Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 4/2022 vp ja K 5/2022 vp / Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksiä siitä minkälaisia muutoksia parlamentaarisen vaalityöryhmän ehdotukset toisivat tarkastusviraston työhön puolue- ja vaalirahoituksen valvonnassa

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksiä siitä minkälaisia muutoksia parlamentaarisen vaalityöryhmän ehdotukset toisivat tarkastusviraston työhön puolue- ja vaalirahoituksen valvonnassa

1 Yleistä

Parlamentaarisen 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 esittää loppuraportissaan 9.2.2022 (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6) useita muutoksia lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. 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.

Työryhmän loppuraportissaan todetut keskeiset ehdotukset on esitetty alla (tämän asiakirjan kohdat 2 ja 3) jossa myös esitetty tarkastusviraston näkemyksiä siitä mitä muutoksia ehdotukset toisivat valvontaan.

2 Vaalirahoituksen valvonta

Työryhmä esittää, että lain sanamuotoa selkeytettäisiin niin, että siitä kävisi selvästi ilmi, että vaalirahoitus voi ylittää kampanjan kulut ja että kampanjan kulut ylittäväkin tuki tulisi ilmoittaa vaalirahoitusilmoituksessa. Jos kulut ovat pienemmät kuin vaalirahoitus, yli jäävä summa voi siirtyä ehdokkaan varoiksi tai jäädä tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle. Muutoksen myötä lainsäädännön sanamuoto tarkennetaan vastaamaan tarkastusviraston vaalirahoitusvalvonnan tulkintakäytäntöä.

Työryhmä päätyi esittämään lainsäädäntöön valmisteltavaa muutosta, jonka kautta vaalikampanjalle 1 500 euroa (kuntavaaleissa 800 euroa) ja sitä suurempia lainoja antaneiden nimet tulisi julkistaa. Mikäli lainanantaja olisi rahoituslaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on rahoituslaitoksen antama laina. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä on yksi merkittävimmistä työryhmän 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.

Työryhmä tukee ajatusta, että selvitetään kampanjatilin käyttöönottoa eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleissa. Kampanjatilin käyttöönotto edellyttää sen varmistamista, että kaikkien ehdokkaiden on mahdollista avata kampanjatili ja että byrokratia vähentyy. Valmistelutyössä pyritään siihen, että muutos ei kohtuuttomasti hankaloita ehdokkaaksi asettumista. Muutoksella pyritään vahvistamaan jo nyt hyväksi todettua kampanjatilin käyttöä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kampanjatilin käyttö sujuvoittaa vaalirahoitusvalvontaa.

Työryhmä kannattaa vaalirahoituslain 11 a §:n sanamuodon tarkistamista niin, että velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä tarkastusvirastolle laajennettaisiin koskemaan myös jälki-ilmoituksia. Niin ikään työryhmä esittää vaalirahoituslainsäädäntöä täsmennettäväksi siten, että tarkastusvirastolla olisi mahdollisuus tehostaa uhkasakolla lisätieto- tai selvityspyyntöä sekä jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisäselvitystä. Muutoksilla pyritään varmistamaan, että valvovalla viranomaisella on riittävät keinot toteuttaa sille osoitettua lakisääteistä valvontatehtävää tehokkaasti, ja että valvonta ulottuu tarkoituksenmukaisella tavalla myös jälki-ilmoituksiin.

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

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vertailutietojen saantioikeus 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 merkittävä este valvonnan tehokkaalle toteutumiselle. Se on myös osaltaan luonut tilanteen, jossa yksittäisellä mediayhtiöllä voi olla paremmin tietoa ehdokkaan vaalikampanjan suuruudesta kuin valvovalla viranomaisella.

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj sekä tarkastusvaliokunta ovat jo vuosia sitten kiinnittäneet huomiota tarkastusviraston rajallisiin tietojensaantioikeuksiin. Jatkovalmistelussa on tarkastusviraston näkemyksen mukaan tärkeää huolehtia, että tämä olennainen heikkous lainsäädännössä tulee korjatuksi hallitusohjelmassa linjatulla tavalla ja että tarkastusvirasto saa pyytää tietoja ehdokkaan vaalirahoituksesta kolmansilta osapuolilta (*vertailutiedot).* Toteutuessaan vertailutietojen saantioikeudet lisäävät valvonnan uskottavuutta ja antavat valvovalle viranomaiselle mahdollisuudet riittävien lisätietojen hankkimiseen sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä vaali- tai puoluerahoitustietojen oikeellisuutta.

