

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2010 vp

Hallituksen esitys laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä maaliskuuta 2010 lähettänyt perustuslakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta (HE 6/2010 vp).

Eduskunta-aloitteet

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavat lakialoitteet:

- LA 2/2007 vp laiksi ehdokkaan vaalirahoitukseen ilmoittamisesta annetun lain muuttamisesta (Annika Lapintie /vas ym.), joka on lähetetty valiokunnalle 18 päivänä huhtikuuta 2007,
- LA 7/2010 vp laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (Annika Lapintie /vas ym.), joka on lähetetty valiokunnalle 9 päivänä maaliskuuta 2010, sekä
- LA 13/2010 vp laiksi puoluelain ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (Eero Heinäluoma /sd ym.), joka on lähetetty valiokunnalle 6 päivänä huhtikuuta 2010.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti tarkastusvaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TrVL 2/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala ja erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- poliisiylitarkastaja Kaarle J. Lehmus, Poliisihallitus, ja neuvotteleva virkamies Helinä Lehtinen, oikeusministeriö, edustaen GRECOa
- puheenjohtaja Santeri Eriksson, Transparency Suomi
- oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Mikael Hidén.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITTEET

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi puoluelakia, ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja rahankeräyslakia. Esityksen tavoitteena on

lisätä puoluerahoituksen avoimuutta sekä ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

Puoluelakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset tuesta puolueille, puolueyhdistyksille ja puolueiden lähiyhteisöille. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat ehdotuksen mukaan vastaanottaa kalenterivuoden aikana tukea samalta tukijalta enintään 30 000 euron arvosta. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koskisi puolueen lähiyhteisön antamaa tukea. Laissa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi kiellosta vastaanottaa tukea eräiltä julkisyhteisöiltä samoin kuin kiellosta ottaa vastaan ulkomaista tukea sekä tukea, jonka antajaa ei voida selvittää.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi velvollisuudesta tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus kaikista puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön saamista vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Puolueiden varainkäytön valvontaa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan muutoksia. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoisi tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimitamista koskevien säännösten noudattamista. Oikeusministeriö valvoisi puoluelain noudattamista vain siltä osin kuin valvonta ei kuulu valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Puoluelakiin lisättäisiin säännös puoluetuen takaisinperinnästä. Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi useita täydennyksiä ja tarkennuksia puoluelain säännöksiin kirjanpitovelvollisuudesta, tilintarkastuksesta ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamisesta.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ehdotetaan täydennettäväksi kielloilla ottaa vastaan ulkomaista tukea ja tukea eräiltä julkisyhteisöiltä. Lisäksi kielloilla ottaa vastaan laissa säädettyä määrää enempää tukea ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan myös samalta tukijalta toisten kautta välitettyä tukea.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa erikseen ilmoitettavan tuen raja ehdotetaan laskettavaksi 1 500 euroon myös europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset velvollisuudesta tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle jälkikäteen ilmoitus vaalikampanjan kulujen kattamiseksi otetusta lainasta ja lainan maksami-

seen saadusta vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta. Tämä ilmoitusvelvollisuus koskisi vain eduskuntavaaleja ja europarlamenttivaaleja.

Rahankeräyslakia ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan lupaa ei tarvittaisi yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi toimivan yhdistyksen eikä puolueyhdistyksen järjestämään rahankeräykseen vaalikampanjan kulujen kattamiseksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään kuusi kuukautta ennen vuoden 2011 eduskuntavaalien vaalipäivää.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkastellaan valvontatehtävän antamista Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja eduskunnalle annettavaa kertomusta. Lisäksi lakiehdotuksia arvioidaan yksityiselämän suojan, yhdenvertaisuuden ja sananvapauden näkökulmasta. Lakiehdotuksia ei pidetä ongelmallisina perustuslain kannalta.

Lakialoitteet

Lakialoitteessa LA 2/2007 vp ehdotetaan ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisessa annettua laissa laskettavaksi niitä euromääräisiä rajoja, joiden ylittävän tuen antajan nimi on julkistettava. Presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa raja alennettaisiin 2 000 euroon sekä kunnallis- ja eduskuntavaaleissa 1 000 euroon. Lisäksi lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan kunkin yli 200 euron arvoisen yksittäisen tuen antajan nimi ja hänen antamansa tuen määrä olisi ilmoitettava siinä tapauksessa, että ehdokkaan saamien tukien ja lahjoitusten yhteisarvo ylittää 10 000 euroa presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa ja vastaavasti eduskunta- ja kunnallisvaaleissa 5 000 euroa.

Lain 3 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan tueksi luetaan myös maksullisten tilaisuuksien tuotto tilaisuuksien todellisten kustannusten jälkeen, jolloin ilmoitettavan yksittäisen tuen määrä lasketaan yhden ehdokkaan tueksi järjestettyjen kaikkien seminaarien yhteenlasketun tuoton perusteella.

Lakialoitteessa ehdotetaan myös lain muuttamista siten, että oikeusministeriölle annetaan oikeus valvoa vaalirahoituksen ilmoitusvelvollis-

suuden täyttämistä. Ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta voitaisiin tuomita rangaistuksena sakkoa.

Lakialoitteessa LA 7/2010 vp ehdotetaan, että ehdokkaan vaalirahoituksesta annettuun lakiin lisätään uusi 4 a §, jossa säädetään ehdokaskohdistaisesta kampanjakatosta. Tämä katto olisi kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 30 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 50 000 euroa. Lisäksi lain 11 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että ehdokkaan sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneen puolueen tai valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen tulee toimittaa ennakkovaalipäivään mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakkoilmoitus, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Lakialoite LA 13/2010 vp on rinnakkaislakialoite hallituksen esitykselle. Hallituksen esityksestä poiketen aloitteessa ehdotetaan sekä yksittäisen ehdokkaan että puolueen vaalirahoituksen mediamainontakulujen rajoittamista lailla myös yksittäisten vaalikampanjoiden osalta. La-

kialoitteen mukaan puoluelakia muutettaisiin niin, että puolueen vaalikampanjan mediamainontakulut eivät saa ylittää kunnallis- tai europarlamenttivaaleissa 500 000 euroa, eduskuntavaaleissa 1 miljoonaa euroa ja presidentinvaalissa 1 miljoonaa euroa kierrosta kohden. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia muutettaisiin puolestaan niin, että yksittäisen ehdokkaan vaalikampanjan mediamainontakulut eivät kunnallisvaaleissa saa ylittää 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 50 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 80 000 euroa eivätkä presidentinvaalissa 1 miljoonaa euroa vaalikierrosta kohden. Sellaisella puolueella, joka ei aseta omaa ehdokasta, mediakulut saavat olla korkeintaan 500 000 euroa.

Lisäksi aloitteessa ehdotetaan hallituksen esityksestä poiketen puoluelaisissa säädettäväksi velvollisuudesta antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle vähintään kuukautta ennen vaalipäivää ennakkoilmoitus, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleisarvio esityksestä

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Säättämjärjestykseen liittyvät seikat

Valtiontalouden tarkastusvirastoa koskeva sääntely

Valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävä. Puoluelakiin lisättäväksi ehdotetun 9 e §:n 2 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastus-

virasto valvoo lain tukea, vaalikampanjan kulu- ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön sekä valtionavustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen toiminnassa. Tässä tehtävässään virasto voi tarkastaa näiden tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa yhteisöä täyttämään puoluelaista johtuvat velvollisuutensa. Siltä osin kuin valvonta ei kuulu Valtiontalouden tarkastusvirastolle, valtionavustuksen käyttöä ja lain noudattamista valvoo pykälän 1 momentin mukaan oikeusministeriö.

Säännös on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, koska siinä säädetään erikseen lueteltujen seikkojen valvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Perustuslain 90 §:n 2 momentin mukaan valtion taloudenhoidon ja

valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä säädetään tarkemmin lailla.

Vaikka momentissa luetellut tehtävät eivät koskekaan valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa, näillä tehtävillä on sellainen kytkentä — ottaen erityisesti huomioon Suomen poliittisen järjestelmän rakentuminen monipuoluejärjestelmälle — eri valtiolinten toimintaan, että tämän tyyppinen tehtävä voidaan perustuslain 90 §:n 2 momentin esittämiä antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle (ks. PeVM 2/2009 vp).

Kokonaisuutena arvioituna Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastustehtävää koskeva sääntely ei vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Pakkokeinot ja oikeusturva. Jos valvottava yhteisö ei Valtiontalouden tarkastusviraston kehoksesta huolimatta toimita vaadittavia tietoja taikka korjaa tai täydennä niitä tai jos tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä ei ole selvitetty ja laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen, Valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa lain mukaiseen toimintaan sakan uhalla. Uhkasakon tuomitsee valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukainen uhkasakkolautakunta. Valiokunta toistaa tässä yhteydessä kantansa, jonka mukaan valittu painostuskeino on tällaisessa poliittisesti värityneessä asiayhteydessä parempi ja todennäköisesti myös tehokkaampi kuin vähäinen tehostekriminalisointi. Koska uhkasakon tuomitsevaan päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valiokunnalla ei ole säännöksestä huomautettavaa myöskään perustuslain 21 §:n 2 momentin kannalta.

Eduskunnalle annettava kertomus. Pykälän viimeisen momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa. Perustuslain 46 §:n 2 momentin mukaan eduskunnalle annettavista kertomuksista voi-

daan säättää lailla, joten ehdotus on valtiosääntö-oikeudellisesti moitteeton. Valiokunta huomauttaa tässä yhteydessä, että tämä kertomus on erillinen suhteessa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 6 §:ssä tarkoitettuihin kertomuksiin. Valiokunta on lisäksi ymmärtänyt säännöksen niin, että kertomus on itsenäinen myös suhteessa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 10 §:n nojalla annettavaan kertomukseen, koska valvottavat asiat ovat erilaisia, ja viimeksi mainitun kertomuksen antamiseen liittyy myös määräaika.

Määräystenantovaltuus. Puoluelakiehdotuksen 9 d §:n 3 momentin mukaan Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa tarkempia määräyksiä asiakirjojen ja tietojen toimittamisesta. Perustelujen (s. 15) mukaan tarkoitus on mahdollistaa esimerkiksi se, että asiakirjat ja tiedot määrätään sähköisesti toimitettaviksi.

Perustuslain 80 §:n mukaan "muu viranomaisen" voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Ehdotetulla valtuudella on jo esimerkiksi valossa tarkoitettu antaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle mahdollisuus antaa teknisuonteisia määräyksiä valvontatehtävänsä suorittamisen yksityiskohdista. Säännös ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yksityiselämän suoja ja vaalisalaisuus

Puoluelakiehdotuksen 8 c §:n mukaan puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön saaman tuen määrästä ja sen antajasta ilmoitetaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa (ns. ajantasainen ilmoitus). Vastaavasti ehdotetun 9 b §:n mukaan puolueen ja valtionavustuspäätöksessä tarkoitettua yhdistyksen on erikseen mainittava jokainen yksittäinen kampanja-aikana saatu tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman

hänen suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.

Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa vähintään 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa vähintään 1 500 euroa. Ilmoitettavan tuen raja siis laskee 500 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa.

Yksittäisen henkilön tietylle ehdokkaalle antaman, laissa säädettävän rajan ylittävän tuen tuleminen julkiseksi koskettaa tämän henkilön perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämän suojaa, koska siitä voidaan tehdä päätelmiä hänen poliittisesta kannastaan, joka sinänsä on yksityiselämän suojan kannalta merkittävä tieto. Voimassa olevan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain säätämiseen johtanutta ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että tällainen tuen tuleminen julkiseksi ei koske yksityiselämän suojan keskeistä osaa (ks. PeVM 2/2009 vp, s. 4/II; ks. myös PeVM 8/2000 vp, s. 2/II). Tuolloin toteutetussa uudistuksessa valiokunta piti myös perusteltuna hallituksen esityksen säätämisperusteissa esitettyä kantaa, jonka mukaan ilmoitettavan tuen euromääräisen rajan laskeminen jonkin verran ei johda ehdotuksen muodostumiseen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Näihin rajoihin ei nyt ehdoteta olennaisia muutoksia, minkä vuoksi ilmoitusvelvollisuutta koskevat ehdotukset eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen.

Perustuslain 25 §:n 1 momentin mukaan vaalit ovat salaiset. Valiokunta on aiemmin katsonut, että suurten tukien antajien henkilöllisyyden tuleminen julki ei johda puuttumiseen vaalisalaisuuden keskeisiin tekijöihin (ks. PeVM 2/2009 vp, s. 4/II ja PeVM 8/2000 vp, s. 2/II). Nyt käsiteltävinä olevien lakiehdotusten sisältö ei anna aihetta muuttaa tätä kantaa.

Sananvapaus

Puoluelakiehdotuksen 8 b §:n 5 momentin mukaan puolueen ja puolueyhdistyksen on huoleh-

dittava siitä, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi.

Tällaisella julkaisuvelvollisuudella rajoitetaan perustuslain 12 §:n 1 momentissa taattua sananvapautta. Se voidaan luonteeltaan kuitenkin rinnastaa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaiseen velvollisuuteen, jonka mukaan julkaisijan ja vastaavan toimittajan tulee huolehtia siitä, että aikakautisessa julkaisussa ja verkkojulkaisussa on tieto vastaavasta toimittajasta. Kyseinen laki on säädetty perustuslakivaliokunnan valmistelun jälkeen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVM 14/2002 vp). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuus ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhdistymisvapaus, johon kuuluu muun muassa oikeus osallistua yhdistyksen toimintaan. Puoluelakiehdotuksessa samoin kuin ehdokkaan vaalirahoitusta koskevassa laissa asetetaan kuitenkin monenlaisia rajoituksia puolueen ja ehdokkaan oikeudelle ottaa vastaan tukea vaalikampanjaan. Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus (ks. HE 309/1993 vp, s. 60/I) eli ns. yhdistysautonomia. Perustuslain 13 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Puoluelakia (ja vastaavasti ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia) voidaan pitää juuri tällaisena tarkempana lakitasoisena sääntelynä. Valiokunnan mielestä puolueet ovat yhdistyksinä myös erityisasemassa, koska poliittisen järjestelmän toiminta rakentuu niiden varaan. Järjestelmän toimivuus ja sen nauttima luottamus taas edellyttävät puolueiden toiminnan mahdollisimman suurta avoimuutta. Siksi niihin voidaan valiokunnan mielestä kohdistaa hyvinkin yksityiskohtaista sääntelyä.

Lakiehdotukset eivät ole ongelmallisia yhdistymisvapauden kannalta.

Omaisuuksensuoja

Puoluelakiin ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan säännöksiä, joilla säädetään rajat sille, kuinka paljon puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö, ehdokas, hänen tukiryhmänsä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva muu ryhmä saa ottaa vastaan tukea yhdeltä tukijalta. Vastaavasti säännökset rajoittavat tuen antajan vapauttamäärät omaisuudestaan. Ehdotuksilla on liitynyt perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Valiokunnan mielestä sääntely on oikeasuhtaista. Tätä piirrettä vahvistaa vielä se yksityiskohta, että 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 2 momentissa säädetyn rajoituksen ulkopuolelle on jätetty testamentilla annettu tuki. Lakiehdotuksella ei toisin sanoen puututa testamentt vapauteen. Valiokunta toistaa samalla aiemman kantansa (ks. PeVM 2/2009 vp, s. 5/II) siitä, että tällaisessa sääntelyssä ei sen mielestä ole kyse varsinaisesta omaisuudensuojan rajoituksesta, vaan pikemminkin sellaisesta omaisuuden käytön sääntelystä, jolle on osoitettavissa painavat yhteiskunnalliset perusteet ja joka luonteavasti kuuluu nykyaikaiseen demokraattiseen järjestelmään. Ehdotettu sääntely ei vaikuta käsittelyjärjestykseen.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteissa pidetään puoluelakiehdotuksen 8 b §:n 3 momentissa ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamista koskevan ehdotuksen 4 §:n 3 momentissa olevaa kieltoa ottaa vastaan ulkomaista tukea yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon kannalta merkityksellisenä. Perustuslakivaliokunta katsoo, että näin ei ole, koska kielto ei koske oikeutta ottaa vastaan tukea ulkomaalaisilta yksityishenkilöiltä eikä myöskään puolueen tai ehdokkaan aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Valiokunta katsoo, että Suomen perustuslaki ei anna suojaa vieraiden valtioiden tai niiden oikeushenkilöiden mahdollisuudelle rahoittaa suomalaista poliittista toimintaa.

Puoluelakiehdotuksen asetuksenantovaltuus

Puoluelakiehdotuksen 12 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella. Valiokunta huomauttaa, että kyseessä on vanhanmallinen, vakiotyyppinen valtuus, jonka nojalla voidaan antaa asetuksentasoisia säännöksiä vain hyvin rajoitetusti. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaantullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 7/I).

