

## **Valtioneuvoston tiedonanto Eduskunnalle vaalirahoitukseen liittyvistä kysymyksistä**

Puolue- ja vaalirahoituksesta viimeisten kuukausien aikana käyty keskustelu on ollut välttämätön. Päivänvaloon on tullut ongelmia, jotka koskettavat laajasti koko poliittista järjestelmää. Nyt on viimeistään käynyt selväksi, että vuosikymmenten aikana syntyneet toiminnot eivät vastaa enää niitä vaatimuksia, joita avoimuus ja kansalaisten oikeustaju asettavat tässä ajassa.

Kansalaisten kritiikki on ymmärrettävää. Virheitäkin on tehty ja niistä on otettava opiksi. Virheiden tekeminen on inhimillistä, sillä kukaan ei ole täydellinen. Ei kansanedustaja, ei ministeri eikä pääministeri. Meidän itse kunkin on katsottava peiliin ja tartuttava toimeen tilanteen korjaamiseksi.

Tässä tilanteessa on kyse suomalaisten luottamuksesta meihin politiikkoihin. On helpompi viiltää siihen haava kuin parantaa se. Tämä luottamus on tärkein asia demokratiassamme ja luottamuksen rikkoneet käytännöt on korjattava.

Meidän on toimittava niin, että vahvistamme luottamusta meidän ja kansalaisten välillä. Ja varmistamme puolueiden ja ehdokkaiden riippumattomuuden epäasiallisesta ulkoisesta vaikuttamisesta.

Luottamus syntyy tai kuihtuu suomalaisissa. Luottamus mitataan aina vaaliurnilla.

Kun tuet ovat nyt tulleet esille, on ymmärrettävää, että mietitään synnyttävätkö tuet sidonnaisuuksia. Media on tehtävänsä mukaisesti pitänyt asiasta yllä keskustelua. Ehdokkaiden tukien julkistamista koskeva laki säädettiin Suomessa kansainvälisesti ajatellen myöhään vasta vuonna 2000.

Kohun ytimessä on ollut se, että lain vaatimaa ilmoitusvelvollisuutta ei ole täysimääräisesti noudatettu. Tämä on ollut virhe. Viime eduskuntavaalien osalta kymmenet kansanedustajat joutuivat julkisen keskustelun kautta täydentämään ilmoittamatta jätettyjä tukia ja myös presidenttiehdokkaiden osalta on nyt julkistettu tukia, joita ei ole ilmoitettu.

Puolueiden tietyn euromäärän ylittävien tukien julkaisemisesta meillä ei ole lainsäädäntöä. Vaalirahakeskustelun johdosta näitä tukia on julkistettu viime vuosilta.

Kansalaisten on voitava luottaa siihen, että päättäjät toimivat riippumattomasti.

Poliittisen toiminnan avoin tukeminen on hyvä ja kannatettava asia eikä se ole laitonta.

Vaalituen vastaanottaminen ei yleensä sellaisenaan tee ketään oikeudellisessa mielessä esteelliseksi. Tukien ilmoitusraja ei ole myöskään jääviysraja. Kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta. Kansalaisten luottamus poliittiseen päätöksentekoon ei kuitenkaan ratkea oikeudellisten esteellisyyssäännösten perusteella.

Suomi on sisäisesti hyvin verkottunut yhteiskunta, jossa jatkossakin ministereiden, kansanedustajien ja kunnanvaltuutettujen on uskallettava käydä vuoropuhelua yritysten ja ammattiyhdistysliikkeen sekä median kanssa. Eristäytymiseen ei pidä mennä.

Yhteinen tehtävämme on korjata tilanne ja kasvattaa ihmisten luottamusta siihen, ettei ole sellaisia yhteyksiä, jotka herättävät perusteltuja epäilyjä. Tämä tarkoittaa vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön uudistamista vastaamaan tämän ajan avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimuksia, ja sen varmistamista että näitä uusia pelisääntöjä myös noudatetaan sekä valvotaan tehokkaasti.

Vaali- ja puoluerahoitukselle haetaan nyt Lauri Tarastin vetämässä toimikunnassa ja myös tässä eduskuntakeskustelussa uusia rajoja, lisää läpinäkyvyyttä ja julkisuutta. Lopputuloksena on oltava se, että kansanvalta ja luottamus siihen vahvistuvat.

