

Tarkastusvaliokunta

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2021 kuntavaaleissa

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtionalouden tarkastusviraston kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2021 kuntavaaleissa (K 4/2022 vp): Asia on saapunut tarkastusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava tilintarkastaja Pontus Londen, Valtionalouden tarkastusvirasto
- erityisasiantuntija Laura Nurminen, oikeusministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vaalirahoituksen valvonta

Vaalirahoituslakia valmisteltaessa on haettu tasapainoa riittävän säätelyn sekä säätelyn aiheuttamien kustannusten ja erilaisten haittojen välillä. Perusajatuksena on luottaa äänestäjien kykyyn arvioida ehdokkaita oikein, kunhan äänestäjät saavat riittävästi tietoa ehdokkaiden sidonnaisuuksista. Vaalirahoituksen ei ole myöskään haluttu vievän liikaa huomiota vaalien asiakysmyksiltä, vaikeuttavan ehdokkaiden saamista mukaan vaaleihin tai vaikeuttavan tarpeettomasti varainhankintaa. Lailla on pyritty ilmoitusjärjestelmään, joka on riittävän kattava ja selkeä sekä noudatettavissa ilman kohtuutonta vaivaa ehdokkaalle.

Vaalirahoituslain mukaan ehdokas, jonka vaalirahoitus kuntavaaleissa jää alle 800 euron, ei ole velvollinen antamaan vaalirahoituksestaan eriteltyjä kampanjakuluja ja kampanjan rahoitusta koskevia tietoja. Hänen tulee kuitenkin antaa kirjallinen vakuutus siitä, että hänen vaalirahoituksensa ei ole ylittänyt 800 euron rajaa. Kirjallisen vakuutuksen antoi 13 380 ilmoitusvelvollista. Näiden lisäksi vaalirahoitusilmoitusten perusteella kampanjan kulut jäivät alle 800 euron 1 522 ehdokkaan vaalikampanjassa.

Kuntavaaleissa ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä ja muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö eivät saa vastaanottaa suoraan tai välillisesti samalta tukijalta enempää tukea kuin 3 000 euron arvosta. Tuki puoluelaisissa (10/1969) tarkoitettulta puolueelta tai puolueyhdistykseltä

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2022 vp

voi kuitenkin olla tätä suurempi, jollei se sisällä mainittua rahamäärää enempää muulta tukijalta välitettävää tukea.

Ennakkoilmoituksen vaalikampanjansa kuluista ja rahoituksesta toimitti määräaikaan mennessä yhteensä 7 739 ehdokasta eli 22 % kaikista ehdokkaista. Ilmoitusvelvollisista (valtuutetut ja varavaltuutetut) ennakkoilmoituksen jätti 3 558. Määräaikaan mennessä ilmoituksen jätti tarkastusvirastolle 15 034 ilmoitusvelvollista. Näin toimi 86 % ilmoitusvelvollisista, joita oli yhteensä 17 395. Ilmoituksen jättämisen määräajassa puolestaan laiminlöi 2 361 ilmoitusvelvollista. Ensimmäinen kehoitus toimittaa ilmoitus lähetettiin 2 001 ilmoitusvelvolliselle ja toinen kehoitus puolestaan 592 ilmoitusvelvolliselle. Tämän jälkeen tarkastusvirastossa ryhdyttiin uhkasakko-prosessin edellyttämiin toimiin, ja yhteensä 26 ilmoitusvelvolliselle asetettiin uhkasakko, jonka suuruus oli 5 000 euroa. Tämän kertomuksen luovuttamisajankohtana kaikki vuoden 2021 kuntavaalien ilmoitusvelvolliset ovat kuitenkin jättäneet lain tarkoittaman vaalirahoitusilmoituksen.

Vaalirahoitusilmoitusten perusteella kuntavaaleihin käytettiin 7,9 milj. euroa, kun vastaavasti vuoden 2017 vaaleissa summa oli 6,7 milj. euroa. Vaalikampanjat rahoitettiin ilmoitusten perusteella pääosin ehdokkaiden ja heidän tukiryhmiensä omilla varoilla. Ilmoitusten mukaan ulkopuolisen tuen osuus oli 2,8 milj. euroa, kun se vuoden 2017 vaaleissa oli 2,2 milj. euroa.

Parlamentaarinen vaalityöryhmä ja jatkotyö

Tarkastusvaliokunta on nostanut esiin aiempien vuosien mietinnöissään useita kertoja vaalirahoitusta ja sen valvontaa koskevia kehittämistarpeita. Parlamentaarinen työryhmä (20.2.2020—31.12.2021) on hallitusohjelman mukaisesti selvittänyt mm. puoluelain ja vaalirahoituslain kehittämistarpeita. Työryhmän on tullut ottaa myös huomioon eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä (TrVM 1/2018 vp) olevat ehdotukset, jotka koskevat ehdokasmaksujen asemaa vaali- ja puoluerahoituksessa ja kampanjakattoa. Työryhmä esittää helmikuussa 2022 valmistuneessa loppuraportissaan (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:6) useita muutoksia puolue- ja vaalirahoituksen valvontaa koskevaan lainsäädäntöön.

Tarkastusvaliokunta on aiemmin lausunut kahteen otteeseen vaalikampanjan kulujen kasvusta vuonna 2016 ja 2018. Valiokunta on todennut mietinnössään (TrVM 1/2016 vp): "Valiokunnan mielestä huoleen vaalikampanjoiden kulujen kasvusta ja siitä aiheutuvista kielteisistä vaikutuksista esim. ehdokkaaksi ryhtymiselle on syytä suhtautua vakavasti. Valiokunta pitää selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä."

Edelleen valiokunta on todennut (TrVM 1/2018 vp): "Valiokunta pitää edelleen selvittämisen arvoisena ehdotusta toimivasta kampanjakatosta, joka tasaisi varainhankintaan liittyviä eroja ehdokkaiden välillä. Valiokunta ehdottaa, että hallitus tekee selvityksen asiasta."

Työryhmä toteaa nyt loppuraportissaan, ettei kampanjakattoa koskevan lainsäädännön jatkovalmistelulle ole edellytyksiä, koska usea puolue on työn aikana vastustanut sitä. Valiokunta toteaa aiempiin kannanottoihinsa viitaten, että kampanjakulut ovat edelleen kasvaneet verrattuna aiempiin kuntavaaleihin, ja pitää tärkeänä löytää toimivia keinoja kampanjakulujen kasvun hillitsemiseksi, jottei varainhankinta muodostuisi esteeksi ehdokkaaksi ryhtymiselle.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2022 vp

Työryhmä esittää muun muassa seuraavanlaisia muutoksia lainsäädäntöön. 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 euromäärien rajoitusten kanssa. Tarkastusviraston mukaan muutos lisää ennen kaikkea vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä, eikä sillä ei ole vaikutuksia valvonnan resursseihin.

Työryhmä pitää tarpeellisena selvittää myös tarkastusviraston oikeutta saada vertailutietoja kampanjaan tukea antaneilta sekä palveluita ja tuotteita toimittaneilta. Jatkovalmistelussa on huomioitava, että tarkastusviraston oikeuden tulee kohdistua vertailutietoihin yksittäistapauksissa ja olla tarkkarajainen ja pyyntöä tulee olla mahdollista tehostaa asettamalla uhkasakko.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan vertailutietojen saantioikeuden puuttuminen on heikentänyt valvonnan uskottavuutta. Tarkastusvirastolla ei ole oikeuksia saada lisätietoja kampanjaan tukea antaneilta ja kampanjalle palveluita tai tuotteita toimittaneilta tahoilta. Näin tarkastusvirasto on valvonnassaan ehdokkaan ilmoittamien tietojen varassa, eikä sillä ei ole oikeutta pyytää lisätietoja tilanteissa, joissa on syytä epäillä vaali- tai puoluerahoitustietojen oikeellisuutta. Tämä on viraston mukaan merkittävä este valvonnan tehokkaalle toteutumiselle, ja yksittäisellä media-yhtiöllä voi olla paremmin tietoa ehdokkaan vaalikampanjan suuruudesta kuin valvovalla viranomaisella.

Oikeusministeriössä valmistellaan parhaillaan parlamentaarisen vaalityöryhmän linjausten mukaisesti hallituksen esitystä vaali- ja puoluerahoituslakiin tehtävistä muutoksista. Työtä tehdään yhteistyössä tarkastusviraston kanssa. Asiantuntijakuulemisen mukaan luonnoksen hallituksen esitykseksi kaavaillaan valmistuvan kuluvan kevään aikana, lähtevän sen jälkeen lausuntokierrokselle ja annettavan eduskunnalle syysistuntokaudella 2022.

Tarkastusvaliokunta pitää lähtökohtaisesti työryhmän ehdotuksia hyvinä ja tarpeellisina sekä katsoo niiden lisäävän vaalirahoituksen avoimuutta ja valvonnan uskottavuutta. Valiokunta tulee kertomaan tarkemmat käsityksensä puolue- ja vaalirahoitukseen ehdotettavista muutoksista, kun hallituksen esitys on valmistunut, annettu eduskunnalle ja valiokunta antaa siitä lausuntonsa perustuslakivaliokunnalle.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Tarkastusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy kannanoton kertomuksen K 4/2022 vp johdosta.

Valiokunnan mietintö TrVM 3/2022 vp

Valiokunnan kannanottoehdotus

Eduskunnalla ei ole huomautettavaa kertomuksen johdosta.

Helsingissä 27.4.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Merja Mäkisalo-Ropponen sd

jäsen Pauli Kiuru kok

jäsen Esko Kiviranta kesk

jäsen Veijo Niemi ps

jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Päivi Räsänen kd

jäsen Sebastian Tynkkynen ps

jäsen Pia Viitanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Nora Grönholm