Yhteenveto

Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen esityksen lähtökohdat*Esitykseen johtanut yhteiskunnallinen kehitys*

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa puoluelakia, ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja rahankeräyslakia uudistamalla niiden säännöksiä puolerahoituksen avoimuuden lisäämiseksi ja sen valvonnan tehostamiseksi. Puoluetoimintaa tuetaan Suomessa laajalti julkisista varoista. Hallituksen esityksen mukaan puoluelakia säädettäessä 1960-luvun lopussa pidettiin epäkohtana, että puolueet joutuivat rahoittamaan toimintansa pelkästään jäsenmaksuilla ja keräyksillä sekä erilaisilla tilapäisillä avustuksilla. Julkisella puoluetuella on haluttu vähentää puolueiden riippuvuutta yksityisistä intresseistä. Puoluetukea koskevat säännökset sisältyvät puoluelakiin sekä asetukseen puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista (27/1973). Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustus on jaettava puolueiden viimeksi toimitetuissa kan-

sanedustajain vaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärien osoittamassa suhteessa. Avustuksen myöntää valtioneuvosto. Vuoden 2010 valtion talousarviossa puolue toiminnan tukemiseen osoitettiin valtioneuvoston kanslian pääluokassa yhteensä 36 miljoonaa euroa.

Suomessa käytössä oleva henkilövaalijärjestelmä on kuitenkin omiaan lisäämään painetta yksittäisen ehdokkaan näkyvyyden korostamiseen. Tämä puolestaan on vaikuttanut siihen, että vaalikampanjoihin käytetyt rahasummat ovat jatkuvasti kasvaneet ja että yksityisten tahojen antaman tuen merkitys on lisääntynyt. Samalla tämä on lisännyt riskiä siitä, että yksityisen rahoituksen tuloksena ehdokkaan ja tuen antajan välille syntyy sidonnaisuuksia, joita ei voida enää pitää demokratian toteutumisen kannalta hyväksyttävänä. Vaalirahoituksen avoimuuden tarkoituksena on juuri tällaisten sidonnaisuuksien ehkäiseminen. Julkisuudelta piilossa annettu rahoitus synnyttää helposti mielikuvan, että ehdokkaan tuki tietyn asian tai hankkeen edistämiseksi on ostettavissa hänelle annettavalla tuella. Erityisen suuri vaara tällaiseen ilmiöön on kaavoitus- ja rakennustoiminnassa, jossa on kyse huomattavista taloudellisista eduista.

Valtioiden välinen yhteistyö korruptiota vastaan

Valtioiden välinen yhteistyö korruption vastustamiseksi ja paljastamiseksi on lisääntynyt. Useat kansainväliset järjestöt ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota korruption torjuntaan politiikan rahoituksessa. Suomen kannalta tärkeä toimija tässä on Euroopan neuvosto, jonka korruption vastainen toimielin GRECO (Group of States against Corruption) suorittaa korruptiota koskevan lainsäädännön valtiokohtaista tarkastustoimintaa ja antaa näihin tarkastuksiin perustuvia suosituksia. GRECO on vuonna 2007 arvioinut Suomen lainsäädäntötoimia raportissaan, joka hyväksyttiin GRECON täysistunnossa vuonna 2007. Tässä raportissa GRECO antoi Suomelle kymmenen suositusta, joilla puolue rahoituksen läpinäkyvyyttä voidaan parantaa.

Raportissa GRECO panee merkille, että Suomi on esityksensä mukaan käynnistänyt merkittäviä uudistuksia, joilla vielä toteuttamattomat suositukset pystyttäen panemaan hyväksyttävästi täytäntöön. GRECO on pyytänyt Suomen viranomaisia toimittamaan lisätietoja seuraavien suositusten täytäntöönpanosta:

— I (raportointi vaalitoiminnasta nykyistä useammin)

— II (raportointivelvollisuuksien tarkentaminen)

— III (sen varmistaminen, että puolueille annetut ei-rahalliset lahjoitukset arvioidaan ja ilmoitetaan puolueiden tileissä)

— IV (suositus sisällyttää lainsäädäntöön kielto ottaa vastaan nimettömiä lahjoituksia ja harkita julkisuuteen ilmoitettavien lahjoitusten euromääräistä alentamista)

— V (suositus ottaa käyttöön säännökset, joiden mukaan yhdeltä lahjoittajalta samana kalenterivuonna saadut useat lahjoitukset käsitellään yhtenä lahjoituksena)

— VI (suositus ottaa käyttöön säännökset, joiden mukaan puolueille lahjoittaneiden nimet tulee ilmoittaa samalla tavoin kuin ehdokkaille lahjoittaneiden nimet)

— VII (suositus etsiä keinoja, joilla lisätään puoluetta lähellä olevien yhteisöjen puolueelle antaman tuen läpinäkyvyyttä)

— IX (suositus vahvistaa merkittävästi poliittisen rahoituksen valvonnan riippumattomuutta keskus- ja paikallistasolla ja varmistaa, että puolueiden ja ehdokkaiden rahoituksen valvonnassa siirrytään nykyisen muodollisen tarkastelun lisäksi sisällölliseen valvontaan) ja

— X (suositus käydä läpi puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitusta koskevien säännösten noudattamatta jättämistä koskevat sanktiot ja varmistaa, että nämä ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia).

Suomi antoi kesäkuussa 2009 GRECOLLE selvityksen suositusten noudattamisesta. Selvitys käsiteltiin GRECON täysistunnossa joulukuussa 2009. Seuraava selvitys suositusten täytäntöönpanosta on toimitettava GRECOLLE viimeistään 30.6.2011.

Kansallinen lainsäädäntö ja sen valvonta

Kansainvälisen yhteistyön lisäksi on tärkeää, että kansallinen lainsäädäntö on ajantasaista ja että sen toimeenpanoon on osoitettavissa riittävästi voimavaroja. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 5) huomautetaan siitä, että puoluelaki on annettu jo vuonna 1969 eikä se juuri sisällä säännöksiä puolerahoituksesta ja sen avoimuudesta. Valiokunta yhtyy hallituksen näkemykseen siitä, että lainsäädäntö on jäänyt jälkeen niistä vaatimuksista, joita kohdistuu poliittisen toiminnan rahoitukseen ja sen avoimuuteen. Puutteet lainsäädännössä mahdollistavat puolueisiin kohdistuvat epäasianmukaiset vaikuttamisyritykset samoin kuin epäilyt epäasianmukaisen sidonnaisuuksien syntymisestä puolueiden ja niiden rahoittajien välille. Valiokunnan mielestä tämä pitää vielä suuremmassa määrin paikkansa yksittäisten ehdokkaiden ja heidän kampanjojensa rahoituksen suhteen. Tästä on viime vuosina ollut huolta aiheuttavia käytännön esimerkkejä. Ne ovat konkretisoineet uudistustarpeita ja vauhdittaneet valmistelutyötä.

Edellä sanottu osoittaa, että lainsäädäntöä on tarpeen tarkistaa puolerahoituksen läpinäkyvyyttä ja valvontaa lisäävään suuntaan. Myös GRECO on arvioinut lakiluonnosta ja todennut sen parantavan merkittävästi Suomen puolerahoituksen läpinäkyvyyttä, jos eduskunta sen hyväksyy. Perustuslakivaliokunta totesi puolestaan ehdokkaan vaalirahoituksen sääntelyä edellisen kerran uudistettaessa, että avoimet ja rehelliset vaalit ovat toimivan länsimaisen demokration kulmakivi. Yksi keskeinen osa avoimuutta on, että äänestäjillä on mahdollisuus saada tietää, mistä puolueet tai muut ehdokkaita asettavat mielipidesuunnat ovat saaneet kampanjaansa merkittävää rahoitusta (ks. PeVM 2/2009 vp, s. 3). Tällainen avoimuus on myös omiaan vahvistamaan vaaleilla valittavien instituutioiden toiminnan yleistä hyväksyttävyyttä.

Sekä ehdokkaiden että heidän tukijoidensa kannalta on tärkeää, että uusi vaalirahoituslainsäädäntö on mahdollisimman selkeää ja yksiselitteistä. Toisaalta vaarana on, että lainsäädännöstä tulee jopa liiankin yksityiskohtaista, eräällä tavalla käsikirjamaista, mikä taas ei ole hyvää

lainsäädäntöä. Kaikkiaan valiokunnan arvion mukaan onkin välttämätöntä hyväksyä se, että vaalirahoituksessa kyse on sellaisesta yhteiskunnallisen toiminnan sääntelykohteesta, jota koskevaan sääntelyyn pakostakin jää jonkin verran tulkinnanvaraisuutta jo poliittisen toiminnan monimuotoisuuden vuoksi.

Tärkeää on myös, että ehdokas ja hänen tukijansa tietävät, miten laissa sallittua tukea kohdellaan verotuksessa. Siksi valiokunta huomauttaa, että verotusohjeistuksen tulee olla ajantasaista.

Uuden lainsäädännön valvonnassa keskeisessä asemassa on eduskunnan yhteydessä toimiva riippumaton Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 141/II) mukaan säännöksessä mainitulla riippumattomuudella tarkoitetaan muun muassa sitä, että tarkastusviraston tulee voida suorittaa tehtävänsä riippumattomasti ja puolueettomasti erityisesti suhteessa tarkastettavaan eli lähinnä toimeenpanovaltaan, mutta myös lainsäätäjään ja intressipiireihin. Tällaisena tarkastusvirasto on valiokunnan mielestä ehdotetun lain mukaiseen valvontatehtävään hyvin sopiva.

Tarkastusvaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että viimeaikainen vaalirahoituskeskustelu on koetellut kansalaisten luottamusta politiikkaan monin tavoin, ja tarkastusviraston riippumattomalla valvontatoimella on tarkastusvaliokunnan mielestä mahdollisuudet vaikuttaa tämän luottamuksen palaamiseen. Tarkastusvaliokunta kuitenkin painottaa, että tarkastusvirastolle on annettava riittävät voimavarat valvoa vaali- ja puolerahoitusta hallituksen esityksessä kaavailulla tavalla. Vain tällöin tarkastusviraston on mahdollista toteuttaa valvontaa ilman, että sen perustuslaissa mainittu perustehtävä, valtion talouden hoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastaminen, vaarantuu. Perustuslakivaliokunta yhtyy näihin näkemyksiin huomauttaen samalla, että valvonnan toimivuuden ja uskottavuuden takaamiseksi myös oikeusministeriölle on turvattava tarvittavat lisävoimavarat sille kuuluvien valvontatehtävien suorittamiseen.

Vaalirahoituslainsäädännön keskeisistä käsitteistä

Vaalikampanja. Poliittiselle toiminnalle on tyyppillistä, että se on käynnissä jatkuvasti. Näin ollen pelkästään toimintaan liittyvien ulkoisten tunnusmerkkien perusteella on käytännössä vaikea sanoa, milloin ehdokas hoitaa edustajantointaan ja milloin hän taas käy vaalikampanjaa. Siksi on tärkeää, että ehdotettuun puoluelain 8 §:n 3 momenttiin otetaan säännös, jonka mukaan kampanja-aikana pidetään ajanjaksoa, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Tueksi puolueen tai puolueyhdistyksen vaalikampanjaan lasketaan tänä aikana saatu tuki. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 10/I) huomautetaan, muuna aikana saatu tuki on puolueelle tai puolueyhdistykselle annettua muuta tukea. Jaottelulla on merkitystä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta sekä mainoksen maksajaa koskevien ilmoitusvelvollisuuksien kannalta.

Samantyyppinen säännös on ehdokkaan osalta ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentissa. Sen mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan kyseisessä laissa rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin nämä maksetaan. Ratkaisevaa siis on, milloin kulut vaalikampanjasta ovat syntyneet. Rahoituksen hankkiminen sinänsä voi tapahtua milloin tahansa (ks. HE 13/2009 vp, s. 19).

Tyypillisimmillään vaalikampanjan kuluja ovat erilaiset ilmoituskulut. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä huomautetaan kuitenkin, että rajanveto ehdokkaan henkilökohtaisen kampanjan ja puolueen kampanjan välillä ei aina ole yksiselitteinen. Ehdokkaan osallistuminen puolueen yhteisilmoitteluun ei tuo äänestäjälle lisätietoa ehdokkaan sidonnaisuuksista. Yhteisilmoittelu on tarkoitettu rajattavaksi ehdokkaan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, ja se koskee kaikkea puolueen, myös paikallisjärjestön, ilmoittelua, esimerkiksi ulkomainoksia ja

lehti-ilmoituksia, joissa kaikki tai ainakin useat ehdokkaat ovat tasapuolisesti mukana. Tilanne on sama puolueen nais- ja nuorisojärjestöjen ilmoittelun osalta silloin, kun järjestö on maksanut ilmoituksen kaikkien jäsentensä puolesta. Näitä ei lueta ehdokkaan henkilökohtaiseksi kampanjaksi. Sen sijaan, jos ehdokas saa puoluejärjestöltään tukea henkilökohtaiseen ilmoitteluunsa, on kyseessä puolueelta saatu ilmoitusvelvollisuuden alainen tuki. Jos ehdokas kuitenkin osallistuu yhteisilmoittelun kustannuksiin esimerkiksi maksamallaan ehdokasmaksulla, voi hän ilmoittaa maksun kampanjakulunaan. Samoja periaatteita sovelletaan myös muiden ulkopuolisten tahojen, kuten ammattiliittojen ja muiden kansalaisjärjestöjen, kauppakamarien ja muiden vastaavien yhteisöjen yhteisilmoitteluun, joka kohdistuu useisiin ehdokkaisiin (ks. HE 13/2009 vp, s. 19/I). Jos taas kolmas osapuoli, esimerkiksi alan ammattilehti, julkaisee ilman ehdokkaiden myötävaikutusta ilmoituksen oman ammattialan koulutuksen saaneista ehdokkaista, tällaista ei katsota ilmoitettavaksi tueksi (ks. HE 13/2009 vp, s. 21/I).

Sekä ehdotettu puoluelain muutos että ehdotus ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta sisältävät säännöksen, jonka mukaan vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta ilmoituksesta on käytävä ilmi maksajan nimi. Puoluelakiehdotuksen (8 b §:n 5 mom.) mukaan tästä huolehtii puolue ja puolueyhdistys, kun taas ehdokkaan vaalirahoitusta koskevan lakiehdotuksen mukaan maksajasta ilmoittaminen on ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön vastuulla. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että molemmissa laeissa on yksityishenkilön nimen ilmoittamista koskeva rajoitus. Puoluelakiehdotuksen 9 b §:n 2 momentin mukaan yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa. Vastaavasti ehdokkaan vaalirahoitusta koskevan lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin mukaan yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hä-

nen antamansa tuen arvo on kunnallisvaaleissa alle 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa alle 1 500 euroa.

Näiden rajoitusten on tarkoitus suojata suhteellisen pienen lahjoituksen antaneiden yksityisyyttä. Siksi tällaisen yksityishenkilön henkilöllisyyttä ei valiokunnan mielestä saa paljastaa myöskään vaalimainontaa koskevan säännöksen nojalla. Valiokunta ehdottaa jäljempänä tätä tarkoittavan tarkennuksen tekemistä asianomaisiin lakeihin.

Tuki. Ilmoitusvelvollisuuden osalta ratkaisevaa on, mikä katsotaan tueksi, miten se lasketaan ja millainen tuki on kiellettyä. Puoluelakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tueksi puolueelle tai puolueyhdistykselle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukea ei saman momentin toisen virkkeen 2 kohdan mukaan kuitenkaan pidetä puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyviä käyvän arvon mukaisia suorituksia. Perustelujen (s. 9) mukaan vaalikampanjan varainhankintaan liittyvät suoritukset ovat kuitenkin ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Esimerkiksi vaaliseminaarin lipputulot eivät hallituksen esityksen mukaan ole ehdotuksessa tarkoitettuja tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyviä suorituksia.

Puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön saaman tuen määrästä ja sen antajasta on ilmoitettava Valtiontalouden tarkastusvirastolle, jos yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa (ns. ajantasainen ilmoitus). Tämä tuki ilmoitetaan bruttomääräisenä.

Kiellettyä puolestaan on mm. vastaanottaa tukea valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä taikka valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä puolueen, puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön tarpeisiin eikä "tavanomaista vie-

raanvaraisuutta". Viimeksi mainitusta esitetään hallituksen esityksen perusteluissa (s. 11) esimerkkinä kahvitarjoilu. Valiokunnan mielestä näin ymmärrettynä rajoitus on liiallinen ja ilmaisee tarpeettomasti epäluottamusta puolueitoimintaan. Siksi valiokunta katsoo, että "tavanomaista vieraanvaraisuutta" on tulkittava laveammin. Tällöin käsite kattaa esimerkiksi kohtuullisen ruokatarjoilun samoin kuin vähäiset muistolahjat.

Yksittäisen ehdokkaan vaalirahoitus voi puolestaan koostua voimassa olevan lain 2 §:n 2 momentin mukaan ensiksikin ehdokkaan omista varoista ja ehdokkaan ottamista lainoista, toiseksi ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamasta tuesta ja kolmanneksi muusta tuesta. Ehdotetun 6 §:n 2 momentin mukaan erikseen olisi ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa vähintään 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa vähintään 1 500 euroa. Jos tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka vastaavalla vastikkeellisella tavalla, erikseen ilmoitettavaksi tueksi luetaan vain sen nettomääräinen arvo.

Jos hankinnat tehdään vapailta markkinoilta ja niistä saadaan alennusta, tuen arvo täytyy arvioida sen mukaan, onko alennus tavanomainen. Esimerkiksi erilaiset lehtien ja muiden yritysten antamat yleiset paljousalennukset tulee katsoa tavanomaisiksi ilmaisipalveluiksi eikä niitä tarvitse sisällyttää ilmoituksiin (ks. HE 13/2009 vp, s. 21/I). Vaikka nyt käsiteltävän hallituksen esityksen perusteluissa ei ole puoluelain osalta vastaavaa mainintaa, perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että samaa periaatetta sovelletaan myös puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön saaman tuen arvioinnissa.

Rahankeräyslain muutos

Rahankeräyslakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että rahankeräyslupaa ei tarvita yleisissä vaaleissa ehdokkaana olevan tukemiseksi yksinomaan toimivan yhdistyksen eikä puoluelain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua puolueyhdistyk-

sen kampanja-aikana järjestämään rahankeräykseen vaalikampanjan kulujen kattamiseksi. Kampanja-aika määriteltäisiin samoin kuin edellä puoluelain ja ehdokkaan vaalirahoituksen muuttamista koskevan lain yhteydessä.

Ehdotuksen perustelut ovat niukat. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tällaista vapautusta luvan hakemisesta perusteltuna, koska kyse on hyvin rajallisena aikana toimeenpantavista keräyksistä ja luvan hakeminen niille aiheuttaisi huomattavasti hallinnollista työtä. Valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että tällaiset keräykset eivät ole vapautettuja rahankeräyslain 21 §:n mukaisesta tilitysvelvollisuudesta, minkä lisäksi Poliisihallitus voi 22 §:n nojalla tietyin edellytyksin kieltää jatkamasta rahankeräyksen toimeenpanoa ja rahankeräyksellä saatujen varojen käyttämistä.

Paitsi edellä mainituista käytännön syistä perustuslakivaliokunta pitää myös periaatteellisista syistä perusteltuna, että mainittujen keräysten toimeenpano sallitaan ilman rahankeräyslupaa. Valiokunnan mielestä yleisiin vaaleihin nojautuvan kansanvaltaisen järjestelmän luonteeseen sopisi nimittäin kovin huonosti se, että järjestelmän keskeiset poliittiset toimijat joutuisivat hakemaan poliisiviranomaiselta lupaa rahoittaakseen vaalikampanjaansa.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki puoluelain muuttamisesta

7 a §. Hallituksen jäsenen asuinpaikka. (Uusi) Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä on ollut HE 267/2009 vp laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta. Lakivaliokunta on antanut asiasta mietinnön (LaVM 8/2010 vp), jossa se esittää puoluelakiin ehdotettua muutosta hyväksyttäväksi hallituksen esittämässä muodossa. Eduskunta on hyväksynyt lain mietinnön mukaisena toukokuun lopussa.

Muutoksella puoluelakiin lisätään uusi 7 a §, jonka mukaan puolueen hallituksen jäsenenä saa olla vain henkilö, jolla on asuinpaikka Suomes-

sa. Pykälässä ei kuitenkaan ole otsikkoa, jollainen nyt ehdotetaan lisättäväksi kaikkiin puoluelain pykäliin. Siksi valiokunta ehdottaa, että myös uuteen 7 a §:ään lisätään nyt tehtävällä muutoksella otsikko, jollaiseksi sopii valiokunnan mielestä "Hallituksen jäsenen asuinpaikka". Tämän vuoksi myös lakiehdotuksen johtolausetta on muutettava.

8 §. Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle. Pykälässä säädetään, mikä kaikki luetaan tueksi puolueelle tai puolueyhdistykselle. Pykälän 2 momentti sisältää luettelon poikkeuksista eli siitä, mitä ei kuitenkaan pidetä tukena. Momentin 4 kohdan mukaan tukena ei pidetä puolueen tai puolueyhdistyksen harjoittaman pysyväisluonteisen liiketoiminnan tuloja. "Pysyväisluonteinen" on valiokunnan mielestä suhteellisen avoin ja joustava käsite. Hallituksen esityksen perusteluissa sitä onkin täsmennetty niin, että kyseessä on luonteeltaan jatkuva liiketoiminta, jota harjoitetaan yleisillä markkinoilla ja markkinaehtoisesti. Valiokunta ehdottaa säännöstä tarkennettavaksi vastaamaan sen perusteluita.

8 a §. Tuki puolueen lähiyhteisölle. Valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin 4 kohtaan tehtäväksi vastaavan tarkennuksen kuin 8 §:n 2 momentin 4 kohtaan.

8 b §. Tukea koskevat rajoitukset. Pykälässä asetetaan tuen sallittavuudelle erilaisia tuen luonnetta, määrää tai lähdettä koskevia rajoituksia. Pykälän 1 momentin mukaan puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Vastaavanlainen säännös on jo voimassa olevassa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa. Valiokunta korostaa, että velvollisuutta selvittää tuen antaja tulee tulkita suhteellisuus huomioon ottaen. Säännöksessä tarkoitettu selvittelytyö tarkoittaa lähinnä tuen lähettäjälle tai antajalle kohdistettavaa tiedustelua tuen alkuperäisestä lähteestä, jos on syytä epäillä, että tuen antaja toimii vain välikätenä. Tällaista tilannetta koskee myös 9 b §:n 4 momentin ilmoitusvelvol-

lisuus välitetyn tuen antajasta. Valiokunnan mielestä selvittämiselvöllisyys laajenee tuen arvon kasvaessa. Jos tuen antaja jää kokonaan tuntemattomaksi tai tuen välittäjä kieltäytyy ilmaisemasta tuen lähdettä, tällaista tukea ei saa ottaa vastaan.

Pykälän 4 momentin mukaan puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa ottaa — tietyin vähäisin poikkeuksin — tukea muun muassa valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Hallituksen esityksen perusteluista selviää, että määräysvallalla tarkoitetaan tässä yhteydessä samaa kuin kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä. Valiokunta ehdottaa pykälää täsmennettäväksi tällä tavalla.

Pykälän 5 momentin mukaan puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettua maksullisesta mainoksesta käy ilmi maksajan nimi. Mikäli puolue itse maksaa mainoksen, valiokunta pitää riittävänä, että puolueen nimi selvästi esiintyy mainoksessa.

Edellä yleisperusteluissa esittämistään syistä valiokunta ehdottaa säännöstä myös selvyden vuoksi täydennettäväksi niin, että yksityishenkilön nimeä ei saa ilman hänen suostumustaan julkistaa, jos hänen antamansa ilmoitustuki on pienempi kuin 9 b §:n 2 momentissa säädetään.

8 c §. *Ajantasainen ilmoitus.* Pykälässä säädetään Valtiontalouden tarkastusvirastolle tehtäväksi ns. ajantasainen ilmoitus, jos samalta tuki-jalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Valiokunta täsmentää säännöksen tarkoituksena samalla olevan, että yksityiselämän suojaamiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ota vastaan eikä käsittele alle 1 500 euron arvoisesta tuesta sille annettua ilmoitusta.

9 c §. *Tilintarkastus.* Pykälän 1 momentissa säädetään, että puolueella ja valtionavustuspäätöksessä tarkoitettulla yhdistyksellä samoin kuin puolueen lähiyhteisöksi ilmoitetulla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sellaisella yhteisöllä ja säätiöllä, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, on oltava tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö.

Tilintarkastuslain (459/2007) 2 §:n määritelmistä seuraa, että tällaiseen tehtävään eivät olisi kelpoisia julkishallinnon ja -talouden tilintarkastaja eikä julkishallinnon ja -talouden tilintarkastusyhteisö, joita koskee oma lakinsa. Koska nämä valiokunnan käsityksen mukaan kuitenkin asiantuntemuksensa perusteella sopivat hyvin suorittamaan pykälässä tarkoitettuja tarkastustehtäviä, valiokunta ehdottaa momenttiin lisättäväksi maininnan myös näistä henkilöistä ja yhteisöistä.

