

## **Tarkastusvaliokunta**

### **Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa**

### **Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2015**

#### **JOHDANTO**

##### *Vireilletulo*

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa (K 19/2015 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2015 (K 1/2016 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, valtiontalouden tarkastusvirasto
- ministeri Lauri Tarasti

#### **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

##### **Vaalirahoituksen valvonta vuoden 2015 eduskuntavaaleissa**

Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa oli 273 henkilöllä (kansanedustajat ja varaedustajat) ilmoitusvelvollisuus vaalirahoituksestaan. Kaikki ilmoitusvelvolliset jättivät vaalirahoitusilmoituksen. Vaalirahoitusilmoitusten perusteella ilmoitusvelvolliset käyttivät eduskuntavaalien kampanjoihin yhteensä 9 782 234 euroa. Vuoden 2011 eduskuntavaaleissa vastaava luku oli 8 573 150 euroa, joten kasvua oli noin 1 200 000 euroa. Ulkopuolista tukea käytetystä rahoituksesta oli 5 491 743 euroa eli 56 %. Suurin kampanja oli 129 967 euroa ja pienin 2 753 euroa. Kampanjan kulujen keskiarvo oli 35 555 euroa. Kampanjan keskimääräiset kulut ovat kasvaneet 5 283 euroa verrattuna vuoden 2011 eduskuntavaaleihin.

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2016 vp

Vaalirahoituslain 11 §:n tarkoittamia ennakoilmoituksia vaalikampanjan kuluista ja rahoituksista toimitettiin yhteensä 1 200, eli noin 56 % kaikista ehdokkaista jätti ennakoilmoituksen. Tässä oli kasvua verrattuna vuoden 2011 eduskuntavaaleihin, jolloin ennakoilmoituksen jätti noin 40 %. Ennakoilmoituksista 96 % toimitettiin tarkastusvirastolle sähköisesti. Vastaava luku oli 75 % edellisissä eduskuntavaaleissa. Tarkastusvaliokunta panee tyytyväisenä merkille, että sähköinen menettely näyttää muodostuneen ilmoitusvelvollisten pääasialliseksi toimintatavaksi.

Eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoitusten oikeellisuuden varmistamiseksi valtioneuvoston tarkastusvirasto pyysi kaikilta ilmoitusvelvollisilta ilmoituksen oikeellisuuden varmentamiseksi lisäselvityksinä vaalikampanjassa käytettyjen pankkitilien tiliotteet. Tiliotteiden osalta pyrittiin varmistautumaan erityisesti siitä, että ulkopuolisilta saadut tukisuoritukset olisi merkitty vaalirahoitusilmoitukseen oikein.

Yhtä ilmoitusvelvollista lukuun ottamatta kaikki ilmoitusvelvolliset toimittivat tarkastusviraston pyytämät lisäselvitykset. Lisäselvitysten perusteella voitiin varmentaa, että tiliotteilla näkyvät ta-pahtumat oli asianmukaisesti ilmoitettu myös vaalirahoitusilmoituksilla.

Ilmoitusten käsittelyn ja saatujen lisäselvitysten perusteella tehtyjen tarkistusten yhteydessä tarkastusvirasto pyysi 40 ilmoitusvelvollista täydentämään tai korjaamaan tekemäänsä ilmoitusta. Korjaukset liittyivät pääosin tarkennuksiin vaalirahoitusilmoitusten rahoituksen tiedoissa. Ilmoitusvelvolliset täydensivät ilmoituksiaan viipymättä.

Eduskuntavaalien vaalirahoitusilmoituksessa ilmoitettavista vähimmäistiedoista säädetään vaalirahoituslain 6 §:ssä. Jos ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö on ottanut lainaa vaalikampanjan kulujen kattamiseksi eduskuntavaaleissa, on ilmoitusvelvollisen toimitettava valtioneuvoston tarkastusvirastolle tieto lainan jäljellä olevasta määrästä sekä lainan maksamiseen saadusta vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta (jälki-ilmoitus). Jälki-ilmoitusvelvollisia oli 48.

Johtopäätöksensä valtioneuvoston tarkastusvirasto toteaa, että ilmoitusten käsittelyn, selvitysten ja tehtyjen täydennysten jälkeen tarkastusviraston tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella tarkastusvirastolla olisi syytä epäillä vastaanottamiensa ilmoitusten oikeellisuutta. Jälki-ilmoituksia sen sijaan kaikki niiden tekemiseen velvoitetut eivät vielä ole jättäneet.

