

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Tuomo Hyttinen

VAALIRAHALAKI
– luottamuksen harhakuva

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

HYTTINEN, TUOMO: Vaalirahalaki – luottamuksen harhakuva

Pro gradu -tutkielma, X + 57 sivua

Julkisoikeus

Toukokuu 2017

Vuonna 2008 alkaneella vaalirahakohulla oli monia dramaattisia seurauksia. Poliittisen järjestelmän uskottavuus horjui, kansanedustajat menettivät luottamuspaikkojaan ja keskusta koki musertavan vaalitappion, josta puolue nousi vasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Kohu aiheutti muutoksia vaalirahalakiin, jossa kohun mahdollistaneita porsaanreikiä pyrittiin tilkitsemään.

Luet tiettävästi ensimmäistä vaalirahalaista tehtyä lainopillista tutkimusta, jonka tehtävänä on arvioida Suomen vaalirahalain (279/2009) toimivuutta ja kuinka sitä voitaisiin kehittää. Kotimaisen vaalirahatutkimuksen vähäisyyden vuoksi lähdän liikkeelle hahmottelemalla vaalirahasääntelyn vaikutuksia kansainvälisissä tutkimuksissa. Haen esimerkkejä Yhdysvalloista ja Euroopasta, ja hahmotan hyvän vaalirahasääntelyn teoreettisia tunnuspiirteitä. Seuraavaksi tarkastelen kotimaista vaalirahalakia näiden tunnuspiirteiden valossa. Lopuksi pohdin, kuinka vaalirahasääntelyä voidaan kehittää.

Tutkimuksesta käy ilmi, että vaalirahalaissa on edelleen ongelmakohtia, joita laiminlyömällä uusi vaalirahakohu on vain ajan kysymys. Vaalirahailmoitusten valvonnassa arvioidaan lähtökohtaisesti ilmoitusten uskottavuutta, ei oikeellisuutta. Lisäksi lainsäädäntö mahdollistaa edelleen yritysrahoituksen piilottamisen. Ongelmallista on myös, ettei vaalirahalakia ole valjastettu demokratian edistämisen keinoksi. Tutkimuksen perusteella vuoden 2009 vaalirahauudistus jäi puolitiehen.

TIIVISTELMÄ	I
LÄHTEET	III
1. JOHDANTO	1
1.1. ALUKSI	1
1.2. AIEMPI TUTKIMUS	2
1.3. TUTKIMUSKYSYMYKSET, METODI JA TUTKIELMAN JUONI.....	3
2. VAALIRAHOITUKSEN SÄÄNTELYN PERUSTEISTA	5
2.1. KUINKA VAALIRAHOITUS VAIKUTTAA VAALEISSA?	5
2.2. TAVOITTEENA KORRUPTION EHKÄISY	7
2.3. CITIZENS UNITED, ELI KUINKA SANANVAPAAUS PAISUTTI KAMPANJABUDJETIT	11
2.4. EUROOPPALAISTA OIKEUTTA JA EUROOPPALAISIA JÄRJESTELMIÄ	14
2.5. HYVÄN VAALIRAHASÄÄNTELYN TUNNUSPIIRTEITÄ.....	19
3. SUOMEN VAALIRAHALAKI	22
3.1. VAALIRAHALAIN KEHITYS	22
3.2. LAIN SISÄLTÖ.....	23
3.2.1. <i>Mitä vaalirahoituksella tarkoitetaan?</i>	23
3.2.2. <i>Kampanjavarojen rajoituksia</i>	26
3.2.3. <i>Vaalirahailmoitukset ja niiden valvonta</i>	31
3.2.4. <i>Presidentinvaalin erikoisasema</i>	36
3.3. VAALIRAHALAIN VAIKUTUKSET KAMPANJAKUSTANNUKSIIN	37
3.4. VAALIRAHALAIN KORRUPTIOLUONNE	40
3.5. TUOMIO: KUINKA HYVÄ VAALIRAHALAKI ON?	42
4. VAALIRAHALAIN KEHITYSEHDOTUKSET	48
4.1. MONIPUOLISEMPAA ÄÄNTÄ, ELI MONIPUOLISEMPAA RAHOITUSTA	48
4.2. KUINKA LISÄTÄ AVOIMUUTTA, USKOTTAVUUTTA JA LUOTETTAVUUTTA?	51
4.3. KAMPANJAKATTO KUNNIAAN	53
5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA EHDOTUKSIA JATKOTUTKIMUKSEEN	57

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

Anner, Nea: Kandidaternas valfinansiering i kommunalvalen 2000 - finansiering och fördelning under den nya valfinansieringslagen. Helsinki 2004.

Anunti, Kristiina: Virhe ja laiminlyönti julkisen vallan käytössä – vallan käyttäjän oikeudellinen vastuu ja vastuuttomuus. Tampere 2011.

Ben-Bassat, Avi; Dahan, Momi; Klor, Esteban F.: Does campaign spending affect electoral outcomes? *Electoral Studies* 40/2015, s. 102–114.

van Biezen, Ingrid: Financing political parties and election campaigns – guidelines. Council of Europe Publishing 2003.

Borg, Sami (toim.): Demokratiaindikaattorit 2013. Oikeusministeriö julkaisu 52/2013. Helsinki 2013.

Borg, Sami (toim.): Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön julkaisu 16/2012. Helsinki 2012.

Briffault, Richard: Updating Disclosure for the New Era of Independent Spending. Columbia Public Law research paper no. 12-297. 2012.

Da Silveira, Bernardo S. & De Mello, João M. P.: Campaign Advertising and Election Outcomes: Quasi-Natural Experiment Evidence from Gubernatorial Elections in Brazil. *The Review of Economic Studies*, vol. 78, 2/2011, s. 590–612.

Eklund, Juha: Suhteellisuusperiaate välillisten hallinnollisten pakkokeinojen käytössä. Tampere 2014.

François, Abel; Visser, Michael; Wilner, Lionel: Using Political Financing Reforms to Measure Campaign Spending Effects on Electoral Outcomes. CESifo Working Paper No. 6232, 2016.

Frände, Dan; Matikkala, Jussi; Tapani, Jussi; Tolvanen, Matti; Viljanen, Pekka; Wahlberg, Markus: Keskeiset rikokset. Porvoo 2014.

Gerber, Alan S.: Does Campaign Spending Work? Field Experiments Provide Evidence and Suggest New Theory. *American Behavioral Scientist*, vol. 47, 5/2004, s. 541–574

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Issarcharoff, Samuel: On Political Corruption. *Harvard Law Review*, vol. 124, 1/2010, s. 118–142.

Jacobson, Gary C.: The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments. *American Journal of Political Science*, vol. 34, 2/1990, s. 334–362.

Juslén, Jenni & Mutttilainen, Vesa: Korruption ydinalueet 2000-luvun Suomessa. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 84/2009.

Jääskeläinen, Arto: Suomen vaalijärjestelmä. Yleisesitys. Oikeusministeriön julkaisu 62/2010. Helsinki 2010.

Kultalahti, Jukka: Globalisaation hallinnan oikeudelliset mekanismit. Teoksessa *Nykänen Pekka; Urpilainen Matti; Vahtera Veikko (toim.):* Yritys, omistaja ja verotus – juhlaulkaisu Seppo Penttilälle. Helsinki 2014, s. 143–163.

La Raja, Raymond J. & Schaffner, Brian F.: The effects of campaign finance spending bans on electoral outcomes: Evidence from the states about the potential impact of *Citizens United v. FEC*. *Electoral Studies* 33/2014, s. 102–114.

Lessig, Lawrence: Republic, Lost. How Money Corrupts Congress – and a Plan to Stop It. Twelve publishing. First trade edition 2012.

Levitt, Stephen D.: Using Repeat Challengers to Estimate the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes in the U.S. House. *The Journal of Political Economy*, vol. 102, 4/1994, s. 777–798.

Malminen, Toni: Yhdysvaltain korkein oikeus tapauksessa *Citizens United v. Federal Election Commission* 558 U.S. (2010) – Oikeushenkilöillä on perusoikeuksia; tietyt

vaalirahoitusta koskevat säännöt rajoittavat niiden sananvapautta perustuslain vastaisesti. Lakimies 4/2010, s. 664–677.

Mattila, Mikko & Sundberg, Jan: Vaalirahoitus ja vaalirahakohu. Teoksessa *Borg, Sami (toim)*: Muutosvaalit 2011, Oikeusministeriön julkaisu 16/2012. Helsinki 2012. s. 227–239.

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia 2005, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja XXXVIII, Helsinki 2005, s. 339–460.

Nassmacher, Karl-Heinz: Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. Teoksessa *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Handbook Series 2003, s. 1–51.

Ortiz, Daniel R.: The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform. *Stanford Law Review*, vol. 50, 3/1998, s. 893-914.

Ohman, Magnus: Political Finance Regulations Around the World – An Overview of the International IDEA Database. Tukholma 2012.

Pernaa, Ville & Railo, Erkka (toim): Jytky. Eduskuntavaalien 2011 mediajulkisuus. 2012.

Pinto-Duschinsky, Michael: Financing Politics: a Global View. *Journal of Democracy*, vol. 13 4/2002, s. 69–86.

Pohjolainen, Teuvo: Korruptio, laki ja etiikka. Teoksessa *Helenelund, Jan-Erik; Luoto, Ilpo; Mäntylä, Niina; Siikavirta, Kristian (toim.)*: Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Vaasa 2012. s. 366–378.

Railo, Erkka; Niemi, Mari K.; Pitkänen, Ville; Ruohonen, Sini: Kamppailu vallasta. Eduskuntavaalit 1945–2015. Jyväskylä 2016.

Railo, Erkka & Ruohonen, Sini: Verkon ja rahan vallassa – vaalit 2003–2015. Teoksessa *Railo, Erkka; Niemi, Mari K.; Pitkänen, Ville; Ruohonen, Sini*: Kamppailu vallasta. Eduskuntavaalit 1945–2015. Jyväskylä 2016. s. 225–314.

- Rask, Riikka*: Vihapuhe Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Teoksessa *Perus- ja ihmisoikeudet rikosprosessissa*. Helsingin hovioikeuden julkaisuja 2012, s. 265–296.
- Rauhanen, Timo; Grönberg, Sami; Harju, Jaakko; Matikka, Tuomas*: Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015.
- Robertson, John A.*: Embryo Stem Cell Research: Ten Years of Controversy. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, vol 38, 2/2010, s. 191–203.
- Schauer, Federick*: Freedom of Expression Adjudication in Europe And the United States: a Case Study in Comparative Constitutional Architecture. *European Commission For Democracy Through Law, CDL-STD(2003)037*, s. 41–55.
- Skön, Kirsi*: Kaksi vuotta vaalirahakohua – mitä jäi käteen? *Media & viestintä* 1/2010, s. 16–21.
- Stratmann, Thomas & Aparicio-Castillo, Francisco J.*: Competition policy for elections: Do campaign contribution limits matter? *Public Choice* 127/2006, s. 177–206.
- Strine jr., Leon E. & Walter, Nicholas*: Conservative Collision Course: The Tension between Conservative Corporate Law Theory and Citizens United. *Cornell Law Review*, vol. 100 2/2015, s. 335–390.
- Sullivan, Kathleen M.*: Two Concepts of Freedom of Speech. *Harvard Law Review*, vol. 124, 1/2010, s. 143–177.
- Tarasti, Lauri*: Kunnallisvaaliehdokkaiden ja puolueyhdistysten vaalirahoitusopas. Vaajakoski 2012.
- Tarasti, Lauri & Jääskeläinen, Arto*: Vaalit. 6. laitos Helsinki 2014.
- Teräväinen, Sari*: Vaalikampanja yleisödemokratiassa – Istuvan kansanedustajan ja poliittisen uran rakentajan vaalikampanjat vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Tampere 2013.

Torkkola, Sinikka: Vaaliraha ja lautakasa journalismissa – kohun lietsoja vai vastuullinen arvioija? Tampere 2014.

Vainionpää, Antti: Vaalirahoituksen kirjavat käytännöt. Tutkimus suomalaisten kansanedustajaehdokkaiden vaalirahoituksesta vuosina 2007–2015. Helsinki 2016.

Venho, Tomi: En tiedä – en muista – en kommentoi. Tutkimus suomalaisen vaalirahoituksen perusteista. 2012.

Venho, Tomi: Piilotettua julkisuutta. Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä. Turku 2008.

Venho, Tomi: Rahastaa, ei rahasta, rahastaa – suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus. Sastamala 2015.

Westinen, Jussi: Keskustan vaalitappio – menetetyn kannatuksen taustatekijät. Teoksessa *Borg, Sami (toim.): Muutosvaalit 2011, Oikeusministeriön julkaisu 16/2012.* Helsinki 2012. s. 211–226.

Elektroniset lähteet

Ballotpedia > Super Pac. Saatavilla: [https://ballotpedia.org/Super_PAC]
[Luettu 25.4.2017]

Grant Thornton > Tax planning guide 2016–2017 > Political donations. Saatavilla:
[<http://www.taxplanningguide.ca/tax-planning-guide/section-2-individuals/political-donations>] [Luettu 25.4.2017]

Dove, Robert B.: Enactment of law. 1997. Saatavilla:
[<https://www.congress.gov/resources/display/content/Enactment+of+a+Law+-+Learn+About+the+Legislative+Process>] [Luettu 25.4.2017]

Dworkin, Ronald: The Devastating Decision. The New York Review of Books, February 25, 2010. Saatavilla: [<http://www.nybooks.com/articles/2010/02/25/the-devastating-decision/>] [Luettu 25.4.2017]

Dworkin, Ronald: The Curse of American Politics. The New York Review of Books, October 17, 1996. Saatavilla: [<http://www.nybooks.com/articles/1996/10/17/the-curse-of-american-politics/>] [Luettu 25.4.2017]

HS 23.6.2015. Kaksi kansan-edustajaa ei tehnyt vaaliraha-ilmoitusta ajoissa. Saatavilla: [<http://www.hs.fi/politiikka/art-2000002833440.html>] [Luettu 25.4.2017]

Huffington Post 8.1.2013. Call Time For Congress Shows How Fundraising Dominates Bleak Work Life Saatavilla: [http://www.huffingtonpost.com/2013/01/08/call-time-congressional-fundraising_n_2427291.html] [Luettu 25.4.2017]

Library of Congress > Regulation of Campaign Finance and Free Advertising: Austria. Saatavilla: [<https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance-regulation/austria.php#Spending>] [Luettu 25.4.2017]

Oikeusministeriö > Kuntavaalit 2017 > Äänioikeutetut > Koko maa. [http://tulospalvelu.vaalit.fi/KV-2017/fi/aoik_kokomaa.html] [Luettu 25.4.2017]

United States House of Representatives > The Legislation Process. Saatavilla: [http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/] [Luettu 25.4.2017]

Vaalit.fi > Puolueiden rahoitus. Saatavilla: [<http://www.vaalit.fi/fi/index/puolueet/puolueidenrahoitus.html>] [Luettu 25.4.2017]

Vaalit.fi > Äänioikeus. Saatavilla: [<http://www.vaalit.fi/fi/index/aanestajalle/aanioikeus.html>] [Luettu 25.4.2017]

Yle 29.8.2013. Nuorisosäätiön vaalirahajutun puinti alkaa jälleen oikeudessa. Saatavilla: [<http://yle.fi/uutiset/3-6799357>] [Luettu 25.4.2017]

Yle 11.3.2015. Suomalaiset äänestävät puoluetta – itselle paras ehdokas löytyy sen sisältä. Saatavilla: [<http://yle.fi/uutiset/3-7859624>] [Luettu 25.4.2017]

Virallislähteet

CDL-AD (2002) 23 rev. Code Of Good Practice In Electoral Matters Guidelines And Explanatory Report. European Commission For Democracy Through Law. 2002.

CDL-AD (2009) 021. Code Of Good Practice In The Field Of Political Parties. European Commission For Democracy Through Law. 2009.

Greco Eval III Rep (2007) 2E. Group of European Countries Against Corruption, Third Evaluation Round, Evaluation Report on Finland on Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2). 2007.

Verohallinnon ohje vaaliavustusten ja vaalimenojen käsittelystä verotuksessa. Diaarinumero 17/38/2011.

VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 18/2011 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kuntavaaleista. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2013 vp.

VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 19/2015 vp.

VTV:n ohje vaalirahoitusilmoituksen ja ennakoilmoituksen tekemisestä vuoden 2017 kuntavaaleissa. Diaarinumero 291/40/2016.

Oikeustapaukset

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIT 20.11.1989 Markt Intern Verlag GmbH ja Klaus Beermann v. Saksa.

EIT 10.7.2003 Roy Murphy v. Irlanti.

EIT 22.11.2007 Alain Desjarin v. Ranska.

EIT 29.11.2007 Partija Jaunie Demokrati & Partija Musu Zeme v. Latvia.

EIT 11.12.2008 TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norja.

EIT 30.6.2009 Vgt v. Sveitsi.

EIT 16.7.2009 Daniel Feret v. Belgia.

EIT 22.4.2013 Animal Defenders International v. Yhdistynyt Kuningaskunta.

Korkein oikeus

KKO:2016:39.

1. Johdanto

1.1. Aluksi

Tämä pro gradu -tutkielma muotoutui kirjoittaessa. Ei sillä, etteikö vaalirahoituksesta riittäisi luettavaa. Päinvastoin. Vuonna 2008 leimahtaneesta vaalirahaskandaalista on painettu lukematon määrä lehtiartikkeleita ja kirjoja, joissa on punnittu milloin median toimintaa, milloin päättäjien moraalia. Rahoittajat ja kansanedustajat ovat käyneet käräjillä, ja koko suomalaisen parlamentaarisen järjestelmän uskottavuus asetettu kyseenalaiseksi. Yksi ulottuvuus on nähdäkseni jäänyt huomioimatta: oikeustieteellinen näkökulma.

Aikaisemman alan tutkimuksen puuttuminen herätti kysymyksen siitä, mistä saisin tutkielmalleni kiinnostuksen. Tekisinkö vertailevaa tutkimusta Yhdysvaltoihin, jossa vaalirahoituskysymykset ovat omalta osin luoneet maahan oman vaalilain tutkimusalan? Ottaisinko mallia suomalaisten vaalilakien keskeisen vaikuttajan Lauri Tarastin käytännönläheisestä tutkimusotteesta? Vai lähestyisinkö kysymystä ensimmäisen graduohjaajani ehdottamasta, vaalirahain rikkomusten rikoslaillisuuden näkökulmasta?

Loppujen lopuksi yhdistelin kaikkia näitä elementtejä. Tuloksena syntyi tutkielma, joka toivottavasti onnistuu valottamaan vaalirahoituksen salamyhkäisestä maineesta myös sen hyviä puolia. Vaalirahan keräämisessä kyllä piilee erilaisten korruptiomuotojen vaara, mutta vaalirahoituksen kerääminen voi olla myös mahdollisuus. Vaalikampanjassa tärkein vaikuttamisen paikka on julkisuudessa, ja mediatilaa yleensä hallitsevat jo ennen vaaleja valtaa pitävät henkilöt. Vaalirahoituksella altavastaajat voivat hankkia itselleen näkyvyyttä mediasta, haastaa hallitsevan politiikan linjan ja tarjota äänestäjille vaihtoehdon. Parhaimmillaan vaalirahoituksen keräämisellä voi siis olla demokraattista prosessia palveleva tehtävä.

Pohjimmiltaan tutkielmasta välittyy kriittinen pohjavire. Onhan vaalirahoituksen areena kuitenkin juuri se, jolla yksityisten varakkaiden ja julkisiin valta-asemiin pyrkivien edut kohtaavat. Tämä näkökulma väijyy rivien välissä myös aikaisemmassa akateemisessa tutkimuksessa.

1.2. Aiempi tutkimus

Suomessa vaalirahoituksen tutkimus on tähän asti ollut pitkälti yhden tutkijan, valtiotieteiden tohtori Tomi Venhon varassa. Venho selvitti jo vuoden 1999 eduskuntavaalien rahoitusta vanhaa vaalirahalakia valmistelleelle komitealle¹. Vuonna 2008 valmistunut väitöskirja *Piilotettua julkisuutta – suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännöissä* lienee tähän mennessä laajin kokonaiskatsaus suomalaisen politiikan rahoitukseen. Tämän jälkeen vuonna 2012 julkaistu *En tiedä – en muista – en kommentoi – tutkimus suomalaisen vaalirahoituksen perusteista* kokosi yhteen kunta-, eduskunta- ja kuntavaalien rahoitusta vaalirahalin uudistuksen jälkeen. *Rahastaa, ei rahasta, rahastaa* päivitti Venhon edellisen tutkimuksen vuodelle 2015, ja siinä onnistuttiin jo ottamaan kantaa vaalirahoituksen kehityssuuntaan.

Venholle vaalirahalaki on kuitenkin ensisijaisesti väline tai kehys, joka vain osaltaan ohjaa vaalirahoitusta. Puoluelain rahoitusta koskevat säännökset vaikuttavat yhtä lailla Venhon mielenkiintoon, joka nähdäkseni on vaalirahoitus ilmiönä. Vaalirahoituksen oikeudellista tulkintaa on pitänyt yllä ministeri Lauri Tarasti, joka julkaisi kuntavaalivuonna 2008 *Kunnallisvaaliehdokkaiden ja puolueyhdistysten vaalirahoitusoppaan*. Teos päivitettiin vuonna 2012, jonka lisäksi Tarasti on käsitellyt vaalirahalakia laajasti vaali- ja puoluelainsäädäntöä käsittelevässä kirjassa². Muita vaalitutkijoita vaalirahoitus on kiinnostanut ehkä sivulauseessa, suomalaista vaalijärjestelmää kuvaavana ilmiönä.³ Vuonna 2008 käynnistynyt vaalirahakohu oli suuri mediaspektaakkeli, mistä johtuen mediatutkimusta aiheesta on paljon.⁴ Muuten tutkimus koostuu muun muassa valtiotieteellisistä pro gradu -tutkielmista.⁵

Tyydyttävän teoreettisen kokonaiskuvan luomiseen minun täytyi lähteä ylittämään kielimuuria. Angloamerikkalaisesta maailmasta erityisesti Ronald Dworkinin ja Lawrence Lessigin kaltaisten juristien ajatukset ovat muokanneet kuvaani ihanteellisesta demokraattisesta ympäristöstä. Vaalirahasäätelyn vaikutuksista klassikon asemaan ovat

¹ Vaalirahoituskomitean mietinnön liite 2, 1999.