10 §. *Tasapuolisuusvaatimus.* Pykälässä asetetaan siinä luetelluille tahoille velvollisuus kohdella kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 16) käy ilmi, että säännöksen on tarkoitus koskea myös kuntayhtymiä. Valiokunta ehdottaa, että myös nämä mainitaan säännöksessä nimenomaisesti.

11 §. *Takaisinperintä.* Pykälä sisältää säännökset, joiden nojalla lain 9 §:ssä tarkoitettun valtionavustuksen maksaminen voidaan määrätä lopetettavaksi sekä jo maksettu avustus tai sen osa takaisin perittäväksi. Päätöksen asiassa tekee valtioneuvoston yleisistunto.

Valiokunta pitää ratkaisua perusteltuna, koska tällaisessa yhteiskunnallisesti herkässä asiassa on parempi, että päätöksen tekee kollegiona toimiva valtioelin kuin että sen tekisi yksi henkilö. Näin voidaan myös paremmin taata poliittiseen moniarvoisuuteen liittyvien näkökohtien huomioon ottaminen päätöksenteossa.

Voimaantulosäännös. Hallituksen tarkoituksena on, että laki tulisi voimaan viimeistään kuusi kuukautta ennen vuoden 2011 eduskuntavaalien vaalipäivää, joka on huhtikuussa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kuitenkin kiinnittänyt valiokunnan huomiota siihen, että lain toimeenpanon aikataulu on näin erittäin tiukka. Tarvittava tietojärjestelmää ei ehditä saamaan käyttöön kuutta kuukautta ennen eduskuntavaaleja eli tämän vuoden lokakuussa, koska tietojärjestelmähankinta on laitettava Euroopan unionin laajuisen tarjouskilpailuun.

Laissa on myös useita puolueiden tilinpäätökseen ja sitä kautta kirjanpitoon vaikuttavia säännöksiä. Säännösten muuttaminen kesken tilikauden aiheuttaa helposti ongelmia kirjanpidossa muun muassa sen vuoksi, että kirjanpito-ohjelmat ja niihin syötetyt tilikartat eivät välttämättä tue muutoksia.

Perustuslakivaliokunta pitää esitettyjä näkökohtia varteenotettavina ja ehdottaa sen vuoksi, että säännöksiä ajantasaisesta ilmoituksesta (8 c §), kirjanpidosta (9 a §), vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta annettavasta ennakkoilmoituksesta (9 b §:n 4 momentti) ja tilintarkastuksesta (9 c §) alettaisiin soveltaa vasta 1 päivästä tammikuuta 2011.

2. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta

3 §. Tuen laskeminen. (Uusi) Pykälä on jo voimassa olevassa laissa, eikä hallitus ole esittänyt sen muuttamista. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena selventää sen *4 momenttia* siten, että ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön samalta tukijalta saamia suorituksia käsitellään yhtenä kokonaisuutena. Tämä selvitys estää sen, että pitämällä lueteltuja kolmea tahoa erillisinä sallitun tuen enimmäismäärä voitaisiin kolminkertaistaa ja erikseen ilmoitettavan yksittäisen tuen raja-arvot näin kiertää.

4 §. Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset. Valiokunta ehdottaa pykälän *4 momenttiin* tehtäväksi samanlaisen tarkennuksen kuin 1. lakiehdotuksen 8 b §:n 4 momenttiin. Lisäksi valiokunta ehdottaa, että myös ehdokkaan sallitaan ottaa vastaan tavanomaista vieraanvaraisuutta säännöksessä mainituilta tahoilta. Lähinnä kyseeseen tulevat tyypilliseen vieraanvaraisuuteen liittyvä kahvitarjoilu sekä vähäiset muistolahjat.

Yleisperusteluissa esittämistään syistä valiokunta ehdottaa pykälän *5 momenttiin* tehtäväksi samanlaisen rajauksen kuin puoluelakiehdotuksen 8 b §:n 5 momenttiin. Myös yksittäisen eh-

dokkaan vaalimainoksen osalta valiokunta pitää riittävänä, että jos ehdokas itse maksaa mainoksen, siitä selvästi ilmenee ehdokkaan nimi.

6 §. Ilmoitettavat tiedot. Pykälän *1 momentissa* luetellaan yksityiskohtaisesti ne tiedot, jotka vaalirahailmoitukseen on otettava. Momentin *4 kohdassa* mainitaan myös ehdokkaan ottamat lainat. Voi kuitenkin olla, että lainan ottamisen lisäksi ehdokas on rahoittanut kampanjaansa ostamalla sen toteuttamiseksi tavaroita tai palveluja velaksi. Näistä suuri osa voi olla ilmoitusta tehtäessä maksamatta. Jollei näitä velkoja sisällyttäisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin, vaalirahoituksen valvontaan jäisi valiokunnan käsityksen mukaan merkittävä aukko. Siksi valiokunta ehdottaa kohtaa täydennettäväksi niin, että siinä mainitaan myös ilmoitusta annettaessa maksamattomina olevat laskut. Täydennys myös vastaa sääntelyn alkuperäistä tarkoitusta (ks. HE 13/2009 vp, s. 19/II).

Valiokunta painottaa sitä jo edellä esille tuomaansa seikkaa, että ehdokkaan kampanjointia voi olla vaikea erottaa hänen tavanomaisesta osallistumisestaan poliittiseen toimintaan. Hyvin moni poliitikko pitää esimerkiksi nykyisin yllä omia verkkosivuja. Valiokunnan mielestä näistä aiheutuvat kulut eivät kuulu momentin *3 kohdan* mukaan ilmoitettaviin kuluihin, jollei sivujen luonne selvästi muutu. Näin on esimerkiksi silloin, jos sivusto muutetaan selvästi kampanjan osaksi.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että kunnallisvaaleissa on muita vaaleja huomattavasti enemmän ehdokkaita ja että suuri osa heistä kampanjoi erittäin pienellä budjetilla. Jotta ilmoitusvelvollisten määrä ei kunnallisvaaleissa nousisi kohtuuttomaksi, valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden *5 momentin*, jossa hyvin pienet kampanjat rajataan 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaisen hyvin tarkan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Sopivana rajana valiokunta pitää 800 euroa, joka on kunnallisvaaleissa myös erikseen ilmoitettavan tuen raja.

12 §. *Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus.* Valiokunta on edellä ehdottanut ilmoitusvelvollisuutta rajattavaksi pienten kampanjoiden osalta. Tällaisista kampanjoista annettaisiin yksityiskohtaisen erittelyn sijasta vain kirjallinen vakuutus, että kampanja jää säädettävän eurorajan alapuolelle. Tällaisia kirjallisia vakuutuksia ei ole tarkoituksenmukaista rekisteröidä Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään vaalirahoituksen ilmoitusrekisteriin, koska rekisteröinnistä aiheutuva hallinnollinen taakka ei olisi missään kohtuullisessa suhteessa rekisteröinnistä saatavaan hyötyyn. Valvonnan vuoksi rekisteristä tulisi kuitenkin käydä ilmi, että henkilö on antanut 6 §:n 5 momentissa tarkoitettun kirjallisen vakuutuksen.

Valiokunta ehdottaa tätä koskevan rajauksen tekemistä 12 §:n 1 momenttiin.

Aloitteet

Lakialoitteessa LA 2/2007 vp tarkoitettu laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta on kumottu 1 päivänä toukokuuta 2009 voimaan tullella lailla ehdokkaan vaalirahoituksesta

(273/2009), minkä vuoksi aloitetta ei voida enää hyväksyä.

