

LAKIALOITE 34/2010 vp

Laki eduskuntaryhmien tuesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan, että eduskuntaryhmien valtiolta saamasta tuesta säädettäisiin lailla. Ryhmän rahana saama valtionavustus sisältyisi valtion talousarvioon eduskunnan pääluokassa kuten nykyisinkin. Lisäksi laissa todettaisiin, että ryhmät saavat eduskunnan kanslialta tukea siten kuin kansliatoimikunnan päätöksissä määrätään.

Eduskuntaryhmien oma tilintarkastus säädettäisiin auktorisoitujen tilintarkastajien tehtäväksi. Valvovana viranomaisena olisi eduskunnan kansliatoimikunta, joka antaisi tarkemmat menettelyyn liittyvät ohjeet ja jonka alaisen eduskunnan kanslian virkamiehet valvoisivat lain ja määräysten noudattamista virkavastuulla.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Eduskuntaryhmistä on lainsäädännössä varsin vähän merkintöjä. Perustuslain 26 §:n mukaan presidentin on ennenaikaisia vaaleja määrätessään kuultava eduskuntaryhmiä. Perustuslain 61 §:n 2 momentissa todetaan, että ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n mukaan puhemiesneuvosto tekee ehdotuksen eduskuntaryhmien keskinäisestä istumajärjestyksestä istuntosalissa. Työjärjestyksen 51 §:ssä säädetään ryhmäpuheenvuorojen pitämisestä. Eduskunnan turvatoimista annetun lain (364/2008) 2 §:ssä mainitaan eduskuntaryhmät. Eduskunnan tiliohjesäännön 49 §:n mukaan eduskunnan talousarvioista maksettavien ryhmäkanslioiden käyttövarojen valvonnasta vastaa hallinto-osas-

ton tilitoimisto. Valvontaa varten tilitoimisto on pyytänyt eduskuntaryhmiltä vuosittain tuloslaskelmat, taseet ja tilintarkastuskertomukset.

Eduskuntaryhmät ovat vuoden 1967 talousarviosta alkaen saaneet valtiolta käyttövaroja ryhmäkanslioita varten. Tuolloin eduskunnan pääluokkaan otettiin tähän tarkoitukseen kohta *VI Erinäiset määrärahat*.

Valtion vuoden 2010 talousarviossa on eduskunnan pääluokassa luku *90. Eduskunnan muut menot*. Sen momentti *01 Käyttövarat eduskuntaryhmille ryhmäkanslioita varten* on määrältään 3 888 000 euroa ja perustelut kuuluvat seuraavasti: "Määrärahaa saa käyttää ryhmien toiminnalle välttämättömien sihteerien ja muun toimistohenkilökunnan palkkaamiseen sekä ryhmien toiminnasta aiheutuvien muiden sellaisten menojen maksamiseen, joita ei makseta eduskun-

nan toimintamenoista. Kansliatoimikunta antaa tarvittaessa määrärahan käyttöperiaatteita koskevia tarkentavia ohjeita." Määrärahan selvitysosassa todetaan, että määräraha jaetaan ryhmien kesken siten, että kutakin edustajaa kohden suoritetaan 1 500 euroa kuukaudessa, minkä lisäksi kullekin vuoden 2007 kansanedustajainvaalien tuloksen perusteella muodostetulle eduskuntaryhmälle vaalikauden loppuun asti suoritetaan perussummana kahden edustajan kuukausisummaa vastaava määrä kuukaudessa.

Ryhmäkohtainen perusosa otettiin käyttöön, koska haluttiin varmistaa, että pienikin eduskuntaryhmä voi palkata ryhmäsihteerin. Perusosan maksamisen sitomisella vaalitulokseen puolestaan haluttiin torjua vaalikauden aikana tapahtuvia ryhmien hajoamisia.

Eduskunnan kanslian toimintamenot -momentin 10.01 perusteluissa on todettu, että määrärahaa saa käyttää myös eduskuntaryhmien käyttöön luovutettujen tilojen ylläpitomenojen maksamiseen ja ryhmille annettavien tietohallintopalveluiden kustannuksiin.

