

Tarkastusvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2021

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2021 (K 5/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava tilintarkastaja Pontus Londen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- erityisasiantuntija Laura Nurminen, oikeusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Puoluerahoituksen valvonta

Puoluelakiin sisältyy puolueita ja puolueyhdistyksiä koskevia velvoittavia säännöksiä puoluerahoituksen avoimuudesta. Avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantavan siten myös äänestysaktiivisuutta. Lisäksi tavoitteena on ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Niiden on tehtävä tarkastusvirastolle ilmoitus saamistaan vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Lain mukaan tueksi luetaan lähtökohtaisesti kaikki rahana, tavarana, palveluna tai muulla tavalla saadut suoritukset. Vain laissa nimenomaisesti mainitut suoritukset eivät ole tukea.

Valvottavia on noin 150. 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 tarkoittamana valtionavustuksen valvojana. Yhdeksällä eduskunnassa edustettuna olleella puolueel-

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2022 vp

la on ollut oikeus valtionavustukseen vuonna 2021. Lisäksi eduskunnassa oli edustettuna yksi puolue, joka ei saanut valtionavustusta. Kaikkiaan puoluerakisteriin merkittyjä puolueita oli 22.

Tarkastusviraston kertomus perustuu valvottavien vuotta 2020 koskeviin tilinpäätöstietoihin sekä vaalikampanjoiden kuluja ja rahoitusta koskeviin tietoihin. Nämä tiedot on ilmoitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011—2021 ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla vastaanotettuja tukisuorituksia 37,5 milj. euroa. Vuotta 2021 koskevia tukisuorituksia ilmoitettiin 3,6 milj. euroa. Vuoden 2021 aikana rekisteriin ilmoitettiin tämän lisäksi myös 0,7 milj. euroa suorituksia, jotka koskivat aiempia vuosia ja joista huomattava osa on tarkastusviraston mukaan seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Vuonna 2021 tarkastusvirasto tarkasti 52 valtionavustusta saavaa eduskuntapuolueiden piirijärjestöä. Viraston mukaan puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot. Tarkastuksissa havaittiin kuitenkin useita tapauksia, joissa tuen saaja ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia kaikesta saamastaan tuesta. Vain yhden piirijärjestön osalta havaittiin puoluelain 8 b §:n mukaisten rajoitusten vastaisia tukisuorituksia, kun piirijärjestö oli vastaanottanut tukea kuntayhtymältä ja saanut lisäksi samalta tukijalta yli 30 000 euroa tukea kalenterivuoden aikana. Piirijärjestö palautti kuntayhtymältä saadun tuen tarkastuksen aikana ja teki yli 30 000 euron suorituksesta ajantasaisen ilmoituksen. Aiempien vuosien tavoin myös valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien tilintarkastuskertomuksissa on viraston mukaan edelleen puutteita.

Valtioneuvosto myönsi vuonna 2020 puoluelain 9 §:n mukaista valtionavustusta yhteensä 35,5 milj. euroa. Valtionavustusta poliittiseen toimintaan lisättiin edellisestä vuodesta 6,1 milj. eurola. Tarkastusvirasto kiinnittää aiempien vuosien tavoin huomiota valtionavustusta koskevien avustusehtojen tulkinnanvaraisuuteen ja sopimusmenettelyjen puutteellisuuteen. Viraston näkemyksen mukaan avustuspäätöksessä on laajennettu puoluelaissa rajattua valtionavustuksen käyttötarkoitusta mahdollistamalla avustuksen siirtäminen osakeyhtiölle tai säätiölle. Viraston mukaan myös valtionavustuspäätöksen terminologiaa tulee selkeyttää, jotta avustuksen käyttäminen ja osoittaminen ymmärretään yksiselitteisesti ja jotta valtionavustustilitykset ovat keskenään vertailukelpoisia.

Parlamentaarinen vaalityöryhmä ja jatkotyö

Tarkastusvaliokunta on nostanut esiin aiempien vuosien mietinnöissään useampia kertoja puoluerahoitusta ja sen valvontaa koskevia kehittämistarpeita. Parlamentaarinen työryhmä (20.2.2020—31.12.2021) on hallitusohjelman mukaisesti selvittänyt mm. puoluelain ja vaalirahoituslain kehittämistarpeita. Työryhmän on tullut ottaa myös huomioon eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2018 vp) olevat ehdotukset, jotka koskevat ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa ja kampanjakattoa. Työryhmä esittää helmikuussa 2022 valmistuneessa loppuraportissaan (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6) useita muutoksia puolue- ja vaalirahoituksen valvontaa koskevaan lainsäädäntöön.