² Ks. Tarasti & Jääskeläinen, 2014.

³ Ks. esim. Railo et. al. 2016; Borg 2012.

⁴ Ks. esim. Torkkola 2014; Skön 2010; Pernaa & Railo 2012.

⁵ Ks. esim. Vainionpää 2016; Anner 2004.

nousseet David Levitt ja G.C. Jacobson. Heidän lisäksi vaalirahasääntelyn instrumenttien vaikutuksista löytyi runsaasti artikkelimuotoisia tapaustutkimuksia, joista voidaan ottaa oppia myös Suomen olosuhteissa.

1.3. Tutkimuskysymykset, metodi ja tutkielman juoni

Tämän tutkielman aiheen haaste verrattuna aikaisempaan tutkimukseen syntyy sen kapea-alaisuudesta. Kapea-alaisuudella tarkoitan, että pro gradun tutkimuskohde on melko tiukasti rajattu lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009). Vaalirahoituksesta säädetään myös puoluelaisissa (10/1969), joka myös laajassa mittakaavassa vaikuttaa vaalien rahoittamiseen.

Tein rajauksen käytännöllisistä syistä. Tutkimuksen keskittäminen yhteen säädökseen avaa vaalirahoitukseen tietyn ehdokaskeskeisen näkökulman, johon voi syvällisesti paneutua. Puoluelain mukaan ottaminen tekisi tutkimuksesta pro gradu -mitassa pintapuolisen kuvailun vaalirahajärjestelmän kokonaisuudesta. Venhon esimerkki osoittaa, että vaalirahoituksen kokonaisjärjestelmän syväanalyysi on helposti väitöskirjan kokoinen työ. Näkökulman rajaamista helpotti myös se, ettei itse vaalirahalakia ole aikaisemmin tutkittu. Puoluerahoituksen roolia ei voi täysin sivuuttaa, mutta siihen viitataan vain, kun puoluerahoitus valuu ehdokkaiden kampanjoihin.

Koska vaalirahalaki itsessään ei ole aiemmin ollut tutkimuksen kohteena, on tutkielman metodi oikeusdogmaattinen, eli lainopillinen. Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Siinä yhtäältä tulkitaan oikeusnormien sisältöä ja toisaalta systematisoidaan oikeusnormeja osaksi oikeusjärjestystä. Vaikka tutkielman sekä alku- että loppuosassa haetaan vaalirahoituksesta vertailukohtia muista maista, en tee varsinaisesti vertailevaa oikeustiedettä. Oikeusvertailu on oikeustieteen itsenäinen osa-alue, ja tässä pro gradussa teen vertailua lainopillisen kehyksen puitteissa.⁶

Vaalirahalain tulkinnessa ja systematisoinnissa parhaiten auttavat vastaukset muutamiin tutkimuskysymyksiin. Selvintä on lähteä selvittämään, *millainen Suomen vaalirahalaki on*. Toinen tärkeä näkökohta on tarkastella, *millaisia periaatteita muiden maiden*

⁶ Hirvonen 2011, 21–26.

vaalirahoituksesta voidaan muodostaa, ja vertailla tätä kokonaiskuvaa Suomeen. Lopuksi kysyn: kuinka Suomen vaalirahalakia voidaan kehittää?

Tutkielman aluksi hahmotan kentän, jolla vaalirahasääntely operoi. Eurooppalaisten ja yhdysvaltalaisien tutkimusten avulla luon kuvan siitä, millainen rooli rahalla ja poliittisella päätöksenteolla on. Tätä kautta muotoilen periaatteita, joita hyvä vaalirahasääntely tavoittelee. Seuraavaksi tarkastelen suomalaista vaalirahalakia ja miten se vastaa näihin ihanteisiin. Lopuksi pohdin omien ja kansainvälisten esimerkkien avulla, kuinka suomalaista vaalirahalakia voitaisiin päivittää.

2. Vaalirahoituksen sääntelyn perusteista

2.1. Kuinka vaalirahoitus vaikuttaa vaaleissa?

Vaalirahoitustutkimuksen näkökulma keskittyy yleensä ehdokkaiden vaalimenestyksen ja rahankäytön yhteyteen.⁷ Esimerkiksi G.C. Jacobsonin mukaan paksu vaalikukkaro on erityisen tärkeää haastaja-ehdokkailla, joiden täytyy luoda kannatuksensa ikään kuin tyhjästä. Valtaapitävät ehdokkaat ovat yleensä tunnettuja äänestäjäkunnan keskuudessa. Heille rahankäyttö saattaa kostautua huonona julkisuutena, joka maksaa ääniä vaaleissa.⁸

Rahankäytöllä oli Jacobsonin tutkimuksessa jopa 12 prosenttiyksikön vaikutus haastajan äänimäärään kampanjassa.⁹ Tästä näkökulmasta katsottuna vaalirahoituksella on demokraattista ja moniäänistä yhteiskuntaa tukeva tehtävä. Vaalirahoituksen avulla ehdokkailla on mahdollisuus markkinoida itseään äänestäjille ja tarjota vaihtoehto olemassa olevalle vallalle. Ilman vaalirahaa haastaminen olisi selvästi työläämpää kuin vaalirahoituksen kanssa. Vaalirahoituksella on nimittäin järkevät rajansa.

Stephen Levitt ei löytänyt merkittävää yhteyttä vaalimenestyksen ja rahankäytön välillä. Jos jotakin vaikutusta oli, se oli positiivinen. Siispä Levitt päätyi kannattamaan kampanjakattoja, koska hän piti rahallisia satsauksia vaaleihin rahantuhlauksena.¹⁰ Myöhemmissä tutkimuksissa kampanjarahan rajoituksilla on todettu tasapäistäviä vaikutuksia.¹¹ Esimerkiksi Ranskassa 1990-luvun vaalirahasääntelyn muutokset paransivat ääriivasemmiston ja äärioikeiston asemaa, mutta heikensivät maltillisia keskustapuolueita.¹²

Kampanjassa käytetty ensimmäinen euro tehoaa paremmin kuin miljoonas euro.¹³ Asiaa voi havainnollistaa seuraavan sivun kuvaajalla:

⁷ La Raja & Schaffner 2014, 102.

⁸ Jacobson 1990, 334–335.

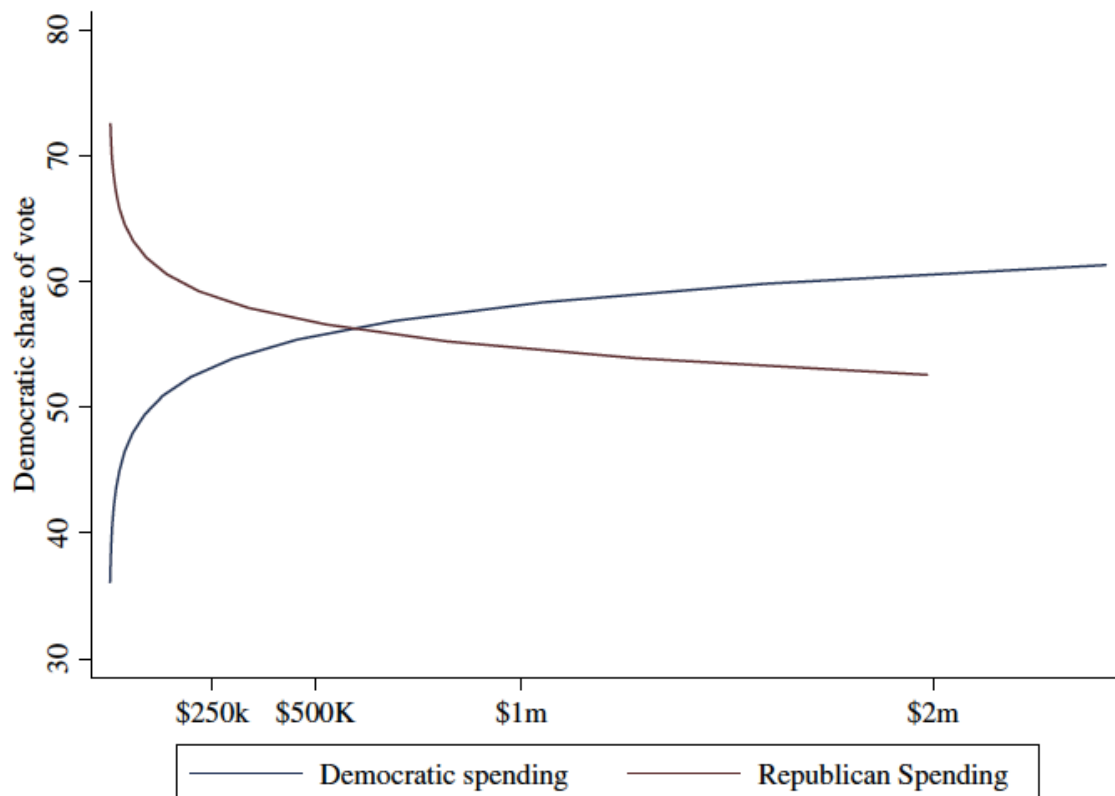
⁹ Ibid. 357.

¹⁰ Levitt 1994, 795–796.

¹¹ Esim. Stratmann & Aparicio-Castillo 2006, 198–199.

¹² François et. al. 2016, 28.

¹³ La Raja & Schaffner 2014, 104.



Kuvio 1. Pystyakselilla ehdokkaan osuus äänistä, ja vaaka-akselilla kampanjassa käytetyt rahat. Neljännesmiljoonan jälkeen kampanjassa käytetyn rahan teho laskee voimakkaasti. (La Raja & Schaffner 2014, 105.)

Vaalien lopputuloksiin vaalirahoituksella ei näyttäisi tutkimustiedon valossa olevan ratkaisevaa merkitystä ainakaan Yhdysvalloissa¹⁴ tai Israelissa¹⁵. Sen sijaan Brasiliassa vaalirahoituksen määrä vaikutti voimakkaasti ehdokkaan mahdollisuuksiin tulla valituksi. Tämä saattaa Bernardo Da Silveiran ja João De Mellon mielestä johtua Brasilian vaaliympäristöstä, jossa televisiomainonnalla on todettu olevan suuri vaikutus vaalien lopputulemaan. Lisäksi tutkijat ehdottavat, että heidän tutkimustapansa mahdollistavat esimerkiksi Levittiä tarkemman johtopäätösten teon.¹⁶ Ben-Bassat et. al. taas pitävät mahdollisena, että Israelin ja Yhdysvaltojen taloudellisten ja demokraattisten instituutioiden korkeampi kehitysaste vaikuttaa tutkimustuloksiin. Lisäksi Brasiliassa ehdokkaiden tv-

¹⁴ Ks. esim. Jacobson 1990, Levitt 1994, Gerber 2004.

¹⁵ Ben-Bassat et. al. 2015.

¹⁶ Da Silveira & De Mello 2011, 616.

mainonnan ostomahdollisuuksia on rajattu, jolloin kampanjarahan tuottavuus on vielä korkea.¹⁷

Brasiliassa vaalimainonnan rajoitukset voivat pitää vaalirahan tasapäistävästä vaikutusta lähellä sivun 6 kuvaajan vasenta reunaa, jolloin yhdet ehdokkaat ovat tunnetumpia äänestäjien keskuudessa kuin toiset. Da Silveiran ja De Mellon tutkimustulos tarjoaa mielenkiintoisen yksityiskohdan vaalirahoituksen vaikutuksen tutkimuskentässä. Suomi kuitenkin kuuluu Yhdysvaltojen ja Israelin kanssa kehittyneiden maiden joukkoon, joten tässä tutkimuksessa pitäydyn akateemisen valtavirran käsityksessä, jossa vaalirahoituksen määrällä ei ole todettu merkitystä vaalien lopputulokseen.

Vaalirahoituksen tosiasialliset vaikutukset on kuitenkin erotettava siitä, että vaalirahoituksen uskotaan vaikuttavan vaalien lopputulemaan. Levittin mukaan uskomus siitä, että raha vaikuttaa, on miltei yhtä vahingollista, kuin jos raha oikeasti vaikuttaisi vaalien lopputulokseen.¹⁸ Eli vaikka vaalirahoituksen määrä ei olisi vaaleissa ratkaiseva tekijä, vaikuttaa se silti demokraattiseen prosessiin. Poliitikot uskovat tarvitsevansa vaalirahaa, jolloin kampanjabudjettia kootaan mahdollisimman suureksi. Poliitikkojen riippuvuus rahasta saattaa johtaa demokraattisen järjestelmän osittaiseen halvaantumiseen ja suoranaiseen korrupioon.

2.2. Tavoitteena korrupcion ehkäisy

Vaalirahoitussäätelyn taustalla on halu ehkäistä korrupiota. Kansainvälisen korrupcionvastaisen järjestön Transparency Internationalin kotisivujen mukaan *korrupcio* on annetun vallan väärinkäyttöä yksityiseksi eduksi¹⁹. Jenni Juslén ja Vesa Muttilainen kirjoittavat korrupcion mustasta ja harmaasta alueesta. Juslénille ja Muttilaiselle lahjonta muodostaa korrupcion mustan ytimen, jonka ympärille korrupcion harmaa aine, eli eriasteinen eduntavoittelu, hyötyminen ja kavaltaminen, kietoutuu.²⁰ Teuvo Pohjolainen

¹⁷ Ben-Bassat et. al. 2015, 113.

¹⁸ Levitt 1994, 796.

¹⁹ ”Corruption is the abuse of entrusted power for private gain.”

²⁰ Juslén & Muttilainen 2009, 13–14.

erottaa korruptiosta 3 erilaista ulottuvuutta: rikollisen toiminnan, muun lainvastaisen menettelyn ja rakenteellisen korruption.²¹

Rikollisen toiminnan tunnuspiirteet löytyvät pääasiassa rikoslaista. Virkarikoksista säädetään rikoslain 40. luvussa. Jos virkamies toiminnassaan palvelussuhteessa ottaa itselleen tai jollekin muulle vastaan lahjan tai muun edun, jolla vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan taikka joka on omiaan vaikuttamaan hänen toimintaansa palvelussuhteessa, taikka hyväksyy lahjan tai edun tai lupauksen tai tarjouksen siitä, hänet on tuomittava lahjuksen ottamisesta sakkoon tai vankeuteen. Lahjusrikosta lievemmästä lahjusrikkomuksesta säädetään rikoslain 3 §:ssä. Lahjusrikkomus tulee kyseeseen, jos virkamies itselleen tai toiselle ottaa vastaan tai hyväksyy lahjan tai muun edun taikka hyväksyy sitä koskevan lupauksen tai tarjouksen siten, että menettely on omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen. Vaikka rikoslain 40. luvussa puhutaan virkamiehistä, nämä pykälät koskevat myös julkisia luottamustehtäviä hoitavia henkilöitä, kuten kunnanvaltuutettuja ja kunnallisten toimielinten jäseniä. Lahjuksen ottamisen lisäksi rikoslain 16. luvussa on kriminalisoitu myös lahjusten antaminen.²²

Muusta lainvastaisesta menettelystä puhutaan silloin, kun rikotaan sellaisia oikeussääntöjä, joita ei ole suoraan kriminalisoitu. Tällaisia säännöksiä ovat muun muassa hallintolain (HL) hyvää hallintotapaa koskevat hyvän hallinnon perusteet ja kuntalain (KuntaL) esteellisyyssäädökset. Muulle lainvastaiselle menettelylle ominaista on se, että niiden säätelyssä ei rikkomisesta määrätä suoraa rangaistusta. Jos esimerkiksi kunnanhallituksen jäsen on ollut KuntaL 97 §:n mukaisesti esteellinen käsittelemään asiaa, päätös ei ole lainvoimainen ja se täytyy käsitellä uudelleen.²³ Vaikka lainvastaista menettelyä ei ole kriminalisoitu, voi siitä kuitenkin koitua seuraamuksia. Esimerkiksi hallintolain oikeusperiaatteiden (HL 6–10 §) noudattaminen kuuluu virkavelvollisuuksiin ja niiden rikkomisesta saattaa joutua virkavastuuseen²⁴.

²¹ Pohjolainen kirjoittaa 4 ulottuvuudesta, mutta hän ei hahmottele epäasiallista menettelyä omana kokonaisuutenaan. Ks. Pohjolainen 2012, 366.

²² Pohjolainen 2012, 366–368.

²³ Ibid. 368–371.

²⁴ Anunti 2011, 23.

Rakenteellinen korruptio tarkoittaa yhteiskunnan rakenteita hyväksikäyttävää toimintaa, jossa ei suoraan rikota lakia tai toimita esteellisesti. Viime vuosina julkisuudessa on kiinnitetty huomiota niin sanottuihin poliittisiin virkanimityksiin, joissa korkeisiin virkoihin valittaessa pätevyyden sijaan ratkaisee puoluekirja. Teuvo Pohjolaiselle malliesimerkkejä rakenteellisesta korruptiosta ovat kaavoitusratkaisut, joissa kunnan päättäjiä on istunut sekä kaavoittajan pallilla että kaavasta hyötyvän osuuskaupan edustajistossa.²⁵ Juslén ja Muttilainen katsovat myös, että paikallinen päätöksenteko lienee alttiimpaa korruptiolle kuin valtiollinen päätöksenteko, koska päättäjien ja yksityisten edut voivat olla hyvin lähellä toisiaan.²⁶

Ylle kirjatussa rikosoikeudellisessa kolmijaossa korruptio konkretisoituu yksilöiden kautta. Yksilön, joka ottaa vastaan tai antaa lahjuksen. Yksilön, joka rikkoo hallintolakia, muttei joudu kärsimään rikkomuksen seuraamuksista. Yksilön, joka käyttää suhteitaan tai asemaansa epäilyttävällä tavalla hankkiakseen hyötyä epäsuorasti itselleen tai jollekin toiselle.

Rakenteellisessa korruptiossa toimijajoukko muodostuu useammasta kuin yhdestä henkilöstä, jotka hyväksikäyttävät muuten toimivaa järjestelmää. Mutta entä jos itse systeemi onkin vinoutunut ja korruptatiivinen? Vaalirahajärjestelmä voi nimittäin halvaannuttaa valtiollisen päätöksenteon. Näin on käynyt esimerkiksi Yhdysvaltain kongressissa. Yhdysvaltain vaalirahajärjestelmän esimerkit eivät sovellu suomalaiseen sellaisenaan. Kuitenkin sitä on syytä tarkastella, kun pohditaan vaalirahajärjestelmän äärimmäisiä vaikutuksia yhteiskunnan toimivuuteen. Jos kampanjointimenojen ja rahan merkitys kasvaa, ei se voi olla vaikuttamatta vaalien ja vaaleilla valittujen instituutioiden luonteeseen.

Yhdysvaltain liittovaltion lainsäädäntöjärjestelmä nojaa kolmeen instituutioon: kongressin alahuoneeseen (edustajainhuone), kongressin ylähuoneeseen (senaatti) ja presidenttiin. Jotta lakiehdotukset hyväksytään laiksi, kongressin molempien huoneiden täytyy hyväksyä ehdotus yksinkertaisella enemmistöllä, jonka jälkeen presidentti allekirjoittaa lain.²⁷

²⁵ Pohjolainen 2012, 372–374.

²⁶ Juslén & Muttilainen 2009, 73.

²⁷ United States House of Representatives > The Legislative Process.

Yhdysvalloissa on *de facto* kaksipuoluejärjestelmä, jossa republikaaninen puolue ja demokraattinen puolue kamppailevat vallasta – jopa niin, että ne vuorovuosin kumoavat toistensa päätöksiä. Esimerkiksi kantasolututkimuksen liittovaltiorahoitus on riippunut pitkälti siitä, kumman puolueen presidenttiehdokas istuu Valkoisessa talossa²⁸. Kaikki edustajainhuoneen 435 jäsentä valitaan vaaleilla 2 vuoden välein. Senaattoreita on 100, ja heistä kolmasosa on kerrallaan vaalivuorossa, eli yksi senaattori hallitsee kerrallaan 6 vuoden ajan.²⁹ Lisäksi presidentinvaalit käydään joka 4. vuosi. Yhdysvalloissa siis seuraavat vaalit ovat jatkuvasti näköpiirissä, ja vaalirahoituksen tarve on kyltymätön.

Tästä jatkuvan vaalirahan tarpeesta ja sen poliittista järjestelmää lamauttavasta vaikutuksesta Lawrence Lessig kirjoittaa kirjassaan *Republic, Lost*³⁰. Lessig kuvailee järjestelmätason korruptiota *riippuvuutena (dependence corruption)*.³¹ Hänelle riippuvuus-korruptio ei ole palvelusten vaihtamista rahaan *quid pro quo*, koska suora palvelusten vaihdanta on ollut kriminalisoitua Yhdysvalloissa jo pitkään. Sen sijaan Lessig kuvailee lobbaajien ja kongressiedustajien suhdetta *lahjataloutena (gift economy)*. Lahjatalous politiikassa perustuu suhteisiin. Kiiwaassa vaalitaistossa edustajainhuoneen jäsenet ja senaattorit tarvitsevat vaalikassaansa täytettä pärjätäkseen³². Vaalilahjoituksilla yritykset, intressiryhmät ja muut tahot vaikuttavat (tai uskovat vaikuttavansa) ehdokkaan valintaa. Valittu ehdokas jää vaalien jälkeen kiitollisuudenvelkaan lahjoittajilleen. Lahjoitusten julkisuusvaatimus merkitsee, että valittu kongressin jäsen tietää tarkalleen, keneltä lahjoitukset ovat tulleet.³³

Kun kongressiedustajan pöydälle saapuu lahjoittajien intressien vastainen lakiesitys, kongressiedustajan puhelin soi. Langan päässä on lahjoittajia edustava lobbaaja, joka kertoo lakiesityksen haittapuolista. Seuraavana päivänä kongressiedustajan puhelin pirahtaa

²⁸ Ks. esim. Robertson 2010.

