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä pidetään tuloverolain mukaan yleishyödyllisenä yhteisönä. Yleishyödyllisenä yhteisönä voidaan pitää myös muuta yhteisöä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen. Yleishyödyllinen yhteisö on tuloverotuksessa verovelvollinen vain saamastaan elinkeinotulosta ja eräistä kiinteistöistä saamistaan tuloista. Puolueiden saamat vaaliavustukset eivät ole tuloverotuksessa veronalaisia.

Arvioitaessa lahjaverotuksessa käytettävän yleishyödyllisen yhteisön käsitettä voidaan tulkinnassa hyödyntää tuloverotuksessa käytettävän yleishyödyllisen yhteisön käsitteen sisältöä. Puoluerekisteriin merkittyä puoluetta pidetään myös lahjaverotuksessa yleishyödyllisenä yhteisönä.

Puolueen vaalitoimintaan annettu avustus saattaa sisältää määräyksen, jonka mukaan avustus on käytettävä nimetyn tai nimettyjen ehdokkaiden vaalimainontaan. Tällaisesta määräyksestä huolimatta puolue voidaan katsoa lahjansaajaksi, jos avustus on esimerkiksi kirjattu puolueen kirjanpitoon. Puolueen saama vaaliavustus on verosta vapaa lahja ilman markkamääräistä ylärajaa.

### *Valitsijayhdistyksen saama vaaliavustus*

Valitsijayhdistyksen toiminta rinnastetaan rekisteröidyn puolueen toimintaan, koska

yhdistyksen tavoitteena on saada ehdokas valituksi luottamustehtävään. Voidaan myös katsoa, että valitsijayhdistyksen varsinaisena tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin tai kunnallisiin asioihin. Valitsijayhdistyksen toiminta on yleishyödyllistä toimintaa. Verotuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, kuinka pysyväksi valitsijayhdistys on perustettu ja tuleeko ehdokas valituksi. Valitsijayhdistyksenkin saamaa vaaliavustusta pidetään verosta vapaana lahjana ilman markkamääräistä rajaa.

#### *Ehdokkaan tukiryhmän saama vaaliavustus*

Ehdokkaan valitsemiseksi perustetun tukiryhmän hallinnoimia varoja voidaan pitää erityiseen tarkoitukseen varattuna varallisuuskokonaisuutena ja tukiryhmää siten tuloverolain 3 §:n mukaisena yhteisönä. Tukiryhmän tavoitteena on saada ehdokas valituksi luottamustehtävään. Siksi voidaan katsoa, että ehdokkaan tukiryhmän varsinaisena tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin tai kunnallisiin asioihin. Ehdokkaan tukiryhmän toiminta on siten yleishyödyllistä toimintaa. Verotuksen kannalta ei ole merkitystä sillä, kuinka pysyväksi tukiryhmä on perustettu ja tuleeko ehdokas valituksi. Näin myös ehdokkaan tukiryhmän saamaa vaaliavustusta pidetään verosta vapaana lahjana.

#### *Ehdokkaan saama vaaliavustus*

Periaatteellista eroa ehdokkaan tukiryhmälle maksetun ja ehdokkaalle maksetun avustuksen välillä ei olisi syytä tehdä, jos antajan tarkoitus ja rahan tosiasiallinen käyttö on samanlaista. Käytännössä lienee kuitenkin mahdotonta osoittaa, että ehdokkaan nimellä maksettu avustus kuuluu sellaiseen erilliseen varallisuuskokonaisuuteen, jota voitaisiin pitää yleishyödyllisenä yhteisönä. Näin ehdokkaan saamaa vaaliavustusta täytyy pitää ehdokkaan veronalaisena lahjana, jos samalta antajalta kolmen vuoden aikana saadun avustuksen määrä nousee vähintään 20 000 markkaan. Kun lahjan arvo nousee mainittuun määrään, on lahjansaajan annettava lahjaveroilmoitus. Tuota summaa pienemmistä lahjoista veroilmoitusta ei tarvitse tehdä.

#### *Vaalimenojen korvaamisesta saatu etu*

Puolueen nimeämän ehdokkaan vaali-

mainonnasta saatavan edun voidaan periaatteessa katsoa tulevan sekä ehdokkaan että puolueen hyväksi. Käytännössä näitä etuja on kuitenkin mahdotonta erottaa toisistaan. Näin ehdokkaalle ei yleensä synny veronalaista etua siitä, että vaalimainonnan menoja on maksanut muu kuin ehdokas itse.

Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei ehdokkaan puolesta maksetuista vaalimainonnan menoista synny ehdokkaalle veronalaista etua, koska mainostamiseen käytetyt varat eivät ole ehdokkaan määräämisvallassa. Tapauksessa KHO 1981 II 548 yhtiö oli maksanut kansanedustajaehdokasta koskevan, sanomalehdessä julkaistun vaali-ilmoituksen. Ehdokkaan ei katsottu tämän johdosta saaneen veronalaista tuloa tai lahjaa. Ratkaisun periaatetta voitaneen soveltaa myös ehdokkaan puolesta maksettuihin muihin vaalimenoihin. Periaatetta ei kuitenkaan voitane soveltaa ehdokkaan rahana saamaan vaaliavustukseen, koska varat tulevat tällöin ehdokkaan määräämisvaltaan.

#### *Vaalimenojen vähennyskelpoisuus ehdokkaan verotuksessa*

Vaalimenojen ei katsota liittyvän niin läheisesti ehdokkaan tulonhankkimistoimintaan, että vaalimenot voitaisiin vähentää ehdokkaan veronalaisista tuloista. Sen vuoksi vaalimenoja on pidettävä vähennyskelvottomina menoina. Tapauksessa KHO 1971 taltio 1686 kansanedustajaksi valitulla olleita vaalikuluja ei vähennetty tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneina kustannuksina kansanedustajan toimesta saadusta tulosta.

Jos ehdokas rahoittaa vaalimenonsa lainavaroilla, lainasta maksettuja korkoja ei voida pitää tuloverolain 58 §:ssä tarkoitettuina tulonhankkimiseen kohdistuvina korkoina. Ne eivät siis ole lainkaan vähennyskelpoisia.

#### *Vaalimenojen vähennyskelpoisuus yritysverotuksessa*

Poliittisen toiminnan tukemisesta aiheutuneet menot eivät ole vähennyskelpoisia yrityksen verotuksessa, koska nämä menot eivät yleensä liity riittävän läheisesti yrityksen harjoittamaan elinkeinotoimintaan. Näin vaalimainonnasta ja muusta poliittisen toiminnan tukemisesta aiheutuneita menoja ei pääsääntöisesti voida vähentää verotuksessa.

Keskusverolautakunnan ratkaisussa

1977/719 yhtiön toimialana oli teollisuuden tarvitsemien tavaroiden ja tarvikkeiden hankinta. Paasikivi-seura oli tarjonnut yhtiölle ostettavaksi 10 kappaletta 2 500 markan arvoisia taidejäljennöksiä. Paasikivi-seura pyrki taidejäljennösten myyntikampanjalla rahoittamaan tasavallan presidentin vaalikampanjaa. Taidejäljennöksiä oli tarjottu ostettavaksi kaikkiaan 5 000 kappaletta eri teollisuuslaitoksille ja suurimpien yritysten toimitusjohtajille. Hakijayhtiön toimitusjohtaja-pääosakas kuului erään poliittisen puolueen taustaryhmään. Yhtiö ei saanut vähentää taidejäljennösten hankinnasta aiheutuvia menoja.

Tapauksessa Turun ja Porin lääninoikeus 30.5.1997/310 yhtiön oli verotarkastuksissa todettu kirjanneen vuosina 1988, 1989, 1991 ja 1992 tuloksensa rasitukseksi kuluja ilmoittelusta puoluepoliittisissa ja muissa vastaavissa julkaisuissa. Toimitetussa jälkiverotuksessa kulut oli lisätty yhtiön noiden vuosien elinkeinotuloon. Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968) 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan tulon hankkimis- ja säilyttämismenoina olivat verotuksessa vähennyskelpoisia ilmoittelusta aiheutuneet kulut. Sen julkaisun laadulla, jossa ilmoitus oli, ei ollut ratkaisevaa merkitystä, vaan vähennyskelpoisuus riippui siitä tarkoituksesta, jossa ilmoitus oli tehty. Jos ilmoituksella oli pääasiassa pyritty liiketoiminnan mainostamiseen, meno oli vähennyskelpoinen. Vuosilta 1988, 1989 ja 1991 jälkiverotetut kulut olivat johtuneet ilmoituksista eri puolueiden julkaisuissa. Nämä, määrältään vähäisehköt kulut, lääninoikeus muun näytön puuttuessa hyväksyi tulon hankkimis- ja säilyttämiskuluina tulon vähennykseksi. Sen sijaan vuoden 1992 ilmoituskuluista lääninoikeus katsoi kahden paikallisen poliitikon nimellä olevan ilmoituksen ja kahden muun ilmoituksen olevan etupäässä kunnallisvaaleihin kantaa ottavia mainoksia, jotka eivät olleet tulosta vähennyskelpoisia.

Jos yritys tukee poliittista toimintaa luovuttamalla suoritteitaan ja palveluksiaan alihintaan, voidaan yrityksen veronalaista tuloa korjata alihinnoittelun vuoksi. Tapauksessa KHO 1985 II 545 yhtiö oli myöntänyt vaali-ilmoitusten julkaisemisen yhteydessä normaaleista ilmoitushinnoista eräille yhteisöille, kansanedustajaehdokkailla ja heidän valitsijayhdistyksilleen niin sanottua taulukkoalennusta huomattavasti suuremmat alennukset lähinnä tukeakseen tiettyä poliittista aa-

tesuuntaa ja sitä edustavia ehdokkaita. Tästä aiheutui yhtiölle veronalaista tuloa.

Tapauksessa KHO 1985 II 544 puolueeristeriin merkityn puolueen paikallisyhdistys julkaisi yleisesti tilattavaa sanomalehteä. Yhdistys oli vaalien yhteydessä julkaissut tuossa lehdessä lähinnä joko yhdistyksen tai sen jäsenjärjestöjen vaali-ilmoituksia korvauksetta. Tällä tavoin yhdistys oli tarkoittanut edistää yhdistyksen ja sen lehden edustamaa poliittista aatesuuntaa sekä tukea tätä edustavia ehdokkaita. Tästä aiheutui yhdistykselle veronalaista tuloa.

### *Julkisuudesta*

Suomen verolainsäädännöllä ei pyritä edistämään vaalirahoitusta koskevien tietojen julkisuutta. Vaikka verovelvollisen kokonaistulomäärä ja eräät muutkin tiedot ovat julkisia, verosalaisuus on niin laaja, että se estää kansalaisten tietojen saannin veroviranomaisille kertyvästä vaalirahoitusta koskevasta aineistosta.

**Puoluerahoituskomitean ehdotukset ja niiden toteutuminen**

### *Puoluerahoituskomitean asettaminen*

Puoluerahoituskomitean työ on toistaiseksi ainoa laaja virallinen selvitys puoluerahoituksesta ja siihen liittyvistä tarvittavista lainsäädäntömuutoksista. Kun komitean selvitystyön keskeisenä tavoitteena oli vaalirahoituksen julkisuuden lisääminen, on katsottu aiheelliseksi tässä yhteydessä tarkastella lähemmin komitean työn tuloksia ja niiden toteutumista.

Komitea asetettiin 22 päivänä joulukuuta 1977 ja sen tehtävänä oli:

1) selvittää puolue- ja muun poliittisen toiminnan rahoitusta puolueitten valtakunnallisen, vaaliipiirikohtaisen, kunnallisen, yhdistyskohtaisen ja vaaliehdokkaitten henkilökohtaisen poliittisen toiminnan osalta;

selvityksessä oli erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, mitä erilaisia rahoituslähteitä ja rahoitusmenetelyjä poliittisessa toiminnassa on olemassa; siinä oli myös selvitettävä poliittisen toiminnan rahoitusta koskeva voimassa oleva lainsäädäntö sekä se, miten tämä lainsäädäntö koskee toisaalta lahjoittajia ja tuen

antajia sekä toisaalta lahjoitusten ja tuen vastaanottajia; sekä

2) laatia ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle poliittisen toiminnan rahoituksen saattamisesta julkiseksi sekä siihen liittyviksi muiksi selvityksen perusteella tarpeelliseksi havaittaviksi säännöksiksi.

Ehdotuksessaan komitean oli, samalla kun poliittisen toiminnan rahoituksen julkisuus, kontrolloitavuus ja mahdollisten sidontojen estäminen turvataan, pyrittävä siihen, etteivät kansanvaltaisen poliittisen toiminnan aineelliset edellytykset heikenny.

Komiteassa olivat edustettuina eri puolueiden järjestötoiminnan ja taloudenhoidon asiantuntijat.

#### *Puoluerahoituskomitean mietintö*

Komitea luovutti 16 päivänä marraskuuta 1979 mietintönsä oikeusministerille. Periaatekannanotoissaan komitea oli pitkälti yksimielinen. Mietintöön sisältyi myös ehdotus hallituksen esitykseksi eräiksi uudistuksiksi puolue toiminnan rahoitusta koskeviin lakeihin.

Seuraavista kysymyksistä puoluerahoituskomitea ilmaisi *periaatekantansa*:

1) Puolue toiminnan taloudellisista edellytyksistä yleensä: "Valtiosääntömme ja vaalijärjestelmämme toimivuuden edellyttämälle puolueiden aktiiviselle toiminnalle on turvattava vakaat taloudelliset edellytykset. Tämä tapahtuu puolueiden omatoimisella varainhankinnalla sekä — myös Suomessa — julkisin varoin valtion yleensäkin avustaessa yhteiskunnalle tärkeää kansalaistoimintaa."

2) Tukijärjestelmästä yleensä: "Puolueiden julkisen tuen, jolla julkisessa taloudessa on vain vähäinen osa, on kuitenkin oltava riittävä puolueille asetettujen tehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi. Tukijärjestelmän on oltava selkeä ja avoin. Tuen jakaminen puolueen sisällä on puolueen asia."

3) Puolueiden varainhankinnasta ja taloudenhoidosta yleensä: "Lukuun ottamatta valtiosäännön, vaalilainsäädännön ja muun lainsäädännön puolueille asettamia erityisvelvollisuuksia ja niihin liittyviä oikeuksia puolueiden eri tason järjestöjen varainhankintaa ja taloudenhoitoa ei tule saattaa erikoisasemaan muihin aatteellisiin yhdistyksiin verrattuna."

4) Puolue toiminnan rahoituksen julkisuudesta yleensä: "Puolue toiminnan rahoituksen on oltava julkista siinä määrin kuin se voi

tapahtua loukkaamatta aatteellisten yhdistysten itsenäisyyttä ja yksityisten ihmisten oikeutta muiden asiaan puuttumatta määrätä varojensa käytöstä."

5) Vaalimainonnasta yleensä: "Vaalimainontaa on tarvittaessa puuttumalla vaalijärjestelmään kehitettävä vastaamaan poliittisen järjestelmämme luonnetta, mikä edellyttää siirtymistä yksityisiä taloudellisia uhrauksia vaativasta henkilökohtaisesta vaalimainonnasta ensisijaisesti puolue mainontaan." Tähän periaatekannanottoon liittyy myös komitean suositus, jonka mukaan "puolueiden kesken tehtäisiin sopimuksia vaalimainonnassa noudatettavista yleisistä pelisäännöistä kuten puolueen nimen merkittävyydestä vaalimainoksiin, vaalimainonnan asiallisuudesta yms".

*Säännösehdotuksia* komitea teki seuraavista asioista:

1) Tulot, jotka yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi tietyissä vaaleissa perustettu tukiryhmä on saanut käytettäväksi osallistukseen määrättyihin valtiollisiin vaaleihin tai kunnallisvaaleihin, eivät olisi veronalaisia tuloja siltä osin kuin tukiryhmä on vaalien jälkeen tehnyt tuloistaan ilmoituksen ja käyttänyt tulonsa vaalien johdosta syntyneiden menojen peittämiseen. Muussa tapauksessa tulot olisi katsottu ehdokkaana olevan henkilön veronalaiseksi tuloksi sinä vuonna, jolloin vaalit toimitettiin. Tukiryhmän olisi ollut tehtävä ilmoitus siltä vuodelta, jolloin kyseiset vaalit pidettiin. Ilmoituksen olisi tullut sisältää tiedot tukiryhmän saamien varojen kokonaismäärästä ja siitä, miltä osin varat oli käytetty vaalien johdosta syntyneiden menojen peittämiseen. Perintö- ja lahjaverolakiin ehdotettiin säännöstä, jonka mukaan lahjaveroa ei olisi suoritettu siitä, mitä tukiryhmä oli saanut käytettäväksi vaaleihin osallistumiseen.

2) Vaaliavustuksia antaneilla yhteisöillä olisi oikeus tuloverotuksessa vähintään 1 000 ja yhteensä enintään 50 000 markan suuruisten lahjoitusten vähentämiseen verovuotta kohden, jos lahjoitukset on annettu puolueelle tai sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistykselle käytettäväksi osallistumiseen valtiollisiin tai kunnallisvaaleihin.

Mainituilla kahdella ehdotuksella komitea ilmoitti pyrkivänsä samalla lisäämään puolue- ja erityisesti vaalirahoituksen julkisuutta, sillä sekä tukiryhmän veroviranomaisille tekemä ilmoitus että yhteisöjen veroilmoi-

tukseensa liittämät todistukset verovähennyskelpoisista lahjoituksista olisivat julkisia asiakirjoja. Puoluetoiminnan rahoituksen julkaisuutta pyrittiin lisäämään myös komitean kolmannella lainmuutosehdotuksella:

3) Puolueiden keskusorganisaatioiden velvollisuutta toimittaa tuloslaskelmansa ja taseensa liitteineen tiedoksi oikeusministeriöön olisi laajennettava koskemaan myös puolueiden piirijärjestöjä sekä niiden valtion-apua saavia nais-, nuoriso-, opiskelija- ja varhaisnuorisjärjestöjen keskusorganisaatiota.

4) Puoluelain puoluetuen jakoa koskevaa säännöstä olisi tarkistettava yhdenmukaistamalla puoluetuen jako säännönmukaisten ja hajotusvaalien jälkeen.

5) Tulo- ja varallisuusverolakia (1043/1974) olisi muutettava siten, että valtiollisesta ja kunnallisesta luottamustehtävistä maksettavista palkkioista tehtävät vähennykset (ryhmäverot) yhdenmukaistettaisiin.

6) Kunnallislakia (953/1976) olisi täydennettävä säännöksellä, jolla selvennettäisiin oikeutta ottaa kunnan talousarvioon eduskuntaryhmien kansliamäärärahoja vastaava määräraha kunnanvaltuustossa toimivia valtuustoryhmiä varten yksinomaan niiden kunnallishallintoa palvelevan toiminnan tukemiseksi.

#### *Puoluerahoituskomitean ehdotusten toteutuminen*

Tarkasteltaessa, miltä osin puoluerahoituskomitean ehdotukset ovat toteutuneet, voidaan todeta seuraavaa:

Periaatekannanotoista neljän ensiksi mainitun voidaan katsoa olevan nykyisin lähtökohtina arvioitaessa suhtautumista puoluetointaan ja sen rahoittamiseen. Sen sijaan viidennen periaatekannan ei enää voida katsoa olevan noudatettavana. Ennen kaikkea suoraan kansanvaaliin siirtyminen presidentinvaalissa ja europarlamenttivaalien tulo yleisten vaalien joukkoon ovat lisänneet vaalien henkilövaaliluonnetta.