Työryhmä esittää esimerkiksi, että puoluelain luetteloa asioista, joita ei pidetä tukena, täsmennettäisiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämällä tavalla niin, ettei ehdokas-, luottamushenki-

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2022 vp

lö- ja kansanedustajamaksuja pidettäisi puolueelle annettuna tukena. Työryhmän mukaan tähän listaan lisättäisiin myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset, kuten matkakulujen korvaukset.

Asiantuntijakuulemisen perusteella puoluelain täsmentäminen ei-tukena pidettävien suoritusten osalta selkeyttäisi lainsäädäntöä ja vähentäisi siten tarvetta tulkintoihin käytännön valvontatyössä. Asian jatkovalmistelussa on tarkastusviraston mukaan kuitenkin syytä arvioida, onko näille tuen ulkopuolelle jääville maksuille tarvetta asettaa yläraja. Myös tarkastusvaliokunta pitää tärkeänä, että viranomaisvalvontaa koskevat säännökset ovat selkeitä sekä mahdollisimman yksiselitteisiä, ja katsoo, että ehdotetut muutokset toisivat parannuksen nykytilanteeseen.

Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää tarkastusviraston oikeutta saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta sekä palveluita ja tuotteita toimittaneilta. Jatkovalmistelussa tulee työryhmän mukaan huomioida, että tarkastusviraston oikeuden tulee kohdistua vertailutietoihin yksittäistapauksissa sekä olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Tarkastusvirastolla tulee olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla pyyntöä vertailutietojen saamiseksi.

Tarkastusviraston mukaan vertailutietojen saantioikeudet lisäisivät valvonnan uskottavuutta ja antaisivat valvovalle viranomaiselle mahdollisuudet riittävien lisätietojen hankkimiseen sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä vaali- tai puoluerahoitustietojen oikeellisuutta. Vertailutietojen saantioikeus tulisi viraston mukaan toteuttaa samanlaisena vaalirahoituslaissa ja puoluelaisissa.

Tarkastusvirasto on todennut toistuvasti valvontaraporteissaan, että yksi merkittävimmistä rajoituksista puoluerahoituksen valvonnalle on, että valvonta ei koske puolueiden paikallisyhdistyksiä. Poliittisten paikallisjärjestöjen vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen on myös yksi korruptionvastaisen strategian toimenpideohjelman tavoitteista. Myös julkinen paine on viraston mukaan kasvanut valvonnan ulottamiseksi paikallisyhdistyksiin.

Tarkastusvirasto suhtautuu positiivisesti valvonnan ulottamiseen paikallisyhdistyksiin. Puolueyhdistysten asiakirjojen vastaanottaminen, julkaisu, ilmoitusvelvollisuuden valvonta ja valvontatoimenpiteet aiheuttavat virastolle kuitenkin lisää työtä ja kuluja. Valvontatehtävän laajentaminen edellyttäisi viraston mukaan 465 000 euron lisämäärärahaa, josta henkilöstömenojen osuus on 405 000 euroa (6 htv) ja tietojärjestelmän muutostöiden osuus 60 000 euroa.

Paikallisjärjestöjen vaalirahoituksen avoimuuden lisäämistä koskeva selvitystyö ei sisällynyt parlamentaarisen vaalityöryhmän toimeksiantoon, mutta kysymys on nostettu esiin VN:n periaatepäätöksessä kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021—2023. Asiaa on tarkoitus edistää osana vaalityöryhmän linjausten valmistelua.

Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan parlamentaarisen vaalityöryhmän linjausten mukaisesti hallituksen esitystä vaali- ja puoluerahoituslakiin tehtävistä muutoksista. Työtä tehdään yhteistyössä tarkastusviraston kanssa. Asiantuntijakuulemisen mukaan luonnoksen hallituksen esitykseksi kaavaillaan valmistuvan kuluun kevään aikana, lähtevän sen jälkeen lausuntokierrokselle ja annettavan eduskunnalle syysistuntokaudella 2022.

Valiokunnan mietintö TrVM 4/2022 vp

Tarkastusvaliokunta pitää lähtökohtaisesti työryhmän ehdotuksia hyvinä ja tarpeellisina sekä katsoo niiden lisäävän puoluerahoituksen avoimuutta ja valvonnan uskottavuutta. Valiokunta tulee kertomaan tarkemmat käsityksensä puolue- ja vaalirahoitukseen ehdotettavista muutoksista, kun hallituksen esitys on valmistunut, annettu eduskunnalle ja valiokunta antaa siitä lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 5/2022 vp johdosta.

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 27.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd
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 Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm