

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 23/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksiä hallituksen esityksessä HE 254/2022 vp esitettyihin muutoksiin koskien ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja puoluelakia.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksiä hallituksen esityksessä HE 254/2022 vp esitettyihin muutoksiin koskien ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja puoluelakia

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on (11.1.2023) pyytänyt tarkastusvirastolta lausunnon koskien hallituksen esityksessä HE 254/2022 vp esitettyihin muutoksiin koskien vaalirahoituksesta annettua laki ja puoluelakia.

1 Yleistä

Hallituksen esitys (HE 254/2022) on valmisteltu oikeusministeriön demokratia- ja julkisoikeusosastolla keväällä 2022 vaalityöryhmän 9.2.2022 luovuttaman loppuraportin mukaisten linjausten perusteella.

Parlamentarisen vaalityöryhmän (20.2.2020–31.12.2021) tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää vaalilain, puoluelain ja lain ehdokkaan vaalirahoituksesta sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja tehdä tarpeelliset muutosehdotukset edustuksellisen demokratian kehittämiseksi.

Työryhmä on esittänyt loppuraportissaan 9.2.2022 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6) useita muutoksia lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta ja puoluelakiin. Esitettäviä muutoksia ovat loppuraportin mukaan mm. lain selkeyttäminen kampanjan kulut ylittävän rahoituksen osalta ja jälki-ilmoituksiin liittyvien valvontavaltuuksien vahvistaminen ja tarkastusvirastolle annettava mahdollisuus tehostaa uhkasakolla valvontatyötään. Tarkastusvirastolle annettaisiin vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua aiempaa laajemmin. Työryhmä ehdottaa loppuraportissaan edelleen kampanjatilin käyttöönoton selvittämistä eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa. Siinä tulee varmistaa, että kaikkien ehdokkaiden on mahdollista avata kampanjatili. Vaalikampanjalle 1500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa.

Hallituksen esityksen (HE 254/2022) keskeisimpiä muutoksia koskien ehdokkaan vaalirahoituksesta annettua lakia ja puoluelakia on esitetty alla (tämän asiakirjan kohdat 2 ja 3) jossa myös esitetty tarkastusviraston näkemyksiä esitettyihin muutoksiin.

2 Yleiset huomiot

Kokonaisuutena VTV pitää hallituksen esitystä onnistuneena. Siihen sisältyy monia sellaisia lisäyksiä ja tarkennuksia vaalirahoituslakiin ja puoluelakiin, joiden tarpeellisuutta VTV on pitänyt esillä eduskunnalle antamissaan kertomuksissa puoluerahoituksenvalvonnasta vuosittain sekä eri vaalien vaalirahoituksen valvonnasta kunkin vaalin jälkeen antamissa kertomuksissa sekä myöhemmin muun muassa vaalityöryhmässä. Esimerkkeinä tästä voidaan mainita ehdokkaille eduskuntavaaleissa, presidentinvaaleissa- ja europarlamenttivaaleissa ehdotettava velvollisuus kampanjatilin käyttämiseen, kunkin vaalin vaalirahoituksen keräämisajan takarajan selkiyttäminen kampanja-ajan päättymiseen. Sama koskee myös hallituksen esityksen keskeisiin muutosehdotuksiin kuuluvia vaalikampanjalle suurempia lainoja antaneiden nimien julkistamisvelvollisuutta sekä VTV:lle ehdotettua oikeutta saada vertailutietoja muun muassa kampanjalle varoja, tuot-

teita tai palveluita toimittaneilta. Kaikkiaan hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset merkitsevät tällaisenaankin selkeää parannusta vaalirahoituksen- ja puoluerahoituksen avoimuuden toteutumiselle sekä niitä koskeva valvonnan edellytyksille.

Kuitenkaan esitykseen eivät sisälly aivan kaikki niistä parannuksista puolue- ja vaalirahoituslakiin, joita VTV oli ehdottanut. VTV:n tekemistä ehdotuksista puolue- ja vaalirahoituslainsäädännön parannuksiksi, jotka karsiutuivat hallituksen esityksen valmistelun aikana, voisi merkittävimpänä mainita tukea antaneiden nimen julkistamisen velvollisuuden alarajan laskeminen oikeushenkilöiden osalta. Ehdotus olisi ollut perusteltua huomioda, koska sen kohdistuessa vain oikeushenkilöihin siihen ei olisi liittynyt ongelmia yksityisyyden suojan näkökulmasta, kun taas VTV:n valvontakäytännön perusteella se olisi tuonut paljon lisää avoimuutta sekä poliittisen rahoituksen lähteisiin että siinä esiintyviin sääntöjen vastaisuustilanteisiin.

