

Tarkastusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain, puoluelain, vaalilain sekä kansalaisaloitelain 10 §:n muuttamisesta (HE 190/2024 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava perustuslakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elina Rissanen, oikeusministeriö
- valvontapäällikkö Jonna Carlson, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- apulaisprofessori Hanna Wass, Helsingin yliopisto
- johtaja Markku Jokisipilä, eduskuntatutkimuksen keskus, Turun yliopisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
- Vasemmistoliitto r.p.
- Vihreä liitto r.p.
- professori Elina Kestilä-Kekkonen, Tampereen yliopisto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen mukaan sen tavoitteena on ehdokkaan vaalirahoituksesta annettuun lakiin (vaalirahoituslakiin) ja puoluelakiin ehdotettujen muutosten osalta selkeyttää ja täsmentää nykyistä sääntelyä ja sitä kautta lisätä vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Tarkastusvaliokunta on useissa aiemmissa mietinnöissään nostanut esiin vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntöä koskevia kehittämistarpeita (esim. TrVM 3/2012 vp, TrVM 1/2016 vp, TrVM 2/2017 vp, TrVM 1/2018 vp ja TrVM 11/2022 vp). Viime vaalikaudella parlamentaarinen vaalityöryhmä (20.2.2020—31.12.2021) selvitti pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2025 vp

muun muassa puoluelain ja vaalirahoituslain kehittämistarpeita. Työryhmän tuli ottaa huomioon myös eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä TrVM 1/2018 vp olevat ehdotukset, jotka koskevat ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa ja kampanjakattoa. Oikeusministeriössä valmisteltiin parlamentaarisen vaalityöryhmän linjausten mukaisesti hallituksen esitys ehdokkaan vaalirahoituksesta annettuun lakiin, puoluelakiin, vaalilain 112 ja 143 l §:ään sekä kansalaisaloitelain 10 §:ään tehtävistä muutoksista (HE 254/2022 vp). Valiokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon (TrVL 7/2022 vp) perustuslakivaliokunnalle. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan ehditty käsitellä loppuun ennen vaalikauden päättymistä, joten se raukesi. Hallituksen esitys 190/2024 vp pohjautuu pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan sekä osittain rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 254/2022 vp.

Tarkastusvaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä toimialansa näkökulmasta eli lausuu vaalirahoituslakia ja puoluelakia koskevista muutosehdotuksista.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vaalikampanjalle 1 500 euron (kuntavaaleissa 800 euron) ja sitä suuremman lainan antaneiden nimi tulisi julkistaa. Jos lainanantajana olisi luottolaitos, riittäisi tieto, että kyseessä on luottolaitoksen myöntämä laina. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät ehdotusta kannatettavana. Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä on yksi esityksen merkittävimmistä muutoksista lainsäädäntöön. Nykyinen lainsäädäntö ei velvoita julkistamaan kampanjalainojen antajien nimiä, vaikka laina olisi suuruudeltaan huomattavakin. Myöskään lainan määrää ei rajoiteta. Tämä on käytännössä mahdollistanut vaalirahoituslain kiertämisen ja merkittävien tukijoiden piilottamisen julkisuudelta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan muutos lisäisi ennen kaikkea vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä ilman, että sillä olisi suuria resurssitarpeita aiheuttavia vaikutuksia valvontatyöhön.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista kiinnitti huomiota vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuuden euromääräiseen alarajaan, joka on kuntavaaleissa muita vaaleja alhaisempi. Näkemykset ehdotetuista ilmoitusvelvollisuuden alarajoista olivat erisuuntaisia. Yhden asiantuntijan mukaan ilmoitettavan lainan alaraja on perusteltu, koska se olisi samansuuruinen kuin vaalirahoituslaissa oleva vaalituen ilmoittamisen alaraja. Toisen asiantuntijan näkemyksen mukaan taas ilmoitusvelvollisuuden euromääräisiä alarajoja pitäisi yhdenmukaistaa, sillä vaalikohtaiset ilmoitusrajat voivat aiheuttaa sekaannusta ja ongelmia. Erityisesti tämä koskee samanaikaisesti järjestettäviä alue- ja kuntavaaleja, joissa ilmoitusvelvollisuuden euromääräiset alarajat poikkeavat toisistaan. Lisäksi yksi asiantuntijataho esittää ilmoitusvelvollisuuden alentamista 1 500 eurosta 1 000 euroon, jotta vaalirahoituksen lähteet olisivat entistä läpinäkyvämpiä. Valiokunnan näkemyksen mukaan yhtenäiset ilmoitusvelvollisuuden alarajat vähentäisivät sekaannuksien mahdollisuutta ja auttaisivat selkeyttämään tilannetta.