Tarkastusvirasto on kehottanut ilmoitusvelvollisia toimittamaan puuttuvat ilmoitukset. Tarkastusvirastolla ei ole vaalirahoituslain nojalla oikeutta käyttää uhkasakkomenettelyä kehoitusten tehosteena. Tarkastusvaliokunta pitää perusteltuna vaalirahoituslakia uudistettaessa, että tarkastusvirasto saa oikeuden velvoittaa ilmoitusvelvollisen toimittamaan lainaa ja sen maksamista koskevat tiedot sakon uhalla eli samaa menettelytapaa noudattamalla kuin itse vaalirahoitusilmoituksen osalta lain mukaan jo toimitaan.

Vuonna 2010 voimaan tulleen vaalirahoituslain 1 §:ssä todetaan, että "Lain tarkoituksena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta ja tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista sekä rajoittaa ehdokkaiden vaalikampanjoiden kulujen kasvua."

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2016 vp

Tarkastusvaliokunta kiinnittää huomiota eduskuntavaalien kampanjakulujen kasvuun ja toteaa, että voimassa olevalla lainsäädännöllä ei ole kyetty vaikuttamaan kampanjakulujen kasvun hillitsemiseen. Hallituksen esitystä edeltävässä vaali- ja puoluerahoituskomiteassa oli esillä kampanjakatto-ajatus. Komiteamietinnössä (2009:3) esitettiin, että "lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta lisättäisiin vaalikohtainen maksettua mainontaa koskeva kampanjakatto, joka olisi kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 50 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 80 000 euroa."

Perustuslakivaliokunta totesi puolestaan hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään (PeVM 2/2009 vp), "että se ei ainakaan nykyisellään näe tarvetta asettaa laissa vaalikampanjan kokonaiskuluille mitään tiettyä enimmäismäärää".

Vuoden 1999 eduskuntavaalien osalta selvitettiin em. komiteatyössä ehdokkaiden kampanjarahoitusta. Ehdokaskohtaisen kampanjoinnin keskimääräiset kulut vuoden 1999 eduskuntavaaleissa olivat selvityksen mukaan noin 43 000 markkaa, joka vastaa ostovoimaltaan noin 8 280 euroa vuonna 2007 Tilastokeskuksen rahanarvokertoimen mukaan. Tuoreimman vuodelta 2014 olevan rahanarvokertoimen mukaan kyseinen summa vastaisi noin 9 515 euron ostovoimaa.

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.

### **Puoluerahoituksen valvonta**

Puoluelaisissa säädetyn tarkastusoikeuden piirissä ovat puolueet, puoluelain 9 §:n tarkoittamat avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt sekä puolueen lähiyhteisöt. Valvottavia on noin 145. Nyt käsiteltävänä oleva puoluerahoitustarkastus kohdistui kaikkiin puolueiden lähiyhteisöihin (13) sekä niiden lähinnä Keski-Suomessa, Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla toimiviin piirijärjestöihin, joita tarkastettiin kaikkiaan 22. Yhteensä tarkastuksia tehtiin 35. Tarkastusten perusteella puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat tarkastusviraston mukaan täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot. Puolueiden lähiyhteisöjen tarkastuksissa on tullut esiin myös tapauksia, joissa kaikesta niiden antamasta tuesta ei tuen saaja ole tehnyt ajantasaisia ilmoituksia.

Tarkastusviraston tarkoituksena on tarkastaa syksyllä 2016 kaikki eduskuntapuolueet sekä ne valvottavat, jotka eivät vielä kertaakaan ole olleet tarkastuksen kohteena.

Puoluerahoituksen sähköiseen ilmoitusrekisteriin ilmoitettiin vuotta 2015 koskevia puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia yhteensä 3,2 miljoonaa euroa. Luku on edellisvuoden suuruinen. Vuoden 2015 aikana ilmiotuksia on tarkastusviraston mukaan tehty myös takautuvasti edellisiä vuosia koskien. Viraston mukaan osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta viiden viime vuoden aikana tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Tarkastusvaliokunta on lokakuussa 2015 laatinut mietinnön edellisestä valtionalouden tarkastusviraston kertomuksesta koskien puoluerahoituksen valvontaa 2014 (TrVM 4/2015 vp).

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2016 vp

Myös nyt käsiteltävänä olevassa kertomuksessa nousevat esiin samat huomiot: Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on viraston mukaan hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta on ollut kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Tarkastusvirasto nostaa esille lainojen ja sopimusten paremman dokumentoinnin, kirjanpidon ajantasaisuuden merkityksen sekä huomion kiinnittämisen jäsenmaksujen ja käteiskassavarojen käsittelyyn. Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä sekä täsmäytettävissä niihin. Tilintarkastajien valinnassa ja tilintarkastuskertomuksissa on myös tarkastusviraston mukaan puutteita. Tarkastusvaliokunta pitää edelleen tärkeänä esiin nostettujen puutteiden korjaamista.

