

Puoluerahoituksen avoimuus

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö

KOMITEANMIETINTÖ 2009:3

Puoluerahoituksen avoimuus

Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö



OIKEUSMINISTERIÖ



ISSN 0356-9470

ISBN 978-952-466-826-2 (nid.)

ISBN 978-952-466-827-9 (PDF)

Oikeusministeriö

Helsinki 2009

Edita Prima Oy

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Vaali- ja puoluerahoitustoimikunta		Julkaisun laji Komiteanmietintö	
puheenjohtaja Lauri Tarasti sihteeri Kaisa Tiusanen		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 30.5.2008	
Julkaisun nimi Puoluerahoituksen avoimuus. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Toimikunnan mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon tehdyt ehdotukset muutoksiksi puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. Lakiehdotuksissa on otettu huomioon Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n Suomelle antamat vaali- ja puoluerahoitusta koskevat suositukset.</p> <p>Merkittävin ehdotus on ajantasainen ilmoitusvelvollisuus 2 000 euron ylittävistä tuista. Ilmoitusvelvollisuus ulottuisi kaikkiin puolueyhdistyksiin sekä ulkoistettuun varainhankintaan ja eräin edellytyksin muihin puolueen vaalikampanjaan tai muuhun poliittiseen toimintaan osallistuviin tahoihin. Ilmoitukset julkistettaisiin internetissä.</p> <p>Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sekä ehdokasta että puolueyhdistyksiä koskeva maksettuun vaalimainontaan käytettäviä varoja rajoittava kampanjakatto. Puolueyhdistykset ja ehdokkaat tukiryhmineen olisivat velvollisia ilmoittamaan maksetussa vaalimainonnassaan mainoksen maksajan nimi.</p> <p>Puolueyhdistyksiä kiellettäisiin ottamasta vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Niin ikään tuki ulkomaiselta taholta olisi pääsääntöisesti kielletty, sama koskisi ehdokasta. Valtion ja kunnan tulisi kohdella puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen eivätkä puolueyhdistykset saisi pääsääntöisesti vastaanottaa tukea tai avustusta muilta julkisyhteisöiltä tai valtio- tai kuntaenemmistöisiltä yritysiltä. Ehdokas ja tukiryhmä eivät saisi vastaanottaa tukea valtion tai kunnan viranomaiselta taikka niiden määräysvallasta olevalta yritykseltä eikä julkisoikeudellisilta yhteisöiltä tai säätiöiltä.</p> <p>Valtionavustusta eli puoluetukea saavien puolueyhdistysten tilinpäätökset liitteinen sekä ilmoitukset vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta julkistettaisiin internetissä. Puoluetuen ensiasteen valvonta säilyisi oikeusministeriöllä, muutoin puolueiden varainkäytön valvonta siirrettäisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusvirastolla olisi käytettävissään mahdollisuus velvoittaa ilmoitusvelvollinen tarvittaessa sakon uhalla toimittamaan puuttuvat tiedot tai korjaamaan virhe. Puoluetukea saavien yhdistysten laiminlyödessä olennaisesti ehdotettujen säännösten noudattamisen siitä voisi seurata puoluetuen pidättäminen.</p> <p>Tämän ohella toimikunta esittää puoluetuen jakoperusteita arvioitaviksi uudelleen, vaalitiedotuksen tehostamista, selvitettäväksi kunnallisen demokratian kannalta poliittisen toiminnan tukemisen perusteita ja vaaleihin ja puolueisiin liittyvien tietojärjestelmien yhteensovittamista sekä suosittaa puolueille yhteisten eettisten mainontasäännösten laatimista.</p> <p>Mietintöön on jätetty neljä eriävää mielipidettä, jotka ovat mietinnön liitteenä. Lisäksi mietinnön liitteenä on valtiotieteen tohtori Tomi Venhon laatima selvitys Puoluerahoituksen perusteita.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) puolue, vaalirahoitus, avoimuus, valtiontalouden tarkastus, uhkasakko			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM033:00/2008, OM 4/021/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön komiteanmietintö 2009:3		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-826-2 (nid.) 978-952-466-827-9 (PDF)
Kokonaissivumäärä 112	Kieli suomi	Hinta 22,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Publishing Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum 6.11.2009

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Val- och partifinansieringskommissionen		Typ av publikation Kommittébetänkande	
ordförande Lauri Tarasti sekreterare Kaisa Tiusanen		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 30.5.2008	
Publikation (även den finska titeln) Partifinansieringens öppenhet. Val- och partifinansieringskommissionens betänkande			
Publikationens delar			
Sammanfattning			
<p>I kommissionens betänkande ingår ett förslag till ändring av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering som skrivits i form av en regeringsproposition. I lagförslagen beaktas rekommendationerna från Europarådets grupp av stater mot korruption (GRECO) beträffande val- och partifinansieringens öppenhet.</p> <p>Det viktigaste förslaget gäller skyldigheten att lämna in aktuella redovisningar över alla bidrag som överstiger 2 000 euro. Redovisningsskyldigheten ska gälla alla partiföreningar samt den medelsanskaffning som utförs av utomstående och under vissa förutsättningar andra aktörer som deltar i partiets valkampanj eller dess övriga politiska verksamhet. Redovisningarna ska publiceras på webben.</p> <p>I propositionen föreslås att det både i fråga om kandidater och partiföreningar föreskrivs om ett kampanjtak som begränsar de medel som kan användas för valreklam. Partiföreningarna och kandidaterna och deras stödgrupper ska i fråga om avgiftsbelagd reklamverksamhet vara skyldiga att uppge vem som har betalat reklamen.</p> <p>Partiföreningarna förbjuds att ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Mottagande av bidrag från utländska givare är också i regel förbjudet också när det gäller kandidater. Staten och kommunen ska behandla partierna lika och enligt lika grunder och partiföreningarna ska i regel inte få ta emot bidrag eller understöd från andra offentliga samfund eller företag över vilka staten eller kommunen har bestämmanderätt. Kandidaten och stödgruppen ska inte få ta emot stöd från statliga och kommunala myndigheter eller ett företag över vilket dessa har bestämmanderätt och inte heller av en offentligrättslig sammanslutning eller stiftelse.</p> <p>Boksluten jämte bilagor för partiföreningar som beviljats statsunderstöd, dvs. partistöd, samt deras samt redovisningar om kostnaderna och finansieringen av valkampanjen ska publiceras på webben. Justitieministeriet ska fortfarande som första instans övervaka användningen av partistödet, men för övriga delar ska den allmänna tillsynen över partiernas medelsanvändning överföras till statens revisionsverk. Revisionsverket ska ha möjlighet att vid vite förplikta den redovisningsskyldiga att lämna in kompletteringar eller korrigera fel. Om en förening som beviljats partistöd väsentligen försummar sina skyldigheter enligt de föreslagna bestämmelserna, kan detta leda till innehållning av partistödet.</p> <p>Kommissionen föreslår ytterligare att grunderna för fördelningen av partistödet omprövas, valinformationen effektivteras, grunderna för stödandet av politisk verksamhet med hänsyn till kommunal demokrati utreds och att datasystemen som hänför sig till val och partier samordnas samt rekommenderar att partierna utarbetar gemensamma regler för etisk reklamverksamhet.</p> <p>I betänkandet ingår fyra avvikande åsikter. Som bilaga till betänkandet finns också politices doktor Tomi Venhos utredning grunderna för partifinansieringen.</p>			
Nyckelord: (asiasanat) parti, valfinansiering, öppenhet, statsrevision, vite			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer)			
OM033:00/2008, OM 4/021/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets kommittébetänkanden 2009:3		ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-826-2 (häft.) 978-952-466-827-9 (PDF)
Sidoantal 112	Språk finska	Pris 22,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Publishing Oy		Förlag Justitieministeriet	

DESCRIPTION

MINISTRY OF JUSTICE

Date of publication 6 November 2009

Authors (if a body: name, chairperson, secretary) The Committee on Election and Party Funding Chair: Lauri Tarasti Secretary: Kaisa Tiusanen	Type of publication Committee report Assigned by Ministry of Justice Date when body appointed 30 May 2008		
Name of the publication Transparency of party funding. Report of the Committee on Election and Party Funding			
Parts of publication			
Abstract The report of the Committee includes proposals in the form of a Government proposal on amendments to the Act on Political Parties and the Act on a Candidate's Election Funding. The recommendations given to Finland by GRECO (Group of States against Corruption) on the transparency of party and election funding have been taken into account in the proposals. The most significant proposal concerns the obligation to file an up-to-date disclosure of campaign contributions that exceed the limit value of 2,000 euros. The obligation will apply to all associations of political parties as well as to outsourced fund-raising and, under certain conditions, to other actors participating in the election campaigns or other political activities of a political party. The disclosures will be published on the Internet. It is proposed that a campaign limit be set to restrict the value of funds used for chargeable advertising both by a candidate and by associations of a political party. The associations of political parties, candidates and their support groups will be obliged to disclose the name of the payer of an advertisement in all chargeable advertising relating to their election campaign. The associations of political parties will be prohibited from accepting campaign contributions, if the donor of the contribution cannot be identified. Similarly, campaign contributions from any foreign donors will, as a rule, be prohibited; the same will apply to a candidate. The state and municipalities will treat all political parties equally and following uniform criteria, and associations of political parties will not, as a rule, accept campaign contributions or other contributions from a public corporation or from corporations mainly governed by the state or by a municipality. A candidate and his/her support group will not accept campaign contributions from a state authority or a municipal authority, from a corporation governed by the state or a municipality, or from a public corporation or foundation. Financial statements with their appendices and disclosures on the costs and funding of election campaigns of those associations of political parties that receive discretionary government transfer will be published on the Internet. The first instance monitoring of discretionary government transfers will remain a duty of the Ministry of Justice, whereas the monitoring of political parties' use of funds in other respects will become a duty of the National Audit Office of Finland. The National Audit Office of Finland will be capable of ordering the discloser to submit the missing information or to correct a fault on pain of a penalty payment, if necessary. If an association receiving discretionary government transfer essentially fails to comply with the proposed provisions, discretionary government transfer can be withheld from the association as a consequence. In addition, the Committee proposes that the grounds for granting discretionary government transfer be reassessed, that informing of election-related issues be made more effective, that grounds for supporting political activities from the perspective of municipal democracy be examined, and that data systems relating to elections and political parties be consolidated. The Committee also recommends that political parties draw up common ethical rules for advertising. Four minority reports have been filed, and they are appended to this report. In addition, an account called Grounds for party funding ("Puoluerahoituksen perusteet") by Tomi Venho, Doctor of Political Sciences, is appended to this report.			
Keywords political party, party funding, transparency, central government finances audit, penalty payment			
Other information (Oskari and HARE numbers, other reference number) OM033:00/2008, OM 4/021/2008			
Serial name and number Ministry of Justice, Finland, Committee reports 2009:3	ISSN 0356-9470	ISBN 978-952-466-826-2 (bound) 978-952-466-827-9 (PDF)	
Number of pages 112	Language Finnish	Price 22,00 €	Confidentiality status public
Distributed by Edita Publishing Oy		Published by Ministry of Justice	

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 30.5.2008 toimikunnan, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Toimikunnan tehtävänä oli arvioida puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen ja sen valvonnan nykytilaa sekä laatia tarvittavat ehdotukset, jotka lisäävät rahoituksen läpinäkyvyyttä ja joissa huomioidaan Euroopan neuvoston korruption vastaisen elimen (GRECO) antamat suositukset.

Erityisesti toimikunnan tuli toimeksiannon mukaan:

- 1) selvittää, miten puolueiden ja vaaliehdokkaiden saaman rahoituksen valvonta on järjestetty muissa valtioissa ja laatia ehdotus valvonnan järjestämiseksi Suomessa;
- 2) selvittää, miten rahoituksen läpinäkyvyyttä voidaan edistää valvonnan teknisen suorittamisen tehostamisella ja syventämisellä ja mitä toimenpiteitä ja millaista ilmoituksia ja tilityksiä puolueilta ja ehdokkailta tulisi tätä silmällä pitäen vaatia. Toimikunnan on myös arvioitava valvontatyössä tarvittavien resurssien määrä ja tehtävä niistä ehdotus;
- 3) arvioida, millaisia sanktioita olisi tarkoituksenmukaista asettaa rahoitusta koskevien säännösten rikkomisesta;
- 4) arvioida, miten voidaan toteuttaa GRECO:n rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi antamat suositukset koskien ei-rahallisten tukien ilmoittamista, nimettömiä lahjoituksia, yhdeltä lahjoittajalta saatuja useita lahjoituksia, puolueille annettavien yksittäisten lahjoitusten julkistamista ja puolueita lähellä olevien yhteisöjen, kuten säätiöiden ja yhdistysten puolueille antaman tuen läpinäkyvyyden lisäämistä;

5) arvioida, onko puolueiden ja ehdokkaiden syytä antaa tietoja saamastaan rahoituksesta nykyistä useammin (esimerkiksi ennen vaaleja tai vaalien aikana), onko lahjoituksen ja sen antajan nimen julkistamisen nykyinen euromääräinen alaraja tarkoituksenmukainen ja ovatko yksittäisten ehdokkaiden vaalikampanjoihin kohdistetut tilintarkastukset tarkoituksenmukaisia;

6) selvittää, miten tulisi arvioida vaaliehdokkaille ja puolueille annettu tuki, johon sisältyy vastikkeellisuutta;

7) selvittää, voidaanko perustuslain vaatimukset täyttäen asettaa ylärajat yhtäältä vaaliehdokkaan kampanjakustannusten kokonaissummalle ja toisaalta yksittäiselle ehdokkaalle tai puolueelle annettavalle tukisummalle; sekä

8) arvioida, onko tarvetta koota kaikki nykyiset puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevat säännökset yhteen lakiin.

Toimikunnan tehtävä jaettiin ajallisesti kahteen osaan: vaaliehdokkaiden rahoitukseen ja puoluerahoitukseen. Toimikunta luovutti 27.1.2009 ehdokkaan vaalirahoitusta koskevan välimietintönsä (Komiteanmietintö 2009:1), johon perustuva laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) tuli voimaan 1.5.2009. Tämän jälkeen toimikunta jatkoi työtään puoluerahoituksen avoimuuden selvittämiseksi ja julkaisi linjaratkaisunsa 13.10.2009. Nyt luovutetaan toimikunnan loppumietintö.

Toimikunnassa toimivat työn toisessa vaiheessa seuraavat henkilöt:

puheenjohtaja oikeustieteen lisensiaatti Lauri Tarasti, varapuheenjohtaja vaalijohtaja Arto Jääskeläinen oikeusministeriöstä ja jäsenet dosentti Sami Borg Tampereen yliopistosta, lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala oikeusministeriöstä, eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden edustajat Euroopan parlamentin jäsen Sari Essayah (Suomen Kristillisdemokraatit r.p.), kansanedustaja Pekka Haavisto (Vihreä liitto r.p.), kansanedustaja Eero Heinäluoma (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.), puoluesihteerit Jarmo Korhonen (Suomen Keskusta r.p.), kansanedustaja Mats Nylund (Ruotsalainen kansanpuolue r.p.), puoluesihteerit Sirpa Puhakka (Vasemmistoliitto r.p.), kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner (Perussuomalaiset r.p.) ja puoluesihteerit Taru Tujunen (Kansallinen Kokoomus r.p.), pysyvä asiantuntija valtiotieteen tohtori Tomi Venho ja toimikunnan sihteerit erityisasiantuntija Kaisa Tiusanen oikeusministeriöstä.

Toimikunta on pitänyt työnsä toisessa vaiheessa 16 kokousta ja laatinut tehtävänantonsa mukaisesti mietinnön, joka sisältää hallituksen esityksen muotoon tehdyt ehdotukset muutoksiksi puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta perusteluineen. Toimikunnan kireän aikataulun vuoksi kaikkien yksityiskohtien viimeistely ei ole ollut mahdollista, mikä on huomioitu myös toimikunnan lausumissa.

Toimikunta teetti työnsä toisen vaiheen aikana VTT Tomi Venholla selvityksen puoluerahoituksesta. Mietinnön liitteenä oleva selvitys Puoluerahoituksen perusteita

kartoittaa puolueiden vuosibudjettien kehitystä, puolueiden tulo- ja kulurakennetta sekä vaalien kokonaiskustannuksia puoluelain säätämisestä vuonna 1969 vuoteen 2008 saakka.

Toimikunta on kuullut työnsä aikana asiantuntijoina pääjohtaja Tuomas Pöystiä ja ylijohdaja Marjatta Kimmosta valtionalouden tarkastusvirastosta sekä hallintojohtaja Auni-Marja Vilavaaraa valtioneuvoston kansliasta.

Mietintöön on jätetty neljä eriävää mielipidettä, jotka ovat mietinnön liitteinä. Eriävän mielipiteen ovat jättäneet puoluesihteerit Taru Tujunen (Kansallinen Kokoomus) ja Ulla Achren (Ruotsalainen kansanpuolue), puoluesihteeri Sirpa Puhakka (Vasemmistoliitto), Euroopan parlamentin jäsen Sari Essayah (Suomen Kristillisdemokraatit) sekä kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner (Perussuomalaiset).

Lisäksi toimikunta on hyväksynyt seuraavat lausumat:

1. Toimikunta esittää, että oikeusministeriö selvittää, miten vaali- ja puoluerahoitukseen ja vaalikampanjan kuluihin liittyvää riippumatonta tutkimus- ja selvitystoimintaa voidaan vahvistaa esimerkiksi oikeusministeriön demokratiayksikön tai yliopistojen kautta.
2. Toimikunta esittää, että puoluetuen jakoperusteita arvioidaan uudelleen, että viestintätuen ohjeistusta täsmennetään ja että nuorisojärjestöjen ja muiden puoluetta lähellä olevien järjestöjen valtionavustusten jakoperusteita ja käytön valvontaa yhdenmukaistetaan.
3. Toimikunta esittää, että oikeusministeriö selvittäisi keinoja vaalitiedotuksen tehostamiseksi yhteiskunnan toimesta siten, että puolueiden ja ehdokkaiden kampanjakulujen kasvua voidaan hillitä, esim. internetin käyttö vaalitiedottamisessa ja ehdokkaista ilmoittaminen ulkomainonnassa ja tiedotusvälineissä.
4. Toimikunta suosittaa, että puolueet sopisivat yhteisistä eettisistä säännöistä vaalimainonnan laadusta ja määrällisistä kysymyksistä.
5. Toimikunta esittää selvitettäväksi kunnallisen poliittisen toiminnan tukemisen perusteita kunnallisen demokratian kannalta.
6. Toimikunta katsoo välttämättömäksi valtionalouden tarkastusviraston ja oikeusministeriön resurssien turvaamisen vaali- ja puoluerahoituksen valvonnassa.
7. Toimikunta esittää oikeusministeriölle selvitettäväksi vaaleihin ja puolueisiin liittyvien tietojärjestelmien yhteensovittamista ja siirtymistä mahdolliseen yhteiseen tietojärjestelmään.
8. Toimikunta toivoo, että hallitus valmistellessaan puoluelain muutosehdotusta vielä selvittää ja selventää yhdessä Kuntaliiton kanssa ehdotettujen 8 b §:n 2 momentin ja 16 §:n 1 momentin säännöksiä toisaalta puolueyhdistysten toisaalta valtion ja kunnan viranomaisten ja niiden määräysvallassa olevien yhteisöjen ja säätiöiden sekä muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden välisestä suhteesta.

Tehtävänsä suorittuaan toimikunta kunnioittavasti luovuttaa mietintönsä oikeusministeriölle.

Helsingissä, 6 päivänä marraskuuta 2009


Lauri Tarasti


Arto Jääskeläinen


Sami Borg


Sari Essayah


Pekka Haavisto


Eero Heinäluoma


Jarmo Korhonen


Mats Nylund


Sirpa Pohakka


Pirkko Ruuhonen-Lerner


Taru Tuupinen


Liisa Vanhala


Tomi Venho


Kaisa Tiusanen

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	15
SAMMANFATTNING	17
YLEISPERUSTELUT	19
1 Johdanto	19
2 Nykytila	20
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	20
Puolue- ja vaalijärjestelmä	20
Puolueet	20
Vaalit	22
Puoluerahoitus	22
Yleistä	22
Puoluetuki	23
Varainhankinta ja varojen käyttö	24
Puolueiden tilinpidon ja varojen käytön valvonta	24
Yleistä	24
Kirjanpitovelvollisuus ja tilintarkastus	24
Tilitys puoluetuen käyttämisestä	25
Muut puoluelaisissa edellytetyt selvitykset	26
Valvontatehtävät	27
Sanktiot	27
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö	28
Yleistä	28
Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset	28
2.3 Nykytilan arviointi	29
GRECO	29
Muita huomioita	30
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	31
3.1 Tavoitteet	31
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	31
3.3 Keskeiset ehdotukset	33
Yleistä	33
Avoimuuden lisääminen	33
Kiellot	34
Valvonnan tehostaminen	35
Ehdokkaan vaalirahoitus	36
4 Esityksen vaikutukset	37
4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan	37
4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	37
5 Asian valmistelu	37

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	38
1 Lakiehdotusten perustelut.....	38
1.1 Laki puoluelain muuttamisesta.....	38
1.2 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	51
2 Voimaantulo.....	54
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	54
LAKIEHDOTUKSET.....	55
Laki puoluelain muuttamisesta.....	55
Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta.....	60
LAGFÖRSLAG.....	62
Lag om ändring av partilagen.....	62
Lag om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering.....	67
LIITTEET.....	69
Eriävät mielipiteet.....	69
Puoluesihteerit Taru Tujunen (Kansallinen Kokoomus r.p.) ja Ulla Achrén (Ruotsalainen kansanpuolue r.p.).....	69
Puoluesihteeri Sirpa Puhakka (Vasemmistoliitto r.p.).....	70
Euroopan parlamentin jäsen Sari Essayah (Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.).....	73
Kansanedustaja Pirkko Ruohonen-Lerner (Perussuomalaiset r.p.).....	74
Muut liitteet.....	75
LIITE 1 Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (2003)4 jäsenvaltioille yhteisistä korruption vastaisista säännöistä puolue- ja vaalirahoituksessa.....	75
LIITE 2 VTT Tomi Venho: Puoluerahoituksen perusteita, 2009.....	78

TIIVISTELMÄ

Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon tehdyt ehdotukset muutoksiksi puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. Vaaliehtokkaan taloudenpito ja puolueen taloudenpito pidettäisiin systemaattisesti erillään toisistaan. Ensin mainitusta säädetään laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta ja jälkimmäisestä puoluelaissa.

Puolueiden ja niiden lähiyhteisöjen rahoituksen avoimuus on tärkeä kysymys tarkasteltaessa puolue- ja vaalirahoituksen kokonaisuutta. Merkittävin esityksessä ehdotettu uudistus puolerahoituksen avoimuudesta olisi ajantasainen ilmoitusvelvollisuus 2 000 euron ylittävistä tuista samalta antajalta kalenterivuodessa. Se olisi kokonaan uusi vaikuttava avoimuuden keino.

Ajantasainen ilmoitusvelvollisuus siihen liittyvine säännöksineen ulottuisi kaikkiin puolueyhdistyksiin eli puolueen keskusorganisaation säännöissä mainittuihin yhdistyksiin mukaan lukien puolueiden perus- ja paikallisjärjestöt. Mikäli puolueyhdistys on ulkoistanut varainhankintaansa, olisi se velvollinen ilmoittamaan vastaavasti myös tästä varainhankinnasta. Puolue ilmoittaisi myös muut ulkopuoliset puolueen vaalikampanjaan tai muuhun poliittiseen toimintaan osallistuvat yhteisöt ja säätiöt valtiontalouden tarkastusvirastolle ja huolehtisi siitä, että nämä tahot toimittavat ajantasaiset ilmoitukset.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sekä ehdokasta että puolueyhdistyksiä koskeva maksettuun vaalimainontaan käytettäviä varoja rajoittava kampanjakatto. Rajauksella maksettuun mainontaan katon noudattamista olisi mahdollista valvoa vaalikampanjan kuluista tehtyjen ilmoitusten perusteella. Lisäksi sekä puolueyhdistykset että ehdokkaat tukiryhmineen olisivat velvollisia ilmoittamaan maksetussa vaalimainonnassa maksajan nimi.

Puolueyhdistyksiä kiellettäisiin - paitsi tavanomaista keräystoimintaa - ottamasta vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Niin ikään tuki ulkomaiselta taholta olisi pääsääntöisesti kielletty. Valtion ja kunnan tulisi kohdella puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen eivätkä puolueyhdistykset saisi pääsääntöisesti vastaanottaa tukea tai avustusta muilta julkisyhteisöiltä tai valtio- tai kuntaenemmistöisiltä yrityksiltä. Näiltä osin toimikunta toivoo vielä säännösten tarkempaa selvittämistä.

Merkittävät uudistukset tilinpidon avoimuudesta kuten tilinpäätösten liitteineen ja vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen julkistaminen koskisivat valtionavustusta eli puoluetukea saavia puolueiden keskusorganisaatioita, piirijärjestöjä ja naisjärjestöjä. Niissä on kyse yleensä ammattimaisesta toiminnasta, jossa ammattitilintarkastajilla olisi valvonnassa esityksen mukaan merkittävä rooli. Puolueiden perusosastoissa tilanne on toinen. Ne toimivat pienillä resursseilla eivätkä yleensä saa valtionavustusta. Ajantasaista ilmoitusvelvollisuutta laajempaa julkistamisvelvollisuutta näille noin 6 000 yhdistykselle ei pidetä perusteltuna.

Puoluetuen ensiasteen valvonta säilyisi oikeusministeriöllä, mutta muutoin puolueiden varainkäytön yleinen valvonta siirrettäisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle. Puoluerahoituksen valvonta tapahtuisi ensimmäisessä vaiheessa sisäisesti, etenkin tilintarkastuksen kautta. Puoluetukea saavilla yhdistyksillä tulisi olla auktorisoitu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Niiden tulisi lausunnossaan lausua ehdotettujen vaalikampanjaan ja muuhun puolueen talouteen kohdistuvien säännösten noudattamisesta. Nämä lausunnot ja muut asiakirjat muodostaisivat pohjan valtiontalouden tarkastusviraston suorittamalle tarkastukselle.

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävät puoluelain valvonnassa vastaisivat niitä, joista on jo säädetty ehdokkaan vaalirahoituksen osalta. Tarkastusvirasto julkistaisi puolueiden toimittamat tiedot ajantasaiset ilmoitukset mukaan lukien yleisessä tietoverkossa olevassa rekisterissä. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain tapaan tarkastusvirastolla olisi käytettävissään mahdollisuus velvoittaa ilmoitusvelvollinen tarvittaessa sakon uhalla toimittamaan puuttuvat tiedot tai korjaamaan virhe. Puoluetukea saavien yhdistysten laiminlyödessä olennaisesti ehdotettujen säännösten noudattamisen siitä voisi seurata puoluetuen pidättäminen. Tämän ohella voitaisiin soveltaa rikoslain kirjanpitorikoksia tai kirjanpitolain kirjanpitorikkomusta koskevia säännöksiä, jos kirjanpitolakia olisi rikottu esimerkiksi kirjanpitoa väärentämällä. Kaikki puolueyhdistykset ovat kirjanpitovelvollisia.

Puoluelakia vastaavat muutokset tehtäisiin lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta muun muassa vaalikampanjakatosta ja mainoksen maksajan nimen ilmoittamisesta sekä kiellosta vastaanottaa tukea ulkomaiselta taholta. Ehdokas ja tukiryhmä eivät saisi vastaanottaa tukea valtion tai kunnan viranomaiselta taikka niiden määräysvallasta olevalta yritykseltä eikä julkisoikeudellisilta yhteisöiltä tai säätiöiltä. Jos ehdokas tietäisi saamansa välitetyn tuen alkuperäisen antajan, tulisi se myös ilmoittaa.

Lakiehdotukset tulisivat voimaan 1.7.2010 paitsi tilinpäätöksiä koskevat uudet säännökset 1.1.2011.

Tämän ohella toimikunta esittää puoluetuen jakoperusteita arvioitaviksi uudelleen, vaalitiedotuksen tehostamista, selvitettäväksi kunnallisen demokratian kannalta poliittisen toiminnan tukemisen perusteita ja vaaleihin ja puolueisiin liittyvien tietojärjestelmien yhteensovittamista sekä suosittaa puolueille yhteisten eettisten mainontasäännösten laatimista.

SAMMANFATTNING

I val- och partikommissionens betänkande ingår ett förslag till ändring av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering som skrivits i form av en regeringsproposition. Avsikten är att systematiskt skilja åt kandidatens och partiets medelsförvaltning. Bestämmelser som gäller kandidater finns i lagen om kandidaters valfinansiering och bestämmelser som gäller partier i partilagen.

När det gäller parti- och valfinansieringen är öppenheten av finansieringen partierna och sammanslutningar som står nära dem en viktig fråga. I fråga om partifinansieringens öppenhet är skyldigheten att lämna in en s.k. aktuell redovisning över bidrag och understöd från samma givare som överstiger 2000 euro under ett kalenderår det viktigaste förslaget i propositionen. Detta är ett helt nytt sätt att påverka öppenheten.

Skyldigheten att lämna in en aktuell redovisning gäller alla partiföreningar, dvs. föreningar inklusive partiets bas- och lokalorganisationer, som nämns i partiets centralorganisationens stadgar. Om partiföreningens medelsanskaffningsverksamhet sköts av utomstående, ska den lämna in en redovisning även om denna medelsanskaffning. Partiet ska till statens revisionsverk meddela även andra utomstående sammanslutningar och stiftelser som deltar i partiets valkampanj och övrig politisk verksamhet och se till att också dessa lämnar in en aktuell redovisning.

I propositionen föreslås att det både i fråga om kandidater och partiföreningar föreskrivs om ett kampanjtak som begränsar de medel som kan användas för valreklam. Denna begränsning gör det möjligt att följa iakttagandet av taket för avgiftsbelagd reklamverksamhet på basis av redovisningarna över kostnaderna för valkampanjen. Dessutom ska både partiföreningarna och kandidaterna och deras stödgrupper i fråga om avgiftsbelagd reklamverksamhet vara skyldiga att uppge vem som har betalat reklamen.

Partiföreningarna förbjuds att ta emot bidrag – med undantag av sedvanligt insamlingsarbete - från givare som inte kan klarläggas. Bidrag från utländska givare är också i regel förbjudet. Staten och kommunen ska behandla partierna lika och enligt lika grunder och partiföreningarna ska i regel inte få ta emot bidrag eller understöd från andra offentliga samfund eller företag över vilka staten eller kommunen har bestämmanderätt. Till denna del önskar kommissionen en mer detaljerad utredning av bestämmelserna.

De betydliga reformerna i fråga om bokföringens öppenhet, såsom publiceringen av bokslutet jämte bilagor och kostnaderna och finansieringen av valkampanjen, gäller centralorganisationerna, kretsorganisationerna och kvinnoorganisationerna av sådana partier som beviljats statsunderstöd, dvs. partistöd. I detta fall är det i allmänhet fråga om professionell verksamhet och enligt förslaget ska professionella revisorer ha en viktig roll i tillsynen över verksamheten. När det gäller partiets basorganisationer är situationen annorlunda. Dessa bedriver sin verksamhet med små resurser och beviljas vanligen inte statsunderstöd. Det anses inte motiverat att föreskriva om en mer omfattande redovisningsskyldighet för dessa ca 6000 organisationer än vad som ingår i skyldigheten att lämna in en aktuell redovisning.

Justitieministeriet ska fortfarande som första instans övervaka användningen av partistödet, men för övriga delar ska den allmänna tillsynen över partiernas medelsanvändning överföras till statens revisionsverk. Tillsynen över partifinansieringen ska i första instans ske internt, i synnerhet med hjälp revisionen. Föreningar som beviljas partistöd ska ha en auktoriserad revisor eller en revisionssammanslutning. Revisorn ska avge uttalanden om iakttagandet av de föreslagna bestämmelserna som gäller valkampanjen och partiets ekonomi i allmänhet. Dessa uttalanden och andra handlingar ska utgöra underlaget för revisionsverkets granskning.

Statens revisionsverk ska ha motsvarande uppgifter beträffande tillsynen över att partilagen iakttas som det har med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering. Revisionsverket ska publicera de uppgifter samt aktuella redovisningar som partierna lämnar in i ett register som finns i det allmänna datanätet. På samma sätt som med stöd av lagen om kandidaters valfinansiering har revisionsverket möjlighet att vid vite förplikta den redovisningsskyldiga att lämna in kompletteringar eller korrigera fel. Om ett parti som beviljats partistöd väsentligen försummar sina skyldigheter enligt de föreslagna bestämmelserna, kan detta leda till innehållning av partistödet. Vid sidan av detta kunde strafflagens bestämmelser om bokföringsbrott och bokföringslagens bestämmelser om bokföringsförseelser tillämpas, om det gäller brott mot bokföringslagen, till exempel om bokföringen har förfalskats. Bokföringsskyldigheten gäller alla partiföreningar.

Motsvarande ändringar ska göras i lagen om kandidaters valfinansiering bl.a. gällande kampanjtaket och skyldigheten att uppge vem som betalat reklamen samt förbudet att ta emot understöd från en utländsk givare. Kandidaten och stödgruppen ska inte få ta emot stöd från statliga och kommunala myndigheter eller ett företag över vilket dessa har bestämmanderätt och inte heller av en offentligrättslig sammanslutning eller stiftelse. Om en kandidat vet den ursprungliga givaren av ett förmedlat stöd ska namnet på denna givare uppges.

Avsikten är att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2010 med undantag av de nya bestämmelserna om bokslutet som ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Kommissionen föreslår ytterligare att grunderna för fördelningen av partistödet omprövas, valinformationen effektiveras, grunderna för stödandet av politisk verksamhet med hänsyn till kommunal demokrati utreds och att datasystemen som hänför sig till val och partier samordnas samt rekommenderar att partierna utarbetar gemensamma regler för etisk reklamverksamhet.

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Poliittisilla puolueilla on keskeinen rooli edustuksellisessa demokratiassa. Kansalaisten tärkeinä pitämät kysymykset kanavoituvat puolueiden kautta poliittiseen keskusteluun ja sitä kautta päätöksentekoon. Puolueet tuovat järjestystä poliittiseen elämään. Kansalaisten luottamus poliittiseen järjestelmään ja puolueisiin sen keskeisenä osana on toimivan demokratian perusta.

Puolueiden oikeudellisesta asemasta säädetään puoluelaissa (10/1969), joka tuli voimaan 1.2.1969. Puoluelaissa säädetään puolueen määritelmästä ja rekisteröimisestä, puolueille myönnettävästä valtionavustuksesta sekä puolueiden varainkäytön valvonnasta. Puoluelakia ei ole tarkistettu kokonaisuudessaan sen säätämisen jälkeen, mutta siihen on tehty useita pieniä muutoksia. Tämän esityksen kannalta keskeisimmät muutokset puoluelakiin tehtiin vuonna 1987 puolue toiminnan rahoituksen julkisuuden lisäämiseksi ja puolueiden varainkäytön valvonnan tehostamiseksi (HE 69/1986 vp).

Poliittisten puolueiden keskinäiset voimasuhteet ratkaistaan valtiollisissa vaaleissa, niistä tärkeimpinä eduskuntavaalit. Vaalikampanjoinnin kautta rahan merkitys poliittisessa toiminnassa on kasvanut. Puolueet tarvitsevat merkittäviä taloudellisia resursseja saadakseen näkyvyyttä ja poliittista tukea ajatuksilleen. Julkista tukea täydentävä muu varainhankinta on tärkeä osa toimivaa demokratiaa. Pelkkään julkiseen tukeen perustuva järjestelmä olisi demokratian periaatteiden vastainen, koska uusilla poliittisilla liikkeillä on oltava mahdollisuus tulla mukaan poliittiselle kentälle.

Poliittisten puolueiden huomattavasta roolista yhteiskunnallisessa toiminnassa seuraa legitiimi kiinnostus niiden rahoitusta kohtaan. Korruption vaara poliittisessa rahoituksessa on noussut viimeisen vuosikymmenen aikana keskustelun aiheeksi niin kansainvälisesti kuin kansallisestikin. Useissa maissa avoimuutta on lähdetty vaatimaan erilaisten skandaalien seurauksena. Myös kansainvälisillä valvontaelimillä on ollut merkittävä rooli keskustelun käynnistämisessä.

Tämän esityksen valmistelu lähti liikkeelle Euroopan neuvoston korruptionvastaisen elimen GRECO:n (Group of States against Corruption) Suomelle vuonna 2007 antamista vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta koskevista suosituksista. Työn ensimmäisessä osassa uudistettiin vaaliehtokkaiden rahoitusta koskevat säännökset säätämällä laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009). Tällä esityksellä saatettaisiin loppuun hanke poliittisen rahoituksen avoimuuden lisäämisestä ja sen valvonnan tehostamisesta. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta sellaisia muutoksia, joihin GRECO:n Suomelle antamat suositukset antavat aihetta. Lisäksi hankkeessa on otettu huomioon Suomessa viime aikoina puoluerahoituksesta ja sen avoimuudesta käyty keskustelu.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Puolue- ja vaalijärjestelmä

Puolueet

Puoluelain 1 §:n mukaan puolueella tarkoitetaan oikeusministeriössä pidettävään puolerekisteriin merkittyä rekisteröityä yhdistystä. Suomessa on ollut poliittisia puolueita yli sadan vuoden ajan ja poliittinen toiminta kuuluu yhdistymisvapauden ydinalueelle. Puoluelain säätämiseen saakka vuonna 1969 puolueiden asema oli epävirallinen.