Työryhmä esittää, että tarkastusvirastolle annettaisiin vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten. Vaali- ja puoluelain valvontatehtävissä tarvitaan merkittävästi apua muilta viranomaistahoilta, esimerkiksi ilmoitusvelvollisten osoitteita Digi- ja väestötietovirastolta, valvottavien sääntöjä ja muita rekisteritietoja Patentti- ja rekisterihallitukselta, haastemiespalveluita käräjäoikeuksilta, jäljennöksiä lehdistä kansalliskirjastolta. Tarkastusvirastolle on säädetty laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta hyvin laajat oikeudet tietojen ja virka-avun maksuttomaan ja viivästyksettömään saamiseen muilta viranomaisilta. Ainakin osa näistä oikeuksista on kuitenkin muotoiltu niin, että ne koskevat tilannetta, kun viranomainen on itse tarkastusviraston tarkastettavana. Siten ne eivät koske tilannetta, jossa viranomaista itseään ei tarkasteta tai kyseessä olevaa viranomaistehtävää hoitaa valtionhallinnon ulkopuolinen taho kuten kansalliskirjasto, joka kuuluu Helsingin yliopistoon. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan muutoksella varmistetaan, ettei puoluelaissa ja vaalirahoituslaissa säädetyn valvontatehtävän suorittaminen jää riippuvaiseksi taloudellisista resursseista tai oikeuksista.

3 Puoluerahoituksen valvonta

Työryhmä esittää, että puoluelain luetteloa asioista, joita ei pidetä tukena, täsmennettäisiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämällä tavalla niin, ettei ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksuja pidettäisi puolueelle annettuna tukena. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko tarvetta asettaa näille tuen ulkopuolelle jääville maksuille kohtuullinen yläraja.

Työryhmä tukee ajatusta, että puoluelain luetteloon asioista, joita ei pidetä puolueelle annettuna tukena, lisättäisiin myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset, kuten matkakulujen korvaukset.

Puoluelain täsmentäminen ei-tukena pidettävien suoritusten osalta sujuvoittaa valvontakäytäntöjä tarkastusviraston näkemyksen mukaan. Puolueilla on vakiintuneena tapana kerätä luottamustoimiin valittujen henkilöiden kokouspalkkioista niin sanottuja luottamushenkilömaksuja tai kansanedustajamaksuja. Tämän lisäksi puolueilla on ollut käytäntönä kerätä puolueen listoilla vaaleissa ehdokkaana olevilta myös niin sanottua ehdokasmaksua, jolla katetaan osittain puolueen kampanjakuluja. Tarkastusviraston valvontakäytännössä on myös toistuvasti havaittu tilanteita, joissa puolueiden jäseniä on käynyt eri syistä EU-instituutioissa ja Pohjoismaiden neuvostossa ja puolueet ovat olleet näiden instituutioiden sääntöjen mukaan oikeutettuja saamaan matkakustannustenkorvauksia näistä matkoista.

Mainituilta tahoilta vastaanotetut suoritukset eivät ole aiemmin olleet lainsäädännöllisesti yksiselitteisiä. Esimerkiksi luottamushenkilömaksu on rahamääräinen suoritus yksityishenkilöltä puolueelle, joten tässä suhteessa se on puoluelain määritelmän mukaista tukea. Matkakustannuskorvauksiin taas on suhtauduttu valvontakäytännössä kielteisesti, koska ne periaatteessa ovat puoluelain 8 b §:n rajoitusten vastaisia. Matkakustannuskorvauksiin perustuvat suoritukset eivät kuitenkaan ole sen tyyppisiä epäsopivaan vaikuttamiseen pyrkiviä suorituksia, joita kiellolla on tarkoitettu, joten niiden kiellettynä pysymiselle ei ole tarvetta.

Tarkastusvaliokunta on aiemmin ottanut kantaa niin luottamushenkilömaksuihin kuin ehdokasmaksuihin ja lausunut pitävänsä luottamushenkilömaksuja momentin sisältämän ei tueksi katsottavien asioiden luettelon 2 kohdan mukaisena puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyvinä suorituksina. Tarkastusvaliokunta on ehdottanut samoin, että aiemmin mainittuja ehdokasmaksuja ei tulisi pitää tukena puolueelle (TrVM 1/2018(K 19/2017 ja K 1/2018)).

Tarkastusvaliokunnalla on paljon arvovaltaa, mutta lainsäädännössä sille ei kuitenkaan ole annettu samanlaista virallista valtuutta toimia lainsäädännön viimekätisenä tulkitsijana kuin perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:ssä annettu asema perustuslain tulkitsijana. Tässä suhteessa virkavastuulla asiaa käsittelevä viranomainen on ollut hieman hankalassa asemassa tarkastusvaliokunnan asettuessa arvovallallaan yhden tulkinnan kannalle. Tarkastusvirasto on kuitenkin sittemmin noudattanut valvontakäytännössään tarkastusvaliokunnan kannanottoa.

Parlamentaarinen työryhmä asettui tarkastusviraston esityksen taakse ja on ehdottanut mainittujen lainsäädännöllisten haasteiden ratkaisemista tarkastusvaliokunnan aiemmin linjaamalla (ja tarkastusviraston valvontakäytännössään noudattamalla) tavalla. Viranomaistoiminnassa on ensiarvoisen tärkeää, että lainsäädännöllinen pohja on selkeä ja mahdollisimman yksiselitteinen. Tulevilla muutoksilla päästään tähän tavoitteeseen.

