

24.2.2025

Hanna Wass
yleisen valtio-opin apulaisprofessori
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

Asiantuntijapyyntö HE 190/2024 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta

Yleisarvio

Kiitän mahdollisuudesta tulla kuultavaksi hallituksen esityksestä eduskunnalle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta. Keskeiset esitetyt muutokset liittyvät kampanjointia varten annetun lain alkuperän identifioimiseen, kampanjan kulut ylittävän rahoituksen ilmoitusvelvollisuuteen, puolueelle annettujen ulkopuolisten suoritteiden identifioimiseen, mahdollisuuteen valtionavustuksen osittaiseen siirtämiseen, ehdokasasetteluun vaaditun jäsenäänestyksen poistamiseen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen tuenilmoitusten alaikärajan laskemiseen nykyisestä 18 vuodesta 16 vuoteen.

Hallituksen esitys on kokonaisuudessaan **kannatettava arvioitaessa sitä perustuslakiin kirjattujen demokratian peruskäsitteiden eli kansanvaltaisuuden (2 §), yhdenvertaisuuden (6 §) ja vaali- ja osallistumisoikeuksien (14 §) pohjalta**. Yhdenvertaisen demokratian ja poliittisen osallisuuden edistäminen edellyttää paitsi näiden tavoitteiden kannalta epätarkoituksenmukaiseksi, riittämättömäksi tai muuten ongelmalliseksi havaittujen säädösten muuttamista myös aktiivisia toimenpiteitä nykyisen lainsäädännön kehittämiseksi (vrt. James ja Garnett 2020). Tällöin arviointi kohdistuu ensisijaisesti siihen, **ovatko muutokset tarkoituksenmukaisia ja riittäviä yhtäältä korjaamaan havaittuja ongelmia ja toisaalta edistämään laajempia tavoitteita**.

Hallituksen esityksessä keskeisiksi tavoitteiksi mainitaan pyrkimys 1) lisätä vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä täsmentämällä nykyistä sääntelyä, 2) joustavoittaa eduskuntavaalien ehdokasasettelua ja 3) lisätä erityisesti nuorten kiinnostusta eurooppalaista kansalaisaloitetta kohtaan ja siten vahvistaa heidän osallisuuttaan ja osallistumismahdollisuuksiaan yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Arvioin lausunnossani esitystä suhteessa kuhunkin tavoitteeseen.

Vaali- ja puoluerahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden täsmentäminen nykyistä sääntelyä täsmentämällä

Kampanjointia varten annetun lain alkuperän identifioimisvelvoite ja kampanjan kulut ylittävän rahoituksen ilmoitusvelvollisuus ovat tärkeitä muutoksia nykyisessä lainsäädännössä

esiintyvien epäkohtien korjaamiseksi. Molemmat ovat tarjonneet mahdollisuuden kerätä vaalikampanjoille varoja, joita ei ole tarvinnut raportoida vaalirahailmoituksessa, ja muodostaneet siten vaalirahoituslakiin sisään kirjatun ohituskaistan. Uudistusten keskeinen tavoite on turvata äänestäjien riittävä tiedonsaanti ehdokkaan mahdollisista sidonnaisuuksista hänen toimintansa arvioimiseksi, vähentämään epäasiallisen rahoituksen esiintymistä, estämään epäterveiden sidonnaisuuksien syntymistä ja hillitsemään rahoitukseltaan ylisuurten vaalikampanjoiden kehittymistä.

Näitä tavoitteita vasten molemmat keinot ovat oikeansuuntaisia, mutta **todennäköisiltä vaikutuksiltaan vaatimattomia edistysaskelia**. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, lainarahoitus on ollut jokseenkin harvinaista. Valtiontalouden tarkastusvirastolta saadun tiedon mukaan eikä uudet läpinäkyvyysvaatimukset siten vaikuttaisi suurimpaan osaan ehdokkaista mitenkään. Nykyisen vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön keskeinen ongelma läpinäkyvyyden kannalta on se, että **vain pieni osa yksityishenkilöiden, yritysten ja yhdistysten jakamasta tuesta ylittää ilmoitusvelvollisuuden ylittävän rajan** (1 500 euroa eduskunta- alue ja eurovaaleissa ja 800 euroa kuntavaaleissa). Vuoden 2023 eduskuntavaaleissa kansanedustajiksi ja varaedustajiksi valitut saivat vaalirahoitusilmoitusten perusteella kampanjan ulkopuolisilta tahoilta yhteensä noin 7,8 miljoonaa euroa tukea, josta nimettyjen tukijoiden osuus oli 44 prosenttia (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023). Näin ollen **suurin osa vaalirahan alkuperästä ei ole julkista tietoa ja siten äänestäjien saatavilla**, etenkin kun harva ehdokas nimeää avoimuuteen kannustamisesta huolimatta vapaaehtoisesti alle ilmoitusrajan jääviä lahjoituksia myöntäneitä tahoja.