Puoluelain 2 §:n 1 momentin nojalla puolueena rekisteröidään kirjallisesta hakemuksesta yhdistys, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, jolla on vähintään 5 000 kansanedustajain vaaleissa vaalioikeutettua kannattajaa, jonka säännöt turvaavat kansanvaltaisten periaatteiden noudattamisen yhdistyksen päätöksenteossa ja toiminnassa ja jolla on säännöistä ilmenevän tarkoituksen toteuttamiseksi laadittu, yhdistyksen valtiollisessa toiminnassa noudatettavat periaatteet ja tavoitteet ilmaiseva yleisohjelma. Pykälän 2 momentin mukaan toisen yhdistyksen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistystä ei voida rekisteröidä puolueena eli vain puolueen keskusjärjestö voidaan rekisteröidä puolueena. Puolueen kaikilla tasoilla toimiviin jäsenyhdistyksiin sovelletaan kuitenkin yleisiä rekisteröityjä yhdistyksiä koskevia säännöksiä.

Puolue, jonka ehdokkaista ketään ei ole valittu kansanedustajaksi viimeksi toimitetuissa eikä niitä edeltäneissä eduskuntavaaleissa, poistetaan puoluelain 6 §:n nojalla puolerekisteristä. Samoin rekisteristä poistetaan puolue, joka on lakannut olemasta rekisteröity yhdistys. Puolue voidaan poistaa rekisteristä myös oman hakemuksensa perusteella.

Puolueet mainitaan Suomen perustuslaissa (731/1999). Perustuslain 25 §:n 3 momentin mukaan rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja on oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa. Presidentinvaalin osalta on vastaava säännös perustuslain 54 §:n 3 momentissa sillä lisäedellytyksellä, että kyseisen puolueen ehdokaslistalta on viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa valittu vähintään yksi kansanedustaja. Vaalilaissa (714/1998) on useita mainintoja puolueista vaalien ehdokasasetteluun liittyen.

Puoluekenttä on ollut Suomessa varsin pitkään vakaa. Puolurekisterissä on tällä hetkellä viisitoista rekisteröityä puoluetta.

Rekisteröidyt puolueet rekisteröimisjärjestyksessä:

1. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.
2. Suomen Keskusta r.p., ruotsiksi Centern i Finland r.p.
3. Kansallinen Kokoomus r.p., ruotsiksi Samlingspartiet r.p.
4. Svenska folkpartiet i Finland r.p., suomeksi Ruotsalainen kansanpuolue r.p.
5. Suomen Kristillisdemokraatit (KD) - Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.
6. Vihreä liitto r.p., ruotsiksi Gröna förbundet r.p., saameksi Ruona lihttu r.b.
7. Vasemmistoliitto r.p., ruotsiksi Vänsterförbundet r.p.
8. Perussuomalaiset - Sannfinländarna r.p.
9. Suomen Kommunistinen Puolue - Finlands Kommunistiska Parti r.p.
10. Suomen Senioripuolue r.p.
11. Kommunistinen Työväenpuolue - Rauhan ja Sosialismin puolesta r.p., ruotsiksi Kommunistiska Arbetarpartiet - För Fred och Socialism r.p.
12. Suomen Työväenpuolue STP r.p., Finlands Arbetarparti FAP r.p.
13. Itsenäisyyspuolue r.p., Självständighetspartiet r.p.
14. Köyhien Asialla r.p.
15. Piraattipuolue r.p.

Ahvenanmaalla ei ole rekisteröityjä puolueita vaan siellä on oma puolueuudostuksensa.

Puolueista kahdeksan on edustettuna eduskunnassa vuoden 2007 eduskuntavaalien tuloksen perusteella jakaantuneena eduskuntaryhmiin seuraavilla paikkaluvuilla (2009): Suomen Keskusta r.p. (51), Kansallinen Kokoomus r.p. (51), Suomen Sosialidemokraattinen puolue r.p. (45), Vasemmistoliitto r.p. (17), Vihreä liitto r.p. (14), Ruotsalainen kansanpuolue r.p. (10, sisältää Ahvenanmaan edustajan), Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p. (7) ja Perussuomalaiset r.p. (5).

Puolueiden organisaatiot ovat keskenään hyvin erilaisia. Yleensä puolueella on kuitenkin kolmiportainen järjestö rakenne, johon kuuluu keskus-, piiri- ja perusjärjestöt. Puolueen henkilöjäsenet kuuluvat yleensä paikallisiin perusjärjestöihin. Perusjärjestöt puolestaan kuuluvat piirijärjestöihin, jotka ovat yleensä järjestäytyneet vaalipiireittäin. Piirijärjestöjen määrä vaihtelee puolueittain. Perusjärjestöjen lisäksi puolueilla on alueesta riippumattomia erityisjärjestöjä. Puolueiden keskusjohto huolehtii puolueiden valtakunnallisesta toiminnasta. Perus-, kunnallis-, piiri- ja sivujärjestöt ovat yleensä rekisteröityjä yhdistyksiä.

Puolueilla on usein myös rinnakkaisjärjestöjä kuten varhaisnuoriso-, nuoriso- ja naisjärjestöjä, joilla voi olla omia jäsenjärjestöjään. Käytäntö vaihtelee puolueittain siinä, ovatko rinnakkaisjärjestöjen jäsenet samalla myös puolueen jäseniä. Lisäksi puolueet harjoittavat usein vapaata sivistystoimintaa, tukevat kulttuuria, taiteellista ja tieteellistä toimintaa ja ylläpitävät opistoja ja opintokeskuksia tai niitä ylläpitäviä järjestöjä ja säätiöitä. Näiden toimintojen harjoittamisen muoto vaihtelee suuresti puolueittain siten, että

osalla rinnakkaistoiminnot ovat puolueen ohjauksessa, osalla täysin itsenäisiä. Lisäksi puolueet omistavat yrityksiä ja harjoittavat liiketoimintaa.

Vaalit

Vaalijärjestelmä vaikuttaa puolueiden organisaatioon ja rahoitustarpeeseen. Poliittisilla puolueilla on keskeinen rooli yleisissä vaaleissa, joilla valitaan Suomessa eduskunta, tasavallan presidentti, kuntien valtuustot sekä Euroopan parlamentin jäsenet. Vaikka ehdokkaita voivatkin asettaa puolueiden lisäksi äänioikeutettujen perustamat valitsijayhdistykset, jotka puolestaan voivat muodostaa yhteislistoja, on niiden merkitys käytännössä vähäinen.

Kaikki Suomessa toimitettavat yleiset vaalit ovat välittömiä ja presidentinvaalia lukuun ottamatta suhteellisia. Vaalitapa, jossa äänestäjä äänestää samalla ehdokasta sekä hänen edustamaansa puoluetta tai muuta ehdokasasettajaa, johtaa väistämättä henkilökeskeisyyteen ja ehdokaskohtaiset kustannukset lisääntyvät. Puolueiden ehdokkaat kilpailevat edustajanpaikoista myös keskenään, mikä lisää kokonaiskustannuksia. Puolueiden lisäksi vaalikustannuksiin osallistuvat merkittävästi ehdokkaat itse sekä heidän henkilökohtaiset tukiryhmänsä.

Puoluerahoitus

Yleistä

Puolueiden toimintaa tuetaan julkisin varoin. Puoluelakia säädettäessä pidettiin epäkohdana, että puolueet joutuivat rahoittamaan toimintansa pelkästään jäsenmaksuilla ja keräyksillä sekä erilaisilla tilapäisillä avustuksilla ja toimivat sen vuoksi suurissa taloudellisissa vaikeuksissa (HE 99/1967 vp). Julkisella puoluetuella haluttiin helpottaa puolueiden taloudellista tilannetta ja samalla vähentää riippuvuutta yksityisistä intresseistä.

Koko puolueiden historian ajan muulla varainhankinnalla kuin julkisella tuella on ollut tärkeä merkityksensä puolueiden toiminnassa. Rahoituskanavat ja ulkopuolisen rahoituksen merkitys vaihtelevat puolueittain. Mietinnön liitteenä on VTT Tomi Venhon laatima selvitys Puoluerahoituksen perusteita, jossa kartoitetaan puolueiden vuosibudjettien kehitystä, puolueiden tulo- ja kulurakennetta sekä vaalien kokonaiskustannuksia puoluelain säätämisestä vuonna 1969 vuoteen 2008 saakka.

Puoluetuki

Puolueiden julkista rahoitusta koskevat säännökset sisältyvät puoluelakiin ja asetukseen puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista (27/1973 sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 985/1973). Puoluelain 9 §:n 1 momentin mukaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Momentin mukaan avustus on jaettava puolueiden viimeksi toimitetuissa kansanedustajain vaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärien osoittamassa suhteessa. Kyse on siis parlamentaarisiin perustein jaettavasta harkinnanvaraisesta avustuksesta. Puoluelakia säädettäessä katsottiin, että edustajanpaikkojen lukumäärä kuvastaa selvimmin puolueiden keskinäisiä voimasuhteita sekä niiden nauttimaa kannatusta (HE 99/1967 vp). Puoluelain 9 §:ssä on säännökset jakoperusteen tarkistamisesta siinä tilanteessa, että vaalien välisenä aikana vähintään puolet jonkin puolueen edustajista ilmoittaa luopuvansa edustamasta tuota puoluetta tai yhteislistoilta tai valitsijayhdistysten listoilta valitut kansanedustajat ilmoittavat ryhtyvänsä edustamaan puoluetta, jota ei ollut rekisteröity vielä vaalien aikaan. Puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista annetun asetuksen 2 §:n mukaan avustuksen myöntää valtioneuvosto. Valtioneuvoston kanslia esittelee päätökset puolueille myönnettävistä avustuksista.

Nykymuotoisia puolueavustuksia on myönnetty vuodesta 1967 lähtien. Aiemmin käytössä ollut parlamentaarinen lehdistötuki yhdistettiin osaksi puolueiden yleistä valtionavustusta vuonna 2008. Erillisiä avustuksia vaalikampanjoiden kustannuksiin myönnettiin aina vuoteen 2008 saakka. Vuonna 2009 valtionavustusta myönnettiin yhteensä 180 000 euroa kansanedustajanpaikkaa kohden. Tämä sisältää siis sekä puolueen yleisavustuksen 90 000 euroa kansanedustajaa kohden että samansuuruisen puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen. Määräosa valtionavustuksesta on kohdennettu avustuspäätöksessä puolueen nais- ja piirijärjestöille. Vuodesta 2008 lähtien puolueen on tullut ohjata yleisavustuksesta 12 prosenttia puolueen naisten poliittiseen toimintaan sekä samansuuruinen osuus puolueiden piirijärjestöjen toimintaan.

Valtionavustukseen ovat oikeutettuja ainoastaan eduskunnassa edustettuina olevat puolueet. Puoluelakia säädettäessä katsottiin, että valtion varoin ei tulisi tukea sellaisia hyvin pieniä puolueita, joiden vaikutus valtiollisessa toiminnassa jää vähäiseksi (HE 99/1967 vp.). Eduskuntavaalijärjestelmän uudistamista valmistellut vaalialuetoimikunta on mietinnössään ehdottanut puoluetuen ulottamista myös sellaiselle puolerekisteriin merkitylle puolueelle, joka ehdotetun vaalitavan mukaisissa vaaleissa ei ylitä valtakunnallista äänikynnystä, mutta saa kuitenkin vähintään kaksi prosenttia koko maassa annetuista äänistä (KM 2008:2). Esitys asiassa on valmisteltavana.

Puoluelaissa tarkoitettun valtionavustuksen lisäksi eduskunnassa edustettuina olevat puolueet saavat eduskunnalta kulujensa kattamiseksi tarkoitettua eduskuntaryhmille osoitettua kansliamäärärahaa. Kuntalain muutoksella vuonna 2006 mahdollistettiin tuki valtuustoryhmille. Kuntalain 15 b §:n 2 momentin mukaan (578/2006) valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallis-

tumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus. Tämän lisäksi puolueyhdistykset ja puolueiden rinnakkaisjärjestöt ja säätiöt voivat hakea erilaisia avustuksia toimintaansa ja projekteihinsa. Näiden avustusten valvonta ei kuulu puoluelain piiriin.

Varainhankinta ja varojen käyttö

Puolueiden varainhankinnan keinoja, lähteitä tai määrää ei ole rajoitettu puoluelaisissa tai muussa puolueita koskevassa erityislainsäädännössä. Vaaliehdokkaita ja ehdokkaan tukiryhmiä koskevista rajoituksista säädetään laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta. Yleinen taloudellisen toiminnan ja lahjoitusten sääntely asettaa reunaehdot puolueiden varainhankinnalle. Julkisen tuen lisäksi keskeisiä tulonlähteitä puolueille ovat muun muassa jäsenmaksut, arpajaiset, erilaiset myyntitulot ja keräykset, liiketoiminnan tuotot sekä lahjoitukset.

Puolueiden varojen käyttöä ei ole myöskään rajoitettu määrällisesti tai laadullisesti. Puolueelle puoluelain 9 §:n 1 momentin nojalla myönnetty valtionavustus on kuitenkin käytettävä myöntämispäätöksessä edellytetyllä tavalla. Vaalikampanjoiden kustannuksiin ei kohdistu määrällisiä tai laadullisia rajoituksia.

Puolueiden tilinpidon ja varojen käytön valvonta

Yleistä

Puolueiden tilinpidon ja varainkäytön valvonta on jaettavissa sisäiseen tarkastukseen ja ulkoiseen valvontaan. Sisäinen tarkastus perustuu puolueiden kirjanpitoon ja tilintarkastuksiin. Ulkoisesta valvonnasta säädetään puoluelaisissa. Nykyinen valvontajärjestelmä perustuu puoluerahoituskomitean vuonna 1979 tekemien ehdotusten (Komiteanmietintö 1979:47) perusteella puoluelakiin vuonna 1986 tehtyihin muutoksiin (laki 1048/1986). Puolueiden varainkäytön julkisuus- ja valvontajärjestelmää ei ole muutettu tämän jälkeen.

Kirjanpitovelvollisuus ja tilintarkastus

Puolueen kirjanpitovelvollisuudesta on puoluelain 8 §:n 1 momentissa viittaus kirjanpitolakiin siltä osin, mitä kirjanpitolaissa on säädetty yhdistyksen velvollisuudesta pitää toiminnastaan kirjaa. Ainakin yhden puolueen tilintarkastajista sekä hänen varamiehensä tulee momentin mukaan olla Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Yhteisön on ilmoitettava asianomaiselle puolueelle, kenellä on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta. Tämän henkilön tulee olla Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja. Vaatimus auktorisoidusta tilintarkastajasta kohdistuu siis ainoastaan rekisteröityyn puolueeseen eli puolueen keskusjärjestön tilintarkastajaan.

Kirjanpitolain (1336/1997) 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan rekisteröity yhdistys on aina kirjanpitovelvollinen. Yksittäisestä ehdokkaasta ja hänen tukiryhmästään poiketen yhdistysmuodossa toimivat puolueyhdistykset ovat siten kirjanpitolain nojalla kirjanpitovelvollisia ja niihin sovelletaan tämän lain säännöksiä. Puoluetta lähellä olevien tahojen kirjanpitovelvollisuus riippuu siitä, missä yhteisömuodossa ne toimivat. Puoluelainsäädännöstä ei seuraa velvoitetta yhdistää lähellä olevien tahojen tilinpäätöstä puolueen tilinpäätökseen paitsi niissä tilanteissa, joihin sovelletaan konsernisäännöksiä.

Rekisteröidyt yhdistykset ovat velvollisia laatimaan kirjanpitolain edellyttämän tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen liitteineen sekä toimittamaan tilintarkastuksen. Tilintarkastuslain (459/2007) 57 §:n siirtymäsäännösten 3 momentissa säädetään, että yhdistyksessä sovelletaan kumotun tilintarkastuslain (936/1994) säännöksiä muun kuin KHT- tai HTM-tilintarkastajan taikka KHT- tai HTM-yhteisön valintaan ja tällaisen tilintarkastajan suorittamaan 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tilintarkastukseen. Tällä on mahdollistettu sen käytännön jatkaminen, että yhdistyksen tilintarkastajana voi toimia ns. maallikkotilintarkastaja. Uutta tilintarkastuslakia sovelletaan kuitenkin täysimääräisesti niihin puolueyhdistyksiin, joita koskee velvollisuus valita KHT- tai HTM-tilintarkastaja.

Tilitys puoluetuen käyttämisestä

Puolueen on tehtävä sille puoluelain 9 §:n 1 momentin nojalla myönnetyn avustuksen käyttämisestä puoluelain 9 §:n 3 momentin edellyttämä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys. Jos puolueelle myönnettyä avustusta on käytetty puoluelain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun piirijärjestön tai muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen, puolueen on tehtävä vastaava tilitys myös avustuksen tästä käyttämisestä.

Puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista annetun asetuksen (27/1973 sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 985/1973) 2 §:n mukaan avustuksen myöntää valtioneuvosto, jonka asiana on liittää myöntämispäätökseen avustuksen maksatusta, käyttämistä, tilitystä ja valvontaa koskevat tarpeellisiksi katsomansa ehdot. Päätöksiin viime vuosina liitetyissä määräyksissä on valvonnan ja tilityksen osalta viitattu oikeusministeriön puoluelain 9 a §:n nojalla suorittamaan valvontaan sekä oikeusministeriön 21.11.1990 antamiin määräyksiin puolueiden varainkäytön valvonnasta (3353/62/90 OM, 21.11.1990).

Oikeusministeriön määräyksissä edellytetään puoluetukea saaneen puolueen toimittavan lain edellyttämien asiakirjojen lisäksi puolueen tilintarkastajien lausunto puoluetuen käytöstä sillä lisäyksellä, että tämä voi sisältyä tilintarkastuskertomukseen. Lisäksi puolueen on toimitettava tuloslaskelmat ja taseet liitteineen sekä tilintarkastajien kertomukset sellaisilta puoluelain 8 §:n 2 momentissa tarkoitetuilta yhdistyksiltä, joille valtion tulo- ja menoarvioissa on osoitettu osa puolueelle myönnetystä puoluetuesta. Myös näiden yhdistysten osalta tulee toimittaa määräysten mukainen erittely vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista. Puolueiden tulee määräyksen mukaan ilmoittaa, mikäli piiri- tai naisjärjestöllä ei ole ollut toimintaa tilikauden aikana. Puolueet ovat toimittaneet oikeusministeriön tilinpäätöksensä liitteineen ja ne ovat sellaisenaan julkisia.

Oikeusministeriö on antanut 22.5.2008 ohjeen puolueen tiedostustoiminnan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen tilityksiä varten (OM 16/51/2008). Ohjeen mukaan tiedotustoimintaan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen käytöstä raportoidaan samoin kuin puoluetuen käytöstä ja tuen käyttö on riittävällä tavalla eriteltävä puolueen tilinpäätöksessä. Mikäli tukea on käytetty vaaliviestintään, on sen käyttö lisäksi eriteltävät vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista annettavassa ilmoituksessa.

Muut puoluelaissa edellytetyt selvitykset

Puolueen on puoluelain 8 §:n 2 momentin nojalla toimitettava oikeusministeriölle tiedoksi oikeiksi todistetut jäljennökset puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Jos puolueelle 9 §:n mukaan myönnetystä avustuksesta osa on valtion tulo- ja menoarviossa osoitettu muun yhdistyksen käytettäväksi, puolueen on toimitettava samassa yhteydessä oikeusministeriölle tiedoksi oikeiksi todistetut jäljennökset myös tällaisen yhdistyksen tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta.

Tuloslaskelmissa on puoluelain 8 §:n 3 momentin mukaisesti esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Oikeusministeriön määräys puolueiden varainkäytön valvonnasta (3353/62/90 OM, 21.11.1990) sisältää määräykset asiakirjojen toimittamisesta, tilinpäätösasiakirjojen laatimisesta sekä vaalitoiminnan tuottojen ja kulujen erittelystä. Määräykset tulivat voimaan 1.1.1991 ja ovat voimassa toistaiseksi.

Vaalitoiminnan tuotot on esitettävä määräyksen mukaan jaoteltuina puoluetukeen, avustuksiin omalta organisaatiolta, muihin saatuihin vaaliavustuksiin, myyntituloihin, julkaisutuloihin ja muuhun vaalirahoitukseen (varaukset, rahastot, lainat, muu rahoitus). Vaalitoiminnan kulut on esitettävä jaoteltuina lehtimainontaan, radio- ja TV-mainontaan, suoramainontaan, muuhun vaalimainontaan, annettuihin vaaliavustuksiin, vaalilaisuuksiin ja muihin vaalikuluihin. Erittely tulee määräyksen mukaan laatia siten, että vaalitoiminnan tuotoista käy selville, miten vaalikulut on rahoitettu. Tuotto- ja kuluerät voidaan laatia määräyksen mukaista erittelyä tarkempaan lisäämällä niihin alakohtia. Määräyksen liitteenä on annettu lomakemalli ja siihen liittyvät täyttöohjeet helpottamaan määräysten soveltamista sekä tuotto- ja kuluerien kirjaamista.

Puoluelaista ei johdu velvollisuutta ilmoittaa erikseen yksittäisistä vastaanotetuista tuisista vaan ilmoitettaviksi tiedoiksi riittävät kokonaissummat yllä esitetyn jaottelun perusteella. Oikeusministeriön määräys ei sisällä vaalikampanjan määrittelyä. Siten vaalikampanjan kesto ja mahdollisten puoluetta lähellä olevien tahojen sisällyttäminen puolueen vaali-ilmoitukseen jäävät ilmoituksen tekijän harkintaan. Vaalikampanjan rahoitus ja vaalikampanjan kulut voivat ilmoituksissa jakaantua useille tilivuosille.

Oikeusministeriölle toimitetut asiakirjat ovat sellaisenaan julkisia viranomaisen asiakirjoja.

Valvontatehtävät

Oikeusministeriö valvoo puoluelain 9 a §:n 1 momentin nojalla valtionavustuksen käyttöä sekä muutoinkin puoluelain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten samoin kuin 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen muiden yhdistysten toiminnassa. Oikeusministeriö tarkastaa pykälän 2 momentin nojalla 1 momentissa tarkoitettujen yhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä. Ministeriö voi myös nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan suorittamaan tilinpitoa ja varojen käyttöä koskevia tarkastuksia ja selvityksiä. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ministeriön ja sen nimeämän tarkastajan toimivaltuudet ulottuvat 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhdistysten varojen käyttöön kokonaisuudessaan.

Oikeusministeriö antaa vuosittain kertomuksen puoluelaisista tarkoitettuista varainkäytön valvonnasta. Tarkastuskertomus lähetetään asianomaisille puolueille ja yhteenveto kertomuksesta lähetetään puolerekisteriin merkityille puolueille sekä tiedoksi valtioneuvoston kanslialle. Kertomus on julkinen asiakirja.

Valtiontalouden tarkastusvirastolla on puoluelain 9 a §:n 3 momentin nojalla oikeus tarkastaa 1 momentissa tarkoitetuille yhdistyksille valtionavustuksena annettujen avustusten käyttöä. Tässä tarkoituksessa tarkastusvirasto saa tarkastaa yhdistysten tilinpitoa sen selvittämiseksi, onko varat lain mukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustusta on annettu.

Valtiontalouden tarkastusvirasto suoritti vuonna 2009 puoluetukea koskeneen tarkastuksen (Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 191/2009), jossa se teki useita puoluetuen valvontaa koskevia huomioita ja kehittämisehdotuksia.

Sanktiot

Puoluelain 11 §:n mukaan puolueelta, joka laiminlyö puoluelain mukaan sille kuuluvan velvoituksen, voidaan pidättää puoluelain 9 §:ssä tarkoitettu avustus, kunnes velvoitus on täytetty. Tämä voinee tulla kyseeseen, jos puolue ei noudata kirjanpitolakia tai tee puoluelaisissa edellytetyjä selvityksiä. Laki ei sisällä säännöksiä asiassa toimivaltaisesta viranomaisesta. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että päätöksen avustuksen maksamisesta pidättäytymisestä tehnee valtioneuvoston kanslia, joka myös esittelee avustuksen maksamista koskevat päätökset. Puoluelaisissa ei ole erityissäännöksiä avustuksen takaisinperinnästä eikä valtioavustuslaki (688/2001) sekään näyttäisi lain 3 §:n esitöiden (HE 63/2001 vp) perusteella olevan sovellettavissa puoluetuen takaisinperintään.

Puolueyhdistykseen voivat tulla sovellettaviksi myös yleiset lain rikkomisen seuraamukset, jotka voivat olla niin hallinnollisia kuin siviili- tai rikosoikeudellisiakin. Esi merkiksi rikoslain kirjanpitorikokset voivat tulla sovellettaviksi.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden lainsäädäntö

Yleistä

Vaali- ja puoluerahoitusta sekä niiden avoimuutta koskevaa sääntelyä muissa maissa on tarkasteltu vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietinnössä Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta (Komiteanmietintö 2009:1, s. 21-22) sekä sen liitteenä olevassa VTT Tomi Venhon laatimassa selvityksessä Puolue- ja vaalirahoitussääntelyn kansainvälinen vertailu (s. 76-139).

Tehty selvitys käsittelee sekä ehdokkaan että puolueen rahoitusta, koska rahoituksen ehdokaskeisyys on kansainvälisesti tarkasteltuna hyvin suomalainen ilmiö. Suurimmassa osassa tarkastelluista maista vaalirahoitus järjestetään puolueen kautta. Tehdyn selvityksen osalta voidaan todeta, että vaali- ja puoluerahoituksen sääntelyssä on käytössä hyvin erilaisia malleja maiden poliittisista järjestelmistä johtuen. Puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoituskäytännöt vaihtelevat suuresti ja siten myös niiden valvontamekanismit. Voidaan todeta, että vaali- ja puoluerahoituksen sääntelyssä ja valvonnassa kansainvälisistä esimerkeistä on tehtävissä tärkeitä huomioita, mutta ei voida ajatella, että mikään malli olisi suoraan siirrettävissä toiseen järjestelmään.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset

Useat kansainväliset järjestöt ovat viime vuosina kiinnittäneet huomiota korruption torjuntaan poliittisessa rahoituksessa. Euroopan neuvosto on ollut jäljempänä mainitun GRECO:n kautta keskeinen toimija poliittisen rahoituksen valvonnassa. Tässä esityksessä rajoitutaan tarkastelemaan Euroopan neuvoston ministerikomitean antamia suosituksia toimikunnan tehtävänannon perusteella.

Ministerikomitean 6. marraskuuta 1997 hyväksymässä päätöslauselmassa (97)24 määrittellään kaksikymmentä korruptionvastaista ohjaavaa periaatetta (the Twenty Guiding Principles against Corruption). GRECO valvoi kolmannella maatarkastuskierroksellaan Suomessa yleisesti periaatteen 15 noudattamista, jolla rohkaistaan vaaleilla valittuja edustajia ottamaan käyttöön tapasäännöstyjä sekä kannatetaan poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitukseen sellaisia sääntöjä, jotka torjuvat korruptiota.

GRECO:n monitorointitoiminta perustuu poliittisen rahoituksen osalta ministerikomitean 8. huhtikuuta 2003 hyväksymään suositukseen (2003)4 yhteisistä korruption vastaisista säännöistä puolue- ja vaalirahoituksessa (the Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns). GRECO tarkasteli jäljempänä tarkemmin esiteltävässä maatarkastuksessaan ainoastaan suosituksen artikloita 11, 12, 13 b, 14 ja 16, mutta tähän mietintöön on liitetty suositus kokonaisuudessaan, koska toimikunnan esityksessä otetaan suosituksia huomioon laajemmin kuin vain GRECO:n antamien suositusten osalta.

2.3 Nykytilan arviointi

GRECO

GRECO teki maataarkastukseen perustuvissa suosituksissaan ensimmäisen kattavan kansainvälisen arvion puoluerahoituksen avoimuudesta ja sen sääntelystä Suomessa. GRECO paikansi useita alueita, joilla vaali- ja puoluerahoitusta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää. GRECO hyväksyi täysistunnossaan 7.12.2007 Suomea koskevan raportin, jossa se antoi seuraavat kymmenen suositusta:

- 1) Suositus harkita, että puolueet ja ehdokkaat raportoisivat kampanjoidensa tuloista ja menoista nykyistä useammin ja myös vaalikampanjoiden aikana;
- 2) Suositus tarkoittaa puolueiden ja ehdokkaiden raportointivelvollisuuksia siten, että tulojen ja menojen erittely, mukaan lukien yksityiset lahjoitukset, olisi nykyistä yksityiskohtaisempaa;
- 3) Suositus varmistaa, että puolueille annetut ei-rahalliset lahjoitukset (pois lukien tavanomainen talkootyö) arvioidaan ja ilmoitetaan puolueiden tileissä niiden kaupallisen arvon mukaisesti;
- 4) Suositus sisällyttää lainsäädäntöön kielto ottaa vastaan nimettömiä lahjoituksia ja harkita julkisuuteen ilmoitettavien lahjoitusten euromääräisten rajojen (3 400 euroa europarlamenttivaaleissa ja presidentinvaalissa sekä 1 700 euroa eduskuntavaaleissa ja kunnallisvaaleissa) alentamista;
- 5) Suositus ottaa käyttöön säännökset, joiden mukaan yhdeltä lahjoittajalta per kalenterivuosi saadut useat lahjoitukset käsitellään yhtenä lahjoituksena puolueiden ja ehdokkaiden kampanjoissa;
- 6) Suositus ottaa käyttöön säännökset, joiden mukaan puolueille lahjoittaneiden nimet tulisi ilmoittaa samalla tavoin (samoja euromääräisiä rajoja soveltaen) kuin ehdokkaille lahjoittaneiden nimet;
- 7) Suositus etsii keinoja, joilla lisättäisiin puoluetta lähellä olevien yhteisöjen (mm. ammattijärjestöt ja säätiöt) puolueelle antaman tuen läpinäkyvyyttä;
- 8) Suositus harkita, että yksittäisten ehdokkaiden vaalikampanjoihin kohdistettaisiin tavanomaisia tilintarkastuksia ottaen huomioon vaalipiirien ja kuntien koosta aiheutuvat erityiset tarpeet;
- 9) Suositus vahvistaa merkittävästi poliittisen rahoituksen valvonnan riippumattomuutta keskus- ja paikallistasolla ja varmistaa, että puolueiden ja ehdokkaiden tilitysten valvonnassa siirrytään nykyisen muodollisen tarkastuksen lisäksi niiden todelliseen tarkastukseen;

10) Suositus läpikäydä poliittista rahoitusta koskevien säännösten noudattamatta jättämistä koskevat sanktiot ja varmistaa, että nämä sanktiot ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Suomi antoi 22.6.2009 GRECO:lle menettelytapasääntöjen mukaisen selvityksen suositusten toimeenpanosta. Suomi raportoi suositusten huomioimisesta vaaliehdokkaiden osalta vuonna 2009 säädetyssä laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta. Puolueiden osalta Suomi totesi suositusten toimeenpanon olevan edelleen valmisteltavana. Suomen raporttia käsitellään GRECO:n 45. täysistunnossa joulukuussa 2009.

Muita huomioita

Kansallisesti tarkasteltuna puoluerahoitus ja sen avoimuuteen liittyvät kysymykset nousivat laajempaan julkiseen keskusteluun vasta vuonna 2009, osittain jatkumona ehdokkaan vaalirahoituksesta käytyyn keskusteluun. Puoluerahoituksesta käydyssä keskustelussa on käynyt ilmeiseksi, että lainsäädäntö on jäänyt jälkeen niin kansallisista kuin kansainvälisistäkin avoimuusvaatimuksista. Vaikka varsinaisia lainrikkomuksia ei puoluerahoituksessa juurikaan ole käynyt ilmi, on osoittautunut, että rahoituksen riittämätön avoimuus on johtanut epäluulon ilmapiirin syntymiseen poliittisesta rahoituksesta ja sen asianmukaisuudesta. Monet median selvittämät käytännöt eivät enää vastaa tämän päivän avoimuusvaatimuksia. Toimikunta katsoo, että ainoa tapa korjata tilanne on saattaa puoluerahoituksen avoimuutta koskeva sääntely sellaiselle myös kansainväliset vaatimukset täyttävälle tasolle, että luottamus poliittisen toiminnan asianmukaisuuteen saadaan palautettua.

Vaikka julkisen rahoituksen osuus puolueen taloudesta onkin kaikilla eduskunnassa edustettuina olevilla puolueilla keskusorganisaatiossa ja piirijärjestöissä merkittävä, on yksityisen rahoituksen turvaaminen edelleen tärkeää. Julkiseen tukeen ei liity yksityiselle tuelle mahdollista vaaraa epäasianmukaisen sidonnaisuuden syntymisestä lahjoittajan ja puolueen välille, mutta myös yksityisessä rahoituksessa on tämä vaara vältettävä.

On käynyt ilmi, että nykyisin tulkinnot eivät ole kaikilta osin selviä ja käytännöissä on ollut epäyhdenäisyyttä. Lainsäädäntö ei myöskään turvaa riittävää avoimuutta ulkopuolisten tukien osalta. Puolueiden vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista tuloslaskelmien liitteenä tekemät erittelyt eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia. Valtiontalouden tarkastusviraston puoluetukea koskeneessa edellä mainitussa tarkastuksessa tekemät havainnot osoittavat, että nykyjärjestelmää on tarpeen täsmentää sekä lainsäädännöllä että ohjeistuksella.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa puoluerahoituksen avoimuutta erityisesti GRECO:n Suomelle antamien suositusten mukaisesti. Esityksellä pyritään turvaamaan se, että äänestäjillä on riittävästi tietoa siitä, ketkä rahoittavat puolueita ja vaalikampanjoita. Tämä auttaa arvioimaan mahdollisia sidonnaisuuksia puolueiden poliittisessa toiminnassa niin vaalikampanjojen aikana kuin niiden välilläkin. Avoimuuden lisäämisellä pyritään parantamaan luottamusta poliittiseen toimintaan ja sitä kautta lisäämään äänestysaktiivisuutta. Avoimuudella pyritään myös ehkäisemään korruptiota ja muuta epäasiallista vaikuttamista puolueiden rahoituksessa.

Tavoitteena on turvata avoimuus tavalla, joka kannustaa terveen vaali- ja puoluerahoituksen hankkimiseen. Samalla tavoitteena on viestittää, että yksityinen puoluerahoitus on tärkeä ja hyväksyttävä tapa osallistua demokraattiseen toimintaan silloin, kun siinä sitoudutaan avoimuuteen.

Esityksen tavoitteena on luoda sellainen puoluerahoituksen valvontajärjestelmä, joka kannustaa mahdollisimman suureen avoimuuteen ja sitä tukevaan toimintakulttuuriin. Tavoitteena on varmistaa, ettei poliittisessa rahoituksessa ole sijaa salaileville julkisuuskäytännöille. Esityksessä tiedostetaan, että aukottoman järjestelmän luominen poliittiseen rahoitukseen ei ole mahdollista rajoittamatta kohtuuttomasti poliittista yhdistymisvapautta, mutta tämä ongelma jää vähäiseksi avoimessa poliittisessa kulttuurissa.

Tavoitteena on samalla pyrkiä hillitsemään vaalikustannusten kasvua, mutta turvata puolueille mahdollisuus hankkia avoimuutta noudattaen riittävät resurssit toimintaansa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Esitys sisältää ehdotukset muutoksiksi puoluelakiin ja lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. Esityksessä ehdotetaan pidettäväksi vaaliehdokkaan taloudenpito ja puolueen taloudenpito systemaattisesti erillään toisistaan. Ensin mainitusta säädetään laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta ja jälkimmäisestä puoluelaisissa. Tätä erottelua pidetään perusteltuna, koska ehdokas on ehdokkaana vain määrätyn ajan eikä hänen taloudenpidostaan ole erillissäätelyä, kun taas puolueiden toiminta on jatkuvaa ja kirjanpitolain piiriin kuuluvaa. Erillisen lain säätämistä puoluerahoituksen avoimuudesta ei puolestaan pidetä tarkoituksenmukaisena, koska avoimuuden tulee olla mukana kaikessa puolueen tilinpidossa ja varojen käytössä.

Keskeinen kysymys esityksessä on sen arvioiminen, miten pitkälle poliittinen vastuu riittää turvaamaan ehdotuksen noudattamisen ja milloin tarvitaan muita valvontakeinoja. Esityksessä on turvauduttu molempiin vaihtoehtoihin. Poliittisella vastuulla olisi edelleen merkittävä asema puoluerahoituksen asianmukaisuuden turvaamisessa. Muu val-

vonta perustuisi tilintarkastukseen sekä valtiontalouden tarkastusviraston ja myös oikeusministeriön toimiin. Pääsääntöisesti puolueen, sen piirijärjestöjen ja naisjärjestön tilintarkastajan olisi lausuttava tilintarkastuskertomuksessa lähtökohtaisesti kaikkien ehdotetun lain mukaisten vaatimusten noudattamisesta. Tämä olisi tärkein tapa varmistaa puolueyhdistyksen varojen käytön asianmukaisuutta ja se vahvistaisi samalla yhdistyksen itsenäisyyttä, koska ensisijainen valvontavastuu olisi sen jäsenillä. Ainoa pelkän poliittisen vastuun varaan puolueyhdistyksissä jätetty ehdotus esityksessä on vapaaehtoinen ennakoilmoitus. Valtion suorittama valvonta puolestaan keskittyisi valtiontalouden tarkastusvirastoon.