Komitean tekemien säännösehdoitusten toteutumista tarkasteltaessa puolestaan voidaan ensiksikin todeta, että, kuten edellä puoluetukea ja sen tarkastusta käsiteltäessä on todettu, puoluelakiin on puoluerahoituskomitean ehdotusten pohjalta tehty vuonna 1986 eräitä muutoksia. Lain 8 §:ää, jossa säädetään asiakirjojen toimittamisesta oikeusministeriölle, on laajennettu koskemaan

puolueen piirijärjestöjä ja puoluetukea saaneita muita jäsenyhdistyksiä. Samassa yhteydessä oikeusministeriölle, jolle puoluetuen valvonta tuolloin siirrettiin, annettiin, poiketen siitä, mitä puoluerahoituskomitea oli ehdottanut, lakiin lisätyllä uudella 9 a §:llä oikeus tarkastaa puoluetuen käytön lisäksi puolueiden ja näiden piiri- ja naisjärjestöjen koko tilinpitoa ja varojen käyttöä.

Sen sijaan komitean verotusta koskevia ehdotuksia ei ole toteutettu. Näin ollen esimerkiksi verotuksessa ei vielä ole mahdollisuutta vähentää puolueelle tai sen alajärjestölle tehtyjä lahjoituksia eikä kunnallista ryhmäveroa.

Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta

#### *Selvityksen laajuus*

Vaalirahoituskomitea lähetti kaikille vuoden 1999 eduskuntavaalien ehdokkaille kyselyn, jossa tiedusteltiin muun muassa kampanjoinnin kustannuksia ja varainhankintaa eri muodoissaan. Ahvenanmaan maakunnasta eduskuntaan pyrkineet 12 ehdokasta kuitenkin rajattiin selvityksen ulkopuolelle. Siten tutkimuksen piiriin kuului kaikkiaan 1 981 ehdokasta. Kyselyyn vastasi runsaat 60 % kaikista ehdokkaista. Valituista kansanedustajista noin 67 % lähetti oman vastauksensa. Kokonaan selvityksen ulkopuolelle jättyivät Perussuomalaiset, Luonnollain puolue ja Suomen Eläkeläisten Puolue. Siten kyselyyn osallistuneiden puolueiden kohdalla palauttaneiden osuus oli 67 %. Kysely oli luottamuksellinen, joten sen tiedot eivät ole käytettävissä eivätkä luovutettavissa muuhun tarkoitukseen.

Ensisijaista lähdeaineistoa täydennettiin sellaisilla ehdokkailla, jotka eivät vastanneet varsinaiseen kyselyyn, mutta jotka olivat julkistaneet vaalibudjettinsa muilla tavoin. Nämä tiedot kerättiin pääosin eri vaalipiirien suurimmista sanomalehdistä sekä valtakunnallisista tiedotusvälineistä. Tätä aineistoa voitiin kuitenkin käyttää ainoastaan ehdokkaiden kokonaisbudjettien hahmottamiseen — ei tutkimuksen muihin näkökulmiin. Kaiken kaikkiaan kampanjabudjettien kokonaissummia pystyttiin arvioimaan 1 336 ehdokkaan perusteella. Tähän joukkoon kuului 177 kansanedustajaa, jotka olivat ilmoittaneet tavalla tai toisella ainakin kokonaisbudjetistaan.

### Kokonaisbudjetit

Kaiken kaikkiaan ehdokkaiden yhteenlaskettavat kampanjakustannukset koko maassa voidaan arvioida noin 80 miljoonaksi markaksi. Varsinaisen tutkimustehtävän ohessa voidaan hahmottaa erikseen myös puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen vaalikuluja, jotka olivat noin 30 miljoonaa markkaa. Siten laskettavissa olevat kampanjakulut sijoituivat yhteensä noin 110 miljoonaan markkaan. Kun suorien kampanjamenojen lisäksi otetaan huomioon erilaiset epäsuorat tekijät, kuten vapaaehtoistyö, materiaalihajotukset, vaalialennukset, kampanjabudjettien ohi kanavoitunut rahoitus ja muiden organisaatioiden vaalityö, niin vaalikampanjointiin kokonaisuudessaan käytettyjen taloudellisten voimavarojen arvo nousee lähelle 150 miljoonaa markkaa.

Käytetyn aineiston perusteella eduskunta-vaalien *ehdokkailla* keskimääräiset kampanjabudjetit olivat noin 43 000 markkaa. Vaalikulut vaihtelivat huomattavasti niin eri ryhmittymien sisällä kuin välilläkin. Esimerkiksi eduskuntapuolueiden ehdokkailla keskimääräiset kampanjakustannukset olivat 57 000 markkaa. Vastaavasti parlamentin ulkopuolelle jääneiden ryhmittymien ehdokkailla keskibudjetti oli vain 5 000 markkaa.

Ehdokkaiden välillä oli huomattavia eroja myös vaalipiireittäin. Vähiten rahaa käytettiin Pohjois-Karjalassa eli noin 27 000 markkaa ehdokasta kohden. Lapissa ja Pirkanmaalla keskikulut olivat noin 32 000 markkaa. Toista ääripäätä edustavat Vaasan ja Kymen vaalipiirit, joissa yksittäiset ehdokkaat käyttivät voimavaroja muita selvästi enemmän. Kymessä keskibudjetit sijoituivat noin 64 000 markkaan ja Vaasassa kulut kohosivat 68 000 markkaan. Vaalipiirikohtaiset keskiarvot vaihtelivat huomattavasti maan eri osissa, mikä johtui muun muassa alueellisista erityispiirteistä, puolueiden erilaisista kannatusalueista, ehdokkaiden määrästä ja kirjosta ja vaalimainonnan hinnoista. Kampanjoinnin kokonaiskulut puolestaan painotuivat eteläiseen ja läntiseen Suomeen.

Vaaleihin käytettävissä oleviin voimavaroihin heijastuivat myös useat muut taustatekijät. Esimerkiksi vaalikokemus vaikuttaa selvästi budjettien kokoon: mitä enemmän ehdokaskokemusta oli, sitä enemmän käytettiin varoja kampanjointiin. Kansanedustajakokemus näkyy budjettikoossa vieläkin selvemmin. Ilman kansanedustajataustaa vaalei-

hin lähteneillä ehdokkailla keskimääräiset vaalikulut olivat runsaat 30 000 markkaa. Aiemmin kansanedustajina toimineilla kandidaateilla vastaavat kustannukset ylittivät selvästi 100 000 markkaa. Myös sukupuolen perusteella voimavaroissa oli selvä ero. Miesehdokkaiden keskibudjetti oli noin 45 000 markkaa, kun naisehdokkailla keskimääräiset kulut olivat 39 000 markkaa.

Vaaleissa oli mukana runsaastikin ehdokkaita, jotka ilmoituksensa mukaan eivät käyttäneet kampanjointiin penniäkään. Korkeintaan muutamia tuhansia markkoja panostaneita kandidaatteja oli jo useita satoja. Toista ääripäätä edustavat satoja tuhansia markkoja vaaleihin sijoittaneet ehdokkaat. Suurin yksittäinen vaalibudjetti oli noin puoli miljoonaa markkaa. Korkeintaan 10 000 markan panostuksella oli mukana noin puolet (45 %) kaikista ehdokkaista. Noin 40 %:lla kampanjakustannukset sijoituivat 10 001 - 100 000 markan välille. Loput 15 % ehdokkaista oli maksanut kampanjastaan yli 100 000 markkaa.

Valituilla *kansanedustajilla* keskimääräinen vaalibudjetti oli 130 000 markkaa. Vähimmillään yksittäinen ehdokas oli tarvinnut valintaan noin 10 000 markkaa. Suurimmillaan kansanedustajien vaalikulut kohosivat ilmoitusten mukaan noin 350 000 markkaan. Naiskansanedustajien vaalibudjetit olivat runsaat 20 % miesedustajien budjetteja pienemmät.

Valituiksi tulleilla ehdokkailla keskibudjetit ylittivät 100 000 markkaa kaikissa vaalipiireissä. Pienimmät kulut olivat Lapin ja Mikkelin vaalipiireissä, joissa kustannukset olivat 105 000 markkaa kansanedustajaksi päässyttä kohden. Vaasassa tilanne poikkesi selvästi kaikista muista. Siellä kansanedustajien keskimääräiset vaalikulut olivat noin 190 000 markkaa.

Vajaalla 10 %:lla eduskuntaan päässeistä vaalimenot jäivät korkeintaan 50 000 markkaan. Näissä tapauksissa ehdokkaat olivat usein joko asemansa jo aiemmin vakiinnuttaneita poliitikkoja tai julkisuudesta muuten tuttuja henkilöitä. Runsaalla 20 %:lla läpimenneistä vaalibudjetti sijoittui 50 001 - 100 000 markan välille. Pääosalla eli hieman alle 70 %:lla valituista ehdokkaista kampanjakulut ylittivät 100 000 markkaa.

### Kampanjoinnin kulumuodot

Suurin osa ehdokkaiden kampanjakustan-

nuksista on jo vuosikymmeniä ollut peräisin sanomalehtimainonnasta. Vieläkin lähes 40 % menoista kului sanomalehti-ilmoitukseen.

Kampanjoinnin toiseksi suurin kuluerä edustaa myös perinteistä vaalityön muotoa. Esitteiden, vaalilehtien, julisteiden ja muun painetun materiaalin kustannukset muodostivat noin 23 % ehdokkaiden kokonaisbudjeteista.

Seuraavaksi suurin kustannusosuus liittyy kampanjoinnin luonteen ja muotojen muuttumiseen. Runsaat 10 % ehdokkaiden vaalibudjettien yhteissummasta sijoitettiin tv-mainontaan, jonka käyttö oli kasvanut huomattavasti edellisiin eduskuntavaaleihin verrattuna.

Kaiken kaikkiaan yli 70 % ehdokaskampanjoiden yhteiskustannuksista keskittyi kolmeen suurimpaan kuluerään. Muiden kampanjointimuotojen osuudet jäivät edellä mainittuja huomattavasti vähäisemmiksi. Esimerkiksi vaalitulaisuuksiin käytettyjen varojen osuus kattoi vain vajaat 5 % kokonaisbudjeteista. Radiomainonnan vastaava osuus oli vain 3 %.

#### *Kampanjoinnin varainhankintalähteet*

Suurimmaksi yksittäiseksi kampanjabudjettien rahoituslähteeksi ilmoitettiin ehdokkaiden omat, perheen tai oman yrityksen varat. Kyseisellä tavalla oli koottu vajaa kolmannes kaikista kampanjointiin kerätyistä varoista.

Myös yritystaustaisten avustusten osuus kohosi vajaan kolmanneksen. Osuuden täsmällinen laskeminen on mahdotonta, koska tuki kanavoituu useilla eri tavoilla. Suorien yritysavustusten ohessa tuloja oli kertynyt vaalijulkaisujen sekä erilaisten myynti- ja keräystulojen kautta. Lisäksi useat yksittäiset ehdokkaat olivat onnistuneet kokoamaan merkittäviä summia esimerkiksi vaalisesiminaarien avulla.

Ehdokkaiden puolueiltaan saamat avustukset muodostivat seuraavaksi suurimman tulolähteen, joka kattoi lähes 15 % kaikesta varainhankinnasta. Tuki oli useimmin peräisin puolueiden perus- tai kunnallisjärjestöiltä. Joissain kohdin avustuksia olivat jakaneet piirijärjestöt sekä nais-, nuoriso-, ja muut organisaatiot.

Etujärjestöjen sekä muiden järjestöjen suorien avustusten osuus oli yhteensä noin 10 % koko varainhankinnasta. Osuus lienee

käytännössä hieman suurempi, koska osa avuista on todennäköisesti kanavoitunut myös muuta kautta.

Muiden varainhankintalähteiden merkitys oli jäänyt huomattavasti vähäisemmäksi. Esimerkiksi yksityishenkilöiden suorilla rahoavustuksilla oli kerätty vain 5 % kaikista ehdokkaiden kampanjatuloista.

#### *Tyypillisimmät ja suurimmat kerta-avustukset*

Varsinaisen tuloerittelyn lisäksi ehdokailta tiedusteltiin yritysten, järjestöjen ja yksityishenkilöiden avustuksia toisesta näkökulmasta. Tarkoituksena oli hahmottaa kokonaiskertymien ohessa tyypillisimpiä ja suurimpia yksittäisiä lahjoituksia.

Kaikkein tyypillisimmät yritysten kerta-avustukset olivat 1 000 - 2 000 markkaa. Järjestöjen avustuksissa tilanne oli jokseenkin samanlainen. Sen sijaan yksityishenkilöiden kohdalla kaikkein tavallisin kerta-avustus oli 100 markkaa.

Suurin kyselyssä ilmoitettu yksittäinen yritysavustus oli 50 000 markkaa. Yhden järjestön ehdokkaalle tarjoama maksimiavustus ylitti puolestaan 200 000 markkaa. Yksityishenkilöiden tarjoamat tuet olivat ilmoitusten mukaan suurimmillaan 30 000 markkaa.

Vähintään 10 000 markkaa yrityksiltä, järjestöiltä tai yksityishenkilöiltä kerratutena saaneita ehdokkaita oli noin 11 % kaikista eduskuntaan pyrkineistä. Vastaavasti 20 000 markkaa tai sitä enemmän saaneita oli 4 % koko vastaajajoukosta. Osuudet voivat tosin kohota hieman suuremmiksi, koska osa ehdokkaista jätti maksimiavustuksensa mainitsematta.

#### *Välillisen tuen merkitys kampanjoinnissa*

Suoraa taloudellista tukea koskeneiden kysymysten ohella ehdokailta tiedusteltiin erilaisen epäsuoran tuen merkitystä vaalikampanjan kannalta. Välillisen tuen laatu ja sisältö määriteltiin kysymyksessä hyvin avoimesti. Yksittäiset ehdokkaat olivat kuitenkin täsmenneet saamansa tuen luonnetta. Usein apu oli varsin yleisluonteista tautukea. Välilliseksi tueksi oli luettu myös esimerkiksi kampanjan tai mainosten suunnittelu-, valmistus- ja tuotantoapu. Jotkut ehdokkaat olivat saaneet käyttöönsä tarvitsemiin koneita tai laitteita. Tukijat olivat lah-

joittaneet kampanjamateriaalia tai vaaleihin liittyviä oheistuotteita. Vaalityön eri vaiheita oli viety läpi talkootyönä. Kampanjaan tarvittavia tiloja oli annettu käyttöön hyvin kohtuullisin hinnoin. Kampanjasta syntyneitä laskuja oli voitu lähettää tukijoiden hoidettaviksi. Vaalimainosten ohessa ehdokkaat olivat saaneet tiedotusvälineissä tilaa myös toimituksellisin perustein.

Kaikista ehdokkaista 34 % ilmoitti saaneensa välillistä tukea. Vaikutukseltaan merkittävää tai kohtalaista tukea nauttineita ehdokkaita oli 15 % eduskuntaan pyrkineistä.

Valituista kansanedustajista noin 60 % totesi saaneensa epäsuoraa tukea. Vastaavasti parlamentaarikoista 26 % arvioi saaneensa merkittävää tai kohtalaista välillistä tukea.

#### *Julkisuus ja kampanjarahoitusten saatavuus*

Kyselyn viimeisessä osassa tiedusteltiin avoimella kysymyksellä ehdokkaiden arviota siitä, miten julkisuuden lisääminen vaikuttaisi kampanjarahoitusten hankintaan ja saatavuuteen. Vastausten näkökulmat poikkesivat useilta osin toisistaan. Osa ehdokkaista pohti aihetta nimenomaan asetetun kysymyksen valossa joko henkilökohtaisen rahoituksensa pohjalta tai yleisemmältä kannalta. Osa käsittelee puolestaan julkisuutta ja poliittista rahoitusta laajemmin vaalien ja poliittisen järjestelmän näkökulmasta. Joiltain osin vastaukset etäännyivät varsin kauas kysymyksenasettelusta.

Vajaassa 50 %:ssa vastauksista katsottiin, että julkisuuden lisäämisestä olisi tavalla tai toisella hyötyä. Esimerkiksi päätöksentekojärjestelmän ja demokratian nähtiin hyötyvän julkisuudesta. Avoimuuden katsottiin lisäksi tasoittavan puolueiden ja ehdokkaiden välisiä mahdollisuuksia ja lähtökohtia. Sen arvioitiin selkeyttävän vaalirahoituksen luonnetta ja pelisääntöjä. Sen arveltiin vaikuttavan myös vaalikampanjan luonteeseen. Lisäksi kommenteissa todettiin vain yleisluontoisesti, että julkisuuden lisääminen olisi toivottavaa ja kannatettavaa. Eräissä tapauksissa nähtiin, että julkisuus vaikeuttaisi vaalibudjetin kokoamista, mikä olisi kuitenkin myös toivottavaa. Muutamat ehdokkaat arvelivat avoimuuden helpottavan kampanjarahoitusten hankintaa.

Runsaat 20 % vastanneista arvioi uudistuksella olevan selviä haittapuolia. Avoimuuden ennustettiin vähentävän avustuksia. Lisääntyvän julkisuuden arvioitiin myös yk-

siselitteisesti vaikeuttavan entisestään kampanjarahoitusten hankintaa ja saatavuutta.

Vajaa 20 % mielipiteistä oli neutraaleja tai niiden mukaan lisääntyvällä julkisuudella ei olisi juuri merkitystä. Korkeintaan vaikutus olisi vähäinen. Viimeinen kokonaisuus eli runsaat 10 % koostui muista vastauksista.

#### **2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomainen lainsäädäntö**

##### **Yleistä**

Vaalirahoituskomitean keräämien tietojen pohjalta on tarkasteltu kysymystä vaalirahoituksen avoimuudesta Pohjoismaissa, EU-maissa ja muissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa sekä Yhdysvalloissa. Yleishuomiona tarkastelumaiden vaalirahoituksen sääntelystä voidaan todeta seuraavaa.

Yhdysvalloissa, jossa vaalirahoituksen sääntelyllä on pitkät perinteet, kuten jäljempänä lähemmin käy ilmi, lainsäädäntö perustuu melko yksityiskohtaiseen sääntelyyn, joka edellyttää vaalirahoituksen avoimuutta ja julkisuutta. Valtion vaalituen vastaanottaminen rajoittaa yksityistä tukea, osa vaalirahoituksesta on kokonaan kiellettyä, menettelyä ohjataan tarkoin, sen ilmoittamista varten kongressiin on perustettu komissio ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on kriminalisoitu.

Euroopassa käytäntö ja lainsäädäntö on jossakin määrin toinen. Yleinen tavoite on Euroopassakin, että puolueiden rahoituksen tulee olla julkista, mutta liberaalimmin kuin Yhdysvalloissa katsotaan, että vaalirahoituksen tulee perustua julkisen, yritysten ja muiden yhteisöjen sekä kansalaisten rahoituksen muodostamaan kokonaisuuteen. Puolueet rahoittavat keskeisellä tavalla ehdokkaiden kampanjaa joko suoraan tai yhteiskampanjoin. Joissakin maissa, kuten Ranskassa ja Saksassa, yksityinen vaalirahoitus oikeuttaa myös verovähennykseen. Eräissä tapauksissa kampanjarahoitusten vuosittaisista tai vaalikohtaisista enimmäismääriä on rajoitettu joko rahoittajakohtaisesti tai ehdokaskohtaisesti. Tämä on heijastunut myös vuodelta 1998 olevaan Euroopan parlamentin ehdotukseen europarlamenttivaaleja koskevaksi vaalisäädökseksi (A4-0212/98), jonka mukaan EU:n jäsenvaltiot voivat asettaa ylärajan ehdokkaiden vaalikampanjan kustannuksille.

