OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

Demokratia ja vaalit

Erityisasiantuntija Laura Nurminen 29.3.2022

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle valiokunnan kokoukseen 30.3.2022

VTV:n kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2021 kuntavaaleissa (K 4/2022 vp) ja VTV:n kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2021 (K 5/2022 vp)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriön edustajalta lausuntoa parlamentaarisen vaalityöryhmän ehdotuksista, jotka ovat perustuneet tarkastusvaliokunnan mietinnöissään esiin tuomiin havaintoihin ja mitkä aiheuttavat muutoksia Valtiontalouden tarkastusviraston työhön.

Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavaa:

Parlamentaarisen vaalityöryhmän (20.2.2020–31.12.2021) tehtävänä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää vaalilain (714/1998), puoluelain (10/1969) ja lain ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja tehdä tarpeelliset muutosehdotukset edustuksellisen demokratian kehittämiseksi. Lisäksi työryhmän tuli laatia ehdotus kansalaisaloitteen ja eurooppalaisen kansalaisaloitteen ikärajasta sekä arvioida kansalaisaloitejärjestelmän kehittämistä.

Vaali- ja puoluerahoituksen osalta työryhmän tuli huomioida seuraavat hallitusohjelmassa mainitut asiat: 1) Lisätään puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vahvistamalla Valtiontalouden tarkastusviraston oikeutta valvoa ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksia ja saada tätä varten tietoja kolmansilta osapuolilta. 2) Selvitetään keinoja vahvistaa vaalirahoituksen ennakkotietojen ilmoittamista äänestäjille jo ennen vaaleja, helpottaa kampanjatilin perustamista ja tehostaa lakisääteistä lahjoituskattoa. Lisäksi työryhmän tuli huomioida eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2018 vp.) olevat ehdotukset koskien ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa (”*Uudet linjaukset tulee tehdä säädösmuutoksin*”) ja kampanjakatosta (”*Valiokunta pitää edelleen selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä. Valiokunta ehdottaa, että hallitus tekee selvityksen asiasta*”) sekä valtioneuvoston kanslian oikeusministeriölle 25.1.2019 tekemä aloite puoluelain 9 §:n 1 momentin muuttamisesta siten, että siinä nykyistä yksiselitteisemmin todettaisiin, voiko puolue sopimuksin siirtää saamaansa valtionavustusta myös osakeyhtiölle tai säätiölle.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti työryhmän tehtävänä oli kehittää vaali- ja puoluerahoituksen ilmoittamista koskevia säännöksiä ja käytäntöjä sen varmistamiseksi, että ilmoitukset antavat oikean kuvan mahdollisia sidonnaisuuksia aiheuttavasta ulkopuolisesta rahoituksesta; selvittää keinoja vahvistaa vaalirahoituksen ennakkotietojen ilmoittamista äänestäjille jo ennen vaaleja, helpottaa kampanjatilin perustamista ja tehostaa lakisääteistä lahjoituskattoa; lisätä puolue- ja vaalirahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä vahvistamalla Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) oikeutta valvoa ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksia ja saada tätä varten tietoja kolmansilta osapuolilta sekä käsitellä eduskunnan tarkastusvaliokunnan esittämiä ehdotuksia koskien ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa sekä kampanjakattoja. Oikeusministeriö ehdotti lisäyksenä työryhmän asettamispäätöksessä annettuihin selvitystehtäviin, että työryhmä käsittelisi kansanedustaja Saara Hyrkön kirjallisessa kysymyksessä (KK 37/2020 vp) esiin nostamaa kysymystä vaalirahoituslain päivittämisestä siten, että lahjoitusten muuttaminen jälkikäteen lainoiksi ei heikentäisi vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä ja kansalaisten mahdollisuuksia arvioida mahdollisia ulkopuolisesta rahoituksesta aiheutuvia sidonnaisuuksia. Työryhmä päätti sisällyttää työsuunnitelmaansa myös VTV:n pysyvien asiantuntijoiden työryhmälle laatimaansa muistioon kirjaamat tarkennukset ja lisäykset vaali- ja puoluerahoituksen teemakokonaisuuteen. Yhteensä työryhmä läpikävi noin 20 muutosehdotusta vaali- ja puoluerahoitusta koskevaan sääntelyyn.