Avoimuuden osalta esityksessä vahvistettaisiin se jo puoluerahoituskomitean vuonna 1979 esittämä periaatekanta (Komiteanmietintö 1979:47), että puolue toiminnan rahoituksen olisi oltava julkista siinä määrin kuin se voi tapahtua loukkaamatta aatteellisten yhdistysten itsenäisyyttä ja yksityisten ihmisten oikeutta muiden asiaan puuttumatta määrätä varojensa käytöstä. Esityksessä katsotaan, että tulkinta siitä, mikä loukkaa yhdistyksen itsenäisyyttä tai yksityisen ihmisen oikeutta määrätä varojensa käytöstä, on muuttunut merkittävästi aiemmasta. Poliittisen rahoituksen avoimuuden painoarvo on merkittävästi aiempaa suurempi niin kansainvälisesti kuin nyt myös Suomessa. Esityksen suhdetta perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin tarkastellaan tarkemmin jäljempänä.

Puolueiden koko järjestökentän sekä lähiyhteisöjen rahoituksen avoimuus on tärkeä kysymys tarkasteltaessa puolue- ja vaalirahoituksen kokonaisuutta. Tärkein esityksessä ehdotettu uudistus puoluerahoituksen avoimuudesta olisi ajantasainen ilmoitusvelvollisuus määrärajan ylittävistä tuista. Se olisi kansainvälisestikin merkittävä uusi avoimuuden keino, jota eräissä maissa on jo kokeiltu.

Ajantasainen ilmoitusvelvollisuus siihen liittyvine säännöksineen ulottuisi kaikkiin puolueyhdistyksiin eli puolueen keskusorganisaation säännöissä mainittuihin yhdistyksiin mukaan lukien puolueiden perus- ja paikallisjärjestöt. Ajantasainen ilmoitusvelvollisuus määrärajan ylittävistä ulkopuolisista tuista ja avustuksista kattaisi riittävällä tavalla ne paikallisjärjestöt, jotka saavat vähäistä suurempaa ulkopuolista rahoitusta. Mikäli puolueyhdistys on ulkoistanut varainhankintaansa, olisi se velvollinen ilmoittamaan vastavasti myös tästä varainhankinnasta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että puolue eli tässä yhteydessä puolueen keskusorganisaatio, ilmoittaisi puolueyhdistyksiä lukuun ottamatta muut ulkopuoliset puolueen vaalikampanjaan tai muuhun poliittiseen toimintaan osallistuvat yhteisöt ja säätiöt valtiontalouden tarkastusvirastolle. Puolue velvoitettaisiin huolehtimaan siitä, että myös nämä tahot toimittavat ajantasaiset ilmoitukset.

Sen sijaan merkittävät uudistukset tilinpidon avoimuudesta koskisivat valtionavustusta eli puoluetukea saavia puolueiden keskusorganisaatioita, piirijärjestöjä ja naisjärjestöjä. Niissä on kyse yleensä ammattimaisesta toiminnasta, jossa ammattitilintarkastajilla olisi valvonnassa esityksen mukaan merkittävä rooli. Puolueiden perusosastoissa tilanne on toinen. Toiminta on useimmiten pienimuotoista järjestötoimintaa eikä tilintarkastuksessa vaadita ammattitarkastajia. Ne toimivat pienillä resursseilla eivätkä yleensä saa valtionavustusta. Ajantasaista ilmoitusvelvollisuutta laajempaa julkistamisvelvollisuutta näille noin 6 000 lähiyhteisöille ei pidetä perusteltuna.

Esityksessä ehdotetaan näistä syistä tilinpäätösten ja vaalikampanjoiden julkistamisvelvollisuus rajattavaksi puoluetukea saaviin puolueyhdistyksiin sen lisäksi mitä laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta on säädetty. Mainittujen puoluetukea saavien yhdistysten velvollisuus ilmoittaa erikseen vaalikampanjansa rahoituksesta ja kuluista ehdotetaan olevan voimassa siitä huolimatta, että nämä tiedot yleistasolla sisältyvät puolueiden tilinpäätöksiin. Erillistä ilmoitusta pidetään perusteltuna äänestäjien tiedonsaannin turvaamiseksi, koska kampanjakokonaisuuden hahmottaminen muiden tietojen joukosta olisi vaikeaa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sekä ehdokasta että puolueyhdistyksiä koskeva maksettuihin mainontaan käytettäviä varoja rajoittava kampanjakatto. Rajauksella maksettuihin mainontaan katon noudattamista olisi mahdollista valvoa niin ehdokkaan kuin puolueenkin osalta vaalikampanjan kuluista tehtyjen ilmoitusten perusteella. Ehdotetut kampanjakatot eivät rajoittaisi kohtuuttomasti ehdokkaiden ja puolueiden mahdollisuuksia kampanjoida, vaan vaikuttaisivat ainoastaan tavanomaista suurempiin kampanjoihin.

Valvonnan osalta esityksessä ehdotetaan puoluetuen ensiasteen valvonta säilytettäväksi oikeusministeriöllä, mutta muutoin puolueiden varainkäytön yleinen valvonta siirrettäväksi oikeusministeriöltä valtiontalouden tarkastusvirastolle. Vaihtoehtoisina malleina olisi ollut koko valvonnan pysyttäminen oikeusministeriössä tai uuden valvontaelimen perustaminen. Kumpaakaan vaihtoehtoa ei pidetty perusteltuna aiheutuvien kustannusten ja GRECO:n valvonnan riippumattomuuden turvaamisesta esittämän huolen vuoksi.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi lait puoluelain ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta. Muutosehdotukset jaettaisiin siten, että kaikki yksittäistä ehdokasta koskevat muutokset tehtäisiin lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta ja vastaavasti kaikki puolueyhdistyksiä koskevat muutokset puoluelakiin. Lakiehdotuksissa on otettu huomioon GRECO:n Suomea koskevan maatarkastuksen yhteydessä antamat suositukset.

Keskeiset ehdotukset on seuraavassa esityksessä jaettu neljään pääryhmään niiden vaikutustavan perusteella.

Avoimuuden lisääminen

Merkittävin ehdotettu muutos olisi puolueyhdistysten ja puolueen varainhankintaa hoitavien yhteisöjen ja säätiöiden velvoittaminen ilmoittamaan ajantasaisilla ilmoituksilla kaikista saamistaan yli 2 000 euron suuruisista tuista tai avustuksista samalta antajalta kalenterivuoden aikana. Ilmoitus olisi tehtävä viimeistään tuen tai avustuksen vastaanottamista seuraavan kuukauden 15. päivänä ja ilmoitukset julkistettaisiin valtiontalouden

tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä. Ilmoitusvelvollisuus koskisi niin vaalikampanjaan kuin yhdistyksen perustoimintaankin saatuja summia ja sillä otettaisiin huomioon GRECO:n suositukset 1, 5, 6 ja 7.

Avoimuutta parantaisi myös puolueiden julkistettavien tietojen yhdenmukaistaminen. Ehdotuksessa määriteltäisiin puolueen osalta vaalikampanja samaksi ajaksi, joka on omaksuttu laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta. Tästä seuraisi, että puolueiden ilmoitukset olisivat paremmin vertailukelpoisia, eivät ainoastaan keskenään vaan myös ehdokkaiden ilmoitusten kanssa. Ehdotuksessa määriteltäisiin tuki vaalikampanjaan ja ulkopuolinen avustus. Tällä selkeytettäisiin ilmoitusvelvollisuuden noudattamista ja sillä otettaisiin huomioon GRECO:n suositus 3.

Puoluetukea saavien puolueyhdistysten edellytettäisiin erittelevän vaalikampanjan kulut ja rahoitus pääsääntöisesti samaa jaottelua noudattaen kuin vaaliehdokkaiden. Tällä parannettaisiin vaalikampanjoista ilmoitettavien tietojen tarkkuutta ja otettaisiin huomioon GRECO:n suositus 2.

Avoimuutta parantaisi myös mahdollisuus tehdä ennen vaalipäivää julkinen ennakoilmoitus, joka sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Ilmoitus julkistettaisiin valtionalouden tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä. Tällä otettaisiin huomioon GRECO:n suositus 1.

Valtionalouden tarkastusvirasto julkistaisi puolueiden tilinpäätökset liitteineen ja tilintarkastuskertomukset puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä, joka olisi helposti luettavissa yleisessä tietoverkossa. Julkistamisjärjestelmällä parannettaisiin merkittävästi näiden tietojen käytettävyyttä.

Avoimuutta lisittäisiin myös sillä, että puolueyhdistys velvoitettaisiin ilmoittamaan kaikessa vaalikampanjansa mainonnassa mainoksen maksajan nimi. Velvoite koskisi puolueyhdistysten lisäksi yksittäisiä ehdokkaita ja heidän tukiryhmiään. Tämä lisäisi avoimuutta ja ehkäisisi haittoja kuten salaista rahoitusta tai epäasiallista mainontaa.

Kiellot

Lakiehdotus sisältää useita kieltoja epäasianmukaisen puoluerahoituksen välttämiseksi kaikissa puolueyhdistyksissä sekä säännöksiä vaalikampanjan kustannusten nousun hillitsemiseksi puoluetukea saavissa yhdistyksissä.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi puolueyhdistyksiä koskevasta kiellosta ottaa vastaan tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koskisi tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Tällä otettaisiin huomioon GRECO:n suositus 4.

Puolueyhdistyksiä kiellettäisiin vastaanottamasta tukea vaalikampanjaan tai ulkopuolista avustusta tai sitä vastaavia ilmaisupalveluja ulkomaiselta taholta. Kielto ei koskisi tukea puolueen aatesuunnan mukaisilta kansainvälisiltä yhteisöiltä tai säätiöiltä, mikäli puoluelakia muutoin noudatettaisiin. Tällä otettaisiin huomioon ministerikomitean suosituksen (2003)4 artikla 7.

Puolueyhdistyksiä kiellettäisiin vastaanottamasta tukea vaalikampanjaan tai ulkopuolista avustusta muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä kuin valtion ja kunnan viranomaiselta tai laitokselta, joihin sovelletaan puoluelain tasapuolisuusvaatimusta. Tämän lisäksi puolueyhdistyksiltä kiellettäisiin tuen vastaanottaminen julkisoikeudellisilta säätiöiltä ja valtion tai kunnan määräysvallassa olevilta yrityksiltä. Kielto ei koskisi toimitilojen käyttöä ja tavanomaista vieraanvaraisuutta. Tällä otettaisiin huomioon ministerikomitean suosituksen (2003)4 artikla 5.

Puoluetukea saaville puolueyhdistyksille asetettaisiin vaalikohtainen vaalikampanjan maksettua mainontaa koskeva kampanjakatto. Tätä kattoa ei ole katsottu voitavan ulottaa puolueiden kunnallis- ja paikallisjärjestöihin niiden keskimäärin vähäisen vaalikampanjoinnin ja niiden suuren lukumäärän, noin 6 000 yhdistystä, vuoksi. Koska ne eivät myöskään saa valtionavustusta, ei sellaista oikeutusta eikä intressiä niiden toiminnan valvomiseen ole, kuin puoluetukea saavien yhdistysten osalta. Puoluetukea saavien yhdistysten mainonnan kulut eivät yhteensä saisi ylittää kunnallisvaaleissa 500 000 euroa, eduskuntavaaleissa 1 000 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 500 000 euroa ja presidentinvaalissa 1 000 000 euroa kierrosta kohden. Kielto koskisi puolueen puoluetukea saavien yhdistysten maksullisen mainonnan yhteenlaskettuja kuluja ja sillä pyrittäisiin ensisijaisesti rajoittamaan vaalikampanjoiden kulujen kasvua. Puolueen keskusorganisaation tulisi huolehtia kampanjakaton noudattamisesta puolueessa, sen piiri-järjestössä ja muussa avustuspäätöksessä tarkoitettussa yhdistyksessä.

Valvonnan tehostaminen

Puolueiden tilinpitoa ja varainkäyttöä koskevien puoluelain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonta ehdotetaan osoitettavaksi puoluetuen ensiasteen valvontaa lukuun ottamatta valtionalouden tarkastusvirastolle. Tällä otettaisiin huomioon GRECO:n suositus 9 valvonnan riippumattomuuden turvaamisesta. Puoluetuen käytön valvonta jäisi oikeusministeriölle samoin kuin puoluelain muiden kuin puolueiden taloutta koskevien säännösten valvonta.

Kuten edellä on todettu, puolerahoituksen valvonta tapahtuisi ensimmäisessä vaiheessa sisäisesti, etenkin tilintarkastuksen kautta. Puoluetukea saavilla yhdistyksillä tulisi olla auktorisoitu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Niiden tulisi lausunnossaan lausua ehdotettujen vaalikampanjaan ja muuhun puolueen talouteen kohdistuvien säännösten noudattamisesta. Nämä lausunnot ja muut asiakirjat muodostaisivat pohjan valtionalouden tarkastusviraston suorittamalle tarkastukselle.

Valtionalouden tarkastusviraston tehtävät puoluelain valvonnassa vastaisivat niitä, joista on säädetty ehdokkaan vaalirahoituksen osalta. Osaamisen, resurssien ja valvonnan toteuttamisen kannalta tarkastusvirastolla olisi hyvät edellytykset hoitaa tätä valvontatehtävää myös puolueiden osalta. Puoluejärjestön tilintarkastajan tarkastamat tiedot olisivat valvonnan lähtökohtana. Tarkastusvirasto julkistaisi puolueiden toimittamat tiedot yleisessä tietoverkossa olevassa rekisterissä. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain tapaan, tarkastusvirastolla olisi käytettävissään mahdollisuus velvoittaa ilmoitusvelvollinen tarvittaessa sakon uhalla toimittamaan puuttuvat tiedot tai korjaamaan virheen.

Tämä lisäisi valvonnan tehokkuutta. Tiedot toimitettaisiin tarkastusvirastolle mahdollisimman laajalti sähköisesti. Niin oikeusministeriön puoluetuen käytön valvonnassa kuin valtiontalouden tarkastusviraston valvonnassakin siirryttäisiin GRECO:n suosituksen 9 edellyttämällä tavalla nykyisen muodollisen tarkastamisen lisäksi sisällölliseen valvontaan.

GRECO:n suosituksen 10 mukaisesti poliittista rahoitusta koskevien säännösten noudattamatta jättämisestä tulisi seurata tehokkaat, tarkoituksenmukaiset ja varoittavat sanktiot. Esityksessä ehdotetaan suosituksen huomioon ottamiseksi valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeutta velvoittaa laiminlyöjä sakon uhalla noudattamaan tästä laista johtuvaa velvoitettaan. Puoluetukea saavien yhdistysten laiminlyödessä olennaisesti ehdotettujen säännösten noudattamisen siitä voisi seurata puoluetuen pidättäminen. Tämän ohella voitaisiin soveltaa rikoslain kirjanpitorikoksia tai kirjanpitolain kirjanpitorikkomusta koskevia säännöksiä, jos kirjanpitolakia olisi rikottu esimerkiksi kirjanpitoa väärentämällä. Kaikki puolueyhdistykset ovat kirjanpitovelvollisia.

Ehdokkaan vaalirahoitus

Ehdotuksessa esitetään tehtäväksi puoluelakia vastaavat muutokset lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. Lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta lisättäisiin vaalikohtainen maksettua mainontaa koskeva kampanjakatto, joka olisi kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 50 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 80 000 euroa. Myös ehdokasta, ehdokkaan tukiryhmää ja muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä kiellettäisiin ottamasta vastaan ulkomaista tukea sekä tukea eräiltä julkisyhteisöiltä. Kaikessa ehdokkaan vaalimainonnassa olisi ilmoitettava mainoksen maksajan nimi. Lisäksi ehdokas velvoitettaisiin kertomaan tiedossaan oleva välitetyn tuen alkuperä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain säätämisen yhteydessä antamassaan mietinnössä (PeVM 2/2009 vp) huomiota siihen vaaraan, että puolueyhdistysten kautta voitaisiin kiertää ehdokkaalle asetettuja tukikattoja. Ehdotettu lisäys välitetystä tuesta olisi yksi keino estää tällaista toimintaa. Samoin esityksen perusteluissa nimenomaisesti täsmennettäisiin, että puolueen kautta kierrätettyyn, mutta ehdokkaalle osoitettavaksi tarkoitettuun tukeen, tulisi suhtautua tämän lain tarkoituksessa kuten ehdokkaalle suoraan maksettuaan tukeen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kaikkia puolueyhdistyksiä koskeva velvollisuus tehdä ajantasainen ilmoitus kaikista samalta antajalta kalenterivuoden aikana saamistaan 2 000 euroa ylittävistä tuista. Myös tällä säännöksellä ehkäistäisiin osaltaan mahdollisuutta kiertää ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 4 §:n 2 momentissa ehdokkaalle asetettua tukikattoa. Kun puolueyhdistys olisi velvollinen ilmoittamaan kaikki yli 2 000 euron tuet, lisäisi tämä välillisesti myös puolueyhdistysten ehdokkaille antaman tuen avoimuutta, koska kaikki suuret ulkopuoliset tuet ja avustukset puolueyhdistykselle tulisivat julkisiksi. Ilmoitusraja olisi alempi kuin alin ehdokkaalle asetettu tukikatto eli mahdollisuus kiertää avoimuussäännöksiä puolueyhdistyksen kautta estettäisiin.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetut muutokset lisääisivät valvonnan kustannuksia, koska tosiasiallinen valvonta vaatii riittävät resurssit ollakseen tehokasta. Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävät lisääntyisivät nykyisestä merkittävästi, koska sille osoitettaisiin uusia tehtäviä. Myös ilmoitusten julkistamisjärjestelmän kehittämisestä aiheutuisi huomattavia kustannuksia. Myös oikeusministeriön tehtävät lisääntyisivät nykyisestä. Esityksellä ei olisi vaikutuksia muiden viranomaisten toimintaan.

4.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetut muutokset lisääisivät puoluerahoituksen avoimuutta, mikä lisäisi luottamusta poliittiseen toimintaan. Kasvanut avoimuus parantaisi äänestäjien mahdollisuuksia arvioida poliittista toimintaa ja ehkäisisi korruptiota. Ehdotetuilla muutoksilla voisi olla lyhytaikaisia saatavilla olevan rahoituksen määrään kohdistuvia vaikutuksia. Maksettua mainontaa koskeva kampanjakatto voisi vähentää vaalimainontaa ja siten sanomalehtien ja muiden medioiden tuloja. Puolueyhdistyksissä ehdotus lisäisi huomattavasti kirjanpidosta ja ilmoitusvelvollisuudesta aiheutuvaa työtä.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 30.5.2008 toimikunnan¹, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti. Toimikunta luovutti 27.1.2009 ehdokkaan vaalirahoitusta koskevan välimietintönsä (Komiteanmietintö 2009:1), johon perustuva laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) tuli voimaan 1.5.2009.

Tämän jälkeen toimikunta jatkoi työtään puoluerahoituksen avoimuuden selvittämiseksi ja julkaisi linjaratkaisunsa 13.10.2009 sekä loppumietintönsä 6.11.2009.

¹ Päätös dnro 4/021/2008 OM

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki puoluelain muuttamisesta

8 §

Puoluelain ehdotettu uusi 8 § sisältäisi säännökset vaali- ja puoluerahoituksen avoimuuden kannalta keskeisestä uudistuksesta eli ajantasaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin puolueyhdistys, joka tarkoittaisi sekä puolueen keskusjärjestöä että kaikkia puolueeseen sen sääntöjen mukaan suoraan tai välillisesti kuuluvia yhdistyksiä. Käsite olisi uusi ja sisältäisi kaikki puolueen sääntömääräiset eritasoiset yhdistykset eli keskusorganisaation, piirijärjestöt, kunnallisjärjestöt ja paikallisosastot sekä ne nais-, nuoriso-, opiskelija- ja muut yhdistykset, jotka puolueen keskusorganisaation säännöissä mainitaan.

Momentissa todettaisiin, että puolueyhdistykset saavat ottaa vastaan tukea vaalikampanjaansa ja ulkopuolista avustusta muuhun toimintaansa. Maininta olisi uusi Suomen puoluelainsäädännössä ja se olisi linjassa Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille yhteisistä korruption vastaisista säännöistä puolue- ja vaalirahoituksessa antaman suosituksen (2003)4 kanssa. Suosituksen 1 artiklan mukaan sekä valtiolla että sen kansalaisilla tulisi olla oikeus tukea poliittisia puolueita. Momentissa kiellettäisiin puolueyhdistystä kuitenkin vastaanottamasta tukea tai avustusta, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koskisi tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea tai avustusta. Kielto vastaisi sisällöltään ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain (273/2009) 4 §:n 1 momenttia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin puolueyhdistyksen velvollisuudesta ilmoittaa erikseen saamistaan 2 000 euroa ylittävistä tuista vaalikampanjaan ja ulkopuolisista avustuksista muuhun toimintaan. Ehdotetun säännöksen arvioidaan antavan riittävän tarkan tiedon puolueen saamista tuista vaalikampanjaan ja ulkopuolisista avustuksista muuhun toimintaan. Ehdotettu summa olisi sopivan alhainen antamaan tietoja myös paikallistasolla, mutta toisaalta riittävän korkea jättämään merkitykseltään vähäiset tuet ja avustukset erillisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Raja olisi järjestelmän selkeyden säilyttämiseksi sama kaikilla puolueyhdistystasoilla, niin keskus- kuin kunnallisjärjestöissäkin. Samoin ehdotetun raja-arvon valintaa pidetään perusteltuna, koska se vastaa ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain mukaista erikseen ilmoitettavan tuen määrää presidentinvaalissa, jossa ilmoitusvelvollinen on ehdokkaan asettanut puolue.

Ehdotettu raja-arvo 2 000 euroa olisi samalla yksityisyyden suojan raja-arvo. Valtiontalouden tarkastusvirasto ei tämän vuoksi eikä myöskään syntyvään työmäärään nähden ottaisi vastaan ilmoituksia pienemmistä summista. Ajantasaisista ilmoituksista muodostuva rekisteri olisi muussa tapauksessa vaarassa tukkeutua.

Säännös ajantasaisesta ilmoituksesta koskisi kaikkia puolueyhdistyksille tulevia tukia ja avustuksia, koska vaalikampanjaa on usein vaikea erottaa puolueen muusta toiminnasta ja rajatumpaa ilmoitusvelvollisuutta olisi helppo kiertää. Raja-arvo sidottaisiin kalenterivuoteen siten, että useissa erissä samana vuonna saadut tuet ja avustukset laskettaisiin yhteen ja ilmoitettaisiin yhdessä silloin, kun raja-arvo ylittyy. Ilmoitusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi ilmoitusvelvollisen saamia julkisia avustuksia kuten puoluelain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua valtionavustusta. Ilmoitusvelvollisuutta rajaisi lisäksi vaalikampanjan tuen ja ulkopuolisen avustuksen käsitteet, joista säädettäisiin 8 a §:ssä, sillä vain näiden käsitteiden piiriin kuuluva tuki ja avustus olisi ilmoitettava. Ilmoitusvelvollisuus koskisi puolueiden keskusjärjestöjen, piirijärjestöjen ja muiden sellaisten yhdistysten, joille on avustuspäätöksessä osoitettu osa puolueelle puoluelain 9 §:n mukaan myönnetystä avustuksesta, lisäksi kaikkia muitakin puolueyhdistyksiä. Ilmoitusvelvollisuus koskisi siten puolueiden piiri- ja naisjärjestöjen lisäksi muun muassa niiden kunnallis- ja paikallisyhdistyksiä silloin kun ne vastaanottavat yli 2 000 euron suuruisia tukia tai avustuksia. Rajasumman valinnalla toteutettaisiin ilmoitusvelvollisuus siten, että se koskisi ainoastaan niitä puolueiden noin 6 000 perusjärjestöstä, jotka saisivat vähäistä suurempia tukia vaalitoimintaansa tai ulkopuolisia avustuksia muuhun toimintaansa. Tällä rajauksella ilmoitusvelvollisten piirin arvioidaan jäävän suhteellisen rajalliseksi. Säännöksellä edistettäisiin sekä rahoituksen avoimuutta että sidonnaisuuksien selvittämistä, mutta se ei todennäköisesti johtaisi valvontavelvollisuuden kohtuuttomaan laajenemiseen.

Ajantasainen ilmoitus tehtäisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle sähköisesti sen 14 §:n 2 momentin nojalla vahvistamalla tavalla. Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisisi ilmoitukset 15 §:n 5 momentin mukaisesti puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä yleisessä tietoverkossa. Tehtävä ilmoitus sisältäisi vastaanotetun tuen tai avustuksen arvon ja sen antajan nimen. Ilmoitus tehtäisiin viimeistään tuen tai avustuksen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä eli ilmoitusvelvollisuus olisi jatkuva niin vaalikampanjan aikana kuin sen ulkopuolellakin. Ilmoitusten ajantasaisuus toteutettaisiin sillä, että aika tuen tai avustuksen vastaanottamisen ja ilmoituksen tekemisen välillä olisi keskimäärin yksi kuukausi. Ajankohdan valinnalla mahdollistettaisiin puolueiden kirjanpidon kuukausiraporttien hyödyntäminen ilmoitusten tekemisessä. Ilmoituksen saisi tehdä aiemminkin.

Ilmoituksen voisi rekisteriin toimittaa ainoastaan puolue, sen piirijärjestö tai muu avustuspäätöksessä tarkoitettu yhdistys taikka näiden valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoittama henkilö. Tällä estettäisiin haitantekomielessä tehdyt ilmoitukset. Muiden puolueyhdistysten tekemät ilmoitukset toimitettaisiin rekisteriin näiden kautta. Puolueet voisivat itse päättää työnjaosta ilmoitusten tekemisessä. Ilmoitusvelvollisuuden toteutumisen kannalta ei olisi ratkaisevaa merkitystä, toimittaako esimerkiksi paikallisyhdistyksen ilmoituksen puolueen piirijärjestö vai sen keskusjärjestö. Valtiontalouden tarkastusvirastolla ei olisi käytännössä mahdollisuutta seurata ajantasaisen ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisen edellyttämässä aikataulussa kaikkien Suomen puolueiden kunnallis- ja paikallisjärjestöjen kulloinkin nimenkirjoitusoikeutettuja, minkä vuoksi ilmoituksen tekijöiden piiriä on välttämätöntä rajata. Sähköinen tunnistaminen ei ole tällä hetkellä mahdollista oikeushenkilöille ja myös siitä syystä on välttämätöntä, että ilmoituksen tekijöiden joukko on valtiontalouden tarkastusviraston tiedossa. Ilmoituksen sisällöstä vastaisi kuitenkin aina tuen tai avustuksen vastaanottanut taho eli ilmoitusvelvolli-

nen. Puolueen keskusjärjestöllä tai piirijärjestöllä, joka toimittaisi ilmoituksen, ei olisi käytännössä mahdollisuutta varmistaa annetun tiedon oikeellisuutta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa puolueyhdistys on antanut toiselle yhteisölle tai säätiölle tehtäväksi varainhankintaa puolueyhdistyksen hyväksi. Tällä katettaisiin tilanteet, joissa puolue harjoittaa esimerkiksi verotuksellisista syistä varainhankintaansa yhtiömuodossa. Rajauksella puolueyhdistyksen hyväksi tehtävään varainhankintaan suljettaisiin ulkopuolelle tällaisen muun yhteisön tai säätiön varainhankinta muuhun kuin poliittiseen toimintaan, ja katettaisiin ainoastaan tilanteet, joissa puolueyhdistys on ulkoistanut omaa varainhankintaansa. Jos esimerkiksi itsenäinen yhdistys, yhtiö tai säätiö järjestää puolueen tilaisuuksia tai maksaa puolueen vaali-ilmoittelua, olisi puolueyhdistys velvollinen toimittamaan ajantasaiset ilmoitukset myös tällaisen yhteisön tai säätiön osalta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että puolue ilmoittaisi valtiontalouden tarkastusvirastolle puolueyhdistyksiä lukuun ottamatta ne yhteisöt ja säätiöt, jotka osallistuvat vaalikampanjaan tai puolueen muuhun poliittiseen toimintaan. Puolueella tarkoitettaisiin tässä puolueen keskusjärjestöä. Puolueyhdistyksiä ei ilmoitettaisi erikseen, koska ne kuuluisivat ilmoitusvelvollisuuden piiriin suoraan 8 §:n 2 momentin perusteella. Sen arvioiminen, mitkä tahot ovat tällaisia puolueen lähiyhteisöjä, annettaisiin puolueen tehtäväksi. Ulkopuolisen voisi olla käytännössä mahdotonta arvioida luotettavasti, mitkä tahot ovat mukana puolueen vaalikampanjassa tai muussa poliittisessä toiminnassa. Ilmoittamiseen liittyisi poliittinen vastuu. Ilmoitusvelvollisuus tällaisten yhteisöjen ja säätiöiden saamista pykälän 2 momentissa tarkoitetuista ulkopuolisista tuista olisi yhteisöllä tai säätiöllä itsellään, mutta puolue olisi velvollinen huolehtimaan siitä, että nämä toimittavat ajantasaiset ilmoitukset.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin puolueyhdistyksille velvollisuus ilmoittaa kaikessa vaalikampanjansa maksullisessa mainonnassaan mainoksen maksajan nimi. Sama velvoite lisättäisiin myös lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta. Sanonta kattaisi myös sellaisen tilanteen, jossa puolueyhdistys kampanjoi yksittäisen ehdokkaan puolesta. Säännöksellä ehkäistäisiin salaista rahoitusta ja sitä, että kampanjointi tapahtuisi ehdokkaan tai puolueen tietämättä tai siirtyisi muutoin näiden määräysvallan ulkopuolelle. Säännöksellä parannettaisiin myös mahdollisuuksia arvioida vaalikampanjan kustannuksista tehdyn ilmoituksen todenmukaisuutta. Säännöksen arvioidaan myös ehkäisevän epäasiasiallista negatiivista mainontaa, joka saattaa yleistyä tulevaisuudessa vaalikampanjoissa. Maksajan nimen ilmoittamisella estettäisiin se, että joku esimerkiksi kiusante-komielessä tekisi harhaanjohtavan ilmoituksen ehdokkaan tai puolueen puolesta. Oikeusministeriö antaisi tarkempia ohjeita mainoksen maksajan nimen ilmoittamisesta.

8 a §

Pykälän 1 momentissa määriteltäisiin vaalikampanja ajanjaksona, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen. Määritelmä vastaisi ajallisesti ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaista aikaa, johon ehdokkaan vaalikampanjan kulut on sidottu.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tuen määritelmästä puolerahoituksessa. Momentin mukaisesti tueksi vaalikampanjaan luettaisiin rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidettäisi tavanomaista talokootyötä eikä tavanomaisia ilmaisipalveluja. Tueksi luettaisiin tässä myös puolueyhdistyksen sisäiset siirrot. Tuki, jota ei ole annettu rahana, arvioitaisiin ja ilmoitettaisiin rahamääräisenä. Lisäksi säädettäisiin, että tuki ilmoitetaan aina bruttomääräisenä. Tämä poikkeaisi ehdokkaan ilmoituksesta, jossa erikseen ilmoitettavaksi tueksi luetaan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti vain tuen nettomääräinen arvo silloin, jos tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka vastaavalla vastikkeellisella tavalla. Tuen määritelmä vastaisi muilta osin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 3 §:n mukaista ehdokkaan vaalirahoitukseen kuuluvan tuen määritelmää.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ulkopuolisen avustuksen määritelmästä. Edellä 2 momentissa määritelty vaalikampanjan tuen määritelmä ei sovellu puolueen muuhun toimintaan mukaan lukien yleinen järjestötoiminta. Tätä toimintaa varten ehdotetaan otettavaksi käyttöön ulkopuolisen avustuksen käsite. Momentin mukaan ulkopuoliseksi avustukseksi luettaisiin muuta kuin vaalikampanjaa varten rahana ja sitä vastaavina ilmaisipalveluina saadut avustukset. Vastaavalla ilmaisipalvelulla tarkoitettaisiin esimerkiksi kolmannen tahon palkkaaman henkilön työpanoksen osoittamista puolueen käyttöön tai puolueen vaaliesitteen painamista ilmaiseksi. Jos palveluksesta maksettaisiin vastiketta, kyseessä ei olisi tässä tarkoitettu ilmaisipalvelu, ellei vastike olisi vain nimellinen.

Avustus olisi käsitteenä suppeampi kuin tuki vaalikampanjaan, koska puolueelle kertyy varallisuutta ja tuloja monin eri tavoin. Avustuksina ei siten voitaisi pitää esimerkiksi vakuutuskorvauksia, sairausvakuutuskorvauksia, kertaluonteista huonekalujen myyntiä, arpajaistuottoja tai ulkomaanmatkojen järjestämisen tuloja. Ne ilmoitettaisiin puolueyhdistysten tilinpäätöksissä, mutta niitä ei sisällytettäisi 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin ajantasaisiin ilmoituksiin ulkopuolisina avustuksina.

Ulkopuolisena avustuksena ei pidettäisi omien puolueyhdistysten antamia avustuksia. Näiltä tahoilta saatuja avustuksia pidettäisiin puolueyhdistyksen sisäisinä avustuksina ja ne eivät siten tulisi ilmoitettaviksi. Esimerkiksi puolueen jäsenmaksut olisivat tällaisia sisäisiä siirtoja silloin kun niitä tilitetään paikallisyhdistysten käyttöön. Jaottelulla tukeen ja avustukseen selkeytettäisiin 8 §:n 2 momentin mukaisen ajantasaisen ilmoitusvelvollisuuden toteuttamista. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena olisi julkistaa puolueiden saamia ulkopuolisia tukia ja selvittää rahan alkuperää, ei niinkään rahan liikkeitä puolueyhdistyksen sisällä.

Puolue voisi esityksen 8 §:n 4 momentin mukaisesti ilmoittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle ne yhteisöt ja säätiöt, jotka osallistuvat vaalikampanjaan tai puolueen muuhun poliittiseen toimintaan. Puolue olisi velvollinen 8 §:n 4 momentin perusteella huolehtimaan, että tiedot näiden tahojen vastaanottamista 2 000 euroa ylittävistä tuista tai avustuksista ilmoitettaisiin valtiontalouden tarkastusvirastolle ajantasaisissa ilmoituksissa. Sama velvollisuus koskisi 8 §:n 3 momentissa tarkoitettua yhteisöä tai säätiötä, jolle puolue tai puolueyhdistys on antanut tehtäväksi hoitaa varainhankintaansa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kuitenkin rajauksista vaalikampanjan tuen ja ulkopuolisen avustuksen määritelmiin. Momentissa rajattaisiin puolueyhdistyksen ja 8 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteisön ja säätiön harjoittaman pysyväisluonteisen liiketoiminnan tulot ja sijoitustoiminnan tuotot tuen ja avustuksen määritelmän ulkopuolelle lukuun ottamatta vaalikampanjaan kohdistuvaa liiketoimintaa. Nämä tulot ja tuotot jäisivät siten ajantasaisen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, mutta ne sisällytettäisiin normaalia kirjanpitoimenettelyä noudattaen tilinpäätöksiin. Pysyväisluonteisena liiketoimintana pidettäisiin jatkuvaa tai muutoin pitkäkestoista liiketoimintaa, jota harjoitetaan yleisillä markkinoilla ja jolla ei ole suoraa liittymäkohtaa puolueen vaalikampanjoihin. Rajauksella turvattaisiin se, että puolueet eivät joutuisi epäedulliseen asemaan harjoittaessaan puolueen poliittiseen toimintaan liittymätöntä liiketoimintaa. Ilman rajauksia esimerkiksi puolueiden omistamien kiinteistöjen vuokralaisten maksamat vuokrat tulisivat ilmoitettaviksi ulkopuolisina tukina. Sama koskisi esimerkiksi puolueen omistaman tilitoimiston myymiä palveluita. Rajaus ei kuitenkaan koskisi vaalikampanjaan kohdistuvaa liiketoimintaa. Tällä täsmennyksellä turvattaisiin se, että esimerkiksi puolueiden järjestämien vaaliseminaarien tulot kuuluisivat ajantasaisen ilmoitusvelvollisuuden piiriin.

Sijoitustoiminnan tuotot rajattaisiin ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle. Tällaisia olisivat esimerkiksi osingot julkisesti noteeratuista pörssiyrityksistä tai talletusten korot, koska ne ilmenevät riittävällä tarkkuudella puolueiden ja puolueyhdistysten tilinpäätöksistä eikä sidonnaisuuksien syntyminen liene niiden kohdalla vaarana.

8 b §

Pykälän 1 momentissa kiellettäisiin puolueyhdistystä vastaanottamasta ulkomaiselta taholta tukea vaalikampanjaan tai ulkopuolista avustusta. Kielto koskisi myös vastaavia ilmaisupalveluita. Tuella tai avustuksella ulkomaiselta taholta tarkoitettaisiin sellaista tukea tai avustusta, jonka antaja ei ole suomalainen luonnollinen henkilö tai Suomessa rekisteröity oikeushenkilö. Tukea tai avustusta ei siten saisi vastaanottaa monikansallisen yrityksen ulkomaisesta pääkonttorista, mutta sitä saisi vastaanottaa sen Suomeen rekisteröidystä tytäryhtiöstä. Kielto ei kuitenkaan koskisi tukea tai avustusta sellaiselta kansainväliseltä yhteisöltä tai säätiöltä, joka edustaa puolueen omaa aatesuuntaa. Tällä tarkoitettaisiin etenkin puolueiden kansainvälisiä yhteistyöjärjestöjä. Tällaiset tuet ilmoitettaisiin noudattaen muutoin tämän lain säännöksiä, esimerkiksi ajantasainen ilmoitusvelvollisuus koskisi niitä. Vastaava kielto lisättäisiin lakiin ehdokkaan vaalirahoituksesta.