Perustuslakivaliokunta on muutoin käsitellyt asian hallituksen esityksen pohjalta ehdottaen hallituksen esitykseen vain melko vähäisinä pidettäviä muutoksia ja tarkennuksia. Lakialoitteet LA 7/2010 vp ja LA 13/2010 vp sisältävät hallituksen esitykseen nähden aivan uusia periaatteellisia ratkaisuja, joiden toteuttamista valiokunta ei puolla. Siksi valiokunta ehdottaa aloitteiden hylkäämistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta ehdottaa,

että 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että lakialoitteet LA 2/2007 vp, LA 7/2010 vp ja LA 13/2010 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

puoluelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan (poist.) puoluelain (10/1969) 8, 9, 9 a ja 10—12 §, sellaisina kuin niistä ovat 8 ja 9 a § laissa 1048/1986, 9 § laissa 1/1973 ja 1007/1989 ja 10 § osaksi laissa 653/1992, sekä lisätään 1—7 ja 7 a §:ään, sellaisena kuin niistä on 7 a § laissa /2010, uusi otsikko, lakiin uusi 8 a—8 c ja 9 b—9 f § sekä 13 §:ään uusi otsikko seuraavasti:

1—7 §
(Kuten HE)

7 a § (Uusi)

Hallituksen jäsenen asuinpaikka

8 §

Tuki puolueelle ja puolueyhdistykselle

(1 mom. kuten HE)

Tueksi puolueelle tai puolueyhdistykselle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä:

(1—3 kohta kuten HE)

4) puolueen tai puolueyhdistyksen *pysyväisluonteisen, yleisillä markkinoilla markkinaehtoisesti* harjoittaman (*poist.*) liiketoiminnan tuloja;

(5 ja 6 kohta kuten HE)

(3 mom. kuten HE)

8 a §

Tuki puolueen lähiyhteisölle

(1 mom. kuten HE)

Tueksi puolueen lähiyhteisölle luetaan sen rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saamat suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä:

(1—3 kohta kuten HE)

4) puolueen lähiyhteisön *pysyväisluonteisen, yleisillä markkinoilla markkinaehtoisesti* harjoittaman (*poist.*) liiketoiminnan tuloja;

(5 ja 6 kohta kuten HE)

8 b §

Tukea koskevat rajoitukset

(1—3 mom. kuten HE)

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä *kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä* tarkoitettulla tavalla valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi. *Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.*

8 c, 9, 9 a ja 9 b §
(Kuten HE)

9 c §

Tilintarkastus

Edellä 9 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta saavalla puolueella ja avustuspäätöksessä tarkoitettulla yhdistyksellä samoin kuin puolueen lähiyhteisöksi ilmoitetulla yhteisöllä ja säätiöllä sekä sellaisella yhteisöllä ja säätiöllä, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, on oltava tilintarkastuslaissa (459/2007) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö *taikka julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista annetussa laissa (467/1999) tarkoitettu JHTT-tilintarkastaja tai JHTT-yhteisö*. Tilintarkastusyhteisön ja *JHTT-yhteisön* on ilmoitettava tarkastettavalle, kenellä sen tilintarkastajalla on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta.

(2 ja 3 mom. kuten HE)

9 d—9 f §
(Kuten HE)

10 §

Tasapuolisuusvaatimus

Valtion, (poist.) kunnan ja kuntayhtymän vi-
ranomaisten sekä niiden määräämisvallassa ole-
vien yhteisöjen ja laitosten on kohdeltava kaik-
kia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia
perusteita noudattaen.

(2 mom. kuten HE)

11—13 §
(Kuten HE)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Lain 8 c ja 9 a §:ää, 9 b §:n 4 momenttia ja
9 c §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä
tammikuuta 2011.

2.

Laki**ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta (poist.) annetun lain (273/2009) 3 §:n 4 momentti sekä 4,
6 ja 12 § sekä

lisätään lakiin uusi 11 a § seuraavasti:

3 § (*Uusi*)*Tuen laskeminen*

Useat ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja
 muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimi-
 van yhteisön samalta tukijalta saamat suorituk-
 set lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tuke-
 na.

4 §

Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

(1—3 mom. kuten HE)

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksin-
 omaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö
 eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan
 valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai
 kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yh-
 distykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kir-
 janpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoi-
 tetulla tavalla valtion tai kunnan määräysval-

lassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan kos-
 ke tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän ja muun
 yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan
 yhteisön on huolehdittava, että vaalikampanjaan
 kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta mak-
 sullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen mak-
 sajan nimi. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuiten-
 kaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suos-
 tumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen
 arvo on kunnallisvaaleissa pienempi kuin
 800 euroa taikka eduskuntavaaleissa, europar-
 lamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa pie-
 nempi kuin 1 500 euroa.

6 §

Ilmoitettavat tiedot

Ilmoitukseen merkitään:

(1—3 kohta kuten HE)

4) vaalirahoitus yhteensä sekä eriteltynä eh-
 dokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lai-
 noihiin, mukaan luettuina ilmoitusta annettaessa

maksamattomina olevat laskut, sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltynä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puolueelta, puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta;

(5 kohta kuten HE)

(2—4 mom. kuten HE)

Ehdokas, jonka vaalirahoitus kunnallisvaaleissa jää alle 800 euron, ei ole velvollinen antamaan 1 momentin 3 ja 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja. Hänen tulee kuitenkin antaa kirjallinen vakuutus siitä, että hänen vaalirahoituksensa ei ole ylittänyt tässä momentissa säädettyä rajaa. (Uusi 5 mom.)

11 a §
(Kuten HE)

12 §

Ilmoitusrekisteri ja sen tietojen julkisuus

Valtiontalouden tarkastusvirasto ylläpitää vaalirahoituksen ilmoitusrekisteriä, johon talletetaan ilmoitukseen, ennakkoilmoitukseen ja jälki-ilmoitukseen sisältyvät tiedot. *Jos ehdokas on antanut 6 §:n 5 momentissa tarkoitettun vakuutuksen, rekisteriin merkitään sanotun pykälän 1 momentin 1, 2 ja 5 kohdassa mainitut tiedot sekä tieto vakuutuksen antamisesta. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentissa säädetään, jokaisella on oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta.*

(2 ja 3 mom. kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk (osittain)
Ulla Karvo /kok
Elsi Katainen /kesk
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd (osittain)
Elisabeth Naucmér /r (osittain)
Ville Niinistö /vihr (osittain)
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tapani Tölli /kesk
Tuulikki Ukkola /kok
Ulla-Maj Wideroos /r (osittain)
Ilkka Viljanen /kok (osittain)
Antti Vuolanne /sd (osittain)
vjäs. Juha Hakola /kok (osittain)
Johannes Koskinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa puoluelakia, ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja rahankeräyslakia uudistamalla niiden säännöksiä puoluerahoituksen avoimuuden lisäämiseksi ja valvonnan tehostamiseksi. Julkisella puoluetuella on haluttu vähentää puolueiden riippuvuutta yksityisistä intresseistä. Suomessa käytössä oleva henkilövaalijärjestelmä on kuitenkin omiaan lisäämään painetta yksittäisen ehdokkaan näkyvyyden korostamiseen. Tämä on puolestaan vaikuttanut siihen, että vaalikampanjoihin käytettävät rahasummat ovat jatkuvasti kasvaneet ja että yksityisten tahojen antaman tuen merkitys on lisääntynyt. Samalla tämä on lisännyt riskiä siitä, että yksityisen rahoituksen tuloksena ehdokkaan ja tuen antajan välille syntyy sidonnaisuuksia, joita ei voida pitää demokratian toteutumisen kannalta hyväksyttävänä. Lisäksi useat kansainväliset järjestöt ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota korruption torjuntaan politiikan rahoituksessa. Kansainvälisen yhteistyön lisäksi on kuitenkin tärkeää, että myös kansallinen lainsäädäntö on ajantasaista. Hallituksen esitys on siten perusratkaisuiltaan kannatettava uudistus.

Hallituksen esitykseen on kuitenkin syytä tehdä joitakin tarkennuksia puoluerahoituksen avoimuuden lisäämiseksi sekä korruption ja epäasiallisten sidonnaisuuksien ehkäisemiseksi. Vaalirahoituksen valvonnan uudistamista valmistellut Tarastin työryhmä ehdotti kampanjakattosummia sekä puolueille että yksittäisille ehdokkaille. Ehdotukset koskivat vaalikampanjoiden kuluja sanoma-, aikakaus- ja ilmaisjakelehdissä, radiossa, televisiossa, internetissä,

mainosten suorajakelussa, maksullisessa ulko-mainonnassa ja muussa maksullisessa mediassa. Lakiesitystä valmistellut hallitus päätti kuitenkin jättää kampanjakaton pois vastoin asiaa selvittäneen toimikunnan ehdotusta. Kampanjakohmainen katto olisi tehokas tapa rajoittaa rahan valtaa vaalikampanjoinnissa. Kansainvälisesti on olemassa lukuisia esimerkkejä siitä, että vaalibudjettien koolle on asetettu rajoituksia. Muu muassa Kanadassa, Ranskassa, Italiassa ja Portugalissa on käytössä eriasteisia rajoituksia vaalibudjettien koolle. On selvää, että kallistuvat vaalikampanjat asettavat erilaisista taloudellisista lähtökohdista tuleville ihmisille eriasteiset kynnykset asettua ehdokkaaksi, ja ne myös vääjäämättä osittain vaikuttavat valituksi tulemiseen. On myös olemassa riski, että huomattavan suuri rahankäyttö voi aiheuttaa sidonnaisuuksia. Sen vuoksi vaalikampanjoille on asetettava kattorajat niin puolueiden kuin yksittäisten ehdokkaidenkin kohdalla. Samoin on tarpeen säätää velvollisuudesta laatia ja toimittaa ennakoilmoitus vaalirahoituksesta valvovalle viranomaiselle vähintään kuukautta ennen vaalipäivää ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi ja rahoituksen taustojen selvittämiseksi äänestäjille jo ennen vaalipäivää.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 3. lakiehdotus hyväksytään valtiokunnan mietinnön mukaisena ja että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään näin kuuluvina:

Vastalauseen muutosehdotukset

1.