Työryhmän linjaukset vaali- ja puoluerahoituksesta

Seuraavassa parlamentaarisen vaalityöryhmän läpikäymät ehdotukset vaali- ja puoluerahoitusta koskevan sääntelyn mahdollisista muutostarpeista on jaoteltu työryhmän tekemien linjausten mukaisesti sen mukaan, onko työryhmä a) kannattanut sääntelyn muuttamista; b) kannattanut lisäselvitystä asiassa; c) todennut sääntelyn muutoksen tarpeettomaksi tai d) ollut saavuttamatta riittävää yksimielisyyttä ehdotuksen osalta.

a) työryhmä linjannut sääntelyn muuttamisesta

- Vaalirahoituksen kerääminen vaalien jälkeen: Työryhmä pitää tärkeänä, että rahoitusta saa kerätä myös vaalien jälkeen ja niiden välillä kulloinkin sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Työryhmä esittää, että jatkovalmistelussa selkeytetään vaalirahoituksen raportointiin liittyviä päivämäärärajoja. (Lain ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) 2 §:n 1 momentissa on säädetty vaalirahoituksen määritelmästä. Sen mukaan vaalirahoituksella tarkoitetaan rahoitusta, jolla katetaan ehdokkaan vaalikampanjan toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kustannuksia riippumatta sitä, milloin nämä maksetaan.)

- Voiko vaalirahoitus ylittää kampanjan kulut? 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 vaalirahoitusilmoituk-

sessa. Jos kulut ovat pienemmät kuin vaalirahoitus, yli jäävä summa voi siirtyä ehdokkaan varoiksi tai jäädä tukiryhmälle tai muulle yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivalle yhteisölle.

- Tulisiko ainakin isompia lainoja kampanjalle antaneiden nimet julkistaa? Työryhmä esittää, että ryhdyttäisiin valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaan vaalikampanjalle 1500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Mikäli lainanantaja olisi rahoituslaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on rahoituslaitoksen antama laina.

- Tulisiko VTV:llä olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla ilmoitusta koskevaa lisätieto- tai selvityspyyntöä, jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisätietopyyntöä sekä mahdollista vertailutietojen antamista? Työryhmä esittää vaalirahoituslainsäädäntöä täsmennettäväksi siten, että VTV:llä olisi mahdollisuus tehostaa uhkasakolla lisätieto- tai selvityspyyntöä sekä jälki-ilmoitusta ja sitä koskevaa lisäselvitystä.

- Tulisiko velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä VTV:lle laajentaa koskemaan myös jälki-ilmoituksia? Työryhmä kannattaa vaalirahoituslain 11 a §:n sanamuodon tarkistamista niin, että velvollisuus antaa lisätietoja ja lisäselvityksiä VTV:lle laajennettaisiin koskemaan myös jälki-ilmoituksia.

- Tulisiko VTV:llä olla oikeus saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta? Tulisiko VTV:llä olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla vertailutietojen antamista? Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää VTV:n oikeutta saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta. Jatkovalmistelussa on huomioitava, että VTV:n oikeuden tulee kohdistua vertailutietoihin yksittäistapauksissa, ja sen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen. VTV:llä tulee olla mahdollisuus tehostaa uhkasakolla pyyntöä vertailutietojen saamiseksi. (Työryhmä kokoomusta lukuun ottamatta kannattanut linjausta)

- Tulisiko VTV:lle antaa oikeus saada tietoja, asiakirjoja, aineistoja ja virka-apua muilta viranomaisilta ja viranomaistehtäviä hoitavilta muilta tahoilta ehdokkaan vaalirahoituslaissa ja puoluelaissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamista varten? Työryhmä esittää, että VTV:lle 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.

- Tulisiko ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksut lisätä luetteloon asioista, joita ei pidetä puolueelle annettuna tukena? 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.

- Tulisiko edellä mainittuun listaan lisätä myös EU-instituutioiden ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat tavanomaiset suoritukset (esim.

matkakulujen korvaus)? 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. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että sääntely on tarkkarajaista ja esimerkiksi muut vastaavat järjestöt ja tavanomaiset suoritukset on määritelty riittävän yksityiskohtaisesti.

- Tilinpäätösasiakirjojen muutostarpeet puoluelain 9 d §:ään: Työryhmä kannattaa kirjanpito- ja tilintarkastuslainsäädännön muutoksista johtuvien päivitystarpeiden tekemistä puoluelakiin. (Tarkastusvirasto teki työryhmän käsiteltäväksi ehdotuksen, jonka mukaan puoluelain 9 d §:ää muutettaisiin siten, että siinä huomioitaisiin mahdollisuus, että tilinpäätösasiakirjojen toimittamiseen velvoitetuilla voi olla tilintarkastajien ja tilintarkastajien ohelle toiminnantarkastajia ja toiminnantarkastuskertomuksia. Koska puoluelaista ei seuraa velvoitetta toiminnantarkastajan nimeämiseen eikä kaikilla ilmoitusvelvollisilla ole toiminnantarkastajaa, velvollisuus toimittaa toiminnantarkastuskertomus rajattaisiin koskemaan niitä tapauksia, joissa toiminnantarkastaja on nimetty ja toiminnantarkastuskertomus laadittu. Työryhmällä ei ollut vastalauseita VTV:n ehdottamaan muutokseen.)