Pykälän 2 momentissa kiellettäisiin puolueyhdistystä vastaanottamasta tukea vaalikampanjaan tai ulkopuolista avustusta tai sitä vastaavia ilmaisupalveluja toimitilojen käyttöä ja tavanomaista vieraanvaraisuutta lukuun ottamatta muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä kuin valtion ja kunnan viranomaiselta tai laitokselta. Tuen tai avustuksen vastaanottaminen olisi kiellettyä myös julkisoikeudelliselta säätiöltä ja valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yritykseltä. Momentissa kiellettäisiin tuen vastaanottaminen kokonaan kaikilta muilta julkisyhteisöiltä paitsi puoluelain ehdotetussa 16 §:n 1 momentissa (nykyinen 10 §:n 1 momentti) tarkoitetulta valtion ja kunnan viranomaiselta sekä valtion tai kunnan määräämisvallassa olevalta yhteisöltä tai laitokselta, joita sitoo puoluelain

mukainen velvollisuus kohdella puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Tuen vastaanottamista valtion ja kunnan viranomaiselta sekä niiden määräämisvallassa olevalta yhteisöltä ja laitokselta ei kiellettäisi 2 momentissa, koska ne velvoitettaisiin 16 §:n 1 momentissa kohtelemaan kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Kokonaiskielto ei olisi mahdollinen valtion ja kunnan monenlaisten kulttuuri-, sosiaali-, kehitysyhteistyö- ja taloudellisten avustusten vuoksi, joita myös puolueyhdistykset voivat hakea ja saada. Yleistä puoluetukea ei ole kuntatasolla lukuun ottamatta kuntalain (365/1995) 15 b §:ssä tarkoitettua tukea valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen.

Valtion tai kunnan määräysvallassa olevalla yrityksellä tarkoitettaisiin kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettua määräysvaltaa. Tällaisiin yrityksiin voisivat kuulua esimerkiksi valtioenemmistöiset osakeyhtiöt ja kunnan tai kuntien yhteiset vesija sähköyhtiöt. Muulla julkisoikeudellisella yhteisöllä tarkoitettaisiin esimerkiksi erillisoikeudellisia valtion laitoksia kuten KELA, Suomen Pankki ja Helsingin yliopisto. Valtion ja kunnan ulkopuolella julkisoikeudellinen yhteisö tarkoittaisi sellaisia yhteisöjä ja säätiöitä, jotka on perustettu lailla tai asetuksella ja jotka osaltaan hoitavat julkisia tehtäviä. Tällaisia olisivat esimerkiksi Kunnallinen eläkelaitos ja julkisoikeudelliset yhdistykset kuten ylioppilaskunnat ja kauppakamarit.

Tuen vastaanottamiskielto olisi uusi ja koskisi muuta tukea kuin toimitilojen käyttöä ja tavanomaista vieraanvaraisuutta kuten kahvitusta, jotka voidaan katsoa hyväksyttäväksi toiminnan muodoiksi tällaisissa yhteisöissä niin puolueyhdistyksiin kuin muihinkin yhdistyksiin nähden.

Tueksi ei 2 momentissa voitaisi lukea vastikkeellisia suorituksia, jotka muussa julkisoikeudellisessa yhteisössä ja säätiössä sekä valtion tai kunnan määräysvallassa olevassa yrityksessä kuuluvat niiden tavanomaiseen yhteiskunnalliseen toimintaan ja ovat perusteltavissa yhteisön tarkoituksien kannalta. Vastikkeen tulisi vastata suoritusta, mutta asiaa ei voitaisi arvioida vain vastikkeen suuruuden perusteella, vaan huomioon olisi otettava suorituksen merkitys vastikkeen antajan toimintaan. Rajanveto voisi joskus olla vaikeaa, mutta vertailua voisi tehdä muun kuin puolueyhdistyksen tarjoamiin vastaaviin suorituksiin, esimerkiksi koulutustilaisuuteen.

9 §

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin puolueen velvollisuudesta tehdä avustuksen käyttämisestä tilitys oikeusministeriölle. Jos puolueelle myönnetystä avustuksesta osa olisi avustuspäätöksessä osoitettu käytettäväksi puolueen piirijärjestöjen tai muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen, tulisi puolueen toimittaa tilitys myös niiden osalta. Säännös vastaisi nykyistä käytäntöä, jossa oikeusministeriö valvoo puoluelain 9 a §:n nojalla valtionavustuksen käyttöä. Lisäämällä puolueen piirijärjestö ja avustuspäätöksessä tarkoitettu muu yhdistys momenttiin, korvattaisiin nykyisen 9 §:n 3 momentin viittaus kumottavaan 8 §:n 2 momenttiin. Lisäyksellä laajennettaisiin tilitysvelvollisuus sovellettavaksi jatkossa kaikkiin niihin yhdistyksiin, joille valtionavustusta valtioneuvoston päätöksellä osoitettaisiin käytettäväksi. Nykyisessä laissa velvollisuus on mainitussa 8

§:n 2 momentissa rajattu niihin yhdistyksiin, joille osa avustuksessa on osoitettu valtion tulo- ja menoarviossa. Oikeusministeriö antaisi ohjeita tilitysten toimittamisesta sekä niiden yhdistämisestä tuloslaskelmiin ja taseisiin.

10 §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kirjanpitolain soveltamisesta 9 §:ssä tarkoitettua valtionavustusta saavien puolueyhdistysten toimintaan. Säännöksellä korvattaisiin kumottavan 8 §:n 1 momentin viittaus kirjanpitolakiin. Valtionavustusta saavien puolueyhdistysten edellytettäisiin esittävän tuloslaskelmansa liitteessä kirjanpitolain edellyttämää tarkemman erittelyn tuotoistaan ja kuluistaan siten kuin valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä selvityksistä, joita valtionavustusta saavat puolueyhdistykset olisivat velvollisia liittämään tuloslaskelmaansa. Liitetietoina tulisi esittää tiedot 8 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista ajantasaisista ilmoituksista, edellä 1 momentissa tarkoitettu erittely sekä 11 §:n mukaiset tiedot vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta. Näiden tietojen erittelemisestä säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa. Tällaisia tietoja voisivat olla esimerkiksi puolueyhdistysten sisäiset siirrot, jotka eivät tule erikseen ilmoitettaviksi tai erittely puolueyhdistyksen pysyväisluonteisesta liiketoiminnasta tai sijoitustoiminnan tuotoista siinä laajuudessa kuin on tarpeen sen arvioimiseksi, ettei liiketoimintaan sisälly ilmoitusvelvollisuuden alaista vaalikampanjaan kohdistuvaa liiketoimintaa. Pykälän säännökset tilinpäätökseen liitettävistä lisäselvityksistä eivät rajoittaisi millään tavalla muita kirjanpitolaista mahdollisesti seuraavia puolueyhdistyksiä koskevia velvollisuuksia. Esimerkiksi niiden puolueiden, joihin sovelletaan konsernia koskevia kirjanpitolain ja – asetuksen säännöksiä, tulisi laatia tilinpäätöksensä näitä säännöksiä noudattaen ja liittää tilinpäätökseensä lisäksi tässä momentissa edellytetyt selvitykset.

11 §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtionavustusta saavan puolueyhdistyksen velvollisuudesta eritellä vaalikampanjansa kulut ja rahoitus tuloslaskelman yhteydessä. Säännöksellä korvattaisiin kumottavan 8 §:n 3 momentin vaatimus esittää tuloslaskelmissa vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Ehdotetussa 11 §:ssä erittelyvaatimukset sisällytettäisiin lakiin aiempien oikeusministeriön antamien tarkempien määräysten sijasta. Ilmoitus tehtäisiin erikseen kaikkien yleisten vaalien osalta eli erillisellä ilmoituksella valtionavustusta saavan puolueyhdistyksen kampanjasta kunnallisvaaleissa, eduskuntavaaleissa, presidentinvaalissa ja europarlamenttivaaleissa siinäkin tilanteessa, että kampanjoita käytäisiin ajallisesti päällekkäin. Tällä yhdenmukaistettaisiin vaali-ilmoitusten tekemistä siten, että puolueiden vaalikampanjat olisivat paremmin vertailtavissa keskenään. Ilmoitus kattaisi ajallisesti edellä 8 a §:n 1 momentissa määritellyn kampanja-ajan kunkin vaalien osalta.

Momentin 1 kohdan mukainen kuluerittely noudattaisi samaa jaottelua, joka on käytössä ehdokkaan vaalirahoitusilmoituksen osalta. Lisäyksenä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiseen jaotteluun valtionavustusta saavien puolueyhdistysten edellytettäisiin ilmoittavan vaalikampanjansa kuluina erikseen myös

muille annetut avustukset vaalikampanjaa varten sekä mahdolliset muut kulut. Muille annetuilla avustuksilla tarkoitettaisiin lähinnä puolueiden yksittäisille ehdokkaille tai muille puolueyhdistyksille antamia vaalitukia, jotka tulisi sisällyttää ilmoitukseen. Momentin 1 kohdassa todettaisiin nimenomaisesti, että henkilöstö- ja toimitilakustannuksista ei vaalikampanjan kuluihin luettaisi muuta kuin lisähenkilöstöstä ja lisätiloista aiheutuneet kustannukset. Rajausta pidetään tarpeellisena siitäkin huolimatta, että koko puolueen henkilöstö osallistuu usein vaalikampanjaan. Vaalikampanjatyön osuuden arvioiminen puolueen vakinaisten työntekijöiden työpanoksesta olisi sellainen arvionvarainen asia, jonka sisällyttäminen ilmoituksiin heikentäisi ilmoitusten vertailtavuutta.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin vaalikampanjan rahoituksen erittelystä. Jaottelu vastaisi pääosin ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista jaottelua sillä lisäyksellä, että ilmoitusvelvollisen tulisi eritellä myös saamansa julkiset avustukset omaksi ryhmäkseen. Ilmoitusvelvollisuuden ollessa rajattu puoluelain 9 §:n mukaista valtionavustusta eli puoluetukea saaviin puolueyhdistyksiin, julkinen avustus tarkoittaisi esimerkiksi puoluetuen osuutta vaalikampanjassa. Tähän ryhmään luettaisiin kuitenkin myös muut puolueyhdistyksen mahdollisesti saamat julkiset avustukset silloin, kun niitä käytetään vaalikampanjaan. Puolueyhdistyksen mahdollisesti edellisiltä tukikausilta säästämät ja vaalikampanjaan käyttämät valtionavustukset tulisi myös sisällyttää tähän ryhmään. Muilla rahoituslähteillä tarkoitettaisiin puolueyhdistyksen kohdalla kaikkia sellaisia vaalikampanjan rahoitukseen käytettyjä varoja, jotka eivät kuuluisi edellä mainittuihin ryhmiin. Tällaisia olisivat esimerkiksi säästöt edellisiltä tilikausilta sekä edellä 8 a §:n 4 momentissa tarkoitetut harjoitetun pysyväisluonteisen liiketoiminnan tulot ja sijoitustoiminnan tuotot kuluvalta tilikaudelta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin erikseen ilmoitettavan tuen rajasta, joka vastaisi 8 §:n 2 momentin perusteella ajantasaisessa ilmoituksessa ilmoitettavaa tukea tai avustusta. Tällaiset 2 000 euroa ylittävät tuet vaalikampanjaan ilmoitettaisiin siis kaksi kertaa eli sekä ajantasaisessa ilmoitusrekisterissä että osana puolueyhdistyksen vaalikampanjastaan tilinpäätöksen yhteydessä tekemää erillistä ilmoitusta. Erillinen vaali-ilmoitus tehtäisiin vasta tilinpäätöksen yhteydessä, joten vaalitukien ilmoittaminen ainoastaan tässä yhteydessä ei palvelisi äänestäjien tiedonsaanti-intressiä vaalirahoituksesta. Esityksessä pidetään kaksinkertaista ilmoittamista perusteltuna, koska muutoin vaalikampanjan rahoituksen kokonaisuuden hahmottaminen olisi vaikeaa. Momentissa säädettäisiin, että useat samalta tukijalta saadut suoritukset laskettaisiin yhteen ja ilmoitettaisiin yhtenä tukena. Säännös vastaisi edellä ehdotettua 8 §:n 2 momenttia sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 3 §:n 4 momenttia ja olisi tarpeen sen varmistamiseksi, että ilmoitusrajoja ei kierrettäisi tukia pilkkomalla.

Momentissa kiellettäisiin ilmoittamasta yksityishenkilön nimeä ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo olisi pienempi kuin 2 000 euroa. Tällä suojeltaisiin yksityisen pienlahjoittajan yksityisyyttä. Säännös vastaisi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 6 §:n 4 momentin periaatetta siitä, että erikseen ilmoitettavan tuen rajaa pienemmän tuen antaneen yksityishenkilön nimeä ei saisi ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan. Säännös ei tässä yhteydessä rajoittaisi puolueyhdistyksen oikeutta ilmoittaa tätä pienempiä tukia yritysten ja muiden kuin yksityishenkilöiden osalta. Myös yksityishenkilön nimen saisi ilmoittaa, mikäli hän on antanut siihen suostumuksensa. Suostumuksen hankkiminen olisi ehdokkaan vaalirahoituk-

sesta annetun lain tapaan ilmoitusvelvollisen ja tukijan välinen asia, eikä valtiontalouden tarkastusvirasto selvittäisi suostumuksen olemassaoloa erikseen, mikäli pienlahjoittajan nimi olisi sisällytetty ilmoitukseen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin välitetystä tuesta. Jos edellä 2 momentissa tarkoitettu erikseen ilmoitettavan tuen rajamäärän ylittävä tuki sisältäisi mainitun raja-arvon ylittävän määrän tukea, joka olisi lähtöisin muulta taholta kuin sen välittömältä antajalta, olisi ilmoitusvelvollisen ilmoitettava myös saatavissaan oleva tieto tuen alkuperästä. Säännöksellä ehkäistäisiin tuen ketjuttamista. Sen, että ainakin ketjun ensimmäinen lenkki tulisi avata, uskotaan ehkäisevän poliittisten toimijoiden halua ryhtyä tällaisiin järjestelyihin. Esimerkiksi muun kuin 8 §:n 3 momentissa tarkoitettun varainhankintayhdistyksen, jolle puolue on virallisesti siirtänyt varainhankintaansa, osalta ilmoitusvelvollisuus täyttyisi lähtökohtaisesti ilmoittamalla kyseisen yhdistyksen nimi tuen antajana. Ehdotetulla 3 momentilla edellytettäisiin ilmoitusvelvollista selvittämään myös tuen alkuperä, mikäli sillä olisi syytä arvioida, ettei tuki ole peräisin sen välittömältä antajalta. Selvittämismahdollisuuden rajaaminen saatavissa olevaan tietoon tarkoittaisi sitä, että tuen vastaanottaja voisi luottaa tuen antajalta saamaansa tietoon siitä, että tuki ei sisällä välitettyä tukea ja vastaanottajan ei tarvitsisi esimerkiksi vaatia nähtäväkseen tukijan tiliotteita. Tarkoituksena ei olisi vaikeuttaa kohtuuttomasti varojen keräämistä kampanjaan vaan ainoastaan kattaa ne selvät tilanteet, joissa tuen vastaanottaja tietää, että tuki on välitetty muualta. Säännöksen noudattamisen valvonta hoituisi luontevimmin valtionavustusta saavan puolueyhdistyksen tilintarkastuksen sekä poliittisen vastuun kautta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtionavustusta saavan puolueyhdistyksen mahdollisuudesta tehdä valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoitus, joka sisältäisi suunnitelman tulevan vaalikampanjan rahoituksesta ja kuluista. Mahdollisuus julkisessa rekisterissä julkaistavan ennakoilmoituksen tekemiseen vastaisi ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 11 §:n mukaista ennakoilmoitusta. Ehdokkaan tapaan ilmoitus olisi vapaaehtoinen ja se sisältäisi suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista. Ilmoituksen vapaaehtoisuutta perustellaan sillä, että ilmoitusta ei tarkistettaisi ja se olisi sisällöltään vasta suunnitelma. Puolueyhdistyksen, etenkin puolueen keskusjärjestön osalta, kampanjakokonaisuus tarkentuu usein vasta tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä. Samoin on huomioitava, että ehdotetun 8 §:n 2 momentin ajantasaisilla ilmoituksilla saataisiin reaaliaikainen tieto sellaisista puolueiden vastaanottamista lahjoituksista, joilla voidaan arvioida olevan merkitystä äänestäjien käyttäytymiseen. Toisaalta mahdollisuutta ennakoilmoituksen tekemiseen pidetään tärkeänä, jotta äänestäjillä olisi mahdollisuus jo ennen vaaleja arvioida myös kampanjakokonaisuutta, esim. puolueen arviota mainontaan käytettävistä varoista.

12 §

Pykälässä asetettaisiin puoluelain 9 §:n mukaista valtionavustusta saaville puolueyhdistyksille puoluekohtainen vaalikampanjan katto. Katto koskisi puolueen keskusjärjestön, piirijärjestöjen ja muiden avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten vaalikampanjan yhteenlaskettuja kuluja. Katto rajattaisiin maksettuun mainontaan siten, että sen piiriin kuuluisi ilmoittelusta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa ja tietoverkoissa aiheutuvat kulut sekä mainonnan suunnittelusta, maksullisesta ulko-mainonnasta ja muusta vastaavasta maksullisesta mainonnasta aiheutuneet kulut. Muul-

la vastaavalla maksullisella mainonnalla tarkoitettaisiin esimerkiksi lennäkkien ja muun suoramainontamateriaalin painattamisesta aiheutuvia kuluja. Nämä kulut eivät saisi olla suuremmat kuin 1 000 000 euroa eduskuntavaaleissa ja presidentinvaalissa kierrosta kohden tai 500 000 euroa kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa. Jos puolue ei asettaisi presidentinvaalissa omaa ehdokasta tai menisi presidentinvaalin toisella kierroksella toisen puolueen tai valitsijayhdistyksen asettaman ehdokkaan tueksi, eivät puolueen edellä tarkoitettut kampanjakulut saisi ylittää 100 000 euroa kierrosta kohden. Rajoitus koskisi ainoastaan maksettua mainontaa ja muita rahassa mitattavia kampanjakuluja kuten edellä mainittuja mainostoimistomaksuja.

Puolueiden hyväksi tehtyä työtä mainonnan suunnittelua lukuun ottamatta ei esimerkiksi laskettaisi kattoihin mukaan, vaikka sillä olisi selkeä rahassa mitattavissa oleva arvo. Tämä johtuu siitä, että arvionvaraisten erien sisällyttäminen katon piiriin tekisi sen valvonnan mahdottomaksi. Myöskään esimerkiksi vaalitulaisuudet, kokoukset, seminaarit ja vaalijuhlat eivät sisältyisi vaalikampanjan kattoihin lukuun ottamatta niitä koskevaa maksullista mainontaa. Koska kampanjakustannukset eri puolilla maata ovat suuruudeltaan hyvin erilaisia, on esityksessä jätetty puolueiden kunnallis- ja perusjärjestöt katon ulkopuolelle. Paikallistason kattava katto olisi pakko porrastaa, mikä voisi tehdä järjestelmästä vaikeasti ymmärrettävän.

13 §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin puoluelain 9 §:n mukaista valtionavustusta saavan puolueyhdistyksen tilintarkastajasta. Momentti korvaisi kumottavan puoluelain 8 §:n 1 momentin, jonka mukaan ainakin yhden puolueen tilintarkastajista sekä hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Momentissa edellytettäisiin, että puolueen tilintarkastajana ja hänen varamiehenään on tilintarkastuslaissa (459/2007) tarkoitettu tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Nykyisessä laissa ei ole viittausta tilintarkastuslakiin. Voimassa olevassa laissa vaatimus auktorisoidusta tilintarkastajasta koskee ainoastaan puolueen keskusjärjestöä. Esityksessä katsotaan, että kaikilta puoluetukea saavilta puolueyhdistyksiltä tulisi edellyttää auktorisoidun tilintarkastajan tekemä tilintarkastus, koska puolueen oma tilintarkastus olisi valvonnan lähtökohta ja ensisijainen keino varmistaa puolueiden varainkäytön asianmukaisuutta. Muilta kuin valtionavustusta saavilta puolueyhdistyksiltä ei vaadittaisi auktorisoidun tilintarkastajan käyttämistä. Tarkoituksena olisi säilyttää nykyinen käytäntö, jossa muun puolueyhdistyksen tilintarkastaja voi olla ns. maallikko-tilintarkastaja.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tilintarkastajan velvollisuudesta lausua tilintarkastuskertomuksessaan erikseen eräiden tämän lain vaatimusten noudattamisesta puolueiden varainkäytössä ja siitä raportoinnissa. Tilintarkastaja lausuisi momentin 1 kohdan edellyttämällä tavalla siitä, onko valtionavustuksen käytössä ja sitä koskevassa raportoinnissa noudatettu puoluelain säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja. Tilintarkastajan lausuma asiasta olisi puoluetuen käytön valvonnan ensimmäinen aste. Momentin 2 kohdassa edellytettäisiin tilintarkastajan lausuvan myös 8 §:n mukaisista ajantasaisista ilmoituksista sekä muiden 8 §:n mukaisten raportointivelvollisuuksien noudattamisesta, 8 b §:ssä tarkoitettujen ulkomaisen tuen ja julkisyhteisöjen tuen kiellon noudattamisesta, 10 §:n mukaisten liitetietojen toimittamisesta, 11 §:n mukaisista vaalikampanjan kulis-

ta ja rahoituksesta tehtyjen ilmoitusten vastaavuudesta puolueiden kirjanpidon kanssa sekä 12 §:ssä tarkoitetun vaalikampanjakaton noudattamisesta. Ehdotus parantaisi tilintarkastuskertomusten käytettävyyttä puolueiden varainkäytön valvonnassa ja korostaisi yhdistysautonomian periaatetta siitä, että ensisijainen valvonta kuuluu aina yhdistyksellä itselleen, viime kädessä sen jäsenille. Tilintarkastajan lausunto rajoittuisi tarkastuskohteena olevaan yhdistykseen. Siten tilintarkastaja ei voisi lausua esimerkiksi kampanjakaton noudattamisesta muutoin kuin tarkastamansa yhdistyksen osalta.

14 §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin puolueen keskusjärjestön velvollisuudesta toimittaa sekä oikeusministeriölle että valtionalouden tarkastusvirastolle puolueen, sen piirijärjestöjen sekä muiden avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten tilinpäätökset liitteineen sekä tilintarkastuskertomukset. Asiakirjat toimitettaisiin kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Momentti vastaisi kumottavaa 8 §:n 2 momenttia. Tiedot toimitettaisiin kokonaisuudessaan sekä oikeusministeriölle että valtionalouden tarkastusvirastolle valvonnan tehostamiseksi. Puolueen keskusjärjestön vastuu ilmoituksista rajoittuisi piirijärjestöjen ja muiden avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten osalta tilinpäätösten liitteineen sekä tilintarkastuskertomusten toimittamiseen valtionalouden tarkastusvirastolle ja oikeusministeriölle. Ilmoitettujen tietojen sisällöstä vastaisivat yhdistykset itse. Muun lainsäädännön perusteella valtionavustusta saavia puoluejärjestöjä kuten nuorisjärjestöjä tarkasteltaisiin edelleen muun lainsäädännön perusteella eikä niitä sisällytettäisi tässä laissa tarkoitetun julkisuusvelvoitteen piiriin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että 8 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset, 11 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset ja 14 §:n 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat toimitettaisiin valtionalouden tarkastusvirastolle sen vahvistamalla tavalla. Vaatimuksella varmistettaisiin se, että valtionalouden tarkastusvirasto saa tiedot valvonnan toteuttamisen kannalta käyttökelpoisessa muodossa, lähinnä sähköisesti. Ehdotettu muotoilu mahdollistaisi sähköisen ilmoitusrekisterin rakentamisen ajantasaisia ilmoituksia varten sekä muiden edellytettyjen tietojen vastaanottamiseen.

15 §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikeusministeriön tehtävistä tämän lain valvonnassa. Oikeusministeriö valvoisi puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen käyttöä sekä muita tämän lain säännöksiä kuin niitä, joiden valvonta säädettäisiin tässä pykälässä erikseen valtionalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valtionalouden tarkastusvirasto valvoisi toissijaisesti valtionavustuksen käyttöä osana yleistä puolueiden varainkäytön valvontaa, mutta ensisijainen valvontavastuu olisi oikeusministeriöllä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtionalouden tarkastusviraston tehtävistä tämän lain valvonnassa. Valtionalouden tarkastusviraston tehtäväksi säädettäisiin puoluelain noudattamisen valvonta siltä osin, joka koskee valtionapua saavien puolueyhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä, lukuun ottamatta valtionavustuksen käytön ensiasteen valvontaa. Valtionalouden tarkastusvirasto vastaanottaisi 14 §:n nojalla puolueiden tilinpäätökset liitteineen sekä tilintarkastuskertomukset. Tarkastusvirastolla olisi oikeus tar-

kastaa valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) mukaisesti valtion-apua saavien puolueyhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston valvontatehtävien suorittamisesta. Momentissa todettaisiin, että tarkastusvirasto valvoo tämän ehdotuksen 10-14 §:n muodostamaa kokonaisuutta. Edellä 8 §:ssä säädettäväksi ehdotettu ajantasainen ilmoitusvelvollisuus sekä 8 b §:ssä säädettäväksi ehdotettu kielto ottaa vastaan ulkomaista tukea ja tukea eräiltä julkisyhteisöiltä, jäisivät tarkastusviraston valvontatehtävien ulkopuolelle. Niiden valvonta jäisi tilintarkastuksen ja poliittisen vastuun varaan, mitä on pidettävä riittävänä.

Tarkastusvirasto tarkistaisi, onko kaikki lain edellyttämät asiakirjat toimitettu tarkastusvirastolle. Tarkastusvirasto voisi tarkistettuaan asiakirjat, tarvittaessa kehottaa ilmoitusvelvollista korjaamaan tai täydentämään annettuja tietoja tai muulla tavoin selvittämään niiden oikeellisuutta ja riittävyttä. Tarkastusviraston tehtävät vastaisivat tältä osin sille ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:n 1 momentissa ehdokkaan vaalirahoituksen valvonnassa osoitettuja tehtäviä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston oikeudesta velvoittaa ilmoitusvelvollinen tarvittaessa sakon uhalla täyttämään tästä laista johtuva velvoitteensa. Uhkasakko tulisi kyseeseen vasta, jos ilmoitusvelvollinen ei kehotuksesta huolimatta täyttäisi velvoitettaan ja laiminlyönti koskisi ilmoitusvelvollisuuden kokonaisuutena arvioiden olennaisia kohtia. Uhkasakko olisi lähtökohtaisesti käytettävissä minkä tahansa 10-14 §:n mukaisen velvoitteen laiminlyömisestä seurauksena. Uhkasakon tuomitsisi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakolautakunta ja uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saisi hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Ehdotettu momentti vastaisi sisällöltään valtiontalouden tarkastusvirastolle ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:n 2 momentissa ehdokkaan vaalirahoituksen valvonnassa osoitettuja tehtäviä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämästä puoluerahoituksen ilmoitusrekisteristä. Rekisteriin talletettaisiin ehdotetun lain 8 §:ssä tarkoitetut ajantasaiset ilmoitukset, 11 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta sekä 14 §:n 1 momentissa tarkoitetut puolueiden tilinpäätöstiedot liitteineen. Lisäksi rekisteriin talletettaisiin puolueyhdistysten 11 §:n 5 momentin nojalla tekemät ennakoilmoitukset. Rekisteri pidettäisiin saatavilla yleisessä tietoverkossa ja jokaisella olisi oikeus saada rekisteristä jäljennöksiä ja tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin estämättä. Säännös olisi uusi ja lisäisi merkittävästi puoluerahoituksen avoimuutta helpottamalla tietojen käytettävyyttä. Puolueiden oikeusministeriöön toimittamat tilinpäätöstiedot ovat nykyisenkin lain nojalla sellaisenaan julkisia. Säännös vastaisi sisällöllisesti ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 12 §:ssä tarkoitettua vaalirahoituksen ilmoitusrekisteriä, jota koskevaa sääntelyä sovellettaisiin soveltuvin osin puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Pykälän 6 momentissa säädettäisiin valtiontalouden tarkastusviraston kertomuksesta toiminnastaan puoluelain valvonnassa. Kertomus annettaisiin eduskunnalle vuosittain, koska puolueyhdistysten ilmoitusvelvollisuus on jatkuva. Koska ilmoitusvelvollisten

tulisi toimittaa tilinpäätöstietonsa tarkastusvirastolle kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta, vaihtelisi tämä aika puolueyhdistyksestä riippuen. Tarkastuksen suorittamisen vaatima aika puolestaan riippuisi toimitettujen tietojen riittäväydestä ja oikeellisuudesta. Siten tarkastuksen suorittamiselle ei olisi tarkoituksenmukaista asettaa ehdotonta määräaikaa. Tästä syystä kertomuksen antamisen ajankohta jätettäisiin tarkastusviraston ratkaistavaksi. Kertomuksen antamisvelvollisuus vastaisi sisällöltään ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 10 §:n 4 momentin mukaista kertomusta eduskunnalle. Ehdokkaan vaalirahoituksesta annetusta laista poiketen, tarkastusviraston valvontatehtävien ei voitaisi katsoa automaattisesti päättyvän eduskunnalle annettavaan kertomukseen. Valvonta olisi puolueiden osalta luonteeltaan jatkuvaa ja siten olisi tarkoituksenmukaista, että tarkastusvirastolla olisi oikeus palata aiempien vuosien ilmoituksiin, jos siihen ilmenisi myöhemmin tarvetta.

16 §

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin valtion ja kunnan viranomaisen sekä niiden määräämisvallassa olevan yhteisön ja laitoksen velvollisuudesta kohdella kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen. Momentti vastaisi sisällöltään puoluelain kumottavan 10 §:n 1 momenttia sillä lisäyksellä, että tasapuolisuusvaatimus laajennettaisiin koskemaan myös kunnan viranomaisia ja kunnan määräämisvallassa olevia yhteisöjä ja laitoksia. Puolueella tarkoitettaisiin momentissa koko puolueyhteisöä eli kaikkia puolueyhdistyksiä.

Valtion ja kunnan määräämisvallassa oleva yhteisö ja laitos käyvät yleensä ilmi lainsäädännöstä tai hallinnollisista määräyksistä. Kunnan määräämisvallassa oleva yhteisö tai laitos kattaisi myös kuntien väliset yhteistyöelimet kuten kuntaliitot. Velvollisuus puolueiden kohteluun tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen olisi sanamuodoltaan sama kuin puoluelaisissa sen voimaantulosta alkaen vuonna 1970. Sillä ei tarkoiteta matemaattista tasapuolisuutta tai yhdenmukaisuutta, vaan sen arviointiin vaikuttavat monet tekijät. Tasapuolisuutta voitaisiin arvioida esimerkiksi puolueiden parlamentaaristen voimasuhteiden kuten valtuustopaikkojen määrän perusteella. Valtion ja kuntien erilaisten avustusten ja tukien jakoperusteet ovat keskeisiä tulkinnessa. Niiden ulkopuolella tasapuolisuuden ja yhdenmukaisten perusteiden noudattamista esimerkiksi seminaareihin tai koulutustilaisuuksiin osallistumisesta olisi arvioitava myös seminaarien ja koulutustilaisuuksien aiheiden ja tason mukaan. Kunnan osallistumista olisi yleensä arvioitava kunnan yhteiskunnallisen vaikuttamisen kannalta. Kunnassa tulisi olla hyväksytyt periaatteet osallistumisesta tällaisiin seminaareihin ja koulutustilaisuuksiin, olipa järjestäjänä puolue tai jokin muu yksityinen taho. Kokonaiskiellosta tällaisessa toiminnassa säädettäisiin 8 b §:n 2 momentissa. Vastaavanlaisia periaatteita noudatettaisiin muutoinkin vastikkeellisessa toiminnassa.

Pykälän 2 momentiksi siirrettäisiin nykyinen 10 §:n 2 momentti Oy Yleisradio Ab:n oikeudesta ottaa ohjelmallisia näkökohtia huomioon soveltaessaan tasapuolisuusvaatimuksia vaali ohjelmiin. Momenttia ei ehdoteta muutoin muutettavaksi.

17 §

Pykälällä korvattaisiin kumottava puoluelain 11 §, joka koskee 9 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen pidättämismahdollisuutta. Nykyisen 11 §:n mukaan avustus voidaan pidättää, jos puolue laiminlyö sille puoluelain perusteella kuuluvan valtionavustusta koskevan velvoituksen. Ehdotetun 17 §:n perusteella valtioneuvosto voisi oikeusministeriön esityksestä pidättää avustuksen kokonaan tai osittain puolueelta, joka olennaisesti laiminlyö puoluelain mukaan sille kuuluvan velvoitteen. Oikeusministeriön tulisi kuulla puoluetta ja tarvittaessa muutakin tahoa. Valtionavustuksen pidättämismahdollisuus ulottuisi lähtökohtaisesti kaikkiin puoluelain mukaisten velvoitteiden laiminlyöntitapauksiin, mutta tulisi kysymykseen vain selvissä tapauksissa ja olennaisten laiminlyöntien osalta. Seuraamuksen tulisi olla oikeassa suhteessa laiminlyönnin vakavuuteen nähden. Koska kyseessä olisi puoluelain 9 §:ssä tarkoitetun puoluetuen pidättäminen, rajattaisiin myös mahdollisen laiminlyönnin arvioiminen puoluetukea saavien yhdistysten piiriin. Siten esimerkiksi paikallisyhdistyksen tekemä tämän lain säännösten laiminlyönti ei voisi johtaa puoluetuen pidättämiseen. Samaa periaatetta noudattaen puolueen piirijärjestön ja muun avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen laiminlyönnin osalta valtionavustuksen pidättäminen voisi koskea vain sitä osaa avustuksesta, joka on avustuspäätöksessä osoitettu kyseisen yhdistyksen käytettäväksi.

18 §

Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta tämän lain täytäntöönpanossa. Sillä korvattaisiin kumottavan 12 §:n säännös siitä, että tarkempia määräyksiä puoluelain täytäntöönpanosta ja soveltamisesta annetaan asetuksella.

19 §

Pykälän 1 momenttiin siirrettäisiin nykyisen 13 §:n 1 momentin voimaantulosäännös. Nykyisen 13 §:n 2 ja 3 momentit kumottaisiin.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muutossäännösten voimaantulosta ja mahdollisista siirtymäsäännöksistä.

1.2 Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta

4 §

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin korvaamalla ”puolueen rekisteröity yhdistys” puoluelain uudistuksessa ehdotetulla samansisältöisellä ”puolueyhdistyksellä”. Selvyyden vuoksi momenttiin lisättäisiin puolueyhdistykseen ensimmäisen kerran viitattaessa maininta siitä, että kyseessä olisi puoluelain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu puolueyhdistys.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ehdokasta, ehdokkaan tukiryhmää tai muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä koskevasta vaalikohtaisesta kampanjakatosta. Katto koskisi vaalikampanjan yhteenlaskettuja kuluja, jotka eivät maksetun

mainonnan osalta saisi ylittää laissa asetettuja rajoja. Kampanjakulut eivät saisi olla suuremmat kuin 10 000 euroa kunnallisvaaleissa, 50 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 80 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Vaalikampanjan mainontakatosta presidentinvaalissa säädettäisiin puoluelain ehdotetussa 12 §:ssä, koska presidentinvaalissa ilmoitusvelvollinen on ehdokkaan asettanut puolue. Katto rajattaisiin puolueita koskevan puoluelain 12 §:n mukaisen kampanjakaton tavoin maksettuihin mainontaan siten, että sen piiriin kuuluisi ilmoittelusta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa ja tietoverkoissa aiheutuvat kulut sekä mainonnan suunnittelusta, maksullisesta ulkomainonnasta ja muusta vastaavasta maksullisesta mainonnasta aiheutuvat kulut. Muulla vastaavalla maksullisella mainonnalla tarkoitettaisiin esimerkiksi lennäkkien ja muun suoramainontamateriaalin painattamisesta aiheutuvia kuluja. Rajoitus koskisi ainoastaan maksettua mainontaa ja muita rahassa mitattavia kampanjakuluja kuten mainostoimistomaksuja. Esimerkiksi ehdokkaan tai tukiryhmän hyväksi tehtyä työtä lukuun ottamatta mainonnan suunnittelua ei laskettaisiin mukaan kattoon, koska arvionvaraisten erien sisällyttäminen katon piiriin tekisi sen valvonnan mahdottomaksi. Eesityksen mukaisten rajojen katsotaan vastaavan hyvin vuoden 2009 tasoa kampanjakustannuksissa siten, että katoilla rajoitettaisiin vain tavanomaista suurempia kampanjoita. Toisaalta on selvää, että rahanarvon muuttuessa merkittävästi, asetettuja rajoja täytyy pystyä tarkistamaan.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin ehdokasta, ehdokkaan tukiryhmää tai muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä koskevasta velvollisuudesta ilmoittaa kaikessa vaalikampanjan mainonnassa mainoksen maksajan nimi. Velvoite vastaisi ehdotetun puoluelain 8 §:n 5 momenttia, joka velvoittaisi puolueyhdistyksiä ilmoittamaan mainoksen maksajan nimi kaikessa vaalimainonnassaan. Säännöksellä ehkäistäisiin rahoituksen salaamista, koska sillä parannettaisiin äänestäjien mahdollisuuksia arvioida vaalikampanjan kustannuksista tehdyn ilmoituksen todenmukaisuutta. Säännöksen arvioidaan ehkäisevän myös epäasiasiallista negatiivista mainontaa, joka saattaa yleistyä tulevaisuudessa vaalikampanjoissa. Maksajan nimen ilmoittamisella estettäisiin myös se, että joku esimerkiksi kiusantekomielessä tekisi harhaanjohtavan ilmoituksen ehdokkaan puolesta. Oikeusministeriö antaisi tarkempia ohjeita mainoksen maksajan nimen ilmoittamisesta.

