

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus puolerahoituksen valvonnasta vuodelta 2017

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2017 kuntavaaleissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus puolerahoituksen valvonnasta vuodelta 2017 (K 1/2018 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2017 kuntavaaleissa (K 19/2017 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskola, Valtionalouden tarkastusvirasto
- johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, Valtionalouden tarkastusvirasto
- vanhempi neuvonantaja Jouni Backman, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra
- vanhempi neuvonantaja Liisa Hyssälä, Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2017 kuntavaaleissa

Vaalirahoituslain mukaan ehdokas, jonka vaalirahoitus kuntavaaleissa jää alle 800 euron, ei ole velvollinen antamaan vaalirahoituksestaan eriteltyjä kampanjakuluja ja kampanjan rahoitusta koskevia tietoja. Hänen tulee kuitenkin antaa kirjallinen vakuutus siitä, että hänen vaalirahoituksensa ei ole ylittänyt 800 euron rajaa. Kirjallisen vakuutuksen antoi 13 598 ilmoitusvelvollista. Näiden lisäksi vaalirahoitusilmoitusten perusteella kampanjan kulut jäivät alle 800 euron 1 643 vaalikampanjassa.

Kuntavaaleissa ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa. Tuki puolueissa (10/1969) tarkoitetulta puolueelta tai puolueyhdistyk-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2018 vp

seltä voi kuitenkin olla tätä suurempi, jollei se sisällä mainittua rahamäärää enempää muulta tukijalta välitettävää tukea.

Ennakkoilmoituksen vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta toimitti määräaikaan mennessä yhteensä 6 862 ehdokasta eli 20 % kaikista ehdokkaista. Ilmoitusvelvollisista ennakkoilmoituksen jätti 3 372. Ennakkoilmoitusmahdollisuutta käytettiin nyt selvästi enemmän kuin edellisissä vaaleissa vuonna 2012 (5 080 ehdokasta eli 13 % kaikista ehdokkaista).

Määräaikaan mennessä ilmoituksen jätti tarkastusvirastolle 15 449 ilmoitusvelvollista. Näin toimi 89 % 17 532 ilmoitusvelvollisesta. Ilmoituksen jättämisen määräajassa puolestaan laiminlöi 2 083 ilmoitusvelvollista. Osa ilmoituksista tuli määräajan jälkeen. Uhkasakko asetettiin yhteensä 40 ilmoitusvelvolliselle, ja sen suuruus oli 5 000 euroa.

Vaalirahoitusilmoitusten perusteella kuntavaaleihin käytettiin 6,7 milj. euroa, kun vastaavasti vuoden 2012 vaaleissa summa oli 6,4 milj. euroa. Vaalikampanjat rahoitettiin ilmoitusten perusteella pääosin ehdokkaiden ja heidän tukiryhmiensä omilla varoilla. Suurin vaalikampanja oli tarkastusviraston sivuilta saadun tiedon mukaan 61 655 euroa (vuonna 2012 vastaavasti 34 887 euroa), ja yhteensä neljällä ehdokkaalla kulut olivat yli 30 000 euroa. Suurin yksittäisen tuen määrä yksittäisessä vaalikampanjassa oli 16 140 euroa (vuonna 2012 vastaavasti 21 639 euroa).

Puoluerahoituksen valvonta

Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on 154. Muut puolueyhdistykset, joita on noin 6 000, eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista. Vuoden 2016 alusta tarkastusvirasto on toiminut myös puoluelain tarkoittaman valtionavustuksen valvojana.

Valvottavien vuoden 2016 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011—2017 ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia kaikkiaan yli 21,3 milj. euroa. Vuoden 2017 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä yli 2,9 milj. euroa. Täydennykset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2017 aikana tehdyt lisäykset ovat olleet noin 0,4 milj. euroa vuodelle 2016 ja noin 0,1 milj. euroa vuodelle 2015. Ainakin osa ilmoitusten täydennyksistä johtuu tarkastusviraston mukaan tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Tarkastusvirasto teki vuonna 2017 tarkastukset kahdeksaan eduskuntapuolueeseen sekä niiden Helsingissä, Hämeessä, Kaakkois-Suomessa, Pirkanmaalla, Savo-Karjalassa, Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa toimiviin piirijärjestöihin, joita tarkastettiin 42. Tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 50.