- Tulisiko puoluelain velvollisuutta toimittaa tilinpäätösasiakirjoja selkeyttää, kun yhdistys on ollut puoluerekisterissä vain osan tilikaudesta? Työryhmä kannattaa sääntelyn selkeyttämistä siltä osin kuin se koskee puoluerekisteristä kesken tilikauden poistetun yhdistyksen velvollisuutta toimittaa VTV:lle tilinpäätösasiakirjoja.

- Tulisiko julkisuuslain sanamuotoa selkeyttää tarkastus- ja valvontasalaisuuden osalta? Työryhmä kannattaa julkisuuslain tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevan sanamuodon selkeyttämistä siten, että selvitykset vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista ovat ehdottomasti salassa pidettäviä. Tämä muutos on tarkoituksenmukaista toteuttaa julkisuuslain uudistamisen yhteydessä.

- Puoluelain valtionavustuksia koskeva sääntely: Työryhmä käsitteli puoluelain 9 §:n muuttamista siten, että siinä yksiselitteisesti todettaisiin, voiko valtionavustusta siirtää osakeyhtiölle tai säätiölle. Pohjaehdotuksena oli puoluelain 9 §:n 5 momentin selventäminen sen osalta, että valtionavustuslakia yleislakina sovelletaan myös puoluelaissa tarkoitetun avustuksen osoittamiseen ja siirtämiseen. Ehdotettu lisäys puoluelakiin selventäisi voimassa olevaa 9 §:n 5 momenttia, eikä sen tarkoituksena olisi muuttaa vallitsevaa oikeustilaa. Ehdotetulla lisäyksellä mahdollistettaisiin nimenomaisesti se, että puolue voi siirtää osan avustuksestaan esimerkiksi puolueen lehteä julkaisevalle osakeyhtiölle. Työryhmä kannatti esityksen mukaista ehdotusta ja tarkensi, että keskustelussa esitetyt näkökohdat pyydetään huomioimaan jatkovalmistelussa.

b) työryhmä kannattanut jatkoselvitystä

- Ulkomailta tuleva vaalirahoitus: Työryhmä pitää tärkeänä, että selvitetään, miten pystytään tehokkaasti estämään ulkomailta Suomen vaaleihin kohdistuva vaalirahoituksen keinoin tapahtuva vaalihäirintä ja epäasiallinen vaalivaikuttaminen.

- Tulisiko ehdokkaiden hoitaa kampanjansa rahoitus erityisen kampanjaa varten perustettavan kampanjatilin kautta (kuntavaaleissa muistiinmerkitsemisvelvollisuus)? 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. Linjauspäätöksen yhteydessä työryhmä korosti, että tilin avaamista ei saa asettaa ehdokkuuden edellytykseksi. Jatkovalmistelussa on varmistuttava siitä, että jokaisella ehdokkaalla on kuitenkin mahdollisuus avata tili, vaikka ehdokkaalla olisi esimerkiksi maksuhäiriömerkintä. Jatkossa olisi myös seurattava tarvetta kampanjatilin käyttöönottoon aluevaaleissa.

c) työryhmä todennut sääntelyn muutoksen tarpeettomiksi

- Kampanja-ajan ja ehdokkaan vaalirahoituksen kohdentumisen selventäminen tilanteessa, jossa ehdokas osallistuu kaksiin eri vaaleihin, joiden kampanja-ajat menevät päällekkäin: Työryhmän mukaan kyse on harvinaisesta ongelmasta, joka on onnistuneesti ratkottu voimassa olevaan lainsäädäntöön tukeutuen myös aikaisemmin. Työryhmä katsoo, että asiaa ei ole tarpeen säännellä.