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

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.

Lisäksi työryhmä on esittänyt, että tarkastusvirastolle annettaisiin vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten.

Työryhmä kannatti myös kirjanpito- ja tilintarkastuslainsäädännön muutoksista johtuvien päivitystarpeiden tekemistä puoluelakiin sekä sääntelyn selkeyttämistä siltä osin kuin se koskee puoluerekisteristä kesken tilikauden poistetun yhdistyksen velvollisuutta toimittaa tarkastusvirastolle tilinpäätösasiakirjoja. Jälkimmäiset työryhmän linjaukset ovat teknisluontoisia päivitystarpeita, jotta puoluerahoituslainsäädäntö olisi tasapainossa muun päivittyneen lainsäädännön kanssa, eivätkä aiheuta suuria muutoksia itse valvontatyöhön.

4 Jatkotyö

Oikeusministeriö valmistelee parlamentaarisen työryhmätyön linjausten mukaisesti tulevaa hallituksen esitystä vaali- ja puoluerahoituslakiin tehtävistä muutoksista. Tätä työtä tehdään hyvässä yhteistyössä tarkastusviraston kanssa. Vaikutukset vaali- ja puoluerahoituksen valvontakäytäntöihin vahvistuvat vasta lakien lopullisten muotoilujen myötä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut toistuvasti puoluerahoituksen valvonnan raportissaan esiin, että yksi merkittävimmistä rajoituksista valvonnalle on, että valvonta ei koske puolueiden paikallisyhdistyksiä. Poliittisten paikallisjärjestöjen vaalirahoituksen avoimuuden lisääminen on myös yksi korruptionvastaisen strategian toimenpideohjelman tavoitteista. Myös julkinen paine on kasvanut merkittävästi valvonnan ulottamiseksi paikallisyhdistyksiin.

Tarkastusvirasto suhtautuu positiivisesti valvonnan ulottamiseen paikallisyhdistysten tasolle. Puolueyhdistysten asiakirjojen vastaanottamisesta, julkaisusta, ilmoitusvelvollisuuden valvonnasta ja valvontaa seuraavista toimenpiteistä muodostuisi tarkastusvirastolle merkittävä hallinnollista työtä. Työ sisältäisi myös ilmoitusvelvollisten yhteisöjen ohjausta ja neuvontaa. Tietojärjestelmän asiakasrekisterin ylläpidosta muodostuisi myös moninkertaisesti nykyistä laajempi tehtävä. Valvontatehtävän laajentaminen edellyttäisi siten lisäresurssien osoittamista tarkastusvirastolle. Määrärahatarpeet olisivat karkeasti arvioiden noin 465 000 euroa, mikä koostuisi henkilöstö- ja hallinnollisista menoista (6htv/405 000euroa) sekä tietojärjestelmän muutostöistä (n.60 000 euroa).

Lisäksi on hyvä huomioida ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta (KOM(2021) 731), joka voimaan tullessaan aiheuttaisi merkittäviä muutoksia tarkastusviraston tehtäviin puolue- ja vaalirahoitusvalvonnassa. Jos tarkastusvirasto tulisi nimetyksi asetuksen 15 artiklan toimivaltaiseksi viranomaiseksi ja kansalliseksi yhteyspisteeksi, laajenisi tarkastusviraston puolue- ja vaalirahoitusvalvonnan tehtäväkenttä selvästi, koska asetus kattaa poliittisen mainonnan paljon nykyistä puolue- ja rahoitusvalvontaa laajemmin ja valvottaviksi tulisi suuri joukko erilaisia poliittisen mainonnan palvelun tarjoajia ja poliittisen mainonnan julkaisijoita. Työmäärä kasvaisi merkittävästi ja virastoon tulisi osin uudentyyppisiä tehtäviä. Valvonta kohdistuisi osin yksityisiin yrityksiin ja syntyisi tarve säännölliseen yhteistyöhön toisten jäsenmaiden toimivaltaisiin viranomaisiin ja myös säännölliseen yhteydenpitoon Euroopan unioniin. Toisaalta tarkastusvirasto saisi asetuksen 10 artiklassa säädetyt laajat tiedonsaantioikeudet suhteessa poliittisen mainonnan palvelujen tarjoajiin ja poliittisen mainonnan julkaisijoihin. Nämä tiedot voisivat tukea tarkastusvirastoa sen suorittaessa nykyisiä kansallisen lainsäädännön mukaisia puolue- ja vaalirahoituksen valvontatehtäviä.

U-kirjelmän U 73/2021 vp (Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi poliittisen mainonnan avoimuudesta ja kohdentamisesta sekä Euroopan tason poliittisten puolueiden ja Euroopan tason poliittisten säätiöiden ohjesäännön muuttamisesta) osalta on tarkastusvirasto laatinut lausunnon (D/95/03.0201/2022).