Lainvalmistelun aikana käytiin julkisuutta myöten keskustelua siitä, tulisiko puoluelain mukainen puoluerahoituksen valvonta ulottaa koskemaan myös puolueiden paikallisyhdistyksiä. Julkisuudessa on esiintynyt väitteitä, että poliittista rahoitusta kanavoitaisiin myös joidenkin tällaisten yhdistysten kautta ilman, että rahoituksesta raportoitaisiin asianmukaisesti. Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly tällaista laajennusta VTV:n valvontatehtävään. **VTV toteaa, että puolueiden paikallisyhdistysten jääminen puoluerahoituksen valvonnan ulkopuolelle on säännönmukaisesti tuotu esiin VTV:n eduskunnalle antamissa kertomuksissa puoluerahoituksen valvonnasta yhtenä keskeisistä valvonnan rajoitteista.** VTV kannattaa valvontatehtävän laajentamista koskemaan myös paikallisyhdistyksiä. VTV olisi valmis ottamaan tehtävälaajennuksen vastaan, jos sille sellaista olisi päätetty esittää ja edellyttäen, että sille annettaisiin tehtävän vaatimat resurssit. VTV suhtautuu asiaan jatkossakin myönteisesti, mikäli ehdotukseen palataan.

3 Eräitä yksityiskohtaisempia kommentteja

Lainanantajien nimien julkistaminen (Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 6 a §, Puoluelaki 8 d § ja 9 b §)

Esityksessä ehdotetaan, että vaalikampanjalle 1500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Esityksessä ehdotetaan, että myös otetuista lainoista tulisi tehdä ajantasainen ilmoitus valtiontalouden tarkastusvirastolle samalla tavoin kuin saadusta tuesta tehdään ajantasainen ilmoitus puoluelain 8 c §:n mukaisesti. Muutoksella luotaisiin myös lainoille samanlainen läpinäkyvyys mitä tukien osalta on voimassa olevassa lainsäädännössä. Mikäli lainanantaja olisi luottolaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on luottolaitoksen myöntämä laina.

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. Se on käytännössä mahdollistanut vaalirahoituslain kiertämisen ja merkittävien tukijoiden piilottamisen julkisuudelta. Lainsäädännön päivittäminen työryhmän esittämällä 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. Sen sijaan sillä ei ole suuria käytännön (resurssitarpeita aiheuttavia) vaikutuksia valvontatyöhön.

Vertailutietojen saaminen kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta, velvollisuuden laajennus myös jälki-ilmoituksiin sekä uhkasakkomahdollisuuden laajentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta ja lisäksi niiltä tahoilta, jotka olisivat voineet tukea antaa tai saattaneet toimittaa kampanjalle tavaroita tai palveluita, jos jo saatu selvitys ei olisi riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi.

Valtiontalouden tarkastusviraston oikeus saada salassapitosäännösten estämättä vertailutietoja perustuisi viraston omaan perusteltuun arvioon ja tietojen saamisen tulisi olla vain yksittäistapauksellista ja välttämätöntä valvontatehtävän suorittamiseksi. Vertailutietojen saamiseksi tarkastusvirastolla olisi mahdollisuus asettaa uhkasakko. Vastaava vertailutietojen antamisvelvollisuus uhkasakkomahdollisuudella koskisi myös jälki-ilmoituksia.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että uhkasakon asettamismahdollisuus laajennettaisiin vaalirahoitusilmoitusta koskevaan lisätieto- tai selvityspyyntöön. Koska lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös velvollisuus antaa lisätietoja ja selvityksiä jälki-ilmoituksista, uhkasakon asettamismahdollisuus ulotettaisiin koskemaan myös niitä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vertailutietojen saantioikeuden puute on ollut läpi nykymuotoisen vaalirahoitusvalvonnan yksi valvonnan merkittävimpiä heikkouksia. 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 ja tilanteissa, joissa on syytä epäillä ehdokkaan vaalirahoitusilmoituksen olevan olennaisilta osin virheellinen tai puutteellinen, sillä ei ole oikeutta pyytää lisätietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta tahoilta. Tämä on valvonnan kannalta merkittävä rajoite. Se on myös osaltaan luonut tilanteen, jossa yksittäisellä mediayhtiöllä voi olla paremmin tietoa ehdokkaan vaalikampanjan suuruudesta kuin valvovalla viranomaisella.

Tarkastusvirasto on esittänyt, että jos oikeus vertailutietojen saamiseen annetaan, se tulisi toteuttaa samankaltaisena vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa. Tarkastusvirasto on esittänyt, että sille annettaisiin oikeus pyytää sellaisia lisätietoja ja selvityksiä, jotka ovat tarpeen ilmoitusten oikeellisuuden selvittämiseksi, sellaisilta tahoilta, jotka ovat antaneet ehdokkaalle tai puoluelain valvottavalle tukea, lainaa tai toimittaneet palveluita ja tavaroita.