²⁹ Dove 1997, 2.

³⁰ Harvardin yliopiston oikeustieteiden professori Lessig ei kirjoittanut teostaan akateemisista debattia silmällä pitäen. *Republic lost* on kuitenkin kirjoitettu ja lähteytetty akateemisella tarkkuudella. Ks. Lessig 2012, xii.

³¹ Lessig 2012, 17–20.

³² Varainkäyttö kongressivaaleissa kuusinkertaistui vuosina 2002–2010 ja kahdeksankertaistui presidentinvaalissa vuosina 2000–2008. Ks. Briffault 2012, 1.

³³ Lessig 2012, 107–124.

jälleen. Tällä kertaa sama lobbari ei puhu halaistua sanaa edellisen päivän lakiesityksestä, vaan tämä tarjoutuu pitämään ehdokkaalle vaalirahakassaa lihottavan kampanjatilaisuuden. Näin lahjatalous toimii: Solmitaan suhteita, joissa hoidetaan näennäisesti toisiinsa riippumattomia asioita. Asianosaisille syy-yhteys on kuitenkin kristallinkirkas.³⁴

Hämärien suhteiden lisäksi rahan merkityksessä yhdysvaltalaisissa vaaleissa seuraa kongressiedustajille ongelmia käytännön työn kannalta. Verkkolehti Huffington Postin mukaan³⁵ demokraattiedustajia kannustetaan käyttämään jopa puolet työajastaan varankeruuseen. Lawrence Lessig taas kertoo, että varainkeruu vie kongressiedustajan työstä 30–70 prosentin osuuden³⁶. Lessig tähdentää, että järjestelmässä ei ole mitään laitonta. Lahjatalous toimii, koska järjestelmä on rakennettu sellaiseksi.³⁷ Vastinetta ei varsinaisesti vaadita, koska se on rikollista. Sen sijaan raha toimii äänivallan jatkeena ja vaikuttaa poliitikkojen toimintaan eri tavalla kuin äänet.

Vaalirahoitus ei siis länsimaisissa demokratioissa välttämättä ajoitu pelkästään vaalikampanjoinnin aikaan, vaan kampanjavarojen kerääminen, sitä kautta uudelleenvalinnan varmistaminen saattaa halvaannuttaa poliittisia prosesseja. Toisaalta tällainen vaikuttaminen voi olla oikeushenkilöiden nimenomainen perusoikeus vaikuttaa yhteiskunnassa. Seuraavassa alaluvussa käyn läpi Yhdysvaltain viime vuosien kuuluisinta vaalirahoitusta käsittelevää oikeustapausta, joka on kerännyt runsaasti kritiikkiä. Pohdin samalla, voisiko samankaltaista oikeusoppia soveltaa myös suomalaisessa oikeuskontekstissa.

2.3. Citizens United, eli kuinka sananvapaus paisutti kampanjabudjetit

Konservatiivisella Citizens United -kansalaisjärjestöllä oli ongelma. Järjestö halusi estää Hillary Clintonin asettumisen demokraattisen puolueen presidenttiehdokkaaksi vuonna 2008. Tätä tarkoitusta varten Citizens United teki Clintonia kritisoivan dokumenttielokuvan, jota oli tarkoitus lähettää televisiossa hyvissä ajoin ennen demokraattipuolueen esivaaleja.

³⁴ Ibid. 111.

³⁵ Huffington Post 8.1.2013.

³⁶ Lessig 2012, 138.

³⁷ Ibid. 114.

Citizens Unitedia rahoitettiin osaksi yritysten varoilla. Täten siihen sovellettiin McCain-Feingoldin lakia (*Bipartisan reform act*), joka kielsi yrityksiä ja ammattiliittoja vaikuttamasta vaalien lopputulokseen. Järjestö pelkäsi, että dokumentin esittäminen kielletään, ja se haki vahvistuskanteella päätöstä, että lakia ei pitäisi soveltaa dokumenttiin laisinkaan.

Vahvistuskanne hylättiin ensimmäisessä oikeusasteessa. Citizens United päätti kuitenkin hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta. Tammikuun 21. päivänä vuonna 2010 korkein oikeus päättikin äänin 5–4, että McCain-Feingoldin laki asetti yritykset eriarvoiseen asemaan ja rikkoi Yhdysvaltain perustuslakia. Syntyi ratkaisu *Citizens United v. Federal Election Commission* 558 U.S. (jäljempänä *Citizens United v. FEC*), jossa muovattiin amerikkalaisen yhteiskunnan sananvapauden rajoja ja erilaisten oikeushenkilöiden perustuslaillista asemaa.

Yhdysvaltojen sananvapausperinne lienee laajempi kuin missään muussa kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Federick Schauer pitää amerikkalaisen sananvapauden oikeudellista perustaa absoluuttisena: Yhdysvaltain perustuslain 1. lisäyksessä lainsäätäjää kielletään yksiselitteisesti rajoittamasta sananvapautta.³⁸ Kathleen Sullivan huomauttaa, ettei lisäyksessä mainita, ketä tai mitä sananvapauslauseke suojelee. Se ei aseta vaatimuksia oikeushenkilön luonnollisuudesta, ominaisuuksista tai yhteiskunnallisesta asemasta.³⁹

Tähän, vapauksia korostavaan näkökulmaan Yhdysvaltain korkeimman oikeuden tuomareiden enemmistö ratkaisussaan tukeutui.⁴⁰ McCain-Feingoldin lakia ei nimittäin käytännön syistä sovellettu mediayhtiöihin, jotka raportoivat vaaleista, rahoittavat toimintansa mainos-, eli yritysrahalla, ja kiistatta vaikuttavat vaalien lopputulemaan. Tuomarien enemmistö katsoi, että yrityksillä oikeushenkilöinä on tiettyjä oikeuksia, eikä niitä pidä kohdella epätasa-arvoisesti sananvapauden suhteen⁴¹.

Citizens United v. FEC -ratkaisun taustalla oli myös toinen amerikkalainen klassikotapaus *Buckley v. Valeo*. Tuossa vuodelta 1976 peräisin olevassa tapauksessa Yhdysvaltain korkein

³⁸ Schauer 2003, 41.

³⁹ Sullivan 2010, 155.

⁴⁰ Vähemmistöön jääneet 4 tuomaria taas pitivät tasa-arvo-näkökulmaa vapautta tärkeämpänä. Tasa-arvo-näkökulmassa tunnustetaan, että yksillä on enemmän mahdollisuuksia käyttää sananvapautta kuin toisilla. Ks. tarkemmin Sullivan 2010, 146–155.

⁴¹ Malminen 2010, 670.

oikeus piti rahan käyttöä sananvapauden piiriin kuuluvana toimena (*money is speech* -periaate). *Buckley v. Valeo* piti ennallaan vaaliehdokkaan kampanjalahjoitusten rajoitukset, mutta poisti vaalien lopputulokseen vaikuttamiseen tähtäävän muun toiminnan rahalliset rajoitukset.⁴²

Citizens United v. FEC -ratkaisua on kritisoitu paitsi amerikkalaisten poliitikkojen⁴³, myös oikeusoppineiden piirissä. Edellä mainitun Lawrence Lessigin lisäksi yhdysvaltalainen oikeustieteilijä Ronald Dworkin kutsui tuomiota tuhoisaksi.⁴⁴ Leon E. Strine jr. ja Nicholas Walter esittävät yritysoikeudellisen argumentin. Sen mukaan yritysten omistajien intressit eroavat toisistaan niin paljon, etteivät yritykset voi uskottavasti ”puhua” poliittisista aiheista pelkkä voitontavoittelu mielessään.⁴⁵

Super Pacit (*Super Political Action Committee*) ovat itsenäisiä yhteenliittymiä, jotka toimivat vaaliehdokkaiden puolesta tai näitä vastaan. Super Pacit eivät toimi varsinaisten kampanjoiden alaisuudessa, vaan tukevat niitä ulkopuolelta. *Buckley v. Valeo* ja *Citizens United v. FEC* ovat johtaneet tilanteeseen, jossa Super Pacien määrä ja rahankäyttö on lisääntynyt räjähdysmäisesti.

Vuonna 2010 rekisteröityjä Super Paceja oli 83, ja ne keräsivät rahaa yhteensä noin 89 miljoonaa dollaria. Presidentinvaalivuonna 2012 Super Pacien määrä nousi 1 310:een, ja niiden keräämä rahamäärä liki kymmenkertaistui 828 miljoonaan dollariin. 2 vuotta myöhemmin 1 360 Super Pacia keräsi noin 700 miljoonaa dollaria. Vuoden 2016 presidentinvaaleihin Super Pacit olivat keränneet syyskuuhun 2015 mennessä 300 miljoonaa dollaria.⁴⁶

Lukujen valossa näyttäisi siltä, että Lessigin pelko politiikan lahjataloudesta on vahvistunut *Citizens United v. FEC* -ratkaisun myötä. Yhdysvaltain vaalikampanjoiden ympärillä pyörii enemmän rahaa kuin koskaan ennen. Kiitos tästä kuuluu amerikkalaiselle avarakatseiselle

⁴² Sullivan 2010, 169.

⁴³ Ks. esim. Barack Obaman Liittovaltion tila -puhe 2010.

⁴⁴ Dworkin 2010, 39.

⁴⁵ Strine jr. & Walter 2015, 376.

⁴⁶ Ballotpedia > Super Pac.

sananvapauskäsitykselle, joka mahdollistaa rahan rinnastamiseen puhetekoon. Seuraavaksi tarkastelen eurooppalaista sananvapauskäsitystä ja heijastan sitä eurooppalaiseen perusoikeussäätelyyn, joka omalta osaltaan petaa suomalaista vaalirahasäätelyä.

2.4. Eurooppalaista oikeutta ja eurooppalaisia järjestelmiä

Eurooppalaisessa sananvapauskontekstissa *money is speech* -argumentti tuntuu vieraalta. Mantereemme ylikansallinen sääntely keskittyykin viestin sisältöön, eikä välttämättä oikeuteen levittää viestiä mahdollisimman laajasti monessa eri välineessä. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 10. artiklan 1. kohta on lakea. Se antaa jokaiselle ”vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta.” 10. artiklan 2. kohdassa kuitenkin annetaan valtiolle oikeus rajoittaa sananvapautta tiettyjen tiukkojen ehtojen puitteissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännössä poliittiset viestit on suojattu muun sisältöistä viestintää vahvemmin.⁴⁷ EIS:n sopimusvaltioilla on enemmän harkintavaltaa kaupallisen puheen yhteydessä kuin poliittisia mielipiteitä koskevassa keskustelussa.⁴⁸ Myös yleisiä moraalisia kysymyksiä käsittelevissä asioissa valtiot voivat käyttää enemmän harkintavaltaa kuin poliittisissa yhteyksissä.⁴⁹ Toisaalta EIS:n sopimusvaltioilla on velvollisuus torjua esimerkiksi rasistista syrjintää ja ulkomaalaisvihaa sisältäviä viestejä, vaikka niitä levittävät henkilöt olisivatkin poliitikkoja.⁵⁰

EIT:n ratkaisukäytäntö ei ole yhtenäinen maksullisten poliittisten viestien suojan osalta. Tapauksessa *Vgt v. Sveitsi (30.6.2009)* eläinsuojeluyhdistyksen liiateollisuutta vastustavaa televisiomainosta ei suostuttu esittämään televisiokanavilla. Häkkiporsaiden kasvatusta kritisoinut mainos liittyi kuluttajien terveyteen sekä eläin- ja ympäristönsuojeluun, eli EIT:n mukaan kyse oli yleisesti merkittävästä asiasta. Julkaisun ennalta rajoittamiseen piti EIT:n mielestä suhtautua erityisen tiukasti siihen sisältyvien vaarojen vuoksi. EIS:n 10. artiklaa oli siis rikottu.

⁴⁷ Rask 2012, 282.

⁴⁸ Markt Intern Verlag GMBH ja Klaus Beermann v. Saksa. (20.11.1989)

⁴⁹ Roy Murphy v. Irlanti. (10.7.2003)

⁵⁰ Daniel Feret v. Belgia. (16.7.2009)

Ratkaisu on ristiriidassa tuoreemman, hieman samankaltaisen *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta (22.4.2013)* -tapauksen kanssa, jossa oikeus totesi, ettei lähetyskiellolla puututtu kansalaisjärjestön sananvapauteen. Myös Animal Defenders Internationalin hyllytetyssä tv-mainoksessa käsiteltiin eläinten oikeuksia ja vastustettiin niiden kaupallista, tieteellistä ja viihteellistä hyväksikäyttöä. Kuten muissakin poliittista puhetta käsittelevissä tapauksissa, myös tässä EIT katsoi, että valtion harkintamarginaali asiassa oli ahdas. Ratkaisussa EIT vetoaa vanhaan oikeuskäytäntöön ja toteaa valtion viime kädessä takaavan median moniäänisyyden. Kansalaisjärjestön sananvapauden kanssa piti punnita julkista tarvetta estää voimakkaita taloudellisia ryhmiä vääristämästä julkista keskustelua käyttämällä hyväkseen vaikutusvaltaista mediaa. Sitä paitsi kansalaisjärjestön mainokselle asetettu lähetyskielto koski vain ”perinteistä” televisio- ja radiotoimintaa. Mainosta olisi hyvin voitu jakaa internetissä, ja kansalaisjärjestön edustajia haastatella uutis- ja ajankohtaisohjelmissa. Äänin 9–8 EIT katsoi, ettei EIS:n 10. artiklaa rikottu.

Tapauksessa voi aistia viestintävälineiden kehittymisen merkityksen. *Vgt v. Sveitsin* alkuperäinen kiista on perua vuodelta 1994, jolloin viestintävaihtoehdot olivat oleellisesti vähäisemmät kuin *Animal Defenders International v. Yhdistynyt kuningaskunta* -tapauksessa, jossa kyseinen kampanja alkoi vuonna 2005. Nykyisin poliittisten viestien levittämistä audiovisuaalisissa medioissa voidaan rajoittaa herkemmin kuin 1990-luvulla, jolloin internet ei ollut yhtä läsnä arjessa.

EIT käsitteli poliittisten viestien kieltoa myös tapauksessa *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norja (11.12.2008)*. Vuoden 2003 paikallisvaalien alla norjalainen Eläkeläisten puolue osti mainosaikaa televisioyhtiö TV Vest AS:ltä, vaikka poliittisten mainosten lähettäminen oli kielletty kansallisessa lainsäädännössä. Mediavirasto määräsi yhtiölle sakon, josta yhtiö ja puolue valittivat kansallisten muutoksenhakukeinojen jälkeen EIT:hen.

TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norja -tapauksen EIT ratkaisi valittajien hyväksi. EIT piti poliittisten mainosten kieltämistä televisiossa sinänsä perusteltuna, mutta kyseisen puolueen kohdalla totaalikielto asetti sen epätasa-arvoiseen asemaan muihin puolueisiin verrattuna. Eläkeläisten puolue ei kuulunut taloudellisesti vahvoihin puolueisiin, ja pienuutensa vuoksi se ei juurikaan saanut tilaa televisio-ohjelmissa. EIT katsoi, että maksettu

mainonta oli ollut ainoa tapa, jolla puolue oli voinut saada viestinsä perille television keinoin. Kun mikään ei osoittanut, että mainokset olisivat olleet asiattomia tai muuten loukkaavia, EIT katsoi yksimielisesti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10. artiklaa oli rikottu, ja valittajien sananvapautta rajoitettu.

Latvian korkein oikeus hylkäsi Nuoret demokraatit ja Meidän maamme -puolueiden valitukset lokakuun 2006 parlamenttivaaleista. Vaalit voittanut puolue TP sekä LPP- ja LC-puolueiden vaaliliitto rikkoivat puolueiden rahoituksesta annettua lakia ylittämällä lain sallimat vaalikustannukset. Korkein oikeus ei pitänyt rikkomusta niin vakavana, etteikö kansan tahto olisi tullut esille vaalituloksessa. Rikkomus oli ollut laajojen äänestäjäpiirien tiedossa ja siitä oli keskusteltu tiedotusvälineissä ennen vaalipäivää. Oikeus tosin kiinnitti huomiota siihen, että modernissa demokratiassa vaalit eivät saa riippua välittömästi rahoituksen määrästä.

Puolueet kantelivat asiasta EIT:hen ja väittivät, että TP sekä LPP:n ja LC:n vaaliliitto kykenivät sijoittamaan muita puolueita enemmän rahaa vaalimainontaan ja lisäämään kannatustaan muiden puolueiden kustannuksella, mikä vaikutti äänestäjien tekemiin valintoihin merkittävästi. EIT ottikin tutkiakseen korkeimman oikeuden toteamuksen, ettei vaaleissa tapahtunut virhe vaikuttanut vaalien tulokseen.

EIT huomautti, että vaalimainonnan lisäksi äänestäjien äänestyspäätökseen vaikuttavat myös muut poliittiset, taloudelliset, sosiologiset ja psykologiset seikat. Tapauksessa oli hyvin vaikeaa tai mahdotonta sanoa, oliko poliittinen mainonta vaikuttanut puolueen tai ehdokkaan saamaan kannatukseen. EIT:n mielestä korkein oikeus ei ollut menetellyt perusteettomasti katsottuaan, että vaalit voitiin kumota vain vakavien rikkomusten johdosta tai silloin, kun rikkomus on todella vaikuttanut kansan tahdon ilmaisuun. Siispä tapauksessa *Partija Jaunie Demokrati & Partija Musu Zeme v. Latvia (29.11.2007)* EIT päätti yksimielisesti jättää valituksen tutkimatta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen vapaita vaaleja koskevan 1. lisäpöytäkirjan 3. artikla sitoo sopimusvaltiot järjestämään kohtuullisin väliajoin vapaat ja salaiset vaalit olosuhteissa, jotka takaavat kansalaisten vapaan mielipiteen ilmaisun lainsäädäntöelintä valittaessa. *Partija Jaunie Demokrati & Partija Musu Zeme v. Latvia* -tapauksessa EIT totesi, että vaalit voidaan järjestää usealla eri tavalla ottaen huomioon maiden historialliset, kulttuuriset ja poliittiset

taustat. Vaalien suhteen valtion harkintamarginaali on siis väljää. Tärkeintä on, ettei kansallinen lainsäädäntö estä vapaata mielipiteen ilmaisua vaaleissa. *TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norja* -tapauksesta kuitenkin opittiin, että liian tiukat poliittisen puheen rajoitukset voivat loukata EIS 10. artiklaa.

Sananvapaudessa oli kyse myös tapauksessa *Alain Desjarin v. Ranska (22.11.2007)*. Valittaja oli jakanut vuonna 2001 vaalikampanjassaan mainoksia, jossa tämä nosti esiin ympäristöä vastaan tehtyjä tekoja ja väestön terveyttä uhkaavia vaaroja. Mainoksissa muun muassa vaadittiin tukea erään kunnan asukkaille, joiden entinen kunnanjohtaja oli saastuttanut kunnan vesiä. Kyseinen ex-kunnanjohtaja nosti kanteen julkisesta herjauksesta, ja valittaja tuomittiin sakkoihin.

EIT:ssä valittaja vetosi siihen, että hän oli kritisoinut ex-kunnanjohtajaa nimenomaan kunnanjohtajana, eikä yksityishenkilönä. Lisäksi kritiikki oli esitetty vaalikampanjan aikana. Kansalliset tuomioistuimet katsoivat, että valittajalla oli ex-kunnanjohtajan mainetta loukkaava vilpillinen tarkoitus. EIT katsoi, ottaen huomioon lausumien olosuhteet, että lausumat perustivat arvoasetelman, eivätkä tosiasiatoteamusta. Tosin arvoasetelmakin saattoi olla suhteeton ilman riittäviä tosiasiaperusteita, mutta EIT:n mukaan tosiasiaperuste oli olemassa.

EIT totesi poliittisten puheiden rajoittaminen olevan oikeutettua vain pakottavin syin. Sananvapaus on tärkeää kaikille, joskin erittäin tärkeää poliittisille puolueille ja niiden jäsenille. Erityisesti poliittisen opposition lausumien rajoittamiseen on suhtauduttava erityisen tiukasti. Lisäksi lausumien purevuutta voidaan suvaita vaalikampanjan aikana enemmän kuin muissa yhteyksissä. Tapaus *Alain Desjarin v. Ranska* ratkaistiin valittajan eduksi yksimielisesti.

Edellä lueteltujen oikeustapausten varjossa EIT:n linjauksista voidaan vetää joitain reunaehtoja vaalirahoituksen sääntelylle. Kuten vaalijärjestelmän, myös vaalirahoituksen järjestämisen suhteen valtion harkintamarginaali on laaja. Kaikista tärkeintä on, ettei vaalirahoituksen sääntely johda tilanteeseen, jossa vaalituloksen uskottavuus vaarantuu. Toiseksi on huomattava, että vaaliedokkaiden ja puolueiden poliittisen puheen rajoittamista koskeva harkintamarginaali on kapeampi kuin esimerkiksi kansalaisjärjestöjen kohdalla.

Tällöin EIS:n sopimusvaltio voi rajoittaa muiden kuin vaaliosapuolten vaalirahan käyttöä ja poliittista puhetta tiukemmin. Ero Yhdysvaltalaiseen *money is speech* -ajatteluun on selkeä.

Vaaliehdokkailla ja puolueilla on lisäksi oikeus käyttää provokatiivisempaa kieltä vaalien aikana kuin vaalien ulkopuolella. Liioitellullakin poliittisella puheella täytyy tosin olla jotain tosiasiapohjaa. Lisäksi EIS:n sopimusvaltio voi rajoittaa sitä välineiden joukkoa, jossa vaalirahaa saa vaalimainontaa käyttää. Erilaisten rajoitusten soveltamisessa on kuitenkin muistettava demokraattinen oikeasuhtaisuus. Suurille ja vakiintuneille puolueille asetetut rajoitukset eivät saa estää haastajien mahdollisuuksia esittää valtavirrasta poikkeavia vaihtoehtoja. Myöskään rajoitusten rikkomisessa sanktioiden tulee olla oikean tasoisia rikkeen vakavuuteen nähden.

