

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 9/2013 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2012

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäviksi 16 päivänä huhtikuuta 2013 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2012 (K 5/2013 vp) ja 26 päivänä syyskuuta 2013 Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa (K 15/2013 vp).

Tarkastusvaliokunta antaa asioista yhteisen mietinnön.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti, johtava lainsäädäntöasiantuntija Kaj von Hertzen, tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola ja johtava tilintarkastaja Klaus Krokfors, valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- neuvotteleva virkamies Jussi Aaltonen, oikeusministeriö
- hallintopäällikkö Ismo Portin, Suomen Kristillisdemokraatit r.p.
- puoluesihteerä Lasse Miettinen, Vihreä liitto r.p.
- johtaja Sami Borg, Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampereen yliopisto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Vaali- ja puoluerahoitusvalvonnan tavoitteet

Vaalirahoituslain tavoitteena on lisätä vaalirahoituksen avoimuutta sekä tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista. Vaalirahoituslailla säädellään poliittisen toiminnan rahoitus-

ta. Lain perustelujen mukaan säätelyn keskeinen tavoite on ehkäistä korruptiota ja taata riittävät voimavarat poliittisen järjestelmän toiminnalle. Tällä tavalla edistetään kansanvaltaa ja sitä kohtaan tunnettua luottamusta. Avoimet ja rehelliset vaalit ovat toimivan länsimaisen demokratian kulmakivi. Keskeinen osa avoimuutta on se, että äänestäjillä on mahdollisuus saada

tietää, mistä puolueet tai muut ehdokkaita asettavat mielipidesuunnat ovat saaneet kampanjaansa merkittävää rahoitusta. Voimakas taloudellinen riippuvuus yhdestä rahoittajatahosta voi synnyttää epäilyksiä rahoittajan pyrkimyksistä vaikuttaa epäasiallisesti ehdokkaita asettavan tahon harjoittamaan politiikkaan. Ilmoitusvelvollisuus lisää julkista tietoa ehdokkaiden mahdollisista sidonnaisuuksista, ja sen odotetaan myös rajoittavan ehdokkaiden vaalikampanjoiden kuluja kasvua.

Vaalirahoituslain tavoitteena on selkeyttää vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden sisältöä. Poliittisen toiminnan luonne huomioon ottaen laissa ei ole ollut mahdollista ennakoita kaikkia soveltamistoiminnassa vastaan tulevia tilanteita. Lailla tavoitellaan ilmoitusjärjestelmää, joka on riittävän kattava ja samalla noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa ehdokkaalle. Ehdokkaan oikeusturvan ja ilmoitusten vertailukelpoisuuden turvaamiseksi laissa on pyritty mahdollisimman selkeään ilmoitusjärjestelmään.

Myös puoluelain uusien säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Lain tavoitteena on myös antaa riittävästi tietoa mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta sekä ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan. Puolueiden valvontaa toteuttavat valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeusministeriö sekä asianomaisten yhteisöjen tai säätiöiden tilintarkastajat. Tarkastusviraston rooli on valvoa puoluelain tukea, vaalikampanjan kuluja ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.

Käsittelyssä olevat kertomukset

Puoluerahoitusta koskevan tarkastuksen tavoitteena oli varmistautua siitä, antavatko ilmoitusvelvollisten lakisäätteiset ilmoitukset säädösten

mukaisesti ja valvonnan tarpeiden näkökulmasta kirjanpitoon perustuvat oikeat ja riittävät tiedot puoluerahoituksesta sekä tuen rajoitusten noudattamisesta ja onko ilmoitusvelvollisten kirjanpito puoluelain näkökulmasta asianmukaista ja ovatko ilmoitusvelvolliset noudattaneet puoluelain keskeisiä säännöksiä puoluerahoituksesta ja sen rajoituksista. Tarkastusten kohteina oli kahdeksan puoluetta, kahdeksan piirijärjestöä ja neljä puolueiden ilmoittamaa lähiyhdytystä.

Pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito on tarkastusviraston mukaan hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Tarkastusviraston mukaan kirjanpidon esittelytapaan, ajantasaisuuteen ja laatuun sekä käteisen rahan käsittelyyn on syytä kiinnittää huomiota. Lisäksi vaalikampanjan kuluja ja rahoituksen erittelyä tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin. Tarkastusvirasto peräänkuuluttaa virastolle toimitettavien asiakirjojen sisällön ja lähettämiskäytäntöjen yhtenäistämistä.