Pykälän 5 momentissa kiellettäisiin ehdokasta, ehdokkaan tukiryhmää tai muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä vastaanottamasta tukea vaalikampanjaan ulkomaiselta taholta. Ulkomaisella tuella tai sitä vastaavilla ilmaisupalveluilla tarkoitettaisiin sellaista tukea, jonka antaja ei ole suomalainen luonnollinen henkilö tai Suomessa rekisteröity oikeushenkilö. Tukea tai avustusta ei siten saisi vastaanottaa monikansallisen yrityksen ulkomaisesta pääkonttorista, mutta sitä saisi vastaanottaa sen Suomeen rekisteröidystä tytäryhtiöstä. Kielto ei kuitenkaan koskisi tukea sellaiselta kansainväliseltä yhteisöltä tai säätiöltä, joka edustaa ehdokkaan oman puolueen aatesuuntaa. Tällä tarkoitettaisiin etenkin puolueiden kansainvälisiä yhteistyöjärjestöjä. Tällaiset tuet ilmoitettaisiin noudattaen muutoin tämän lain säännöksiä. Kielto vastaisi puoluelain 8 b §:n 1 momentissa tarkoitettua puolueyhdistyksiä koskevaa ulkomaisen tuen kieltoa.

Pykälän 6 momentissa kiellettäisiin ehdokasta, ehdokkaan tukiryhmää tai muuta yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivaa yhteisöä vastaanottamasta tukea vaalikampan-

jaan tai sitä vastaavia ilmaisupalveluja valtion tai kunnan viranomaiselta taikka niiden määräämisvallassa olevalta yhteisöltä tai säätiöltä sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä tai laitokselta, julkisoikeudelliselta säätiöltä tai valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yritykseltä. Toisin kuin puoluelakiin ehdotetaan, kiello olisi kokonaiskielto ja koskisi sekä puoluelain 8 b §:n 2 momentissa että 16 §:n 1 momentissa tarkoitettuja julkisia tahoja.

Kielto olisi uusi ja koskisi kaikkea suoraan ehdokkaalle tai hänen tukiryhmälleen osoitettua tukea. Kielto koskisi myös vastikkeellisia vaalikampanjan tukia kuten seminaareja ja taulukauppaa. Kielto poikkeaisi ehdotetusta puoluelain 8 b §:n 2 momentista myös toimitilojen käytön ja tavanomaisen vieraanvaraisuuden osalta. Nämä poikkeukset eivät olisi sallittuja ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön osalta, koska niissä olisi hyvin vaikea noudattaa tasapuolisuutta ehdokkaiden välillä.

Valtion tai kunnan määräysvallassa olevalla yrityksellä tarkoitettaisiin ehdotetun puoluelain 8 b §:n 2 momentin tapaan kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä tarkoitettua määräysvaltaa. Julkisoikeudellisella yhteisöllä ja säätiöllä puolestaan tarkoitettaisiin sellaisia yhteisöjä ja säätiöitä, jotka on perustettu lailla tai asetuksella ja jotka hoitavat julkisia tehtäviä, kuten puoluelain yhteydessä esitetyt esimerkit osoittavat. Momenttia sovellettaisiin myös kunnallisiin ja valtiollisiin liikelaitoksiin ja kuntayhtymiin.

6 §

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin korvaamalla ilmaus ”puolueen rekisteröity yhdistys” puoluelain uudistuksessa ehdotetulla samansisältöisellä ilmauksella ”puolueyhdistys”, jota käytettäisiin myös tämän lain 4 §:ssä.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen säännös välitetystä tuesta. Jos edellä tässä momentissa tarkoitettun rajamäärän ylittävä tuki sisältäisi muualta välitettyä tukea mainitun raja-arvon ylittävän määrän, olisi ilmoitusvelvollisen ilmoitettava myös saatavissaan oleva tieto tällaisen tuen alkuperästä. Muualta välitetyllä tuella tarkoitettaisiin tukea, joka olisi lähtöisin muulta taholta kuin sen välittömältä antajalta. Säännöksellä ehkäistäisiin tuen ketjuttamista. Sen, että ainakin ketjun ensimmäinen lenkki tulisi avata, uskotaan ehkäisevän erilaisten poliittisten toimijoiden halua ryhtyä tällaisiin järjestelyihin. Avoimuuden lisäämisellä korostettaisiin tarvetta täysin avoimiin rahoitusjärjestelyihin. Säännös vastaisi puoluelain ehdotetun 11 §:n 3 momentin säännöstä puolueita koskevasta velvollisuudesta kertoa saatavissaan oleva tieto tuen alkuperästä. Selvittämisen velvollisuuden rajaaminen ”saatavissa olevaan tietoon” tarkoittaisi sitä, että tuen vastaanottaja voisi luottaa tuen antajalta saamaansa tietoon siitä, että tuki ei sisällä välitettyä tukea. Vastaanottajan ei tarvitsisi esimerkiksi vaatia nähtäväkseen tukijan tiliotteita. Tarkoituksena ei olisi vaikeuttaa kohtuuttomasti ehdokkaan varainhankintaa vaan ainoastaan kattaa ne selvät tilanteet, joissa ehdokas tai tuen vastaanottava ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön edustaja tietää, että tuki on välitetty muualta. Esityksessä katsotaan, että säännöksen noudattamisen valvonta hoituisi luontevimmin poliittisen vastuun kautta.

Ehdokkaan osalta on huomioitava, että puoluejärjestön kautta maksettu tuki, joka on osoitettu käytettäväksi yksittäisen ehdokkaan hyväksi, on tämän lain tarkoituksessa rinnastettava suoraan ehdokkaalle tai hänen tukiryhmälleen annettuun tukeen. Kysymyksessä on tällöin vain tosiasiallinen tilinkäyttö eikä aito tuki. Perustuslakivaliokunta on vahvistanut tämän tulkinnan mietinnössään 2/2009 vp (s. 5). Tällainen tuki on siis ilmoitettava ehdokkaan ilmoituksessa kuten ehdokkaalle tai hänen tukiryhmälleen suoraan maksettu tuki eikä siinä ole kyseessä edellä kuvattu välitetty tuki.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2010.

Toimikunta katsoo, että lakiehdotusten olisi tultava voimaan mahdollisimman pian, jotta niitä voitaisiin soveltaa jo vuoden 2011 eduskuntavaaleihin, erityisesti ajantasaisen ilmoituksen osalta. Viimeistään muutosten olisi tultava voimaan ennen ehdotuksessa määritellyn vaalikampanjan alkamista eli kuusi kuukautta ennen vaalipäivää. Puolueyhdistysten tilinpitoa koskevia säännöksiä ei voitane saattaa voimaan kesken tilivuoden.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Toimikunta katsoo, että lakiehdotukset voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perusoikeuskytkösten osalta ehdotuksia voidaan verrata perustuslakivaliokunnan ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain käsittelyn yhteydessä tekemiin huomioihin (PeVM 2/2009 vp). Lisäksi voitaneen olettaa, että kansainvälisiin suosituksiin perustuvat toimikunnan ehdotukset puoluerahoituksesta eivät yleisesti ole perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisia.

LAKIEHDOTUKSET

Laki puoluelain muuttamisesta

8 §

Puolue ja sen sääntöjen mukaan siihen suoraan tai välillisesti kuuluva yhdistys (*puolueyhdistykset*) saavat vastaanottaa tukea vaalikampanjaansa ja ulkopuolista avustusta muuhun toimintaansa jäljempänä säädetyin tavoin. Puolueyhdistys ei saa vastaanottaa tukea tai avustusta, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea tai avustusta.

Vaali- ja puoluerahoituksen avoimuuden turvaamiseksi puolueyhdistys on velvollinen ilmoittamaan valtiontalouden tarkastusvirastolle saamistaan tuista vaalikampanjaan ja ulkopuolisista avustuksista muuhun toimintaan julkisia avustuksia lukuun ottamatta, jos tuen ja avustuksen arvo yksinään tai yhteensä ylittää 2 000 euroa samalta antajalta kalenterivuodessa (*ajantasainen ilmoitus*). Ilmoituksen tulee sisältää tuen ja avustuksen arvo raja-arvon ylittyessä sekä tuen ja avustuksen antajan nimi. Ilmoitus on tehtävä viimeistään tuen ja avustuksen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä. Ilmoitukset toimitetaan tarkastusvirastoon sähköisesti puolueen, sen piirijärjestön tai 9 §:n mukaisessa avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhdistyksen kautta taikka niiden ilmoittamien henkilöiden antamina. Ilmoituksen sisällöstä vastaa kukin ilmoitusvelvollinen.

Jos puolueyhdistys on antanut toiselle yhteisölle tai säätiölle tehtäväksi varainhankintaa puolueyhdistyksen hyväksi, puolueyhdistys on velvollinen toimittamaan ajantasaiset ilmoitukset myös tästä varainhankinnasta.

Puolue ilmoittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle lukuun ottamatta puolueyhdistyksiä ne yhteisöt ja säätiöt, jotka osallistuvat vaalikampanjaan tai puolueen muuhun poliittiseen toimintaan. Puolue on velvollinen huolehtimaan siitä, että myös tällainen yhteisö ja säätiö toimittavat vastaavasti ajantasaiset ilmoitukset.

Puolueyhdistyksen on vaalikampanjan kaikessa 12 §:ssä tarkoitetussa maksullisessa mainonnassaan ilmoitettava mainoksen maksajan nimi.

8 a §

Vaalikampanjana pidetään tässä laissa ajanjaksoa, joka alkaa kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja päättyy kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen.

Tueksi vaalikampanjaan luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset ja ne ilmoitetaan bruttomääräisinä. Tukena ei kuitenkaan pidetä tavanomaista talkootyötä eikä tavanomaisia ilmaisupalveluja. Tuki, jota ei ole annettu rahana, arvioidaan ja ilmoitetaan rahamääräisenä.

Ulkopuoliseksi avustukseksi luetaan muuta kuin vaalikampanjaa varten rahana ja sitä vastaavina ilmaispalveluina saadut avustukset, ei kuitenkaan sellaista avustusta, joka on saatu omalta puolueyhdistykseltä.

Tukena vaalikampanjaan tai ulkopuolisena avustuksena ei pidetä puolueyhdistyksen tai edellä 8 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetun yhteisön tai säätiön harjoittaman pysyväisluonteisen liiketoiminnan tuloja tai sijoitustoiminnan tuottoja lukuun ottamatta vaalikampanjaan kohdistuvaa liiketoimintaa.

8 b §

Puolueyhdistykset eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan tai ulkopuolista avustusta tai sitä vastaavia ilmaispalveluja ulkomaiselta taholta paitsi tätä lakia noudattaen puolueen aatesuunnan mukaisilta kansainvälisiltä yhteisöiltä tai säätiöiltä.

Puolueyhdistykset eivät saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan tai ulkopuolista avustusta tai sitä vastaavia ilmaispalveluja toimitilojen käyttöä ja tavanomaista vieraanvaraisuutta lukuun ottamatta muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä kuin valtion ja kunnan viranomaiselta tai laitokselta, ei myöskään julkisoikeudelliselta säätiöltä eikä valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yritykseltä.

9 §

Avustuksen käyttämisestä puolueen on tehtävä oikeusministeriölle tilitys. Jos puolueelle myönnetystä avustuksesta osa on avustuspäätöksessä osoitettu käytettäväksi sen piirijärjestön tai muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen, puolueen on toimitettava oikeusministeriölle myös niiden tilitys avustuksen käyttämisestä.

10 §

Puolueen, sen piirijärjestön ja avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhdistyksen kirjanpitovelvollisuudesta, tilinpäätöksestä ja toimintakertomuksesta on voimassa, mitä kirjanpitolaisissa (1336/1997) säädetään. Niiden on lisäksi esitettävä tuloslaskelmansa liitteessä tarkempi erittely tuotoistaan ja kuluistaan siten kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään.

Puolueen, sen piirijärjestön ja avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhdistyksen on kirjanpitolaisissa säädettyjen liitteiden lisäksi esitettävä tuloslaskelmansa liitteenä:

- 1) tiedot 8 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista ajantasaisista ilmoituksista;
- 2) edellä 1 momentissa tarkoitettu erittely;
- 3) vaalikampanjan kulut ja rahoitus siten kuin 11 §:ssä säädetään.

11 §

Vaalikampanjan kulut ja rahoitus on tuloslaskelmien yhteydessä ilmoitettava erikseen jokaisten yleisten vaalien osalta seuraavasti:

- 1) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltyinä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hankkimisesta, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin, muille annettuihin avustuksiin vaalikampanjaa varten sekä muihin kuluihin; henkilöstö- ja toimitilakustannuksista ei vaalikampanjan kuluihin tule lukea muuta kuin lisähenkilöstöstä ja lisätiloista aiheutuneita kustannuksia;
- 2) vaalikampanjan rahoitus yhteensä sekä eriteltyinä otettuihin lainoihin, saatuihin julkisiin avustuksiin, tukeen vaalikampanjaan ryhmiteltyä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, omilta puolueyhdistyksiltä ja muilta tahoilta sekä muihin rahoituslähteisiin.

Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on yli 2000 euroa. Useat samalta tukijalta saadut suoritukset lasketaan yhteen ja ilmoitetaan yhtenä tukena. Yksityishenkilön nimeä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen antamansa tuen arvo on tätä arvoa pienempi.

Jos tällainen tuki sisältää muualta välitettyä tukea mainitun raja-arvon ylittävän määrän, on ilmoitettava myös vastaanottajan saatavissa oleva tieto tuesta ja sen alkuperästä.

Puolue, sen piirijärjestö ja avustuspäätöksessä tarkoitettu muu yhdistys voi toimittaa ennen vaalipäivää valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoituksen, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

12 §

Puolueen on huolehdittava siitä, että puolueen, sen piirijärjestöjen ja avustuspäätöksessä tarkoitettujen muiden yhdistysten vaalikampanjan yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, tietoverkoissa, mainonnan suunnittelussa sekä maksullisessa ulkomainonnassa ja muussa vastaavassa maksullisessa mainonnassa eivät ylitä kunnallisvaaleissa 500 000 euroa, eduskuntavaaleissa 1 000 000 euroa, europarlamenttivaaleissa 500 000 euroa ja presidentinvaalissa 1 000 000 euroa kierrosta kohden. Sellaisella puolueella, joka ei aseta omaa ehdokasta, nämä kulut saavat olla enintään 100 000 euroa kierrosta kohden.

13 §

Valtionavustusta saavalla puolueella, sen piirijärjestöllä ja avustuspäätöksessä tarkoitettulla muulla yhdistyksellä tulee olla ainakin yksi tilintarkastuslaisa (459/2007) tarkoitettu tilintarkastaja ja varatilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Yhteisön on ilmoitettava asianomaiselle puolueelle, kenellä sen tilintarkastajalla on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta.

Tilintarkastajan on tilintarkastuskertomuksessaan lisäksi lausuttava tarkastamansa yhdistyksen osalta:

- 1) onko edellä 9 §:ssä tarkoitetun valtionavustuksen käytössä ja käyttöä koskevassa raportoinnissa noudatettu tämän lain säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja; sekä
- 2) onko tämän lain 8, 8 b, 10, 11 ja 12 §:n säännöksiä saaduista tuista ja ulkopuolisista avustuksista, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamisesta ja vaalikampanjan rajoittamisesta noudatettu.

14 §

Puolueen on toimitettava valtiontalouden tarkastusvirastolle ja oikeusministeriölle puolueen, sen piirijärjestöjen ja avustuspäätöksessä tarkoitettujen muiden yhdistysten tilinpäätös liitteineen sekä tilintarkastuskertomus kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu.

Edellä 8 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset, 11 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset ja 14 §:n 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat on toimitettava valtiontalouden tarkastusvirastolle sen vahvistamalla tavalla.

15 §

Oikeusministeriö valvoo valtionavustuksen käyttöä sekä muilta kuin jäljempänä tässä pykälässä säädetyiltä osin tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista puolueen, sen piirijärjestöjen ja avustuspäätöksessä tarkoitettujen muiden yhdistysten tilinpidossa ja varojen käytössä sekä vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamisessa ja voi tällöin tarkastaa näiden yhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä. Tähän valvontaan sovelletaan, mitä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa (676/2000) säädetään.

Tarkastusvirasto valvoessaan 10–14 §:ssä tarkoitettujen velvoitteiden noudattamista:

- 1) tarkistaa, onko kaikki näissä pykälissä tarkoitetut asiakirjat toimitettu tarkastusvirastolle; ja
- 2) tarkistettuaan nämä asiakirjat tarvittaessa kehottaa korjaamaan tai täydentämään niitä taikka selvittämään niiden oikeellisuutta ja riittävyyttä.

Jos valtiontalouden tarkastusviraston kehotuksesta huolimatta edellä tarkoitettuja velvoitteita ei ole noudatettu ja noudattamatta jättäminen koskee kokonaisuutena arvioiden olennaisia kohtia, valtiontalouden tarkastusvirasto voi velvoittaa laiminlyöjän sakon uhalla täyttämään velvoitteensa. Uhkasakon tuomitsee valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkistaa 8 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset, 11 §:ssä tarkoitetut ilmoitukset ja 14 §:n 1 momentissa tarkoitetut asiakirjat puolerahoituksen ilmoitusrekisterissä, josta on soveltuvin osin voimassa, mitä vaalirahoituksen ilmoitusrekisteristä säädetään ehdokkaan vaalirahoituksesta annetussa laissa (273/2009). Samoin tarkastusvirasto julkistaa viipymättä 11 §:n 5 momentin mukaisesti ennakolta saamansa ilmoitukset.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

16 §

Valtion ja kunnan viranomaisen sekä niiden määräämisvallassa olevan yhteisön ja laitoksen on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti ja yhdenmukaisia perusteita noudattaen.

Oy Yleisradio Ab voi soveltaessaan 1 momenttia yhtiön vaaliohjelmiin ottaa huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia.

17 §

Valtioneuvosto voi oikeusministeriön esityksestä pidättää edellä 9 §:ssä tarkoitetun avustuksen kokonaan tai osittain puolueelta, joka olennaisesti laiminlyö tämän lain mukaan sille kuuluvan velvoitteen. Jos velvoitteen laiminlyöjänä on puolueen piirijärjestö tai muu valtionapupäätöksessä tarkoitettu yhdistys, avustuksen pidättäminen voi koskea vain tätä osaa.

18 §

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

19 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 2010

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamisesta

4 §

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa yhdeltä tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Tämä ei kuitenkaan koske tukea *puoluelain 8 §:n 1 momentissa tarkoitetulta puolueyhdistykseltä*.

Ehdokkaan on huolehdittava siitä, että ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön vaalikampanjan yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, tietoverkoissa, mainonnan suunnittelussa sekä maksullisessa ulkomainonnassa ja muussa vastaavassa maksullisessa mainonnassa eivät ylitä kunnallisvaaleissa 10 000 euroa, eduskuntavaaleissa 50 000 euroa ja europarlamenttivaaleissa 80 000 euroa. Presidentinvaalissa ehdokkaan vaalikampanjan kustannusten enimmäismäärästä säädetään puoluelain (10/1969) 12 §:ssä.

Ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön vaalikampanjan 3 momentissa tarkoitettussa mainonnassa on ilmoitettava mainoksen maksajan nimi.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan tai sitä vastaavia ilmaisupalveluja ulkomaiselta taholta paitsi tätä lakia noudattaen puolueen aatesuunnan mukaisilta kansainvälisiltä yhteisöiltä tai säätiöiltä.

Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa tukea vaalikampanjaan tai sitä vastaavia ilmaisupalveluja valtion tai kunnan viranomaiselta taikka niiden määräämisvallassa olevalta yhteisöltä tai säätiöltä eikä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä tai laitokselta, julkisoikeudelliselta säätiöltä eikä myöskään valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yritykseltä.

6 §

Ilmoitettavat tiedot

Ilmoitukseen merkitään:

- 1) maininta siitä, mitkä vaalit ovat kyseessä;
- 2) ehdokkaan nimi, arvo, ammatti tai tehtävä, hänet asettaneen puolueen nimi tai maininta siitä, että ehdokas on ollut valitsijayhdistyksen ehdokas, sekä eduskuntavaaleissa ehdokkaan vaalipiiri ja kunnallisvaaleissa se kunta, jossa ehdokas oli ehdolla;
- 3) vaalikampanjan kulut yhteensä sekä eriteltyinä vaalimainonnasta sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa sekä tietoverkoissa ja muissa viestintävälineissä, ulkomainonnasta, vaalilehtien, esitteiden ja muun painetun materiaalin hank-

kimisestä, mainonnan suunnittelusta ja vaalitulaisuuksien järjestämisestä aiheutuneisiin kuluihin sekä muihin kuluihin;

4) vaalirahoitus yhteensä sekä eriteltynä ehdokkaan omiin varoihin, ehdokkaan ottamiin lainoihin sekä kaikkeen ehdokkaan, ehdokkaan tukiryhmän tai muun yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimivan yhteisön saamaan tukeen ryhmiteltynä tukeen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, *puolueyhdistyksiltä* ja muilta tahoilta;

5) muut ilmoitusvelvollisen tarpeellisiksi katsomat tiedot vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.

Erikseen on ilmoitettava kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 800 euroa, eduskuntavaaleissa yli 1 500 euroa taikka europarlamenttivaaleissa tai presidentinvaalissa yli 2 000 euroa. Jos tämä tuki on annettu ostamalla yksilöitäviä tavaroita tai palveluita taikka vastaavalla vastikkeellisella tavalla, erikseen ilmoitettavaksi tueksi luetaan vain sen nettomääräinen arvo. *Jos erikseen ilmoitettava yksittäinen tuki sisältää muualta välitettyä tukea mainitun raja-arvon ylittävän määrän, on ilmoitettava myös tuen vastaanottajan saatavissa oleva tieto kustakin tällaisesta välitetystä tuesta ja sen alkuperästä.*

LAGFÖRSLAG

Lag om ändring av partilagen

8 §

Ett parti och en förening som enligt dess stadgar direkt eller indirekt hör till partiet (partiföreningar) får ta emot bidrag för valkampanjen och utomstående understöd för sin övriga verksamhet enligt vad som föreskrivs nedan. En partiförening får inte ta emot bidrag eller understöd från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag eller understöd som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete.

För att trygga val- och partifinansieringens öppenhet är en partiförening skyldig att lämna in en redovisning till statens revisionsverk om de bidrag den fått för valkampanjen och det utomstående understöd för sin övriga verksamhet med undantag av offentliga understöd, om värdet av det bidrag eller understöd som erhållits från samma givare under ett kalenderår enskilt eller sammanlagt överstiger 2 000 euro (aktuell redovisning). I redovisningen ska uppges värdet av de bidrag och understöd vars belopp överstiger gränsvärdet samt namnet på givaren av bidraget och understödet. Redovisningen ska lämnas in senast den 15 dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet av bidraget och understödet. Redovisningarna lämnas in till statens revisionsverk elektroniskt via partiet, dess kretsorganisation eller annan förening som avses i understödsbeslutet enligt 9 § eller via personer som dessa har utnämnt. Den som är skyldig att lämna redovisning svarar för redovisningens innehåll.

Om en partiförening har gett en annan sammanslutning eller stiftelse i uppdrag att skaffa medel till partiföreningen, är partiföreningen skyldig att lämna in en aktuell redovisning även beträffande denna medelsanskaffning.

Ett parti ska till statens revisionsverk meddela de sammanslutningar och stiftelser med undantag av partiföreningarna, som deltar i valkampanjen eller partiets övriga politiska verksamhet. Ett parti är skyldigt att se till att också dessa sammanslutningar eller stiftelser på motsvarande sätt lämnar in en aktuell redovisning.

I fråga om sådan avgiftsbelagd reklamverksamhet i anslutning till valkampanjen som avses i 12 § ska partiföreningen skilt uppge vem som har betalat reklamen.

8 a §

Med valkampanj avses i denna lag tidsperioden som inleds sex månader före och slutar två veckor efter valdagen.

Som bidrag för valkampanjen räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer och uppgifterna om dessa ska anges till bruttobelopp.

Sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster betraktas dock inte som bidrag. Bidrag som inte har lämnats i pengar ska uppskattas och redovisas i pengar.

Som utomstående understöd räknas understöd för annan verksamhet än valkampanjen som erhållits i pengar eller motsvarande gratistjänster, dock inte understöd som erhållits från en egen partiförening.

Som bidrag för valkampanjen eller utomstående understöd räknas inte inkomster från sådan permanent näringsverksamhet eller avkastning från sådan investeringsverksamhet som partiföreningen eller ovan i 8 § 3 och 4 mom. avsedda sammanslutningen eller stiftelsen bedriver med undantag av näringsverksamhet som hänför sig till valkampanjen.

8 b §

Partiföreningarna får inte ta emot bidrag för valkampanjen eller utomstående understöd eller motsvarande gratistjänster från en utländsk givare utom med iakttagande av denna lag från internationella sammanslutningar eller stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning.

Partiföreningarna får inte ta emot bidrag för valkampanjen eller utomstående understöd eller motsvarande gratistjänster, med undantag av användning av lokaler och sedvanlig gästvänlighet, från andra offentligrättsliga samfund än statliga och kommunala myndigheter eller inrättningar och inte heller från offentligrättsliga stiftelser eller företag över vilka staten eller kommunen har bestämmanderätt.

9 §

Partiet ska lämna in en redovisning till justitieministeriet om användningen av understödet. Om en del av det understöd som beviljats partiet har anvisats för stödjande av partiets kretsorganisationer eller annan förenings verksamhet, ska partiet till justitieministeriet lämna in även deras redovisning om användning av understödet

10 §

I fråga om bokföringsskyldigheten, bokslutet och verksamhetsberättelsen för ett parti, dess kretsorganisation och annan förening som avses i understödsbeslutet gäller vad som föreskrivs i bokföringslagen (1336/1997). Dessutom ska i bilagan till resultaträkningen läggas fram en mer detaljerad specifikation av intäkter och kostnader enligt vad som föreskrivs i förordning av statsrådet.

Ett parti, dess kretsorganisation och annan förening som avses i understödsbeslutet ska utöver de bilagor som anges i bokföringslagen som bilaga till resultaträkningen lägga fram:

- 1) uppgifterna om de aktuella redovisningar som avses i 8 § 2 och 3 mom.,
- 2) ovan i 1 mom. avsedd specifikation och

- 3) kostnaderna och finansieringen av valkampanjen enligt vad som föreskrivs i 11 §.

11 §

Kostnaderna och finansieringen av valkampanjen ska redovisas i samband med resultaträkningarna skilt för varje allmänt val enligt följande:

- 1) de totala kostnaderna för valkampanjen samt specificerade enligt kostnaderna för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät och andra medier och för utomhusreklam, valtidsningar, broschyrer och andra tryckalster, reklamplanering och valmöten samt övriga kostnader, understöd som getts till andra för valkampanjen samt övriga kostnader; i fråga om kostnaderna för personal och lokaler räknas som kostnader för valkampanjen enbart de kostnader som orsakats av extra personal och extra lokaler;
- 2) den totala valfinansieringen samt specificerad enligt lån som tagits upp, erhållna offentliga understöd, bidrag för valkampanjen grupperade enligt bidrag från enskilda personer, företag, egna partiföreningar och andra givare samt övriga finansieringskällor.

Varje enskilt bidrag och dess givare ska redovisas separat, om dess värde överstiger 2000 euro. Flera prestationer från samma givare räknas ihop och redovisas som ett bidrag. Namnet på en enskild person får inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av det bidrag han eller hon gett är mindre än detta.

Om detta bidrag innehåller understöd som förmedlas från en annan givare till ett belopp som överstiger det ovan nämnda gränsvärdet, redovisas även de uppgifter om bidraget och dess ursprung som mottagaren har tillgång till.

Ett parti, dess kretsorganisation och annan förening som avses i understödsbeslutet får före valdagen till statens revisionsverk lämna in en förhandsredovisning med en plan för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen.

12 §

Partiet ska se till att de sammanlagda kostnaderna för partiets, dess kretsorganisationers och andra i understödsbeslutet avsedda föreningars valkampanj i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät, reklamplanering samt avgiftsbelagda utomhusreklam och annan motsvarande avgiftsbelagd annonsering inte överstiger 500 000 euro vid kommunalval, 1 000 000 euro vid riksdagsval, 500 000 euro vid Europaparlamentsval och 1 000 000 euro per omgång vid presidentval. I fråga om ett parti som inte ställer upp en egen kandidat får dessa kostnader uppgå till högst 100 000 euro per omgång.

13 §

Ett parti, dess kretsorganisation och annan förening som avses i understödsbeslutet som beviljats statsunderstöd ska ha minst en i revisionslagen (459/2007) avsedd revisor och revisorssuppleant eller en revisionssammanslutning. Sammanslutningen ska meddela partiet vilken revisor i revisionssammanslutningen som bär det huvudsakliga ansvaret för förrättandet av revisionen.

I revisionsberättelsen ska dessutom beträffande den förening revisionen gäller ingå revisorns uttalande om:

- 1) huruvida det statsunderstöd som avses ovan i 9 § har använts och rapporterna om dess användning har utarbetats enligt bestämmelserna i denna lag och villkoren i understödsbeslutet samt
- 2) huruvida bestämmelserna i 8, 8 b, 10, 11 och 12 § i denna lag om erhållna bidrag och utomstående givare understöd, redovisning av valkampanjens kostnader och finansiering och begränsningarna för valkampanjen har iakttagits.

14 §

Partiet ska ställa till statens revisionsverk och justitieministeriet partiets, dess kretsorganisationers och andra i understödsbeslutet avsedda föreningars bokslut jämte bilagor samt revisionsberättelsen inom tre månader från att partiets bokslut har fastställts.

Ovan i 8 § avsedda redovisningar, i 11 § avsedda redovisningar och i 14 § 1 mom. avsedda handlingar ska lämnas in till statens revisionsverk på det sätt som fastställs av verket.

15 §

Justitieministeriet övervakar användningen av statsunderstödet samt med undantag av de delar som föreskrivs nedan att denna lag och med stöd av den utfärdade stadganden iakttas.

Statens revisionsverk övervakar att ett parti, dess kretsorganisationer och andra föreningar som avses i understödsbeslutet i sin räkenskapsföring och medelsförvaltning samt redovisning av valkampanjens kostnader och finansiering iakttar denna lag och med stöd av den utfärdade stadganden och föreskrifter och kan i detta syfte granska dessa föreningars räkenskapsföring och medelsförvaltning. På denna övervakning tillämpas vad som föreskrivs i lagen om statens revisionsverk (676/2000).

I syfte att övervaka fullgörandet av förpliktelserna enligt 10-14 § ska revisionsverket

- 1) kontrollera att samtliga handlingar som avses i denna lag har lämnats in till revisionsverket och
- 2) sedan det granskat dessa handlingar vid behov uppmana redovisningsskyldiga att korrigera eller komplettera handlingarna eller visa att handlingarna är riktiga och tillräckliga.

Om en redovisningsskyldig trots uppmaning från statens revisionsverk inte fullgör ovan nämnda förpliktelser och försummelsen enligt en helhetsbedömning gäller väsentliga punkter, får statens revisionsverk vid vite förplikta den redovisningsskyldiga att fullgöra sin förpliktelse. Vitet döms ut av vitesnämnden enligt 15 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000). Föreläggandet och utdömandet av vite får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen genom besvär enligt vad som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Statens revisionsverk publicerar redovisningarna som avses i 8 §, redovisningarna som avses i 11 § och handlingarna som avses i 14 § 1 mom. i registret över redovisning av partifinansiering, angående vilket i tillämpliga delar gäller vad som bestäms om registret över redovisning av valfinansiering i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009). På motsvarande sätt publicerar statens revisionsverk utan dröjsmål också de förhandsredovisningar som lämnats in enligt 11 § 5 mom.

Statens revisionsverk lämnar årligen en berättelse till riksdagen om sin tillsyn över att partilagen iakttas.

16 §

En statlig och kommunal myndighet samt en sammanslutning eller inrättning över vilken staten eller kommunen har bestämmanderätt ska behandla alla partier lika och enligt lika grunder.

När Oy Yleisradio Ab tillämnar 1 mom. på sina valprogram kan bolaget även beakta programmässiga synpunkter

17 §

Statsrådet kan på framställning av justitieministeriet helt eller delvis innehålla det i 9 § avsedda understödet av ett parti, som väsentligen försummar sina förpliktelser enligt denna lag. Om den som försummar sin förpliktelse är partiets kretsorganisation eller annan i understödsbeslutet avsedd förening kan innehållningen gälla enbart denna del av stödet.

18 §

Närmare bestämmelser angående verkställigheten av denna lag utfärdas genom förordning av statsrådet.

19 §

Denna lag träder i kraft den 2010

Lag om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering

4 §

 En kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte från en enskild givare ta emot bidrag till ett värde som överstiger 3 000 euro vid kommunalval, 6 000 euro vid riksdagsval och 10 000 euro vid Europaparlamentsval. Detta gäller dock inte bidrag *från sådana partiföreningar som avses i 8 § 1 mom. i partilagen.*

En kandidat ska se till att kandidatens, kandidatens stödgrupps eller någon annan sammanslutnings som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten sammanlagda kostnader för valkampanjen i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät, reklamplanering samt avgiftsbelagda utomhusreklam och annan avgiftsbelagd annonsering i inte överstiger 10 000 euro vid kommunalval, 50 000 euro vid riksdagsval och 80 000 euro vid Europaparlamentsval. Om maximigränsen för kostnaderna för kandidatens valkampanj vid presidentval föreskrivs i 12 § i partilagen (10/1969).

I fråga om sådan reklamverksamhet i anslutning till valkampanjen som avses i 3 mom. ska en kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten uppge vem som har betalt reklamen.

En kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte ta emot bidrag för valkampanjen eller motsvarande gratistjänster från en utländsk givare utom med iakttagande av denna lag från internationella sammanslutningar eller stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning.

En kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte ta emot bidrag för valkampanjen eller motsvarande gratistjänster från en statlig eller kommunal myndighet eller en sammanslutning eller stiftelse över vilken staten eller kommunen har bestämmanderätt och inte heller från en annan offentligrättslig sammanslutning eller inrättning, en offentligrättslig stiftelse eller ett företag över vilken staten eller kommunen har bestämmanderätt

6 §

Uppgifter som ska redovisas

En redovisning ska innehålla följande:

- 1) omnämnande av vilket val det är fråga om,
- 2) kandidatens namn, titel, yrke eller uppdrag, det parti som ställt upp honom eller henne eller omnämnande av att kandidaten har varit kandidat för en valmansförening och vid riksdagsval kandidatens valkrets och vid kommunalval den kommun som kandidaten varit uppställd i,

- 3) de totala kostnaderna för valkampanjen samt specificerade enligt kostnaderna för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät och andra medier och för utomhusreklam, valtidningar, broschyrer och andra tryckalster, reklamplanering och valmöten samt övriga kostnader,
- 4) den totala valfinansieringen samt specificerad enligt kandidatens egna medel, lån som kandidaten har tagit upp och samtliga bidrag till kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten, grupperade enligt bidrag från enskilda personer, företag, *partiföreningar* och andra givare,
- 5) andra uppgifter om valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen som den redovisningsskyldiga anser nödvändiga.

Varje enskilt bidrag och dess givare ska redovisas separat, om dess värde överstiger 800 euro vid kommunalval, 1 500 euro vid riksdagsval och 2 000 euro vid Europaparlamentsval och vid presidentval. Om bidraget har getts genom köp av specificerade varor eller tjänster eller på något annat motsvarande sätt mot vederlag, ska endast bidragets nettovärde redovisas separat. *Om ett bidrag som redovisas separat innehåller understöd som förmedlas från en annan givare till ett belopp som överstiger det ovan nämnda gränsvärdet, redovisas även de uppgifter om vart och ett sådant förmedlat bidrag och deras ursprung som mottagaren har tillgång till.*

Eriävä mielipide**Vaali- ja puolerahoitustoimikunnan kokous 3.11.2009**

Vaali- ja puolerahoituksen keskeisiä periaatteita tulee olla avoimuuden, läpinäkyvyyden ja oikeudenmukaisuuden toteutuminen. Toimikunnan mietintö antaa pääosiltaan tähän hyvän lähtökohdan. Jotta avoimuus, läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus voisivat toteutua, tulisi säädösten ja annettujen ohjeiden olla selkeitä, yksiselitteisiä ja helposti valvottavia.

Toimikunnan enemmistön esittämät kampanjakatot puoluelain 12 §:ssä ja ehdokkaan vaalirahoituslain 4 §:ssä eivät edistä avoimuuden, läpinäkyvyyden ja oikeuden mukaisuuden periaatteita vaan vaikeuttavat niiden toteutumista.

Puolueille asetettavat kampanjakatot tekevät vaalikampanjoiden järkevän suunnittelun mahdottomaksi. Miten esimerkiksi voidaan allokoida vaalikampanjoiden kustannukset eri vaalipiirien kesken? Puolueet ja niiden piirijärjestöt ovat itsenäisiä yhdistyksiä ja talousyksiköitä. Miten voidaan valvoa, etteivät katot hehtisessä kampanjavaiheessa ylity esimerkiksi vahingossa?