EIS:n sopimustekstin ja EIT:n tulkintakäytännön katsotaan kuuluvan vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin.⁵¹ Suomalaiseen vaalirahalainsäädäntöön on sen sijaan suoraan vaikuttanut Euroopan neuvoston korruptionvastaisen komitean Grecon (*Group of states against corruption*) suositukset. Suositukset ovat kansainvälistä *soft law* -aineistoa, jota perinteisessä jaottelussa pidetään joko heikosti velvoittavana tai sallittuna oikeuslähteenä.⁵² Jukka Kultalahti esittää näkemyksen, jonka mukaan *soft law* toimii siltana oikeudellisesti sitomattoman ja sitovan sääntelyn välillä.⁵³ Koska Grecon suositukset ovat vaikuttaneet suoraan suomalaisen vaalirahalainsäädännön muotoutumiseen, käyn lyhyesti läpi Euroopan neuvoston vaalien rahoitukseen liittyviä periaatteita.

Venetsian komission⁵⁴ hyvää vaalikäytäntöä linjaava asiakirja⁵⁵ pitää tärkeänä puolueiden ja vaalikampanjoiden tasapuolista julkista rahoitusta.⁵⁶ Tasapuolisuus voi olla *tiukkaa* tai *suhteellista*. Tiukan tasapuolinen rahoitus tarkoittaa sitä, että kaikille puolueille ja kampanjoille jaetaan julkista tukea parlamentin voimasuhteista riippumatta. Suhteellisessa

⁵¹ Hirvonen 2011, 43.

⁵² Määttä 2005, 381–385.

⁵³ Kultalahti 2014, 160.

⁵⁴ Komitean virallinen nimi on European commission for democracy through law.

⁵⁵ CDL-AD (2002) 23 rev.

⁵⁶ Ibid. 7.

taas parlamentin voimasuhteet otetaan huomioon julkista tukea jaettaessa.⁵⁷ Kaikilla parlamenttipuolueilla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus julkiseen tukeen.⁵⁸ Lisäksi komissio katsoo, että on valtion velvollisuus tarkkailla, että puolueiden ja ehdokkaiden rahoitus sujuu yhteisten pelisääntöjen mukaan.⁵⁹

Vaalirahoituksen sääntelyä ylipäänsä pidetään tärkeänä. Rahoituksen tulee komission mielestä olla läpinäkyvää kahdella tapaa: Ensinnäkin kampanjarahoitus täytyy ohjata erillisille kampanjatileille, jotta niiden valvominen olisi helppoa. Toiseksi vaaleissa valittujen taloudellista asemaa täytyy tarkkailla ennen toimikautta ja sen jälkeen.⁶⁰ Läpinäkyvyyteen kuuluu se, että vaalirahoitusta valvova elin saa tiedon rahoituksen lähteistä ja tasosta. Valvontavalta pitäisi komission mukaan antaa itsenäiselle julkiselle organisaatiolle, joka ei ole puolueiden ohjailtavissa.⁶¹

2.5. Hyvän vaalirahasääntelyn tunnuspiirteitä

Edellä esitetyn pohjalta voidaan vetää tavoitteita, joihin vaalirahasääntelyn tulee pyrkiä. Tärkeintä on, että vaalirahasääntely tukee demokraattisen yhteiskunnan periaatteita ja kansan tahto toteutuu vaalituloksessa. Sääntely ei myöskään saa rajoittaa poliittisen opposition toimintamahdollisuuksia. Rahan ei pitäisi saada määräävää asemaa ehdokkaiden toiminnassa. Toisin kuin Lessigin esimerkki Yhdysvaltain kongressista kertoo, luottamustehtäviin valittujen pitäisi pystyä keskittymään pikemminkin itse tehtävän hoitoon, kuin valta-aseman säilyttämiseen. Lisäksi hallitsevaa valtaa pitäisi pystyä haastamaan ilman, että taustalle tarvitaan merkittäviä omaisuuksia.

Yksi keino näiden kahden tavoitteen toteutumiseen voisivat olla kampanjakatot, joilla kampanjabudjettien kokoa rajoitetaan. Toinen mekanismi on lahjoituskatto, joka varmistaa, ettei ehdokas jää riippuvaiseksi liian harvan lahjoittajan tuesta. Sekä kokonaismenojen hillitseminen että rahoituslähteiden monipuolistaminen palvelevat demokraattista

⁵⁷ Ibid. 18.

⁵⁸ Ibid. 32.

⁵⁹ Ibid. 8.

⁶⁰ Ibid. 31–32.

⁶¹ CDL-AD(2009)021, 44–46.

monimuotoisuutta. Jos joitain rajoja asetetaan, täytyy huomioida, että sanktiot ovat oikeassa suhteessa mitoitettu ja toteutuneeseen vahinkoon nähden.

Kuten Nassmacher esittää, demokratiassa monimuotoisuus myös rahoituslähteissä on tärkeää, eikä poliittinen toiminta saa olla liian riippuvaista yksin julkisista tai yksityisistä rahoittajista. Nassmacher mainitsee myös pienet, niin sanotut mikrolahjoitukset, joita hän pitää ei-ammattimaisen poliittisen vaikuttamisen elinehtona. Yksityisen rahan kerääminen saattaa vaihdella trendien ja suhdanteiden mukaan, jolloin julkisen rahan roolina on taata puolue toiminnan vakaus ja jatkuvuus.⁶²

Lisäksi vaalirahasääntelyn tulee olla tasapuolista ja läpinäkyvää. Tasapuolisuudella tarkoitan Ronald Dworkinin ajatusta siitä, että demokratiassa tasapuolisuutta ei mitata pelkästään äänillä, vaan myös kansalaisten mahdollisuudella vakuuttaa toisiaan.⁶³ Ehtoa voidaan toteuttaa ensinnäkin niin, että erilaiset vaalikampanjointia koskevat rajoitteet pitäisi mitoittaa vaalin mukaan: paikallistasolla erilaisten rajoitusten täytyy olla matalammalla kuin maanosa- ja valtiollisissa vaaleissa. Myös ehdokkaita ja puolueita koskeva sääntely tulee olla horisontaalisesti tasapuolista, joskin säännöksiä voidaan vakiintuneen vallan haastajien kohdalla tulkita laveammin kuin valtaapitäviin toimijoihin sovellettaessa. Suomen olosuhteissa vakiintuneen vallan haastajilla tarkoitan lähinnä eduskunnan ulkopuolisia pienpuolueita, joiden takamatka jo julkisuuden saralla on mittava.

Läpinäkyvyys taas varmistetaan mahdollisimman laajalla ilmoitusvelvollisuudella. Michael Pinto-Duschinskyn mielestä⁶⁴ mahdollisimman tehokas läpinäkyvyys taataan, kun avataan:

1. Ehdokkaiden vaalirahan käyttöä jo esivaaleissa ja puolueen sisäisissä vaaleissa, kuten esimerkiksi puheenjohtajavaalissa.
2. Ehdokkaiden vaalirahan käyttöä yleisissä vaaleissa.
3. Puolueiden budjetit sekä valtio- että paikallistasolla.
4. Yksittäisten poliitikkojen poliittisten varojen käyttöä.
5. Intressiryhmien osallistumista poliittisiin kampanjoihin.

⁶² Nassmacher 2003, 5–7.

⁶³ Dworkin 1996. Ks. Myös Ortiz 1998, jossa samalla esitetään kritiikkiä Dworkinin ehdolle.

⁶⁴ Pinto–Duschinsky 2002, 81.

6. Kampanjointia kansanäänestyksissä.

Se, että vaalirahasääntely on tasapuolista, tarkoittaa, että ehdokkaiden välistä horisontaalista pelikenttää tasoitetaan erilaisilla vertikaalisilla vaalikohtaisilla säännöksillä. Läpinäkyvyysvaatimusten taas tulee koskea kaikkia ehdokkaita ja kaikkia vaaleja yhtäläisellä tavalla. Tavoitteena on synnyttää mahdollisimman kattava kuva kaikista niistä rahan liikkeistä, jotka vaikuttavat poliittiseen toimintaan. Kysymys läpinäkyvyydestä ei kiinnosta pelkkiä tutkijoita tai journalisteja, vaan se voi olla kansalaisen äänestyspäätökseen vaikuttava tekijä.

Hyvän vaalirahasääntelyn täytyy siis taata kansan tahdon heijastuminen vaalituloksessa. Tämän takaamiseksi hyvän vaalirahasääntelyn täytyy varmistaa, että:

- Raha auttaa, mutta ei ohjaa, ehdokkaiden kampanjaa.
- Vaalirahasääntely takaa demokratian moniäänisyyden.
- Vaalirahoitus on läpinäkyvää kaikilla tasoilla.

Seuraavaksi tarkastelen Suomen vaalirahalakia, ja sitä miten hyvin se täyttää edellä mainittuja tunnuspiirteitä.

3. Suomen vaalirahalaki

3.1. Vaalirahain kehitys

Eräs etappi vaalirahoituksen sääntelyssä saavutettiin Suomessa vuonna 2000, kun eduskunta sääti lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000, jälj. vanha vaalirahalaki). Vanhan vaalirahain synnyn voi kytkeä 1990-luvun perusoikeusreformien sivutuotteisiin. Vuoden 1995 perusoikeusuudistus, vuonna 1999 säädetty julkisuuslaki ja perustuslain kokonaisuudistus vuonna 2000 loivat oivan ilmapiirin, jossa edellytykset vaaliehdokkaiden kampanjarahoituksen avaamiselle syntyivät.

Asia ei noussut politiikan kentälle tyhjästä. Vaalirahoituksen avaaminen oli esillä jo 1970-luvulla, jolloin valtiosääntökomitea ehdotti, että vaalimainonnan rajoittamisesta ja valvonnasta säädettäisiin lailla.⁶⁵ 1970-luvulla vaalirahoitusta koskevat lainsäädännön uudistushankkeet pysähtyivät poliittisen yhteisymmärryksen puutteisiin. 1980-luvun rötösherrajahdissa avattiin julkisen rahoituksen lähteitä, ja vaaleissa menestyneiden ehdokkaiden kampanjabudjetit otettiin valvonnan alle lopulta 2000-luvun alussa.⁶⁶

Vanha vaalirahalaki oli monin tavoin puutteellinen säädös. Keskeisin puute oli se, ettei ilmoitusten laiminlyöntejä oltu sanktioitu ollenkaan. Lain esitöissä ajateltiin, että julkistamatta jättämisestä seuraisi poliittinen vastuu negatiivisen julkisuuden muodossa⁶⁷. Poliittinen vastuu ei kuitenkaan toiminut riittävänä pelotteena, sillä huomattava osa kansanedustajista jätti vaalirahailmoituksensa vajaaksi tahattomasti tai tahallaan.⁶⁸

Matti Vanhasen II hallitus otti vuonna 2007 hallitusohjelmaansa kirjauksen, jossa se sitoutui arvioimaan vaali- ja puoluerahoitusta Grecon suositusten mukaan.⁶⁹ Greco antoi 10-kohtaisen listan, jossa se kehotti Suomea harkitsemaan muutoksia vaalirahalainsäädäntöön. Suositukset liittyivät muun muassa vaalirahailmoituksen yksityiskohtiin, avoimuuteen ja

⁶⁵ Tarasti 2012, 11.

⁶⁶ Venho 2015, 10.

⁶⁷ HE 8/2000 vp, 32.

⁶⁸ Venho 2008, 211.

⁶⁹ Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 18.

sanktiointiin.⁷⁰ Vaalirahalain uudistus sai pontta toukokuussa 2008 leimahtaneesta vaalirahaskandaalista, jossa media perkasi vuoden 2007 eduskuntavaalien rahoituskuviot perin pohjin. Vaikka poliittinen vastuu ei toiminut pelotteena, Lauri Tarasti arvioi, että poliittiset seuraukset vaalirahoituksen epäselvyyksistä toteutuivat vahvasti.⁷¹ Puolueista pahiten kärsi Keskusta, jonka kannatus romahti vuoden 2011 eduskuntavaaleissa.⁷²

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009, jälj. vaalirahalaki) astui voimaan vuoden 2009 vappupäivänä. Osaa muutoksista tosin sovellettiin jo lokakuun 2008 kuntavaaleissa. Vaalirahalaki asettaa tavoitteekseen kolme päämäärää:

1. Vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen
2. Lisätä tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista
3. Ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvun rajoittaminen

Seuraavaksi käyn läpi vaalirahalakia ja arvioin sitä paitsi omien kriteerieni, myös laissa asetettujen päämäärien saavuttamisen valossa.

3.2. Lain sisältö

3.2.1. Mitä vaalirahoituksella tarkoitetaan?

Vaalirahalaki koskee ehdokkaan vaalirahoitusta europarlamenttivaaleissa, kuntavaaleissa, eduskuntavaaleissa ja presidentinvaalissa. Laissa *vaalirahoituksella* tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aiheutuneita kuluja. Vaalikampanjan toteuttamiskuluiksi katsotaan aikaisintaan 6 kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään 2 viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin kulut maksetaan.

Lain esitöiden mukaan ilman kampanja-aikaa koskevaa mainintaa kampanjointia ei voisi erottaa ehdokkaan muusta poliittisesta toiminnasta, kuten kansanedustajan yhteydenpidosta äänestäjiinsä.⁷³ 6 kuukauden aikaraja ennen vaalipäivää lienee riittävä kampanjointiin.

⁷⁰ Greco Eval III Rep (2007) 2E, 19.

⁷¹ Tarasti 2012, 16.

⁷² Westinen 2012, 222–223.

⁷³ HE 13/2009 vp, 17.

Vaikka vaalikampanjoiden asemointivaihe alkaa jo noin vuosi ennen vaaleja, puolueiden ja ehdokkaiden kampanja-avaukset nähdään yleensä vaaleja edeltävän vuoden vaihteen tienoilla.⁷⁴ Kahden viikon aikaraja varsinaisen vaalipäivän jälkeen ulottaa vaalikampanjakulujen sääntelyn myös esimerkiksi kiitosilmoitteluun ja ulkomainosten kulujen kattamiseen.

Vaalirahoitus voi koostua ehdokkaan omista varoista ja tämän ottamista lainoista, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisön saamasta tuesta, tai muusta tuesta. Tuki voi olla rahana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saatu suoritus. Tuki ilmoitetaan bruttomääräisenä, ja muun kuin rahana annettu tuki arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä. Luettelo on tarkoitettu niin kattavaksi, että siihen sisältyy kaikki ehdokkaan kampanjaan käytetty varallisuus⁷⁵.

Ehdokkaan omiksi varoiksi lasketaan ehdokkaan käteisvarat, pankkitileillä olevat varat ja yksityistaloudesta myymällä vaalirahoitukseen siirrettävät varat. Niiden tulee olla ehdokkaan varoja siinä vaiheessa, kun varat siirretään vaalikampanjan rahoitukseksi.⁷⁶ Edellisestä vaalikampanjasta ylijääneet varat merkitään myös ehdokkaan omiksi, sillä niitä ei voida pitää vaaleja varten annettuna tukena.⁷⁷

Ylijääneiden varojen pitämistä ehdokkaan omina varoina voi pitää ongelmallisena. Hallituksen esityksessä 13/2009 vp. ehdokkaan omiksi varoiksi mainitaan muun muassa ansio- tai pääomatuloista kerrytetyt säästöt, omaisuuden myynnistä saadut tulot tai muu aiempi varallisuus. Ehdokkaan omat varat ovat listauksessa pääsääntöisesti sellaisia tuloja, joita on jo kertaalleen verotettu.

Ehdokkaan vaalikampanjakuluja varten annetut lahjoitukset taas ovat verottomia, kunhan lahjoitukset osoitetaan sellaiseen varallisuuskokonaisuuteen, jota hallinnoi ehdokkaan tukemiseksi muodostettu yleishyödyllinen yhteisö.⁷⁸ Tämä tarkoittaa käytännössä

⁷⁴ Teräväinen 2013, 36

⁷⁵ HE 13/2009 vp, 19.

⁷⁶ Tarasti 2012, 75.

⁷⁷ HE 13/2009 vp, 19.

⁷⁸ Verohallinnon ohje 17/38/2011.

kampanjatilii, jonka käyttöoikeus on jollain muulla kuin ehdokkaalla itsellään.⁷⁹ Jos kampanjalahjoitukset annetaan ehdokkaan omalle tilille, niihin sovelletaan perintö- ja lahjaverolakia (378/1940).⁸⁰ Lisäksi vaalirahalain 2.1 §:n eriteltävinä olevien kulujen kohde ovat nimenomaan vaalikampanjan kulut riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Implisiittisesti luettuna vaalirahailmoituksessa tulisi eritellä vaalikampanjan kulujen lähteet riippumatta myös siitä, milloin lahjoitukset on kerätty.

Ulkopuolelta saatu tuki sisältää rahallisen tuen lisäksi myös tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla annetun tuen. Esimerkiksi sanomalehden ilmainen vaalimainostila voi olla palveluna annettua tukea, ja jakeluun tarkoitettut ilmaiset pinssit tavaroina annettua tukea. Tavanomaista talkootyötä ja ilmaisupalveluja ei kuitenkaan lasketa ilmoitusvelvollisuuden piiriin, koska niiden arvon laskeminen on vaikeaa. Talkootyötä voi tehdä vain luonnollinen henkilö, ja mikäli talkootyöläiselle maksetaan palkkaa, muuttuu tämän työpanos vaalitueksi.⁸¹

Usean ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön samalta tukijalta saamat suoritukset lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tukena. Tätä kutsutaan välitetyn tuen selvittämisvelvollisuudeksi, joka yhdistettynä vaalirahalain 4.1 §:ään velvoittaa ehdokasta varmistumaan siitä, että vaalirahoituksen alkuperäinen antaja on aina tiedossa. Tukien yhteen laskeminen ehkäisee sitä, että lahjoittaja jakaisi vaalitukensa osiin tai monen kanavan kautta.⁸²

Pilkkominen tosin onnistuu melko vaivattomasti. Vaalituki nimittäin lasketaan oikeushenkilökohtaisesti⁸³. Esimerkiksi luonnollinen henkilö voi siis lahjoittaa rahaa sekä omissa nimissään että omistamansa osakeyhtiön kautta. Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) ohjeissa⁸⁴ välitetty tuki kytketään rahaliikenteen kulkemiseen ajallisesti niin, että yritys välittää sekä omansa että säätiön rahoja ehdokkaalle. Yritys voi kuitenkin maksaa omasta

⁷⁹ Tarasti 2012, 41.

⁸⁰ Verohallinnon ohje 17/38/2011.

⁸¹ HE 13/2009 vp, 21.

⁸² Ibid. 21.

⁸³ VTV:n ohje vaalirahoitusilmoituksen ja ennakoilmoituksen tekemisestä vuoden 2017 kuntavaaleissa, 4.

⁸⁴ Ibid.

kassastaan tukea ehdokkaille ja käydä omistajien kukkarolla myöhemmin ilman, että ehdokkaalla on tosiasiallista mahdollisuutta selvittää todellisen tuen antajaa. Richard Briffault on huomauttanut, että Yhdysvalloissa *Citizens United v. FEC* -päätös Yhdysvalloissa mahdollisti samankaltaiset varakkaiden henkilöiden monimutkaiset yritysjärjestelyt, joiden tarkoituksena on peittää vaalituen todelliset antajat⁸⁵. Vaalirahoitukseen voisi olla syytä pohtia myös lahjoittajia velvoittavia säännöksiä, koska moniportaisten yritysjärjestelyjen selvittämiselvöllisyys on ehdokkaan näkökulmasta kohtuuton.

3.2.2. Kampanjavarojen rajoituksia

Vaalirahain 4 §:ssä säädetään ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksista. Ehdokas, hänen tukiryhmänsä tai muu tämän tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Selvitysvelvollisuus ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Tavanomainen keräystoiminta tarkoittaa pienimuotoista tuotemyyntiä tai varainkeruuta. Tavanomaisen keräystoiminnan tunnusmerkki on myös se, etteivät yksittäiset tukisuoritukset saa olla lähelläkään erikseen ilmoitettavien tulojen alarajoja.⁸⁶ Muuten tuntemattoman tuen kieltö sen sijaan on ehdoton. Vaalirahoituksen valvonta on mahdotonta, mikäli tuen antajasta ei ole tietoa. Jos tuntemattomasta lähteestä vastaanotetaan rahaa, se pitäisi palauttaa, jos mahdollista.⁸⁷

Ennen vuoden 2009 vaalirahain uudistusta ulkomaisen tuen vastaanottaminen ei ollut kiellettyä. Nykyisin ulkomaista tukea saa vastaanottaa vain yksittäishenkilöiltä sekä ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Kiellon tarkoituksena on estää epäasiallista ulkomaista vaikuttamista. ”Ulkomaisuuden” määrittelyssä ratkaisevaa on oikeushenkilön kotipaikka. Osakeomistuksilla tai yksityishenkilöiden omistajuudella ei ole merkitystä. Siispä, jos yhteisön tai säätiön kotipaikka on Suomessa, sen tuki on sallittua, vaikka se olisi kokonaan ulkomaalaisomistuksessa. Samoin ulkomailla kotipaikkaansa pitävän yrityksen tuki on ulkomaista, vaikka omistus olisi täysin suomalaisissa käsissä. Monikansallisen yrityksen

⁸⁵ Briffault 2012, 6.

⁸⁶ HE 13/2009 vp, 21–22.

⁸⁷ Tarasti 2012, 83.

ulkomaisen pääkonttorin tuki on kiellettyä, mutta sen suomalaisen tytäryhtiön vaaliraha on sallittua.⁸⁸

Nykyisen informaatiovaikuttamisen aikakautena voi olla perusteltua pohtia, kannattaako ulkomaista rahaa ollenkaan hyväksyä suomalaisissa vaaleissa. Tarastin mukaan perustuslain 6 §:n syrjäntäkielto vaikeuttaa yksityishenkilöiden tekemien kampanjalahjoitusten rajoituksia. Täytyy myös muistaa, että ulkomaalaisilla henkilöillä on äänioikeus kunta- ja europarlamenttivaaleissa.⁸⁹ Kuitenkin eduskuntavaaleissa ja presidentinvaalissa äänestää voivat vain Suomen kansalaiset.⁹⁰ Tältä kannalta voisi olla perusteltua sitoa kampanjatuen antamisen mahdollisuus äänioikeuteen. Tulkinnalle itse asiassa löytyy tukea perustuslakivaliokunnan tulkinnasta⁹¹.

Vaalirahalain 4.4 § kieltää julkisoikeudellisen kampanjatuen. Sen mukaan ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa vaalitukea:

- valtiolta
- kunnalta
- kuntayhtymältä
- valtion tai kunnan liikelaitokselta
- julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, säätiöltä tai laitokselta
- kirjanpitolain (1336/1997) 1. luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtion tai kunnan määräysvallasta olevalta yhtiöltä

Kielto ei koske tavanomaista vieraanvaraisuutta, jollaisiksi lasketaan esimerkiksi kahvitarjoilu ja vähäiset muistolahjat.⁹² Kielto koskee tuen vastaanottajaa. Mikäli yllä mainitut julkiset tahot myöntäisivät tukea esimerkiksi tietämättömyyttään, kyseessä on lähinnä hyvän hallintotavan vastainen toiminta. Lienee myös syytä mainita, että ehdokkaat

⁸⁸ Ibid. 91.

⁸⁹ Ibid. 91.

⁹⁰ Vaalit.fi > Äänioikeus.

⁹¹ Ks. s. XX.

⁹² PeVM 3/2010 vp, 13.

voivat ostaa julkisilta tahoilta tuotteita tai palveluita, mikäli toiminta on markkinaehtoista, eikä sisällä alennuksia tai muuta etua.⁹³ Juslénin ja Muttilaisen mukaan paikallinen päätöksenteko on erityisen korruptioaltista.⁹⁴ Tästä syystä julkisoikeudellisen tuen kieltäminen on erityisen tärkeä ulottuvuus kuntavaaleissa. Varsinkin pienissä kunnissa viranhaltijat ja luottamushenkilöt tekevät laaja-alaisesti yhteistyötä monen eri asian parissa, jolloin yksityisen ja kunnan yleisen edun rajat voivat hämärtyä. Tästä syystä voisi olla paikallaan ulottaa sanktiointi nykyistä selvemmin virkavastuulla toimiviin henkilöihin tai ainakin kieltää viranhaltijoilta julkisen tuen tarjoaminen.

Vaalirahalain 4 § sääntelee myös yksittäisiä vaalimainoksia. Vaalimainoksesta on käytävä ilmi mainoksen maksaja. Yksityishenkilön nimeä ei saa julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo alittaa kuntavaaleissa 800 euron ja muissa vaaleissa 1 500 euron rajan. Rajoitus ei koske ehdokasta itseään, jos hän itse maksaa mainoksen⁹⁵. Yrityksen tai yhteisön nimi sen sijaan täytyy ilmoittaa aina. Maksullisen mainoksen maksaja on se, joka suorittaa mainoksen julkaisemista koskevan laskun. Mallia on otettu Yhdysvalloista, ja sitä perustellaan julkisuusintressillä: mainoksen maksajan ilmoittamisvelvollisuus ehkäisee salaista rahoittamista ja kampanjointia, sekä saattaa negatiivisten mainosten maksajat julkisuuteen.⁹⁶

Tukea ei saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta ehdokkaalta enempää kuin:

- 3 000 euroa kuntavaaleissa
- 6 000 euroa eduskuntavaaleissa
- 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa

Hallituksen esityksessä tyydytään toteamaan, että tukikatoilla rajoitetaan ehdokkaiden taloudellisia sidoksia suuriin lahjoittajiin.⁹⁷ Tukikatot ovat vaalirahalain keskeinen epäterveitä politiikan ja rahan epäterveitä kytköksiä ehkäisevä instrumentti. Thomas

⁹³ Tarasti 2012, 92–95.

⁹⁴ Juslén & Muttilainen 2009, 73.

⁹⁵ PeVM 3/2010, 13.

⁹⁶ Tarasti 2012, 96–98.

⁹⁷ HE 13/2009 vp, 22.

Stratmann ja Francisco Aparicio-Castillo tutkivat vaaleja Yhdysvalloissa vuosina 1980–2001. Tulosten mukaan kiristyvät lahjoituskatot tekivät vaaleista aiempaa tasaväkisimpiä ja niissä oli aiempaa enemmän ehdokkaita, joita äänestää. Tämä saattaa johtua siitä, että jatkokaudesta hakevat ehdokkaat eivät hyödy asemastaan lahjoituskattojen aikana, eli he eivät voi tukeutua yksittäisiin suuriin lahjoittajiin, jotka ovat tyytyväisiä *status quoon*.⁹⁸

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä rajoituksissa nähdään yhtymäkohta perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan. Valiokunnan mielestä kyse ei ole varsinaisesta rajoituksesta omaisuudensuojaan, vaan sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet.⁹⁹ Perustuslakivaliokunta jättää huomioimatta lahjoitusrajoitusten yhteyden perustuslain 14.4 §:ssä säädettyyn julkisen vallan tehtävään edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Vaalirahain 4 § koskettaa näitä yksilön vaikutusmahdollisuuksia sekä turvaavasti että rajoittavasti. Absoluuttisesti lahjoitusrajat rajoittavat yksilön osallistumismahdollisuuksia, koska yksittäisiä ehdokkaita ei saa tukea millä summalla tahansa. Toisaalta yksilöllä on mahdollisuus tukea useampaa kuin yhtä ehdokasta rajoitusten puitteissa. Säännös myös turvaa perustuslain 14.4 §:ssä säädettyjä oikeuksia, sillä lahjoitusrajoituksilla estetään sitä, että ehdokaskampanjat jäisivät liian riippuvaisiksi yksittäisistä varakkaista lahjoittajista. Kokonaisuutena arvioiden rajoituksia voi perustella samoilla painavilla yhteiskunnallisilla perusteilla, joilla perustuslakivaliokunta arvioi omaisuudensuojaan puuttumista.

Mikä päti edellä lahjoitusten todellisten lähteiden piilottamiseen, pätee myös tukisummien pilkkomiseen. Koska vaalirahan lähteet ilmoitetaan oikeushenkilöittäin, voidaan tukea kanavoida esimerkiksi lahjoittajan, tämän puolison ja vaikkapa lahjoittajan omistaman yrityksen kautta. Lisäksi puolueiden tukiyhdistyksiä ja muita yhdistyksiä voidaan käyttää vaalirahoituksen pilkkomisessa ja kierrättämisessä, kunhan poliitikko itse ei ole päättämässä lahjoituksen antamisesta.

⁹⁸ Stratmann & Aparicio-Castillo 2006, 198–199.

⁹⁹ PeVM 2/2009 vp, 5.

Antti Vainionpää on eritellyt muutamia muitakin keinoja, joilla vaalirahalain rajoituksia voidaan kiertää. Yksi keino on tulkita lakia väärin sen suhteen, onko vaalikampanjan rahoitus vastikkeellista tukea vai kaupankäyntiä. Esimerkiksi taulukaupoista saadut varat voivat olla henkilökohtaista tuloa tai vastikkeellista tukea.¹⁰⁰ Toinen tulkintaongelma voi tulla henkilökohtaisen vaalimainoksen ja puolueen mainoksen sekoittumisesta. Puolueiden mainoksissa kärkiehdokkaat saattavat olla pääosassa, jolloin ehdokas saa kiistatta mainosta, mutta organisaatio kuitenkin kuittaa laskun. Samoin käytännöt tuen laskemisessa puolueyhdistysten maksamista monen ehdokkaan mainoksista vaihtelevat.¹⁰¹

Tukikattojen soveltamisessa on myös huomioitava yksi merkittävä poikkeus. Ehdokkaan saama tuki voi olla tukikattoa suurempi, jos tukija on puolue tai puolueyhdistys, eikä tuki sisällä kolmannelta osapuolelta välitettävää tukea. Kysymyksessä on puolueen sisäinen tukeminen, jota Tarastin mukaan ei ole asianmukaista vaikeuttaa.¹⁰² Tosin Vainionpää huomauttaa, että puolueita ja niitä lähellä olevia organisaatioita voidaan myös käyttää vaalirahoituksen piilottamiseen.¹⁰³ Venho on pitänyt esillä puolueiden kunnallisjärjestöjä, joiden vaalirahoituksen hahmottaminen lienee kaikkein hankalinta.¹⁰⁴

Edellä mainitulla poikkeuksella asetetaan ehdokkaat osin epätasa-arvoiseen asemaan. Esimerkiksi vuoden 2015 eduskuntavaaleissa puoluejohtajat Alexander Stubb (kok) ja Antti Rinne (sd) saivat puolueiltaan noin 60 000 ja noin 54 000 euroa, eivätkä he sijoittaneet kampanjaansa senttiäkään omaa rahaa. Kokoomus maksoi Stubbin kampanjan kokonaan, ja SDP Rinteen kampanjasta noin 70 prosenttia. Kaikkien eduskuntavaaliehdokkaiden vaalibudjeteista puolueyhteisön osuus oli keskimäärin 14 prosenttia¹⁰⁵.

Tammikuulle 2018 suunniteltujen maakuntavaalien tukiraja noudattaa hallituksen esitysluonnoksen mukaan eduskuntavaalien tukirajoja. Vuodesta 2021 eteenpäin maakuntavaalit suunnitellaan pidettäväksi kuntavaalien kanssa samaan aikaan. Tällöin

¹⁰⁰ Vainionpää 2016, 66–67.

¹⁰¹ Ibid. 73–76.

¹⁰² Tarasti 2012, 89–90.

¹⁰³ Vainionpää 2016, 96–102.

¹⁰⁴ Venho 2015, 32–40.

¹⁰⁵ Ibid. 78.

noudatetaan eduskuntavaalien tukirajoituksia, paitsi jos ehdokas on ollut ehdolla sekä maakunta- että kuntavaaleissa. Molemmissa vaaleissa ehdolla ollut on velvollinen ilmoittamaan kaikki yksittäiset yli 800 euroa lahjoittaneiden nimet. Molemmissa vaaleissa ehdolla ollut jättää vain yhden vaalirahailmoituksen.

Maakuntavaalien yhdistäminen kuntavaaleihin herättääkin kysymyksen ehdokkaiden epätasa-arvoisesta kohtelusta. Molemmissa vaaleissa ehdolla oleva voi kerätä kampanjaansa yhteensä 9 000 euroa yhdeltä lahjoittajalta: 3 000 euroa kuntavaaleihin ja 6 000 euroa maakuntavaaleihin. Tämä lisää huomattavasti vaikeutta vaalirahoituksen valvonnassa. Kuinka erotetaan se, käykö ehdokas kuntavaali- vai maakuntavaalikampanjaa? Lisäksi järjestelmä suosii sitä, että ehdokkaat pyrkivät sekä kunta- että maakuntavaltuustoihin, jolloin vallankäyttö saattaa keskittyä.

3.2.3. Vaalirahailmoitukset ja niiden valvonta

Vaalirahailmoituksen täytyy tehdä eduskuntavaaleissa kansanedustajaksi valittu tai varaedustajaksi määrätty henkilö. Myös kuntavaaleissa valtuutetuksi tai varavaltuutetuksi valitun täytyy jättää vaalirahailmoitus. Europarlamenttivaaleissa ilmoitusvelvollisia ovat Euroopan parlamentin jäseneksi valittu ja vaalien tulosta vahvistettaessa varajäseneksi määrätty sekä vaalilain 91 §:ssä tarkoitettussa nimisarjassa varajäsenestä seuraavana oleva ehdokas.

Valitsematta jääneiden ehdokkaiden ei tarvitse ilmoittaa vaalikampanjojensa rahoituksesta. Hallituksen esitysten mukaan tiedot eivät ole lain pääasiallisen tarkoituksen kannalta merkittäviä. Ehdokkaiden lukumäärä vaihtelee kuntavaalien kymmenistä tuhansista presidentinvaalien alle kymmeneen. Suurin osa esimerkiksi eduskuntavaalien kampanjabudjeteista on sidonnaisuuksien arvioinnin kannalta merkityksettömiä.¹⁰⁶ Lisäksi ilmoitusvelvoitteen ulottaminen valitsematta jääneisiin olisi lain esitöiden mukaan suhteettoman suuritöistä siihen saavutettavaan hyötyyn nähden.¹⁰⁷

Vaikka esitöissä viitataan vaalirahalain tarkoitukseen, perustelu vaikuttaa oudolta 1 §:ssä määritelyihin tavoitteisiin nähden. Lain tarkoitus on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja

¹⁰⁶ HE 8/2000 vp, 32–34.

¹⁰⁷ HE 13/2009 vp, 22.

tietoa *ehdokkaiden* mahdollisista sijoituksista, sekä rajoittaa kampanjakulujen kasvua. Nykymuodossaan ilmoitusvelvollisuus raottaa *vaaleissa valittujen* mahdollisten sidonnaisuuksien salaverhoa, jolloin kampanjarahoituksen kokonaiskuva jää vajaaksi¹⁰⁸. Myös tavoite kampanjakulujen kasvun rajoituksesta vaarantuu ilmoitusvelvollisuuden rajauksella, sillä ilmoituksissa näkyvät vain vaaleissa pärjänneiden ehdokkaiden käyttämä rahamäärä. Tieto siitä, millä summilla esimerkiksi eduskunnasta tai kunnanvaltuustoista on jääty ulkopuolelle, lepää yksittäisten ehdokkaiden tai puolueiden linjausten varassa.

Vaalirahailmoitusta ei tarvitse jättää kuntavaaleissa, jos ehdokkaan vaalirahoitus jää vaalikampanjassa alle 800 euron. Ehdokkaan tulee kuitenkin antaa kirjallinen vakuutus, ettei rajaa ole ylitetty. Tämä kevennetty julkisuusvelvoite ei alun perin sisältynyt hallituksen esitykseen¹⁰⁹ vaan se liitettiin mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnössä¹¹⁰. Asiaa perusteltiin hallinnollisen taakan kevennyksellä, joskin Tomi Venho on huomauttanut, että byrokratian määrä pysyy täsmälleen samana, sillä ilmoituksen sijaan valvoja käsittelee tyhjänä palautettuja lomakkeita.¹¹¹

Venhon mukaan alle 800 euron ehdokaskohtaisten vaalibudjettien julkistaminen ei ole yleisen julkisuusintressin kannalta ensisijaisen tärkeää. Hän kuitenkin huomauttaa, että vuoden 2010 uudistus vei vaalirahoitustietoja piiloon ja enää 20 prosenttia kuntapäätäjistä antaa selvityksen vaalirahajärjestelyistään. Kuntavaalien ehdokasrahoitusta ei voida seurata kattavasti.¹¹²

Ilmoitusvelvolliset vastaavat vaalirahalain 7 §:n mukaan vaalirahailmoituksen sisällöstä. Vaalirahailmoituksesta on käytävä ilmi:

- Maininta siitä, mitkä vaalit ovat kysymyksessä.
- Ehdokkaan nimi, arvo, ammatti tai tehtävä, hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokkaalla on taustallaan valitsijayhdistys.

¹⁰⁸ Ks. avoimuusvaatimusten epäsymmetrisyydestä Venho 2015, 123.

¹⁰⁹ HE 6/2010.

¹¹⁰ PeVM 3/2010.

¹¹¹ Venho 2015, 42.

¹¹² Ibid. 42.

- Eduskuntavaaleissa ehdokkaan vaalipiiri, ja kuntavaaleissa kunta, jossa ehdokas oli ehdolla.
- Vaalikampanjan kulut yhteensä ja eriteltynä eri vaalimainonnan lajeihin, mainontamateriaalin ja eri tilaisuuksien järjestämisiin sekä muihin kuluihin.
- Vaalirahoitus yhteensä ja eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun ehdokasta tukevan yhteisön saamaan tukeen. Tuenantajat täytyy ryhmitellä yksityishenkilöihin, yrityksiin, puolueisiin, puolueyhdistyksiin ja muihin tahoihin.
- Yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kuntavaaleissa vähintään 800 euroa ja muissa vaaleissa vähintään 1 500 euroa.
- Jos ehdokas tai tätä tukeva yhteisö tai tukiryhmä on ottanut vaalikampanjaa varten lainaa, pitää vaalirahailmoitukseen merkitä suunnitelma lainan takaisinmaksusta.

Ilmoitus jätetään valtionalouden tarkastusvirastolle 2 kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoitusvelvollisen on pyydettäessä annettava kampanjatiliotteella tai muulla vastaavalla tavalla täydentäviä tietoja, jotka ovat tarpeen ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyyden tarkistamisessa.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että yksittäisen tuen antajan 800 euron ja 1 500 euron ilmoitussuojat koskevat ennen kaikkea yksityisen, luonnollisen henkilön tekemiä lahjoituksia.¹¹³ Perustuslakivaliokunta yhtyi esityksen tulkintaan siitä, ettei näiden rajojen ylittävien lahjoitusten antajien nimien julkaisu koske perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden suojan keskeistä osaa.¹¹⁴ Jo vanhan vaalirahalain yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, ettei julkistamisvelvollisuus myöskään riko vaalisalaisuuden keskeistä osaa.¹¹⁵

Yksityisyydensuojan kannalta vähäisten yksityishenkilöiden tekemien lahjoitusten julkistaminen lienee perusteltua. Muiden oikeushenkilöiden tekemien lahjoitusten puolesta taas on syytä huomauttaa, että ehdokkaan ei ole *pakko* julkistaa kynnysarvot alittavia lahjoituksia. Ehdokas *saa* ilmoittaa ne halutessaan. Tosin Tarasti huomauttaa, että yritykset

¹¹³ HE 13/2009 vp, 25.

¹¹⁴ PeVM 2/2009 vp, 4–5.

¹¹⁵ PeVM 8/2000 vp, 2.

ja muut yhteisöt usein sopivat ehdokkaiden kanssa, ettei lahjoittajien nimiä julkisteta tukisumman jäädessä alle raja-arvojen¹¹⁶.

Tilanne voi siis *de jure* näyttää toimivalta, mutta *de facto* yritykset voivat edellyttää, että niiden lahjoituksia kohdellaan kuin yksityishenkilöiden lahjoituksia. Tällöin vaarana voi olla, että lahjoittajien yhteydet poliittisiin puolueisiin laajassa mittakaavassa jäävät piiloon. Sen sijaan, että lahjoittaja antaisi 30 000 euroa puolueelle ja merkittäisiin rekisteriin lahjoittajaksi, tämä voi lahjoittaa eduskuntavaaleissa puolueen 20 ehdokkaalle 1 499 euroa ja jäädä lahjoitustensa kanssa piiloon. Suomen henkilö- ja puoluevaalin sekoittava vaalitapa mahdollistaa sen, että kampanjoita voi tukea molemmilla tasoilla yhtä tehokkaasti.

Ilmoitusvelvollisuuden noudattamista valvoo siis VTV. Se tarkistaa, ovatko kaikki ilmoitusvelvolliset tehneet vaalirahalaissa säädetyn ilmoituksen ja julkistaa viipymättä kaikki ilmoitukset. Ilmoitusvelvollinen voi toimittaa ennen vaalipäivää – kuitenkin vasta ehdokaslistojen julkaisun jälkeen – toimittaa VTV:lle ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Mikäli vaalirahailmoitus on puutteellinen tai ilmeisen virheellinen tai se jää kokonaan tekemättä, voi VTV määrätä uhkasakon. VTV:n suorittama valvonta päättyy 8 kuukauden kuluttua vaalien tuloksen vahvistamisesta, mutta se voi määräjän estämättä suorittaa loppuun tuon 8 kuukauden aikana aloitetun valvonnan. VTV antaa eduskunnalle vaalikohtaisen kertomuksen saamistaan ilmoituksista ja toimistaan ilmoitusvelvollisuuden valvonnassa.

Vanhan vaalirahalain aikaan oikeusministeriö keräsi ja talletti ehdokkaiden vaalirahailmoitukset. Vuonna 2007 Grecon arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ministerijohtoisen elimen harjoittama valvonta on erityisen altis eturistiriidoilla ja korruptiolle. Greco suosittelikin vahvistamaan valvonnan riippumattomuutta valvottavista.¹¹⁷ Vuoden 2009 vaalirahauudistuksessa valvontavastuu siirrettiinkin VTV:lle, joka toimii kyllä eduskunnan yhteydessä, mutta on siitä riippumaton. VTV:n vaihtoehtona olisi ollut perustaa vaalirahoituksen valvontaa varten täysin uusi virasto.¹¹⁸

¹¹⁶ Tarasti 2012, 111.

¹¹⁷ Greco eval III rep (2007) 2E, 16–18.

¹¹⁸ Tarasti 2012, 131.

VTV voi vauhdittaa puutteellista, ilmeisen virheellistä tai tekemättä jääneen vaalirahailmoituksen korjaamista uhkasakolla. Uhkasakon tarkoitus on tehostaa velvoitteen täyttämistä, eikä rangaista niskuroinnista viranomaista vastaan¹¹⁹. Uhkasakko voidaan toistaa monta kertaa ja edellistä suurempana siihen asti, kunnes tiedot on annettu. Sakon määrä harkitaan tapauskohtaisesti laiminlyönnin vakavuudesta riippuen. Tekemättä jääneestä vaalirahailmoituksesta langetetaan uhkasakko todennäköisesti helpommin kuin puutteellisesta, joita VTV pyrkii korjaamaan kehotusten avulla.¹²⁰ Uhkasakkoprosessiin on jouduttu turvautumaan vuoden 2012 kuntavaaleissa, joissa 34:ää ilmoitusvelvollista velvoitettiin tekemään vaalirahailmoitus sakon uhalla. Heistä 3:lla vaalirahailmoitus oli edelleen tekemättä VTV:n kertomuksen antohetkellä.¹²¹ Eduskuntavaaleissa mediahuomio¹²² lienee yksi kannustin jättää vaalirahailmoitukset mahdollisimman täydellisinä lain määrärajoissa.