Euroopan valtioissa on demokratian avoimuusvaatimuksen vuoksi vaalirahoituksen

julkisuudesta katsottu aiheelliseksi antaa säännöksiä. Julkisuus on katsottu uskottavuuden edellytykseksi. Sääntely on sitä laajempaa ja yksityiskohtaisempaa, mitä enemmän vaalit ovat henkilövaaleja. Niissä maissa, joissa on puolueiden muodostamat ja määrittämät ehdokaslistat, sääntely puuttuu tai se koskee vain puolueita niiden saaman julkisen rahoituksen vuoksi.

Vaalirahoituksen julkisuus on tarkastelun kohteena olevissa maissa noussut yleensä esille esiintyneiden yksittäisten epäkohtien vuoksi. Tällaisina epäkohtina on ilmennyt muun muassa laittoman rahan kanavoittoa vaalirahaksi, mikä on omiaan heikentämään myös valtiojärjestelmän perusteita. Moraaliset asenteet ja vaatimukset ovat tehostuneet. Markkinaperusteisen vaalirahoituksen vuoksi tarve ohjata myös rahoituksen määrää, muotoja ja sallittavuutta ovat kasvaneet. Kysymys on useissa maissa ollut vaalirahoituksen kytkemisestä konkreettisen lainsäädännön aikaansaamiseen tai muuhun päätöksentekoon, missä on jo kysymys selvästä korruptiosta.

Vaalirahoituksen sääntelyssä perusongelman muodostaa eri rahoitusmuotojen tasapainon löytäminen ja samalla vaalirahoituksen julkisuuden turvaaminen siten, ettei vaalirahoitukselle sinänsä muodostu perusteettomia esteitä. Arveluttava tai peräti lainvastainen vaalirahoitus halutaan kieltää. Veroetuksen myöntämiseen, mitä on perusteltu yleensä sillä, että sen turvin voidaan taata kansalaisten ja yritysten riittävä vaalituki, on myös suhtauduttu kriittisesti.

Yleisesti sääntelyn kohteina olevat kysymykset

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että vaalirahoitusta säänneltäessä sääntelyn kohteina ovat eri maissa olleet muun muassa seuraavat kysymykset:

- yläraja ("katto") kampanjan kokonaiskuluille;
- yksittäisille lahjoituksille asetettava yläraja;
- ulkomaisen vaaliavustuksen vastaanottamisen kieltäminen;
- eräiden tahojen (kuten pankkien) antamien avustusten kieltäminen;
- (epäillyssä) korruptiotarkoituksessa annetun avustuksen kieltäminen;
- yksityisen vaaliavustuksen vastaanottamisen kieltäminen (etenkin liittyen julkisen

rahoituksen vastaanottamiseen);

- yksityisyyden suojaan perustuva kielto ilmoittaa lahjoittaja pienten avustusten osalta;

- välikäsien kautta tapahtuvan rahoituksen kieltäminen;

- nimettömien lahjoitusten vastaanottamisen määrällinen rajoittaminen tai kokonaan kieltäminen;

- verotukselliset keinot, etenkin vaaleja varten annetun yleishyödyllisen tuen verovähennysoikeus;

- rikosoikeudelliset keinot, etenkin äänen oston kriminalisointi;

- ehdottomasti ja yksinomaisesti noudatettavat vaalirahoitusta koskevat menettelysäännöt; ja

- vaalirahoituksen tilitys- ja julkistamisvelvoite.

## Euroopan neuvoston vaalirahoituskysely

Euroopan neuvoston korruptiotyöryhmän kesällä 1999 tekemässä kyselyssä, joka liittyy työryhmässä vireillä olevaan puolueiden laittoman rahoituksen kriminalisointiin tähtäävään työhön, tiedusteltiin jäsenvaltioiden puolue- ja vaalirahoitukseen liittyviä tietoja. Vastauksen lähetti 30 jäsenvaltiota. Vastauksista ei saatu Andorralta, Belgialta, Bulgarialta, Islannilta, Itävaltalta, Kreikalta, Kyprokselta, Romanialta, Tanskalta, Tsekin tasavallalta eikä Ukrainalta. Kyselyllä koottujen tietojen osalta voidaan todeta seuraavaa.

Vastauksista kävi ilmi, että vaalirahoitus on yleensä lailla säänneltyä. Vain Norjasta, Ruotsista, San Marinosta ja Suomesta tällainen sääntely puuttuu.

Sallittuja rahoituslähteitä koskeva sääntely on varsin yhtenäistä. Useimmissa maissa sallitaan rajoituksitta yksityinen rahoitus ja varojenkeräyskampanjat. Yritysten ja muiden yhteisöjen osalta on sen sijaan enemmän rajoituksia. Esimerkiksi Ranskassa ja San Marinossa oikeushenkilöiltä ei saa ottaa vaalilahjoituksia (tarkemmin jäljempänä), ja myös Italiassa ja Espanjassa vastaava kielto koskee joitakin, lähinnä julkisia instituutioita. Muina tahoina, joilta lahjoituksia vastaan ei saa ottaa, voidaan mainita hallituksen toimielimet, valtion osittain omistamat yritykset, paikallishallinnon viranomaiset, julkisia palveluja tarjoavat yritykset, uskonnolliset yhdyskunnat ja hyväntekeväisyysjärjestöt. Irlannissa on kiellettyä ottaa

lahjoituksia välikäsien kautta. Nimettömät lahjoitukset puolestaan ovat kiellettyjä Unkarissa, ja Irlannissa ja Portugalissa niille on asetettu yläraja.

Ulkomailta tulevaan rahoitukseen suhtautuu noin puolet vastanneista kielteisesti, puolet myönteisesti. Täydellinen kieltö on voimassa Liettuassa, Makedoniassa, Maltalla, Moldovassa, Puolassa, Saksassa, Sloveniassa, Turkissa ja Venäjällä sekä käytännöllisesti katsoen myös Georgiassa. Virossa on kielletty lahjoitusten vastaanottaminen vieraan valtion julkisilta tahoilta sekä Portugalissa ja Unkarissa vierailta valtioilta. Unkarissa pitää runsaan 2 000 Suomen markan suuruisista yksityisistä ulkomaisista lahjoituksista ilmoittaa.

Kahdeksassa maassa on lahjoituksille asetettu yläraja. Yleensä se koskee niin hyvin yksityisiltä kuin yhteisöiltäkin saatavia lahjoituksia. Joskus, kuten Espanjassa, Georgiassa, Liettuassa ja Turkissa, rajoitus koskee yhden vuoden aikana yhteensä annettavia lahjoituksia. Makedoniassa ja Sloveniassa yläraja määräytyy keskimääräisten palkkojen perusteella. Ranskassa voimassa olevia rajoituksia käsitellään jäljempänä maakohtaisessa tarkastelussa.

Albaniassa, Liettuassa ja Makedoniassa on saatettu voimaan rajoitus, jonka mukaan puolueiden jäsenmaksut eivät saa olla tiettyä rahamäärää suuremmat.

Puolueiden kampanjakustannuksille on asetettu yläraja kahdeksassa maassa (Georgia, Irlanti, Liettuassa, Portugali, Ranska, Slovakia, Unkari ja Venäjä). Näissä maissa, kuten myös Maltalla ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa, on myös ehdokaskohtainen yläraja. Radio- ja televisiomainonta on kielletty Espanjassa, Maltalla ja Ranskassa. Irlannissa radio- ja televisioyhtiöt eivät saa ottaa maksua poliittisista mainoksista.

Joissakin maissa isot lahjoitukset on julkistettava. Esimerkiksi Saksassa puolueen on ilmoitettava kukin yli 2 miljoonan Saksan markan lahjoitus ja Irlannissa yksityisen ehdokkaan yli 500 Irlannin punnan suuruinen lahjoitus. Yksityisyyden suojaan vedoten lahjoittaja voi Hollannissa kieltää mainitsemasta nimeään.

Verotuksellisten keinojen osalta voidaan todeta, että Portugalissa, Ranskassa, Saksassa, San Marinossa ja Virossa vaalirahoituksen saa vähentää tuloverotuksessa.

Kyselyyn vastanneissa maissa puolueet yleensä saavat jollakin tavalla tukea valtiol-

ta. Vain Italiassa ja Maltalla valtion puoluetukea ei anneta. Puolueiden on useimmissa maissa julkistettava rahoituksensa. Usein tämä on valtiolta saatavan tuen edellytyksenä. Irlannissa julkistamisvelvoite syntyy, jos puolueen tulot ylittävät 4 000 Irlannin puntaa. Seitsemässä maassa puolueilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta ilmoittaa rahoitustaan.

### Sidonnaisuuksien sääntely

Vaalirahoitusta koskevan sääntelyn ohella myös parlamentin jäsenten taloudellisten sidonnaisuuksien sääntely saattaa tavalla tai toisella vaikuttaa vaalirahoitukseen ja edesauttaa vaalirahoituksen julkisuuden lisääntymistä. Tällaista sidonnaisuuksien ilmoittamista koskevaa sääntelyä tai muulla tavoin toteutettua järjestelyä esiintyy kaikissa muissa tarkastelun kohteena olevissa maissa paitsi Irlannissa ja Luxembourgiassa.

Useimmissa tapauksissa sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuus perustuu lakiin. Lakia alemmalla tasolla asiasta on määrätty vain Norjassa ja Tanskassa, joissa asiasta on määrätty puhemiesneuvoston päätöksellä, sekä Belgiassa, jossa velvollisuus perustuu edustajainhuoneen päätöslauselmaan, ja Yhdistyneessä Kuningaskunnassa, jossa on voimassa parlamentin ylähuoneen asiaa koskeva päätöslauselma. Toisaalta voidaan todeta, että Yhdistyneessä Kuningaskunnassa sidonnaisuuksia koskeva sääntely on Euroopan vanhinta ja poikkeuksellisen kattavaa.

Sidonnaisuuksien ilmoittaminen on pakollista suurimmassa osassa tarkasteltavista maista. Vapaaehtoista se on vain Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa sekä Hollannissa. Ruotsin järjestelmä on erikoinen sikäli, että kysymyksessä on lakisääteinen vapaaehtoisuus.

Yleisimmin ilmoitusvelvollisuuden kohteena ovat muut palkalliset toimet ja vastuulliset luottamustehtävät, sopimukset edellisen työnantajan kanssa ja muut taloudelliset sopimukset ja vieraalta valtiolta saadut edut sekä parlamentin jäsenen omaisuus. Eräissä tapauksissa ilmoitusvelvollisuus ulottuu kuitenkin myös nimenomaan vaalirahoitukseen taikka lahjoihin tai tukiin, joina vaalikampanjan rahoitus voidaan kenties tarpeen mukaan edellyttää ilmoitettavan.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on ilmoitettava ehdokkaan vaalikampanjaan liitynyt taloudellinen sponsorituki, jos tämä on

ylittänyt 25 % ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskuluista, muu kuin vaalikampanjaan liittyvä sponsorituki ja parlamentin jäsenyyteen liittyvät jäsenen ja hänen puolisonsa kotimaasta tai ulkomailta saamat lahjat ja muut edut. Italiassa parlamentin jäsenen on tietyissä rajoissa ilmoitettava vaalikampanjaansa liittyvät kulut ja sopimuksiin perustuvat velvollisuudet sekä vaalikampanjaan kohdistuneet lahjoitukset ja palvelut. Myös Ranskassa on ilmoitettava vaalikampanjan rahoitus sen mukaisesti kuin jäljempänä tarkemmin käy ilmi.

Norjassa on ilmoitettava 1 000 kruunua ja Tanskassa 2 000 kruunua ylittävät parlamentin jäsenyyteen liittyvät kotimaiset ja ulkomaiset lahjat ja muut edut. Saksassa on ilmoitettava saadut lahjoitukset ja muut lahjat, jotka on tarkoitettu poliittisiin tarkoituksiin. Kreikassa ilmoitetaan parlamentin jäsenen ja hänen puolisonsa ja lastensa kysymyksessä olevaa varainhoitovuotta edeltäneeltä vuodelta saamat tulot ja tuet.

Osassa tarkastelun kohteena olevista maista sidonnaisuusilmoituksen laiminlyöminen on sanktioitu. Joissakin maissa, kuten Saksassa, jossa laiminlyönti julkistetaan, sanktiota voidaan pitää lähinnä moraalisena tai poliittisena. Toisissa maissa taas sanktio on lähinnä poliittinen. Esimerkiksi Yhdistyneessä Kuningaskunnassa sanktiona voi olla puhemiehen moite, nuhtelu tai ojennus taikka erottaminen määräajaksi tai loppukaudeksi ja Portugalissa parlamentin jäsenen täytyy erota, jos hän laiminlyö ilmoituksen antamisen tai antaa ilmoituksessaan virheellisiä tietoja. Eräissä maissa, kuten Belgiassa ja Italiassa, sanktioksi on kuitenkin asetettu sakkorangaistus, ja Kreikassa seurauksena voi olla jopa vankeusrangaistus. Ranskan ja Yhdysvaltojen sanktiojärjestelmää käsitellään jäljempänä.

Lähempään tarkasteluun on esimerkinomaisesti otettu seuraavassa pohjoismaista Norja, Ruotsi ja Tanska, muista EU-maista Ranska ja Yhdistynyt Kuningaskunta sekä lisäksi Yhdysvallat. Pohjoismaat on otettu vertailuun oikeusjärjestelmien ja oikeusperinteen läheisyyden vuoksi. Ranskan pikkutarkka sääntely edustaa eurooppalaista oikeusperinnettä laajemmin ja Yhdistyneen Kuningaskunnan ja Yhdysvaltojen järjestelmän tarkastelu antaa mielenkiintoisen anglo-amerikkalaisen näkökulman. Euroopan parlamentin jäsenen sidosten ilmoittamisvelvollisuutta on käsitelty edellä.

Eräiden maiden lähempi tarkastelu

### Norja

Norjassa ei vaalilaissa ole vaalikampanjaa koskevia säännöksiä. Sen sijaan eräiden muiden lakien soveltamisesta voidaan saada jossakin määrin tietoja vaalirahoitukseen liittyvistä kysymyksistä. Tässä suhteessa huomionarvoisia ovat vuonna 1986 annettu laki taloudellisen tuen myöntämisestä puolueille ja poliittisten puolueiden tulojen julkisuutta koskeva erillislaki.

Puolueen on tehtävä tulotyypeittäin selvitys saamistaan tuloista. Saatu julkinen puo-luetuki, satunnaiset tulot, yksityishenkilöiltä saadut tulot, keräyksistä ja vastaavista saadut tulot, korkotulot sekä yhteisöiltä saadut tulot eriteltyinä on julkistettava. Jos puolue saa samalta taholta useammassa erässä tai eri nimikkeillä tuloja niin, että summa ylittää 20 000 kruunua vuositason, pitää antaa selvitys myös summasta ja antajasta. Jos anonymit lahjoitukset ylittävät saman summan vuositason, on tästäkin annettava selvitys. Selvitys annetaan kalenterivuodelta kuuden kuukauden kuluessa tilivuoden päättymisestä. Selvityksen allekirjoittaa puolueen johto. Selvitysvelvollisuus on viimeisiin vaaleihin osallistuneilla puolueilla.

Norjassa valtiopäivien (stortinget) jäsenen taloudellisten sidosten ilmoittaminen on vapaaehtoista. Ilmoitettavat tiedot ovat kuitenkin jokseenkin samanlaisia kuin muissa pohjoismaissa.

### Ruotsi

Ruotsin vaalilaki on uudistettu siten, että syksyn 1998 edustajavaaleissa sovellettiin uutta lakia (SFS 1997:157). Lakia sovelletaan kaikkiin vaaleihin, myös europarlamenttivaaleihin. Laki muutti ruotsalaista vaalikäytäntöä melko tavalla, sillä sen mukaan on siirrytty listavaalista kohti henkilövaalia. Vaalilaissa ei ole ehdokkaiden tai puolueiden rahoitusta koskevia säännöksiä, vaikka muuten se onkin laaja ja yksityiskohtainen.

Käytännössä vaaleissa puolueet rahoittavat noin kolmanneksen vaalimainonnasta parlamenttivaaleissa ja ehdokkaat loput. Vaalirahoituksen julkistamista ei ole pidetty ruotsalaisessa käytännössä ongelmana yrityksille. Yritysten ostamat mainokset ovat tyypillisesti Ruotsissa muutaman tuhat kruunua. Ruotsissa on katsottu, että julkinen puo-

luetuki on omiaan estämään korruptiota.

Ruotsissa on säädetty laki valtion tuesta poliittisille puolueille (SFS 1972:625). Sen mukaan maksetaan valtiopäivillä edustettuina oleville puolueille edustajanpaikkakohtaista puoluetukea noin 282 000 kruunua. Lisäksi puolueille maksetaan niin sanottuna kansliatukena perustukea ja lisätukea. Nämä tuet ovat valvonnanalaisia valtiolta saatuja avustuksia.

Ruotsissa on voimassa myös valtion tukea valtiopäivillä edustettuina oleville ryhmille sääntelevä laki (SFS 1994:1066). Tämä mahdollistaa tuen maksamisen valtiopäiväryhmille ryhmätukena, jäsenkohtaisena tukena ja matkatukena. Avustukset maksetaan myös puolue ryhmään kuulumattomille.

Kansainvälinen sopimuskehitys on johtanut siihen, että Ruotsissa on alettu valmistella syksyllä 1998 lainsäädäntöä, jossa muuta kuin julkista puolueiden tukemista rajoitettaisiin. Puolueiden saama huomattava tuki muun muassa ammattiyhdistysliikkeeltä saatettaisiin lainsäädännön ohjauksen alaiseksi. Tämä rahallinen tuki voi eräissä tapauksissa nousta vuosittain niin suureksi, että sen voidaan katsoa olevan rahaa myös siitä, että maksaja saa itselleen edullisia lakeja ja päätöksiä.

Ruotsissa on annettu vuonna 1996 uusi laki valtiopäivien jäsenten sidosten ja taloudellisten intressien rekisteröinnistä (Lag om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen, SFS 1996:810). Lain mukaan sidosten ilmoittaminen perustuu vapaaehtoisuuteen, mutta ne edellytetään ilmoitettaessa tehtäväksi laissa säädetyn tavoin. Laissa edellytetään, että ilmoituksen tekevät, paitsi valtiopäivien jäsenet, myös heidän varajäsenensä, joiden edustajantoimen arvioidaan kestävän vähintään kolme kuukautta. Kirjallisten ilmoitusten perusteella ilmoitetut tiedot merkitään valtiopäivien hallintokonttorin ylläpitämään rekisteriin kolmen viikon sisällä ilmoituksen antamisesta. Lain mukaan rekisteristä tulee saada kootusti tieto valtiopäivien jäsenten sidoksista ja taloudellisista intresseistä siinä laajuudessa kuin oikeutettu yleinen etu sitä edellyttää. Rekisteri on avoin ja julkinen. Tietoja voidaan hakea rekisteristä vain ilmoittajan nimellä.

Vaaleissa valittujen valtiopäivien jäsenten on tehtävä ilmoitus rekisteriin neljän viikon kuluessa valtiopäivien kokoonnuttua ensimmäisen kerran vaalien jälkeen. Myöhemmin

edustajantoimeen tulevien osalta vastaava määräaika alkaa kuluu tehtävän vastaanottamisesta. Se, joka ei ole mainitussa ajassa halunnut antaa ilmoitusta, voi tehdä sen myöhemmin. Tarkoitus on, että rekisterissä olevat tiedot ovat ajantasaiset, sillä laissa säädetään, että uudet ilmoitettaviksi tarkoitetut tiedot tai muutokset ilmoitettuihin tietoihin on ilmoitettava kirjallisesti rekisteriin neljän viikon kuluessa tietojen muuttumisesta. Järjestelmän vapaaehtoisuuteen liittyy, että ilmoituksen voi koska tahansa peruuttaa.