Suomessa puolue- ja vaalirahoitus koostuvat sekä julkisesta että yksityisestä rahoituksesta. Julkista rahoitusta on muun muassa puoluetuki, mihin nykyisin sisältyy parlamentaarinen lehdistötuki. Puolueissa viestintätukea käytetään eri tavoin. Kaikki käyttävät sitä lähinnä perinteiseen lehdistötukeen puoluelehdistön tukemiseksi, osa myös muuhun viestintään. Puoluetuki turvaa ulospäin puolueiden toiminnan riippumattomuutta.

Suomessa ei tällä hetkellä rajoiteta yksityisen rahoituksen lähteitä. Poliittisille puolueille voidaan antaa yksityistä tukea jäsenmaksuilla, arpajaisilla, kiinteistötuloilla, sanomalehtien ja puoluejulkaisujen myynnillä sekä avustuksina. Avustuksia ovat esimerkiksi yrityksiltä, yksityishenkilöiltä, ammattiliitoilta ja kansalaisjärjestöiltä saatavat lahjoitukset.

Yksityisten lahjoitusten summia, kokoa tai toistuvuutta ei ole rajoitettu. Puolueen jäsenten jäsenmaksuja ei ole myöskään rajoitettu. Puolueille tehtäviä nimettömiä lahjoituksia ei ole yleisesti kielletty.

Ennen kuin keskustelu vuosi sitten keväällä vaalirahoituksesta alkoi, tiedettiin, että puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmämme kaipaava uudistamista. Hallitusohjelmassa linjattiin, että hallitus arvioi vaali- ja puoluerahoituksen laki- ja menettelymuutostarpeet Lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän eli GRECO:n antamien suositusten jälkeen.

GRECO suoritti Suomessa puoluerahoitusta koskevan maatarkastuksen kesällä 2007 ja hyväksyi Suomea koskevan raportin täysistunnsessaan joulukuussa 2007. GRECO antoi Suomelle kymmenen puoluerahoitusta koskevaa suositusta.

GRECO:n suositusten myötä tammikuussa 2008 oli selvää, että Suomen vaali- ja puoluerahoituksessa on merkittäviä uudistustarpeita. Kevään 2008 aikana käydyn vaalirahakeskustelun pohjalta vaalirahoitusuudistuksen kiireellisyys korostui entisestään. Eduskuntapuolueiden puheenjohtajat ja oikeusministeriö sopivat toukokuussa 2008 uudistuksista, jotka saatettiin voimaan jo syksyn 2008 kunnallisvaaleihin.

Oikeusministeriö asetti toukokuussa 2008 toimikunnan valmistelemaan ehdotuksen puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Lauri Tarastin johtaman toimikunnan jäsenenä on edustajat kaikista eduskuntapuolueista, oikeusministeriöstä sekä tutkijajäseniä.

Toimikunta arvioi puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen ja sen valvonnan nykytilaa sekä laatii tarvittavat ehdotukset, jotka lisäävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja joissa huomioidaan Euroopan neuvoston antamat suositukset ja näkemykset.

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunta on saanut työnsä ensimmäisen vaiheen päätökseen. Hallitus antoi toimikunnan työhön pohjautuvan esityksensä eduskunnalle helmikuussa 2009. Uusi vaalirahoituslaki oli osin käytössä jo kesäkuun eurovaaleissa ja täysimääräisesti syyskuussa kuntavaalien uusintavaaleissa.

Uuden vaalirahoituslainsäädännön keskeiset uudistukset ovat, että vaalirahoitus määritellään aikaisempaa täsmällisemmin, tukien ilmoitusvelvollisuutta on täsmennetty, tukisuorituksille on määritelty vaalikohtainen katto ja valvonnan tehosteeksi on otettu käyttöön uhkasakko.

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan työn toisessa osassa on kartoitettu puoluerahoitusta. Vaali- ja puoluerahoitusta koskeva lainsäädäntöuudistus rakentuu seuraaville keskeisille periaatteille. Lainsäädännön tavoitteena on taata poliittisen rahoituksen avoimuus, varmistaa puolueiden varainkäytön tehokkaampi valvonta sekä rajoittaa osittain puolueiden varainhankintaa.

Lainsäädäntöä uudistetaan ja toimintatapoja muutetaan, jotta kansalaisten luottamus voidaan palauttaa puolueiden ja vaaliehdokkaiden asianmukaiseen toimintaan. Tehokas viranomais-ten ja median tekemä valvonta ylläpitää avoimuussäännöksillä ja rajoituksilla luotavan järjestelmän uskottavuutta.

Avoimuuden lisäämisestä yhteisymmärrys on helposti saatavissa aikaan. Puolueiden rahoituksen avoimuus tarkoittaisi muun muassa seuraavia asioita. Puolueiden tilinpäätöstiedot olisivat nykyistä yksityiskohtaisempia ja laajemmin julkisia. Puolueet velvoitettaisiin ilmoittamaan reaaliaikaisesti ja erikseen kaikista esimerkiksi yli 2000 euron arvoisista tuista. Tämä koskisi sekä vaalikampanjoita varten saatuja tukia että muuhun toimintaan saatuja tukia.

Tätä varten perustettaisiin julkinen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteri, jossa puolueiden rahoitustiedot ovat kaikkien seurattavissa. Avoimuutta lisäisi myös puolueiden piiri- ja paikallisjärjestöjen velvoittaminen ilmoittamaan näiden periaatteiden mukaisesti saamistaan ulkopuolisista tuista.

Avoimuussääntely kattaisi myös ns. vastikkeellisen tuen. Sen piiriin tulisivat seminaarilippujen tai taulukaupan kaltaiset varainkeruutavat silloin, kun yhden tukijan hankinnat ylittäisivät esimerkiksi 2000 euron summan.

Kampanjakuluja ja kampanjan rahoitusta koskevan selvityksen olisi oltava nykyistä laajempi ja yksityiskohtaisempi niin, että siitä saa kattavan käsityksen puolueen kampanjan tuloista ja menoista. Myös puolueita lähellä olevien tahojen rahoituksen avoimuudesta annettaisiin säännökset. Periaatteena olisi, että puolueen rahoitus on avointa yhtäläisesti riippumatta siitä, miten rahoitus kerätään. Lisäksi selkiytettäisiin sääntöjä, joiden nojalla ehdokkaan vaalirahoitusta koskeva ilmoitusvelvollisuus koskisi myös ulkopuolisten tahojen ehdokkaan puolesta maksamia vaalikustannuksia.

Valvonnan tehostamisesta saadaan myös aikaan yhteiset linjaukset. Puolueiden varainkäytön valvontaa tehostettaisiin siten, että puolueiden varainkäytön yleinen valvonta siirretäisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle valvonnan riippumattomuuden turvaamiseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto jatkaisi edelleen myös puoluetuen käytön ylimpänä valvojana. Valtiontalouden tarkastusvirasto saisi puoluerahoituksen valvonnan osalta vastaavat keinot puuttua puolueiden ja puoluejärjestöjen mahdollisiin laiminlyönteihin kuin sille on jo annettu vaalirahoituksen valvonnan osalta. Puolueen, sen perusjärjestön ja naisjärjestön tahallisuudesta väärin tehdystä kirjanpidosta seuraavia rangaistuksia tarkennettaisiin.

Yksi vaikeimpia kysymyksiä uudistuksessa on se, kuinka yksityistä tukea rajataan. Puolueiden varainhankintaa rajoitettaisiin siten, että puolueita kiellettäisiin ottamasta vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Lisäksi on syntynyt laaja yhteisymmärrys siitä, että puolueet eivät voisi jatkossa ottaa vastaan tukea julkisoikeudellisilta yhteisöiltä tai julkisoikeudellisilta säätiöiltä tai valtio- tai kuntaenemmistöisiltä yhtiöiltä taikka kunnilta. On selvää, että valtionapujärjestöt eivät saisi myöskään käyttää valtionapua puolueiden tukemiseen.

Toimikunnassa on vielä keskustelujen alla useita eri kysymyksiä, joista eduskuntapuolueiden kesken ei ole vielä saatu aikaan yhteisymmärrystä.

Vaalikampanjoiden kustannukset ovat viime vuosina nousseet, mikä on lisännyt yksityisen rahoituksen tarvetta. Pitäisikö tämän vuoksi puolueiden tai ehdokkaiden kampanjoiden kokoa rajoittaa tietyllä euromäärällä? Vaalibudjetteja koskevat rajoitukset ovat kansainvälisesti katsoen yleisiä. Niihin liittyy kuitenkin ongelmia valvonnan suhteen.

Kampanjoiden kokoon liittyvän rajoituksen valvonnan vaikeus liittyy talkootyön määrän arviointiin (esimerkiksi oma kahvitustalkoilla vai kahvilapalvelujen käyttö, esitteiden talkoojakelu vai jakelufirman käyttö, nettisivujen teko omana työnä vai mainostoimistossa) tai erilaisten suoritteiden alennusten (esimerkiksi kirjapainolaskut) seuraamiseen.

Rajoitus olisi helpoimmin kontrolloitavissa mediamainonnassa, jonka määrän seuraaminen on mahdollista ja hinnoittelu on julkisesti tiedossa. Mutta tämän rinnalla kahvitilaisuuksia, esitteiden jakelua, vaalitapahtumien järjestelyjä jne. ei määrällisesti ohjattaisi. Järjestelmä ohjaisi varojen käyttöä mediamainonnasta suoriin kontakteihin äänestäjien kanssa.

Käydyssä julkisessa keskustelussa eri tahojen antamassa rahoituksessa on nähty ongelmia. Keskustelussa ovat olleet niin yritysten, valtionyhtiöiden, etu- ja kansalaisjärjestöjen, säätiöiden kuin kuntien antamat tuet. Tulisiko tiettyjen tahojen lahjoitukset puolueille ja ehdokkaille kieltää kokonaan tai tulisiko niille asettaa lahjoittajakohdainen katto? Useissa maissa on ulkopuolisia tukilähteitä kuten yritysten ja etujärjestöjen rahoitusta rajoitettu. Yritysten tukea on rajoitettu useammin kuin järjestöjen rahoitusta.

On ollut esillä myös ajatus, että puoluetukea ja jäsenmaksuja lukuun ottamatta kaikki ulkopuolinen taloudellinen tuki puolueilta kiellettäisiin. Tätäkin pitää harkita eri näkökulmista. Se sinällään tekisi järjestelmän erittäin selkeäksi, joskin johtaisi paineisiin nostaa puoluetukea. Ja lisäisi vaatimuksia kunnallisen puoluetuen käyttöönottamiseksi, koska puolueiden paikallistason toimintaan eivät puoluetukivarat yleensä riitä.

Toisaalta esityksen toteuttaminen johtaisi siihen, että ehdokkaan oma varallisuus vaikuttaisi suuresti vaalikampanjan mainosmäärään ja yhä useammat ehdokkaat olisivat riippuvaisia median kautta saatavasta ilmaisesta julkisuudesta. Nämä tekijät heikentäisivät ehdokkaiden tasavertaisuutta.

Yksityisen rahoituksen kieltäminen voisi myös heikentää uusien puolueiden mahdollisuuksia saada ehdokkaitaan valituksi vaaleissa, jos ainoa sallittu tukimuoto olisi vakiintuneille puolueille suunnattu puoluetuki.

Lisäksi olisi mahdollista, että puolueiden ulkopuoliset tukijat ryhtyisivät käyttämään omia varojaan mielikuvamainontaan, jolla on kuitenkin selvä poliittinen tarkoitus. Tästä hyvä esimerkki on SAK:n viime vaalien edellä harjoittama mainonta, josta syntyi vahva mielleyhtymä vaaleihin tai esimerkiksi parhaillaan USA:ssa terveydenhuollon uudistukseen liittyvät kyllä- ja ei-kampanjat. SAK:n mainoskampanjaa tuskin mikään puolue on sisällyttänyt tukil ilmoituksiinsa, mutta silti jokaisella suomalaisella on käsitys, mitä puolueita kampanjalla haluttiin tukea. Siksi valtioneuvosto katsoo, että täyskiellon sijaan tulisi hakea kontrolloitavissa olevia rajoituksia.

Iso kysymys on, miten etujärjestöjen verovähennyskelpoisten jäsenmaksujen käyttöä puolue- ja vaalirahoitukseen arvioidaan, jos tukea saa vain osa puolueista, vaikka jäsenkunnan poliittiset mielipiteet edustaisivat laajasti poliittista kirjoa.

Valtioneuvosto katsoo, että olisi perusteltua arvioida verovähennyskelpoisten jäsenmaksujen käyttöä poliittisen toiminnan rahoittamiseen. Selvyyden vuoksi on todettava, että valtioneuvostolla ei ole aikomusta puuttua ay-jäsenmaksujen verovähennysoikeuteen.

Elinkeinoelämän vaalirahoitus on yhtä huonoa tai hyvää kuin vaikkapa suurten ammattijärjestöjen. Vaalityötä saa avustaa, se on osa kansanvaltaista toimintaa ja avustusten saajien on huolehdittava sääntöjä noudattamalla läpinäkyvyydestä.

Yksityisten lahjoitusten määrän rajoituksia on käytössä monissa maissa. Ehdokkaiden osalta yhden lahjoittajan tukikatot on jo määriteltä, mutta puolueille tulevien lahjoitusten osalta ongelmalliseksi saattavat muodostua esimerkiksi testamenttilahjoitukset, jotka voivat olla kertasummaltaan suuriakin. Niiden kohdalla tulisi voida harkita poikkeusta lahjoituskatosta, mikäli siihen päädytään.

Lisäksi juridinen ongelma on, minkä lahjoittajatahojen tuki ei saisi ylittää sallittua vaalituen määrää. Voidaanko yksityishenkilöä estää käyttämästä omia varojaan haluamansa aatesuunnan tukemiseen? Vai tulisiko asiaa lähestyä kieltämällä tietyn summan ylittävän tuen vastaanottaminen?

Viime päivinä on keskusteltu myös siitä, että tulisiko eduskunta hajottaa, koska hallitus ei ole toimintakykyinen. Puheet hallituksen toimintakyvyn puutteesta ovat olleet vääriä. Yhteistyö ja työ hallituksessa sujuu hyvin.

Vaalirahoitukseen liittyvät ongelmat koskettavat lähes koko poliittista kenttää. Käydystä keskustelusta on otettava opiksi. Vaali- ja puoluerahoituslainsäädäntömme on ollut puutteellista ja toimintakulttuuri on ollut arvoiltaan vanhentunut.

Hallituksen tai pääministerin ero ei parantaisi sitä haavaa, mikä on syntynyt kansalaisten luottamukseen poliittista järjestelmää kohtaan. Vastuu vaalirahoitusjärjestelmän uudistamisesta ja sen uskottavuuden varmistamisesta on meillä kaikilla yhteisesti. Valtioneuvosto toivoo, että tämä voi tapahtua hyvässä yhteistyössä myös opposition kanssa.

Poliittiset puolueet ovat keskeinen elementti demokraattista valtiojärjestelmää ja kansalaisten poliittisen tahdon keskeinen ilmaisuväylä. Ehdokkaiden tai puolueiden ajamiin aatteiden tai asioiden tukeminen ei ole laitonta tai moraalitonta. Se on osa demokraattista järjestelmää.

Demokratian kannalta ei ole hyvä, jos vain varakkailta ja julkisuudesta tunnetuilla henkilöillä on mahdollisuus menestyä vaaleissa. Meidän on turvattava mahdollisuuksien tasa-arvo luomalla uudet avoimuuden vaatimukset täyttävät pelisäännöt vaali- ja puoluerahoitukseen. Myös uusilla ehdokkailla on oltava mahdollisuus vaaleissa näkyvyyteen.

Tärkeää on turvata, että eri mielipidesuunnilla on itsenäinen mahdollisuus saada viestinsä ja tavoitteensa kansalaisten tietoisuuteen. Ja osa tätä moniarvoisuutta on, että kansalaiset ja eri yhteisöt saavat myös käyttää varojaan haluamansa mielipidesuunnan tukemiseen. Tapahtuukoon tämä selkeiden yhteisten pelisääntöjen mukaisesti ja avoimesti.

Viime viikkojen aikana poliittinen ilmapiiri on selvästi huonontunut tavalla, joka ei ole omiaan edesauttamaan uudistuksen ripeää toteuttamista. Keskinäisen syyttelyn ja kilpalaulannan sijaan meidän on keskityttävä tämän tärkeän lainsäädännön toteuttamiseen niin, että vaali- ja puoluerahoitus on jatkossa avointa ja läpinäkyvää. Tämä on yhteinen tehtävämme.