Tarkastusviraston mukaan kymmenien valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa tai tilintarkastuskertomuksissa havaittiin puutteita. Myös taloudellisten tapahtumien dokumentointiin suositeltiin kiinnitettävän huomiota.

Vaalirahoituslakia puolestaan sovellettiin nyt ensimmäisen kerran kunnallisvaaleissa. Ilmoitusvelvollisia (valtuutettu tai varavaltuutettu) oli 19 069 henkilöä. Ilmoitusvelvollisuutta koskevan määräajan laiminlöi 2 894 ilmoitusvelvollista. Tarkastusvirasto kehotti kahdesti toimittamaan ilmoituksen. Tarkastusvirasto asetti 34 henkilölle uhkasakon, ja asiantuntijakuulemisen ajankohtaan mennessä kaikki ilmoitukset oli toimitettu tarkastusvirastolle.

Ilmoitusvelvollisista 79 % eli 15 020 henkilöä jätti kirjallisen vakuutuksen siitä, että vaalirahoitus on jäänyt alle 800 euron. Suurin vaalikampanja oli 34 887 euroa, ja yli 800 euron vaalikampanjasta ilmoitti 2 446 ilmoitusvelvollista. Suurin yksittäisen tuen määrä yksittäisessä vaalikampanjassa oli 21 639 euroa.

Tarkastusviraston mukaan prosessi oli työläs ja siihen käytettiin arviolta 3,5 henkilötyövuotta. Ilmoitusvelvollisilla ei ole kirjanpitovelvollisuutta vaalikampanjansa kuluista ja rahoitukselta. Ilmoitusvelvollisilla ei ole myöskään muistiinmerkitsemisvelvollisuutta niistä. Ilmoitusvelvollisuuden olennaisten sisällöllisten virheiden tunnistaminen on kertomuksen mukaan vaalirahoitusvalvonnan keskeinen haaste.

Vaalirahoituslain tavoite ilmoitusten saattamiseksi yleisön saataville näyttää viraston mielestä toteutuneen, koska verkkosivuilla käytiin vuoden aikana yli 1,3 miljoonaa kertaa.

Esiinnousseita kehittämistarpeita

Tarkastusvaliokunta on nyt käsitellyt kertaalleen kaikki valtionalouden tarkastusviraston vaaleja koskevat vaalirahoituskertomukset alkaen vuoden 2009 europarlamenttivaaleista sekä viraston tähän mennessä antamat vuosittaiset kertomukset puolerahoituksen valvonnasta vuosilta 2010—2011 ja 2012 ja kuullut työnsä aikana asiantuntijakuulemisissaan mm. kaikkia eduskunnassa edustettuina olleita puolueita. Valiokunta on aiemmissa mietinnöissään (TrVM 1/2010 vp, TrVM 6/2010 vp, TrVM 7/2010 vp, TrVM 1/2012 vp, TrVM 3/2012 vp ja TrVM 8/2012 vp) käsitellyt yksittäisiä kehittämistarpeita ja kokoa tässä mietinnössään yhteen huomionsa.

Tarkastusvaliokunta on myös aiemmin todennut, että uusi sääntely on lisännyt rahoituksen avoimuutta. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että vaalirahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä äänestäjän/kansalaisen näkökulmasta edelleen parannetaan. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, etteivät käytettävissä olevat tiedonhakumahdollisuudet ja raportointi ole vielä niin helppokäyttöisiä ja saavutettavia kansalaiselle kuin ne parhaimmillaan voisivat olla. Tarkastusviraston kertomuksista ja avoimista ilmoitustietokannoista ei aivan helposti saa yleiskuvaa sidonnaisuuksista ja ulkopuolisesta tuesta puolueittain tai oman ehdokkaan osalta. Omalla ehdokkaalla voidaan myös tarkoittaa eri asioita, joko jo äänestettyä ehdokasta tai sitten ehdokas-

ta, jota äänestäjä harkitsee äänestävänsä tulevaisuudessa vaaleissa. Valiokunnan mielestä on myös mielenkiintoista nähdä tulevien europarlamenttivaalien osalta, miten aiempia vuoden 2009 europarlamenttivaaleja koskevia ilmoitustietoja tulee olemaan saatavilla ja minkälaisia vertailuja voidaan tehdä. Vuonna 2009 vaaleissa 19 ilmoitusvelvollisesta 12 teki ennakoilmoituksen.

