

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 1/2012 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2011 eduskuntavaaleissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä joulukuuta 2011 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2011 eduskuntavaaleissa (K 18/2011 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- hallintopäällikkö Jarmo Pekkala, Kansallinen Kokoomus r.p.
- puoluesihteerin Sirpa Puhakka, Vasemmistoliitto r.p.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vaalirahoitusvalvonnan tavoitteet

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (vaalirahoituslaki) tuli voimaan 1.5.2009. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa sovellettavaan vaalirahoituslakiin tehtiin muutoksia muutossäädöksellä (684/2010), ja muutokset koskivat muun muassa tuen laskemista, ehdokkaan vaalirahoituksen rajoituksia ja jälki-ilmoitusta.

Lain tavoitteena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta sekä tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista. Vaalirahoituslailla säädetään poliittisen toiminnan rahoitusta. Lain perustelujen mukaan säätelyn keskeinen tavoite on ehkäistä korruptiota ja taata riittävät voimavarat poliittisen järjestelmän toiminnalle. Tällä tavalla edistetään kansanvaltaa ja sitä kohtaan tun-

nettua luottamusta. Avoimet ja rehelliset vaalit ovat toimivan länsimaisen demokratian kulmakivi (ja näin myös perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 2/2009 vp). Yksi keskeinen osa avoimuutta on se, että äänestäjillä on mahdollisuus saada tietää, mistä puolueet tai muut ehdokkaita asettavat mielipidesuunnat ovat saaneet kampanjaansa merkittävää rahoitusta, koska voimakas taloudellinen riippuvuus yhdestä rahoittajatahosta voi synnyttää epäilyksiä rahoittajan pyrkimyksistä vaikuttaa epäasiallisesti ehdokkaita asettavan tahon harjoittamaan politiikkaan. Ilmoitusvelvollisuus lisää julkista tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista, ja sen odotetaan myös rajoittavan ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua.

Vaalirahoituslain tavoitteena on selkeyttää vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Poliittisen toiminnan luonne huomioon ot-

taen laissa ei ole ollut mahdollista ennakoita kaikkia soveltamistoiminnassa vastaan tulevia tilanteita. Lailla tavoitellaan ilmoitusjärjestelmää, joka on riittävän kattava ja samalla noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa ehdokkaalle. Ehdokkaan oikeusturvan ja ilmoitusten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi laissa on pyritty mahdollisimman selkeään ilmoitusjärjestelmään.

Vaalirahoitusilmoitukset

Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa oli 280 henkilöllä (kansanedustajat ja varaedustajat) ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksestaan. Kaikki ilmoitusvelvolliset jättivät vaalirahoitusilmoituksen. Määräajan jälkeen ilmoituksen jätti 4. Suurin vaalikampanja oli määrältään 97 562,47 euroa, pienin 1 170,67 euroa, keskiarvo 32 384 euroa ja mediaani 30 500 euroa. Vaalirahoituslain 11 §:n tarkoittaman ennakoilmoituksen vaalikampanjan kuluista ja rahoituksista toimitti määräaikaan mennessä yhteensä 935 eli noin 40 prosenttia kaikista ehdokkaista. Ilmoitusvelvollisista 128 jätti myös ennakoilmoituksen ennen vaalipäivää. Kaikista ilmoituksista jätettiin 75 prosenttia sähköisen ilmoitusjärjestelmän kautta. Valiokunta toivoo, että ilmoitusvelvolliset oppisivat luottamaan sähköiseen menettelyyn ja käyttämään sitä yhä enenevässä määrin. Sillä on suuri merkitys tarkastusviraston työmäärään tulevia kunnallisvaalejakin ajatellen.

Eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavista vähimmäistiedoista säädetään vaalirahoituslain 6 §:ssä. Vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Ehdokkaan tuli ilmoittaa vaalikampanjansa rahoitus eriteltyinä ensin ehdokkaan omiin varoihin ja ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä toiseksi ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen. Ulkopuolisena tukena tuli ilmoittaa rahana, tavarana, palveluna

tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus. Tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut eivät ole laissa tarkoitettua tukea. Tuki tuli myös ilmoittaa, mikäli se on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita. Ehdokkaan tuli ilmoittaa vaalikampanjansa kulut yhteensä. Ilmoitusvelvollisen oli ilmoitettava erikseen kunkin yksittäisen tuen arvo ja sen antajan nimi, jos tuen arvo oli vähintään 1 500 euroa. Useat samalta tukijalta saadut suoritukset ehdokkaan vaalikampanjan kuluihin tuli laskea yhteen ja ilmoittaa yhtenä tukena.