VTV ylläpitää ilmoitusrekisteriä, joihin ilmoitukseen, ennakoilmoitukseen ja jälki-ilmoitukset talletetaan. Jokaisella on oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta julkisuuslain puitteissa. Eduskunta- ja kuntavaaleja koskevat tiedot pidetään yleisesti saatavilla 5 vuoden ja europarlamenttivaaleja koskevat tiedot 6 vuoden ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta. Muiden kuin ilmoitusvelvollisten ennakoilmoitukset pidetään yleisissä tietoverkoissa saatavilla 30 päivän ajan vaalien tuloksen vahvistamisesta.

Jos ehdokas, tämän tukiryhmä tai muu yksin ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö on ottanut lainaa kampanjakulujen kattamiseksi, täytyy ilmoitusvelvollisen toimittaa VTV:lle tieto lainan määrästä ja sen maksamiseen saadusta vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta. Tätä kutsutaan jälki-ilmoitukseksi, ja se tehdään laina-aikana kalenterivuositain sillä vaalikaudella, johon ilmoitusvelvollisuus liittyy. On huomattavaa, että VTV:llä ei ole kehotusta tehokkaampaa keinoa jälki-ilmoitusten valvontaan. Esimerkiksi vuoden 2015

¹¹⁹ Eklund 2014, 9.

¹²⁰ Tarasti 2012, 137.

¹²¹ VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kuntavaaleista, 7.

¹²² Ks. esim. HS 23.6.2015.

joulukuussa VTV:ltä puuttui edelleen vuoden 2011 eduskuntavaalien jälki-ilmoituksia.¹²³ Tämä vaikeuttaa velkarahan ja sen vaikutusten seuraamista.

VTV:n valvontatoimivaltuuksia on muutenkin olennaisesti rajoitettu. Esimerkiksi velvollisuus vaalirahailmoitusta tukevien tietojen, kuten esimerkiksi kuittien, toimittamiseen koskee vain ilmoitusvelvollisia. VTV ei voi vaatia kolmansilta tahoilta vertailutietoja, jotka varmistaisivat vaalirahailmoituksen oikeellisuuden. Lisäksi VTV:llä ei ole keinoja vaalirahoituslain nojalla velvoittaa ehdokastakaan lisäselvitysten toimittamiseen. Toisaalta ilmoitusvelvollisilla ei ole kirjanpito- tai muistiinpanovelvollisuutta kampanjakulujen seuraamiseen.¹²⁴

3.2.4. Presidentinvaalin erikoisasema

Presidentinvaalia kohdellaan vaalirahalaissa hieman eri tavalla kuin muita vaaleja. Presidentinvaalissa ei ensinnäkään ole yksittäisen lahjoittajan tukirajoitusta. Presidenttiehdokasta saa siis tukea kuinka suurella summalla tahansa. Hallituksen esityksessä todetaan, että presidentinvaalit ovat puoluevetoisia, ja tätä kautta kampanjat suurempia kuin muissa vaaleissa¹²⁵. Kampanjan suuruuteen vaikuttaa myös vaalipiiri, joka presidentinvaalissa kattaa koko maan.

On vaikeaa löytää perusteita presidentinvaalien erikoiskohtelulle. Vaalirahalain 1.2 §:ssä sanotaan, että lain tarkoituksena on rajoittaa vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Tätä tavoitetta tuskin palvelee täysin rajoituksettomat vaalilahjoitukset. Tietysti presidentinvaalilla on suomalaisen demokratian kentällä täysin ylivoimainen asema äänestysprosentilla mitattuna. Suosio ja puoluevetoisuus saattavat selittää tukikatton poissaoloa, mutta jos vaalirahalain tavoitteisiin peilaten tukikatot kuuluisivat myös presidentinvaaliin.

Presidentinvaalissa ilmoitusvelvollinen ei ole ehdokas itse, vaan ehdokkaan asettanut puolue ja presidenttiehdokkaan asettanut valitsijayhdistyksen vaaliasiamies tai tämän varamies. Tämä johtunee lain esitöissä mainitusta puoluevetoisesta vaalista. Tarasti huomauttaa, ettei

¹²³ VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa, 26.

¹²⁴ Ibid. 20.

¹²⁵ HE 13/2009 vp, 22.

ehdokkaalla ole välttämättä edes mahdollisuutta olla riittävän tietoinen valtakunnallisen vaalikampanjansa rahoituksesta¹²⁶.

3.3. Vaalirahain vaikutukset kampanjakustannuksiin

Suomen vaalijärjestelmä on puoluevaalin ja henkilövaalin yhdistelmä, jossa äänestetään samalla kertaa sekä ehdokasta että puoluetta.¹²⁷ Tämä tarkoittaa sitä, että Suomessa ehdokkaat kamppailevat paitsi toisten puolueiden ehdokkaiden, myös saman puolueen ehdokkaiden kanssa tullakseen valituksi.¹²⁸ Toisin on esimerkiksi Ruotsissa, jossa käytössä on suljettu listavaali. Siellä puolue kantaa suurimman vastuun vaalirahoituksesta ja ehdokkaiden tarve ulkoiselle rahoitukselle on vähäistä.¹²⁹ Suomessa tilanne on siis Ruotsiin verrattuna päinvastainen, ja järjestelmä osin kannustaa ehdokkaita keräämään itselleen mahdollisimman suurta vaalikassaa.¹³⁰

Suomalaisen vaalijärjestelmän piirteet näkyvät myös vaalirahoituksen järjestämisessä. Kuntavaaleissa ehdokkaat rahoittivat viime vaaleissa keskimäärin yli puolet vaalikassasta omista varoistaan.¹³¹ Eduskuntavaaleissa omat varat kattoivat keskimäärin 39 prosenttia¹³² ja europarlamenttivaaleissa 23 prosenttia¹³³ kampanjabudjetin tuloista. Loppuosa kampanjabudjeteista koostuu lainoista, yksityishenkilöiden, yritysten, puolueyhdistysten ja muusta tuesta. Yksityishenkilöiden ja yritysten kampanjatuen osuus ehdokkaiden kampanjoissa oli siis viime kuntavaaleissa kunnasta riippuen keskimäärin 5–30 prosenttia, eduskuntavaaleissa 31 prosenttia ja europarlamenttivaaleissa 30 prosenttia.

Mitä kalliimpi kampanja, sitä enemmän ehdokkaat turvautuvat yksityiseen rahoitukseen. Edellisissä eduskuntavaaleissa kaikki ehdokkaat kampanjoivat keskimäärin 11 500 euron budjetilla, ja valitut ehdokkaat keskimäärin 38 000 eurolla. Europarlamenttiin pyrkijöiden

¹²⁶ Tarasti 2012, 55.

¹²⁷ Jääskeläinen 2010, 10.

¹²⁸ HE 13/2009 vp, 5.

¹²⁹ Mattila & Sundberg 2012, 231.

¹³⁰ Railo & Ruohonen 2016, 278.

¹³¹ Omarahoitusosuuden vaihteluväli pikkukuntien ja Helsingin välillä on 81–56 prosenttia. Ks. Venho 2015, 43.

¹³² Ibid. 78.

¹³³ Ibid. 60.

budjetit ovat suurin piirtein tuplasti suuremmat kuin eduskuntavaaliehdokkailla ja eduskuntaan valituilla. Kuntavaaleissa taas sekä ehdokkaiden että valtuutetuiksi valittujen budjetit vaihtelevat keskimäärin muutamasta sadasta eurosta tuhansiin euroihin.¹³⁴ Kevään 2017 kuntavaaleissa tosin helsinkiläiset pormestariehdokkaat käyttivät ennakoilmoitusten mukaan kampanjointiin kymmeniä tuhansia euroja.¹³⁵

Vaalikohtaisten erojen lisäksi kampanjat kallistuvat sen mukaan, missä vaalipiirissä ehdokas kampanjoi. Eduskuntavaaleissa halvin kampanjabudjetin keskiarvo löytyi Keski-Suomen vaalipiiristä, josta valitut kansanedustajat käyttivät vaalikampanjassaan keskimäärin 30 400 euroa. Kalleimmalla eduskuntapaikka lunastettiin Vaasan vaalipiiristä, jossa kampanjarahaa kului keskimäärin 47 800 euroa valittua kansanedustajaa kohti. Myös kuntavaaleissa kaikkien ehdokkaiden kampanjabudjetit vaihtelivat alueen mukaan 8 900 eurosta 14 600 euroon.¹³⁶ Kuntavaaleissakin keskibudjettien koko laskee sitä mukaa, mitä pienemmästä paikkakunnasta on kyse.¹³⁷ 2012 kuntavaaleissa Helsingin kaupunginvaltuustoon valittu käytti kampanjassaan keskimäärin 7 270, kun taas raumalainen kaupunginvaltuutettu sai luottamuspaikkansa keskimäärin 800 eurolla. Helsingissä omat varat kattoivat keskimäärin 56 prosenttia kampanjabudjeteista, mutta muilla paikkakunnilla omista rahoista pulitettiin kampanjaan yli kaksi kolmasosaa.¹³⁸

Vaalitutkijat ovat Suomessa kiinnittäneet huomiota siihen, että vaalikampanjakulujen kasvusuunta on ollut nousujohteinen.¹³⁹ Yksittäiseltä vaaliehdokkaalta vaaditaan jopa kymmenientuhansien eurojen kampanjabudjettia, jotta tällä olisi mahdollisuuksia tulla valituksi paljon rahaa vaativissa europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa. Rahallinen panostus on niin vaativa, että jopa hyväpalkkaiset istuvat kansanedustajat pitävät sitä suurena satsauksena ”työhakemukseen, joka ei takaa töitä.”¹⁴⁰ Vaarana on, että korkeat taloudelliset uhraukset karsivat päteviä kansanedustajaehdokkaita. Ehdokaskarsinnan lisäksi Railo ja

¹³⁴ Ibid. 117.

¹³⁵ Esim. Jan Vapaavuori (kok) noin 60 000 euroa ja Anni Sinnemäki (vihr) noin 30 000 euroa.

¹³⁶ Venho 2015, 73.

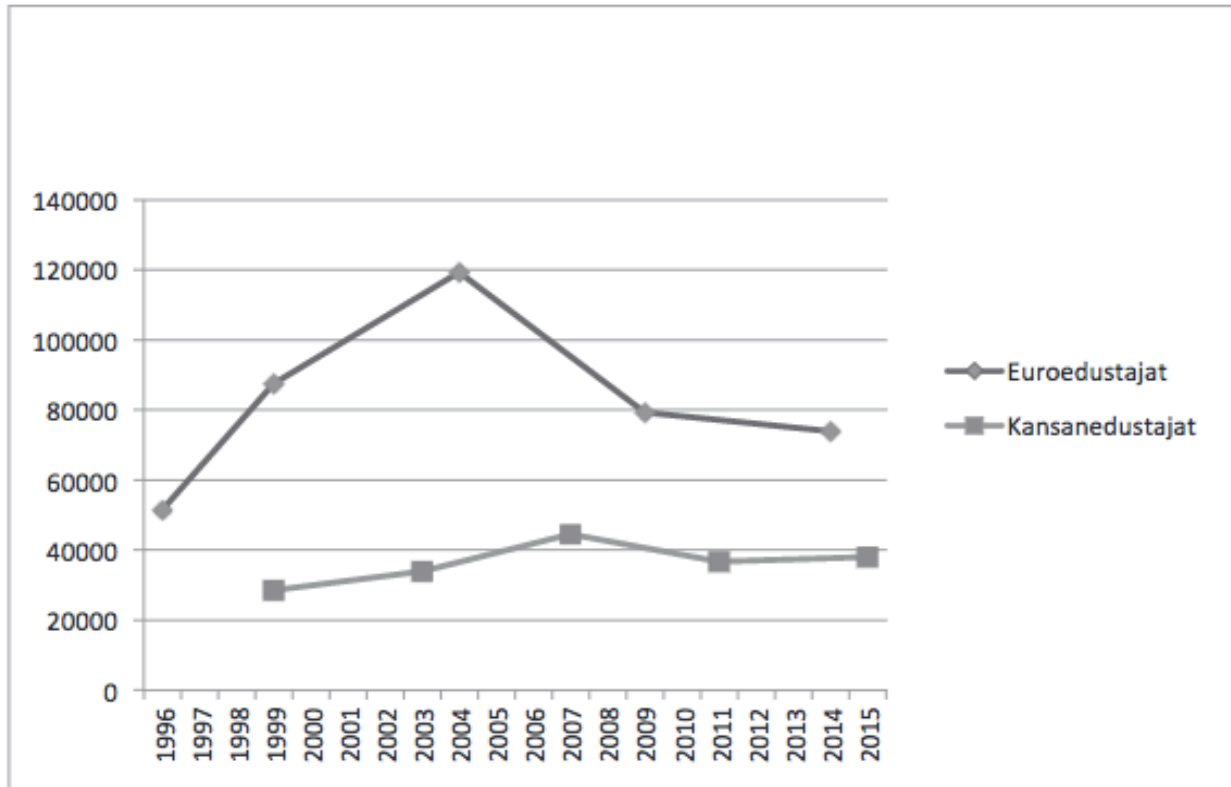
¹³⁷ Venho 2012, 25.

¹³⁸ Venho 2015, 41–43.

¹³⁹ Ks. Railo & Ruohonen 2016, 277; Venho 2015, 118.

¹⁴⁰ Railo & Ruohonen 2016, 279.

Ruuhonen ovat todenneet vaalirahajärjestelmän kohtelevan ehdokkaita epätasa-arvoisesti. Nykyjärjestelmä suosii suurten porvaripuolueiden varakkaita miehiä.¹⁴¹ Tomi Venho kokosi europarlamentaarikkojen ja kansanedustajien kampanjabudjetit alla olevaan taulukkoon:



Kuvio 2. Edustajien reaaliset keskibudjetit euro- ja eduskuntavaaleissa.

(Lähde: Venho 2015, 119.)

Rahankäyttö eduskuntavaaleissa notkahti vuonna 2011, ehkä vaalirahakohun seurauksena.¹⁴² Europarlamenttiin taas pääsi vuosien 2009 ja 2014 vaaleissa selkeästi huippuvuotta 2004 edullisemmin. Kuntavaalien kustannuskehityksestä on vaikea sanoa mitään. Kuten yllä mainittiin, asetelmat vaihtelevat kunnittain. Joissain kunnissa kustannukset ovat nousseet, joissain laskeneet ja joissain kampanjabudjetit ovat pysyneet ennallaan.¹⁴³

¹⁴¹ Ibid. 286–289.

¹⁴² Mattila & Sundberg 2012, 233–234.

¹⁴³ Venho 2015, 120.

Vaalirahalain tavoitteleva kampanjakulujen kasvun rajoittaminen näyttäisi siis puhtaasti viivadiagrammin perusteella jossain määrin onnistuneen. Tosin Venhon arvion mukaan eduskuntavaalien kuluissa on pitkän aikavälin kasvusuuntaus, jota talouden matalasuhdanteet hillitsevät.¹⁴⁴ Voi olla, että vuonna 2008 alkanut talouskriisi vaikutti samalla tavalla myös eurovaalibudjetteihin.

3.4. Vaalirahalain korruptioluonne

Kuten jo aiemmin esitin,¹⁴⁵ Teuvo Pohjolainen hahmottaa korruptiomaisessa toiminnassa 3 ulottuvuutta: rikollisen toiminnan, muun lainvastaisen menettelyn ja rakenteellisen korruption. Tässä kolmijaossa vaalirahoitus solahtaa rakenteellisen korruption ytimeen, jossa menettely ei ole varsinaisesti lainvastaista, mutta eettisesti epäilyttävää. Esimerkki rakenteellisesta korruptiosta voisi olla esimerkiksi vaalituen jakaminen niin, että vaalirahailmoituksessa tukea antavat tukija, tukijan puoliso ja tukijan omistama osakeyhtiö. Lain kirjain täyttyy kyllä, mutta tosiasiallisesti rahaa kanavoidaan yhdeltä henkilöltä monen tahon kautta ehdokkaalle.

Vaalirahalain rikkomisesta taas voi seurata lipsahdus muun lainvastaisen menettelyn puolelle. Puutteellisen vaalirahailmoituksen jättämisestä tai vaalirahailmoituksen jättämättä tekemisestä voi seurata ehdokkaalle uhkasakko. Uhkasakko toki on rangaistus sinänsä, mutta poliittisia seurauksia vaalirahailmoituksen laiminlyönyt henkilö saa vasta, jos media kiinnostuu asiasta ja julkinen paine muodostuu tarpeeksi suureksi. Tältä osin vaalirahalaissa on vieläkin eräänlainen trial by media -asetelma. Lisäksi esimerkiksi julkisoikeudellisen tuen kieltäminen voi tuoda seurauksia tukijalle. Jos viranhaltija antaa julkista tukea tarkoituksellisesti tai tietämättään, tämä voi rikkoa hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita.

Pohjolaisen korruption kolmijaon raskaimman ulottuvuuden, eli rikollisen toiminnan soveltamista on hankala nähdä sovellettavan vaalirahoituksen yhteydessä. Ensinnäkin vaalirahoitus on hyväksytty vaikuttamisen muoto siinä mielessä, että ehdokas lupaa ajaa tiettyjä asioita ja lahjoittaja lähtökohtaisesti tukee tätä siinä luulossa, että ehdokas valituksi

¹⁴⁴ Ibid. 119.

¹⁴⁵ Ks. s. 7–9.

tullessaan täyttää lupauksensa. Tätä tukee myös lainvalmisteluaineisto, jossa lahjoittajien anonymiteettiä perustellaan osaksi vaalisalaisuudella.

Silti väärästä vaalirahailmoituksesta voi periaatteessa koitua ehdokkaalle uhkasakon lisäksi myös rikosoikeudellisia seuraamuksia. Rikoslain 16. luvun 8.1 §:ssä säädetään väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle. Sen mukaan:

”Joka antaa viranomaiselle oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen kirjallisen todistuksen tai siihen rinnastettavan teknisen tallenteen taikka laadittuaan sellaisen todistuksen tai tallenteen antaa sen toiselle sanottuun tarkoitukseen käytettäväksi, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.”

Toki vaalirahalaissa keskeisenä periaatteena on, että ilmoituksen laiminlyönneissä seurauksena on uhkasakko ja sitä seuraava poliittinen vastuu. Lisäksi säännöksen käyttäminen lienee rikosoikeudessa harvinaista, sillä kyseessä on toissijainen säännös, jota sovelletaan ellei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta¹⁴⁶. Mutta periaatteessa momentin käyttö ei ole täysin poissuljettua.

Vaalirahan jakaminen voi olla myös väylä lahjusrikokseen. Vaalirahoituksena saatu sopimaton etu ei tee edusta asianmukaista¹⁴⁷. Esimerkiksi tapauksessa KKO:2016:39 Raha-automaattiyhdistyksen hallituksen puheenjohtajana ja kansanedustajana toiminut Jukka Vihriälä tuomittiin 1 vuoden ja 2 kuukauden pituiseen ehdolliseen vankeuteen sekä 35 000 euron sakkoihin:

”Kansanedustaja A oli toiminut Raha-automaattiyhdistyksen (RAY) hallituksen puheenjohtajana 2001–2009, jona aikana RAY:n varoista oli myönnetty avustuksia säätiö X:lle yli 20 miljoonaa euroa. A oli osallistunut X:n avustushakemusten käsittelyyn.

¹⁴⁶ Frände et. al. 2014, 3.

¹⁴⁷ HE 77/2001 vp, 45.

Hankkiakseen itselleen vaalirahoitusta A oli tuona aikana myynyt 15 kerralla X:lle ja sen läheisyhtiöille tauluja yhteensä noin 31 000 euron ylihinnalla. Lisäksi A oli osallistunut viidesti X:n tarjoamille Tallinnan virkistysmatkoille. Korkeimman oikeuden tuomiosta ilmenevin perustein A:n syyksi luettiin törkeä lahjuksen ottaminen ja virkavelvollisuuden rikkominen.”

Yllä olevassa tapauksessa ratkaisevaa oli Vihriälän kaksoisrooli RAY:ssä ja vaalirahoituksen saajana. Tukea pyrittiin salaamaan, mikä KKO:n mukaan voi viitata tuen lahjusluonteeseen. Se ei kuitenkaan yksin ollut osoitus A:n ja säätiö X:n epäterveestä suhteesta. Myös poliitikkona ja säätiössä kaksoisroolissa toiminut Antti Kaikkonen tuomittiin käräjäoikeudessa 5 kuukauden ehdolliseen vankeuteen luottamusaseman väärinkäytöstä¹⁴⁸.

KKO:n ennakkotapauksessa kuvattu julkisten varojen kierrättäminen ehdokkaalle ei ole sinänsä tavatonta. Vaalituen antamiselle ei löytynyt tukea säätiön X säännöistä, joskin säätiöllä oli pitkät perinteet vaalituen jakamisessa. Antti Vainionpää kuvaa samanlaista mekanismia Hämeenlinnassa, jossa vahvasti julkisrahoitteinen yhdistys HPK-naiset myönsi ehdokkaalle vaalitukea, vaikka yhdistyksen säännöissä vaalituesta ei ole selkeää mainintaa¹⁴⁹.

3.5. Tuomio: kuinka hyvä vaalirahalaki on?

Luvussa 2.5. asetin hyvälle vaalirahasäätelylle 3 kriteeriä:

- Raha auttaa, mutta ei ohjaa, ehdokkaiden kampanjaa.
- Vaalirahasäätely takaa demokratian moniäänisyyden.
- Vaalirahoitus on läpinäkyvää kaikilla tasoilla.

Vaalirahoitus voidaan ainakin toistaiseksi asettaa Suomessa rengin rooliin. Kampanjarahoituksen tarve kasvaa vaalipiirin koon mukaan, mitä voidaan pitää luonnollisena. Kaksien edellisten europarlamenttivaalien keskibudjetit ovat huomattavasti pienemmät kuin vuonna 2004, ja pienemmät kuin vuonna 1999. Eduskuntavaaleissa läpi pääsee sekä pienillä että suurilla budjeteilla, joskin on huomioitava, että vain 17 prosenttia

¹⁴⁸ Yle 29.8.2013.

¹⁴⁹ Vainionpää 2016, 103.

vuoden 2015 eduskuntavaaleissa valituista kansanedustajista käytti kampanjointiin alle 20 000 euroa.¹⁵⁰ Puoluelistojen superbudjetit omaavien ehdokkaiden äänet eivät automaattisesti hyödytä pelkästään ehdokkaita itseään, vaan myös koko listaa. Ei ole myöskään toistaiseksi syytä epäillä, että suomalainen lainsäädäntötyö olisi vaikeutunut tai jähmettynyt vaalirahoituksen vuoksi. Lessigin kuvaus Yhdysvaltain kongressityöskentelystä ei käy toteen ainakaan Suomen eduskunnassa.

Horisontissa häämöttää kuitenkin uhkia. Eduskuntavaalikampanjoiden kustannusten pitkän aikavälin kasvusuuntaus ei välttämättä taitu nyky-lainsäädännön aikana, sillä vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ehdokkaiden kampanjabudjetit nousivat vuoteen 2011 verrattuna. Railo ja Ruohonen huomauttavat, että puolueet ja poliitikot ovat riippuvaisia rahasta ylläpitääkseen valtansa, ja kehitys kulkee väärään suuntaan. He näkevät myös kärkiehdokkuuksiin perustuvan vaalijärjestelmän ongelmallisena. Myös tutkijoiden haastattelemien kansanedustajien mielestä vaalirahajärjestelmä syö poliittisen järjestelmän uskottavuutta.¹⁵¹ Tosin Stephen Levittin mukaan ehdokkaiden usko kampanjabudjetin suuruuden voimaan on miltei yhtä huono asia, kuin jos raha oikeasti vaikuttaisi vaalien lopputuloksiin.

Mitä demokratian moniäänisyyteen tulee, niin jälleen on muistettava, ettei vaalirahajärjestelmä toimi tyhjiössä. Suomessa puoluetukea jaetaan puolueille, joilla on kansanedustajia tai koko maassa yli kahden prosentin kannatus eduskuntavaaleissa¹⁵². Julkisen tuen ehtona on siis se, että poliittisella liikkeellä on tarpeeksi suuri kannatus kansalaisten keskuudessa. Julkisen rahoituksen roolia pidetään yleensä suhdannevaihteluita tasoittavana,¹⁵³ ja vuoden 2015 eduskuntavaaleissa valittujen kampanjabudjeteista vain keskimäärin 11 prosenttia tuli puolueyhteisöltä. Vieras rahoitus ja sen kerääminen lienevät siis elintärkeässä roolissa pienten, eduskunnan ulkopuolisten puolueiden kampanjoissa.

Nykyinen vaalirahalainsäädäntö kohtelee pieniä ja suuria lahjoituksia samalla tavalla lukuun ottamatta lahjoittajan nimen julkistamisvelvoitetta. Tämä saattaa suosia niin sanottujen

¹⁵⁰ Venho 2015, 75.

¹⁵¹ Railo & Ruohonen 2016, 288–289.

¹⁵² Vaalit.fi > Puolueiden rahoitus.

¹⁵³ Nassmacher 2003, 8.

vanhoja puolueiden ehdokkaita, joiden rahoituslähteet ovat suhteellisen vakiintuneita. Esimerkiksi kokoomuksella ja kokoomuslaisilla on läheiset suhteet elinkeinoelämään. Toinen porvaripuolue keskusta saa rahoitusta paitsi talouselämän suunnasta, myös maa- ja metsätaloustuottajilta. Ruotsalaista kansanpuoluetta tuetaan muun muassa ruotsinkielisiltä säätiöiltä ja yhdistyksiltä, jotka eivät muita puolueita tue. Samankaltainen suhde löytyy palkansaajajärjestöjen ja vasemmistopuolueiden väliltä. 90–100 prosenttia SAK:n tuesta kohdistuu SDP:lle tai vasemmistoliitolle. Edellä mainittuja tuoreemmat, mutta asemansa jo vakiinnuttaneet puolueet keräävät suoraa yksityistä tukea varsin vähän. Ne siis ovat joutuneet keksimään uusia varainhankinnan keinoja. Pienistä lahjoituksista koostuva mikrorahoitus onkin nostanut yksityishenkilöiltä saadun tuen osuutta vuosien 2011 ja 2015 eduskuntavaaleissa.¹⁵⁴ Vaalirahalainsäädännöllä voidaan siis vaikuttaa poliittisen debatin moniäänisyyteen esimerkiksi kannustamalla mikrorahoitukseen. Näitä mahdollisuuksia tarkastelen seuraavassa luvussa.

On myös nostettava esiin, että VTV:n valvontavaltuudet ovat vajaita. VTV:llä ei ole toimivaltuuksia vauhdittaa puutteellisia tai kokonaan jättämättömiä jälki-ilmoituksia esimerkiksi uhkasakolla. Törkeimmillään ehdokas voi rahoittaa vaalikampanjaansa suurella lainalla, ja ottaa sen maksamiseen tukea vaalipäivän jälkeen. Vielä joulukuussa 2015 VTV:ltä puuttui vuoden 2011 eduskuntavaalien ja vuoden 2014 europarlamenttivaalien jälki-ilmoituksia¹⁵⁵. Lisäksi VTV on kenties liikaa ilmoitusvelvollisen antaman yksipuolisen tiedon varassa. Ilmoitusvelvollisilla ei ole muistiinmerkitsemis- tai kirjanpitovelvollisuutta kampanjansa kuluista, eikä VTV voi varmentaa ilmoitusvelvollisuuden antamia tietoja lahjoittajilta.¹⁵⁶ Tästä näkökulmasta katsoen voidaan katsoa, etteivät vaalirahailmoitusten tiedot anna täysin tarkkaa tietoa ehdokkaan vaalirahoituksesta.

Michael Pinto-Duschinskyn kuusikohtaisesta avoimuuslistauksesta¹⁵⁷ Suomen vaalirahalaki ei selviydy mairittelevasti. Vaalirahalaki raottaa lähinnä ehdokkaiden vaalirahan käyttöä yleisissä vaaleissa ja intressiryhmien satsausta näissä vaaleissa. Puolueiden budjettien

¹⁵⁴ Venho 2015, 98–103.

¹⁵⁵ VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa, 26.

¹⁵⁶ Ibid. 20.

¹⁵⁷ Ks. s. 20–21.

avoimuudesta säädetään puoluelaisissa. Suurin avoimuusongelma sijaitsee puolueiden paikallistasolla kunnallisjärjestöissä, joilla ei ole velvoitetta raportoida julkisuuteen tilinpäätöksistään tai vaalibudjeteistaan yhtään mitään¹⁵⁸. Parhaiten ja täydellisimmin Pinto-Duschinskyn listauksesta toteutuu poliitikkojen julkisten varojen käyttö, joka kuuluu täysin julkisuuslain piiriin.

Sen sijaan vaalirahan käyttöä kansanäänestyskampanjoissa tai puolueiden puheenjohtajavaaleissa ei lainsäädännössä velvoiteta avaamaan tarkasti. Tähän tosin lienee luonnollisia syitä. Kansanäänestyksiä on järjestetty itsenäisen Suomen aikana kaksi: vuonna 1931 kieltolain kumoamisesta ja vuonna 1994 Euroopan unionin jäsenyydestä. Molemmat neuvoo-antavat kansanäänestykset pidettiin ennen kuin vaalirahalakia oli säädetty. Kysymys ei ole ollut siis ajankohtainen vaalirahasäätelyn aikaan.

Puolueiden puheenjohtajavaaleissa ilmoitusvelvollisuutta ei myöskään ole. Tämä johtunee siitä, että Suomessa vaalirahoitussäätelyn lähtökohta on ollut se, ettei sääntely saa loukata luonnollisten henkilöiden yksityisyyden suojaa tai aatteellisten yhdistysten itsenäisyyttä¹⁵⁹. Puolueiden puheenjohtajavaalia pidetään siis ensisijaisesti liikkeen sisäisenä asiana. Puolueiden tilinpäätökset ovat toki julkisia, mutta niissä vaalikulut on esitelty hyvin yleisluontoisesti. Esimerkiksi vuonna 2013 Suomessa ei pidetty yleisiä vaaleja, mutta perussuomalaisella puolueella oli puoluekokous, jonka yhteydessä puolue äänesti puheenjohtajasta, varapuheenjohtajista ja puoluesihteeristä. Tilikaudella 1.1.2013–31.12.2013 perussuomalaiset käytti vaalikuluihin noin 254 000 euroa. Puolue sai kuitenkin vuonna 2013 julkista puoluetukea sekä viestintä- ja tiedotustukea yli 6,6 miljoonaa euroa, joten yleisen julkisuusintressin kannalta voisi olla perusteltua, että puoluekokouksessa ehdolla olleiden henkilöiden vaalikuluja avattaisiin. Sama koskee tietysti muitakin puolueita kuin perussuomalaisia.

Läpinäkyvyys tarkoittaa vaalirahalin tavoitteissa sekä vaalirahoituksen avoimuuden lisäämistä että tiedon lisäämistä ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista. Ensimmäisen tavoitteen muotoilu on luonteeltaan yleinen. Lailla ei tavoitella vaalirahoituksen alati

¹⁵⁸ Venho 2015, 123.

¹⁵⁹ HE 8/2000 vp, 4.

jatkuvaa avoimuuden lisäämistä, vaan lauseella ilmennetään avoimuudella olevan arvoa itsessään. Vanhaan vaalirahalakiin verrattuna yleisen avoimuustavoitteen voi katsoa onnistuneen. Ennen vuotta 2008 vaalirahailmoituksen jättäminen oli toki pakollista, mutta puutteellisesta ilmoituksesta tai muusta laiminlyönnistä ei koitunut ehdokkaille seuraamuksia.

Vaalirahailmoitusten määrän lisääntymisen myötä on saatu aikaisempaa enemmän tietoa myös ehdokkaiden sidonnaisuuksista. Tosin on huomautettava, että vain tietyt arvoiset lahjoitukset on pakko yksilöidä yksittäiseen lahjoittajaan vaalirahailmoituksessa. Tällöin tuen antajia on vaikea yksilöidä luotettavasti, ja luokituksesta tulee yleisluontoinen – joskin silläkin on oma arvonsa.¹⁶⁰ Yleisen julkisuusintressin kannalta olisi kuitenkin hyvä tietää, minne asti suuryritysten eurolonkerot ulottuvat.

Yksityisyyden suoja on vahva peruste soveltaa ilmoituskynnystä yksityishenkilöiden kohdalla. Yksittäiset yritykset ja yhteisöt voitaisiin periaatteessa merkitä vaalirahailmoitukseen pientenkin lahjoitusten antajina. Mutta kuten jo edellä todettiin, tuen saamisen ehtona voi olla, ettei alle kynnsarvojen annettuja lahjoituksia käytännössä yksilöidä ilmoituksessa. *Money is speech* -periaate ei toteudu Suomessa, mutta yrityksillä ja muilla oikeushenkilöillä näyttäisi olevan mahdollisuus pitää vaalirahoituksensa salassa niin halutessaan. Täysin eri laita edustaa Ranska, jossa muiden kuin luonnollisten henkilöiden ja puolueiden kampanjalahjoitukset kiellettiin vuonna 1995¹⁶¹.

Vanhan vaalirahalain aikaan jotkut ehdokkaat menivät sieltä mistä aita on matalin, eivätkä jättäneet koko ilmoitusta. Tuen yksilöinninkin kohdalla lain minimi näyttäisi toteutuvan avoimuuden maksimina – mikä on ymmärrettävää. Kun ehdokkaat muutenkin kiroavat vaalirahan olevan vaikeasti saatavaa, tulee moraalinen oikeaoppisuus ehdokkaalle kalliiksi. Tästä voitaneen kuitenkin vetää johtopäätös, jonka mukaan vapaaehtoisuuteen perustuvat avoimuusinstrumentit jäävät vaikutuksiltaan vähäisiksi.

¹⁶⁰ Ks. esim. Venho 2015, jossa käydään läpi kampanjatuen lähteitä ja vaalikampanjoinnin muotoja.

¹⁶¹ François et. al. 2016, 9.

Vaalirahoituksen avoimuutta rajoittaa myös se, että vain läpipässeet ehdokkaat ovat ilmoitusvelvollisia. Lain esitöissä vedotaan hallinnollisesti raskaaseen prosessiin,¹⁶² mutta osa vaalirahoituksesta kiistatta jää piiloon. Koska ilmoitusvelvollisuus koskee vain vaaleissa valittuja tai varasijalle jääneitä, kokonaiskuvaan rahan liikkumisesta vaalikampanjoissa ei voida muodostaa. Aiemmin totesin suomalaisen vaalijärjestelmän toimivan niin, että kärkiehdokkaiden suuri äänipotti hyödyttää kaikkia saman listan ehdokkaita, mutta dynamiikka pätee myös toiseen suuntaan. Pienellä budjetilla kampanjaa tekevä ehdokaskatras nostaa myös kärkiehdokkaiden ja puolueen vertailulukua kokonaisuudessaan. Tällöin tiettyä puoluetta tukevat lahjoittajat voivat puolueelle lahjoittamisen sijaan jakaa tukensa pieniin osiin eri ehdokkaille. Tuki hyödyttää puoluetta ja sen sanomaa, mutta tuen lähde jää pimentoon.

Yhdistettynä yritysten ja yhteisöjen julkisuusvelvoitteeseen jää vaalirahoituksen kokonaiskuva entistä vajaammaksi. Perustuslakivaliokunnan tulkinnat vaalirahallain vaalisalaisuutta ja yksityisyydensuojaa koskevien kysymysten osalta tunnustavat kampanjalahjoitusten aseman yhteiskunnallisen vaikuttamisen keinona. Kampanjalahjoitukset ovat siis oikeudellisessa katsannossa jossain määrin äänestämiseen verrattavaa toimintaa – kevytäänestämistä ehkä. Muistettakoon, että vaalirahallaissa kampanjatuki voi olla muunakin kuin rahana annettu tuki, esimerkiksi tavaraa tai palvelua, joka täytyy vain arvioida rahamääräisenä. Tällöin kevytäänestämisen keinovalikoima on vieläkin monimuotoisempi, eikä enää pelkästään paksun lompakon omistavien ulottuvilla.

Kaikesta huolimatta vaalirahoitus on 2010-luvulla avoimempaa kuin koskaan aiemmin.¹⁶³ Reilussa 10 vuodessa vaalirahasääntelyssä siirryttiin täydellisestä normien puutteesta tilanteeseen, jossa jokainen kansalainen voi tarkistaa vaaleilla valittujen henkilöiden kampanjarahoitusta ja saada siitä perustellun kuvan. Railo ja Ruohonen kuitenkin ennustavat, että mikäli vaalirahoituksen suunta ei muutu, uusi vaalirahaskandaali on vain ajan kysymys¹⁶⁴. Seuraavaksi pohdin, miten vaalirahalakia voisi parantaa luvussa 2.5. määrittelemieni kriteerien osalta, sekä näiden uudistusten oikeudellisia reunaehtoja.

¹⁶² HE 13/2009 vp, 13.

¹⁶³ Venho 2015, 126.

¹⁶⁴ Railo & Ruohonen 2016, 289.

4. Vaalirahalain kehitysehdotukset

4.1. Monipuolisempaa ääntä, eli monipuolisempaa rahoitusta

Puolueiden jäsenmäärät ovat vähentyneet rajusti viimeisten vuosikymmenten aikana. Kun vuonna 1980 eduskuntapuolueilla oli yli 600 000 jäsentä, vuonna 2013 kokonaisjäsenmäärä oli enää 267 000. Jäsenmäärä on enää noin 6 prosenttia kaikista äänioikeutetuista, mikä heikentää puolueiden peruskannatusta ja henkilötason kontakteja äänioikeutettuihin.¹⁶⁵ Puolueet saavat siis entistä vähemmän jäsenmaksutuloja, ja ne joutuvat turvautumaan muihin rahoituslähteisiin sekä perustoiminnassaan että vaalikampanjoissaan. Viimeisen vuosikymmenen aikana yhä suurempi osa vaalikampanjoiden yksityisestä rahoituksesta tulee yksityishenkilöiltä. Tämä näkyy niin eduskunta-, kunta- kuin europarlamenttivaaleissakin¹⁶⁶.

Pienistä lahjoituksista, eli mikrorahoituksesta, kerätyillä suurilla kampanjabudjeteilla on pärjätty niin Suomen eduskuntavaaleissa¹⁶⁷ kuin Yhdysvaltain presidentinvaalissakin¹⁶⁸. Kuten aiemmin mainitsin, perustuslakivaliokunnan mietinnöissä yksityishenkilöiden kampanjalahjoituksia on punnittu niin yksityisyydensuojan kuin vaalisalaisuudenkin kannalta. Kampanjalahjoitukset, ja nimenomaan mikrorahoitus, näyttääkin olevan miltei äänestämiseen verrattavaa vaikuttamista, joka omalta osaltaan edistää dworkinilaista vakuuttamisen mahdollisuuden ulottuvuutta demokratiassa. Mikrorahoitus siis voisi paitsi olla kansalaisille demokraattisen osallistumisen väline, myös tarjota puolueille väylän pitää yllä vuorovaikutusta äänestäjiin¹⁶⁹.

Mikrolahjoituksia voidaan tukea muun muassa verotuksen avulla. Esimerkiksi Australiassa oli vuoteen 2006 asti mahdollista lahjoittaa puolueille tai ehdokkaille 100 Australian dollaria vuodessa verovapaasti. Kanadassa poliittisia lahjoituksia taas voi vähentää verotuksessa

¹⁶⁵ Borg 2013, 27–28.

¹⁶⁶ Venho 2015, 102.

¹⁶⁷ Ks. esim. Jussi Halla-ahon vaalirahailmoitus vuoden 2011 eduskuntavaaleissa.

¹⁶⁸ Esim. Barack Obama keräsi vuoden 2012 vaalikampanjaansa noin 483 miljoonaa dollaria alle 200 dollarin lahjoituksina.

¹⁶⁹ van Biezen 2003, 20.

riippuen siitä, kuinka paljon vuodessa lahjoittaa.¹⁷⁰ Viime vuoden verotuksessa ensimmäisestä 400 Kanadan dollarista 75 prosenttia on verovähennyskelpoista. Seuraavasta 350 dollarista voidaan vähentää puolet, ja 750–1 275 dollarin lahjoituksista verovähennyskelpoista on 33,3 prosenttia. Yli 1 275 dollarin menevistä lahjoitusdollareista ei voi Kanadan verotuksessa vähentää senttiäkään.¹⁷¹ Vuonna 2003 tehdyssä selvityksessä todettiin, että tutkituista maista 20 antoi verohelpotuksia lahjoittajille.¹⁷² Verohelpotukset ovat käytännössä epäsuoraa julkista tukea, jota vuonna 2012 säädeltiin 68 prosentissa maailman demokratioista.¹⁷³

Suomessa poliittisten lahjoitusten verovähennykset voisivat olla varteenotettava työkalu kansalaisvaikuttamiseen. Alhaisen äänestysaktiivisuuden aikana lahjoitukset voisivat vahvistaa poliittisten liikkeiden toimintaa. Verovähennykset myös tukisivat yksilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon, mikä on perustuslain 14.4 §:n julkiselle vallalle asetettu tehtävä. Verovähennysmekanismia olisi kuitenkin syytä rajoittaa, jotta nimenomaan kansalaiset saisivat poliittisesta vaikuttamisesta mahdollisimman paljon irti. Ensinnäkin lahjoitusten verovähennykset pitäisi rajata pieniin summiin. Jos verovähennyksiä annetaan suurista summista, korostuu suurten lahjoitusten ja sitä kautta suurten lahjoittajien vaikutusvalta pienten rinnalla.

Toiseksi kysymys kuuluu, pitäisikö verovähennyskelpoista rahaa olla mahdollista antaa sekä puolueelle että ehdokkaalle vai vain jommallekummalle? Suomalaisista 61 prosenttia äänestää ensisijaisesti puoluetta. 27 prosenttia taas antaa äänensä henkilölle puolueesta välittämättä.¹⁷⁴ Tulos puoltaa sitä näkökulmaa, että verovähennyskelpoisia lahjoituksia voisi antaa suoraan puolueelle. Tällöin ongelmaksi muodostuu puoluetukijärjestelmä, joka perustuu nykyisin suoraan tukeen, joka annetaan niin sanotusti könttäsummana jaettuna puoluetukeen sekä tiedotus- ja viestintätukeen eduskuntavaalien kannatuksen tai

¹⁷⁰ Nassmacher 2003, 37.

¹⁷¹ Grant Thornton > Tax planning guide 2016–2017 > Political donations.

¹⁷² Nassmacher 2003, 222.

¹⁷³ Ohman 2012, 31. Huom. että epäsuora julkinen tuki kattaa laajan keinovalikoiman, jossa verovähennykset ovat vain yksi osa.

¹⁷⁴ Yle 11.3.2015.

kansanedustajien lukumäärän perusteella. Kun tiedetään, että suurten puolueiden kyky kerätä yksityisiä lahjoituksia on pieniä puolueita parempi,¹⁷⁵ aiheuttaisi puoluelahjoitusten verovähennysoikeus mahdollisesti puolueiden epätasa-arvoistumista¹⁷⁶ tai painetta leikata suoraa julkista tukea. Sitä paitsi julkisen rahan on tarkoitus pikemminkin ylläpitää puolue toiminnan jatkuvuutta kuin toimia kansalaisten tahdon ilmaisijana.

Kuitenkin mikrorahoitus voisi toimia demokratian moniäänisyyttä tukevana elementtinä, jos sen käyttöä rajattaisiin vaaleihin. Esimerkiksi nykyisen vaalirahalin aikamääre kuusi kuukautta ennen varsinaista vaalipäivää ja kaksi viikkoa varsinaisen vaalipäivän jälkeen voisi olla lahjoituksille sopiva. Tällöin kampanjalahjoitukset keskittyisivät nykyistä paremmin selkeästi vaalikampanjan ajanjaksolle, johon vaalirahailmoituksen julkisuusvelvoitekin kohdentuu. Lahjoituksia voisi tehdä ensisijaisesti suoraan ehdokkaalle, ja mikäli tämä ei asetu ehdolle, siirrettäisiin varat lahjoittajan suostumuksella puolueen paikallis- tai piirijärjestölle. Nykyisessä vaalirahalaissahan ehdokkaan kampanjalahjoituksista tulee ehdokkaan omia varoja, mikäli koko kampanjabudjetti ei kulu vaalikampanjassa. Suostumusta kysyttäessä varmistetaan lahjoittajan rahoille ”kuluttajansuoja”, eli että lahjoitukset menevät täysin siihen toimintaan kuin on tarkoitettu.