Tarkastusvirasto on kertomuksessaan käsitellyt puoluelain tueksi ja ei tueksi luokiteltavia suorituksia sekä erilaisia tulkinnallisia tilanteita, esim. talkootyön ja pysyväisluonteisen liiketoiminnan osalta. Tarkastettavia on myös kehoitettu seuraamaan saamiaan suorituksia kumulatiivisesti ilmoitus- ja enimmäisrajan noudattamiseksi (ehdokasmaksut/kansanedustajamaksut). Virasto on jäljempänä kertomuksessa todennut, että tuen käsitettä tulisi kuitenkin tarkentaa käytännön tilanteiden ja tarkastushavaintojen pohjalta. Tarkastusvaliokunta esitti vuonna 2012 (TrVM 3/2012 vp) 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 kannanoton. Valiokunta pitää esitettyä kannanottoa edelleen perusteltuna.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntö on toiminut hyvin. Valiokunta on samaa mieltä tästä kokonaisuudesta ja toteaa, että valvonnassa esiin nousseet puutteet ja kehittämistarpeet ovat tärkeitä havaintoja, mutta valiokunta ei näe niitä isoina ongelmina järjestelmän toimivuuden kannalta. Valiokunta tuo esiin myös itse joitakin kehittämistarpeita koskien vaali- ja puoluerahoituksen tukea ja ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä. Niiden tulee valiokunnan mukaan olla selkeitä ja toteutuskelpoisia arjen vaali- ja puolueutyössä sekä tukea aidosti lainsäädännön tavoitetta mahdollistaa sidonnaisuuksien arvioiminen puolueiden perustoiminnasta ja vaalikampanjoiden rahoituksesta. Teknisluonteiset kysymykset eivät saisi viedä liikaa huomiota silloin, kun tehdään johtopäätöksiä vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön toimivuudesta ja säännösten noudattamisesta.

Valiokunta katsoo, 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 katsoo myös, että kansanedustajalta perittyjä kansanedustajamaksuja tulisi käsitellä samalla tavalla kuin mitä edellä on todettu luottamushenkilömaksuista.

Tarkastusvaliokunta antoi marraskuussa 2015 perustuslakivaliokunnalle lausunnon (TrVL 4/2015 vp) hallituksen esityksestä laeiksi puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2015 vp). Lausunnossaan tarkastusvaliokunta totesi seuraavaa: "Tarkastusvaliokunta kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota vaalirahoituslain 8 §:n 3 momenttiin ja esittää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, olisiko ilmoitusvelvollisille syytä luoda yh-

## Valiokunnan mietintö TrVM 1/2016 vp

tenäinen menettelytapa eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa muistiinmerkitsemisvelvollisuuden toteuttamiseksi kampanjatilin tai muun ilmoitusvelvolliselle kevyemmän menettelytavan muodossa. Tämä vahvistaisi valiokunnan mukaan luottamusta ilmoitusten oikeellisuuteen ja riittävyyteen, mutta ei olisi liiallinen lisävaatimus ehdokkaaksi ryhtyvälle. Se mahdollistaisi myös tarkastusvirastolle nykymenettelyyn verrattuna kaikkia ilmoitusvelvollisia koskevan tasapuolisen ohjeistuksen kampanjan aikana eikä vasta vaalien jälkeen tehtyinä yksilöityinä tietopyyntöinä."

Myös valtionalouden tarkastusvirasto on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että menettelytapojen yhtenäistäminen, kun kyse on ilmoitusvelvollisen muistiinmerkitsemisvelvollisuudesta koskien kampanjan kuluja ja tuloja, edellyttää säännösmuutosta.

Tarkastusvaliokunta pitää ehdotustaan edelleen perusteltuna.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS**

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksien K 19/2015 vp ja K 1/2016 vp johdosta.*

### ***Valiokunnan kannanottoehdotus***

*Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomusten johdosta.*

Helsingissä 15.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd  
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd  
jäsen Arja Juvonen ps  
jäsen Esko Kiviranta kesk  
jäsen Krista Mikkonen vihr  
jäsen Päivi Räsänen kd  
jäsen Tapani Tölli kesk  
varajäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk  
varajäsen Pia Viitanen sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm  
valiokuntaneuvos Matti Salminen.