Laki**puoluelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan (poist.) puoluelain (10/1969) 8, 9, 9 a ja 10—12 §,
 sellaisina kuin niistä ovat 8 ja 9 a § laissa 1048/1986, 9 § laeissa 1/1973 ja 1007/1989 ja 10 § *osaksi* laissa 653/1992, sekä
lisätään 1—7 ja 7 a §:ään, sellaisena kuin niistä on 7 a § laissa /2010, uusi otsikko, lakiin uusi
 8 a—8 c ja 9 b—9 g § sekä 13 §:ään uusi otsikko seuraavasti:

1—7, 7 a, 8, 8 a—8 c, 9 ja 9 a §
 (Kuten PeVM)

9 b §

Ilmoitettavat tiedot vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta

(1—3 mom. kuten PeVM)

Ehdokkaan tai presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneen puolueen ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen on toimitettava viimeistään kuukausi ennen vaalipäivää, kuitenkin aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen, Valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoitus, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. (Uusi 4 mom.)

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkistaa ennakoilmoitukset viipymättä ilmoitusrekisterissä. (Uusi 5 mom.)

(6 ja 7 mom. kuten PeVM:n 4 ja 5 mom.)

9 c § (Uusi)

Kampanjakatto

Puolueen, sen piirijärjestön tai avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhdistyksen vaalikampanjan yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, internetissä, mainosten suorajakelussa, maksullisessa ulkomainonnassa ja muissa vastaavissa maksullisissa medioissa eivät saa ylittää eduskuntavaaleissa 1 miljoonaa euroa, kunta- ja europarlamenttivaaleissa kummassakaan 500 000 euroa ja presidentinvaalissa 1 miljoonaa euroa kierrosta kohden.

9 d—9 g §
 (Kuten PeVM:n 9 c—9 f §)

10—13 §
 (Kuten PeVM)

Voimaantulosäännös
 (Kuten PeVM)

2.

Laki**ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta (poist.) annetun lain (273/2009) 3 §:n 4 momentti sekä 4, 6 ja 12 § sekä
lisätään lakiin uusi 11 a § seuraavasti:

3 §
 (Kuten PeVM)

4 §

Ehdokkaan vaalirahoituksen rajoitukset

(1 ja 2 mom. kuten PeVM)

Ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä vaalikampanjan yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, internetissä, mainosten suorajakelussa, maksullisessa ulkomainonnassa ja muissa vastaavissa maksullisissa medioissa eivät saa ylittää kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 50 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa

80 000 euroa. Presidentinvaalissa yhden ehdokkaan vaalikampanjan yhteenlasketut mediakulut saavat olla korkeintaan 1 miljoona euroa vaalikierrosta kohden. Sellaisella puolueella, joka ei aseta omaa ehdokasta, mediakulut saavat olla korkeintaan 500 000 euroa. (Uusi 3 mom.)

(4—6 mom. kuten PeVM:n 3—5 mom.)

6, 11 a ja 12 §
 (Kuten PeVM)

Voimaantulosäännös
 (Kuten PeVM)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2010

Jacob Söderman /sd
 Tuula Peltonen /sd

Johanna Ojala-Niemelä /sd
 Johannes Koskinen /sd

VASTALAUSE 2

Perustelut

Ehdotin ehdokkaan vaalirahoitusilmoitusta koskevaan lakiehdotukseen (2. lakiehdotus) kaksi muutosta, joita valiokunnan enemmistö ei hyväksynyt mietintöön. Vasemmistoliiton ryhmäaloitteen mukaisesti ehdotin lakiin lisättäväksi säännöstä ehdokaskohtaisesta kampanjakatosta sekä pakollista ehdokkaan ennakoilmoitusta vaalirahoituksesta (LA 7/2010 vp — Annika La pintie /vas ym.).

Ehdokaskohtaiset vaalikampanjoiden kustannukset ovat vaali vaalilta kasvaneet selvästi yleistä kustannustasoa enemmän. Vaalien kustannukset ovat karkaamassa käsistä siinä määrin, että se vaarantaa jo demokratiaa, asettaa pienet puolueet suuria puolueita selvästi heikompaan asemaan ja muodostaa merkittävän esteen nuorten ja uusien ehdokkaiden valituksi tulemiselle. Nykyinen laki ja hallituksen uusi esitys ehdokkaan vaalirahoituksesta sallivat tämän kehityksen.

4 a §. Ehdokaskohtainen kampanjakatto. (Uusi) Ehdotin uutta säännöstä ehdokaskohtaisesta kampanjakatosta ehdokkaan vaalirahoituslain 4 a §:ksi. Sen mukaan ehdokkaan on huolehdittava siitä, että hänen oman vaalikampanjansa yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, tietoverkoissa, mainonnan suunnittelussa sekä maksullisessa ulkomainonnassa ja muussa vastaavassa maksullisessa mainonnassa eivät ylitä kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 30 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 50 000 euroa.

Nykyinen laki ehdokkaan vaalirahoituksen julkisuudesta mahdollistaa huomattavankin ulkopuolisen rahoituksen jäämisen salaiseksi silloin, kun äänestäjä on tekemässä äänestyspä-

töstään. Vaalirahoitus ei ole Suomessa riittävän avointa ja julkista. Äänestäjät eivät saa tietää, kenelle valituksi tulevat joutuvat kiittolisuudenvelkaan saamiensa tukien ja lahjoitusten vuoksi. Tämä johtuu osaltaan nykyisten vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuutta koskevien säännösten puutteellisuudesta. Ennakoilmoitusvelvollisuus ehdokkaan vaalikampanjasta on vapaaehtoinen.

Kansalaisten luottamus vaaleihin perustuaan demokratiaan edellyttää mahdollisimman laajaa avoimuutta kampanjarahoituksesta ja ehdokkaan tukijoista, minkä vuoksi jokaisen vaaleihin ehdolle asettuvan tulee ilmoittaa kampanjansa tulot ja menot äänestäjille jo ennen ennakköäänestystä.

11 §. Ennakoilmoitus. Ehdotin ehdokkaan vaalirahoituslain 11 §:n 1 momenttia muutettavaksi niin, että ehdokkaan sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneen puolueen ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen tulee toimittaa ennakkovaalipäivään mennessä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoitus, kuitenkin aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen. Muutetussa muodossaan ennakoilmoituksen tekeminen tulee pakolliseksi. Nykyisessä laissa ennakoilmoitus on vapaaehtoinen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että valiokunnan mietintöön sisältyvä 1. ja 3. lakiehdotus hyväksytään sellaiseenaan ja 2. lakiehdotus näin kuuluvana:

2.

Laki**ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta (poist.) annetun lain (273/2009) 3 §:n 4 momentti sekä 4 ja 6 §, 11 §:n 1 momentti ja 12 § sekä lisätään lakiin uusi 4 a ja 11 a § seuraavasti:

3 §
 (Kuten PeVM)

4 §
 (Kuten PeVM)

4 a § (Uusi)

Ehdokaskohtainen kampanjakatto

Ehdokkaan on huolehdittava siitä, että hänen oman vaalikampanjansa yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, tietoverkoissa, mainonnan suunnittelussa sekä maksullisessa ulkomainonnassa ja muussa vastaavassa maksullisessa mainonnassa eivät ylitä kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 30 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 50 000 euroa.

6 §
 (Kuten PeVM)

11 §

Ennakoilmoitus

Ehdokkaan sekä presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneen puolueen ja ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehen tai tämän varamiehen tulee toimittaa ennakkovaalipäivään mennessä, kuitenkin aikaisintaan ehdokaslistojen yhdistelmän ja presidentinvaalin ehdokasluettelon laatimisen jälkeen, valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoitus, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. (Uusi 1 mom.)

11 a ja 12 §
 (Kuten PeVM)

Voimaantulosäännös
 (Kuten PeVM)

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 2010

Veijo Puhjo /vas