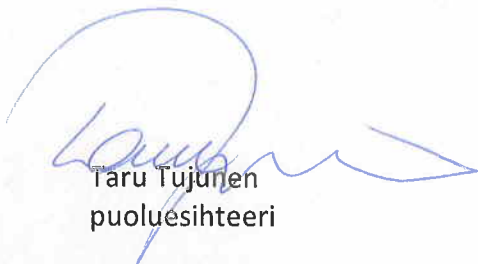
Kampanjakatot voivat johtaa vaalikampanjoinnin epäterveesti ehdokkaiden ja puolueiden ulkopuolelle. Puolueiden on mahdoton valvoa mitä ja miten niiden ulkopuolella vapaa kansalaistoiminta kampanjoi.

Kampanjakatot myös kohtelevat eri vaalipiirejä epäoikeudenmukaisesti, mikä johtaa helposti kattojen kiertämiseen epäterveellä tavalla.

Kampanjakatot rajoittavat puolueiden vapaata kansalaistoimintaa ja ovat siten myös periaatteellisesti vastustettavia.

Edellä todetun perusteella Kansallinen Kokoomus ja Ruotsalainen kansanpuolue esittävät ehdotetun puoluelain 12 §:n ja ehdokkaan vaalirahoitusta koskevan lain 4 §:n 2 ja 3 momentin hylkäämistä.

Helsingissä 2.11.2009



Taru Tujunen
puoluesihteeri

Kansallinen Kokoomus



Ulla Achrén
puoluesihteeri

Ruotsalainen kansanpuolue

VASEMMISTOLIITTO r.p.
ERIÄVÄ MIELIPIIDE

Vasemmistoliitto jätti vaali- ja puolerahoitustoimikunnan mietintöön eriävät mielipiteet seuraavien asioiden osalta:

1. Puolueen velvollisuudet puolueeseen kuulumattomien järjestöjen osalta

Puoluelain 8 §:n 1 ja 4 momentin perustelut

Puolueyhdistyksen määritelmä ehdotuksessa puoluelain 8 §:n 1 momentiksi asettaa nähdäksemme puolueelle velvoitteita, joiden täyttämiseksi ei ole luotu riittäviä oikeudellisia takeita.

Ehdotus puoluelain 8 §:n 1 momentiksi sisältää säännöksen puolueyhdistyksistä. Ehdotuksessa puolueyhdistys on puolueen ja sen sääntöjen mukaan siihen suoraan tai välillisesti kuuluva yhdistys.

Esityksen perusteluissa tästä todetaan, että käsite olisi uusi ja sisältäisi kaikki puolueen sääntömääräiset eritasoiset yhdistykset eli keskusorganisaation, piirijärjestöt, kunnallisjärjestöt ja paikallisosastot sekä ne nais-, nuoriso-, opiskelija- ja muut yhdistykset, jotka puolueen keskusorganisaation säännöissä mainitaan.

Tämä merkitsee sitä, että laki asettaisi puolueelle velvollisuuden vastata myös puolueeseen kuulumattomien järjestöjen velvollisuudesta toimittaa *ns. ajantasaiset tiedot* näiden järjestöjen saamista yli 2000 euron tuista ja avustuksista. Tämä johtuu ehdotuksesta puoluelain 8 §:n 4 momentiksi, jossa määrätään, että puolue ilmoittaa valtionalouden tarkastusvirastolle lukuun ottamatta puolueyhdistyksiä ne yhteisöt ja säätiöt, jotka osallistuvat vaalikampanjaan tai puolueen muuhun poliittiseen toimintaan.

Nähdäksemme sääntelyn ongelmaksi muodostuu se, että puolueet eivät voi tehokkaasti velvoittaa jäsenjärjestöihin kuulumattomia yhdistyksiä tai yhteisöjä raportoimaan puolueelle niiden saamista, lain tarkoittamista tuista ja avustuksista, vaikka puolueet itse puoluelakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin mukaan velvoitettaisiin huolehtimaan, että myös tällainen yhteisö tai säätiö toimittaa

vastaavasti ajantasaiset ilmoitukset ulkopuolisista vaalituista ja avustuksista muuhun toimintaan tarkastusvirastolle.

Velvollisuuksien asettaminen oikeushenkilöiden välille tulisi perustuslain 80 §:n 1 momentin huomioon ottaen tehdä lain tasoisin säännöksiin. Ehdotetussa mallissa kaikki puolueen ja siihen välillisesti luettujen yhdistysten tiedonvaihto yms suhteet jäävät sopimuksenvaraisiksi.

Nähdäksemme puolueen ja sen ulkopuolisten yhdistysten välisiä suhteita ei voida jättää sopimuksenvaraisiksi, koska uusi laki edellyttää puolueiden kuitenkin huolehtivan myös siihen ”välillisesti” luettujen yhdistysten saamien tukien ja avustusten raportoinnista viranomaisille.

Lakiehdotuksen perusteluissa puolueeseen ”välillisesti kuuluvien yhdistysten” ala olisi tullut rajoittaa puolueen sääntöjen *mainitsemin* puolueeseen kuuluviin järjestöihin, jotta uusi puoluelaki olisi riittävän yksiselitteinen ja ymmärrettävä.

2. Puolueen ja ehdokkaan ennakoilmoitus vaalirahoituksestaan pakolliseksi

Eriävä mielipiteemme puoluelain 11 §:n 4 momentin säännökseen ja ehdokkaan rahoituksesta annetun lain 11 §:ään

Ehdotamme että komitean mietinnössä puolueelle nyt vapaaehtoiseksi ehdotettu ennakoilmoitus puoluelain 11 §:n 4 momentissa säädettäisiin pakolliseksi.

Säännösehdotuksemme puoluelain 11 §:n 4 momentiksi on:

”Puolueen, sen piirijärjestön ja avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhdistyksen tulee toimittaa ennen vaalipäivää valtiontalouden tarkastusvirastolle ennakoilmoitus, joka sisältää suunnitelman vaalirahoituksesta ja vaalikampanjan kuluista.”

Ehdotamme vastaavan muutoksen tekemistä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain 11 §:ään.

3. Ehdotus yksittäiselle lahjoitukselle säädettävästä, puoluetta koskevasta lahjoituskatosta

Muutosehdotus puoluelain 12 §:ään uudeksi 2 momentiksi

Vasemmistoliitto edellyttää, että puolueen rahoitusta koskevaan *puoluelakiin* otetaan yksittäisen lahjoittajan lahjoitusta koskeva katto.

Säännösehdotuksemme puoluelain 12 §:n uudeksi 2 momentiksi on:

”Puolue, sen piirijärjestö ja avustuspäätöksessä tarkoitettu muu yhdistys ei saa ottaa yhteen laskettuna tukea yhdeltä lahjoittajalta enempää kuin 15 000 euroa kalenterivuoden aikana.”

Helsingissä 3. päivä marraskuuta 2009

Sirpa Puhakka
Puoluesihtööri
Vasemmistoliitto rp



OIKEUSMINISTERIÖ
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

**SUOMEN KRISTILLISDEMOKRAATTIEN (KD) r.p. ERIÄVÄ MIELIPIDE VAALI- JA
PUOLUERAHOITUSTOIMIKUNNAN MIETINTÖÖN VAALI- JA PUOLUERAHOITUSLAIKSI**

Suomen Kristillisdemokraatit yhtyy vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintöön muilta osin paitsi ehdotetun vaali- ja puoluerahoituslain yksittäisen lahjoittajan lahjoitussumman katon ja laissa ehdokkaan vaalirahoitukseen ehdotetun eduskuntavaalien kampanjakaton rahamäärän osilta.

Perustelut

Antajakohtainen tukikatto rajoittaa osaltaan sellaisten sidonnaisuuksien syntymistä, joiden voidaan katsoa vaarantavan päätöksenteon riippumattomuutta ja vaarantavan puolueiden kansalaisjärjestötoiminnan perusteita.

Ehdotetun ehdokkaan vaalirahoituksen kampanjakaton pienentäminen eduskuntavaalien osalta hillitsee kampanjakulujen kasvamista ja mahdollistaa tasapuolisemmin eri taustoista tulevien ehdokkaiden pyrkimistä valtakunnan tason päätöksentekoon.

Pykäläehdotukset

9 a § 1 mom.

Antajakohtainen tukikatto

Puolueen, sen piirijärjestön tai avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhdistyksen tai 8 § 4 mom. tarkoitetun yhteisön ja säätiön tukiin vaalikampanjaa varten tai ulkopuolisiin avustuksiin muuta toimintaa varten ei saa sisällyttää enempää tukea ja avustusta yhdeltä antajalta kuin 15 000 euroa kalenterivuodessa.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta

X § Kampanjakatto

Ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä yhteenlasketut kulut sanoma-, ilmaisjakelu- ja aikakauslehdissä, radiossa, televisiossa, Internetissä, mainosten suorajakelussa, maksullisessa ulkomainonnassa ja muissa vastaavissa maksullisissa medioissa eivät saa ylittää **eduskuntavaaleissa 30.000 euroa**, kuntavaaleissa 10.000 euroa ja Euroopan parlamentin vaaleissa 80.000. Presidentinvaaleissa yhden ehdokkaan vaalikampanjan yhteenlasketut mediakulut saavat olla korkeintaan 1 miljoonaa euroa vaalikierrosta kohden. Sellaisella puolueella, joka ei aseta omaa ehdokasta, mediakulut saavat olla korkeintaan 500.000 euroa..

Suomen Kristillisdemokraatit r.p.

Sari Essayah

Vaali- ja puolerahoitustoimikunta 3.11.2009

Pirkko Ruohonen-Lerner, ps.

Eriävä mielipide:

1) Ehdokkaan ilmoitusvelvollisuus ja sen tarkka valvonta tulisi kohdistaa sellaisiin vaalikampanjoihin, joiden kustannukset ylittävät 1.000 euroa. Ilmoitusvelvollisia vaalikampanjansa tuloista, menoista ja rahoituksesta pitäisi olla kaikkien niiden kunnallisvaalien, eduskuntavaalien ja europarlamenttivaalien ehdokkaiden, joiden kampanjakustannukset ylittävät 1.000 euroa. Tällä hetkellä kunnallisvaalien lähes 21.000 ilmoitusvelvollisesta 93 % käyttää vaalikampanjaan alle 1.000 euroa. Esimerkiksi kuntien keskusvaalilautakunnat voisivat vastaanottaa 1.000 euroa pienemmät kampanjailmoitukset ja vain 1.000 euroa ylittävät kampanjat siirrettäisiin VTV:lle.

Eduskuntavaaleissa 2007 oli yhteensä 2.004 ehdokasta. Ainoastaan 200 kansanedustajaa ja 73 varaedustajaa olivat velvollisia tekemään vaalirahoitusilmoitukset, ja kaiken ilmoitusvelvollisuuden ja valvonnan ulkopuolelle jäi 1.731 ehdokasta, vaikka joukossa oli yli 100.000 euron suuruisia vaalikampanjoita.

Europarlamenttivaaleissa 2009 oli yhteensä 241 suomalaista ehdokasta, joista 13 valittiin europarlamenttiin ja 6 varasijalle. Europarlamenttivaalien 241 ehdokkaasta vain 19 oli ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Vastaavasti 222 ehdokasta jäi edelleen kaiken ilmoitusvelvollisuuden ja valvonnan ulkopuolelle, vaikka osalla näistä ehdokkaista oli yli 100.000 euron kampanjoita.

Kunnallisvaaleissa 2008 oli 38.509 ehdokasta. Heistä 10.412 valittiin valtuustoihin ja 10.412 varavaltuutetuiksi. Aikaisemmassa järjestelmässä valtuutetut ja varavaltuutetut jättivät vaalirahoitusilmoituksensa kuntiensa keskusvaalilautakunnille. Seuraavissa kunnallisvaaleissa kaikki valtuutetut ja varavaltuutetut ovat uhkasakon uhalla velvollisia jättämään ilmoitukset vaalirahoituksesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. "Historiallisen" uudistuksen myötä Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) joutuu käsittelemään noin 20.000 vaalirahoitusilmoitusta, joista Ylen selvityksen mukaan 93 prosenttia on pienempiä kuin 1.000 euroa. Nämä ilmoitukset ja niiden käsittely tulevat tukkimaan VTV:n, mikäli VTV ei saa riittäviä resursseja uusiin tehtäviin.

Vaikka "historiallinen" uudistus olisi ollut voimassa jo eduskuntavaaleissa 2007 ja europarlamenttivaaleissa 2009, olisi kaiken ilmoitusvelvollisuuden ja kontrollijärjestelmän ulkopuolelle jäänyt edelleen 1.731 eduskuntavaalien ja 222 europarlamenttivaalien ehdokkaan kampanjaa, joissa oli mukana myös merkittävää ulkopuolista rahoitusta. Kaikissa seuraavissa vaaleissa sama ongelma on edessämme, jos sitä ei nyt ratkaista. Lähes kaikki eduskunta- ja europarlamenttivaalien ehdokkaat ovat vuosikymmenten ajan myös kotikuntiansa tärkeimpiä poliittisia päätöksentekijöitä, ja ehdokkaina lähes kaikissa vaaleissa presidentin vaaleja lukuun ottamatta. Vuosien myötä sidonnaisuudet vaalirahoittajiin lujittuvat ja kiitollisuudenvelka kasvaa, joten tämä keskeisin järjestelmään edelleen jäävä epäkohta olisi ehdottomasti pitänyt korjata.

2) Ilmoitettavat tiedot

Erikseen tulisi ilmoittaa yksilöidysti kukin yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on kunnallisvaaleissa yli 200 euroa, eduskunta- ja europarlamenttivaaleissa yli 1.000 euroa ja presidentinvaaleissa yli 2.000 euroa. Vaalirahoituksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta suurten rahoittajien näkyminen vaalirahoitusilmoituksissa olisi tärkeää. Kunnallisvaaleissa yli 200 euron lahjoituksia ja muissa vaaleissa yli 1.000 euron lahjoituksia "tavallisille" ehdokkaille voidaan pitää niin suurina, että ne helposti luovat sidonnaisuuden ja siten aiheuttavat saajalle kiitollisuudenvelkan. Puolueen ja siihen kuuluvien yhdistysten tulisi ilmoittaa VTV:lle yksittäiseltä taholta saadut tuet ja avustukset, jos ne ylittävät 1.000 euroa vuodessa.

3) Ehdokkaan kampanjakulujen katto

Ehdokkaan ja hänen tukiryhmänsä vaalikampanjan yhteenlasketut kulut eivät saa ylittää kuntavaaleissa 5.000 euroa, eduskuntavaaleissa 30.000 euroa ja Euroopan parlamentin vaaleissa 50.000 euroa.

4) Puolue ei saa ottaa vastaan yli 10.000 euron ylittävää lahjoitusta yhdeltä taholta vuodessa.

5) Kaikki ulkomainen vaaliavustus ja -tuki tulee kieltää.

LIITE 1

Ministerikomitean suositus (2003)4 jäsenvaltioille yhteisistä korruption vastaisista säännöistä puolue- ja vaalirahoituksessa

I. Poliittisten puolueiden ulkopuoliset rahoituslähteet

Artikla 1 Julkinen ja yksityinen tuki poliittisille puolueille

Sekä valtiolla että sen kansalaisilla on oikeus tukea poliittisia puolueita. Valtion tulisi tukea poliittisia puolueita. Valtion tuen tulisi olla määrältään kohtuullista. Valtion myöntämä tuki voi olla taloudellista. Valtion tukeen tulisi soveltaa objektiivisia, tasapuolisia ja kohtuullisia jakoperusteita. Valtioiden tulisi varmistaa, että valtion ja/tai kansalaisten antama tuki ei vaaranna poliittisten puolueiden riippumattomuutta.

Artikla 2 Poliittiselle puolueelle tehdyn lahjoituksen määritelmä

Lahjoitus tarkoittaa mitä tahansa tarkoituksellista tekoa, jonka tavoitteena on tukea poliittista puoluetta joko rahallisesti tai muulla tavoin.

Artikla 3 Lahjoitukseen sovellettavat yleiset periaatteet

a. Valtioiden tulisi poliittisille puolueille tehtävien lahjoitusten valvomiseksi säätää erityismääräyksiä, joilla estetään eturistiriidat, varmistetaan lahjoitusten läpinäkyvyys ja estetään salaiset lahjoitukset, estetään poliittisten puolueiden saattaminen epäedulliseen valoon ja varmistetaan poliittisten puolueiden riippumattomuus.

b. Valtioiden tulisi huolehtia, että lahjoitukset ja varsinkin tietyn määrällisen rajan ylittävät lahjoitukset ovat julkisia, harkita poliittisille puolueille tehtävien lahjoitusten määrällisiä rajoituksia ja ryhtyä toimiin, joilla estetään asetettujen määrällisten rajoitusten kiertäminen.

Artikla 4 Lahjoitusten verovähennyskelpoisuus

Verolainsäädännössä voidaan sallia poliittisille puolueille tehtyjen lahjoitusten verovähennyskelpoisuus. Vähennyskelpoisuuden tulisi olla rajattu.

Artikla 5 Oikeushenkilöiden tekemät lahjoitukset

a. Lahjoituksia koskevien yleisten periaatteiden lisäksi valtioiden tulisi säätää, että oikeushenkilöiden poliittisille puolueille tekemät lahjoitukset merkitään oikeushenkilöiden kirjanpitoon ja että lahjoituksista ilmoitetaan oikeushenkilöiden osakkeenomistajille, osakkaille tai muille jäsenille.

b. Valtioiden tulisi ryhtyä toimiin, joilla rajoitetaan, estetään tai muutoin tarkoin säädellään julkishallinnon tavarantoimittajina tai palveluntarjoajina toimivien oikeushenkilöiden tekemiä lahjoituksia.

c. Valtioiden tulisi kieltää valtion määräysvallassa olevia oikeushenkilöitä tai muita julkisoikeudellisia yhteisöjä tekemästä lahjoituksia poliittisille puolueille.

Artikla 6 Lahjoitukset poliittisia puolueita lähellä oleville tahoille

Poliittisille puolueille tehtäviä lahjoituksia koskevia määräyksiä tulisi soveltaa, artiklan 4 tarkoittamaa verovähennyskelpoisuutta lukuun ottamatta, soveltuvin osin myös kaikkiin suoraan tai epäsuorasti poliittisiin puolueisiin liittyviin tai muulla tavoin niiden määräysvallassa oleviin oikeushenkilöihin.

Artikla 7 Ulkomaisten lahjoittajien lahjoitukset
Valtioiden tulisi erityisesti rajoittaa, kieltää tai muutoin säädellä ulkomaisten lahjoittajien lahjoituksia.

II. Vaaliehdokkaiden ja vaaleilla valittavien viranhaltijoiden vaalirahoituslähteet

Artikla 8 Rahoitusta koskevien määräysten soveltaminen ehdokkaiden ja vaaleilla valittavien viranhaltijoiden vaalirahoitukseen
Puoluerahoitusta koskevia määräyksiä tulisi soveltuvin osin soveltaa vaaliehdokkaiden vaalikampanjoiden rahoitukseen ja vaaleilla valittujen edustajien poliittisen toiminnan rahoitukseen.

III. Vaalikampanjoiden kustannukset

Artikla 9 Kampanjakustannuksia koskevat rajoitukset
Valtioiden tulisi harkita keinoja, joilla estetään poliittisten puolueiden kohtuuttomat rahoitustarpeet, esimerkiksi asettamalla vaalikampanjoiden kustannuksia koskevia rajoituksia.

Artikla 10 Kulutositteet
Valtioiden tulisi edellyttää, että vaalikampanjan kaikista suorista ja epäsuorista kuluista pidetään kirjaa puolue-, ehdokasluettelo- ja ehdokaskohtaisesti.

IV. Avoimuus

Artikla 11 Kirjanpito
Valtioiden tulisi edellyttää, että poliittisilla puolueilla ja artiklassa 6 mainituilla niihin liittyvillä tahoilla on asianmukainen kirjanpito. Poliittisten puolueiden tulisi esittää konsernitilinpäätös, johon myös artiklassa 6 mainittujen tahojen tilinpäätös soveltuvin osin sisältyy.

Artikla 12 Lahjoitusten kirjaaminen
a. Valtioiden tulisi edellyttää, että poliittisen puolueen kirjanpidossa eritellään kaikki puolueen saamat lahjoitukset sekä niiden luonne ja arvo.
b. Jos lahjoituksen arvo ylittää tietyn määrän, se tulisi yksilöidä kirjanpitoaineistossa.

Artikla 13 Tilinpäätöksen esittäminen ja julkistaminen
a. Valtioiden tulisi edellyttää, että poliittiset puolueet esittävät artiklan 11 tarkoittaman tilinpäätöksen säännöllisesti vähintään kerran vuodessa artiklassa 14 mainitulle riippumattomalle viranomaiselle.
b. Valtioiden tulisi edellyttää, että poliittiset puolueet julkistavat artiklan 11 tarkoittaman tilinpäätöksen säännöllisesti vähintään kerran vuodessa tai ainakin kirjanpidosta laaditun yhteenvedon, joka sisältää soveltuvin osin artiklassa 10 ja artiklassa 12 vaaditut tiedot.

V. Valvonta

Artikla 14 Riippumaton valvonta

- a. Valtioiden tulisi järjestää puolue- ja vaalirahoituksen riippumaton valvonta.
- b. Riippumattomaan valvontaan tulisi kuulua poliittisten puolueiden kirjanpidon ja vaalikulujen valvonta sekä niiden esittäminen ja julkistaminen.

Artikla 15 Erityishenkilöstö

Valtioiden tulisi edistää oikeuslaitoksen, poliisin ja muun henkilöstön erikoistumista laittoman puolue- ja vaalirahoituksen torjuntaan.

VI. Seuraamukset

Artikla 16 Seuraamukset

Valtioiden tulisi huolehtia siitä, että puolue- ja vaalirahoitusta koskevien määräysten rikkomisen johtaa tehokkaisiin, oikeasuhtaisiin ja yleisestäviin seuraamuksiin.

LIITE 2

Tomi Venho

PUOLUERAHOITUKSEN PERUSTEITA

1. Puolueiden vuosibudjettien kehitys	82
2. Puolueiden tulorakenne	89
3. Puolueiden kulurakenne	96
4. Vaalien kokonaiskustannuksista	101
5. Viitteet	107

Suomessa puolueyhteisöihin kuuluu tuhansittain erilaisia rekisteröityjä yhdistyksiä, ja lisäksi osa toiminnasta on säätiö- tai yritysmuotoista. Eri organisaatioiden taloudellisia järjestelyjä voidaan seurata julkisten asiakirjojen avulla vaihtelevin perustein. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen julkisuusvaatimuksia määrittää vuonna 1969 säädetty ja 1986 uusittu puoluelaki. Sen sijaan paikalliset puoluejärjestöt ovat jääneet normatiivisten julkisuusvaatimusten ulottumattomiin. Perus- ja kunnallisjärjestöillä ei ole minkäänlaisia velvoitteita kertoa taloustiedoistaan ulkopuolisille, minkä taustalla on ollut mm. yhdistysautonomian periaatteita. Lukuisille oheisorganisaatioille, kuten nuoriso- tai sivistysjärjestöille, julkisuusvelvoitteet tulevat puolestaan muun lainsäädännön ohjaamana. Useimmiten tämä tarkoittaa sitä, että julkiset tukijärjestelmät ja niihin liittyvät valvontakäytännöt tarjoavat asiakirja-aineiston, jonka pohjalta kuka tahansa voi tarkastella järjestöjen taloutta ja muuta toimintaa. Lisäksi säätiölaki velvoittaa kaikki rekisteröidyt säätiöt toimittamaan vuosittaiset toimintakertomuksensa ja tilinpäätöksensä automaattisesti patentti- ja rekisterihallitukselle. Vastaavanlaisia velvoitteita on sovellettu kirjanpitolain perusteella myös yrityspohjaiseen toimintaan. Lisäksi kokonaan oma alueensa liittyy yleisissä vaaleissa valituksi tullessiin ehdokkaisiin, jotka ovat joutuneet julkistamaan vaalirahoitukseensa liittyviä tietoja vuodesta 2000 alkaen.

Puoluetoininnan kokonaisrahoituksen hahmottaminen on varsin hankalaa useastakin syystä. Kaikkien toimijoiden talousperustan kuvaus olisi jo laajuudessaan vaativa tehtävä. Toiseksi osalla poliittisia toimijoita ei siis ole julkisuusvelvoitteita. Puolueilla on esim. 5.500 perusjärjestöä, joiden taloustietoja ei ole yleisesti saatavilla¹. Toisaalla taas kerättävissäkin olevat asiakirjat ovat useiden eri viranomaisten halussa. Huomattavalla osalla järjestöjä talouden volyyymi tosin lienee sellaista kokoluokkaa, ettei asialla ole suurta julkista intressiä. Esimerkiksi osa puolueiden perusjärjestöistä saattaa hyvinkin toimia korkeintaan muutaman sadan euron vuosibudjetilla. Toisessa ääripäässä taas suurimpien puolueiden keskusjärjestöillä vuosibudjetit ovat yltäneet vuonna 2008 jo kymmeneen miljoonaan euroon (ks. sivut 9-10). Mittaluokkaerot näkyvät myös useiden muiden kuin puolueorganisaatioihin muodollisesti kuuluvien järjestöjen välillä.

Taulukko 1. Puolueiden ja eräiden puoluetustaisten organisaatioiden vuosibudjetteja 2003 / 1000 €

	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD	PS
Keskusjärjestöt	6778	5713	8180	2119	1340	1514	814	290
Naisjärjestöt	282	326	304	104	73	105	51	12
Nuorisojärjestöt	616	612	618	547	32	330	55	?
Eduskuntaryhmät	829	864	719	347	244	176	220	87
Piirijärjestöjä - esim. V-S*	166	264	282	102	28	99	15	1
Paikallisjärjestöt	?	?	?	?	?	?	?	?
Sivistysjärjestöt*	6027	4458	2011	2310	400	150	-	-
Säätiöitä*	tor 1988	ms 87	kks 361	yss 244	-	sfdtf 661	-	psts 1

Lähde: Eri organisaatiotyyppien julkiset valvonta-asiakirjat.²

* Ks. viite n:o 3.

Puolueiden lähipiiriin sijoittuvien oheisorganisaatioiden kenttä on kirjava: mukaan mahtuu erilaisia nuoriso-, sivistys-, kulttuuri-, koulutus-, sosiaali-, viestintä- ym. alojen järjestöjä sekä järjestötoiminnan tukemiseen sekä sen rahoitukseen erikoistuneita organisaatioita. Myös niiden vuosibudjetit vaihtelevat muutamista sadoista euroista aina miljooniin euroihin saakka. Järjestöjen vaihtelevan koon ohessa niiden yhteismitallista vertailua vaikeuttavat eri organisaatioiden perusluonteelle tyypilliset erot. Yksittäisilläänkin järjestöillä osa arkitoiminnasta saattaa liittyä puolue- ja vaalityöhön tai sen rahoitukseen, mutta osa toiminnasta etäännyty kauas poliittisista tunnuksista. Esimerkiksi sivistysjärjestöt eivät kuulu puolueiden sääntömääräiseen organisaatioon vaan ne toimivat enemmänkin koko poliittisen liikkeen yhteisenä sivistyksen, koulutuksen ja kulttuurin katto-organisaatioina. Sivistysliitot ja niiden opintokeskukset poikkeavat toisistaan jossain määrin myös puolueyhteisöjen välillä. Vasemmiston ja keskustan sivistysjärjestöillä on perinteisesti ollut muita suuremmat vuosibudjetit, mutta niiden toiminta-ala on laventunut muita poliittisia sivistysjärjestöjä selkeämmin muuhunkin kuin perinteiseen puolueyöhön. Puolueiden liepeillä toimii kymmenittäin myös erilaisia säätiöitä, joista osa linkittyy puolueiden keskus- tai piirijärjestöihin ja osa paikallisjärjestöihin. Osa säätiöistä keskittyy puolueen taloudelliseen tukemiseen ja osa toimii esim. nuorisojärjestön tai koko poliittisen liikkeen yhteisenä tukiorganisaationa. Toisaalla taas eräät säätiöt ovat keskittyneet tiettyjen toimialojen, kuten esim. puoluearkistojen, hoitamiseen. Lisäksi vasemmistopuolueet hallitsevat yhdessä eräitä työväenliikkeen säätiöitä. Säätiöiden merkitystä korostaa edelleen se, että niiden nimiin on kirjattu huomattava määrä omaisuusmassaa. Esimerkiksi viidellä perinteisellä puolueella taseen loppusumma on huomattavasti pienempi kuin niiden hallitsemilla varakkaimmilla säätiöillä⁴.

Sekä sivistysjärjestöt että säätiöt kuvastavat tavallaan yleisemminkin puolueiden koko oheisjärjestökentän toiminnallista ja rakenteellista monimuotoisuutta. Oheisorganisaatioita on sekä valtakunnallisesti että paikallisesti niin runsaasti, että niiden tyhjentävä luettelointi ja jatkuva ajan tasalla pitäminen esim. puoluerahoitusta määrittävän lainsäädännön perustaksi olisi käytännössä jokseenkin mahdoton tehtävä.

Joka tapauksessa puolueiden keskusjärjestöt toimivat yhteisöissään pääsääntöisesti suurimmilla vuosibudjeteilla. Puoluetoininnan kokonaisrahoituksen hahmottamiseksi lähtökohdaksi on siis tarkastella keskusjärjestöjen rahoitusjärjestelyjä. Tässä selvityksessä seurataan asemansa vakiinnuttaneiden eduskuntapuolueiden taloudellisia ominaispiirteitä.

1. Ensinnäkin tarkoituksena on kartoittaa puolueiden kokonaisbudjettien kehitystä neljän viime vuosikymmenen aikana.
2. Toiseksi arvioidaan puolueiden tärkeimpiä tulolähteitä.
3. Kolmanneksi hahmotetaan puolueiden keskeisimpiä kulumuotoja.
4. Lopuksi seurataan vaalikustannusten kehitystä.

Selvitys perustuu puolueiden keskusorganisaatioiden itsensä laatimiin tuloslaskelmiin. Valtakunnallisten järjestöjen kokonaistaloutta seurataan vuodesta 1969 alkaen. Vaalikulujen kehitystä arvioidaan 1970-luvulta alkaen. Vaalien yhteydessä vertaillaan keskusjärjestöjen budjetteja eräiden muiden keskeisten toimijoiden käyttämään rahan määrään. Aineistot tukeutuvat aiempiin tutkimuksiin (1969-1976) ja julkisiin asiakirjoihin (1977-2008).⁵

1. PUOLUEIDEN VUOSIBUDJETTIEKIN KEHITYS

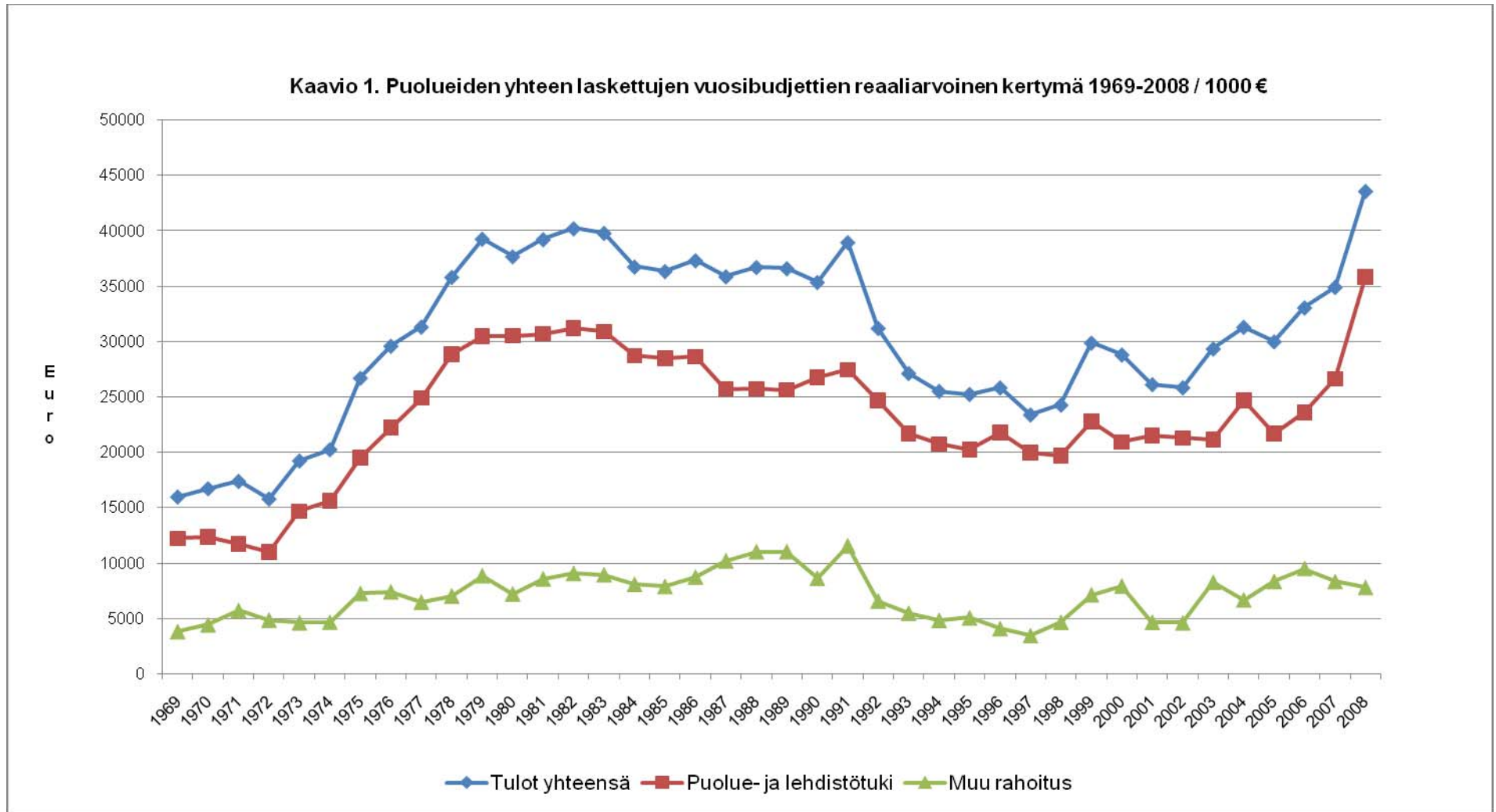
Nykyisen puoluerahoitusjärjestelmän peruspiirteet ovat muotoutuneet 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa. Vuodesta 1967 lähtien puolueille on myönnetty suoraa valtion tukea. Tukijärjestelmä on saanut nykyisen muotonsa, kun vuodesta 1974 alkaen puolueiden tilinpäätösten kautta on lisäksi jaettu parlamentaarista lehdistötukea. Julkinen tuki on oleellisin tekijä, kun arvioidaan keskusjärjestöjen vuosibudjettien kokoa ja rakennetta. Vakiintuneiden eduskuntapuolueiden yhteen laskettujen vuosibudjettien reaaliarvo on vaihdellut vuosina 1975 – 2007 noin 23 – 40 miljoonan euron välillä. Pienimmillään puolue toiminnan varat ovat olleet 1990-luvun säästövuosien aikana ja suurimmilla budjeteilla on puolestaan toimittu 1980-luvun alussa. Vuonna 2008 budjettien reaaliarvoinen taso on kuitenkin kohonnut kaikkien aikojen ennätykseen. Tämä johtuu siitä, että valtion puolueille osoittama tuki on kasvanut aiempaa suuremmaksi.

Taulukko 2. Puolueiden yhteen laskettujen vuosibudjettien reaaliarvoinen* kertymä 1969-2008 /1000 €

Vuosi	Tulot yhteensä **	Puolue- ja lehdistötuki	Muu rahoitus	Vuosi	Tulot yhteensä	Puolue- ja lehdistötuki	Muu rahoitus
1969	15 983	12 230	3 753	1989	36 588	25 614	10 974
1970	16 725	12 349	4 376	1990	35 346	26 771	8 575
1971	17 383	11 718	5 665	1991	38 942	27 446	11 496
1972	15 795	10 991	4 804	1992	31 196	24 682	6 514
1973	19 234	14 675	4 559	1993	27 133	21 705	5 428
1974	20 251	15 640	4 611	1994	25 517	20 743	4 774
1975	26 701	19 506	7 195	1995	25 236	20 237	4 999
1976	29 591	22 245	7 346	1996	25 828	21 802	4 026
1977	31 314	24 886	6 428	1997	23 390	19 982	3 408
1978	35 805	28 824	6 981	1998	24 271	19 670	4 601
1979	39 254	30 446	8 808	1999	29 876	22 793	7 083
1980	37 666	30 507	7 159	2000	28 801	20 921	7 880
1981	39 210	30 694	8 516	2001	26 118	21 515	4 603
1982	40 199	31 183	9 016	2002	25 829	21 276	4 553
1983	39 777	30 886	8 891	2003	29 341	21 131	8 210
1984	36 737	28 708	8 029	2004	31 299	24 673	6 626
1985	36 331	28 495	7 836	2005	29 983	21 691	8 292
1986	37 307	28 621	8 686	2006	33 053	23 602	9 451
1987	35 856	25 709	10 147	2007	34 901	26 629	8 272
1988	36 700	25 727	10 973	2008	43 566	35 820	7 746

Lähde: Ks. viite n:o 5. *Elinkustannusindeksoitu 2008 tasoon. ** Vain keskusorganisaatiot.