Valiokunta on käsitellyt lainan antaneiden nimien julkistamista mietinnössään TrVM 11/2022 vp sekä lausunnossaan TrVL 7/2022 vp. Useissa valiokunnan tuolloin saamissa asiantuntijalausunnoissa pidettiin perusteltuna ja kannatettavana, että vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuutta laajennettaisiin koskemaan myös ehdokkaalle lainaa antaneita tahoja. Muutos auttaisi hälventämään vaalirahoitusilmoitusten kattavuuteen ja paikkansapitävyyteen kohdistuvia epäilyjä, jol-

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2025 vp

loin se olisi myös ehdokkaiden etu. Valiokunta piti tuolloin ja pitää edelleen ehdotettua muutosta hyvänä vaalirahoituksen läpinäkyvyyden lisäämisen kannalta.

Lausuntokierroksen jälkeen hallituksen esitykseen on tehty lisäys, jonka mukaan erikseen olisi ilmoitettava myös lainoja koskevat takaukset ja vierasvelkapantit. Esityksen mukaan näin voitaisiin välttyä sen kiertämiseltä, että todellinen tukija olisikin lainan takaaja. Tältä osin valiokunta katsoo, että jos ulkopuolinen taho on antanut takauksen tai pantin, on antajan nimen julkistaminen tärkeää. Jos ehdokas on sen sijaan taannut tai pantannut omaa omaisuuttaan, vaalirahoitusilmoituksessa pitäisi riittää vain tieto siitä, että takaus tai panttaus on omista varoista. Valiokunta katsoo, että tämä olisi linjassa hallituksen esityksessä luottolaitoksen myöntämää lainaa koskevan ilmoitusvelvollisuuden laajuuden kanssa.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota tarkastusviraston esiin nostamaan tuen ja lainan käsitteelliseen erillisyyteen sekä vaalirahoituslaissa että puoluelaisissa. Lainsäädännössä on asetettu tuelle erilaisia rajoituksia, kuten yksittäisen tukijan antaman tuen vuotuinen enimmäismäärä ja ulkomaisilta tahoilta vastaanotetun tuen rajoitukset. Lainsäädäntö ei sen sijaan rajoita sitä, miltä tahoilta tai kuinka paljon ehdokas tai poliittisen puolueen organisaatio voi vastaanottaa lainaa. Lainaa saa siten jatkossakin vastaanottaa esimerkiksi ulkomaiselta yksityishenkilöltä tai yritykseltä. Valiokunta katsoo, että tähän asiaan liittyviin riskeihin tulee kiinnittää huomiota, kun puolue- ja vaalirahoituslainsäädäntöä kehitetään edelleen.

Toinen hallituksen esitykseen sisältyvä vaalirahoituslain muutos koskee vaalikampanjan kulut ylittävän rahoituksen ilmoittamista. Esityksessä ehdotetaan, että vaalirahoituksen ylittäessä vaalikampanjan kulut myös ylijäävä vaalirahoitus tulisi ilmoittaa. Lisäksi tulisi ilmoittaa, siirtyykö ylijäävä vaalirahoitus ehdokkaan omiin varoihin vai ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön varoihin. Esitystä on tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen siten, että jos ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei ole oikeustoimikelpoinen yhteisö, siirtyy ylijäävä vaalirahoitus ehdokkaan omiin varoihin. Tällaisissa tilanteissa tulee ottaa huomioon myös mahdolliset erilaiset veroseuraamukset sekä Verohallinnon ohjeistukset.

Ehdotuksella selkeytettäisiin lain sanamuotoa. Tämä on tarpeen, sillä tarkastusvirasto on havainnut valvontatyössään, ettei lain nykyinen muotoilu ole riittävän selkeä ehdokkaille ja ilmoitusvelvollisille. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat pitävät ehdotettua uudistusta hyvänä. Se selkeyttää tilannetta ehdokkaan näkökulmasta ja poistaa tarpeen kuluttaa rahaa vaalikampanjaan ilman selkeää tarvetta. Rahoitus on vaalitukena annettu ja vastaanotettu, joten mahdollisia sidonnaisuuksia arvioitaessa on epäolennaista, käytetäänkö sitä lopulta vai ei. Valiokunta pitää ehdotettua muutosta hyvänä ilmoitusvelvollisten tilanteen selkeyttämiseksi. Samalla se osaltaan edistää vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä.