Kolmanneksi verovähennyskelpoisten lahjoitusten antaminen kannattaisi rajata pelkästään luonnollisiin henkilöihin. Pienet kampanjalahjoitukset jo nykyisellään kuuluvat vaalisalaisuuden piiriin, eikä yrityksillä tai oikeushenkilöillä ole äänestys-oikeutta. Lisäksi verovähennyksellä on tarkoitus monipuolistaa yksityisten kampanjalahjoitusten mahdollisia lähteitä. Yksityishenkilöiden osuus vuoden 2011 ja 2015 yksityisestä kampanjarahoituksesta oli noin puolet tai vähän alle puolet, kun taas yritysten osuus oli puolet tai hieman yli puolet¹⁷⁷. On myös otettava huomioon, että jos verovähennyskelpoiset mikrolahjoitukset ovat puolueiden suuntaan epäsuoraa julkista tukea, niin yrityksille ne olisivat epäsuoraa yritystukea. Talousteorian näkökulmasta demokraattisen prosessin vahvistaminen ei todennäköisesti korjaa sellaisia markkinahäiriöitä, jotka parantaisivat kansantalouden

¹⁷⁵ Railo & Ruohonen 2016, 289.

¹⁷⁶ von Biezen 2003, 20–21.

¹⁷⁷ Venho 2015, 102–103.

tehokkuutta¹⁷⁸. Yritysten tekemissä kampanjalahjoituksissa riittää vaalirahalaissa muutenkin parannettavaa.

4.2. Kuinka lisätä avoimuutta, uskottavuutta ja luotettavuutta?

Vaalirahalaissa kielletään yksityishenkilön nimen julkistaminen ilman tämän suostumusta, mikäli hän on lahjoittanut ehdokkaalle kuntavaaleissa alle 800 euroa tai muissa vaaleissa alle 1 500 euroa. Muita oikeushenkilöitä laissa ei mainita, mikä tarkoittaa, että näiden lahjoittajien nimet voitaisiin julkistaa poikkeuksetta. Tarastin mukaan yritykset ja muut yhteisöt käytännössä edellyttävät, ettei rajoja alittavia kampanjalahjoituksia julkisteta¹⁷⁹. Vilkaistu vuosien 2011 ja 2015 eduskuntavaalien vaalirahailmoituksiin¹⁸⁰ osoittaa Tarastin havainnon oikeaksi varsinkin yritysten osalta. Vuoden 2011 eduskuntavaalien vaalirahailmoituksissa rajan alittavia lahjoituksia antaneiden yritysten nimiä löytyy lähinnä Jyri Häkämiehen ja muutaman muun tunnollisen kansanedustajan ilmoituksista. Vuoden 2015 eduskuntavaalien vaalirahailmoituksissa on yksi alle 1 500 euroa lahjoittanut yritys. Loput kynnyksarvot alittaneet lahjoittajat ovat pääasiassa puolueyhteisöjä tai muita yhteisöjä, mutta niistäkin lienee ilmoitettu vain jäävuoren huippu.

Kuntavaaleissa yli 800 euroa ja muissa vaaleissa yli 1 500 euroa lahjoittaneiden nimien julkistaminen ei perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan riko yksityiselämän suojan keskeistä osaa.¹⁸¹ Kynnyksärajan alittavien yksityishenkilöiden tekemien lahjoitusten julkistaminen ilman lupaa siis voisi loukata yksityisyyden suojaa. Yksityisyyden suoja perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8. artiklaan ja perustuslain 10.1 §:ään. Ne on tarkoitettu yksityishenkilöiden suojaamiseen. Yritykset ja muut yhteisöt eivät yksityisyydensuojaa tarvitse. Koska *de facto* tilanne vaalirahailmoituksissa on, ettei yritysten ja yhteisöjen rahaa julkisteta vaalirahailmoituksissa, olisi suotavaa, että ehdokkaat *de jure* velvoitettaisiin julkistamaan kaikki lahjoitukset, jotka eivät ole yksityisyyden suojan piirissä.

¹⁷⁸ Ks. Yritystukien hyödyllisyydestä: Rauhanen et. al. 2015, 34.

¹⁷⁹ Tarasti 2012, 111.

¹⁸⁰ www.puoluerahoitus.fi > Hae tieto vaalirahoitusilmoituksista > Suurimmat tukijat, joka listaa kaikki lahjoittajat.

¹⁸¹ PeVM 8/2000 vp, 2; PeVM 2/2009 vp, 2.

Yrityslahjoitusten lisäksi vaalirahalaisissa on toinen kaiken kattavaa julkisuutta haittaava tekijä. Nykyisin vaalirahailmoituksen on velvollinen tekemään vain vaaleissa valittu tai varasijalle jäänyt¹⁸². Tämä vaalirahalain 5 § on osittain ristiriidassa lain tarkoituksen kanssa, joka on lisätä tietoa ehdokkaiden – ei valittujen – mahdollisista sidonnaisuuksista. Sinänsä hallituksen esityksissä mainitut perustelut byrokratian määrän lisääntymisestä ja pienten budjettien merkityksettömyydestä sidonnaisuuksien kannalta pitävät paikkansa. Kuitenkin demokraattisen järjestelmän luotettavuuden näkökulmasta läpinäkyvyys on tärkeää. Ilmoitusvelvollisia voisivat olla kaikki ehdokkaat, mutta VTV:n aktiivinen tarkastusvelvollisuus ulottuisi vain vaaleilla valittuihin ja varasijalle jääneisiin. Valitsematta jääneitä ehdokkaita voitaisiin valvoa satunnaisluontoisesti pistokokeilla.

VTV:n valvonnan kannalta on ongelmallista, ettei se voi vertailla tietoja kolmansilta osapuolilta, eli varmentaa vaalirahailmoituksen oikeellisuutta muilta kuin ilmoitusvelvollisilta.¹⁸³ Toisaalta tällaista oikeellisuuden varmentamista on hankala toteuttaa. Edellä mainitusta verovähennyksestä jäisi tietoveroviranomaisen tietokantaan, mutta mikäli verovähennysmekanismi toteutettaisiin ehdottamallani tavalla, ei yritysten ja muiden yhteisöjen lahjoituksista annettaisi hyvityksiä verotuksessa. Raportointivelvollisuuden ulottaminen yrityksiin taas voisi tarpeettomasti vaikeuttaa yrityslahjoitusten antamista, eli aiheuttaa enemmän haittaa kuin hyötyä.

Lisäksi on huomioitava, että VTV valvoo, onko vaalirahailmoitus jätetty ja onko se olennaisilta kohdiltaan oikein. Uhkasakko voidaan määrätä vain olennaisista puutoksista tai vaalirahailmoituksen jättämisen laiminlyönnistä. Toisin sanoen, VTV lähtökohtaisesti valvoo sitä, onko vaalirahailmoitus *uskottava*. Ei sitä, onko vaalirahailmoitus *todenmukainen*. Vaalirahailmoitusten luotettavuutta voisi lisätä kampanjakulujen kirjanpito- tai muistiinpanovelvoite, jolla todistettaisiin ilmoitusten oikeellisuus. Vaalirahalain 8.4 §:ssä mainittu kampanjatilite voisi myös olla tällainen vaalirahailmoituksen liitteeksi sopiva tosite. On totta, että hallinnollinen byrokratia voisi lisääntyä, mutta toisaalta yllä mainittua VTV:n tarkastusvelvollisuutta rajaamalla viraston työtaakkaa voitaisiin keventää. On myös huomioitava, että jo nyt vaalirahailmoituksia voidaan jättää sähköisesti verkkopalvelussa,

¹⁸² Ks. tarkemmat määritelmät sivulta 31.

¹⁸³ VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa, 20.

jolloin hallinnollisia välikäsiä ei juuri tarvita, eikä byrokratia kasva. Kampanjatiilotteet ja muut tarkentavat liitteet eivät edelleenkään olisi julkisuuslain mukaisia julkisia asiakirjoja¹⁸⁴. Käytännössä selvityksiä on jo pyydetty kaksissa edellisissä vaaleissa. VTV pyysi 2015 eduskuntavaaleissa ja vuoden 2014 europarlamenttivaaleissa kaikilta ilmoitusvelvollisilta kampanjatiilotteet vaalirahailmoituksen oikeellisuuden varmistamiseksi. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa näin ei tehty, vaan selvityksiä pyydettiin 43 ilmoitusvelvolliselta. Kevään 2016 kuntavaalien tarkastuskertomusta ei ollut mahdollista saada tähän tutkielmaan.

VTV:n toimivalta on rajattua myös vaalirahain 11 a §:ssä säädettyjen jälki-ilmoitusten valvonnassa. Jos ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ottaa lainaa vaalikampanjan kulujen kattamiseksi, pitäisi ilmoitusvelvollisen toimittaa VTV:lle kalenterivuositain tieto lainan määrästä ja mahdollisesti sen maksamiseen saadusta vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta. VTV ei voi kannustaa jälki-ilmoituksen tekemistä uhkasakolla. Ehkä osittain tästä syystä vuoden 2011 eduskuntavaalien ja vuoden 2014 europarlamenttivaalien jälki-ilmoituksia oli saamatta vielä vuoden 2015 joulukuussa¹⁸⁵. Uhkasakon lisäksi voisi olla paikallaan tarkentaa jälki-ilmoituksen vaikutuksia varsinaiseen vaalirahailmoitukseen. Jos vaalikampanjaa varten otettua lainaa lyhennetään lahjoitetulla tuella, pitäisi se päivittää mukaan vaalirahailmoitukseen. Nykyjärjestelmässä riskinä on, että lahjoittaja jakaa tukensa sekä varsinaiseen vaalikampanja-aikaan että vaalien jälkeisille vuosille. Tämä voi aiheuttaa poliitikkojen ja lahjoittajien välisiä epäasiallisia sidonnaisuuksia, joita tukikatoilla pyritään ehkäisemään.

4.3. Kampanjakatto kunniaan

Oikeustieteilijä Samuel Issarcharoff kannattaa kampanjakattoja melko suorasukaisesti:

¹⁸⁴ Tarasti 2012, 136 & 194.

¹⁸⁵ VTV:n kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa, 26.

”No rational regulatory system would seek to limit the manner by which money is supplied to political campaigns, then leave unchecked the demand for that same money by leaving spending uncapped.”¹⁸⁶

Stephen Levitt tuli 1990-luvun alussa samaan lopputulokseen ja lausui, että kampanjakatot laskevat kampanjakustannuksia, mutta eivät vaikuta vaalien lopputulokseen.¹⁸⁷ Kuten aiemmin totesin, eduskuntavaalien kampanjakustannuksissa on todettu pitkän aikavälin kasvutrendi. Kampanjakatto voisi siis rajoittaa ehdokkaiden vaalikulujen kasvua.

Aika-ajoin kansanedustajat jättävät lakialoitteita vaalikohtaisista kampanjakatoista.¹⁸⁸ Lakialoitteissa kampanjakatot ovat melko tiukkoja. Esimerkiksi lakialoitteessa 20/2016 vp ehdotetaan, että kuntavaaleissa raja olisi 10 000 euroa ja eduskuntavaaleissa 50 000 euroa. Väärin mitoitettut tiukat kampanjakatot voivat asettaa ehdokkaat epätasa-arvoiseen asemaan. Muistakaamme, että vaalirahoitus hyödyttää ensisijaisesti haastaja-ehdokkaita, joiden todennäköisesti täytyy käyttää valtaapitäviä enemmän rahaa tunnistettavuuden hankkimiseksi¹⁸⁹. Tällöin lähelle kampanjabudjettien keskiarvoa asetetut rajat voisivat antaa etulyöntiaseman niille ehdokkaille, jotka tunnetaan jo ennen vaalikampanjointia. Samoin taulukosta 1. on havaittavissa, että ensimmäinen vaalirahoitukseen käytetty euro on tehokkaampi kuin miljoonas euro. Demokratian toteutumisen kannalta kampanjakatto kannattaa asettaa mieluummin korkeaksi kuin matalaksi.

Kansanedustajien lakialoitteissa kampanjakatot ovat myös valtakunnallisia. Vaalirahalain esityksessä vaalikohtaisia valtakunnallisia kampanjakattoja vastustetaan kampanjointikustannusten alueellisten erojen vuoksi¹⁹⁰. Huomio on osuva, sillä eduskuntavaaleissa 2015 kansanedustajan paikka lunastettiin Keski-Suomen vaalipiirissä keskimäärin 30 400 eurolla ja Vaasan vaalipiirissä 47 800 eurolla. Tiukka kampanjakatto voisi siis asettaa ehdokkaat maantieteellisesti eriarvoiseen asemaan, mikä ei ole perustuslain

¹⁸⁶ Issarcharoff 2010, 119–120.

¹⁸⁷ Levitt 1994, 793–794.

¹⁸⁸ Ks. esim. LA 46/2016 vp, LA 20/2016 vp ja LA 13/2010 vp.

¹⁸⁹ Ks. luku 2.1.

¹⁹⁰ HE 13/2009 vp, 13.

kannalta hyväksyttävää¹⁹¹. Hallituksen esityksessä heitetään ilmoille idea puolueiden vaalipiirikohtaisista sopimuksista, joissa puolueet sitoutuisivat alueellisiin kampanjakattoihin. Puolueiden välisiä sopimuksia voitaisiin mahdollisesti käyttää myöhemmin lainsäädännöllisen kampanjakaton valmistelun pohjana.¹⁹² Toistaiseksi puolueet ovat kuitenkin jättäneet sopimatta kampanjakatoista. Sen sijaan esimerkiksi tienvarsimainontaa koskevista rajoituksista on päästy joissain vaalipiireissä sopuun. Sopimisajatus ei siis ole täysin epärealistinen, mutta myös lainsäädäntöön voidaan rakentaa mekanismeja, joilla vaalirahoituksen merkitystä vaaleissa pyritään rajoittamaan kampanjakattojen avulla.

Esimerkiksi Ranskassa vuoden 1993 parlamenttivaaleihin asti kampanjakatto oli kaksiportainen. Alle 80 000 asukkaan vaalipiirissä ehdokas sai käyttää kampanjassaan noin 61 000 euroa. Yli 80 000 asukkaan vaalipiirissä kampanjakatto oli noin 76 000 euroa. Vuoden 1997 parlamenttivaaleissa siirryttiin järjestelmään, jossa kampanjakatto määräytyy lineaarisesti vaalipiirin asukasluvun mukaan.¹⁹³ Israelissa taas käytetään niin sanottuja suljettuja listoja, jolloin vaalikampanjat ovat vahvasti puoluevetoisia. Siellä vaalikohtaiset kampanjakatot on sidottu julkisen tuen määrään. Israelin vaalirahajärjestelmässä puolueet eivät saa, puolueen tilanteesta riippuen, käyttää vaalikampanjojensa kuluissa enempää rahaa kuin 1,5–2 kertaa enemmän kuin se julkisen tuen määrä, johon puolueet ovat oikeutettuja.¹⁹⁴ Itävallassa jokaiselle puolueelle on määritelty liittovaltio- ja paikallisvaaleissa puoluekohtainen kampanjakatto. Ehdokkaiden käyttämä kampanjarahoitus lasketaan mukaan puolueen kampanjaan, ellei ehdokkaan kampanjabudjetti jää liittovaltiotason vaaleissa alle 15 000 euroon tai paikallisvaaleissa alle 2 500 euroon.¹⁹⁵ Vielä 2000-luvun alussa Kanadassa ehdokaskohtainen kampanjakatto laskettiin hieman Ranskan tapaan väkiluvun mukaan. Vaalipiirissä sai käyttää yhden Kanadan dollarin jokaista 15 000:ta asukasta kohti. Seuraavaa 10 000:ta asukasta kohti kampanjakatto oli 0,50 Kanadan dollaria

¹⁹¹ PeVL 59/2001 vp, 2.

¹⁹² HE 13/2009 vp, 13.

¹⁹³ François et. al. 2016, 8–9.

¹⁹⁴ Ben-Bassat et. al. 2015, 104.

¹⁹⁵ Library of Congress > Regulation of Campaign Finance and Free Advertising: Austria.

per asukas, ja kampanjakatto nousi 0,25 dollarilla jokaisen seuraavan vaalipiirin äänestäjän mukaan.¹⁹⁶ Sittemmin Kanadan vaalirahajärjestelmää on muutettu.

Itävallan järjestelmä on mielenkiintoinen, ja se periaatteessa voisi sopia Suomeen, jonka listavaali on henkilö- ja puoluevaalin yhdistelmä. Jos ehdokkaiden tarpeeksi suuret kampanjabudjetit laskettaisiin mukaan puolueiden kokonaisbudjettiin, puolueet joutuisivat koordinoimaan rahankäyttöään vaaleissa nykyistä tarkemmin. Puolue- ja ehdokaskohtaisen kampanjakaton yhdistelmä voisi tehdä näkyväksi sen, kuinka puolue jakaa valtaansa sisäisesti. Toisaalta järjestelmä saattaisi syödä sitä suomalaisen vaalijärjestelmän ominaisuutta, jossa yksittäiset ehdokkaat voivat omalla persoonallaan ja panostuksellaan lyödä läpi äänestäjien keskuudessa, vaikka eivät olisi puoluejohdon suosikkeja. Israelin julkiseen tukeen perustuva mallikaan ei Suomessa sellaisenaan toimi. Joko ehdokkaille alettaisiin jakaa suoraan julkista vaalitukea tai sitten avoin listavaali muutettaisiin suljetuksi listavaaliksi Israelin tapaan.

Ranskan lineaarinen laskentamalli voisi toimia maakunta-, eduskunta-, europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa, sillä vaalipiirien koot eivät eroa liikaa toisistaan, ja yksi laskentatapa voisi sopia niihin kaikkiin. Sen sijaan kuntavaaleissa vaalipiirien, eli kuntien äänioikeutettujen määrä vaihtelee Luhangon 650:stä Helsingin 527 000:een¹⁹⁷. Suoran janan piirtäminen näiden kuntien kampanjakattojen välille tuskin onnistuu niin, että kampanjakatto olisi tarkoituksenmukainen joka puolella. Sen sijaan kanadalaisesta mallista sovellettu porrastettu kampanjakatto äänestäjien lukumäärän mukaan voisi toimia Suomessa. Porrastuksen tulisi toimia samalla tavalla regressiivisesti, eli ensimmäiset tuhannet äänestäjät nostaisivat kampanjakattoa suhteessa enemmän kuin suurten kaupunkien viimeiset kymmenet tuhannet äänestäjät.

¹⁹⁶ Nassmacher 2003, 44.

¹⁹⁷ Oikeusministeriö > Kuntavaalit 2017 > Äänioikeutetut > Koko maa.

5. Johtopäätökset ja ehdotuksia jatkotutkimukseen

Tätä tutkielmaa kirjoittaessa mielessäni on monesti käynyt kysymys luotettavuudesta ja sen merkityksestä yhteiskunnassa. Vaalirahoituksen valvonta perustuu pitkälti ilmoitusvelvollisten moraalien varaan. Uskomme, että ehdokas on osannut arvioida työnä annetun tuen rahamääräisesti oikeaksi. Emme kyseenalaista sitä, kun kuntavaaliehdokas vakuuttaa kampanjabudjettinsa jääneen alle 800 euron. Jos ehdokas ei sano olevansa tietoinen yritysten kautta välitetystä kampanjatuesta, ei sitä ole mahdollista saada selville, mikäli tuki jää alle julkistusrajojen. Luotettavuus on siis edellytys vaalirahajärjestelmän uskottavuudelle. Mekanismi on nurinkurinen. Valvonnan pitäisi olla mahdollisimman aukotonta. Vasta sen jälkeen syntyy luottamus. Luotamme vaalitulokseen, koska ääntenlaskenta on hajautettua ja monien eri silmäparien valvomaa, jolloin vaalivilpin toteuttaminen on äärettömän vaikeaa. Luottamus on siis lopputulos. Ei keino.

Vaalirahoituksen tilanne ei suinkaan ole katastrofaalinen. Viimeaikaisissa vaalituloksissa ei ole näkyvissä yhden puolueen dominointia tai vaalituloksen määräytymistä suurimman kampanjabudjetin mukaan. Eduskuntavaalikampanjoiden pitkän ajan kasvutrendi kuitenkin viittaa siihen, että ehdokkaat uskovat rahan avittavan parempaan vaalitulokseen. Valvonnan porsaanreiät pakottavat yhtymään Railon ja Ruohosen mielipiteeseen, että ilman vaalirahalain muutoksia uusi vaalirahaskandaali on vain ajan kysymys.

Porsaanreiät voidaan silti tukkia. Vaalirahajärjestelmän legitimitettiin voidaan vahvistaa kansalaisten silmissä lisäämällä läpinäkyvyyttä ja kannustamalla osallistumaan mikrorahoituksen avulla. Kampanjakulujen nousutrendikään ei ole luonnonlaki, vaan puolueiden ja ehdokkaiden välistä pelikenttää voidaan tasoittaa erilaisilla rajoituksilla.

Jotta suomalaista vaalirahalakia voidaan tyydyttävästi uudistaa, tarvitaan päätöksenteon pohjaksi lisää tietoa. François et. al., Levittin ja Jacobsonin kaltaisia analyyseja lainsäädäntömuutosten vaikutuksista kaivataan kipeästi myös täältä. Tämä pro gradu -tutkielma keskittyi pelkkään vaalirahalakiin, mutta jatkotutkimuksessa hedelmällistä olisi ottaa tutkittavaksi myös puoluelain säädökset ja tarkastella vaalirahajärjestelmää kokonaisuutena. Lisäksi rikosoikeudellinen näkökulma vaalirahoituksesta korruptoivana järjestelmänä olisi tarpeellinen lisä suomalaiseen korruptiokeskusteluun.