Sidosrekisteriin merkitään lain mukaan ensinnäkin ilmoituksen tehneen valtiopäivien jäsenen nimi, puoluetunnus ja vaalipiiri sekä kunkin osalta seuraavat muut tiedot:

1) tietyn rajan ylittävät omistukset kotimaisissa ja ulkomaisissa yhteisöissä ja yrityksissä, yhteisön tai yrityksen nimi; omistuksen arvoa ei edellytetä ilmoitettavan;

2) omistukset elinkeinotoimintaan liittyvissä kiinteistöissä: kiinteistön nimi;

3) palkalliset pysyvät toimet: toimen laatu ja työnantajan nimi;

4) aikaisemman työnantajan kanssa voimassa olevat taloudelliset sopimukset: sopimuksen luonne ja työnantajan nimi;

5) muun työnantajan tai tehtävän antajan kanssa voimassa olevat taloudelliset sopimukset, vaikka ne tulisivat voimaan vasta edustajantoimen päätyttyä: sopimuksen luonne ja työnantajan tai tehtävänantajan nimi;

6) tulot edustajantoimen ohella harjoitetavasta elinkeinotoiminnasta: toiminnan laatu ja sen oikeushenkilön nimi, jossa toimintaa harjoitetaan;

7) johtotehtävät ja tilintarkastajan tehtävät kotimaisissa tai ulkomaisissa osakeyhtiöissä ja muissa yhteisöissä: tehtävän laatu ja osakeyhtiön tai yhteisön nimi;

8) johtotehtävät ja tilintarkastajan tehtävät muissa kotimaisissa tai ulkomaisissa taloudellisissa organisaatioissa (taloudellisissa yhdistyksissä tai säätiöissä): tehtävän laatu ja organisaation nimi;

9) valtiolliset, kunnalliset ja kirkolliset pysyvät tehtävät: tehtävän laatu ja toimeksiantajan nimi; ja

10) pysyväisluonteinen edustajantehtävään liittyvä edustajalle maksuton materiaalin etuus ja sihteeri- tai selvitysapu: edun luonne ja sen maksaja.

Jos valtiopäivien jäsen on ilmoittanut, että hänellä ei ole mitään ilmoitettavaa, merkitään tämäkin ilmoitus rekisteriin.

Lain esitöistä ilmenee, että ilmoitettavien

asioiden luettelon oli tarkoitus eräin osin olla laajempikin. Asiaa pohtinut parlamentaarinen työryhmä oli ehdottanut ilmoitettavaksi myös sellaiset kotimaiselta tai ulkomaiselta lahjoittajalta saadut lahjat, joiden arvo ylittää 1 500 kruunua. Näiden osalta olisi ollut ilmoitettava lahjan laatu ja lahjoittajan nimi. Tätä työryhmän ehdotusta ei kuitenkaan toteutettu. Näin ollen ilmoitettaviin tietoihin ei jäänyt juurikaan mitään, mistä voitaisiin vetää johtopäätöksiäkään valtiopäivien jäseneksi valitun vaalirahoituksesta.

Ennen rekisteröintiä on edellä 3-5, 7, 8 ja 10 kohdassa tarkoitetuille yksityishenkilöille, juridisille henkilöille ja julkistahoille tarjottava mahdollisuus lausua rekisteröitävistä tiedoista. Jos tällöin ilmenee huomauttamista annettujen tietojen suhteen, valtiopäivien jäsenelle tulee varata mahdollisuus muuttaa tai täydentää ilmoitustaan.

Tiedot poistetaan rekisteristä vaalikauden päätyttyä, jollei niitä ole poistettu jo kesken vaalikauden edustajantoimen päättymisen tai ilmoituksen peruuttamisen johdosta. Ilmoituksia korjattaessa tai täydennettäessä poistetaan myös vanhentuneet tiedot.

#### *Tanska*

Tanskassa ei ole säädetty vaalikampanjoiden rahoituksesta tai niiden julkisuudesta. Puolueiden tukea koskevia säädöksiä on kolme. Puoluetukea koskevan vuodelta 1986 olevan lain mukaan puoluetukea maksetaan puolueille tai eräissä tapauksissa ehdokkaille saatujen äänien mukaan. Tuella on asetettu eri vaaleissa erisuuruinen äänien vähimmäismäärä. Tukea antavat sekä valtio että kunnat. Tuki on kontrolloitua. Erikseen on säädetty yksityisten avustusten antamisesta puolueille ja puolueiden tilien julkisuudesta. Tätä tarkoittava laki on vuodelta 1990. Ilmoitettavat tulot ovat samanlaisia kuin Norjan vastaavassa laissa. Selvitys toimitetaan puolueen johdon allekirjoittamana ja vakuutuksin, ettei muita tuloja ole ollut, valtiopäiville (folketinge), joka julkistaa sen. Velvollisuus koskee kansallisiin parlamenttivaaleihin ja eurovaaleihin osallistuvia puolueita. Laissa ei ole Norjan tapaan arvokohtaisia rajoja myös nimien ilmoittamisesta. Lisäksi on annettu erillinen asetus kuntien tehtävistä 1987 voimaan tulleen puoluetukilain soveltamisessa.

Myös Tanskassa on säännelty edustajien

sidoksia. Menettely on vapaaehtoinen ja ohje siitä tuli voimaan valtiopäivien puhemiehistön antamalla ohjeella 1994. Valtiopäivien jäsenten antamien ilmoitusten sisältö on samantapainen kuin muissa pohjoismaissa.

#### *Ranska*

Ranskan vaalilakiin (Code électoral) sisältyy siihen vuonna 1990 lisätty ja sittemmin eri yhteyksissä eräin osin muutettu luku vaalikulujen rahoittamisesta ja suurimmasta sallitusta ylärajasta (Chapitre V BIS, Financement et plafonnement des dépenses électorales, L. n:o 90-55). Luvussa on tarkat säännökset noudatettavasta vaalirahoitusmenetelmästä, vastaanotettavien lahjoitusten suurimmista sallituista ylärajoista, kielletyistä lahjoituksista, vaalikulujen suurimmasta sallitusta yhteismäärästä eri vaaleissa, valtiolta saatavasta vaalikulujen ennakkorvauksesta ja vaalikulujen tilityksestä.

Kullakin ehdokkaalla on parlamenttivaaleissa, aluevaaleissa (élections régionales), suurimpien, yli 9 000 asukkaan, kantonien maakuntaneuvoston vaaleissa (élections cantonales) ja suurten, yli 9 000 asukkaan, kuntien kunnallisvaaleissa oltava joko vaalirahoitusasiamies (mandataire financier) tai vaalirahoitusyhdistys (association de financement électoral), mutta ei molempia samaan aikaan. Sekä asiamiehellä että yhdistyksellä tulee olla erityinen vaalirahoitustili pankissa tai postissa. Ehdokas ei saa koota vaalirahoitusta muille kuin näille tileille.

Kukaan yksityinen henkilö ei saa yhtä tai useampaa ehdokasta tukeakseen antaa suurempaa lahjoitusta kuin 30 000 frangia. Kaikki 1 000 frangia ylittävät lahjoitukset on annettava sekillä. Kuitissa, jonka asiamies tai yhdistys lahjoittajalle antaa, ei saa mainita, kenelle ehdokkaalle tai keille ehdokkaille taikka mille listalle lahjoitus on osoitettu, jos lahjoituksen suuruus on enintään 20 000 frangia. Oikeushenkilöt, lukuun ottamatta puolueita ja poliittisia ryhmiä, eivät saa osallistua ehdokkaan vaalikampanjan rahoittamiseen sen enempää lahjoituksia antamalla kuin myöntämällä palveluja tai muita etuisuuksia tavanomaista alhaisemmalla hinnalla. Rahalahjoitusten yhteismäärä ei saa ylittää 20 % vaalikulujen suurimmasta sallitusta yhteismäärästä, kun tämä määrä on 100 000 frangia tai enemmän. Ehdokkaat voivat lehti-ilmoituksin pyytää kartuttamaan vaalirahoitustiliään. Niin hyvin suorat kuin epäsuorat

ratkin lahjoitukset vieraalta valtiolta tai ulkomaalaiselta oikeushenkilöltä ovat kiellettyjä.

Vaalilaissa on säädetty myös ehdokkaan vaalikulujen suurimmasta sallitusta yhteismäärästä eri vaaleissa. Valtiolta suoraan saatavaa ilmoittelutukea ei oteta lukuun ylärajaa määrättäessä. Yläraja määräytyy vaalipiirin asukkaiden määrän mukaan. Suurimmissa kantoneissa tai kunnissa yläraja on asukasta kohden pienempi kuin pienemmissä kantoineissa ja kunnissa. Maakuntaneuvoston vaaleissa yläraja on alempi kuin kunnallisvaaleissa ja aluevaaleissa vielä tätäkin alhaisempi. Parlamenttivaaleissa yläraja on kunkin ehdokkaan osalta 250 000 frangia lisättynä yhdellä frangilla vaalipiirin asukasta kohden. Ylärajoja tarkistetaan kolmivuotiskausittain.

Vaalikuluihin saa valtiolta etukäteiskorvausta, jonka suuruus on 50 % kulujen sallitusta ylärajasta. Tätä korvausta ei vaalien toisella kierroksella saa ehdokas, joka ensimmäisellä kierroksella on saanut vähemmän kuin 5 % annetuista äänistä.

Jokainen ehdokas on vaalien jälkeen velvollinen tekemään tilityksen vaalikampanjakuluistaan. Tilitys on annettava prefektin virastoon kahden kuukauden kuluessa vaalipäivästä. Kansallinen vaalikulujen tilitystä ja poliittista rahoitusta tutkiva komissio (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques) tutkii ja hyväksyy tai hylkää tilityksen tai muuttaa sitä sen mukaisesti kuin laissa on säädetty.

Paitsi vaalikulutilitystä, kansalliskokouksen jäsen ja myös senaattori joutuu Ranskasakin antamaan ilmoituksen tietyistä taloudellisista sidoksistaan. Vaalilain mukaan on ilmoitettava yhtäältä palkallinen tai palkaton ammattitoiminta tai muu yleinen toiminta sekä toisaalta omaisuus, mukaan lukien sellaiset kiinteistöt ja muu omaisuus, jotka ilmoitusvelvollinen omistaa yhdessä puolisonsa kanssa. Ilmoitukset on tehtävä kahden kuukauden kuluessa tehtävän vastaanottamisesta. Ensiksi mainittu ilmoitus tehdään kansalliskokouksen toimistoon ja viimeksi mainittu poliittisen toiminnan rahoituksen avoimuutta tutkivalle komissiolle (Commission pour la transparence financière de la vie politique).

Mainittujen ilmoitusten laiminlyönti on vaalilaissa sanktioitu. Omaisuutta koskevan ilmoituksen ja vaalikulutilityksen laiminlyönnistä seuraa yhden vuoden pituinen vaalikelvottomuus asianomaiseen toimeen. Sa-

ma seuraamus voidaan langettaa myös sille, joka ei ole noudattanut säännöksiä vaalikulujen yhteismäärän suurimmasta sallitusta ylärajasta.

### *Yhdistynyt Kuningaskunta*

Vaaleja säännellään Yhdistyneessä Kuningaskunnassa europarlamenttivaaleja lukuun ottamatta vaalilailla (Representation of the People Act 1983), joka sisältää myös vaalirahoitusta koskevat säännökset. Ehdokkaiden vaalikampanjan budjettia koskevia tietoja kootaan lain liitteenä olevan mallin mukaisella lomakkeella. Seuraavassa käsitellään näiden säännösten keskeisiä kohtia. Vaalirahoitus ei ole aiheuttanut maassa suuria ongelmia. Vaalijärjestelmä on kahden puolueen järjestelmä, jossa vaalipiirin rajoilla ja koolla on aina keskeinen merkitys. Julkinen tuki ei kuulu vaalijärjestelmään.

Vaaliehdokkaan pitää nimetä useimmissa vaaleissa vaaliasiamies (election agent), jolla on merkitystä monessa suhteessa vaalirahoituksen hoitamisessa. Paikallisvaaleissa vaaliasiamiestä ei vaadita, jolloin ehdokas on itse vastuussa selvitysten antamisesta. Vaaliasiamies rekisteröityy lain edellyttämällä tavalla. Tämän johdolla tapahtuu kampanjointi. Hän valitsee palkalliset avustajat, hankkii huoneistot ja suorittaa vastaavat muut toimenpiteet. Hän pitää kirjaa kaudesta 2 puntaa ylittävistä maksuista ja tuloista. Ehdokas voi parlamenttivaaleissa maksaa enintään 100 punnan laskuja tai maksuja. Muut laskut on vaaliasiamiehen maksettava. Muut kuin ehdokas tai vaaliasiamies eivät voi hoitaa vaalikampanjan kuluja tästä sääntelystä poiketen ilman valtuutusta. Jos niin kuitenkin tapahtuu, siitä on ilmoitusvelvollisuus vaaliasiamiehelle 14 päivän kuluessa vaalitulosten julistamisesta. Laissa on edelleen määritelty vaalikulujen enimmäismäärät parlamentti- ja paikallisvaaleissa. Määrää ei saa ylittää, ja tästä vastaa oikeudellisesti vaaliasiamies. Ylärajana olevat summat ovat muutama tuhat puntaa. Rajoitus ei kuitenkaan koske vaaliehdokkaan henkilökohtaisia kuluja. Vaaleista syntyneet kulut on maksettava 28 päivän kuluessa vaalien toimittamisesta. Myös maksuvaatimukset on esitettävä nopeasti eli 14 päivässä samasta ajasta.

Vaalirahoituksen ilmoittamiseen käytetty lomake on varsin yksityiskohtainen. Siinä on annettava tiedot lahjoittajakohtaisesti. Vaaliasiamiehen tulee 35 päivän kuluessa vaali-

en tuloksen julistamisesta antaa lain liitteenä olevan mallin mukainen selvitys ehdokkaan vaalirahoituksesta. Ilmoitus sisältää aina ehdokkaan vakuutuksen ilmoituksen oikeellisuudesta ja todenmukaisuudesta sekä siitä, että ilmoitus on tehty tilinpidon perusteella. Selvitys annetaan erityiselle valtion virkamiehelle. Myös vaaliasiamies antaa oman selvityksensä säädettyssä hieman pitemmässä määräajassa. Näiden selvitysten ero on siinä, että ehdokas antaa selvityksen tuloista mutta vaaliasiamies antaa selvityksen sekä tuloista että menoista. Vakuutuksen sisältävä selvitys toimitetaan myös parlamenttivaaleissa parlamentin virkailijalle. Annetut selvitykset on toimitettava määräajassa, jotta niitä koskeva ilmoitus voidaan julkistaa vaalipiirin alueella ilmestyvissä lehdissä; selvitykset ovat asiasta kiinnostuneiden tarkastettavissa. Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönti on rangaistavaa useimmissa tapauksissa. Selvityksen antamiseen voidaan käyttää tuomioistuimen pakko-toimia.

Laissa on edelleen säännöksiä tilojen käytöstä vaalikokouksiin, television ja radion käytöstä vaalimainontaan ja vaaliedokkaista annettujen totuudenvastaisten lausuntojen seurauksista. Vaalilaissa on myös korruption torjuntaa koskeva säännös.

Maassa ei ole säännöstä vaalirahoituksen vähennysoikeudesta verotuksessa. Käytännössä kuitenkin yritykset ovat voineet vähentää vaaliavustukset verotuksessaan kulunaan.

Yhdistyneessä Kuningaskunnassa tuli voimaan tammikuussa 1999 hyväksytty uusi Euroopan parlamentin vaaleja koskeva laki vuoden 1999 vaaleja varten. Vaalirahoituksen julkisuutta koskevat säännökset eivät kuitenkaan ole muuttuneet.

Sidosten sääntely on Yhdistyneessä Kuningaskunnassa vanhaa perua. Se on alun perin tullut käytännöksi jo 1800-luvun alussa. Vaikka maan lainsäädäntö on common law -tyyppinen, jossa korostetaan oikeuskäytännön merkitystä, yleisiä oikeusperiaatteita, kirjoittamatonta oikeutta ja osin myös moraalien merkitystä osana koko järjestelmää, se on eurooppalaisempi kuin Yhdysvaltojen sidosten sääntely. Nykyisin vaaditaan, että alahuoneen jäsenten sidokset ilmoitetaan ja että ne rekisteröidään voimassa olevien säännösten ja päätösten mukaan. Tiedot ovat julkisia. Ilmoittavat tiedot on erikseen määritelty ja niiden ilmoittamista varten on julkinen rekisteri. 1970-luvulta peräisin olevien

nykyisten säännösten mukaan sidosten ilmoittamista valvoo erityinen parlamentin valiokunta.

Ylähuoneen jäsenten sidosten ilmoittaminen perustuu vakiintuneeseen käytäntöön, joka on vahvistettu ylähuoneen marraskuussa 1995 hyväksymässä päätöslauselmassa. Sillä on perustettu oma intressirekisteri ylähuoneeseen. Yhdistyneessä Kuningaskunnassa on mietitty 1990-luvun puolivälissä erityisessä komiteassa (Standards in Public Life, 1995, kaksi raporttia) koko julkisen toiminnan vastuullisuutta ja sidosten ilmoittamista ja moraliteettia laajoissa selvityksissä.

### *Yhdysvallat*

Yhdysvalloissa on vaalikampanjan rahoitusta koskevia säännöksiä sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolla. Sääntelyllä on pitkät perinteet. Ensimmäinen asiaa koskeva liittovaltion asetus (statute) annettiin jo vuonna 1907. Siinä kiellettiin työnantajajärjestöjä osallistumasta tiettyjen vaalien vaalirahoitukseen. Asetus on muodollisesti vieläkin voimassa, mutta se on asiasisällöltään vanhentunut, ja sen sisältämän sääntelyn on korvannut liittovaltion vaalikampanjalaki.

Liittovaltion vaalikampanjalaki (Federal Election Campaign Act) annettiin vuonna 1971. Se korvasi edeltäjänsä vaalipetoslain (Corrupt Practices Act) vuodelta 1925. Vaalikampanjalakiin on sittemmin tehty eräitä muun muassa korkeimman oikeuden päätösten edellyttämiä muutoksia, ja parhaillaan lain muutosehdotus on kongressin ylähuoneen, senaatin käsiteltävänä. Nyt keskustelun alaisena olevassa lainmuutoksessa on kysymys siitä, pitäisikö myös niin sanottu pehmeä raha eli rajoittamattomat lahjoitukset poliittisille puolueille saattaa lain rajoitusten piiriin. Nykyisin vain suoraan vaalikampanjoihin osoitettu niin sanottu kova raha kuuluu laissa säädettyjen rajoitusten alaisuuteen.

Vaalikampanjalaki sääntelee vaalikampanjoiden rahavirtoja, rahoitusta ja kuluja, ja luo lähes aukottoman vaalilahjoitusten ja ehdokkaiden vaalikulujen julkistamisjärjestelmän. Lakiin perustuu myös poliittisesti riippumattoman liittovaltion vaalikomission (Federal Election Commission) asettaminen tulkitsemaan ja valvomaan lakia. Seuraavassa käsitellään lain pääasiallisia sisältöjä.

Jokaisen ehdokkaan tulee nimetä kampanjakomitea (Principal campaign committee) ja komitean puolestaan nimetä rahaston-

hoitaja. Ehdokas on lain mukaan komitean asiamies. Edelleen laissa on säädetty, että komitean nimissä koottu vaalirahoitus on tietyssä ajassa tilittävä komitean rahastonhoitajalle, minkä säännöksen tarkoituksena on estää lain vaalikulujen suurinta sallittua ylärajaa koskevien säännösten kiertäminen ja saatujen rahojen kavaltaminen. Laki kieltää nimenomaisesti myös kampanjavarojen laitoman ottamisen ehdokkaan omaan käyttöön. Lisäksi lakiin sisältyvät yksityiskohtaiset säännökset vaalikampanjan tulojen ja kulujen ilmoittamisesta, ja ilmoittamisvastuu on sälytetty komitean rahastonhoitajalle.