Samanaikaisesti **kampanjoinnin kokonaiskulut ovat kasvaneet** jo yli kymmeneen miljoonaan vuoden 2023 eduskuntavaaleissa (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023). Kampanjoinnin kustannuksia on kiihdyttänyt kehitys, jossa digitaalinen kampanjointi ja data-analytiikan hyödyntäminen kampanjan kohdentamisesta ovat tuoneet kampanjointiin uusia ulottuvuuksia perinteisen kampanjoinnin rinnalle (Mattila 2025). Tilanne on erityisen hankala Suomen kaltaisessa ehdokaskeskeisessä järjestelmässä, jossa kampanjarahoituksen hankkiminen on yhä vahvemmin puolueen sijaan ehdokkaan ja hänen ympärilleen muodostetun tukiryhmän omien verkostojen vastuulla. Tutkimusten mukaan **suurempi vaalirahoitus on yhteydessä saatujen äänien määrään** (Mattila 2024), mikä asettaa ehdokkaat keskenään lähtökohtaisesti epätasa-arvoiseen asemaan. Kasvava riippuvuus ulkopuolisesta rahoituksesta lisää myös mahdollisten sidonnaisuuksien kehittymistä, mitä on vaikea arvioida, kun suurin osa saadusta rahoituksesta ei ole nykyisellään läpinäkyvää. Ulkopuolisen rahoituksen rinnalla kampanjointikustannusten kohoaminen voi johtaa myös velkarahoituksen yleistymiseen tulevaisuudessa. Raskaat henkilökohtaiset taloudelliset rasitteet saattavat niin ikään johtaa tilanteisiin, joissa edustajan riippumattomuus joutuu puntaroinnin kohteeksi.

Näiden kehityskulkujen ja riskien pohjalta onkin valitettavaa, että hallituksen esitys ei sisällä Valtiontalouden tarkastusviraston jo edellisellä vaalikaudella tekemää ehdotusta **oikeushenkilöiden nimen julkistamiseen vaadittavan alarajan laskemisesta**. Kohdistuessaan ainoastaan oikeushenkilöihin se ei tuottaisi ongelmia yksityisyyden suojan näkökulmasta (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2023, 31). On myös huomionarvoista, että yksityishenkilöiltä saadut lahjoitukset muodostavat huomattavasti pienemmän osan kuin yrityksiltä ja yhdistyksiltä saadut tuet yhteensä (Perälä 2019). Yksi mahdollisuus olisi myös siirtyä vähitellen kohti Viron mallia, jossa kaikki **vaalirahoitusta koskevat tiedot ovat julkisia rahoituksen lähteestä ja**

määrästä riippumatta. Tämä olisi omiaan edistämään avoimuuden lisäksi **kulttuurinmuutosta**, jossa vaalirahoitus nähdään osana poliittista toimintaa siinä missä nykyinen peittelyn mahdollistava malli saa sen vaikuttamaan lähtökohtaisesti epäilyttävältä toiminnalta.

Äänestäjien tiedonsaannin kannalta on ongelmallista, että vain osa ehdokkaista (alle puolet vuoden 2023 eduskuntavaaleissa) tekee vapaaehtoisen ennakkoilmoituksen. Kun lopulliset tiedot tulee toimittaa nykyisen lainsäädännön mukaisesti vasta kesäkuun alussa, äänestäjällä ei ehdokasta valitessaan ole välttämättä tietoa hänen saamansa rahoituksen taustoista. **Ennakkoilmoitusten muuttaminen pakolliseksi** olisi tältä osin keskeinen parannus. On myös ongelmallista, että nykyisellään ainoastaan ilmoituksen toimittamatta jättämisestä voi saada uhkasakon, mutta epätarkan ilmoituksen jättämisestä ei käytännössä koidu ehdokkaalle seuraamuksia. Mikäli ilmoitusvelvollisuutta haluttaisiin tehostaa, siihen tulisi liittää mukaan **nykyistä tiukempi sanktiointi**.