2 Tavoitteet

Eduskunnan kanslian toiminnan kehittämishankkeen yhteydessä havaittiin, että eduskuntaryhmien valtiolta saaman avustuksen ja valtionavustuslain (688/2001) suhde on syytä selvittää.

Valtionavustuslaki on yleislaki, ja sen suhde muuhun lainsäädäntöön on säädetty lain 3 §:ssä muun muassa seuraavasti: "Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä noudatetaan tämän lain sijasta." Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian momentilta 23.20.50 maksettavan puoluetuen maksamisesta ja valvonnasta on annettu omat säännöksensä puoluelain (10/1969) 9 ja 9 a §:ssä. Puoluetuen valvonta on säädetty oikeusministeriölle.

Valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin 1 kohdassa säädetään myös, että tässä laissa pidettävä-

nä valtionavustuksena ei pidetä tukea, jos oikeuden saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa.

Eduskuntaryhmien toiminta on tärkeä osa eduskunnan työtä. Ryhmien taloudet eivät kuitenkaan ole osa eduskunnan hallintoa, vaan ryhmillä on omat taloutensa. Joillakin ryhmillä on valtionavun lisäksi omia tuloja, jäseniltä kannettuja ryhmämaksuja.

Oikeudelliselta luonteeltaan eduskuntaryhmät ovat rekisteröimättömiä yhdistyksiä suhteessa ulkopuolisiin. Yhdistyslain (503/1989) 58 §:n mukaan yhdistys, jota ei ole merkitty rekisteriin, ei voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia eikä kantaa tai vastata. Koska eduskuntaryhmillä on työntekijöitä, ryhmät on rekisteröity verohallinnon työnantajarekisteriin. Eduskuntaryhmät eivät kuitenkaan ole valtionavustuslaissa tarkoitettuja oikeussubjekteja, jotka hakisivat yleishyödylliseen toimintaansa lisärahoitukseksi valtionavustusta ja tekisivät tilityksiä avustuksen käytöstä.

Eduskuntaryhmien avustuksen ja valtionavustuslain välinen suhde voidaan selventää niin, että ryhmien saamasta tuesta säädetään avustuksen määräytymisperusteen yksityiskohtaisesti sisältävä laki, jolloin ryhmän saama tuki ei olisi valtioavustuslaissa tarkoitettua valtionapua. Avustuksen rahamäärä päätettäisiin vuosittain eduskunnassa valtion talousarvion yhteydessä. Lakiin otetaan lisäksi riittävät säännökset avustuksen käytön valvonnasta.

Lain säätämällä ei ole uudenlaisia taloudellisia vaikutuksia.

3 Asian valmistelu

Lakialoite on valmisteltu eduskunnan kanslian ja eduskuntaryhmien kanslioiden yhteistyönä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Pykälän mukaan eduskuntaryhmät saisivat nykytilannetta vastaavasti valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa avustusta ryhmän toiminnalle välttämättömän henkilöstön palkkaamiseen ja ryhmän toiminnasta aiheutuviin muihin menoihin. Pykälässä on toistettu nykyisin talousarvioperusteluissa oleva määräys jakoperusteesta. Sen mukaan kukin ryhmä saa samansuuruisen perussumman ja ryhmän jäsenluvun mukaan lisäsumman. Avustuksen rahamäärä jää näin vuotuisen talousarvion varaan eikä lakia ole tarpeen muuttaa määrärahan muuttuessa.

Avustuksen myöntämisestä ei tehdä erillistä hallintopäätöstä. Eduskunnan kanslia maksaa kuukausittain hakemuksetta ryhmän pankkitilille vaalituloksen mukaisen määrän. Jos edustaja vaalikauden aikana siirtyy toiseen ryhmään, siirtyminen todetaan eduskunnan täysistunnossa ja eduskunnan kanslia ottaa ryhmäkokojen muutoksen huomioon.

Vuoden 2010 budjettiin sisältyvä määräraha jaetaan siten, että kutakin edustajaa kohden eduskuntaryhmälle suoritetaan 1 500 euroa kuukaudessa ja kullekin vaalien tuloksen perusteella muodostetulle ryhmälle perussummana 3 000 euroa kuukaudessa.

