

TARKASTUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 3/2012 vp

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2010—2011

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä huhtikuuta 2012 lähettänyt tarkastusvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksen eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2010—2011 (K 6/2012 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- neuvotteleva virkamies Kaisa Tiusanen, oikeusministeriö
- hallintopäällikkö Risto Salonen, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
- puoluesihteerin Johan Johansson, Svenska folkpartiet i Finland — Suomen ruotsalainen kansanpuolue.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Sovellettava lainsäädäntö

Puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) 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.

Puoluelakiin on sisällytetty säännökset tuesta puolueille, puolueyhdistyksille ja puolueiden lähiyhteisöille. Lain mukaan tueksi tulee lukea

lähtökohtaisesti kaikki rahana, tavarana, palveluna tai muulla tavalla saadut suoritukset. Vain eräät laissa nimenomaisesti mainitut suoritukset eivät ole tukea eivätkä siten sääntelyn piirissä.

Puoluelakiin on sisällytetty säännöksiä myös tuen vastaanottamisen rajoituksista. Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa kalenterivuoden aikana tukea samalta tukijalta enintään 30 000 euron arvosta. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle. Edelleen on säädetty kiellosta vastaanottaa tukea eräiltä julkisyhteisöiltä samoin kuin kiellosta ottaa vastaan ulkomaista tukea sekä sellaista tukea, jonka antajaa ei voida selvittää.

Puolueelle, puolueyhdistykselle ja puolueen lähiyhteisölle on puoluelaisissa säädetty velvolli-

suus tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus niiden saamista vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Puolueiden ja avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tulee edelleen eritellä vaalikampanjoidensa kulut ja rahoitus.

Myös puolueiden valvontatehtävän sääntelyä on uudistettu. Puolueiden valvontaa toteuttavat Valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeusministeriö sekä asianomaisten yhteisöjen tai säätiöiden tilintarkastajat. Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.

Uusi sääntely on tarkastusvaliokunnan mukaan lisännyt rahoituksen avoimuutta, mutta näin alkuvaiheessa ollut ilmoitusten antajille työläämpää, kun osin samoja raportteja tehdään esim. tilinpäätösilmoituksina, ajantasailmoituksia ja vaalirahoitusilmoituksina.

Puoluerahoituksen valvonta ja esiinnousseita tulkintaongelmia

Tarkastusvirasto antaa eduskunnalle jatkossa vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa. Lisäksi tarkastusvirastolla on puoluetukeen kohdistuva tarkastusoikeus Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) perusteella. Koska oikeusministeriö toimii ensisijaisena valtionavustusten valvojana, on tarkastusviraston rooli tältä osin toissijainen.

Valvottavien yhteisöjen kokonaismäärä on puoluelain ja valtionavun jakopäätöksen mukaisesti noin 140. Puolueräkisteriin merkittyjä puolueita oli 17, piirijärjestöjä 115, erillisiä naisjärjestöjä kuusi ja puolueiden lähiyhteisöjä seitsemän. Tarkastusvirasto teki paikallistarkastuksen kaikkiin vuoden 2011 alussa puolueräkisterissä olleisiin puolueisiin, valtionavustusta saaneiden puolueiden Uudenmaan piirijärjestöihin sekä puolueiden ilmoittamiin lähiyhteisöihin. Kaikkiaan tarkastuksen kohteena oli 32 yhteisöä. Tarkastusviraston pitkän aikavälin tavoitteena on, että se voi toteuttaa tarkastuksen kaik-

kiin valvottaviin yhteisöihin kuuden vuoden kuluessa.

Valvontajärjestelmän kannalta olennaisin rajoitus on, että tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 5 000—6 000 yhdistystä. Näiden valvominen olisi myös erittäin merkittävä resurssikysymys. On myös huomiotava, että näiden yhdistysten tilintarkastukselle on nykyään asetettu aiempaa tiukemmat vaatimukset.

Yleisenä johtopäätöksenään tarkastusvirasto totesi, että pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Tarkastusvirasto esitti myös, että toimivaltarajat eduskuntaryhmien ja toisaalta piirijärjestöjen ja paikallisyhdistysten sekä nais- ja muiden erityisjärjestöjen suuntaan tulisi muodostaa yksiselitteisiä. Käytännössä tämä tarkoittaisi tarkastusviraston mukaan luopumista mm. yhteisistä pankkitileistä ja eduskuntaryhmien aseman edelleen selvittämistä. Asiantuntijakuulemisessa puolestaan tuotiin esiin, että puolueiden tarinat ja toimintakulttuurit ovat hyvin erilaisia ja että näin ensimmäisessä tarkastuksessa näyttää toisinaan olleen vaikea hahmottaa puolueiden kokonaisuutta, naisliiton tai eduskuntaryhmän asemaa, järjestötoimintaa, vaalitoimintaa ja varainhankintaa. Tarkastusviraston järjestämiä avoimia keskustelu- ja koulutustilaisuuksia on pidetty hyödyllisinä. Lisäksi tarkastusvirasto on antanut määräyksiä ja ohjeita, ylläpitänyt neuvontapalvelua ja julkaissut yleisesti merkittävimpiä kysymyksiä ja vastauksia verkkosivuillaan. Valiokunta pitää valvonnan toimivuuden kannalta tärkeänä tarkastusviraston aktiivista toimintaa sekä valvonnassa käytettävän tietojärjestelmän toimivuuden ja käytettävyyden varmistamista.

Tarkastusviraston kertomuksessa luottamushenkilömaksujen on katsottu olevan puoluelain tarkoittamaa tukea puolueelle tai puolueyhdis-

tykselle 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 säännösten tasolla 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 luotta-

mustoimista 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 puolueissa tarkoitettuna puolueen tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suorituksena edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan.

On tärkeää, että tarkastusvirasto on pitänyt roolissaan laillisuusvalvojana, mutta nostanut raportoinnissaan esille myös käytännön tulkintaongelmia mahdollisia säädösmuutoksia varten. Valiokunta ehdottaa, että opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö selvittäisivät ne ongelmat, jotka liittyvät korkeakouluharjoittelijoiden käyttämiseen poliittisissa järjestöissä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella tarkastusvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi kannanoton,

että eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
jäs. Olli Immonen /ps
Eero Lehti /kok
Mika Lintilä /kesk

Lasse Männistö /kok
Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
Kari Tolvanen /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.