

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain 112 ja 143 l §:n sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain 112 ja 143 l §:n sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta (HE 254/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mahdollisen lausunnon antamista varten perustuslakivaliokunnalle. Määräaika: 10.2.2023.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- valvontapäällikkö Jonna Carlson, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- erityisasiantuntija Elina Siljamäki, oikeusministeriö
- johtaja Markku Jokisipilä, eduskuntatutkimuksen keskus, Turun yliopisto
- ministeri Lauri Tarasti

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Eduskuntaryhmä Valta kuuluu kansalle
- Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
- Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
- Vihreä eduskuntaryhmä
- Suomen Keskusta r.p.
- Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.

Valiokunnan lausunto TrVL 7/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunnan esiin nostamat kehittämistarpeet vaali- ja puoluerahoituksen valvonnassa

Valiokunta on useissa aiemmissa mietinnöissään nostanut esiin puoluerahoitusta ja sen valvontaa koskevia kehittämistarpeita. Jo vuonna 2012 (TrVM 3/2012 vp) valiokunta esitti käsityksensä siitä, että kunnallisista luottamustoimista perittyä luottamushenkilömaksua voidaan pitää perustellusti puoluelaisissa tarkoitettuna puolueen tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suorituksena edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan. Tarkastusvirasto on tämän jälkeen ottanut lain soveltamisessa ja tulkinnassa huomioon tarkastusvaliokunnan näkemyksen.

Vuonna 2016 valiokunta totesi mietinnössään (TrVM 1/2016 vp), että puolueiden kaikkia ehdokkaita koskevia ehdokasmaksuja, joilla vakiintuneen tavan mukaan rahoitetaan yhteistä vaalityötä, on pidettävä luontevana osana vaalityön rahoitusta, eikä niitä pitäisi katsoa ilmoitusvelvollisuuteen kuuluvaksi ulkopuoliseksi tueksi. Tämä sillä edellytyksellä, että ehdokkaat itse ilmoittavat maksut omissa vaalirahoitusilmoituksissaan. Valiokunta katsoi myös, että kansanedustajalta perittyjä kansanedustajamaksuja tulisi käsitellä samalla tavalla kuin mitä edellä on todettu luottamushenkilömaksuista. Vuonna 2017 valiokunta esitti (TrVM 2/2017 vp), että tarkastusvirasto yhdessä oikeusministeriön kanssa selvittää, ovatko valiokunnan ehdotukset lain tulkinnan piiriin kuuluvia vai säädösmuutoksia edellyttäviä asioita. Vuonna 2018 valiokunta nosti jälleen mietinnössään (TrVM 1/2018 vp) esiin edellä mainitut ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksuja koskevat kehittämistarpeet.

Parlamentaarinen vaalityöryhmä (20.2.2020—31.12.2021) selvitti pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti mm. puoluelain ja vaalirahoituslain kehittämistarpeita. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2018 vp) olevat ehdotukset, jotka koskevat ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa ja kampanjakattoa. Työryhmä esittää loppuraportissaan (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6) useita muutoksia puolue- ja vaalirahoituksen valvontaa koskevaan lainsäädäntöön.

Oikeusministeriössä on valmisteltu parlamentaarisen vaalityöryhmän linjausten mukaisesti hallituksen esitys vaalirahoituslakiin, puoluelakiin sekä vaalilain 112 ja 143 l §:ään ja kansalaisaloittelain 10 §:ään tehtävistä muutoksista (HE 254/2022 vp). Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämällä tavalla puoluelain luetteloa asioista, joita ei pidetä tukena, lisäämällä luetteloon ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksut. Luetteloon ehdotetaan lisättäväksi myös Euroopan parlamentin jäsenmaksut sekä Euroopan unionin toimielinten ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset, kuten matkakulujen korvaukset. Valiokunta pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on huomioitu valiokunnan lukuisia kertoja esiin nostama kehittämiskohta puoluelaisissa ja että kyseistä lainkohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi edellä mainituilla lisäyksillä.

Valiokunta on useita kertoja aiemmin kiinnittänyt huomiota vaalikampanjakulujen kasvuun. Vuonna 2016 valiokunta on todennut mietinnössään (TrVM 1/2016 vp): "Valiokunnan mielestä huoleen vaalikampanjoiden kulujen kasvusta ja siitä aiheutuvista kielteisistä vaikutuksista esim.