Lisäksi eduskuntavaalien vaalikampanjan kulojen kattamiseksi otetusta lainasta oli ilmoitusvelvollisen toimitettava tarkastusvirastolle tieto lainan määrästä sekä lainan maksamiseen saadusta vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta (jälki-ilmoitus). Ilmoitus tehdään laina-aikana kalenterivuositain sillä vaalikaudella, johon ilmoitusvelvollisuus liittyy. Jälki-ilmoitusvelvollisia oli 41.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävät ja toiminta vaalirahoitusvalvonnassa

Vaalirahoituslain mukaan tarkastusviraston valvonta käsittää käytännössä vaalirahoituslain 5—8 §:ien muodostaman kokonaisuuden. Valvonta-tehtävä painottuu ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontaan, ja valvonnan pääpaino on ilmoituksen muodollisessa oikeellisuudessa. Lain muiden säännösten valvonta ei kuulu tarkastusviraston tehtäviin. Esimerkiksi lain 4 §:ssä tarkoitettujen ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset eivät kuulu tarkastusviraston valvontakokonaisuuteen vaan poliittisen vastuun piiriin. Tällainen on esimerkiksi vaatimus siitä, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi.

Tarkastusvirasto vahvisti yleisohjeen 10.12.2010 koskien eduskuntavaaleja, ja tämän lisäksi tarkastusvirasto ylläpiti jatkuvaa neuvontapalvelua vaalirahoituslakiin liittyvien kysymysten osalta. Puhelimitse yhteydenottoja tuli 325 elokuun loppuun mennessä. Neuvontaosiota ylläpidettiin myös verkkosivuilla ja neuvon-

taa annettiin myös sähköpostitse. Yhteydenottojen perusteella tarkastusvirasto laati välitetyt tuen ilmoittamista koskevan teknisen ohjeen ja julkaisi myös vastauksen mainoksen maksajan esittämistä käsitelleisiin kysymyksiin. Vaalirahoitusvalvonnan tietojärjestelmään ei ollut markkinoilla valmiita ratkaisuja, joten se jouduttiin suunnittelemaan ja toteuttamaan tarkastusvirastossa hyvin nopeasti. Tietojärjestelmän toimivuuden ja käytettävyyden kehittämistä tulee valiokunnan mielestä vielä jatkaa.

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

Ilmoitusvelvollisilla ei ole kirjanpitovelvollisuutta vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta. Tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta tai muutoinkaan mahdollisuuksia perehtyä ilmoitusvelvollisen järjestämään omien kampanjakulujensa ja rahoituksen järjestämisen sisäiseen valvontaan eikä menettelyihin, jotka liittyvät ilmoitusvelvollisen toimintaan ja rahoituksen hallinnoinnin järjestelyihin. Nämä ovat asioita, joihin tarkastusvirastolla ei ole tarkastusoikeutta. Ilmoitusvelvollisuuden olennaisten sisällöllisten virheiden tunnistaminen on vaalirahoitusvalvonnan keskeisin haaste. Virheiden ja poikkeamien esille tulemista saattavat edistää

kantelut. Näiden vaalien osalta tehtiin kaksi kantelua eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka siirsi kantelut tarkastusviraston käsiteltäväksi.

Eduskuntavaalien osalta tarkastusvirasto teki 43 henkilölle selvityspyynnön ja saamiensa selvitysten perusteella pyysi 31 ilmoitusvelvollista täydentämään tai korjaamaan tekemäänsä ilmoitusta. Ilmoitusten käsittelyn ja tarkistusten yhteydessä tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella tarkastusvirastolla olisi ollut syytä epäillä vastaanottamiensa ilmoitusten oikeellisuutta. Tarkastusviraston valvontatehtävä päättyy kertomuksen antamiseen eduskunnalle.

Tarkastusvaliokunnan tiedossa on, että vaalirahoituslakiin liittyy lainsäädännön tuoreudesta ja siihen tehdyistä muutoksista johtuen tulkinanvaraisuutta. Valiokunnan mielestä tarkastusviraston ennakkotiedottamisella, neuvonnalla ja ohjeistuksella on ollut tärkeä rooli ilmoitusvelvollisuuden täyttämässä. Kokemukset vaalirahoituksen ja sen valvonnan toimivuudesta ovat toistaiseksi vähäiset. Tarkastusvaliokuntaan tulee vuosien 2012—2013 aikana käsiteltäväksi eduskuntavaalien lisäksi myös presidentin vaalia ja kunnallisvaaleja koskevat tarkastusviraston kertomukset. Tämän kokonaisuuden jälkeen valiokunta tulee esittämään käsityksensä vaalirahoitusvalvontaan liittyvistä kehittämissuhteista, kuten vertailutietojen tarkastusoikeuden puuttumisesta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
vpj.	Heli Paasio /sd	Matti Saarinen /sd
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Kari Tolvanen /kok
	Eero Lehti /kok	Erkki Virtanen /vas
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.
	Lasse Männistö /kok	

Valiokunnan sihtereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.