Ylisuurten kampanjoiden kehittymisen hillitsemiseksi myös **yheltä lahjoittajalta saadun tuen enimmäismäärää** (3 000 EUR kuntavaaleissa, 6 000 EUR eduskuntavaaleissa, 9 000 EUR, mikäli ehdokas ehdolla samanaikaisesti alue- ja kuntavaaleissa ja 10 000 EUR eurovaaleissa) olisi hyvä arvioida uudelleen. Vaaleista toiseen vaihtelevat rajat aiheuttavat sekavuutta ja presidentinvaaleista rajoitukset puuttuvat kokonaan. Myöskään tämän säännön noudattamista ei nykytilanteessa valvota sanktioilla, vaan seuraamukset rajoittuvat negatiiviseen uutisointiin.

Tulevaisuudessa olisi paikallaan pohtia myös **kampanjointikaton** asettamista, eli säätää kampanjoinnin kustannuksille ehdokaskohtainen yläraja. Kiihtyvä kilpavarustelu nostaa kynnystä asettua ehdolle ja hankaloittaa äänestäjien mahdollisuuksia saada tietoa sellaisista ehdokkaista, joilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia näyttävään kampanjointiin.

Eduskuntavaalien ehdokasasettelun joustavoittaminen

Hallituksen esityksessä ehdokasasetteluun vaadittavan jäsenäänestyksen poistamisen perusteluiksi mainitaan pyrkimys mahdollistaa nykyistä monipuolisemmat demokraattiset tavat ja antaa täten puolueiden omille säännöille nykyistä suurempi painoarvo. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, **mitkä on nykykäytäntöön liittyvät keskeiset epäkohdat, joita uudistuksella pyritään korjaamaan**. Jäsenäänestyksen ongelmina on nähty aikaisemmassa keskustelussa muun muassa edustuksellisuuden vajavainen toteutuminen valinnan rajoituksessa ainoastaan jäsenille, yksipuolisten ehdokaslistojen muodostuminen ja sisäinen kilpailun aiheuttama puolueen yhtenäisyyden heikkeneminen. Esityksessä olisi hyvä myös tuoda esiin, millaisia **vaihtoehtoisia tapoja puolueen sisäisen demokratian toteutumiseksi ehdokasvalinnassa** puolueilla on nykyisin käytössään.

Nuorten kiinnostuksen lisääminen eurooppalaista kansalaisaloitetta kohtaan ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen

Esitys eurooppalaisen kansalaisaloitteen tuenilmoitusten alaikärajan laskemiseen nykyisestä 18 vuodesta 16 vuoteen on monesta eri näkökulmasta kannatettava. Suomalaisen kansalaisaloiteinstituution on havaittu tasaavan poliittisessa osallistumisessa muutoin ilmeneviä resurssipohjaisia eroja ja olevan suosittu osallistumismuoto nuorten keskuudessa (Christensen

ym. 2017; Huttunen ja Christensen 2020). Eurooppalainen kansalaisaloite on sen sijaan paljon heikommin tunnettu. Sillä on vahva symbolinen merkitys, mutta sen käyttöä rajoittavat korkea osallistumisaste (vähintään miljoona allekirjoitusta), unionin toimivalta ja komission aloitemonopoli (esim. Leino-Sandberg ja Wass 2014; Longo 2019). Nuorten osallisuuden vahvistamiseksi ja käytäntöjen selkeyttämiseksi olisikin tärkeää, että **sama 16 vuoden ikäraja allekirjoituksissa otettaisiin käyttöön myös kansallisissa kansalaisaloitteissa**. Nykyinen käytäntö, jossa alle 18-vuotiaat nuoret voivat olla keräämässä allekirjoituksia aloitteeseen, mutta eivät allekirjoittaa sitä itse, antaa nuorille hämmentävän signaalin heidän osallistumisensa merkityksestä. Poikkeava käytäntö eurooppalaisen kansalaisaloitteen kohdalla lisää paitsi epäselvyyttä myös mahdollistaa tulkin sen kansallisia aloitteita vähäisemmästä painoarvosta. Tällainen tulkinta olisi puolestaan päinvastainen suhteessa asetettuun tavoitteeseen lisätä kiinnostusta eurooppalaista aloitetta kohtaan yhtenä poliittisen osallisuuden väylänä. Epäselvyyttä myös lisää, että kuntalaisaloitteen tekemisessä ikäraja on 15 vuotta.