- Tulisiko muulla oikeushenkilöllä kuin puolueella olla samoja velvollisuuksia rahoituksen avoimuuteen kuin puolueella? Työryhmä on käsitellyt kysymystä siitä, onko tarpeen ryhtyä valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka mukaan puolueen tavoin toimivalla oikeushenkilöllä olisi puolueen tavoin velvollisuuksia rahoituksen avoimuuden suhteen. Työryhmän näkemyksen mukaan puolueita koskevien velvoitteiden soveltamisalassa ei ole sellaisia ongelmia, jotka edellyttäisivät lainvalmisteluun ryhtymistä.

d) työryhmä ei saavuttanut riittävää yksimielisyyttä

- Tulisiko julkistettavan tukijan alarajaa laskea oikeushenkilöiden osalta? Työryhmän käsiteltävänä oli seuraava pohjaehdotus: ”Työryhmä pitää tarpeellisena vähentää piiloon jäävän vaalirahoituksen osuutta. Työryhmä ehdottaa julkistettavan tuen alarajan laskemista 1 000 euroon oikeushenkilöiden osalta.” Pohjaehdotuksella ei ollut riittävää kannatusta työryhmän jäsenistössä, jotta asiasta voitaisiin linjata.

- Kampanjakatto: Työryhmä käsitteli seuraavia pohjaehdotuksia: a) ”Työryhmä käsitteli kasvaneiden vaalikampanjakulujen ongelmaa ja kampanjakaton käyttöönottoa sen ratkaisuvaihtoehtona. Työryhmä kannattaa asian jatkovalmistelua.” b) ”Työryhmä katsoo, ettei kampanjakattoa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelulle ole edellytyksiä.” Koska usea puolue vastusti jatkovalmistelua, oli lopputulemana, että ei ole edellytyk-

siä jatkovalmistelun esittämisestä työryhmän yhteisenä kantana. Työryhmän ei-yksimieliseksi näkemykseksi jäi siis vaihtoehto B: Työryhmä katsoo, ettei kampanjakattoa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelulle ole edellytyksiä.

- Vaalirahoituksen ennakkoilmoitukset: Työryhmä käsitteli seuraavia pohjaehdotuksia linjatessaan vaalirahoituksen ennakkoilmoitusten pakollisuudesta: a) ”Työryhmä kannattaa ajatusta pakollisuudesta europarlamenttivaaleissa ja presidenttivaaleissa. Sääntelyn yksityiskohtia tulee selvittää jatkovalmistelussa.” b) ”Työryhmä toteaa, että pakollisuudelle ei tässä vaiheessa ole edellytyksiä, mutta katsoo että vaalirahoitusilmoitusten seurantaa ja hyödynnettävyyttä ennen vaaleja tulee parantaa. Näitä muita keinoja tulee selvittää jatkovalmistelussa.” Työryhmän jäsenistön kantojen erotessa toisistaan työryhmän kirjauksena päätettiin todeta: ”Työryhmä on käsitellyt kysymystä vaalirahoituksen ennakkoilmoitusten pakollisuudesta. Työryhmä toteaa, että pakollisuudelle ei tässä vaiheessa ole edellytyksiä, mutta katsoo että vaalirahoitusilmoitusten seurantaa ja hyödynnettävyyttä ennen vaaleja tulee parantaa. Näitä muita keinoja tulee selvittää jatkovalmistelussa.”

Työn jatko parlamentaarisen vaalityöryhmän toimikauden jälkeen

Parlamentaarinen vaalityöryhmä julkaisi loppuraporttinsa helmikuussa 2022. Loppuraportissaan työryhmä esitti ehdokkaan vaalirahoitusta koskevaan lakiin useita muutoksia. Tämän jälkeen oikeusministeriö on käynnistänyt hallituksen esityksen valmistelun työryhmän esittämien lainmuutosta koskevien linjausten ja jatkotyön työryhmän loppuraportin muiden selvitystehtävien osalta. Vaali- ja puoluerahoitusta koskevaan lainmuutosten valmistelu tehdään yhteistyössä Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Vaalityöryhmän ehdottamaa julkisuuslain tarkastus- ja valvontasalaisuutta koskevaa selkeyttämistä tullaan tarkastelemaan osana menossa olevaa julkisuuslain uudistamistyötä.

Työryhmä ei tehnyt toimikautensa aikana linjausta keinoista poliittisten paikallisjärjestöjen saaman vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi nykyisestä. Paikallisjärjestöjen vaalirahoitusta koskevan avoimuuden lisäämistä koskeva selvitystyö ei sisältynyt parlamentaarisen vaalityöryhmän toimeksiantoon, mutta kysymys on nostettu esiin valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023. Periaatepäätöksen edellyttämää selvitystä on tarkoitus edistää osana vaalityöryhmän tekemisen linjausten valmistelua.

Luonnoksen hallituksen esitykseksi on tarkoitus valmistua kevään 2022 aikana, minkä jälkeen esitysluonnos lähetetään lausuntokierrokselle.