Kaavio 1. Puolueiden yhteen laskettujen vuosibudjettien reaaliarvoinen kertymä 1969-2008 / 1000 €



Eduskuntapuolueiden budjetit olivat vuonna 2008 yhteensä lähes 44 miljoonaa euroa. Julkisen tuen osuus kokonaissummasta oli noin 82 % eli 36 miljoonaa euroa, kun valtion budjettiin oli varattu puoluetukea ja lehdistötukea kumpaakin 18 miljoonaa. Keskusorganisaatioiden muuta varainhankintaa kertyi vajaat 8 miljoonaa euroa eli noin 18 % kaikista vuosituloista. 1970-luvun alun jälkeen puolueiden keskusorganisaatioiden tuloista 70 – 85 % on koostunut vuosittain julkisesta tuesta. Siten valtion tarjoaman rahoituksen hallitseva rooli on käytännössä ohjannut myös kokonaisbudjettien kehitystä. Suurimmillaan puolueiden vuosibudjetit ovat olleet silloin, kun valtion tukea on jaettu kaikkein eniten - vastaavasti vuosibudjettien koko on kaventunut, kun valtion tukea on jouduttu karsimaan. Julkisen tuen reaaliarvoisessa kehityksessä on nähtävissä tiettyjä kehitysvaiheita. Ensinnäkin 1960-luvun lopulta seuraavan vuosikymmenen puoliväliin järjestelmä etsi tavallaan muotoaan, kun toisinaan tuki pysyi useita vuosia nimellisarvoltaan samalla tasolla ja välillä siihen tehtiin huomattavia korotuksia.

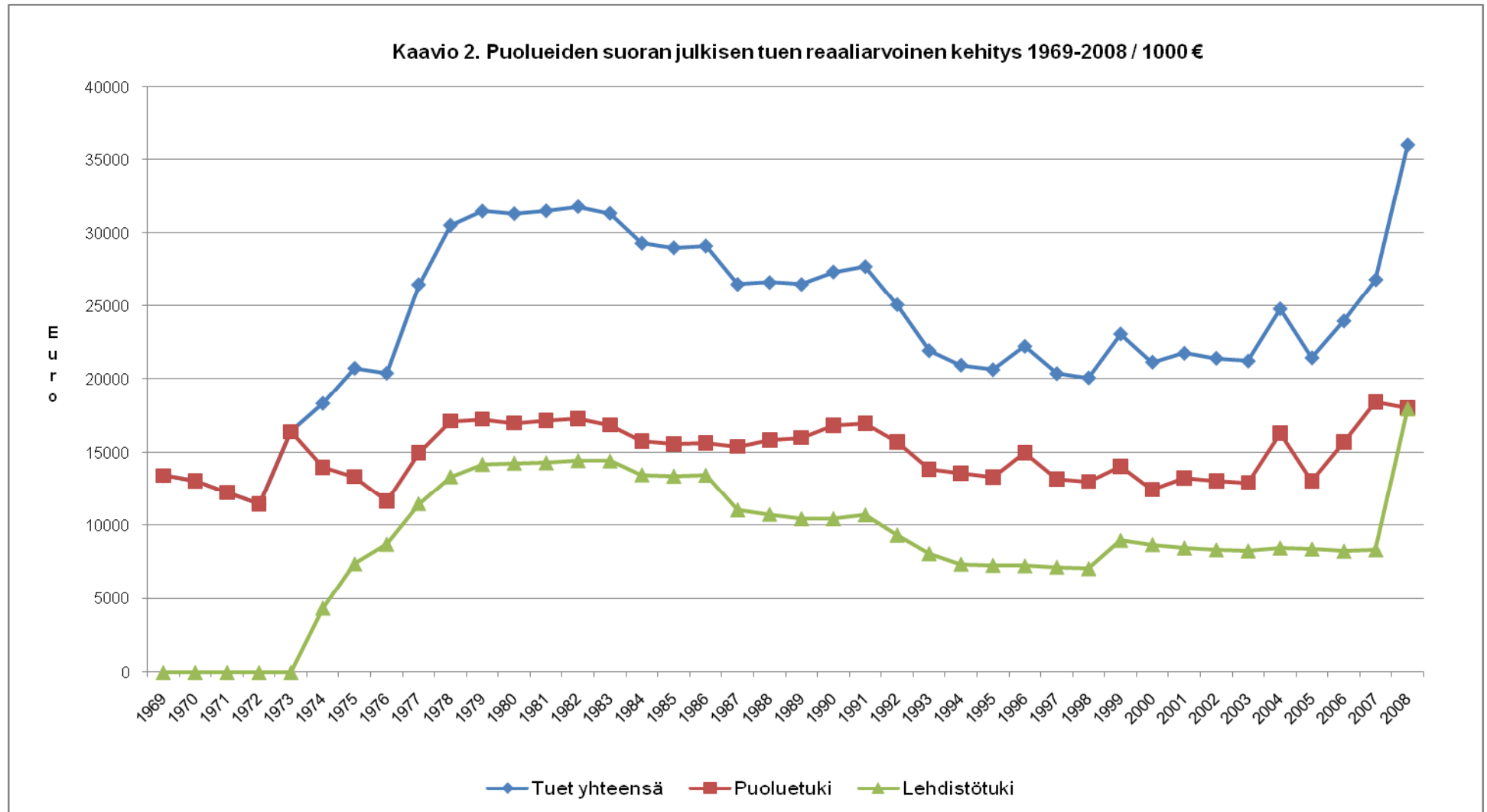
Taulukko 3. Puolueiden suoran julkisen tuen reaaliarvoinen* kehitys 1969-2008 / 1000 €

Vuosi	Julkinen tuki yhteensä**	Puolue-tuki	Lehdistö-tuki	Vuosi	Julkinen tuki yhteensä	Puolue-tuki	Lehdistö-tuki
1969	13 427	13 427	0	1989	26 486	16 000	10 486
1970	13 071	13 071	0	1990	27 334	16 844	10 490
1971	12 274	12 274	0	1991	27 696	16 949	10 747
1972	11 457	11 457	0	1992	25 075	15 692	9 383
1973	16 406	16 406	0	1993	21 953	13 832	8 121
1974	18 344	13 976	4 368	1994	20 971	13 572	7 399
1975	20 756	13 343	7 413	1995	20 663	13 337	7 326
1976	20 424	11 671	8 753	1996	22 246	14 962	7 284
1977	26 473	14 963	11 510	1997	20 396	13 200	7 196
1978	30 501	17 123	13 378	1998	20 108	13 013	7 095
1979	31 468	17 255	14 213	1999	23 086	14 068	9 018
1980	31 290	16 986	14 304	2000	21 174	12 448	8 726
1981	31 481	17 157	14 324	2001	21 774	13 269	8 505
1982	31 771	17 295	14 476	2002	21 438	13 064	8 374
1983	31 312	16 864	14 448	2003	21 252	12 951	8 301
1984	29 284	15 781	13 503	2004	24 795	16 299	8 496
1985	28 978	15 558	13 420	2005	21 471	13 048	8 423
1986	29 099	15 629	13 470	2006	23 971	15 693	8 278
1987	26 488	15 400	11 088	2007	26 807	18 430	8 377
1988	26 617	15 836	10 781	2008	36 000	18 000	18 000

Lähde: Valtion talousarviot - puoluetuen tilinpäätöstiedot ja lehdistötuen talousarviomäärärahat.

* Elinkustannusindeksoitu 2008 tasoon.

** Kun julkinen tuki on laskettu puolueiden tilinpäätöksistä (taulukko 2.), niin summa on hieman pienempi kuin varatut budjettimäärärahat (taulukko 3.), koska tässä selvityksessä ei ole huomioitu eräitä eduskunnasta pudonneita pienpuolueita (SKYP, POP, LKP, REM, NUOR ym.). Lisäksi yhden edustajan osuus puoluetuesta on osoitettu Ahvenanmaan maakuntaan.



Sittemmin 1970-luvun lopulla valtion budjetissa linjattiin, että puoluetukimäärärahaa ”korotetaan vuosittain yleistä kustannustason nousua vastaavasti”⁶. Koko järjestelmä onkin kehittynyt kaikkein tasaisimmin juuri 1970-luvun lopulta runsaan vuosikymmenen eteenpäin. Seuraavassa vaiheessa 1990-luvun lamavuosina tuki jäädettiin lähes vuosikymmeneksi nimellistasolleen, mikä merkitsi eurovaalivuosien lisäävustuksia lukuun ottamatta reaalisien tuen kaventumista. Vuosituhannen vaihteen jälkeen järjestelmä on etsinyt uutta linjaustaan, kun toisinaan tuki on pysynyt ennallaan, mutta vaalivuosiksi on tarjottu lisäävustuksia. Muutamana viime vuotena tukitaso ja samalla puolueiden kokonaisbudjetit ovat joka tapauksessa lähteneet huomattavan nopeaan kasvuun.

Keskusorganisaatioiden muualta kuin puolue- ja lehdistötukena kokoaman rahoituksen osuus on vaihdellut vuosittain noin 15 – 30 %:n välillä. Sekä julkinen että yksityinen rahoitus näyttää kehittyneen varsin samansuuntaisesti; ilmeisesti yleinen taloustilanne heijastuu sekä budjettivarojen että muun rahoituksen määrään ja saatavuuteen. Puolueiden omaehtoisen varainhankinnan kehityksessä toistuu kuitenkin yksi selkeästi erottuva piirre. Vaalivuosina ne ovat onnistuneet tehostamaan yksityistä varainhankintaa. Tämä koskee erityisesti eduskunta- ja presidentin vaaleja – vähemmässä määrin kunta- ja eurovaaleja.

Julkisen tuen keskeinen rooli kokonaisrahoituksessa tulee esiin myös puolueiden keskinäisessä budjettikoon vertailussa. Vaalikannatukseltaan suuret puolueet ovat myös vuosituloiltaan suurimpia ryhmittymiä. Vaalimenestyksen mukanaan tuomat muutokset näkyvät välittömästi vuosibudjeteissa. Puolueen peruskannatuksen muutokset pitkällä aikavälillä sen sijaan heijastuvat hieman hitaammin muuhun kuin suoraan julkiseen tukeen. Kasvuuralla olevilla puolueilla vuosibudjetit ovat laajentuneet ja hiipuvan kannatuksen ryhmillä taloudelliset toimintaedellytykset ovat kaventuneet vähitellen.

Vaikalimenestys määrittää pitkälti myös puolueiden taloudelliset edellytykset, niin yksittäisillä puolueilla on toisinaan nähtävissä huomattavia budjettikoon vuosittaisia vaihteluita. Tämä on johtunut useista erilaisista tekijöistä. Puolueet saattavat esim. organisaatio-uudistusten yhteydessä keskittää ulottuvillaan olevia taloudellisia voimavarojaan uusien rakenteiden tueksi.

Taulukko 4. Puolueiden reaaliarvoisten* bruttotulojen vertailu 1969 – 2008 / 1000 €

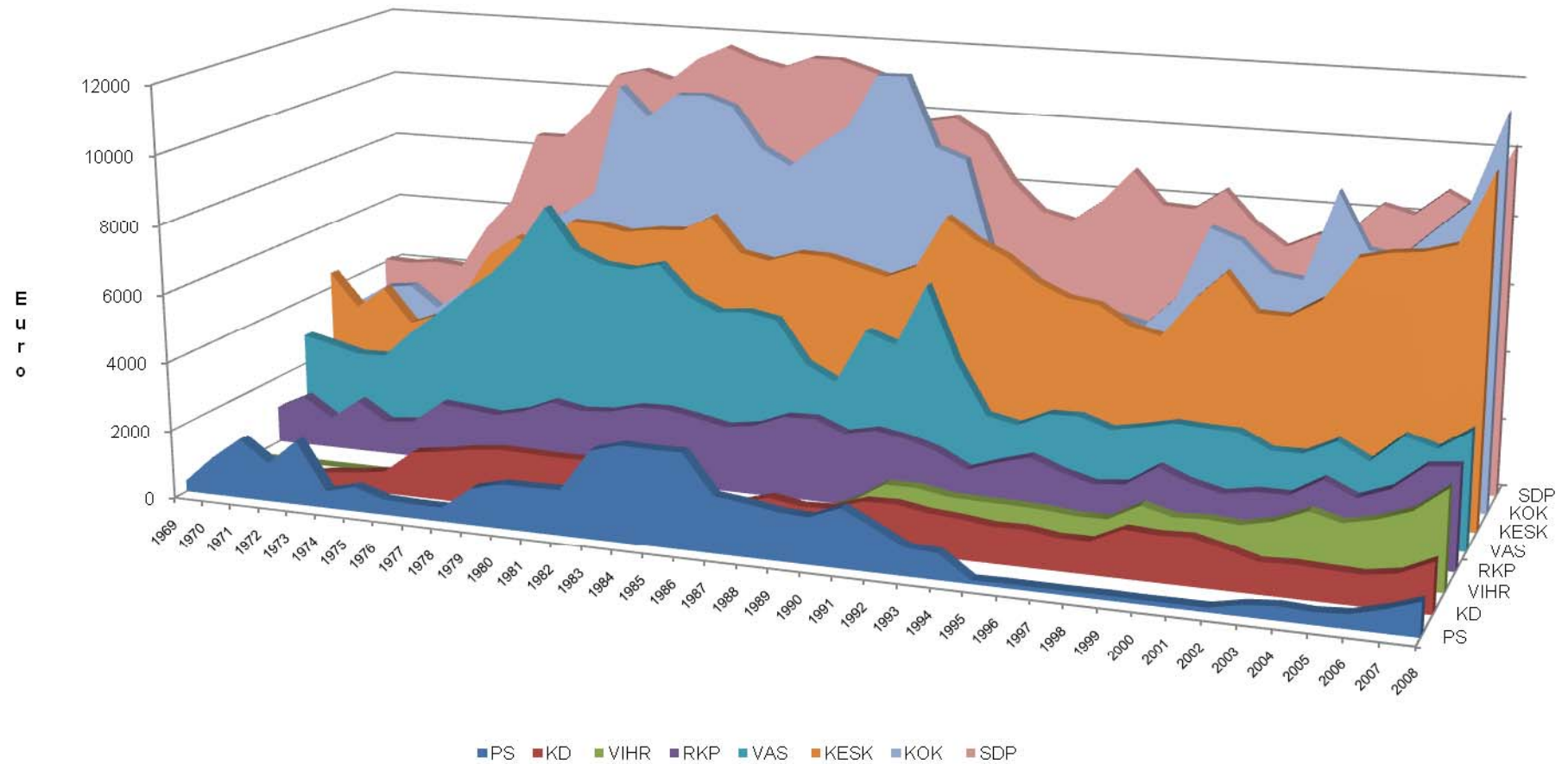
Vuosi	SMP/PS	SKL/KD	VIHR	RKP	SKDL/VAS	KESK	KOK	SDP
1969	320	0	0	1088	2887	4447	3150	4091
1970	1106	238	0	1504	2685	3460	3677	4055
1971	1747	166	0	928	2472	4117	3790	4163
1972	1119	290	0	1548	2494	3100	3153	4091
1973	1874	436	0	1004	3298	3439	3769	5414
1974	502	520	0	1084	3982	4101	3678	6384
1975	712	647	0	1729	4723	5493	4887	8510
1976	443	1315	0	1661	5360	6099	6194	8519
1977	414	1430	0	1568	6227	5711	6618	9346
1978	414	1586	0	1769	7524	6716	7222	10574
1979	1062	1682	0	2132	6314	6699	10575	10790
1980	1287	1663	0	1968	5954	6540	9712	10542
1981	1297	1637	0	2024	5874	6685	10442	11251
1982	1318	1651	0	2248	6098	6740	10484	11660
1983	2536	1013	0	2267	5206	7223	10202	11330
1984	2782	679	0	2118	4828	6201	8995	11134
1985	2761	674	0	1937	4913	6033	8531	11482
1986	2771	676	0	2066	4749	6332	9233	11480
1987	1645	916	0	2414	3504	6305	9847	11225
1988	1541	1163	45	2444	3064	6086	11422	10935
1989	1398	1012	348	2093	4646	5854	11448	9789
1990	1348	1051	751	2280	4330	6229	9403	9954
1991	1707	1357	1305	2126	6147	7763	9090	9447
1992	1267	1382	1316	1861	4002	7132	6098	8138
1993	803	1234	1159	1408	2514	6736	5949	7330
1994	748	1166	1129	1713	2325	6075	5237	7124
1995	113	1059	1119	1963	2737	5692	4772	7781
1996	128	1070	1087	1624	2759	5569	4827	8764
1997	123	945	1008	1384	2463	5036	4627	7804
1998	124	948	1017	1473	2629	4804	5517	7759
1999	135	1382	1506	2064	2833	5942	7639	8375
2000	123	1329	1275	1715	2779	6818	7322	7440
2001	129	1364	1327	1498	2763	5735	6470	6832
2002	132	1147	1264	1658	2314	5714	6344	7256
2003	318	893	1470	1661	2324	6267	8973	7435
2004	395	934	1853	2190	2765	7522	7350	8290
2005	347	897	1624	1781	2294	7746	7229	8065
2006	407	868	1834	2125	3100	7843	8075	8801
2007	650	1014	2163	2859	2838	8111	8913	8353
2008	957	1437	2878	2956	3446	10200	11487	10205

Lähde: Ks. viite n:o 7.

* Elinkustannusindeksoitu 2008 tasoon.

** Vain keskusorganisaatiot.

Kaavio 3. Puolueiden reaaliarvoisten bruttotulojen vertailu 1969-2008 / 1000 €



Vuosibudjettien vaihteluihin saattavat heijastua myös sisäiset toimialajärjestelyt, kun puolueet ovat ulkoistaneet mm. taloushallintoaan ja lehtiensä julkaisua. Kun esimerkiksi pienen puolueen tuloslaskelmasta jää pois äänenkannattaja tilausmaksuineen, ilmoitus- ym. tuloineen, niin joissain tapauksissa tämä on heijastunut puolueen vuosibudjetin kokoluokkaan. Toisinaan puolueet saattavat saada huomattavan kokoisia kertaluonteisia tuloja esim. testamentteina tms. lahjoituksina, joita ei ole tarjolla joka vuosi. Ryhmien välillä on nähtävissä myös tiettyjä yksittäisiä varainhankinnan eroja. Esimerkiksi Keskustan valtakunnallinen organisaatio on yleensä koonnut tuloistaan julkisella tuella suuremman osuuden kuin muut suuret puolueet. Toisaalta taas Keskustan piiriorganisaatiot ovat usein koonneet suhteellisen runsaasti erilaisia jäsen- ja kannatusmaksuja⁸. Tietyt puolueiden väliset erot tulevat esiin myös vaalivuosina, kun ainakin perinteisimmät puolueet pystyvät tehostamaan yksityistä varainhankintaansa erityisesti eduskunta- ja presidentinvaalien yhteydessä.

2. PUOLUEIDEN TULORAKENNE

Julkinen tuki on siis kattanut 70 – 85 % puolueiden yhteen lasketuista vuosituloista. Osuus on vaihdellut varsin vähän eri vuosikymmenten välillä. Pienimmillään se oli 1970-luvulla, kun tuella koottiin keskimäärin 75 % vuosittaisista kokonaistuloista. Laajimmillaan osuus oli 1990-luvun vuosina, jolloin julkisella tuella katettiin keskimäärin 79 % puolueiden kaikkien tuloista. Vaihteluväli toki laajenee, kun tarkastellaan kutakin puoluetta yksittäin ja vuosittain. Ero on nähtävissä erityisesti eräiden perinteisten porvarillisten (KOK, RKP) sekä pienten ja uudempien puolueiden (KD, PS, VIHR) välillä. Pienimmät puolueet keräävät valtion tuella usein jopa yli 90 % vuosituloistaan. Perinteisillä puolueilla osuudet vaihtelevat hieman enemmän, mitä selittää jäsenille sekä tausta- ja intressiryhmille kohdistettu varainhankinta, jota voidaan vielä tehostaa juuri vaalien yhteydessä.

Julkisilla asiakirjoilla pystytään kartoittamaan siis puolueiden keskusorganisaatioiden rahoituksen vuositaso. Nykyisin tarjolla olevilla aineistoilla voidaan myös hahmottaa osuudet yksityisten ja julkisten rahoituslähteiden välillä, mutta yksityisen varainhankinnan lähteitä ja muotoja on huomattavasti vaikeampi eritellä. Yleisiä kirjanpidon normeja lukuun ottamatta lainsäädäntö ei tarjoa erityisen tarkkoja ohjeita siitä, miten puolueiden tulisi raportoida

omasta varainhankinnastaan. Käytännössä puolueiden tuloslaskelmat poikkeavat jossain määrin ulkoiselta muodoltaan. Osalla puolueista tuloslaskelman esitystapa saattaa vaihdella keskusjärjestön ja omien piiriorganisaatioiden välillä. Yksittäisiltäkin järjestöiltä julkisesti saatavat asiakirjat saattavat vaihdella yksityiskohtaisuudeltaan eri vuosina. Lisäksi eri puolueiden tuloslaskelmat kuvailevat vaihtelevalla tarkkuudella varainhankinnan yksityiskohtia.

Puolueiden välistä vertailua hankaloittaa myös se, ettei niiden tuloslaskelmissa ole aina yhtenäisiä nimikkeitä eri tuottojen kuvaamiseksi. Niissä kohdin kun on käytetty samanlaisia tuottonimikkeitä, niin ulkopuoliselle saattaa olla vaikea hahmottaa, kuvaavatko ne myös sisällöltään yhtenäisiä ja vertailukelpoisia tulojen lähteitä. Vertailua saattavat vaikeuttaa myös puolueiden välillä eroavat muut käytännöt. Esimerkiksi jäsenmaksukertymät vaihtelevat puolueiden välillä huomattavasti siitä huolimatta, että niitä tarkasteltaisiin suhteutettuna eri ryhmien jäsenmääriin. Yksittäisiä tilinpäätöksiä tarkastelemalla on toisinaan hankala hahmottaa esim. sitä, näkyvätkö keskusorganisaation tuloslaskelmassa kaikki puolueyhteisöstä kootut jäsenmaksut vai onko siihen kirjattu vain keskusorganisaatiolle itselleen jäävä osuus.

Väljän kehysten yhdenmukaiselle tarkastelulle tarjoaa kirjanpitoasetusta mukaileva lyhyen tuloslaskelman malli (taulukko 5.). Esimerkiksi vuonna 2007 eduskuntapuolueiden keskusorganisaatioilla yhteen lasketut tulot olivat nimellisarvoltaan vajaat 34 miljoonaa euroa. Tästä kokonaisuudesta puolue- ja lehdistötuen muodostaman julkisen rahoituksen osuus oli vajaat 26 miljoonaa (76%), joka sisältää myös vuoden 2007 budjetista myönnetyn kertaluonteisen vaalituen. Muualta kootun omatoimisen rahoituksen osuudeksi jää siis noin 8 miljoonaa euroa (24%). Tähän omarahoitusosuuteen on vuosien varrella sisältynyt vähäisemmässä määrin myös eräitä muita julkisen rahoituksen muotoja kuin varsinainen puolue- ja lehdistötuki⁹.

Taulukko 5. Puolueiden keskusorganisaatioiden nimellisarvoinen tulorakenne 2007 / €

	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD *	PS
Varsinainen toiminta	972 429	543 523	806 004	173 666	116 037	270 504	43 816	1 131
Varainhankinta	944 592	505 557	1 736 124	227 507	61 725	1 355 878	25 372	46 554
Sijoitus / rahoitus	5 548	20 988	16 691	28 793	5 026	1 620	2 162	1 467
Satunnaiset erät	0	0	0	30 176	890	0	925	0
Julkiset avustukset	6 104 040	6 724 745	6 002 127	2 266 998	1 894 888	1 119 416	902 073	576 228
Bruttotuotot	8 026 609	7 794 813	8 560 946	2 727 140	2 078 566	2 747 418	974 348	625 380
Varaukset	0	0	4 422	0	0	0	0	0
Yli-/ alijäämä	- 22 534	+ 329 903	+ 312 473	- 329 657	+ 44 366	+ 84 490	+ 33 894	+ 50 545

Lähde: Oikeusministeriö – puolueiden tuloslaskelmat.

* KD ei ole kirjannut tuloslaskelmiinsa lehdistötukea vuoden 2001 jälkeen. Tässä selvityksessä se on laskettu mukaan vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi.

Mistä ovat peräisin vajaat 8 miljoonaa euroa, jotka on kirjattu varsinaisen toiminnan, varainhankinnan, sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotoiksi sekä satunnaisiksi eriksi? Puolueiden tapa kertoa julkisissa asiakirjoissa tuloistaan ei ole tähän saakka tarjonnut tarkkaa ja vertailukelpoista aineistoa läpi puoluekentän siitä, millaisista lähteistä tuotot ovat alkuaan lähtöisin. Samalla jää täsmentämättä, missä määrin omarahoitusosuuden erilaiset lähteet ovat mahdollisesti muuttuneet vuosien varrella. Nykyisessä käytännössä jokseenkin ainoat läpi puoluekentän erottuvat yksityisen varainhankinnan lähteet liittyvät jäsenmaksuihin sekä korko- ja osinkotuottoihin. Muilta osin varainhankinnan alkuperä tulee esiin vaihtelevasti. Seuraavassa taulukossa 6a. eritellään puolueiden tulot vuodelta 2007 niin yksityiskohteisesti kuin se on mahdollista julkisilla valvonta-asiakirjoilla.

Taulukko 6a. Puolueiden keskusorganisaatioiden nimellisarvoiset tuottoerittelyt 2007 / 1000 €

	Varsinainen toiminta	Varainhankinta	Sijoitus / rahoitus	Satunnaiset erät	Julkinen tuki
SDP	Historiaprojekti 4 Vaalien varainhankinta 406 Järjestötoiminnan tulot 562	Jäsenmaksutulot 130 Jäsenrekisterin ylläpito 93 Saadut ay-avustukset 384 Myyntitulot 88 Kiinteistötulot 185 Muut tulot 64	Korot 6	-	Puoluetuki 3549 Vaalituki 663 Lehdistötuki 1892
KESK	Osanottomaksut 17 Luot.henk.maksut 21 Vuokratulot 20 Eläketulot 152 Eläkevastuun muutos 30 Muut tuotot 303	Jäsenmaksutulot 31 Avustukset ja kannatusmaksut 71 Keräykset/arpajaiset 232 Myyntitulot 167 Muut tuotot 4	Korot 1 Osingot 3 Muut 18	-	Puoluetuki 3944 Vaalituki 688 Lehdistötuki 2093
KOK	MEP-ryhmä-tuotot 806	Jäsenmaksut 765 Varainhankinta 971	Rahoitus-tuotot 16	-	Puoluetuki 3650 Vaalituki 440 Lehdistötuki 1912
VAS	Aineiston myynti 5 Osallistumismaksut 87 Tilaustuotot 7 Ilmoitustuotot 4 Saadut avustukset 63 Muut tuotot 8	Jäsenmaksutuotot 108 Arpajaistuotot 2 Keräystuotot 78 Lahjoitukset 20 Luottamusmiespalkkiot 13 Muut tuotot 7	Korot 29	30	Puoluetuki 1440 Vaalituki 122 Lehdistötuki 704
VIHR	Osallistumismaksut 1 Saadut vaaliavustukset 85 Tiedotustoiminnan tuotot 31	Jäsenmaksut 35 Luot.henk.maksut 24 Tukimaksut/lahjoitukset 3	Korot 4 Osingot 1	1	Puoluetuki 1126 Vaalituki 175 Lehdistötuki 594
RKP	Försäkringar 3 Vidare debiter. kostn. 145 Hysesintäkter 122	Understöd 1224 Medlemsavgifter 122 Annonsintäkter 9	Räntein-täkter 2	-	Partistöd 669 Valstöd 100 Presstöd350
KD	Vuokrat / KD-Mediat Oy 12 Vuokrat / Erytisjärjestöt 5 Muut tuotot 14 Palkat 9 Avustukset/vaalit 4	Jäsenmaksut 25	Osingot 2	1	Puoluetuki 533 Vaalituki 87 Lehdistötuki 282
PS	-	Jäsenmaksut 40 Tervehdykset 1 Muut tuotot 7	Korot 1	-	Puoluetuki 349 Vaalituki 38 Lehdistötuki 189

Lähde: Oikeusministeriö – puolueiden tilinpäätöstiedot.

Nykyjärjestelmässä yksityisten tukilähteiden ohessa jää valaisematta myös se, minkä kokoisia yksittäisiä lahjoituksia tai tukisummia puolueet ovat saaneet. Rahoitusta ohjaava normisto ei ole sisältänyt rajaa, jonka ylittävän tulon lähde olisi ilmoitettava. Siten on ollut mahdotonta kartoittaa suurimpien ja tyypillisimpien kertalahjoitusten kokoluokkaa. Samalla on jäänyt selvittämättä, kuinka monilta ulkopuolisilta tahoilta puolueet ovat vuosittain saaneet merkittävän kokoluokan tukea.

Vuoden 2007 vaalien jälkeen julkisuudessa käyty keskustelu on vähitellen avannut puolueiden rahoitusjärjestelyjä. Puolueiden itsensä julkaisemat lisäselvitykset tarjoavat aiempaa yksityiskohtaisempaa tietoa viime vuosien varainhankinnasta. Siten seuraavassa taulukossa 6b. pyritään erittelemään puolueiden tulolähteitä vuodelta 2007 jaottelemalla niitä soveltuvien osin ehdokasrahoitukselle luodun luokittelun mukaan:

- Julkinen tuki eri muotoineen
- Puolueyhteisön sisäinen rahoitus (jäsen-, tuki- ja kannatusmaksut, sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotot, puolueverot ym.)
- Yksityishenkilöiltä saatu ulkopuolinen rahoitus
- Yrityksiltä saatu ulkopuolinen rahoitus
- Etujärjestöiltä, muilta yhdistyksiltä, säätiöiltä yms. ulkopuolisilta tahoilta saatu rahoitus
- Muu rahoitus

Aineistot perustuvat puolueiden oikeusministeriöön toimittamiin tilinpäätösasiakirjoihin ja puolueiden omilla kotisivuilla julkaistuihin rahoitustietoihin, jotka koskevat vuotta 2007.¹⁰

Taulukko 6b. Puolueiden keskusorganisaatioiden nimellisarvoiset tuottoerittelyt 2007 / 1000 €

	Julkinen tuki	Puolueyhteisön sisäinen rahoitus	Tuki yksit. henkilöiltä	Tuki yrityksiltä	Tuki etu- ym. järjestöiltä	Muu rahoitus
SDP	6104	Jäsenmaksut 223 TyöväenLehdistön Kannatusyhdistys 100 Korkotuotot 6 Suomen Viestintä- rahoitus oy 5	-	49	394	Järjestötoiminnan tuotot 566 Vuokrat 185 Ilmoitus/myynti ym. 38 Seminaarit 84 Muut tuotot 217 Muut avustukset 55
KESK	6725	Luot.henk.maks. 21 Jäsenmaksut 31 Korot, osingot ym. 22 Suomenmaan Kustannus oy 10	-	278	150	Eläketulot ja -vastuut 182 Vuokrat 20 Muut tulot 356
KOK	6002	Kokoomuspuolueen säätiö 373 Kansallissäätiö 10 Luot.henk.maks. 8 Jäsenkeräys 104 Jäsenmaksut 765 Rahoitustuotot 16	26	58	68	Mep-ryhmä-tuotot 806 Muut tuotot 324
VAS	2267	Jäsenlahjoitukset 4 Jäsenmaksut 108 Myynti piireihin 2 Luot.henk.palk. 13 Korot 29	-	24	55	Osallistumismaksut 87 Muut tuotot 138
VIHR	1895	Jäsenmaksut 35 Luot.henk.maks. 24 Korot ja osingot 5	79	4	2	Tukimaksut 3 Tiedotustoiminta 31 Muut tuotot 2
RKP	1119	Stiftelsen för det två- språkiga Finland 1125 Medlemsavgifter 122 Ränteintäkter 2	7	4	50	Hysesintäkter 122 Annonsintäkter 9 Vidare debiterade kostnader 145 Understöd 38 Övriga finans. 4
KD	902	Vuokrat 17 Jäsenmaksut 25 Osingot 2	-	4	1	Muut tuotot 14 Palkat 9 Satunnaiserät 1
PS	576	Jäsenmaksut 40 Korkotuotot 1	-	-	-	Tervehdykset 1 Muut tuotot 7

Lähde: Oikeusministeriö – puolueiden tilinpäätöstiedot; Puolueiden kotisivuilla julkaistut rahoitustiedot.

Puolueiden tuloslaskelmia ei ole laadittu vastaamaan taulukossa 6b. noudatettua rakennetta. Puolueiden viime vuosilta antamista lisätiedoistakaan ulkopuolinen tarkastelija ei aina pysty yksilöimään tuottojen alkuperää siten, että se vastaisi samaa jaottelua. Siten em. taulukko sisältää edelleen suhteellisen runsaasti kohtaan ”muu rahoitus” sijoitettuja tuottoja. Tuottojen jaottelussa olisi joka tapauksessa oleellista erottaa jatkossa julkinen tuki, oman yhteisön sisältä koottu rahoitus ja ulkopuolinen yksityinen tuki.

3. PUOLUEIDEN KULURAKENNE

Julkisina asiakirjoina saatavissa olevissa tiedoissa menot on yleensä eritelty tuloja yksityiskohtaisemmin. Tilinpäätöksissä saattaa olla kulunimikkeitä monikertaisesti tuottoihin verrattuna. Puolueiden keskusjärjestöjen ohessa sama havainto koskee myös lukuisia muita puoluettaustaisia järjestöjä. Tämä tarjoaa huomattavasti laajemmat mahdollisuudet vertailla kulujen rakenteita tulopuoleen verrattuna.

Useimpien eduskuntapuolueiden tilinpäätöksistä on eriteltävissä neljä keskeistä ja vertailtavissa olevaa kulumuotoa: a) Varsinaisen toiminnan henkilöstökulut, b) avustukset muille organisaatioille, c) lehdistötuen jako/käyttö ja d) vaalikulut. Lisäksi muissa kuluissa erottuu kaikille yhteisiä, mutta kokonaisuuden kannalta vähäisempiä nimikkeitä, kuten toimitiloihin, matkoihin ja varainhankintaan liittyviä menoja.

Esimerkiksi vuonna 2007 eduskuntapuolueiden keskusorganisaatioilla yhteen lasketut kulut olivat runsaat 33 miljoonaa euroa. Varsinaiseen toimintaan liittyvien palkkojen ja niihin välittömästi liittyvien muiden **henkilöstökulujen** määrä oli vajaat kuusi miljoonaa eli 17 % puolueiden kaikista menoista. Lisäksi muutamat puolueet ovat maksaneet vuosittain piiri-järjestöjensä palkkakuluja, mutta ne on tässä yhteydessä luokiteltu osaksi muille organisaatioille annettuja avustuksia. Puolueesta riippuen palkkakulut ovat vaihdelleet noin 10 – 25 %:ssa varsinaisen toiminnan menoista. Pienin osuus (11%) on Kokoomuksella, jolla henkilöstökulut ovat kaventuneet huomattavasti 1990-luvun alun jälkeen – ilmeisesti säästösyistä ja puolueyhteisön yhtiöitettyä esim. hallinnollisia toimiaan. Eri puolueilla henkilöstökulujen paino ilmeisesti vaihtelee jossain määrin keskusorganisaation, piirien, muun lähiyhteisön ja poliittisen avustajakaartin välillä.

Taulukko 7. Puolueiden keskusorganisaatioiden keskeiset kulumuodot 2007 / 1000 €(nimellinen)

	Varsinaisen toiminnan henkilöstökulut	Avustukset muille organisaatioille	Lehdistötuen jako/käyttö	Vaalikulut	Muut kulut	Kokonaiskulut
SDP	1583	1637	1892	1424	1513	8049
KESK	1113	1849	2093	1464	946	7465
KOK	897	2204	1912	888	2352	8253
VAS	761	163	704	823	606	3057
VIHR	403	286	594	435	316	2034
RKP	725	357	98	1038	457	2675
KD	138	163	282	162	195	940
PS	119	107	71	167	111	575
Kaikki (%)	5739 (17)	6766 (20)	7646 (23)	6401 (19)	6496 (20)	33048 (~100)

Lähde: Oikeusministeriö – puolueiden tilinpäätöstiedot.

Osa puolueiden kuluista on tavallaan määritelty jo etukäteen valtionapuehdoissa, kun suorasta puoluetuesta vähintään 8 % on osoitettu käytettäväksi puolueiden naistoimintaan ja vastaava osuus on jyvitetävä piirijärjestöille. Vuodesta 2008 alkaen nämä osuudet on korotettu 12 %:iin. Osa puolueista on maksanut naisjärjestöilleen ja piireilleen myös enemmän kuin normeissa on määritelty. Puolueet tukevat yleisesti myös nuorisjärjestöjään, ja suurimmilla puolueilla on ollut tapana avustaa opiskelija- ja varhaisnuorisjärjestöjään sekä arkistosäätiöitään. Ainakin Kokoomus ja RKP ovat lisäksi maksaneet vuosittain piirijärjestöjensä palkkakustannuksia. Muita organisaatioita on tuettu puoluekohtaisin ja vaihtelevin käytännöin. Kaiken kaikkiaan keskusjärjestöjen **muille organisaatioille ohjatut avustukset** olivat vuonna 2007 yhteensä vajaat 7 miljoonaa euroa eli 20 % kaikista menoista. Suurimmillaan menot olivat KOK:illa, joka maksoi varsinaisten järjestöavustusten ohessa piirijärjestöjensä palkkakuluja yli 660.000 euroa.

Valtionapuehdot ovat linjanneet myös puolueiden tilinpäätösten kautta kanavoituneen **lehdistötuen käyttöä**. Budjettiperusteluissa ja valtioneuvoston asetuksessa on todettu, että avustus on tarkoitettu puolueille lehdistön ja sitä vastaavan sähköisen julkaisutoiminnan tukemiseen¹¹. Käytännössä lehdistötuki näyttäytyy puolueiden tilinpäätöksissä hieman eri tavoin. Suurimmilla ja perinteisillä puolueilla oli pitkään käytäntönä, että lehtituki jaettiin kokonaisuudessaan puoluelehdille. Viime vuosina ne ovat jakaneet osan tuesta edelleen perinteisille sanomalehdilleen ja loppuosan verkkojulkaisuilleen. Pienimmillä puolueilla tilanne on ollut hieman erilainen. Esimerkiksi Kristillisdemokraateilla pää-äänenkannattajan talous oli vuoteen 2001 saakka kirjattu osaksi puolueen muuta taloutta: keskusorganisaatio-

tion tuloslaskelmassa oli eritelty lohkot yleiselle puoluetoiminnalle ja äänenkannattajalle. 2000-luvun alussa KD perusti lehteään varten osakeyhtiön, ja äänenkannattajan kaikki tulot lehdistötukea myöden on eriytetty puolueen tuloslaskelmasta. Eräiden muiden puolueiden tuloslaskelmissa lehdistötuki on kirjattu tulopuolelle yleisavustuksena, ja varsinaisen toiminnan menoihin on kirjattu oman lehden painatus-, jakelu-, kuljetus- ym. kuluja. Koko tukisumman käyttöä ei tuloslaskelman perusteella pysty kuitenkaan aina yksilöimään. Osa äänenkannattajien kuluista on luultavasti kirjautunut joidenkin puolueiden tuloslaskelmiin myös henkilöstökuluina.

Kun lasketaan yhteen puolueiden muille järjestöille maksamat avustukset ja niiden tilinpäätösten kautta kulkevat lehdistötukimäärärahat, niin puolueiden vuosibudjeteista noin puolet kanavoituu muiden organisaatioiden käyttöön. Tämä kuvastaa laajemminkin puolueyhteisöjä taloudellisina kokonaisuuksina, jotka sisältävät lukuisia itsenäisiä organisaatioita omine sääntöineen, kirjanpitoineen ja tilinpäätöksineen. Samaan kokonaisuuteen kuuluu erilaisia organisaatiotyyppisiä, joille asetetut julkisuusvaatimukset eivät kuitenkaan ole toteutuneet yhtenäisellä tavalla.

Vaalikustannuksiaan puolueet ovat esitelleet vuosien varrella vaihtelevin tavoin. Vielä 1970-luvulla osa puolueista ei kirjannut vaalimenoja lainkaan ainakaan julkisesti saatavilla oleviin tuloslaskelmiinsa. Puolueiden keskusjärjestöjen tilinpäätösten ja aiempien selvitysten perusteella vaalien kaikkinaisista kampanjakuluista on kuitenkin hahmotettavissa arviot 1970-luvun puolivälistä alkaen. Vuonna 1986 uusitun puoluelain mukana keskus- ja piirijärjestöiltä on vaadittu kokonaiskulujen ohessa tiettyyn kaavaan perustuvaa vaalitoiminnan tulo- ja menoerittelyä. Uudistuksen myötä käytännöt ovat vähitellen yhtenäistyneet, joten 1990-luvulta lähtien vaalien kokonaisbudjeteista ja kulueristä on tehtävissä aiempaa luotettavimmat laskelmat.

Vaalikustannukset vaihtelevat puolueiden budjeteissa huomattavasti myös vuosittain. Toisinaan samana vuonna saatetaan järjestää kahdet yleiset vaalit – joinain vuosina vaaleja ei pidetä lainkaan. Vaalien ajankohta kalenterivuonna heijastuu sekin vuosibudjetteihin. Vuoden alkupuolella järjestettävissä presidentin- ja eduskuntavaaleissa sekä kampanjat

että niiden kulut jakaantuvat kahdelle eri vuodelle. Käytännöt vaihtelevat puolueittain siinä, kirjataanko vaalikulut eri vuosille vai kokonaisuudessaan vasta itse vaalivuoden tilinpäätökseen. Puolueiden välillä on jossain määrin eroja myös siinä, miten ne laskevat henkilöstömenoja vaali- tai muiksi kuluiksi. Joka tapauksessa neljät yleiset vaalit neljän – kuuden vuoden sykleissä tarkoittaa sitä, että vaalit rasittavat puolueiden budjetteja keskimäärin lähes vuosittain.

Eduskuntavaaleissa merkittävin kuluerä on perinteisesti liittynyt lehtimainontaan, mutta sen osuus on vähitellen kaventunut. 1970-luvun lopulla puolueilta kului lehtimainontaan lähes puolet keskusjärjestöjen vaalibudjeteista ja vielä 1990-luvun ensimmäisissä vaaleissa sama kuluerä nieli kolmanneksen käytetyistä varoista. 1990-luvun puolivälistä lähtien lehtikulujen osuus keskusjärjestöjen vaalirahoituserittelyissä on vakiintunut noin neljännekseen (25-27%).¹²

Taulukko 8. Puolueiden keskusjärjestöjen kampanjakulurakenne 1979, 1991 ja 2007 vaaleissa / %

	1979	1991	2007
Lehtimainonta	45	34	25
Radio/tv/net	- *	2	20
Suoramainonta	18	18	3
Muu mainonta	- *	11	18
Annetut vaaliavustukset	17	18	9
Vaalitilaisuudet	- *	6	2
Muut kulut	21	6	15
Mainoststo /suunnittelu	- *	6 *	9 *
Kaikki (%)	980.000 € (100)	3.900.000 € (100)	6.980.000 € (100)

Lähde: Puoluerahoituskomitea 1979, 129; Oikeusministeriö – puolueiden vaalirahoituserittelyt ja tilinpäätökset.

* Ei esitetty kyselyssä tilastoitavana vaihtoehtona.

Sähköinen mainonta puolestaan tuotiin suomalaiseen kampanjointiin 1980-luvun lopulla, kun se sallittiin aluksi paikallisradioissa ja kaapelitelevisioissa. Vuodesta 1992 alkaen puolueet ovat voineet mainostaa myös valtakunnallisilla tv-kanavilla. Eduskuntavaaleissa puolueiden tv-mainonta tuli siten mahdolliseksi ensimmäistä kertaa vuonna 1995. Tämä muutteli kampanjakulujen rakenteen, vaikka se ei kampanjabudjettien kokoa räjäyttänytkään. Vuosien 1995-2003 eduskuntavaaleissa sähköinen mainonta on kattanut 32-39 % keskusjärjestöjen kampanjakuluista. Suurin osa on tv-mainonnan kuluja, vaikka puolueiden laatimat vaalikustannusten erittelyt eivät ole aina erotelleet tv-, radio- ja nettimainontaan toisis-

taan. Poikkeuksellista vuoden 2007 vaaleissa olikin se, että tv- ym. sähköisen mainonnan kuluosuus kapeni selvästi muutamiin edellisiin vaaleihin verrattuna. Viime vaaleissa osuus oli enää 20 % kokonaiskustannuksista. Vuoden 2007 vaaleissa sähköiseen mainontaan toki käytettiin hieman suurempi summa kuin neljä vuotta aiemmin, mutta kokonaisbudjettiin huomattavassa kasvussa osuus kapeni vajaasta kolmanneksesta viidennekseen.

Modernissa kampanjoinnissa mainostoimistojen palveluihin ja kampanjoinnin suunnitteluun käytettyjen varojen osuus on kasvanut. Viime vaaleissa tilastoitu osuus oli noin 10 %, mutta käytännössä se lienee suurempi. Puoluelain mukaisissa vaalirahoituserittelyissä ei tiedustella ko. menoerää eivätkä kaikki puolueet ole sitä myöskään kirjanneet tuloslaskelmiinsa. Yhtä lukuun ottamatta kaikki eduskuntapuolueet kuitenkin ilmoittivat 2007 vaalien edellä, että ne käyttävät mainostoimistojen palveluja¹³.

Kun sähköisen mainonnan ja suunnittelun osuudet ovat kasvaneet vaalien kokonaisbudje-teissa, niin se on väistämättä kaventanut joidenkin muiden kulujen merkitystä. Lehtikulujen ohessa suoramainontaan käytetyt varat ovat jääneet aiempaa vähäisempään rooliin. Suoramainonta nieli vuoteen 1991 saakka lähes viidenneksen keskusjärjestöjen vaalibudje-teista, mutta vuodesta 1995 alkaen sen osuus on jäänyt säännöllisesti alle 5 %:n. Vastaa-vasti puolueiden keskusjärjestöjen antamat vaaliavustukset kattoivat vielä 1990-luvun alussa lähes viidenneksen vaalikuluista, mutta sittemmin osuus on jäänyt toistuvasti alle 10 %:n.

Kuluerittelyjen ohessa puolueet ovat toimittaneet vuodesta 1987 alkaen oikeusministeriöön selvitykset myös vaalitoimintansa tulorakenteesta. Kahden vuosikymmenen ajalta voidaan todeta, että kulupuolta on yleensä esitelty tuloja yksityiskohtaisemmin. Varainhankinnan paino on vaihdellut eri eduskuntavaaleissa. Välillä huomattavin osa menoista on katettu puoluetuella. Toisinaan yksittäiset puolueet ovat lähteneet vaaleihin lainarahalla tai pi-demmällä jaksolla kootuilla varauksilla. Joissain vaaleissa pääpaino on ollut ulkopuolisella rahoituksella, joka on kirjattu vaalirahoituserittelyihin esim. saatuina avustuksina tai ”muu-na rahoituksena”. Oleellista on kuitenkin se, että yksityisen rahoituksen alkuperä on tähän saakka jäänyt väljän luokituksen taakse näkymättömiin. Esimerkiksi vuoden 2003 vaaleis-

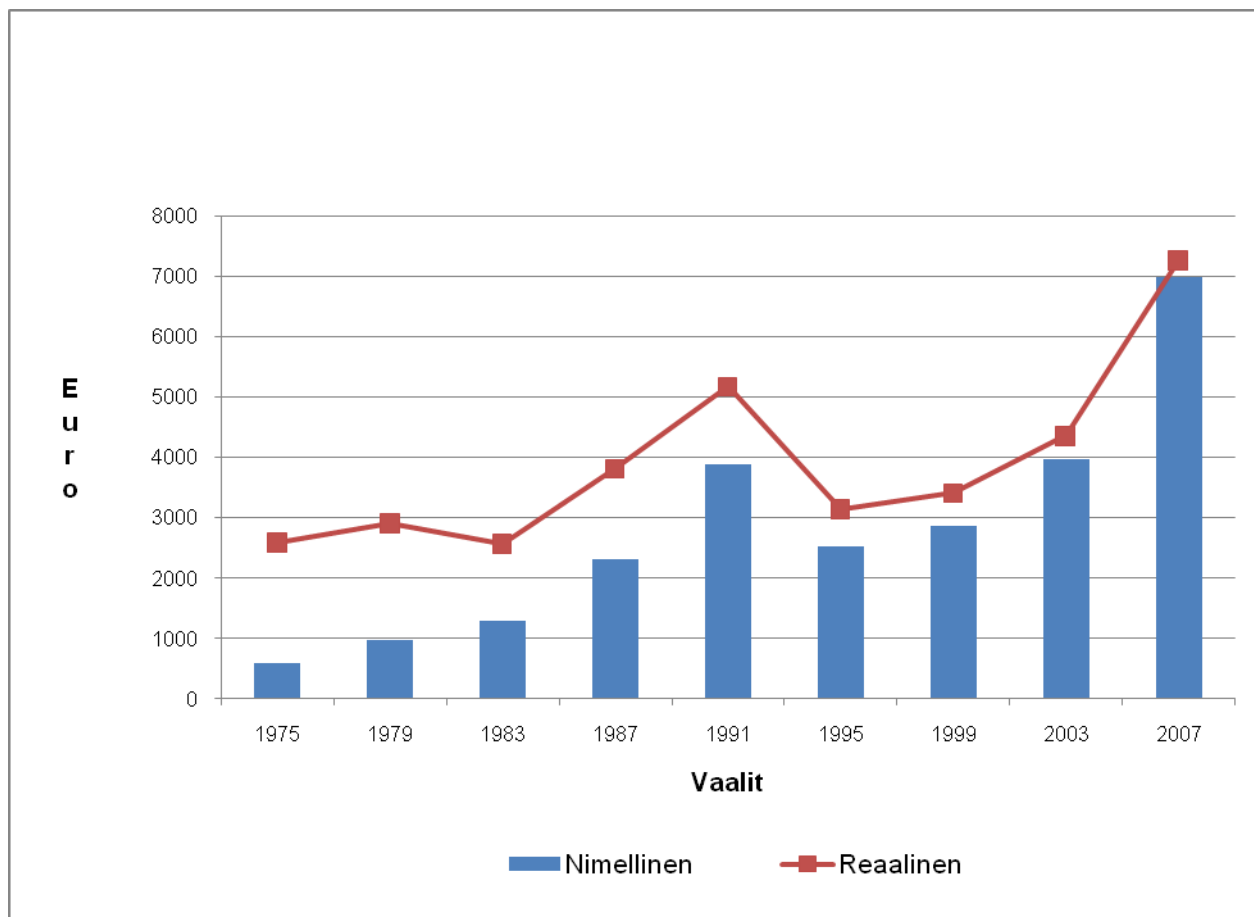
sa puolueiden yhteen lasketuista vaalibudjeteista runsas viidennes (22%) oli koottu puoluetuella. Samoissa vaaleissa keskusjärjestöt kirjasivat lähes puolet (48%) vaalirahoituksesta kohtaan ”muu rahoitus”. Käytännössä siis kaatoluokitus sisälsi tärkeimmät varainhankinnan lähteet. Vuoden 2007 vaaleissa julkisen tuen osuus oli kasvanut yli puoleen (51%), mikä johtui pitkälti valtion jakamasta ylimääräisestä vaalituesta. Seuraavaksi eniten keskusjärjestöt kirjasivat tuottoja vaalirahoituskaavakkeen kohtiin ”muut saadut vaaliavustukset” (19%) ja ”muu rahoitus”(14%).

4. VAALIEN KOKONAISKUSTANNUKSISTA

Eduskuntavaaleissa on nähtävissä kampanjakustannusten kasvusuuntaus, mutta ei voida puhua jatkuvasta saatikka tasaisesta kulukasvusta. Toki 1990-luvun säästövuosinakin puolueiden reaaliset kampanjakulut olivat suurempia kuin esim. vielä 1970-luvulla tai 1980-luvun alussa. Laman jäljiltä vaalibudjetit jäivät kuitenkin 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun kampanjamenoja pienemmiksi. Vasta vuonna 2007 ylitettiin edellinen vaalikulujen huippu, joka osui vuoden 1991 eduskuntavaaleihin (ks. sivu 23). Viime vaaleissa puolueiden kampanjamenot laajenivat aiempaa huomattavasti suuremmiksi eli noin **seitsemään miljoonaan** euroon. Keskeisin syy vuoden 2007 ennätysbudjetteihin oli se, että valtion talousarvioon oli varattu 2,5 miljoonan euron ylimääräinen tuki puolueille nimenomaan vaaleja varten. Vaalien ennakkotunnelmissa luotiin myös asetelma, jossa julkistetuilla vaalibudjeteilla haastettiin muu puolueet tiivistyvään kilpailuun. Lisäksi valtion lisätalousarviosta jaettiin muutama kuukausi vaalien jälkeen vielä ylimääräisenä puoluetukena vajaat kolme miljoonaa euroa.

Taulukko 9. ja kaavio 4. Puolueiden keskusjärjestöjen kampanjakulujen summa eduskuntavaaleissa 1975-2007 / 1000 €

Vaalit	Kulut nimellinen	Kulut reaalinen*
1975	590	2599
1979	981	2908
1983	1285	2569
1987	2319	3813
1991	3889	5177
1995	2528	3145
1999	2862	3411
2003	3976	4361
2007	6990	7274

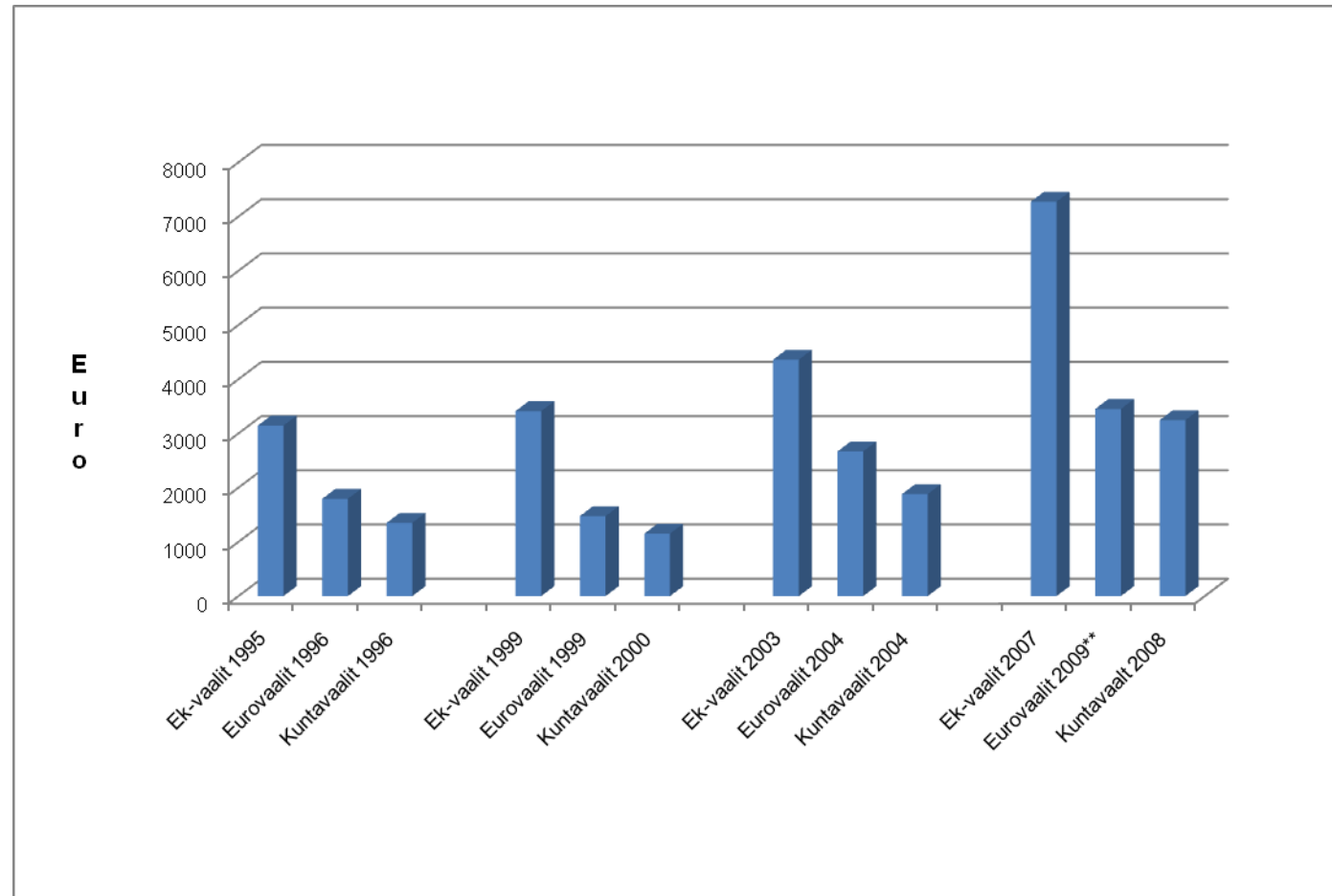


Lähde: Ks. viite n:o 14.

* Elinkustannusindeksoitu 2008 tasoon.

Taulukko 10. ja kaavio 5. Puolueiden kampanjakulujen reaaliarvoinen* summa vaaleittain ja vaalisykleittäin 1995-2009 / 1000 €

Vaalit	Kulut reaalinen
Ek-vaalit 1995	3145
Eurovaalit 1996	1794
Kuntavaalit 1996	1351
Ek-vaalit 1999	3411
Eurovaalit 1999	1475
Kuntavaalit 2000	1151
Ek-vaalit 2003	4361
Eurovaalit 2004	2669
Kuntavaalit 2004	1881
Ek-vaalit 2007	7274
Eurovaalit 2009**	3452
Kuntavaalit 2008	3245



Lähde: Ks. viite n:o 14.

* Indeksoitu 2008 tasoon.

** 2009 ei indeksoitu.

Kun tarkastellaan eri vaaleja, niin puolueet ovat sijoittaneet varoja kaikkein eniten juuri eduskuntavaaleihin. Seuraavaksi eniten rahaa on yleensä varattu eurovaaleihin – ja vähiten kuntavaaleihin. Presidentinvaalien kuluja ei ole arvioitu tässä kohdin lainkaan vaalien erilaisen luoteen takia. Usein kampanjoinnin taustalla toimii yhtäältä puolue ja toisaalta presidenttiehdokkaan erillinen kampanjayhdistys. Näiden organisaatioiden taloudet kulkevat osin päällekkäin ja osin erillään.

Kun vuoden 2007 eduskuntavaaleissa keskusorganisaatioiden yhteen lasketut vaalimenot olivat noin 7 miljoonaa euroa, niin 2009 eurovaaleissa vastaavat kulut olivat noin 3,5 miljoonaa. Vuoden 2008 kuntavaaleissa puolueiden kokonaisbudjetit olivat yhteensä hieman yli 3 miljoonaa euroa. Eri vaalityyppien väliset kuluerot ilmenevät samansuuntaisina 1990-luvun puolivälistä alkaen. Puolueiden eduskuntavaalibudjetit ovat ylittäneet eurovaalien budjetit, jotka ovat kohonneet kuntavaalien kuluja suuremmiksi. Tosin viimeisissä eurovaaleissa budjetit ylsivät enää niukasti yli edellisten kuntavaalien tason. Havainto eri vaalien vaihtelevasta kulutasosta on toistunut siitäkin huolimatta, että kampanjoita on käyty vaihtelevissa olosuhteissa. Esimerkiksi vuonna 1996 euro- ja kuntavaalit järjestettiin samaan aikaan. Vuonna 1999 eurovaalit käytiin heti eduskuntavaalien jälkeen. Lisäksi muutamina vuosina valtion budjettiin on varattu lisävaroja poliittisen toiminnan tukeen vaalikampanjointia silmällä pitäen: 1996, 1999, 2004, 2006 ja 2007. Joka tapauksessa puolueet ovat aina panostaneet erityisesti eduskuntavaaleihin, joiden tulosten perusteella jaetaan seuraavaksi neljäksi vuodeksi paitsi hallitusvallan puitteet niin myös puoluetukimäärärahat.

Vaalikampanjointiin käyttävät keskusjärjestöjen ohessa varoja lukuisat muutkin tahot, mutta on jokseenkin mahdotonta tehdä täsmällistä laskelmaa eduskuntavaalien kaikkinaisista kampanjakuluista. Osalla toimijoista ei ole velvoitteita kertoa vaalirahoituksestaan, ja saatavillakin olevat tiedot ovat toisinaan epätasaisia. Keskus- ja piirijärjestöjen pitää eritellä vuosittain vaalirahoitustaan muun puoluerahoitusvalvonnan yhteydessä. Sama määräys koskee puolueiden naisjärjestöjä. Toisaalla taas kunnallis- ja perusjärjestöillä ei ole velvollisuutta kertoa vaalirahoituksestaan eikä muustakaan taloudenpidostaan. Vaaleissa valitut ehdokkaat ovat puolestaan joutuneet raportoimaan vaalirahoituksestaan vuodesta 2000 alkaen, mutta valitsematta jääneillä ehdokkailla ei ole vastaavaa velvoitetta. Kaikkien ehdokkaiden vaalirahoitusta on tutkittu kertaalleen vuoden 1999 eduskuntavaaleissa, minkä

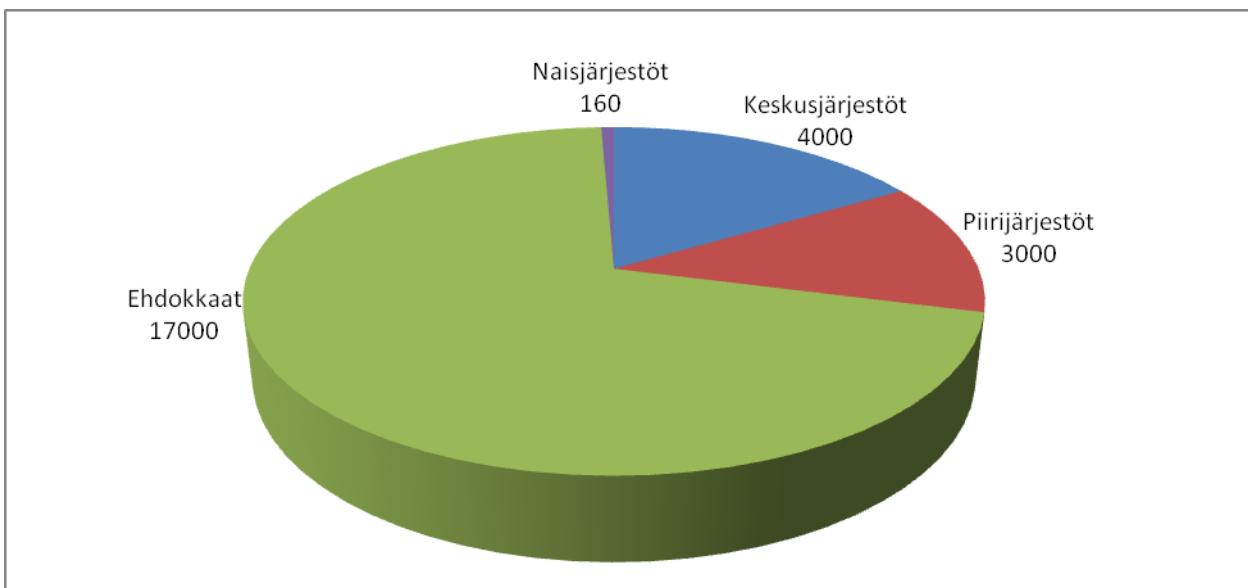
perusteella voidaan hahmottaa eri toimijoiden käyttämien varojen määrää ja suhdetta. Silloin koko ehdokasjoukon sekä puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen yhteen lasketuista kuluista ehdokkaiden osuus oli noin 70 %.¹⁵ Myös useat puolueiden oheisjärjestöt ovat osallistuneet tavalla tai toisella vaalityöhön, mutta niille ei ole määritelty yhteisiä julkisuusperiaatteita. Oheisjärjestöjen vaalirahoitus tulee yleensä esiin siinä muodossa kuin järjestöt haluavat itse kertoa muun valtioneuvovalvonnan yhteydessä. Lisäksi useat etujärjestöt aktivoituvat vaalien yhteydessä, ja suurimmat intressiorganisaatiot ovat sijoittaneet vaaleihin enemmän kuin pienimmät puolueet. Arviota kokonaiskustannuksista vaikeuttaa myös se, että useiden toimijoiden vaalitalous kulkee osin päällekkäin, kun järjestöt antavat avustuksia ehdokkaille tai muille organisaatiolle.

Nyt käytettävissä olevilla aineistoilla voidaan hahmottaa yleisluonteinen arvio eduskunta-vaalien kaikkinaisista kampanjakustannuksista vuodelta 2003. Puolueiden tilinpäätösten ja vaalirahoituserittelyjen mukaan keskusjärjestöt sijoittivat vaaleihin yhteensä noin **4 miljoonaa** euroa. Budjetit vaihtelivat noin 35.000 ja 110.000 eurosta (PS ja KD) noin 790.000 ja 860.000 euroon (KOK ja SDP). Aiemmissä tutkimuksissa kokonaismenot on arvioitu hieman pienemmiksi, koska mukaan on laskettu puolueiden vaalikuluerittelyjen perusteella pääosin vain vaalivuotta koskevat kulut.¹⁶ Tässä selvityksessä on huomioitu myös vaaleja edeltävänä vuotena kerääntyneet menot. Eduskuntapuolueiden piiriorganisaatiot puolestaan käyttivät vaaleihin runsaat **3 miljoonaa** euroa, joten niiden keskimääräinen panos vaaleihin oli yli 25.000 euroa. Suurimmillaan yksittäisten piirien vaalikulut ylittivät 100.000 euroa, kuten SDP:n Helsingin ja Uudenmaan järjestöissä. Viidellä perinteisellä puolueella piirijärjestöjen vaalibudjetit jäivät harvemmin alle 10.000 euroon. Sen sijaan pienimpien puolueiden piireillä vaalibudjetit saattoivat olla joissain tapauksissa muutamia tuhansia tai ainoastaan muutamia satoja euroja. Jos puoluejärjestöjen ja ehdokkaiden väliset kuulosuudet (30/70) ovat pysyneet suurin piirtein samassa mittaluokassa kuin vuoden 1999 vaaleissa, niin ehdokkaat olisivat käyttäneet vuoden 2003 vaaleissa kampanjointiin noin **17 miljoonaa** euroa.

Vaaleihin panostavat myös useat oheisorganisaatiot, joista naisjärjestöjen vaalibudjetit on laskettavissa erillisten vaalirahoituserittelyjen perusteella. Naisjärjestöjen vaalikulut olivat 2003 vaaleissa yhteensä noin **160.000 euroa**. Keskiarvo 20.000 euroa on lähellä samaa

mittaluokkaa kuin yksittäisillä piirijärjestöillä. Eniten varoja käytti Keskustanaiset 56.000 euroa ja vähiten PS:n naisjärjestö vajaat 2.000 euroa. Puolueiden nuorisojärjestöillä ei ole puolestaan lähtökohtaista velvollisuutta raportoida vaalitaloudestaan, joten tarkkoja tietoja ei ole käytettävissä kaikilta järjestöiltä. Nuoriso-organisaatioiden julkisista tilinpäätöksistä on kuitenkin arvioitavissa, että vuoden 2003 vaaleissa yksittäisten järjestöjen panostus on vaihdellut 1.500 ja 60.000 euron välillä.

Kaavio 6. Arvio laskettavissa olevista kampanjakuluista 2003 vaaleissa / 1000 €(nimellinen)



Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa **laskettavissa olevien vaalikulujen summa oli vajaat 25 miljoonaa euroa**. Lisäksi kampanjointiin on osallistunut vaihtelevin tavoin lukuisia muita tahoja. Oheisjärjestöjen vaalibudjeteista ei tiedetä nais- ja nuoriso-organisaatioita lukuun ottamatta juuri mitään. Perus- ja kunnallisjärjestöjen vaalikulut lomittuvat osin ehdokkaiden budjetteihin, mutta paikallisjärjestöjen kokonaispanostuksesta ei ole koskaan esitetty perusteltuja laskelmia. Myös etujärjestöt ovat osallistuneet vaihtelevalla painolla kampanjointiin. Osin ne ovat tukeneet puolueita sekä ehdokkaita ja osin ne ovat kampanjoineet omin tunnuksin sekä tavoittein. Suurimmilla etujärjestöillä oman kampanjoinnin mittaluokka on ollut satoja tuhansia euroja. Kun laskettavissa oleviin noin 25 miljoonan euron kuluihin lisätään myös muut kampanjakustannukset, niin **kaiken kaikkiaan vuoden 2003 vaalikamppailun kokonaiskustannukset lienevät lähellä 28 – 30 miljoonaa euroa**. Joka tapauksessa ehdokkaat ovat vastanneet yli puolesta eduskuntavaalien kaikkinaisista kam-

panjakuluista. Tämä johtuu pitkälti ehdokkaiden omaa roolia korostavasta vaalijärjestelmästä, kun Suomessa yksittäiset ehdokkaat kilpailevat paitsi muiden puolueiden niin myös oman puolueensa kandidaattien kanssa.

Vuoden 2007 vaalien kokonaiskustannuksista ei ole olemassa laskelmaa, mutta osa keskeisistä kampanjakuluista on kasvanut selvästi edellisistä parlamenttivaaleista. Puolueiden keskusjärjestöjen vaalikulut paisuivat valtion budjettiin varatun vaalituen myötä reaaliarvoltaan yli 65 %. Piirijärjestöjen kohdalla ei ole tehty vastaavaa laskelmaa, mutta kulukasvu lienee ollut vähäisempää. Vuonna 2007 valittujen 200 kansanedustajan keskibudjetit kasvoivat reaalisesti 31 %. Vuonna 2003 kansanedustajien nimelliskustannusten keskiarvo oli 28.000 euroa ja vuonna vastaava keskiarvo oli 38.800. Koko ehdokasjoukon eli noin 2.000 kandidaatin käyttämän rahan määrästä ei ole arviota vuodelta 2007, mutta kulukasvu oli todennäköisesti huomattavasti hillitympää kuin aivan politiikan huipulla.

5. VIITTEET

1. Puolueiden vuoden 2007 toimintakertomusten ja puolueiden toimikuntaedustajien syyskuussa 2009 antamien arvioiden pohjalta perusjärjestöjä olisi noin 5.500. Kun mukaan lasketaan kunnallisjärjestöt, niin paikallisten puoluejärjestöjen määrä kasvaa yli 6.000:een.

2. Eri organisaatiotyyppien valvonta-asiakirjat on koottu eri viranomaisilta: keskus-, piiri- ja naisjärjestöt oikeusministeriöstä; Nuoriso- ja sivistysjärjestöt opetusministeriöstä; Eduskuntaryhmät eduskunnan kansliasta; Säätiöt patentti- ja rekisterihallituksesta.

3. Keskus-, nais- ja nuorisojärjestöillä sekä eduskuntaryhmillä on muodollisesti määritelty suhde omaan puolueeseen. Samojen organisaatioiden vuosibudjetit on yleensä laskettavissa julkisista asiakirjoista.

Myös piiri- ja paikallisjärjestöt kuuluvat puolueorganisaatioon, mutta paikallisjärjestöjen vuosibudjeteista ei yleisesti tiedetä juuri mitään. Piirijärjestöjen tilinpäätökset löytyvät oikeusministeriöstä, mutta tässä kohdin on käytetty esimerkkinä laajan järjestökirjon vuoksi vain yhden piirin eli Varsinais-Suomen järjestöjä. Kaikkiaan runsaan 110 piiriorganisaation joukosta on valittu piiri, joka edustaisi mahdollisimman usean puolueen kohdalla ainakin jotain muuta kuin kaikkein suurinta tai pienintä järjestöä; Viitatus sivistysjärjestöt ovat Työväen Sivistysliitto, Maaseudun Sivistysliitto, Kansallinen Sivistysliitto, Kansan Sivistystyön Liitto, Vihreä Sivistysliitto ja Svenska Bildningsförbundet; Viitatus säätiöt ovat Työväen Opintorahasto, Maaseudun Säätiö, Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö, Yrjö Sirolan Säätiö, Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland ja Perussuomalaisten Tukisäätiö.

4. Vrt. Venho, Tomi (2008, 163): Piilotettua julkisuutta – Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä. Verkkojulkaisu.
5. Puolueiden vuosibudjettien 1969-1976 koosta ja rakenteesta Wiberg, Matti (1991, 82-89): Public Financing of Parties as Arcana Imperii in Finland. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): The Public Purse and Political Parties; Vuosien 1977-1986 tilinpäätöstietoja on koottu eri tahoilta, kuten valtioneuvoston arkistosta, kansallisarkistosta, kirjastokokoelmista ja puolueilta itseltään. Katso vuodesta 1978 myös Puoluerahoituskomitea (1979, 96-97); Vuosilta 1986-2008 puolueiden tilinpäätökset on koottu oikeusministeriöstä.
6. Katso valtion tulo- ja menoarvioesitys vuodelle 1978 – budjettimomentti 23.27.50.
7. Perusaineistot ilmenevät viitteessä n:o 5. Joissain tapauksissa puolueiden vuosittaisia tilinpäätöksiä ei löytynyt käytetyistä aineistoista: SDP 1977; KOK 1984; KESK 2008; SKDL/VAS 1977 ja 1980; RKP 1986; SKL/KD 1983-1986; SMP/PS 1977 ja 1979-1986. Puuttuvin osin vuositulot ovat arvioita, joiden pohjana on kullekin puolueelle vuosittain jaetun julkisen tuen määrä sekä edellisten ja seuraavien vuosien budjettikoko.
8. Ks. Venho 2008, 60 ja 276.
9. Esimerkiksi opintokeskusten kautta jaettua valtionapua on kanavoitu vuosien varrella myös puolueiden opintotyöhön. Toisaalla kun puoluelehtiä on vielä tehty puoluetoimistoista käsin, niin joillekin lehdille parlamentaarisen lehdistötuen ohessa jaettu muu lehtituki on kirjautunut myös puolueen tuloslaskelmaan. Lisäksi puolueveroissa ja osassa avustajamäärärahoja on ainakin välillisesti myös julkisen rahoituksen piirteitä.
10. Puolueiden omilla kotisivuillaan 24.8.2009 mennessä julkaisemat tiedot vuoden 2007 rahoituksesta.
11. Katso valtioneuvoston asetus (1471/2001) sanomalehdistön tuesta. Samasta valtion talousarvioesityksen momentti 31.72.42. perusteluineen esimerkiksi vuodelta 2007.
12. Vrt. Venho 2008, 285.
13. Helsingin Sanomat 14.1.2007.
14. Ks. viite n:o 5. Tilinpäätösten ohessa on käytetty puolueiden oikeusministeriöön vuodesta 1987 alkaen lähettämiä erittelyjä vaalitoiminnan tuloista, menoista ja kokonaiskustannuksista.
15. Venho, Tomi (1999, 25): Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Teoksessa Vaalirahoituskomitean mietintö (1999:6).
16. Vrt. Venho 2008, 220-225.

Sarjan aiemmat julkaisut vuonna 2009

1. Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta
Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö
2. Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeino-
toimikunnan mietintö



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO
puh. (09) 160 03
www.om.fi

PB 25
00023 STATSRÅDET
tfn (09) 160 03
www.jm.fi