Puoluelaki

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että puoluelain 8 §:n luetteloon asioista, joita ei pidetä tukena, lisättäisiin luottamushenkilömaksut sekä Euroopan unionin toimielinten ja muiden vastaavien kansainvälisten järjestöjen talousarvioon perustuvat suoritukset. Valiokunta on useissa aiemmissa mietinnöissään nostanut esiin tarpeen täydentää puoluelain 8 §:n luetteloa.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2025 vp

Jo vuonna 2012 (TrVM 3/2012 vp) valiokunta esitti näkemyksensä siitä, että kunnallisista luottamustoimista perittyä luottamushenkilömaksua voidaan pitää perustellusti puolueissa tarkoitettuna puolueen tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suoritukseksi edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan. Tarkastusvirasto on tämän jälkeen ottanut lain soveltamisessa ja tulkinnassa huomioon tarkastusvaliokunnan näkemyksen.

Vuonna 2016 valiokunta katsoi mietinnössään (TrVM 1/2016 vp), 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 katsoi myös, että kansanedustajalta perittyjä kansanedustajamaksuja tulisi käsitellä samalla tavalla kuin mitä edellä on todettu luottamushenkilömaksuista. Vuonna 2017 valiokunta esitti (TrVM 2/2017 vp), että tarkastusvirasto yhdessä oikeusministeriön kanssa selvittää, ovatko valiokunnan ehdotukset lain tulkinnan piiriin kuuluvia vai säädösmuutoksia edellyttäviä asioita. Vuonna 2018 valiokunta nosti jälleen mietinnössään (TrVM 1/2018 vp) esiin edellä mainitut ehdokas-, luottamushenkilö- ja kansanedustajamaksuja koskevat kehittämistarpeet.

Valiokunta pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on huomioitu valiokunnan lukuisia kertoja esiin nostama kehittämiskohta puolueissa, ja että kyseistä lainkohtaa ehdotetaan täsmennettäväksi luottamushenkilömaksujen aseman selkeyttämiseksi.

Puoluelakia koskee myös muutosehdotus, jonka mukaan myös otetuista lainoista tulisi tehdä ajantasainen ilmoitus tarkastusvirastolle samalla tavoin kuin saadusta tuesta tehdään ajantasainen ilmoitus puoluelain 8 c §:n mukaisesti. Samalta lainanantajalta saatu vähintään 1 500 euron laina kalenterivuodessa tulisi ilmoittaa, samoin myös lainan antaja sekä suunnitelma takaisinmaksusta. Luottolaitoksen ollessa lainanantajana riittäisi tieto, että kyseessä on luottolaitoksen myöntämä laina. Valiokunta pitää ehdotettua muutosta kannatettavana, sillä se yhdenmukaistaisi tältä osin eri tukimuotojen sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että puolue voisi sopimuksin siirtää saamastaan valtionavustuksesta (puoluetuesta) osan avustuksen käyttötarkoitusta toteuttavan muun yhteisön tai säätiön toiminnan tukemiseen. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden näkemykset tästä muutosehdotuksesta poikkesivat toisistaan. Valiokunta katsoo, että lainsäädäntöä on hyvä selkiyttää tältä osin ja kirjata käytäntö lakiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että valiokunta pitää ehdotettuja vaalirahoituslain ja puoluelain muutoksia kannatettavina ja tarpeellisina. Ne selkeyttävät ja täsmentävät lainsäädäntöä sekä lisäävät poliittisen rahoituksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, mikä on tärkeää kansalaisten poliittista järjestelmää kohtaan tunteman luottamuksen kannalta. Tutkimuksen mukaan Suomessa kansalaisten luottamus poliittisiin instituutioihin ja toisiin ihmisiin on eurooppalaisessa vertailussa keskimäärin korkeaa ja korruption taso matala (Bäck, Maria, Karv, Thomas ja Kestilä-Kekkonen, Elina (2024) Finland: A Country of High Political Trust and Weak Political Self-efficacy). Valiokunta pitää tärkeänä, että tätä luottamusta vaalitaan osaltaan puolue- ja vaalirahoituslainsäädäntöä kehittämällä.

Valiokunnan lausunto TrVL 1/2025 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Tarkastusvaliokunta esittää,

että perustuslakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.3.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Veijo Niemi ps

jäsen Janne Jukkola kok

jäsen Arja Juvonen ps

jäsen Antti Kurvinen kesk

jäsen Aki Lindén sd

jäsen Sari Tanus kd

varajäsen Helena Marttila sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

erityisasiantuntija Anne Kalliomäki