Eräiltä tahoilta tai eräin tavoin tarjolla oleva vaalirahoitus on lain mukaan joko kiellettyä tai vain rajoitetusti vastaanotettavissa. Kysymyksessä on pyrkimys puuttua rahoitukseen, jossa kokemuksen mukaan saattaa olla kysymys korruptiosta. Esimerkiksi yksityisen kampanjarahoitukseksi on asetettu määrällinen yläraja: enintään 1 000 dollaria vaalia kohden yhdelle ehdokkaalle, enintään 5 000 dollaria vuodessa useiden ehdokkaiden kampanjakomitealle, enintään 20 000 dollaria jollekin kuudesta virallisesti hyväksytyistä kansallisista puoluekomiteoista eikä enempää kuin 25 000 dollaria yhteensä kaikille liittovaltion ehdokkaille ja useiden ehdokkaiden komiteoille vuodessa. Jos tällainen komitea tukee viittä tai useampaa ehdokasta, se voi ohjata enintään 5 000 dollaria vuodessa kullekin ehdokkaalle. Työnantajajärjestöjä, ammattiyhdistyksiä ja pankkeja sekä henkilöitä tai yhteisöjä, jolla on sopimussuhde hallitukseen, on kielletty rahoittamasta vaalikampanjoita. Vielä on kielletty ottamasta lahjoituksia henkilöiltä, jotka eivät ole Yhdysvaltojen kansalaisia tai joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa maassa. Yli 100 dollarin lahjoitusta ei saa ottaa vastaan, jos rahan alkuperää ei voida selvittää. Myös bulvaanin käyttö on Yhdysvaltojen vaalikampanjarahoituksessa kielletty.

Myös Yhdysvalloissa on lailla asetettu rajat ehdokkaan kampanjarahoituksen kokonaismäärälle. Koska tämän on kuitenkin katsottu rajoittavan sananvapautta, säännökset koskevat vain ehdokkaita, jotka vapaaehtoisesti katsovat olevansa näiden säännösten sitomia.

Lailla on perustettu poliittisesti riippumaton liittovaltion vaalikomissio, jonka tehtävänä on tulkita lakia ja puuttua sen rikkomiseen. Se voi pyynnöstä antaa sitovia neuvoa-

antavia kantoja lain soveltamisesta tiettyyn yksittäiseen kysymykseen. Komissio voi määrätä myös siviilioikeudellisista sanktioista, jos lakia rikotaan. Tätä valtaa käyttäen se voi esimerkiksi määrätä luvattoman lahjoituksen palautettavaksi. Rikosoikeudellisista seuraamuksista päättäminen sen sijaan kuuluu tuomioistuimille.

Vaalikampanjalain lisäksi vaalirahoitusta säännellään Yhdysvalloissa myös laeilla, joilla vaalikampanjan julkinen rahoitus on järjestetty. Näillä laeilla pyritään minimoidaan yksityisen vaalirahoituksen korruptiivisia vaikutuksia. Yhdysvaltojen perustuslain mukaan julkinen rahoitus johtaa joko yksityisen rahoituksen tiukkaan rajoittamiseen tai jopa sen kieltämiseen. Useissa osavaltioissa on otettu käyttöön julkinen vaalirahoitus, mutta liittovaltiotasolla vain presidentinvaalissa ja presidentinvaalin esivaalissa.

Vuodelta 1976 olevan presidentinvaalin rahoituslain (Presidential Election Fund Act) mukaan julkisen rahoituksen vastaanottaminen on vapaaehtoista. Mutta jos ehdokas hyväksyy sen, yksityisen vaalirahoituksen vastaanottaminen on kiellettyä. Julkisen rahoituksen hyväksynyt ehdokas joutuu myös tekemään rahoituksestaan tilin liittovaltion vaalikomissiolle, ja komissio voi määrätä asiaankuulumattomasti kulutetun vaalimenon palautettavaksi liittovaltion kassaan. Jos ehdokas sen sijaan kieltäytyy julkisesta tuesta, hän ja hänen tukiryhmänsä voivat vapaasti koota yksityistä vaalirahoitusta. Pienten puolueiden ehdokkailla on kuitenkin mahdollisuus sekä julkiseen että yksityiseen rahoitukseen, sillä niille ei makseta täyttä julkista tukea, kuten suurille puolueille. Suurilla puolueilla tarkoitetaan puolueita, jotka edellisessä presidentinvaalissa ovat saaneet vähintään 20 % annetuista äänistä. Onpa ehdokas saanut julkista tai yksityistä tukea vaalikampanjaansa, hänen täytyy kuitenkin julkistaa vaalirahoituksensa ja sen käyttö.

Vuonna 1976 annetulla presidentinvaalin esivaalin rahoituslailla (Presidential Primary Matching Payment Act) on säädetty esivaalin kampanjarahoitusta. Lain säännökset eivät takaa täyttä julkista rahoitusta vaalikampanjaan ja ovat yksityiseen vaalirahoitukseen nähden liberaalimpia.

Vielä sääntelevät vaalirahoitusta Yhdysvalloissa lait, jotka koskevat äänen ostoa. Tällaisia lakeja on voimassa kaikissa osavaltioissa ja myös liittovaltiotasolla. Yhtäältä on kielletty äänestäjien suoranainen lahjonta

(bribery), toisaalta äänestäjille maksaminen siitä, että he äänestävät (payment for voting). Erona on se, että ensiksi tarkoituksissa tapauksissa tulee voida näyttää, että äänestäjälle on maksettu juuri tietyn ehdokkaan äänestämiseksi, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa riittää, että on näytettävissä kausaaliyhteys maksamisen ja äänestämässä käymisen välillä.

Vaalirahoitusta säädellään Yhdysvalloissa myös kongressin eettisessä ohjesäännössä, joka velvoittaa kongressin jäsenet ilmoittamaan taloudelliset sidoksensa. Sidokset ilmoitetaan selonteossa, jonka kongressin jäsen ja myös senaattori antaa niin sanotulle vaatimuskomitealle (Committee on Standards of Official Conduct). Komitean tehtävänä on tarkastaa annetut selonteot.

### 2.3. Nykytilan arviointi

Voimassa oleva lainsäädäntö ja nykykäytäntö eivät ole vaalirahoituksen avoimuutta ajatellen tyydyttäviä. Aikana, jolloin yleisesti on tapana korostaa avoimuuden ja julkisuusperiaatteen toteutumisen merkitystä ja maailmanlaajuisesti on ryhdytty selvittämään vaaleilla valittujen edustajien sidonnaisuuksia muun muassa korruption ehkäisemiseksi, ehdokkaiden vaalirahoituksen tulee olla niin julkista kuin mahdollista loukkaamatta yksityisyyden suoja.

Lainsäädäntötoimet ovatkin asiassa välttämättömiä. Euroopan neuvoston maista asiaa koskevat säännökset puuttuvat saadun selvityksen mukaan vain Norjasta, Ruotsista, San Marinosta ja Suomesta. Näistä maista Norja ja Ruotsi ovat omaksuneet listavaalijärjestelmän, jossa äänestäjä äänestää ensi sijassa puoluetta, kun taas Suomessa vaalit ovat perinteisesti olleet ensisijaisesti henkilövaaleja. Muissa henkilövaalipainotteisissa maissa vaalirahoitus on yleensä lailla säänneltyä.

Vaalirahoituksen julkisuus on nähtävä välttämättömäksi rahoituksen mahdollisesti aiheuttamien sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Keskeiset rahoituslähteet julkisuuteen saattamalla voidaan saada kansalaisten arvioitavaksi kysymys siitä, onko jossakin tapauksessa syntynyt paheksuttavaksi katsottava taloudellinen sidos edustajaksi tai valtuutetuksi valitun ja tämän vaalikampanjan rahoittajan välillä. Nimenomaan juuri erilaiset sidonnaisuudet, ennen kaikkea parlamenttiin valittujen osalta, onkin eri maissa nähty vält-

tämättömiksi selvittää, jotta voitaisiin puuttua mahdolliseen edustajiin kohdistuneeseen paheksuttavaan vaikuttamiseen tai jopa korruption. Luottamusta edustuksellisen demokratian toimivuuteen voidaan lisätä lisäämällä vaalirahoituksen avoimuutta. Kysymys liittyy tarpeeseen vahvistaa poliittisen järjestelmämme uskottavuutta.

Vaalirahoituskomitean teettämästä vaalirahoitus selvityksestä saatujen kokemusten pohjalta näyttää siltä, että sekä ehdokkailla että puolueilla on valmiuksia hyväksyä nykyistä laajempi vaalikulujen ja niiden rahoituksen avoimuus.

Kuitenkaan puolueiden ja niiden piiri- ja naisjärjestöjen osalta ei näytä olevan tarvetta vaalirahoituksen valvonnan tehostamiseen. Tältä osin asia näyttää olevan riittävän hyvin oikeusministeriön valvonnassa. Vaalikulut ja niiden rahoitus selviävät kyllin tarkasti eriteltynä sen mukaisesti kuin puolueiden varainkäytön valvontaa koskevat oikeusministeriön määräykset edellyttävät. Oikeusministeriön antamien kertomusten ja niistä tiedottamisen kautta tiedot puoluejärjestöjen vaalirahoituksesta tulevat myös riittävän hyvin julkisuuteen. Puolueiden perus- ja paikallisjärjestöt eivät tosin ole oikeusministeriön valvonnassa, mutta tätä ei ole syytä pitää ongelmallisena, koska näiden järjestöjen vaalirahoitustiedot tulisivat, jos tämän esityksen ehdotukset toteutetaan, yleensä selvitetyiksi ehdokkaiden vaalirahoitusta tarkasteltaessa.

Sen sijaan ehdokkaiden vaalirahoitus tulee saattaa nykyistä avoimemmaksi. Vaalirahoituskomitea on pohtinut sitä, miten avoimuutta voitaisiin lisätä.

Tässä tarkoituksessa komitea on tarkastellut ensinnäkin verosääntelyyn liittyviä kysymyksiä ja pohtinut, voitaisiinko vaalirahoituksen avoimuutta lisätä verotuksellisin keinoin. Esillä on ollut mahdollisuus ehdokkaalle vaalirahoitusta varten suoraan annettujen lahjojen säätäminen lahjaverosta vapaaksi siltäkin osin kuin ne ylittävät muutoin verovapaaksi säädetyn markkamäärän (alle 20 000 markkaa) edellyttäen, että lahjoitukset julkistetaan. Komitea on kuitenkin tullut siihen tulokseen, että tällaisella sääntelyllä ei olisi käytännön merkitystä, koska vaaliavustukset verohallinnon omaksuman käytännön ohjaamina kulkevat yleensä ehdokkaiden tukiryhmien kautta. Suoraan ehdokkaalle rahana annettavat suuret vaaliavustukset ovat erittäin harvinaisia ja niiden julkistaminen

tuskin niitä lisäisi.

Vaalirahoituskomitea on käsitellyt myös mahdollisuutta säätää vaalirahoitusta varten annetut lahjoitukset *tuloverotuksessa vähennyskelpoisiksi* edellyttäen, että ne ovat julkisia. Esillä on ollut myös puoluerahoituskomitean vuonna 1979 esittämä samansuuntainen malli. Vaalirahoituskomitea on kuitenkin katsonut, että tällainen yhteiskunnan antama verotuki ei sovi suomalaiseseen järjestelmään, vaikka sillä pyrittäisiin vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseen. Komitea on myös korostanut, että lahjoitusten vähennyskelpoisuutta on myös verouudistusten yhteydessä 1980-luvun lopulla yleisestikin karsittu.

Komitea on pohtinut myös vaihtoehtoa, joissa saadut tietynsuuruiset vaaliavustukset säädettäisiin *tuloverotuksessa veronalaisiksi*, jos niitä ei julkisteta. Tämä sääntely voitaisiin ulottaa yksittäisiin edustajaehdokkaisiin ja puolueisiin ja muihin yleishyödyllisiin yhteisöihin. Vaikka malli lisäisi innokkuutta vaaliavustusten julkistamiseen, se olisi vieras verotuksen tavoitteille ja veroviranomaisten roolille. Samasta syystä vaalirahoituskomitea ei ole kannattanut myöskään puoluerahoituskomitean aikoinaan esittämää tukiryhmiä koskevaa sääntelyä.

Vaalirahoituskomitea onkin päättänyt siihen, että vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi on olemassa verosääntelyä tarkoituksemukaisempia keinoja.

Arvioidessaan nykyistä rikosoikeudellista sääntelyä vaalirahoituskomitea on todennut, että eräät vaalirahoitukseen mahdollisesti liittyvät pahimmat epäkohdat joko jo ovat kriminalisoituja, kuten vaalilahjonta, tai ovat tulossa rikosoikeudellisen sääntelyn piiriin, kuten lahjusrikokset. Komitea onkin tullut siihen tulokseen, että vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseen ei ole syytä pyrkiä rikosoikeudellisin keinoin. Tämä saattaisi vain antaa väärän signaalin sinänsä hyväksyttävän ja jopa välttämättömän yksityisen vaalirahoituksen luonteesta.

Hahmotellessaan muita keinoja, jotka voisivat tulla kysymykseen pyrittäessä lisäämään vaalirahoituksen avoimuutta, komitea on kiinnittänyt huomiota seuraaviin voimassa olevasta laista johtuviin tai tähänastiseen käytäntöön liittyviin näkökohtiin.

Hallitusmuodon 8 §:n (perustuslain 10 §) mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietolaissa (523/1999) annetaan perustuslaissa tarkoitettut tarkemmat sään-

nökset asiasta. Henkilötietoja saa käsitellä pääsääntöisesti vain rekisteröidyn suostumuksella, jollei käsitelystä ole säädetty laissa (8 §). Henkilön yhteiskunnallista tai poliittista vakaumusta koskeva tieto on arkaluonteinen tieto ja sen käsittely on kielletty, jollei rekisteröity ole antanut siihen suostumustaan tai tietojen käsittelystä säädetä laissa (11 ja 12 §). Nämä säännökset on otettava huomioon ennen kaikkea vaaliavustuksen antajan yksityisyyden suojan varmistamiseksi ja etenkin silloin, kun kysymyksessä on suhteellisen pieni vaaliavustus.

Hallitusmuodon 10 § (perustuslain 12 §) turvaa sananvapauden. Ketään ei voida näin ollen kieltää itse ilmoittamasta, ketä hän vaaleissa taloudellisesti tukee.

Hallitusmuodon 12 §:ssä (perustuslain 15 §) taattu omaisuuden suoja puolestaan merkitsee, että jokaisella on oikeus määrätä varallisuudestaan. Näin ollen ketään ei voida kieltää antamasta suurtakaan vaaliavustusta.

Vielä on vaalirahoituksen avoimuuden sääntelyssä otettava huomioon, että jokaisella on hallitusmuodon 10 a §:n (perustuslain 13 §) mukaan yhdistymisvapaus niin hyvin rekisteröityihin kuin rekisteröimättömiinkin yhdistyksiin ja että julkisen vallan tehtävänä on hallitusmuodon 11 §:n (perustuslain 14 §) mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Näin ollen toteutettavat järjestelyt eivät saa olla näiden perustuslain säännösten sisältämien periaatteiden vastaisia.

Joulukuun alusta 1999 voimaan tullessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) on asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta, säädetty salassa pidettäväksi (24 §:n 1 momentin 32 kohta). Tällaisesta asiakirjasta voi antaa tiedon, jos laissa on niin säädetty tai jos se, jonka etujen suojamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa (26 §). Tämä on otettava huomioon muun muassa rekisteröitäessä vaalirahoitustietoja.

Ottaen huomioon yksityisen vaalirahoituksen huomattavan yhteiskunnallisen merkityksen vaalirahoituskomitea on muistuttanut siitä, että toimenpiteillä, joihin ryhdytään vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi, ei tule vaarantaa vaalirahoituksen saatavuutta myös vastaisuudessa.

Kaikki edellä lausuttu huomioon ottaen vaalirahoituskomitea on ollut sitä mieltä, että

vaalirahoituksen avoimuuden lisäämisen edut ovat selvästi sen mahdollisesti aiheuttamia haittoja suuremmat. Komitean näkemykseen on syytä yhtyä.

### 3. Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

#### 3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi

Esityksen tavoite on lisätä yleisten vaalien ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuutta. Tällä pyritään osaltaan lisäämään poliittisen järjestelmämme uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta. Äänestäjän tietoa ehdokkaiden vaalirahoituksesta tulee lisätä, millä saattaa olla vaikutusta äänestyspäätösten tekemiseen. Avoimuuden lisääminen ei kuitenkaan saa loukata kansalaisten perusoikeudeksi säädettyä yksityisyyden suojaa. Lisäksi tavoitteena on, että ehdokkaiden ja puolueiden vaalirahoituksen saatavuutta ei vaaranneta ja että myöskään ehdokkaaksi asettautumista ja ehdokkaana olemista ei hankaloiteta. Vielä voidaan tavoitteena pitää selkeää ja toimivaa järjestelmää, jolla tavoiteltu vaalirahoituksen avoimuus toteutetaan.

Ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen edellyttää järjestelmää, jossa ehdokkaat selkeästi velvoitetaan saattamaan vaalirahoituksensa julkisuuteen. Tästä syystä ja koska asia on yhteiskunnallisesti merkittävä, asiasta tulisi säätää lain tasolla. Sääntelyn tavoitteena kuitenkin on, että vaalirahoituksen julkistamisvelvollisuuteen ei liittyisi rikosoikeudellisia sanktioita, vaan poliittinen vastuu. Vaalirahoitukseen liittyvät ristiriitailanteet eri puolueiden kesken ja samassa puolueessa eri ehdokkaiden kesken eivät sovellu tuomioistuimessa riideltäviksi eikä vaalitaistelua tule siirtää oikeussaleihin. Tarkoitus on, että vaalikampanjassaan puolueet ja ehdokkaat voisivat keskittyä oleelliseen eli tekemään itsensä ja ajatuksensa tunnetuiksi äänestäjien keskuudessa.

#### 3.2. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että säädettäisiin laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Laissa velvoitettaisiin tekemään ilmoitus yleisissä vaaleissa valituksi tulleen ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksesta vaalien jälkeen viranomaiselle. Presidentinvaalis-

sa olisi kuitenkin jokaisen ehdokkaan tehtävä ilmoitus. Viranomaisen asettaisi sille saapuneet ilmoitukset julkisesti saataville, jolloin jokainen asiasta kiinnostunut voisi niihin tutustua. Ehdotusten tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

Presidentinvaalia lukuun ottamatta ilmoitusvelvollisuus koskisi siis pääasiassa vain yleisissä vaaleissa valituksi tulleiden ehdokkaiden vaalirahoitusta. Eduskuntavaaleissa ilmoituksen tekisivät kansanedustajaksi valitut sekä varaedustajiksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty ehdokkaat, joita on jokaisella puolueella, vaaliliitolla ja yhteisliitalla yksi. Vastaavasti europarlamenttivaaleissa ilmoituksen olisivat velvolliset tekemään Euroopan parlamentin jäseneksi valitut ja varajäseniksi määrättyt. Kunnallisvaaleissa ilmoituksen tekisivät valtuutetuiksi ja varavaltuutetuiksi valitut. Presidentinvaalissa ilmoituksen tekemisestä huolehtisivat ehdokkaita asettaneet puolueet tai valitsijajyhdistysten vaaliasiamiehet.