Avustuksen käyttöperiaatteista on mahdollista sopia eduskuntaryhmien yhteisen valmistelun tuloksena, kuten on tehty vuonna 2009 (Kansliarahatyöryhmä 31.3.2009). Tuolloin vahvistettujen periaatteiden mukaan avustusta saa käyttää seuraaviin menoihin: 1) henkilökunnan palkkaus- ja toimintamenot; 2) tiedottaminen, yhteydenpito ja kokoukset; 3) matkustaminen ja kansainvälinen toiminta ja 4) tutkimus ja kehittäminen.

2 §. Pykälän tarkoitus on osoittaa, että eduskuntaryhmän saamasta valtionavusta huolimatta eduskunnan kanslia voisi myös sille budjetoiduilla varoilla tukea ryhmien toimintaa. Eduskunnan kanslian ohjesäännön (320/1987) 1 §:n mukaan kanslian tehtävänä on luoda eduskun-

nalle edellytykset suorittaa sille valtioelimenä kuuluvat tehtävät. Tämän mukaisesti eduskunnan kanslia järjestää kansanedustajille ja ryhmien työntekijöille maksutta muun muassa toimitilat ja kalusteet, välineitä ja laitteita, kuten tietokoneita, tulostimia, skannereita, televisioita ja puhelimia, sekä tietojenkäsittelypalveluita ja monenlaista muuta apua mukaan luettuina kanslian palkkalistoilla olevat henkilökohtaiset avustajat kansanedustajille.

Pykälän sanamuoto mahdollistaisi senkin, että ryhmäkanslioiden koko henkilökunta siirtyisi eduskunnan kanslian palvelukseen tai kansanedustajien avustajat ryhmien palvelukseen ja että eduskunnan kanslia antaisi hallintopalveluina palkanlaskennan ja vastaavat työnantajatehtävät.

3 §. Pykälän 1 momentin mukaan eduskuntaryhmän olisi pidettävä kirjanpitoa kuten rekisteröidyn yhdistyksen. Kirjanpitolain (1336/1997) 1 §:n mukaan kirjanpitovelvollisia ovat muun muassa yhdistykset. Kirjanpitolaissa on säädetty, miten kirjanpito ja tilinpäätös on tehtävä. Lain 3 luvun 6 §:n mukaan tilinpäätös on laadittava neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Kirjanpitoasetuksen 1 luvun 3 ja 7 §:ssä säädetään, miten tuloslaskelma ja tase on tehtävä. Toimintakertomuksesta annetut säännökset lain 3 luvun 1 §:ssä kuitenkin osoittavat, ettei ole tarkoituksenmukaista edellyttää eduskuntaryhmältä kirjanpitolaissa tarkoitetun toimintakertomuksen antamista.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ryhmällä on oltava auktorisoitu tilintarkastaja.

Pykälän 3 momentin mukaan ryhmän olisi toimitettava eduskunnan kanslialle tilinpäätös liitteineen ja tilintarkastuskertomus kuukauden kuluessa siitä, kun tilinpäätös on vahvistettu, kuitenkin viimeistään toukokuun loppuun mennessä. Puoluetuen osalta vastaavat tiedot annetaan oikeusministeriölle. Ryhmien tilinpäätökset ja tilintarkastuskertomukset tulevat julkisiksi asiakirjoiksi heti, kun ne on toimitettu eduskunnan kanslialle.

4 §. Pykälän 1 momentin mukaan kansliatoimikunta valvoisi eduskuntaryhmälle annetun avustuksen käyttöä sekä tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamista. Vastaava säännös puoluetuen osalta on puoluelain 9 a §:n 1 momentissa, jossa säädetään, että oikeusministeriö valvoo puoluetuen käyttöä.