Lopuksi

Vaaleja koskevan läpinäkyvyyden, taloudellisesti mahdollisimman tasa-arvoisen poliittisen edustuksen ja monikanavaisen poliittisen osallisuuden vahvistaminen on erityisen tärkeää nykytilanteessa, populistiset ja autoritaariset toimijat haastavat jatkuvasti yhteiskunnan demokraattisia rakenteita samanaikaisesti kun kansalaisten kokemus taloudellisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta osattomuudesta muodostaa autoritaarisen johtamistavan vetovoimalle otollisen kasvualustan. Vaalirahoitus ja kampanjalahjoitukset ovat yksi keskeinen osa monisäikeistä rihmastoja, jonka myötä taloudellinen pääoma muuntuu poliittiseksi vaikutusvallaksi. Yhdysvaltojen nykyinen hallinto osoittaa, miten tärkeää tällaista poliittisen tasa-arvoa vaarantavaa mekanismia on pyrkiä suitsemaan lainsäädännöllä.

Hallituksen esitys on tältä osin oikeansuuntainen, mutta valitut keinot ovat riittämättömiä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Kampanjoinnin kustannusten kohoaminen synnyttää mahdollisuuden epäterveiden riippuvuuksien muodostumisesta, mikä nakertaa osittain äänestäjien luottamusta vaaleja kohtaan. Näiden riskien hillitsemiseksi tulisi jatkossa pohtia laajempaa kirjoa mahdollisia keinoja. Tällaisia ovat muun muassa **vaalirahoituksen ennakkoilmoitusten tekeminen pakolliseksi, ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä koituvien sanktioiden tehostaminen, yhdeltä lahjoittajalta saatujen lahjoitusten ylärajan laskeminen ja ulottaminen myös presidentinvaaleihin ja kulukaton asettaminen kampanjoinnille**.

Kansalaisaloitteen allekirjoitusikärajan laskeminen 16 vuoteen eurooppalaisen kansalaisaloitteen kohdalla on tärkeä keino edistää nuorten poliittista osallisuutta. Se tulisi kuitenkin selkeyden vuoksi **ulottaa myös kansalliseen kansalaisaloitteisiin**. Muuten eri aloiteinstituutioiden välille syntyy kummallinen hierarkia, ja nuoret saavat epärohkaisevan viestin siitä, etteivät he ”kelpaa” allekirjoittajiksi kansallisessa kontekstissa. Tämä olisi erityisen epätarkoituksenmukaista, koska monet kansallisen tason kansalaisaloitteiden teemoista ovat nuoria kiinnostavia ja kansalaisaloite on poliittisen osallistumien muotona sellainen, jonka nuoret kokevat luontevaksi ja helposti lähestyttäväksi.

Lähteet

Christensen, Henrik Serup, Jäske, Maija, Setälä, Maija ja Laitinen, Elias (2017). The Finnish citizens' initiative: Towards inclusive agenda-setting? *Scandinavian Political Studies* 40(4), 411–433.

Huttunen, Janette ja Christensen, Henrik, Serup (2020). Engaging the millennials: The citizens' initiative in Finland. *Young* 28(2), 175–198.

James, Toby S. ja Garnett, Holly Ann. (2020). Introduction: The case for inclusive voting practices. *Policy Studies* 41(2–3), 113–130.

Leino-Sandberg, Päivi ja Wass, Hanna (2014). Ihana, vaikea demokratia. EU:n demokratiavaje neljä vuotta Lissabonin sopimuksen jälkeen. *Politiikka* 56(1), 29–39.

Longo, Erik (2019). The European citizens' initiative: Too much democracy for EU polity? *German Law Journal* 20(2), 181–200.

Mattila, Mikko (2024). Individualized campaigning in the Finnish open-list system. Teoksessa Åsa von Schoultz ja Kim Strandberg (toim.), *Political behaviour in contemporary Finland: Studies of voting and campaigning in a candidate-oriented political system*. Oxon: Routledge, 241–253.

Mattila, Mikko (2024). Kampanjointi ja kampanjoiden rahoitus. Teoksessa Josefina Sipinen, Åsa von Schoultz ja Elina Kestilä-Kekkonen (toim.), *Tie Arkadianmäelle: Eduskuntavaalien 2023 ehdokkaiden resurssit, kampanjointi ja poliittiset arvot* (tulossa).

Perälä, Anni (2019). Vaalikampanjointi nielee kymmeniätuhansia euroja. *Politiikasta*, <https://politiikasta.fi/vaalikamppailu-on-kallistunut-2000-luvun-aikana/>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023). *Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2023 eduskuntavaaleissa. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus*. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.