Ehdotusta valmisteltaessa oli kaikkien vaalien osalta pohdittavana myös se vaihtoehto, että kaikkien ehdokkaiden tulisi tehdä ilmoitus vaalirahoituksestaan tai että vaaleissa valittujen ja heidän varahenkilöidensä lisäksi myös niiden ei-valittujen ehdokkaiden tulisi tällainen ilmoitus tehdä, joiden vaalibudjetti ylittäisi sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta merkittäväksi katsottavan määrän, esimerkiksi 20 000 markkaa. Tätä 20 000 markan rajausta pohdittaessa kiinnitettiin huomiota seuraaviin seikkoihin:

a) Ehdotetun lain tarkoituksena on luoda järjestelmä, joka tekemällä ehdokkaiden vaalirahoituksen julkiseksi osaltaan lisäisi politiikan teon avoimuutta ja joka sitä kautta lisäisi äänestäjien luottamusta poliittiseen järjestelmään. Julkistettu vaalirahoitus lisäisi äänestäjien mahdollisuuksia saada tietoa ehdokkaiden taustavoimista ja niistä kytköksistä, joita ehdokkailla on yhteiskunnan eri tahoihin. Tietäessään ehdokkaan rahoittajatahot äänestäjä voisi esimerkiksi arvioida, onko ehdokkaan ja rahoittajan suhde normaalia ja hyväksyttävää yhteiskuntasuhteiden hoitoa vai onko ehdokkaan ja rahoittajan välille muodostunut niin sanottu demokratialle epäterve sidonnai-

suus eli olisiko ehdokas, lahjoituksen saatuaan tai saadakseen, sitoutunut ajamaan lahjoittajansa intressejä siinä toimielimessä, johon hänet mahdollisesti valitaan. Käytännössä on kuitenkin selvää, että vasta kohtuullisen merkittävä vaalirahoitus voisi synnyttää sidonnaisuutta ehdokkaan ja rahoittajan välille. Näin ollen rahallisesti vähäisillä ja tavanomaisilla ehdokkaille annetuilla avustuksilla ei voida katsoa olevan tämän lain tavoitteen kannalta merkitystä. Ehdokkaiden lukumäärät eri vaaleissa vaihtelevat, esimerkiksi vuoden 1996 kunnallisvaaleissa oli 43 104 ehdokasta, vuoden 1999 eduskuntavaaleissa 1993 ehdokasta, vuoden 1999 europarlamenttivaaleissa 140 ehdokasta ja vuoden 2000 presidentinvaalissa 7 ehdokasta. Edellämainitun vuoden 1999 eduskuntavaalien vaalirahoitusta koskevan selvityksen mukaan kaikkien ehdokkaiden keskimääräinen vaalibudjetti oli noin 43 000 markkaa. Alle 2000 markan menoilla selvisi noin 21 % ehdokkaista ja alle 10 000 markan menoilla noin 44 % ehdokkaista. Vastaavasti yli 100 000 markan vaalibudjetti oli noin 15 %:lla ehdokkaista. Kansanedustajiksi valittujen keskimääräinen vaalibudjetti oli tutkimuksen mukaan noin 130 000 markkaa. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että eduskuntavaalien ehdokkaiden vaalibudjeteista suurin osa on sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta merkityksellisiä. Kaikkien ehdokkaiden vaalirahoituksen julkistamisvelvollisuus aiheuttaisikin niin ehdokkaille itselleen kuin myös viranomaisille merkittävää ja edellä sanottu huomioon ottaen myös jokseenkin tarpeetonta lisätyötä erityisesti kunnallisvaaleissa ja eduskuntavaaleissa, joissa ehdokkaita on paljon.

b) Sidonnaisuuden voidaan katsoa syntyvän erityisesti silloin, jos ehdokas saavuttaa vaaleissa tavoitteensa eli hän tulee valituksi. Vain tällöin hänellä on edes mahdollisuus toimia sidonnaisuuksiensa mukaisesti, esimerkiksi rahoittajatahonsa etuja toimielimessä ajaen. Toisaalta sidon-

naisuuden syntyminen saattaa olla ajallisesti pitkän ja monivaiheisen prosessin tulosta. Ehdokas voi esimerkiksi osallistua kaksiiin peräkkäisiin eduskuntavaaleihin, joista vasta toisessa hän tulee valituksi. Hänellä on kuitenkin voinut olla sama rahoittajataho molemmissa vaaleissa, jolloin ehdokkaan ja rahoittajan välille on saattanut muodostua sidonnaisuutta jo ensimmäisen vaalin tuen johdosta. Samoin tulisi ottaa huomioon, että sama ehdokas voi osallistua eri vaaleihin, esimerkiksi ensin kunnallisvaaleihin ja sitten eduskuntavaaleihin. Tällöin saattaisi eduskuntavaaleissa olla äänestäjän kannalta kiinnostavaa voida arvioida, syntyikö ehdokkaalle sidonnaisuutta kunnallisvaalien osalta. Tässä yhteydessä on kuitenkin painotettava, että esimerkiksi valtiopäiväjärjestyksen 11 §:ään (perustuslain 29 §) kirjattu imperatiivisen mandaatin kielto edellyttää kansanedustajalta riippumattomuutta ja vapautta kaikista sidonnaisuuksista. Sidonnaisuuksien syntyminen ja niiden konkreettisen toteutumisen tarkka määrittely tässä suhteessa onkin hankalaa.

c) Ilmoitusvelvollisuuden rajaamisesta vaalibudjetin koon (markkamäärän) perusteella aiheutuisi joitakin käytännön ongelmia, esimerkiksi siten, että ei voitaisi luotettavasti tietää, kuka ehdokas jättää ilmoituksen tekemättä siksi, että hänen vaalibudjettinsa todella alitti säädetyn markkamäärän, ja kuka ehdokas siksi, että hän ei vain halunnut julkistaa vaalirahoitustaan. Vaikka ilmoitusvelvollisuus tältä osin perustuisikin poliittisen vastuun periaatteelle, olisi kuitenkin laissa pyrittävä siihen, että ilmoitusvelvollisuus koskisi selkein kriteerein rajatun ehdokasjoukon vaalirahoitusta. Lisäksi monien työsuoritusten ja palvelujen markkamääräinen arviointi on vaikeaa. Myöhemmät selvittelyt siitä, kenen olisi pitänyt tehdä ilmoitus ja kenen ei ja mihin määrään eri vaalirahoituksen muodot olisi arvioitava, ovat vaikeita ja saataisivat johtaa poliittistakin vastuuta harhaan.

d) Ehdotetun lain tulisi olla mah-

dollisimman selkeä siten, että siinä säädettävä järjestelmä olisi yhtäältä luotettava ja toteuttaisi asetetut tavoitteet ja olisi toisaalta mahdollisimman vaivattomasti toteutettavissa ja helposti omaksuttavissa. Selkeyden vuoksi tulisi pyrkiä siihen, että samanlainen sääntely tältä osin koskisi mieluiten kaikkia vaaleja, mutta toisaalta eri vaaleja voidaan niiden erityispiirteet huomioon ottaen säännellä tältä osin myös eri tavalla. Esimerkiksi presidentinvaalissa ehdokaiden kampanjat ovat melko suuria muun muassa siksi, että kampanja-alueena on koko maa. Toisessa ääripäässä ovat yleensä kunnallisvaalien ehdokaiden pienet vaalibudjetit vaalipiirin (kunta) pienen koon takia.

Pohdinnan jälkeen päädyttiin edellä jakson kahdessa ensimmäisessä kappaleessa todettuun ehdotukseen.

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että vaalirahoituksen julkistamisesta vastaisi yksiselitteisesti rahoituksen saaja eli muissa vaaleissa kuin presidentinvaalissa ehdokas itse ja presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies. Vaalirahoituksen antajaa ei velvoitettaisi julkistamiseen. Perusteena tälle voidaan esittää hallitusmuodon yksityiselämän suojaa koskeva perusoikeussäännös. Jos esimerkiksi yksityinen henkilö lahjoittaa ehdokkaan vaalityöhön rahasumman, kuuluu se hänen yksityiselämänsä piiriin eikä hän ole velvollinen siitä julkisesti ilmoittamaan. Toisena perusteena voidaan esittää se, että on huomattavasti selkeämpää ja informatiivisempaa, että ehdokas tekee yhden ilmoituksen kaikista saamistaan lahjoituksista kuin että esimerkiksi kymmenen eri lahjoittajaa tekisivät kukin omat ilmoituksensa samasta asiasta. Toisaalta ehdotettu sääntely ei myöskään estäisi vaalirahoituksen antajaa halutessaan ilmoittamasta lahjoituksestaan.

Ilmoituksessa mainittaisiin ensinnäkin ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut (menot) yhtenä lukuna ilman erittelyä. Ilmoituksessa tulisi ottaa huomioon vain selkeästi rahassa mitattavat kulut, esimerkiksi vaaliesitteiden painatuskulut. Talkootyön tai muun vastaavatyypin palkattoman työpanoksen, alennusten, tavanomaisten ilmaispalveluiden tai vastaavien arvoa ei tarvitsi ryhtyä arvioimaan eikä siten ilmoitukseen sisällyttämään. Tätä perustellaan käytännön

syillä, koska sanottujen asioiden arvioiminen ja arvottaminen olisi todennäköisesti melko hankalaa ja tuskin kovinkaan yhteismitallista eri ehdokkaiden kesken.

Tämän jälkeen ilmoituksessa tulisi eritellä vaalikampanjan rahoitus. Ensinnäkin tulisi mainita käytetyt omat varat, joihin myös sisältyisivät ehdokkaan ottamat henkilökohdaiset lainat. Toiseksi ilmoitettaisiin kaikki ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä sekä muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saama ulkopuolinen tuki ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatun tukeen. Ehdokkaan tukiryhmät ovat yleensä vapaamuotoisia yhteenliittymiä. Muina ehdokkaan tukemiseksi perustettuina yhteisinä pidettäisiin esimerkiksi rekisteröityjä yhdistyksiä, joita on perustettu presidenttiehdokkaiden tukemiseksi. Sen sijaan tavanomaiset puoluejärjestöt eivät ole ehdokkaan tukemiseksi perustettuja.

Ulkopuolista tukea voi tulla niin ehdokkaalle itselleen kuin tukiryhmälle tai yhteisölle. Kaikki tämä tuki ilmoitettaisiin yhdessä. Tukea antavina päätahoina pidettäisiin yhtäältä yksityishenkilöitä ja toisaalta oikeushenkilöitä. Päätahot tulisi ilmoittaa jaottelulla: a) yksityishenkilöt, b) yritykset, c) puoluejärjestöt ja d) muut vastaavat tahot, joita voisivat olla esimerkiksi etujärjestöt, säätiöt, muut yhdistykset kuin edellä mainitut ehdokkaan tukiyhdistykset ja muut yhteisöt. Ilmoitusta tehtäessä johonkin päätahoon kuuluvilta (alajahoilta, esimerkiksi yksityisiltä yrityksiltä saadut tuet laskettaisiin yhteen ja ne ilmoitettaisiin yhtenä lukuna otsikon "Yritykset" alla. Ulkopuoliseen tukeen tulisi sisällyttää myös myynti-, keräys- ja vastaavasta toiminnasta saadut varat.

Lisäksi ehdotetaan, että erikseen ilmoitettaisiin jokaisen yksittäisen ulkopuolisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 20 000 markkaa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 10 000 markkaa. Samalta antajalta saadut tuet tulisi tässä kohtaa laskea yhteen ja käsitellä yhtenä lukuna. Pohdittaessa erikseen ilmoitettavan suorituksen ja sen antajan nimen ilmoittamisrajaa kiinnitettiin huomiota seuraaviin seikkoihin:

a) Hallitusmuodon 8 §:n (perustuslain 10 §) mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja henkilötieto-

jen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tämä perusoikeutena säädetty yksityisyyden suoja saattaisi viitata jopa siihen, ettei mitään yksityishenkilön lahjoitusta olisi mahdollista julkistaa. Samoin henkilötietolaissa säädetään, että henkilön yhteiskunnallista tai poliittista vakaumusta koskeva tieto on arkaluontoinen tieto ja sen käsittely on kielletty, ellei rekisteröity ole antanut siihen suostumustaan tai tietojen käsittelystä säädetä laissa. Jäljempänä käy ilmi, että vaalirahoitusilmoituksista muodostuisi viranomaisessa henkilötietolaissa tarkoitettu rekisteri. Tässä ehdotuksessa lähdetäänkin yhtäältä siitä, että yksityisyyden suojaa tulee tehokkaasti varjella.

b) Toisaalta on kuitenkin äänestäjien kannalta tärkeää, että ehdokkaiden saamat merkittävät lahjoitukset ja niiden antajat voitaisiin julkistaa, jotta ehdokkaiden sidonnaisuuksia voitaisiin arvioida.

c) Kolmantena näkökohtana esillä oli se, että lakiehdotuksen tavoitteiden kannalta voidaan edellä mainittua päätähorymittelyä usein pitää riittävänä, koska se antaa yleensä melko hyvän kuvan ehdokkaan vaalirahoituksesta ja ulkopuolisista tukijoista.

d) Vielä otettiin huomioon se, että 20 000 markan raja on sama kuin perintö- ja lahjaverolain mukainen lahjaverosta vapaan suorituksen raja.

Nämä näkökohdat huomioon ottaen pidettiin tarkoituksenmukaisena, että raja asetetaan presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa nimenomaan 20 000 markkaan. Tämän 20 000 markan rajan asettamisella ei puututa vaalirahoituksen verokohteluun, joka määräytyy yleisten verosäännösten ja niiden tulkinnasta syntyneiden ennakkopäätösten perusteella.

Eduskunta- ja kunnallisvaaleissa, joissa vähäisemmälläkin tuella voi olla jo huomattavaa merkitystä, raja-arvon tulisi kuitenkin olla 10 000 markkaa.

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että silloin kun ei ole kysymys yksityishenkilön antamasta lahjoituksesta, ehdokasta ei estettäisi ilmoittamasta myös raja-arvojen alle jäävien suoritusten antajien nimiä. Yksityisyyden

suojan varmistamiseksi kuitenkin ehdotetaan, että arvoltaan sanottua pienemmän suorituksen antaneen yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan.

Ehdokkaan tulisi toimittaa ilmoitus vaalirahoituksesta kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle. Keskusvaalilautakunta on kunnan ylin vaaliviranomainen, joka muun muassa vahvistaa kunnallisvaalien tuloksen. Kunnan valtuutettujen lukumäärästä riippuen keskusvaalilautakunta ottaisi vastaan pienimmillään 13:n ja enimmillään 85:n valtuutetun ja varavaltuutetun ilmoitukset. Muissa vaaleissa ilmoitukset toimitettaisiin oikeusministeriölle, joka on koko maan ylin vaaliviranomainen.

Ilmoitus toimitettaisiin oikeusministeriölle tai kunnan keskusvaalilautakunnalle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Kahden kuukauden aikaa perustellaan sillä, että useimpien ehdokkaiden vaalikampanjoiden tilitysten valmistumiseen menee aikaa. Mikäli määräaika ei noudatettaisi, oikeusministeriöllä tai kunnan keskusvaalilautakunnalla olisi oikeus vaatia ilmoituksen tekemiseen velvollista viipymättä tekemään ilmoituksen. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä ei tosin seuraisi sanktioita, mutta kun asia kuuluisi poliittisen vastuun piiriin, on ilmeistä, että ehdokas, joka ei tee ilmoitusta, saisi tiedotusvälineissä kielteistä julkisuutta.

Ilmoitukset olisivat viranomaisessa sellaisenaan julkisia. Oikeusministeriö voisi perustaa rekisterin, johon sille saapuneiden ilmoitusten tiedot tallennetaan. Sekä oikeusministeriö että kunnan keskusvaalilautakunta ottaisivat ilmoitukset vastaan ja pitäisivät ne sellaisinaan julkisesti tiedotusvälineiden ja muiden asiasta kiinnostuneiden saatavilla. Viranomaisilla ei olisi velvollisuutta eikä oikeutta esimerkiksi tarkastaa ilmoituksissa olevien tietojen oikeellisuutta. Sen sijaan viranomainen voisi pyytää ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti ehdotetun lain mukainen tai on esimerkiksi epäselvä. Viranomaisten tarkastusvelvollisuuden ja -oikeuden pois jättämisestä perustellaan sillä, että ehdotuksen tarkoitus on, että ehdokas ja presidentinvaalissa puolue tai vaaliasiamies kantaisi ilmoituksen tekemisestä ja sen sisällöstä poliittisen vastuun. Ja lisäksi tavoitteena on ollut, että ilmoituksiin liittyvien ristiriitatilanteiden kä-

sittelyä viranomaisissa, esimerkiksi tuomioistuimissa vältettäisiin, jotta vaalitaistelua ei siirrettäisi oikeussaleihin.

Koska viranomaisilla ei olisi velvollisuutta eikä oikeutta tarkastaa ilmoitusten tietosisältöä, seuraisi tästä se, että mikäli ilmoituksen tietosisältö todettaisiin esimerkiksi tiedotusvälineiden tutkimusten nojalla virheelliseksi, ehdokkaalle ei seuraisi tästä sanktioita vaan ainoastaan se, että hän kantaisi asiasta poliittinen vastuun. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että äänestäjät voisivat seuraavissa vaaleissa äänestyspäättöstä tehdesään ottaa huomioon sen, että ehdokas ei tehnyt todenmukaista ilmoitusta eikä siten noudattanut lakia. Vuoden 1999 eduskunta-vaaleista voidaan tehdä se johtopäätös, että ehdokkaat joutuvat vaalirahoituksen osalta varsin kovaan julkisuuden paineeseen.

#### 4. Esityksen vaikutukset

##### 4.1. Taloudelliset vaikutukset

Oikeusministeriön mahdollisesti perustama atk-rekisteri aiheuttaisi jonkin verran lisäkustannuksia.

##### 4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Ehdotuksilla ei olisi mainittavia organisaatio- tai henkilöstövaikutuksia. Ehdotukset kuitenkin aiheuttaisivat lisätyötä oikeusministeriölle ja kuntien keskusvaalilautakunnille saapuneiden vaalirahoitusilmoitusten saatavilla pitoon liittyvien tehtävien vuoksi. Toisaalta tehtävät ajoittuisivat aina vaalien jälkeiseen aikaan ja niitä olisi vain niinä vuosina kuin on vaalejakin.

##### 4.3. Vaikutukset yksilön asemaan

Ehdotukset lisäisivät valituiksi tulleiden ehdokkaiden ja presidentinvaalissa kaikkien ehdokkaiden vaalirahoituksen avoimuutta ja sitä kautta äänestäjien mahdollisuuksia arvioida ehdokkaiden sidonnaisuuksia. Arviointi olisi kuitenkin mahdollista tehdä jälkikäteksi, vaalien jälkeen, jolloin sidonnaisuuksien arvioinnin seuraus (äänestyspäättös) konkretisoituisi vasta seuraavissa vaaleissa.

#### 5. Asian valmistelu

Valtioneuvosto asetti 15 päivänä loka-kuuta 1998 komitean, jonka tehtävänä oli tutkia mahdollisuuksia vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi ja suorittamiensa selvitysten ja kansainvälisen oikeusvertailun pohjalta selvittää keinot tähän sekä laatia ehdotukset mahdollisesti tarpeellisiksi havaitsemukseen lainmuutoksiksi ja muiksi toimenpiteiksi. Komiteassa olivat edustettuina eduskunta puolueiden edustajat, keskeiset asiakokonaisuuksiin liittyvät virkamiestahot ja asiaan perehtyneet tutkijat. Komitean tuli saada työnsä valmiiksi 30 päivään syyskuuta 1999 mennessä.

Komitea otti nimekseen vaalirahoituskomitea. Se teetti työnsä aikana tutkimuksen vuoden 1999 eduskuntavaalien ehdokkaiden vaalikampanjan rahoituksesta. Tutkimusraportti on kokonaisuudessaan komitean mietinnön liitteenä. Työnsä aikana komitea kuuli asiantuntijoina tietosuoja valtuutettua ja oikeusministeriön tietosuoja-asioihin perehtynyttä virkamiestä.