Pykälän 2 momentin mukaan eduskunnan kanslia, nykyisessä organisaatiossa hallinto-osaston tilitoimisto, tarkastaisi eduskuntaryhmän kirjanpidon ja valvonnan kannalta tarpeelliset asiakirjat. Nykyisinkin tilitoimisto vastaa ryhmäkanslioiden avustusten käytön valvonnasta. Tarkastustoiminta on ollut pääsääntöisesti pistokoeluontoista mutta muuttuisi nyt koskemaan jokaista ryhmää ja tilikautta. Momentti mahdollistaa myös ulkopuolisen asiantuntijan käyttämisen tarkastuksessa. Vastaavat järjestelyt puoluetuen osalta on säädetty puoluelain 9 a §:n 2 momentissa.

Valvonnasta laadittavat raportit ovat julkisia asiakirjoja.

5 §. Pykälän 1 momentti koskee kansliatoimikunnan mahdollisuutta määrätä keskeytettäväksi avustuksen maksaminen eduskuntaryhmälle. Tämä tulisi kysymykseen, jos eduskuntaryhmä ei noudata tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä.

Toisessa momentissa säädettäisiin jo maksetun avustuksen takaisin perimisestä, josta päätäisi kansliatoimikunta asianomaista eduskuntaryhmää kuultuaan. Takaisinperinnän edellytyksenä olisi, että eduskuntaryhmä on käyttänyt avustusta virheellisesti ja että ryhmä ei ole korjannut virhettä tehdystä huomautuksesta huolimatta. Takaisinperintä kohdistuisi tällöin siihen avustukseen, joka on käytetty virheellisesti. Perintä voidaan ehdotuksen mukaan toimittaa kuittaamalla se myöhemmin samalle eduskuntaryhmälle suoritettavasta avustuksesta. Jos virhe on tapahtunut vaalikauden viimeisenä vuonna ja vaaleissa ryhmä ei saa kansanedustajia eikä enää uutta avustusta, virheellisesti käytetty määrä perittäisiin henkilöiltä, jotka ovat ryhmän puolesta asiasta päättäneet. Henkilökohtainen vastuu on

kuitenkin syytä rajoittaa tilanteisiin, joissa on toimittu tahallisesti.

Käytännössä takaisinperinnän uhka ehkäisee ennalta virheellisen menettelyn, koska perintä kaksinkertaistaa kustannuksen ja virheellinen menettely epäilyksettä paljastuu jälkeensä tehdyssä tarkastuksessa.

Ehdotuksen 3 momentti koskee muutoksenhaku kansliatoimikunnan 1 tai 2 momentin nojalla tehtyyn päätökseen. Siihen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyn mukaisesti. Valitusasia olisi käsiteltävä kiireellisenä.

6 §. Vaalikauden aikana edustajat voivat siirtyä ryhmästä toiseen. Jos ryhmä kuitenkin jää toimimaan, maksetut, mutta vielä käyttämättä olevat, avustusvarat jäävät ryhmän käyttöön. Jos kaikki jäsenet siirtyvät yhteen tai useampaan muuhun eduskuntaryhmään, vastaanottava ryhmä tai ryhmät saavat käyttämättä jääneet avustusvarat. Varsinkin vaaleissa voi käydä niin, että ryhmä ei jatka toimintaansa. Siinä tilanteessa käyttämättä jääneet avustusvarat tulee palauttaa eduskunnan kanslialle.

7 §. Kansliatoimikunta voisi antaa tarkempia menettelyihin liittyviä määräyksiä avustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta. Määrärahan oikean käyttämisen takeena on avoimuus, joka ohjaa ryhmät varmistamaan ennalta, että toimintaan ei jää arvostelun aihetta esimerkiksi sen vuoksi, että avustusta olisi käytetty vaalien rahoitukseen. Käytännön tilanteissa ohjausta sisältökysymyksissä antaa tilitoimisto, joka tarkastustyössään näkee koko aineiston ja käy keskustelua ryhmäkanslioiden kanssa.

8 §. Pykälä sisältää tavanomaisen voimaantulosäännöksen lisäksi soveltamissäännöksen.

2 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan toukokuun 1 päivänä 2011. Laki tulisi näin ollen voimaan ensimmäisen seuraavien eduskuntavaalien jälkeisen kuukauden alusta. Ehdotetun so-

veltamissäännöksen mukaan lain 3 §:n säännöksiä kirjanpidosta, tilintarkastajasta sekä tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen toimittamisesta eduskunnan kanslialle sovelletaan kuitenkin jo vuoden 2011 alusta.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

eduskuntaryhmien tuesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Eduskuntaryhmä saa valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa avustusta ryhmän toiminnalle välttämättömän henkilöstön palkkaamiseen ja ryhmän toiminnasta aiheutuviin muihin menoihin.