Valiokunta pitää hyvänä, että ennakoilmoitusten tekeminen mielletäisiin vaalikampanjan avoimuutta kansalaisen silmissä palvelevaksi asiaksi. Valiokunta korostaa, että kyseessä on ennakoilmoitus, joka ei luonteensa mukaisesti ole lopullinen vaan suuntaa antava ilmoitus.

Valtionalouden tarkastusviraston valvonta-tehtävä perustuu ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen valvontaan, ja valvonnan pääpaino on ilmoituksen muodollisessa oikeellisuudessa. Tarkastusvirasto voi pyytää harkintansa mukaan ilmoitusvelvollisilta lisätietoja ja selvityksiä ilmoituksen oikeellisuuden ja riittävyuden tarkistamisessa. Tarkastusvirastolla ei ole oikeutta pyytää ilmoituksen oikeellisuuden tarkistamiseksi selvityksiä ja lisätietoja kolmansilta tahoilta (ns. vertailutietoja). Tämän oikeuden tarpeellisuutta pohdittiin myös lainsäädännön valmistelutyössä, ja tämä keskustelu on jatkunut vaalirahoituskertomusten pohjalta.

Valiokunta katsoo, että tarkastusviraston kokonaisresurssien ja kokonaisuudessaan mittavan valvontatehtävän kannalta ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä sellaisiin lainsäädännöllisiin uudistuksiin, jotka lisäävät merkittävästi viraston tehtäviä ja ovat poissa muusta tarkastustyöstä. Vallitsevassa taloudellisessa tilanteessa ei ole realistista, että tarkastusviraston voimavaroihin tulee lisäyksiä.

Vertailutietojen tarkastusoikeuden lisäksi lisätyötä edellyttäisi mm. tarkastusoikeuden laajentaminen puolueyhdistyksiin. Sen sijaan valiokunta pitää perusteltuna, että ilmoitusvelvollisella tulee olla muistiinmerkitsemisvelvollisuus vaalirahoituksensa tuloista ja menoista tai että ilmoitusvelvollisen tulee käyttää erillistä kampanjatiliä sekä säilyttää nämä asiakirjat tietyn määräajan. Tarkastusviraston tulee voida pyytää nähtäväkseen ao. dokumentit. Tämä on omiaan

vahvistamaan luottamusta ilmoitusten oikeellisuuteen ja riittävyteen, mutta ei olisi liiallinen lisävaatimus ehdokkaaksi ryhtyvälle.

Tarkastusvaliokunta on käsitellyt mietinnössään TrVM 3/2012 vp luottamushenkilömaksuja ja todennut: "Tarkastusviraston kertomuksessa luottamushenkilömaksujen on katsottu olevan puoluelain tarkoittamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle yksityishenkilöiltä. Veroviranomaisilta saadun tiedon mukaan kunnallisia luottamushenkilömaksuja tilitettiin vuonna 2010 yhteensä 5 670 500 euroa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan puolueiden ja puolueyhdistysten tulee ilmoittaa vuonna 2011 kertyneet luottamushenkilömaksut puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin, mikäli ajantasaisen ilmoituksen kriteerit täyttyvät. Puoluelain näkökulmasta tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Suoritukset, joita ei pidetä tukena, on määritelty puoluelain 8 §:ssä. Puoluelain 8 §:ssä ei säännöstarsalla säädetä erikseen luottamushenkilömaksusta eikä luottamushenkilömaksua käsitellä hallituksen esityksen HE 6/2010 vp perusteluissa. Sitä ei myöskään mainita puoluelain 8 §:n 2 momentin 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lainkohdassa todetaan, ettei tukena puolueelle pidetä puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyviä käyvän arvon mukaisia suorituksia. Perusteluissa on esitetty esimerkkejä tällaisista suorituksista.

Puolueiden piirissä luottamushenkilömaksua puolestaan pidetään puolueen normaaliin järjestötoimintaan liittyvänä käyvän arvon mukaisena suorituksena. Tätä perustellaan sillä, että jäsen ei itse päättää maksun suuruudesta, jolloin se ei voi olla jäsenen lahjoitus puolueelle vaan jäsenvelvoitteisiin eli normaaliin järjestötoimintaan liittyvä maksu. Lisäperusteeksi esitetään tuloverolain 31 §, jonka mukaan kunnallisista luottamustoimista maksetuista kokouspalkkioista peritty luottamushenkilömaksu on tulonhankkimisesta aiheutuva meno ja näin ollen verotuksessa vähennyskelpoinen. Lisäksi kunnallisen vaikuttamisen katsotaan olevan puolueyhdistyksen

ydinjärjestötoimintaa, jota varten puolueyhdistykset piiri- ja paikallistasolla on perustettu.

Tarkastusvaliokunnan mukaan kunnallisista luottamustoimista perittyä luottamushenkilömaksua voidaan asiassa esitetyn perusteella pitää perustellusti puoluelaisa tarkoitettuna puolueen tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suorituksena edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan."

Valtiontalouden tarkastusvirasto on puolestaan todennut vaalirahoitus.fi-sivuilla, että se ottaa lain soveltamisessa ja tulkinnassa vastedes huomioon tämän tarkastusvaliokunnan esittämän kannanoton.

Valiokunta tuo aiemmin esittämänsä lisäksi esiin seuraavia kehittämistarpeita, joiden selvittämistä se pitää perusteltuna.

— Tarkastusviraston tiedonsaantioikeuden laajentaminen tukiyhdistyksiin. Presidentinvaaleissa ilmoitusvelvollinen on puolue. Presidentinvaaleissa tukiyhdistyksillä on keskeinen rooli, eikä tarkastusviraston tietojensaantioikeus koske tukiyhdistyksiä. Myöskään puolueella ei ole tiedonsaantioikeutta tukiyhdistyksiltä.

— Kampanjalle asetetaan euromääräinen katto, jonka ylittymisen jälkeen ehdokkaan tulee tehdä ilmoitus, vaikka ilmoitusvelvollisuus ei muuten täytyisi.

— Aiempien vaalien vaalirahoitustietojen vertailun mahdollistaminen.

— Sallittuun/kiellettyyn tukeen liittyviä tarkennustarpeita: puolueiden toiminta normaalina työntajana ja siihen saadut tuet (esim. korkeakouluharjoittelijat, työllistämistuet), ulkomaisen tuen kiellon suhde EU-instituutioihin ja Pohjoismaiden neuvostoon, julkisen tuen kiellon suhde puolueiden eduskuntaryhmiin/valtuustoryhmiin ja muihin julkisyhteisöihin kuin valtio ja kunta.

— Puolueiden ja ehdokkaiden väliseen rahoilienteeseen liittyviä selvennystarpeita, esimerkiksi silloin, kun on kyse yksityishenkilöltä puolueen kautta ehdokkaalle välitetystä tuesta tai läpilaskutetuista maksuista.

— Tilinpäätösasiakirjojen lisäksi tarkastusvirastolle toimitettaisiin mahdollinen toiminta-

kertomus tai tilinpäätöksen asemasta tasekirja, joka sisältää mahdollisesti myös toimintakertomuksen. Tilinpäätösasiakirjojen toimittamisen määräaika sidottaisiin tilinpäätöksen laatimiseen sen vahvistamisen sijasta.

— Tarkastusviraston valvontatehtävän päättymistä koskevan määräajan pidentäminen (uhkasakkoprosessien kesto).

On myös tärkeää selvittää, mitkä muutoksista edellyttävät lainsäädännön muuttamista ja mitkä ovat esim. tarkastusviraston tai oikeusministeriön nykyiseen toimivaltaan kuuluvia asioita ja voidaan ratkaista näiden tahojen toimesta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy kertomusten johdosta seuraavan kannanoton:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy toimenpiteisiin ja selvittää vaali- ja puoluerahoitusta koskevat uudistamistarpeet.

Helsingissä 4 päivänä joulukuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Heli Paasio /sd
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Olli Immonen /ps

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Kari Tolvanen /kok
Anu Urpalainen /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.