Valiokunnan lausunto TrVL 7/2022 vp

ehdokkaaksi ryhtymiselle on syytä suhtautua vakavasti. Valiokunta pitää selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä." Vuonna 2018 valiokunta on todennut (TrVM 1/2018 vp): "Valiokunta pitää edelleen selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä. Valiokunta ehdottaa, että hallitus tekee selvityksen asiasta."

Parlamentaarinen vaalityöryhmä on käsitellyt kasvaneiden vaalikampanjakulujen ongelmaa ja kampanjakaton käyttöönottoa. Työryhmä toteaa loppuraportissaan, ettei kampanjakattoa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelulle ole edellytyksiä, koska työryhmä ei saavuttanut asiassa yksimielisyyttä. Valiokunta on palannut aiheeseen myös viime vuonna mietinnössään (TrVM 3/2022 vp): "Valiokunta toteaa aiempiin kannanottoihinsa viitaten, että kampanjakulut ovat edelleen kasvaneet verrattuna aiempiin kuntavaaleihin, ja pitää tärkeänä löytää toimivia keinoja kampanjakulujen kasvun hillitsemiseksi, jottei varainhankinta muodostuisi esteeksi ehdokkaaksi ryhtymiselle."

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa nähdään kampanjakatossa sekä hyviä että huonoja puolia. Kampanjakaton tarpeellisuutta perustellaan mm. sillä, että kasvaneet kampanjakulut sulkevat vaalikamppailun ulkopuolelle potentiaalisia ehdokkaita, joilta puuttuu rahoitus, ja tämä taas johtaa demokratian sekä päättävien elinten edustuksellisuuden kaventumiseen. Kampanjoitten rahallisen kasvun jatkuminen nähdään uhkana, joka nostaa vaaleihin osallistumisen kynnystä demokratiaa vääristävällä tavalla. Toisaalta valiokunnan saamissa selvityksissä todetaan myös, että kampanjakaton määrittelyminen olisi ilmaisupalvelujen vuoksi vaikeaa ja kampanjakatto voisi kannustaa kiertämään säädöksiä. Esimerkiksi kampanjakuluja saatettaisiin ulkoistaa kampanjan ja ilmoitusvelvollisuuden näkökulmasta ulkopuolisille tahoille. Myös kampanjoitten erilainen hinta eri puolilla Suomea tulisi huomioida. Samalla kun valiokunta tiedostaa kampanjakaton määrittelyyn liittyvät haasteet, valiokunta pitää edelleen tärkeänä kiinnittää huomiota kampanjakulujen kasvuun ja toistaa aiemman näkemyksensä kampanjakulujen kasvun hillitsemisen tärkeydestä ja tarpeesta löytää sopiva malli kulujen kasvun hillitsemiseksi.

Muita hallituksen esityksen keskeisiä kohtia vaalirahoituksen valvonnan osalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vaalikampanjalle 1 500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Mikäli lainanantaja olisi luottolaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on luottolaitoksen myöntämä laina. Lisäksi ehdotetaan, että myös otetuista lainoista tulisi tehdä ajantasainen ilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle samalla tavoin kuin saadusta tuesta tehdään ajantasainen ilmoitus puoluelain 8 c §:n mukaisesti. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä on yksi merkittävimmistä linjauksista ja sisällöllisistä muutoksista lainsäädäntöön. Nykyisen lainsäädännön mukaan vaalikampanjalle lainaa antanutta tahoa ei tarvitse julkistaa, vaikka laina olisi huomattavakin, eikä tähän kohdistu määrällisiä rajoituksia. Tämä on käytännössä mahdollistanut vaalirahoituslain kiertämisen ja merkittävien tukijoiden piilottamisen julkisuudelta.

Lainsäädännön päivittäminen esitetyllä tavalla poistaa räikeimmän mahdollisuuden kiertää lakia sekä tuo lainat poliittisen toiminnan rahoitusmuotona paremmin samalle linjalle muiden vaalirahoitusta koskevien euromääräisten rajoitusten kanssa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan muutos lisää ennen kaikkea vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä, eikä sillä ole suuria resurssitarpeita