Määräraha jaetaan ryhmien kesken siten, että kukin ryhmä saa kuukausittain samansuuruisen perussumman ja ryhmään kuuluvien edustajien määrän mukaisen lisäsumman. Perussumma suoritetaan kuitenkin vain vaalituloksen perusteella muodostetulle eduskuntaryhmälle.

2 §

Eduskuntaryhmä saa maksutta eduskunnan kanslialta kokous- ja toimistotiloja, kalusteita, työvälineitä, tietojenkäsittelypalveluita ja muita hallintopalveluita sen mukaan kuin eduskunnan kansliatoimikunta päättää.

3 §

Eduskuntaryhmän kirjanpito ja tilinpäätös laaditaan samoin kuin kirjapitolain (1336/1997) mukaan yhdistyksessä.

Eduskuntaryhmällä tulee olla tilintarkastuslaissa (459/2007) tai julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastusyhteisön on ilmoitettava eduskuntaryhmälle, kenellä sen tilintarkastajista on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta.

Eduskuntaryhmän on toimitettava eduskunnan kansliaan tilinpäätös liitteineen ja tilintar-

kastuskertomus kuukauden kuluessa siitä, kun tilinpäätös on vahvistettu, kuitenkin viimeistään toukokuun loppuun mennessä.

4 §

Eduskunnan kansliatoimikunta valvoo eduskuntaryhmän saaman avustuksen käyttöä sekä tämän lain ja sen nojalla annettujen määräysten noudattamista.

Eduskunnan kanslia tarkastaa eduskuntaryhmän kirjanpidon ja valvonnan kannalta tarpeelliset asiakirjat. Ulkopuolinen asiantuntija voi kansliatoimikunnan pyynnöstä avustaa tarkastuksessa.

5 §

Jos eduskuntaryhmä ei noudata tätä lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä, kansliatoimikunta voi määrätä avustuksen maksamisen keskeytettäväksi, kunnes velvoite on täytetty.

Kansliatoimikunta voi määrätä maksetun avustuksen takaisin perittäväksi siltä osin kuin eduskuntaryhmä on käyttänyt avustusta virheellisesti, jollei virhettä ole kansliatoimikunnan huomautuksen johdosta korjattu. Takaisin perittävä määrä voidaan vähentää samalle eduskuntaryhmälle myöhemmin maksettavasta avustuksesta. Jos sellaista ei ole, peritään virheellisesti käytetty määrä henkilökohtaisesti ja yhteisvastuullisesti niiltä, jotka tahallaan käyttivät ryhmän avustusta väärin.

Kansliatoimikunnan 1 tai 2 momentin nojalla tekemään päätökseen saadaan hakea muutosta

LA 34/2010 vp — Timo Kalli /kesk ym.

valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Asia on käsiteltävä kiireellisenä korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

6 §

Jos eduskuntaryhmän kaikki jäsenet siirtyvät toiseen eduskuntaryhmään, avustus siirtyy vastaanottavalle ryhmälle. Jos ryhmän toiminta muutoin loppuu, käyttämättä jäänyt avustus palautetaan eduskunnan kanslialle velvoitteiden suorittamisen jälkeen.

7 §

Kansliatoimikunta voi antaa tarkempia menettelyyn liittyviä määräyksiä avustuksen maksamisesta ja sen käytön valvonnasta.

8 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä toukokuuta 2011. Sen 3 §:ää sovelletaan kuitenkin 1 päivästä tammikuuta 2011.

Helsingissä 11 päivänä toukokuuta 2010

Timo Kalli /kesk
Pekka Ravi /kok
Eero Heinäluoma /sd
Annika Lapintie /vas

Ville Niinistö /vihr
Ulla-Maj Wideroos /r
Bjarne Kallis /kd
Raimo Vistbacka /ps