Viraston mukaan puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot. Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on tarkastusviraston mukaan hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta on ollut kirjanpidon perusteella

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2018 vp

toteutettavissa. Aiempien vuosien tavoin valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita.

Esiin nousseita kehittämistarpeita

Tarkastusvaliokunta esitti jo vuonna 2012 (TrVM 3/2012 vp) käsityksensä siitä, että kunnallisista luottamustoimista perittyä luottamushenkilömaksua voidaan pitää perustellusti puolueissa 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 kannanoton.

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. Viime vuonna tarkastusvaliokunta esitti (TrVM 2/2017 vp), että tarkastusvirasto yhdessä oikeusministeriön kanssa selvittää, ovatko nämä valiokunnan ehdotukset lain tulkinnan piiriin kuuluvia vai säädösmuutoksia edellyttäviä asioita.

Asiantuntijakuulemisen mukaan VTV ja oikeusministeriö ovat keskustelleet valiokunnan ehdotuksista keväällä 2017. Tämän perusteella pidettiin mahdollisena, että ns. kansanedustajamaksu ja voitaisiin käsitellä kunnallisten luottamushenkilömaksujen tavoin. Verohallinto puolestaan antoi 18.1.2018 ohjeen, jonka mukaan kansanedustajan puolueelleen maksama luottamushenkilömaksu (puoluevero) katetaan ensisijaisesti verovapaalla kulukorvauksella. Puoluevero voidaan ohjeen mukaan vähentää verotuksessa tulonhankkimiskuluna vasta silloin, kun se yhdessä muiden kansanedustajan toimesta aiheutuneiden menojen kanssa ylittää verovapaan kulukorvauksen määrän. Vähennyksen saaminen edellyttää ohjeen mukaan muistiinpanojen pitämistä kaikista kansanedustajan toimeen liittyvistä välittömistä kustannuksista. Tarkastusvaliokunta toteaa, että kansanedustajamaksuja tulisi jatkossa olla mahdollista käsitellä samalla lailla kuin luottamushenkilömaksuja. Tämä koskisi myös niiden vähennyskelpoisuutta verotuksessa. Selkeyden vuoksi olisi perusteltua, että tämä asia käsiteltäisiin tuloverolain muutoksena.

Tarkastusvirasto katsoi tarpeelliseksi selvittää, mitkä ovat puolueiden menettelytavat koskien ehdokasmaksuja, ja virasto lähetti tietopyynnön kaikille eduskuntapuolueille. Saatujen tietojen mukaan päätöksenteko- ja sopimuskäytännöt vaihtelevat puolueittain. Osa puolueiden piirijärjestöistä perii kansanedustajaehdokkailtaan noin 1 000 euron ehdokasmaksun. Vastaavasti paikallisyhdistykset voivat periä ehdokasmaksun myös kuntavaaliehdokkailtaan. Kuukausikohtaiset kansanedustajamaksut vaihtelevat 100 ja 400 euron välillä. Yksi puolue perii kansanedustajilta ja Euroopan parlamenttiin valituilta edustajiltaan 700 euron vuosimaksua ja yksi europarlamentaarikoiltaan vaalikampanjan kuluista korvauksen, joka on 3 000 euroa puolivuositain.

Tarkastusvirasto pitää mahdollisena selkeyttää tulkintaa koskien ehdokasmaksuja. Niitä ei enää luettaisi tueksi, vaan niitä kohdeltaisiin tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyvänä käyvän ar-

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2018 vp

von mukaisena suorituksena. Virasto ehdottaa, että asia ratkaistaan tulevien säädöstarkistusten yhteydessä. Myös valiokunta toteaa, että nyt on olemassa riittävä käytännön kokemus vaalirahoitus- ja puoluelaista mm. tukien tulkinnallisuuteen liittyen ja että uudet linjaukset tulee tehdä säädösmuutoksien.

Vaalirahoituslakia ja puoluelakia tarkistettiin vuonna 2015 (HE 73/2015 vp — PeVM 9/2015 vp). Siihen sisältyi silloin myös tarkastusvaliokunnan mietinnössään (TrVM 9/2013 vp) listaamia kehittämistarpeita. Tämän jälkeen vuonna 2016 tarkastusvaliokunta käsitteli mietinnössään vaalikampanjakulujen kasvua (TrVM 1/2016 vp). Valiokunta totesi tuolloin: "Valiokunnan mielestä huoleen vaalikampanjoiden kulujen kasvusta ja siitä aiheutuvista kielteisistä vaikutuksista esim. ehdokkaaksi ryhtymiselle on syytä suhtautua vakavasti. Valiokunta pitää selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä."

Tarkastusvaliokunta kuuli nyt käsiteltävinä olevien asioiden yhteydessä Kansanvallan peruskorjaus -työpaperin tekijöitä ja heidän ehdotuksiaan vaali- ja puoluerahoitusta koskien. Puoluerahoituksen avoimuusvaade perustuu asiantuntijoiden mukaan käsitykseen puolueiden keskeisestä roolista yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Monet toimijat ovat nousseet puolueiden rinnalle ja saavat asiantuntijoiden mukaan valtion taloudellista tukea budjettirahoituksena tai verotukina. Rahoituksen avoimuutta koskevat ehdot ja rajoitteet koskevat kuitenkin vain puolueita.

Puoluetoiminnan tukemiseen varatut määrärahat valtion budjetissa ovat laskeneet 36 miljoonasta eurosta (2008—2011) 29,6 miljoonaan euroon (2016—2018). Tämän seurauksena erityisesti puolueiden ohjelmatyön resurssit ovat em. selvityksen mukaan vähentyneet tavalla, joka on näkynyt ohjelmatyön määrällisenä ja laadullisena heikkenemisenä. Puoluetöitä tulisi kehittää ja aidosti uudistuneiden puolueiden julkista rahoitusta tulisi asiantuntijoiden mukaan vahvistaa demokraattisen osallisuuden mahdollistamiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että puolueiden julkisesta tuesta pidetään huolta. Yhtenä vaihtoehtona voisi tulla kysymykseen esimerkiksi vaaleihin liittyvä erityistuki.

Kansanvaltaan kuuluu yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden lisäksi myös vaalikelpoisuus eli aito tasavertainen mahdollisuus asettautua ehdolle vaaleissa. Vaalikampanjoiden kustannukset ovat asiantuntijoiden mukaan riistäytyneet niin suuriksi, että em. tasavertainen vaalikelpoisuus ei toteudu. Monelle ehdokkuutta miettivälle henkilölle vaaleihin asettuminen voi olla ylivoimaista rahoituksen puuttuessa. Ratkaisuna asiantuntijat näkevät kampanjakaton ja kampanjakustannusten rajaamiseen tähtäävät toimet.

Valiokunta pitää edelleen selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä. Valiokunta ehdottaa, että hallitus tekee selvityksen asiasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö TrVM 1/2018 vp

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomusten K 1/2018 vp ja K 19/2017 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomusten johdosta.

Helsingissä 19.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk (osittain)
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps (osittain)
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Maria Lohela sin
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd
varajäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk (osittain)
varajäsen Pia Viitanen sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.

**Valiokunnan mietintö TrVM 1/2018 vp
Vastalause**

VASTALAUSE

Ehdotus

Ehdotan,

että mietinnön viimeinen kappale korvataan seuraavalla kappaleella:

Vaaleihin liittyvien toimenpiteiden rajoittaminen on perustuslain takaaman sananvapauden kannalta mahdotonta. Myös vaalikampanjoissa käytettyjen erilaisten toimenpiteiden vertailu on mahdotonta.

Helsingissä 19.4.2018

Eero Lehti kok