Komitea luovutti mietintönsä valtioneuvostolle 7 päivänä lokakuuta 1999 (komiteamietintö 1999:6). Mietinnöstä pyydettiin 15 päivään marraskuuta 1999 mennessä lausunnot valtioneuvoston kanslialta, sisäasiainministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, tietosuoja valtuutetulta, eduskunnan kanslialta, Suomen Kuntaliitolta, puolueräkisteriin merkityiltä puolueilta ja Valtiotieteelliseltä yhdistykseltä. Lausunnot saatiin mainituilta viranomaisilta eduskunnan kansliaa lukuun ottamatta. Lisäksi lausunnon antoivat Suomen Kuntaliitto, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Ruotsalainen kansanpuolue, Vihreä liitto, Vasemmistoliitto, Suomen Kommunistinen Puolue ja Remonttiryhmä.

Lausunnoissa suhtauduttiin yleisesti ottaen myönteisesti tehtyihin ehdotuksiin. Vihreä liitto ja Suomen Kommunistinen Puolue katsoivat kuitenkin, että vaalirahoituksen ilmoittamisvelvollisuus pitäisi olla kaikilla ehdokkailla, joiden vaalikampanjan kokonaiskustannukset ovat yli 20 000 markkaa. Niiden mielestä presidentinvaalissa myös ehdokkaan itsensä tulisi olla ilmoitusvelvollinen. Ulkopuolisen tuen ilmoittamisvelvollisuudelle asetettavan rajan pitäisi Vihreän liiton mielestä olla alempi kuin 20 000 markkaa. Yritysten, yhteisöjen, järjestöjen ja säätiöiden osalta tulisi ilmoittaa antajan nimi, jos tuki on vähintään 5 000 markkaa ja

yksityishenkilöiden osalta, jos tuki on vähintään 10 000 markkaa. Kunnallisvaaleissa vastaavien rajojen tulisi olla 2 500 ja 5 000 markkaa. Suomen Kommunistisen Puoleen mielestä rajan yksittäisen lahjoittajan nimen julkistamiselle tulisi ainakin kunnallisvaaleissa olla 10 000 markkaa. Sisäasiainministeriökin esittää harkittavaksi, pitäisikö raja-arvo määritellä ainakin kunnallisvaalien osalta pienemmäksi.

Tietosuoja-valtuutettu näki lakiehdotukseen liittyvän ongelmia yksityisyyden suojan osalta, erityisesti mitä tulee lahjoittajaan. Tämän johdosta laki hänen mielestään tulisi säätää perustuslainsäätämisyksityisyydessä.

Hallituksen esitys on valmisteltu komiteamietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta virkatyönä oikeusministeriössä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1. Lakiehdotuksen perustelut

*Lain nimike.* Lain nimike olisi "Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta". Siten jo lain nimikkeestä kävisi ilmi, että laissa säädettäisiin nimenomaan ehdokkaiden, ei puolueiden, vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Puolueiden velvollisuudesta tehdä tilitys niille myönnetyn valtionavustuksen (puoluetuen) käytöstä säädetään puoluelain 9 §:ssä.

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Pykälässä säädettäisiin lain soveltamisalasta. Lakia sovellettaisiin kaikkiin yleisiin vaaleihin eli eduskuntavaaleihin, presidentinvaaliin, kunnallisvaaleihin ja europarlamenttivaaleihin. Laki koskisi kaikkia näissä vaaleissa ehdokkaina olevia 2 §:ssä tarkemmin määriteltäviä henkilöitä eli niitä, jotka on otettu eduskuntavaaleissa vaalipiirilautakuntien ja kunnallisvaaleissa kuntien keskusvaalilautakuntien laatimiin ehdokaslistojen yhdistelmiin sekä Helsingin vaalipiirilautakunnan laatimaan presidentinvaalin ehdokasluetloon ja europarlamenttivaalien ehdokaslistojen yhdistelmään.

Jo lain nimikkeessä mainittu termi "vaalirahoitus" määriteltäisiin tarkoittamaan ehdokkaan vaalikampanjan rahoitusta. Käytännössä jokaisen ehdokkaan vaalikampanjointi aiheuttaa rahassa mitattavia menoja. Tyypillisiä menoeriä ovat esimerkiksi vaalimainokset eri tiedotusvälineissä, suoraan äänestäjille jaettavat esitteet sekä matkustuskustannukset.

Vaalirahoitus tarkoittaisi sitä rahoitusta, jonka ehdokas käyttää vaalikampanjansa aiheuttamien kulujen (menojen) peittämiseen. Tyypillisimpiä tapoja rahoittaa vaalikampanja ovat avustukset esimerkiksi omalta puolueelta, etujärjestöiltä, yrityksiltä ja yksityishenkilöiltä sekä erilaiset myynti- ja keräystulot sekä omien varojen käyttö.

Vaalikampanjassaan ehdokas saattaa kuitenkin saada hyväkseen myös sellaista tukea, jota on hankala mitata rahassa. Tällaista ovat muun muassa ehdokkaan hyväksi tehty talokootyö sekä esimerkiksi erilaiset alennukset, joita esimerkiksi sanomalehdet antavat vaalimainosten julkaisemisessa. Lisäksi jotkut tiedotusvälineet saattavat harjoittaa omaehtoista kampanjointia ehdokkaan tai ehdokkaiden hyväksi, jolloin ehdokkaan saama

hyöty voi nousta hyvinkin merkittäväksi, mutta se ei kuitenkaan maksa hänelle rahaa. Asian luonteesta johtuen tämäntyyppisen tuen käsittely ja arviointi on jätetty tässä yhteydessä tarkastelun ulkopuolelle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että lain tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Tällä säännöksellä pyritään selventämään lain tarkoitusta ja samalla sen soveltamisalaa. Vaalirahoituksen avoimuutta pyritään lisäämään, jotta ehdokkaiden sidonnaisuuksia voitaisiin vaalirahoituksen osalta arvioida luotettavan tiedon pohjalta. Sidonnaisuuksien selvittäminen mainitaan tässä vain yleisessä merkityksessä. Oleellista olisi, että äänestäjillä olisi luotettavaan tietoon perustuva mahdollisuus arvioida ehdokkaan sidonnaisuuksia eri tahoihin. Käytännössä tämä mahdollisuus olisi jälkikäteistä, koska ehdotettu järjestelmä lähtee siitä, että ilmoitus vaalirahoituksesta tehtäisiin aina vaalien jälkeen. Säännöksen tarkoitus on ilmaista, että lakiehdotuksella pyritään osaltaan lisäämään poliittisen järjestelmän läpinäkyvyyttä ja uskottavuutta ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta. Ehdokkaalla voi kuitenkin olla myös muita kuin vaalirahoituksen nojalla syntyneitä sidonnaisuuksia, joiden arvioimista ehdotettu laki ei koskisi.

2 §. *Vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuus.* Pykälässä säädettäisiin ensinnäkin yleensä velvollisuudesta tehdä ilmoitus vaalirahoituksesta, toiseksi siitä, keiden ehdokkaiden vaalirahoitusta ilmoitusvelvollisuus koskisi ja kolmanneksi siitä, kuka tai mikä taho ilmoituksen tekemisestä käytännössä vastaisi.

Yleinen velvollisuus tehdä ilmoitus ehdokkaan vaalirahoituksesta syntyisi tämän lain nojalla. Asettautumalla ehdokkaaksi henkilö samalla asettautuisi tämän lain soveltamisen piiriin eli suostuisi tällöin myös siihen, että hänen vaalirahoituksensa voi tulla vaalien jälkeen julkiseksi. Vaalirahoitus julkistettaisiin tekemällä siitä ilmoitus ehdotetussa 4 §:ssä mainitulle viranomaiselle, joka puolestaan huolehtisi siitä, että ilmoitus on julkisesti siitä kiinnostuneiden saatavilla. Ilmoituksen sisällöstä säädettäisiin 3 §:ssä sekä sen tekemisen ajankohdasta ja muodosta 4 §:ssä.

Eduskuntavaaleissa ja europarlamentti-

vaaleissa ilmoitus tehtäisiin kaikkien eduskuntaan tai Euroopan parlamenttiin valittujen ehdokkaiden vaalirahoituksesta, riippumatta heidän vaalibudjettinsa koosta sekä lisäksi vaalien tulosta vahvistettaessa varaedustajaksi ja varajäseneksi määrättyjen ehdokkaiden vaalirahoituksesta. Kaikkien valittujen vaalirahoituksen julkistamista perustellaan, paitsi edellä sanotulla politiikan teon avoimuuden vaatimuksella, myös äänestäjien ja tiedotusvälineiden yleisellä tiedontarpeella. Vaikka kansanedustajaksi valittu olisi käyttänyt vaalikampanjaansa rahaa vain vähän, esimerkiksi vähemmän kuin 20 000 markkaa, kansanedustajan asemasta johtuen on kuitenkin perusteltua, että myös hänen vaalirahoituksestaan tehtäisiin ilmoitus. Edellä mainitun vaalirahoituskomitean teettämän selvityksen mukaan vuoden 1999 eduskuntavaaleissa valittujen kansanedustajien keskimääräinen vaalibudjetti oli 130 000 markkaa ja vain kaksi ehdokasta tuli valituksi alle 20 000 markan budjetilla. Varaedustajaksi ja varajäseneksi määrättyjen ehdokkaiden ilmoittamisvelvollisuutta perustellaan sillä, että he voivat myöhemmin vaalikauden aikana nousta eduskuntaan tai Euroopan parlamenttiin varsinaisen valitun tilalle. Ilmoitusvelvollisuus ehdotetaan kuitenkin tältä osin koskemaan vain ensimmäisten varahenkilöiden vaalirahoitusta, eli niiden, jotka määrätään varahenkilöiksi silloin kun eduskuntavaaleissa vaalipiirilautakunta vahvistaa vaalien tuloksen vaalipiirissä tai kun europarlamenttivaaleissa Helsingin vaalipiirilautakunta vahvistaa koko maan tuloksen. Kun esimerkiksi puolueen A varaedustaja tulee varsinaisen kansanedustajan tilalle eduskuntaan, vaalipiirilautakunnan on määrättävä uusi varaedustaja puolueelle A. Tältä osin ehdotetaan, edellä mainitun selkeän lainsäädännön tavoitteen mukaisesti, että tämän myöhemmin määrättävän varaedustajan vaalirahoituksesta ei tarvitsisi lainkaan tehdä ilmoitusta, ei myöskään siinä tapauksessa, että hän jossain vaiheessa vaalikautta nousisi kansanedustajaksi. Tätä perustellaan sillä, että hänen voi olla tarpeettoman hankalaa muistella vaalikampanjansa tilitystä esimerkiksi kolmen vuoden kuluttua vaaleista.

Presidentinvaalissa ehdokkaita on yleensä vähän verrattuna muihin vaaleihin. Esimerkiksi vuoden 1994 vaalissa oli 11 ehdokasta ja vuoden 2000 vaalissa seitsemän. Ehdokkaiden ja heidän tukiryhmiensä vaalibudjetit ovat kuitenkin yleensä melko suuria ja siten

sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta merkittäviä muun muassa siksi, että presidentinvaalissa koko maa on yhtenä vaalipiirinä ja ehdokkaat joutuvat kampanjoimaan koko maan alueella. Ehdokkaiden määrän vähäisyyden ja vaalin valtakunnallisen luonteen vuoksi ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuus presidentinvaalissa koskisi kaikkien ehdokkaiden vaalirahoitusta. Presidentinvaalin kaksivaiheisuudesta johtuen on syytä vielä mainita, että jos puolue A tukee presidentinvaalin toisessa vaalissa puolueen B ehdokasta, puolue B mainitsisi vaalirahoitusilmoituksessa vain ehdokkaan puolueelta A saaman suoran tuen. Puolue A puolestaan ilmoittaisi tukensa oikeusministeriölle tehtävässä vuosittaisessa tilityksessä.

Kunnallisvaaleissa ehdokkaita on tuntuvasti enemmän kuin muissa vaaleissa, esimerkiksi vuoden 1996 vaaleissa yli 43 000. Kunnallisvaaliehdokkaiden vaalibudjetit ovat yleensä melko pieniä, koska vaalipiirinä kunnallisvaaleissa on vain asianomainen kunta. Valtuutettuja koko maassa on noin 12 000, kunnittain valtuutettujen määrä vaihtelee asukasmäärästä riippuen 13:n ja 85:n välillä. Useiden ehdokkaiden vaalibudjetit ovat pieniä, jolloin niistä tuskin aiheutuu käytännössä sidonnaisuuksia ehdokkaan ja hänen rahoittajansa välille. Kuntalain 11 §:n 1 mukaisesti varavaltuutettuja valitaan sama määrä kuin valtuutettuja. Ilmoittamisvelvollisuuden ulottamista myös varavaltuutettujen vaalirahoitukseen perustellaan kuitenkin sillä, että kuntalaisilla olisi näin mahdollisuus tietää kaikkien valtuustossa päätöksentekoon osallistuvien henkilöiden vaalirahoitus. Käytännössä varavaltuutettu voi tulla varsinaisen valtuutetun tilalle vaikkapa vain yhden valtuustokokouksen ajaksi ja osallistua silloin hyvinkin tärkeiden päätösten tekemiseen. Ilmoitusvelvollisuus koskisi siis sekä kuntalain 11 §:n 1 momentissa tarkoitettua varavaltuutettua, joka väliaikaisesti tulee valtuutetun tilalle, että myös saman pykälän 2 momentissa tarkoitettua varavaltuutettua, joka tulee valtuutetun tilalle pysyvästi.

Ehdokkaan vaalirahoitusta koskevan ilmoituksen tekemisestä huolehtisi presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies ja muissa vaaleissa ehdokas itse. Tätä perustellaan sillä, että presidentinvaalin ehdokkaiden vaalibudjetit ovat yleensä suuria eivätkä vaalirahoitusjärjestelyt useinkaan ole itse ehdokkaan hallittavissa. Ehdokkaille

perustetaan esimerkiksi erillisiä tukiryhmittymiä tai tukiyhdistyksiä, jotka huolehtivat muun muassa ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen hankkimisesta. Esimerkiksi vuoden 1994 vaalissa toimi yhden ehdokkaan tukemiseksi Presidentti '94 -niminen rekisteröity yhdistys ja vuoden 2000 vaalia varten perustettiin yhden henkilön tukemiseksi Helmi 2000 -niminen rekisteröity yhdistys. Näin ollen on käytännöllisempää, että presidenttiehdokkaan vaalirahoitusta koskevan ilmoituksen tekee sen kokonaisuudesta perillä oleva taho eli ehdokkaan asettanut puolue tai ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies. Puolueen ilmoituksen tekisivät käytännössä puolueen nimenkirjoittajat. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että puolueen ja vaaliasiamiehen tekemään ilmoitukseen tulisi sisällyttää myös edellä mainittujen ehdokasta kannattavien tukiyhdistysten rahoitus.

Muissa vaaleissa kuin presidentinvaalissa on luontevaa, että ehdokas itse huolehtisi vaalirahoitusilmoituksen tekemisestä. Tämä siitään huolimatta, että esimerkiksi eduskuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa suurimmilla vaalibudjeteilla ja tukiryhmän ja lukuisten avustustyöntekijöiden tuella kampanjoivien ehdokkaiden tietämys vaalirahoituksesta ei aina ole kovin yksityiskohtaista, koska heidän kampanjoijensa rahoituksesta huolehtivat usein juuri tukiryhmät. Tämä ehdotus kuitenkin lähtee siitä, että eduskuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa ja kunnallisvaaleissa vaalirahoitusilmoituksen tekemisestä vastaa ehdokas itse. Eri asia siten on, kuka ilmoituksen teknisesti tekisi, sen voisi tehdä esimerkiksi ehdokkaan vaalipäällikkö, mutta ehdokas itse vastaisi ilmoituksen sisällöstä omakätisellä allekirjoituksellaan (perustelut 3 §:n 2 momentin kohdalla).

Esityksessä lähdetään siis siitä, että vaalirahoituksen julkistamisesta vastaisi yksiselitteisesti rahoituksen saaja eli ehdokas ja presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies.

Ehdotettu pykälä on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että siinä mainitaan vain ne, jotka ovat velvollisia tekemään vaalirahoitusilmoituksen. Siten mikäli joku muu kuin "velvoitettu" ehdokas, esimerkiksi eduskuntavaaleissa valitsematta jäänyt ehdokas haluaa ilmoittaa oman vaalirahoituksensa asianomaiselle viranomaiselle, olisi hänellä siihen täysi oikeus. Tällaista ilmoitusta viranomainen kä-

sittelisi kuten muitakin ilmoituksia eli huolehtisi myös sen saatavilla pidosta.

3 §. *Ilmoitettavat tiedot.* Pykälässä säädetäisiin siitä, mitä tietoja ilmoituksessa tulee olla. Sana "ainakin" viittaa siihen, että luetellut tiedot ovat vähimmäistietoja. Ilmoituksessa voi siten olla muutakin asian kannalta relevanttia tietoa. Lähinnä tämä tarkoittaisi, että 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu vaalikampanjan rahoituksen erittely voi ilmoituksen tekijän niin halutessa sisältää, tietyin jäljempänä selostettavin rajoituksin, tarkempaakin tietoa kuin mitä ehdotettu vähimmäistieto.

Ilmoituksessa tulisi olla ensinnäkin teknisistä tietoina ehdokkaan täydellinen nimi ja hänet ehdokkaaksi asettaneen puolueen nimi tai, jos ehdokas on yhteislistaan kuuluvan tai kuulumattoman valitsijayhdistyksen ehdokas, maininta tästä sekä vielä maininta siitä, mikä vaalit olivat kyseessä (1 momentin 1 ja 2 kohta).

Sen jälkeen ilmoituksessa tulisi mainita ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut eli menot (1 momentin 3 kohta). Luku tulisi ilmoittaa bruttomääräisenä. Ilmoituksessa tulisi ottaa huomioon vain selkeästi rahassa mitattava kulut, esimerkiksi vaaliesitteiden painatuskulut. Talkootyön tai muun vastaavan tyyppisen palkattoman työpanoksen, alennusten, tavanomaisten ilmaispalveluiden tai vastaavien arvoa ei tarvitsi ryhtyä arvioimaan eikä siten ilmoitukseen sisällyttämään. Tätä perustellaan käytännön syillä, koska sanottujen asioiden arvioiminen ja arvottaminen olisi todennäköisesti melko hankalaa ja tuskin kovinkaan yhteismitallista eri ehdokkaiden kesken. Siten esimerkiksi ehdokkaan asettaneen puolueen paikallisjärjestön talkootyön tai ehdokkaan perheenjäsenen ja sukulaisten työpanosta (esimerkiksi vaaliesitteiden jakelussa) ehdokkaan hyväksi ei tarvitsi arvioida eikä sisällyttää ilmoitukseen. Sen sijaan, jos esimerkiksi yritys antaa henkilöstöään ehdokkaan käyttöön tietyksi ajaksi, voidaan tämä palvelu palkkakustannukset laskemalla arvioida rahassa ja ilmoittaa rahoituksena. Ja jos ehdokas esimerkiksi vuokraa toimialapalvelusta työntekijän vaalikampanjan ajaksi, voidaan nämä palkkakustannukset sisällyttää ilmoituksen kokonaiskuluihin. Myös joitakin saatuja tavaroita voidaan arvioida rahassa, esimerkiksi jos yritys ei peri maksua eli lahjoittaa ehdokkaalle kampanjamateriaalia (esimerkiksi julisteita, rintamerkkejä ja vaaliesitteitä) tai jos joku

ehdokasta tukeva taho suorittaa laskun sanostusta materiaalista.

Vaalikampanjan kuluja ei tarvitsisi eritellä eli ilmoituksessa tulisi mainita vain kokonaiskulut yhtenä lukuna. Sen sijaan 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin siitä, että vaalikampanjan rahoitus tulisi eritellä bruttomääräisinä. Vuoden 1999 eduskuntavaaleja koskevan selvityksen perusteella yleisimpiä ehdokkaiden vaalikampanjoiden tulomuotoja olivat: omien varojen käyttö (57 %:lla ehdokkaista), lahjoitukset (avustukset) omalta puolueelta (45 %), suorat lahjoitukset yksityisiltä henkilöiltä (38 %), myynti- ja keräystulot (23 %), suorat lahjoitukset etujärjestöiltä (22 %), suorat lahjoitukset yrityksiltä (23 %), tulot vaalijulkaisuista (13 %), suorat lahjoitukset muilta järjestöiltä (10 %) ja henkilökohtaiset lainat (10 %).

Ilmoituksessa tulisi ensinnäkin mainita käytetyt omat varat. Omiin varoihin sisältyisivät ehdokkaan ottamat henkilökohtaiset lainat, joten niitä ei tarvitsisi erikseen ilmoittaa. Oleellista olisi ilmoittaa, kuinka paljon ehdokas on käyttänyt kampanjaansa omassa käytössään kampanjahetkellä ollutta rahaa. Toiseksi ilmoitettaisiin kaikki ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä sekä muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saama ulkopuolinen tuki ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta päätahoilta saatua tukea. Ehdokkaan tukiryhmät ovat yleensä vapaamuotoisia yhteenliittymiä. Muina ehdokkaan tukemiseksi perustettuina yhteisöinä pidettäisiin esimerkiksi rekisteröityjä yhdistyksiä, joita on perustettu presidenttiehdokkaiden tukemiseksi (perustelut 2 §:n kohdalla), ei kuitenkaan tavallisia puoluejärjestöjä. Ulkopuolista tukea voi tulla niin ehdokkaalle itselleen kuin tukiryhmälle tai yhteisölle. Kaikki tämä tuki ilmoitettaisiin yhdessä. Ehdokkaan ei tulisikaan vain ilmoittaa saaneensa rahoitusta tukiryhmältä tai yhteisöltä vaan ilmoituksessa olisi mainittava ne päätahot, joilta tuki on tullut tukiryhmälle tai yhteisölle. Tukea antavina päätahoina pidettäisiin yhtäältä yksityishenkilöitä ja toisaalta oikeushenkilöitä. Päätahot tulisi ilmoittaa jaotellulla a) yksityishenkilöt, b) yritykset, c) puoluejärjestöt ja d) muut vastaavat tahot, joita voisivat olla esimerkiksi etujärjestöt, säätiöt, yhdistykset (muut kuin edellämainitut ehdokkaan tukiyhdistykset) ja muut yhteisöt. Ilmoitusta tehtäessä johonkin päätahoon kuuluvilta tahoilta, esimerkiksi yksi-

tyisiltä yrityksiltä saadut tuet laskettaisiin yhteen ja ne ilmoitettaisiin yhtenä lukuna otsikon "Yritykset" alla. Ulkopuoliseen tukeen voitaisiin sisällyttää myös myynti-, keräys- ja vastaavasta toiminnasta saadut varat bruttomääräisinä. Vaalikeräyksiä järjestävät yleensä ehdokkaiden tukiryhmät ja niillä on oltava lääninhallituksen keräyslupa.

Erikseen ilmoitettaisiin 2 momentin mukaan jokaisen yksittäisen ulkopuolisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 20 000 markkaa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 10 000 markkaa, ja samalta taholta saadut tuet laskettaisiin yhteen ja käsiteltäisiin yhtenä lukuna. Tämä koskisi kaikkia edellä mainittuja päätahoja eli niin puoluejärjestöjä, yrityksiä kuin yksityishenkilöitäkin. Tässä kohtaa pelkkä maininta "Yksityishenkilö" tai "Palkansaaajajärjestö" ei olisi riittävä, vaan nimi tulisi ilmoittaa riittävällä selkeydellä ja sen lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan mainita joitakin yksilöiviä tietoja, vähintään esimerkiksi henkilön tai yrityksen kotipaikka, esimerkiksi "Lahjoitus: Eläkeläinen Möttö Hilma, Kannonkoski" tai "Lahjoitus: Pitsityöväen keskusliitto ry., Helsinki" tai "Lahjoitus: Ky Toropaisen Putki, Turku". Suorituksen antajan henkilötunnusta ei saisi ilmoittaa.

Siihen, että ehdokasta ei estettäisi ilmoittamasta myös mainittujen raja-arvojen alapuolelle jäävien suoritusten antajien nimiä, viittaa pykälän alussa oleva sana "ainakin". Yksityisyyden suojan varmistamiseksi kuitenkin ehdotetaan, että 2 momenttiin lisättäisiin erillinen lause, jossa todettaisiin yksiselitteisesti, että arvoltaan sanottuja raja-arvoja pienemmän suorituksen antaneen yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Varmennus koskisi siis vain yksityishenkilöitä, ei muita edellä mainittuja päätahoja. Miten mahdollinen suostumus sitten hankittaisiin, jäisi ehdokkaan ja lahjoittajan sovittavaksi. Mikäli lahjoittajan suostumusta ei ole ja ehdokas haluaa erikseen ilmoittaa esimerkiksi 2000 markan lahjoituksen, ilmoitukseen merkittäisiin esimerkiksi "Lahjoitus: Yksityishenkilö 2000 markkaa".

Ehdokkaan ilmoitus voisi siten sisältää esimerkiksi eduskuntavaaleissa seuraavat tiedot: 1) vaalikampanjan kokonaiskulut: 120 000 markkaa; 2) vaalikampanjan rahoitus eriteltynä: a) Omat varat 35 000 mark-

kaa, b) Tuki oman puolueen piirijärjestöltä 5 000 markkaa; c) Tuki yrityksiltä 30 000 markkaa; d) Tuki: toimitusjohtaja N.N., Helsinki 22 000 markkaa; e) Tuki muilta yksityishenkilöiltä 20 000 markkaa; ja f) vaalikeräyksen tuotto 8 000 markkaa.

Toisaalta, mikäli sama ehdokas haluaisi tehdä yksityiskohtaisemman ilmoituksen, se voisi kohdan 2) osalta näyttää tältä: a) Omat varat ja lainat 35 000 markkaa; b) Lahjoitus oman puolueen piirijärjestöltä 5 000 markkaa; c) Lahjoitukset seuraavilta yrityksiltä: Oy A.A., Ky B.B. ja Oy C.C., jokaiselta 10 000 markkaa; d) Lahjoitus: toimitusjohtaja N.N., Helsinki 22 000 markkaa; e) Lahjoitukset neljältä yksityishenkilöltä, jokaiselta 5 000 markkaa; ja f) vaalikeräyksen tuotto 8000 markkaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ilmoituksen allekirjoittamisesta. Ilmoituksen allekirjoittaisi se, jonka velvollisuutena ilmoituksen tekeminen 2 §:n mukaan on. Eduskuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa ja kunnallisvaaleissa ilmoituksen allekirjoittaisi siten ehdokas itse ja presidentinvaalissa puolueen nimenkirjoittajat tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Tässä ei siis pyritä sääntelemään sitä, kuka ilmoituksen varsinaisesti laatii, vaan ainoastaan siihen, että ehdokas (presidentinvaalissa kuitenkin puolue tai vaaliasiamies) on sitoutunut ilmoituksessa oleviin tietoihin ja vastaa niiden oikeellisuudesta.

4 §. *Ilmoituksen toimittaminen.* Pykälässä säädettäisiin siitä, mihin ja missä määräajassa ilmoitus toimitetaan sekä siitä, mikä on ilmoituksen muoto. Ilmoitukset toimitettaisiin kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle. Kunnallisvaalien osalta ilmoituksen toimittaminen kunnan keskusvaalilautakunnalle on luontevaa ja käytännöllistä. Kunnan valtuutettujen lukumäärästä riippuen keskusvaalilautakunta ottaisi vastaan pienimmillään 13:n ja enimmillään 85:n valtuutetun ja varavaltuutetun ilmoitukset. Käytännössä keskusvaalilautakunta voisi valtuuttaa henkilöstönsä, esimerkiksi sihteerinsä, joka yleensä on kunnan palveluksessa oleva henkilö, huolehtimaan ilmoitusten vastaanotosta ja saatavillapidosta. Itse lautakunnan ei tarvitsisi näiden tehtävien takia kokoontua.

Muissa vaaleissa ilmoitukset toimitettaisiin oikeusministeriölle, joka on maan ylin vaaliviranomainen.

Ilmoitus toimitettaisiin oikeusministeriöl-

le tai kunnan keskusvaalilautakunnalle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Kahden kuukauden aika on sopiva siksi, että useimpien ehdokkaiden vaalikampanjoiden tilitysten valmistumiseen menee aikaa. Mitä kalliimpi ja laajempi kampanja on ollut, sitä pidempi on tilityksen laatimisaika. Mikäli määräaikaa ei noudatettaisi, oikeusministeriöllä tai kunnan keskusvaalilautakunnalla olisi oikeus vaatia ilmoituksen tekemiseen velvollista viipymättä tekemään ilmoituksen. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä ei tosin seuraisi muuta sanktioita kuin että ehdokas, joka ei tee ilmoitusta, saisi tiedotusvälineissä luultavasti negatiivista julkisuutta osakseen. Poliittisen vastuun vuoksi mitkään erityiset pakkokeinot eivät tässä kohdin olisi tarpeen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ilmoituksen muodosta. Ilmoitus voitaisiin tehdä erillisellä lomakkeella, jonka kaavan oikeusministeriö vahvistaisi ja julkaisisi Suomen säädöskokoelmassa. Kaava pitäisi sisällään 3 §:n 1 momentissa ehdotetun tietosisällön. Pykälän sanamuoto "voidaan tehdä" kuitenkin tarkoittaisi, että ilmoituksen voisi tehdä muussakin muodossa, esimerkiksi vapaamuotoisella kirjeellä tai sähköpostina, jos siinä vain selkeästi olisi 3 §:n 1 ja 2 momentissa mainitut tiedot. Ilmoituksen tulisi kuitenkin olla kirjallinen, suullinen ilmoitus ei kelpaisi muun muassa edellä 3 §:n 3 momentissa ehdotetusta allekirjoitusvaatimuksesta johtuen. Oikeusministeriö huolehtisi tarkoituksenmukaisella tavalla siitä, että lomakkeen kaava olisi puolueiden ja ehdokkaiden saatavissa.

Ilmoitukseen ei tarvitsisi liittää kuitteja tai kopiota niistä. Useimmissa tapauksissa tämä aiheuttaisi tarpeetonta byrokratiaa erityisesti ehdokkaalle. Toisaalta kuittien liittämistä ei kiellettäisikään.

5 §. *Ilmoituksen julkisuus.* Pykälässä säädettäisiin viranomaisten toimista vaalirahoitusilmoitusten käsittelyssä. Ilmoitukset olisivat viranomaisessa sellaisinaan julkisia. Sekä oikeusministeriö että kunnan keskusvaalilautakunta ottaisivat ilmoitukset vastaan ja pitäisivät ne sellaisinaan julkisesti saatavilla. Käytännössä tämä tarkoittaisi ilmoitusten lajittelemista esimerkiksi vaalipiireittäin ja ehdokkaittain sekä ilmoituksia koskevan tietopalvelun järjestämistä. Viranomaisilla ei kuitenkaan olisi velvollisuutta eikä oikeutta esimerkiksi tarkastaa ilmoituksissa olevien tietojen oikeellisuutta. Sen sijaan viranomai-

nen voisi pyytää ehdokkaalta uuden ilmoituksen, jos saapunut ilmoitus ei ole muodollisesti 3 §:ssä ehdotetun mukainen tai on esimerkiksi epäselvä. Viranomaisten tarkastusvelvollisuuden ja -oikeuden pois jättämisestä perustellaan sillä, että ehdotuksen tarkoitus on, että ehdokas ja presidentinvaalissa puolue tai vaaliasiamies kantaisi ilmoituksen tekemisestä ja sen sisällöstä poliittisen vastuun. Lisäksi tavoitteena on ollut, että vaalirahoitukseen liittyvät mahdolliset ristiriitalanteet eri puolueiden kesken ja saman puolueen ehdokkaiden kesken eivät tulisi tuomistuinten käsiteltäviksi.

Saapuneiden ilmoitusten käsittelyyn viranomaisessa sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja henkilötietolakia. Saapuneet ilmoitukset muodostaisivat henkilötietolaissa tarkoitetun henkilörekisterin, koska ne järjestettäisiin esimerkiksi ehdokkaan nimen mukaiseen järjestykseen niitä koskevan tietopalvelun helpottamiseksi. Rekistereistä muodostuisi pienissä kunnissa melko pieniä. Muodostuva rekisteri sisältäisi tietoja sekä ehdokkaista että myös niistä tahoista tai yksityishenkilöistä, jotka 3 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 2 momentin mukaisesti olisivat antaneet ehdokkaan vaalikampanjaan presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 20 000 markan ja eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 10 000 markan lahjoituksen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että oikeusministeriö voisi perustaa rekisterin, johon sille saapuneiden ilmoitusten tiedot tallennetaan. Rekisteri olisi atk-pohjainen ja sitä voitaisiin pitää esimerkiksi internetissä. Rekisterillä parannettaisiin ilmoitusten tietopalvelua erityisesti tiedotusvälineiden tarpeita silmälläpitäen. Rekisterissä olisi täsmälleen samat tiedot kuin saapuneissa ilmoituksissa. Ministeriö perustaisi rekisterin vain eduskuntavaaleja, europarlamenttivaaleja ja presidentinvaalia varten. Rekisterin käyttäminen myös kunnallisvaaleissa aiheuttaisi erityisesti kuntien keskusvaalilautakunnille lisätyötä, joka saavutettuun hyötyyn nähden olisi tarpeetonta.

6 §. *Tarkemmat säännökset.* Pykälässä säädettäisiin oikeusministeriölle valtuutus antaa lain täytäntöönpanosta tarkempia säännöksiä asetuksella. Ministeriön asetus on uusi normityyppi, josta säädetään 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tulevassa uudessa perustuslaissa. Asetus annettaisiin kuitenkin vain tarvittaessa ja sen sisältämät säännökset

olisivat lähinnä teknisiä.

7 §. *Voimaantulo.* Pykälässä säädettäisiin tavanomaiseen tapaan lain voimaantuloajan kohdasta ja siitä, että ennen lain voimaan tuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin. Tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan 1 päivänä toukokuuta 2000.

## 2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

## 3. Säättämisyjärjestys

Perusoikeussuojaa nauttivan yksityiselämän tai yksityisyyden piiriä ei perusoikeusudistuksen yhteydessä pyritty täsmällisesti määrittelemään. Hallituksen esityksen mukaan suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämään puolestaan kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp). Näistä lähtökohdista voidaan katsoa, että on jokaisen yksityisasia vapaasti ja viranomaisten tähän puuttumatta päättää siitä, katsooko hän aiheelliseksi haluamallaan rahamääräisellä summalla taloudellisesti tukea jotakin yleisissä vaaleissa ehdokkaaksi asetettua henkilöä ja näin solmia ja ylläpitää suhdetta ehdokkaaseen. Näin ollen ehdotuksen kenties voidaan katsoa puuttuvan henkilön yksityiselämän tai yksityisyyden suojaan, joskin esimerkiksi vaalirahoituskomitea näyttää olleen asiasta päinvastaista mieltä. Komitea näyttää lähteneen siitä, että suuruudeltaan tietyn rajan ylittävän vaalirahoituksen antaminen ei enää kuuluisi yksilön yksityiselämään.

Jos lähdetään siitä, että ehdotuksessa olisi kysymys puuttumisesta yksityiselämän tai yksityisyyden suojaan, olisi kuitenkin otettava huomioon, että puuttumiselle on hyväksyttävä peruste. Yksityiselämään voidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden mukaan puuttua muun muassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Ottaen huomioon ehdotetun lain tarkoituksen, vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidon-

naisuuksien selvittämiseksi, voidaan katsoa, että lailla pyritään turvaamaan vaali- ja osallistumisoikeuksien asianmukaista käyttöä. Äänestäjillä tulee olla tiedot ainakin keskeisimpien ehdokkaiden vaalikampanjan tärkeimmistä rahoittajista, jotta he voivat arvioida mahdollisia ehdokkaan ja rahoittajan välisiä taloudellisia ja muita riippuvuussuhteita.

Ehdotettua mahdollista perusoikeuksien rajoitusta voidaan myös pitää riittävän tarkkarajaisena ja sen voidaan katsoa täyttävän myös suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset, koska julkisuus on rajattu koske-

maan vain yksityisen henkilön kannalta tavanomaista selvästi suurempaa rahasummaa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa 20 000 markkaa ja eduskunta- ja kunnallisvaaleissa 10 000 markkaa.

Edellä lausutun perusteella hallitus katsoo, että esitys ei rajoita yksityiselämän tai yksityisyyden suojaa siten, että se sen vuoksi olisi käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## Laki

### ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Lain soveltamisala ja tarkoitus*

Tässä laissa säädetään ehdokkaan vaalikampanjan rahoituksen (*vaalirahoitus*) ilmoittamisesta eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa.

Lain tarkoituksena on vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen ehdokkaiden mahdollisten sidonnaisuuksien selvittämiseksi.

#### 2 §

##### *Vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuus*

Velvollinen tekemään ilmoituksen vaalirahoituksesta on:

1) eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu ja varaedustajaksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty;

2) europarlamenttivaaleissa Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja varajäseneksi vaalien tulosta vahvistettaessa määrätty;

3) presidentinvaalissa ehdokkaan asettanut puolue taikka ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies; ja

4) kunnallisvaaleissa valtuutetuksi ja varavaltuutetuksi valittu.

#### 3 §

##### *Ilmoitettavat tiedot*

Ilmoituksessa on oltava ainakin seuraavat tiedot:

1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;

2) ehdokkaan täydellinen nimi ja hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on valitsijayhdistyksen ehdokas;

3) ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut; sekä

4) ehdokkaan vaalikampanjan rahoitus eriteltynä toisaalta ehdokkaan omiin varoihin sekä toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä ja muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen ryhmiteltynä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta vastaavilta pääthoilta saatuun tukeen.

Erikseen on ilmoitettava kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tämä arvo on presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa vähintään 20 000 markkaa sekä eduskunta- ja kunnallisvaaleissa vähintään 10 000 markkaa. Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus ottamatta kuitenkaan huomioon tavanomaista talkootyötä ja tavanomaisia ilmaispalveluja. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo jää alle mainitun rajan.

Ilmoitus on varustettava presidentinvaalissa puolueen nimenkirjoittajien taikka valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen omakätisellä allekirjoituksella ja muissa vaaleissa ehdokkaan omakätisellä allekirjoituksella.

#### 4 §

##### *Ilmoituksen toimittaminen*

Ilmoitus on toimitettava kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muis-

sa vaaleissa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Ilmoitus voidaan tehdä oikeusministeriön vahvistaman kaavan mukaisella lomakkeella.

## 5 §

### *Ilmoituksen julkisuus*

Ilmoitukset ovat oikeusministeriössä ja kunnan keskusvaalilautakunnassa sellaisinaa julkisia.

Oikeusministeriö voi perustaa rekisterin, johon sille toimitettujen ilmoitusten tiedot tallennetaan.

## 6 §

### *Tarkemmat säännökset*

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan oikeusministeriön asetuksella.

## 7 §

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2000.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

---

Helsingissä 25 päivänä helmikuuta 2000

**Tasavallan Presidentti**

**MARTTI AHTISAARI**

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*