Toteutuessaan vertailutietojen saantioikeudet lisäävät tarkastusviraston näkemyksen mukaan valvonnan uskottavuutta ja antavat valvovalle viranomaiselle mahdollisuudet riittävien lisätietojen hankkimiseen sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä vaali- tai puoluerahoitustietojen oikeellisuutta.

Lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta 10 a §:ään ja Puoluelain 9 f §:ään sisältyy esityksessä VTV:n näkemyksen mukaan tarpeeton tarkennus ”tarkastusviraston perustellun arvion mukaan voineet toimittaa”. Velvollisuus perustellun arvion tekemiseen siitä, miksi joku on voinut toimittaa kampanjalle tai puolueelle jotain, pakottaa VTV:n kirjoittamaan asiakirjan, josta ilmenee tarkoin mahdollisen epäilyn perustumiseen esimerkiksi ilmiantoon. Tämä puolestaan voi käytännössä johtaa tietolähteen paljastumiseen, vaikka ilmiannon tekijän nimeä ei suoraan paljastettaisikaan. Tämän mahdollisuuden olemassaolo voi heikentää halukkuutta kertoa epäilyksistä VTV:lle. Perustellun epäilyn kriteeri ei ollut esillä esityksen virkamiesvalmistelussa tai vaalityöryhmässä. VTV:n näkemyksen mukaan lisäys on tarpeeton ja vahingollinen ja tulisi sellaisena poistaa.

Myös samoihin lakikohtiin on huomioitu ”jos jo saatu selvitys ei ole riittävä laiminlyöntiepäilyksen selvittämiseksi”. Tämän merkitys jää epäselväksi. On epäselvää, voiko se esimerkiksi rajoittaa ilmiannotilanteessa asian selvittämisen kannalta tarkoituksenmukaisinta järjestystä ottaa yhteyttä tapaukseen liittyviin tahoihin. VTV:n näkemyksen mukaan lisäys on epäselvä ja tarpeeton, joka ei ollut esillä virkamiesvalmistelussa eikä vaalityöryhmän käsittelyssä ja tulisi poistaa.

Kampanjatili (Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta 4 a §)

Esityksessä ehdotetaan, että jokaisella eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa olevalla ehdokkaalla tulisi lähtökohtaisesti olla kampanjatili.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pitänyt esillä, että erityisesti presidentin-, europarlamentti- ja eduskuntavaaleissa vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen seurantaan voitaisiin asettaa myös muodollisia vaatimuksia. Erillisen pankkitilin avulla ehdokas voisi erottaa vaalikampanjansa omasta yksityistaloudestaan. Muodollinen vaatimus selkiyttäisi myös tarkastusviraston valvontatehtävää. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kampanjatilin käyttö sujuvoittaa vaalirahoitusvalvontaa.

Esityksessä on todettu (Ehdotukset ja niiden vaikutukset koskevan luvun kappaleessa 4.1.2), että ”Alue- ja kuntavaalien osalta vaalirahoituslain 8 §:n 3 momentissa tarkoitettu muistiinmerkitsemisvelvollisuus olisi riittävä.” Lauseella pyritään varmaankin tuomaan esiin sitä, että alue ja kuntavaaleissa riittää, että ehdokkaalla on sellaiset muistiinpanot ja arkistot kampanjakuluista, rahoituksesta ja tositteista, että hän kykenee täyttämään lain edellyttämän ilmoitusvelvollisuuden. Täysin ilman muistiinpanoja tai tositteita tämä ei onnistu, jos kulueriä on vähänkään enemmän ja ne ovat jakautuneet vähänkään pidemmälle ajalle. Tässä mielessä lauseen sisältö on oikea. Kuitenkaan muistiinmerkitsemisvelvollisuuden käsite ei tule lakitekstistä eikä sen tarkempaa sisältöä ole missään määritelty. Käsitteenä muistiinmerkitsemisvelvollisuus on omiaan luomaan päinvastaisen mielikuvan, vaikka se ei ole pykäläteksteissä tai niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Väärinkäsitysten välttämiseksi esityksen kohtaa tulisi muuttaa niin, ettei siinä esiinny niin velvoittavalta ja tarkkarajaiselta kuulostavaa käsitettä kuin muistiinmerkitsemisvelvollisuus, mutta oikea ajatus tulisi silti esiin.

Lisätietoja antavat:

Jonna Carlson, valvontapäällikkö

Kaj von Hertzen, johtava lainsäädäntöasiantuntijaa

Pontus Londen, johtava tilintarkastaja