Valiokunnan lausunto TrVL 7/2022 vp

aiheuttavia vaikutuksia valvontatyöhön. Useissa valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa ehdotettua muutosta vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden laajentamisesta koskemaan myös ehdokkaalle lainaa antaneita tahoja pidetään perusteltuna ja kannatettavana. Muutoksen todetaan auttavan hälventämään vaalirahoitusilmoitusten kattavuuteen ja paikkansapitävyyteen kohdistuvia epäilyjä, jolloin se on myös ehdokkaan etu. Valiokunta pitää ehdotettua muutosta hyvänä vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisäämisen kannalta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa nousi esiin ristiriita voimassa olevan lainsäädännön ja hallituksen esitykseen sisältyvän ehdotuksen kesken. Hallituksen esityksen mukaan vaalirahoitusta voisi vastaanottaa kyseisten vaalien kampanja-ajan loppuun saakka. Vaalirahoitus tulisi siten olla vastaanotettuna kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Kampanja-ajan jälkeen vastaanotettavaa vaalirahoitusta ei voitaisi esityksen mukaan ilmoittaa menneiden vaalien ilmoituksessa, vaan se tulisi käyttää ja ilmoittaa seuraavien vaalien yhteydessä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin hallituksen esityksen olevan tältä osin ristiriidassa vaalirahoituslain 2 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan vaalirahoitus ei riipu siitä, milloin se maksetaan. Jos vaalirahoitukseksi luettaisiin vain vaalien kampanja-ajan loppuun mennessä vastaanotettu tai muuten hallinnassa oleva rahoitus, jäisivät kampanjaan kuuluvat, mutta myöhemmin kuin kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen eräänntyvät suoritukset vaalirahoitusta koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Näin ollen laskun tai lainan voisi kahden viikon määräajan jälkeen maksaa taho (esim. yritys, ammattiyhdistys tai yksityishenkilö), jota ei tarvitsisi ilmoittaa vaalirahoitusilmoituksessa. Valiokunta kiinnittää asiaan huomiota ja pitää tärkeänä, että vaalirahoitusta koskevat säännökset ovat selkeitä ja ristiriidattomia.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta sekä palveluita ja tuotteita toimittaneilta ja lisäksi niiltä tahoilta, jotka olisivat voineet antaa tukea tai saattaneet toimittaa kampanjalle tavaroita tai palveluita, jos jo saatu selvitys ei olisi riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi. Tarkastusviraston oikeus saada salassapitosäännösten estämättä vertailutietoja perustuisi viraston omaan perusteltuun arvioon, ja tietojen saamisen tulisi olla vain yksittäistapauksellista ja välttämätöntä valvontatehtävän suorittamiseksi.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vertailutietojen saantioikeuden puute on yksi valvonnan merkittävimpiä heikkouksia nykymuotoisessa vaalirahoitusvalvonnassa. Nykytilanteessa tarkastusvirastolla ei ole oikeuksia saada lisätietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta tahoilta. Näin tarkastusvirasto on valvonnassa lähes täysin ehdokkaan ilmoittamien tietojen varassa. Tilanteessa, jossa on syytä epäillä ehdokkaan vaalirahoitusilmoituksen olevan olennaisilta osin virheellinen tai puutteellinen, tarkastusvirastolla ei nykyisin ole oikeutta pyytää lisätietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta tahoilta. Tämä on viraston mukaan merkittävä rajoite valvonnan kannalta, ja jopa yksittäisellä mediayhtiöllä voi olla paremmin tietoa ehdokkaan vaalikampanjan suuruudesta kuin valvovalla viranomaisella.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vertailutietojen saamiseksi tarkastusviraston olisi mahdollista asettaa uhkasakko. Vertailutietojen antamisvelvollisuus uhkasakkomahdollisuudella koskisi myös jälki-ilmoituksia. Näiden lisäksi uhkasakon asettamismahdollisuus laajennettaisiin

Valiokunnan lausunto TrVL 7/2022 vp

vaalirahoitusilmoitusta koskevaan lisätieto- tai selvityspyyntöön sekä jälki-ilmoitukseen ja sitä koskevaan lisäselvitykseen.

Valiokunnan saamissa asiantuntijaselvityksissä korostetaan, että vertailutietojen pyytämisen kohteet on määriteltävä ja rajattava tarkoin tapauksiin, joissa on olemassa selkeä ja perusteltavissa oleva epäily laiminlyönnistä tai annetun selvityksen virheellisyydestä. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden näkemykseen siitä, että sääntelyn tulee olla tarkkarajaista, ja korostaa, ettei sääntelystä saa muodostua sellaista, että se hankaloittaa tuen antamista tai vähentää yksittäisten henkilöiden ja yhteisöjen halua antaa taloudellista tukea ehdokkaille. Valiokunta katsoo, että tarkastusviraston oikeus saada vertailutietoja vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi on tärkeää valvonnan uskottavuuden lisäämiseksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että jokaisella eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa olevalla ehdokkaalla tulisi lähtökohtaisesti olla kampanjatilili. Erillisen pankkitilin avulla ehdokas voisi erottaa vaalikampanjansa omasta yksityistaloudestaan ja ehdokkaan olisi helpompaa täyttää laissa säädetty velvollisuutensa vaalirahoitusilmoituksen tekemisestä. Muodollinen vaatimus selkiyttäisi myös tarkastusviraston tehtävää. Vaatimus kampanjatilista ei koskisi alue- ja kuntavaaleja, vaan niiden osalta vaalirahoituslain 8 §:n 3 momentissa tarkoitettu muistiinmerkitsemisvelvollisuus olisi riittävä, sillä tarkoitus on pitää ehdokkaaksi asettumisen kynnys mahdollisimman matalalla.

Valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa on näkemyksiä sekä kampanjatilin puolesta että sitä vastaan. Toisaalta kampanjatilin katsotaan lisäävän vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä ja selkeyttä, ja tämä huomioon ottaen sen ei voida katsoa lisäävän ehdokkaan hallinnollista taakkaa kohtuuttomasti. Toisaalta taas todetaan monien ehdokkaiden kampanjoivan maltillisesti ja pienellä budjetilla. Erillisen tilin avaamiseen sisältyy vuosittaisia hallinnollisia kustannuksia, jotka voivat erityisesti pienen budjetin kampanjoissa nousta turhaksi taloudelliseksi rasitteeksi ja vähentää halua vastaanottaa edes pieniä tukia, mikä taas heikentää demokratian toteutumista. Yhdessä valiokunnan saamassa lausunnossa esitetään ratkaisuksi yhteistyössä finanssialan kanssa luotavaa järjestelmää, joka helpottaisi ehdokkaan erillisen vaalitalin avaamista.

Valiokunta on vuonna 2015 kiinnittänyt huomiota asiaan antaessaan lausunnon perustuslakivaliokunnalle (TrVL 4/2015 vp) ja esittänyt tuolloin perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, olisiko ilmoitusvelvollisille syytä luoda yhtenäinen menettelytapa eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa muistiinmerkitsemisvelvollisuuden toteuttamiseksi kampanjatilin tai jonkin muun ilmoitusvelvolliselle kevyemmän menettelytavan muodossa. Valiokunnan mukaan tämä vahvistaisi luottamusta ilmoitusten oikeellisuuteen ja riittävyteen, mutta ei olisi liiallinen lisävaatimus ehdokkaaksi ryhtyvälle. Se myös mahdollistaisi tarkastusvirastolle nykymenettelyyn verrattuna kaikkia ilmoitusvelvollisia koskevan tasapuolisen ohjeistuksen jo kampanjan aikana eikä vasta vaalien jälkeen tehtyinä yksilöityinä tietopyyntöinä. Valiokunta pitää esitettyä kannanottoa edelleen perusteltuna.

Valiokunta toteaa, että toteutuessaan hallituksen esityksen muutokset lisääisivät vaali- ja puolerahoitusvalvonnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta sekä vahvistaisivat tarkastusviraston oikeutta valvoa ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksia. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksestä on valmistelun aikana karsiutunut pois kaksi tarkastusviraston esittämää muu-

Valiokunnan lausunto TrVL 7/2022 vp

tosta puolue- ja vaalirahoituslainsäädäntöön. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta laskettavaksi oikeushenkilöiden osalta kampanjaan tukea antaneiden nimen julkistamisvelvollisuuden alarajaa 1 500 eurosta eikä puoluelain mukaisen puoluerahoituksen valvonnan ulottamista koskemaan myös puolueiden paikallisyhdistyksiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan alarajan laskeminen oikeushenkilöiden osalta olisi tuonut paljon lisää avoimuutta sekä poliittisen rahoituksen lähteisiin että siinä esiintyviin sääntöjenvastaisuustilanteisiin. Puoluerahoituksen valvonnan osalta tarkastusvirasto on tuonut eduskunnalle antamissaan kertomuksissa puoluerahoituksen valvonnasta säännönmukaisesti esiin sen, että yksi keskeisistä valvonnan rajoitteista on puolueiden paikallisyhdistysten jääminen puoluerahoituksen valvonnan ulkopuolelle. Valiokunta pitää valitettavana, ettei näihin kysymyksiin löytynyt lainsäädäntöhankkeen valmistelun aikana yksimielisyyttä. Edellä oleva huomioon ottaen valiokunta toteaa, että työtä vaali- ja puoluerahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi on edelleen jatkettava.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

esityisasiantuntija Anne Kalliomäki
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen