

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puoluelain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan puoluelakia täydennettäväksi säännöksin, joilla pyritään osaltaan tehostamaan puolerahoituksen valvontaa ja julkisuutta.

Puolueen tilintarkastajille asetettaisiin kelpoisuusvaatimuksia siten, että ainakin yhden tilintarkastajan ja hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia. Lisäksi laajennettaisiin puolueen velvollisuutta toimittaa oikeusministeriölle oikeiksi todistetut jäljennökset puolueen tilinpäätösasiakirjoista koskemaan myös puolueen piirijärjestöinä toimivia yhdistyksiä samoin kuin sellaisia yhdistyksiä, joille valtion tulo- ja menoarviossa on osoitettu käytettäväksi osa puolueen toiminnan tukemiseen myönnetystä avustuksesta. Tuloslaskelman sisällöstä ehdotetaan säädettäväksi, että tuloslas-

kelmassa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut.

Vastaavasti ehdotetaan, että tilitys, jonka puolue on voimassa olevien säännösten mukaan tehtävä puolueelle myönnetyn avustuksen käyttämisestä, ulotettaisiin koskemaan myös puolueen piirijärjestöjä ja edellä tarkoitettuja muita yhdistyksiä.

Puolueiden varainkäytön valvonta ja tarkastus ehdotetaan keskitettäväksi oikeusministeriöön. Ministeriö voisi myös nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan suorittamaan edellä mainittujen yhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä koskevia tarkastuksia ja selvityksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1987.

**YLEISPERUSTELUT**

**1. Esityksen yhteiskunnallinen merkitys**

**1.1. Tavoitteet**

Puolueisiin ja niihin kuuluviin järjestöihin sovelletaan yleensä samoja säännöksiä kuin muihinkin rekisteröityihin aatteellisiin yhdistyksiin. Puolueiden oikeudellinen asema on lähemmin säännelty vuonna 1969 annetussa puoluelaisa (10/69). Laki sisältää niin ikään säännöksiä puolueiden toiminnan tukemiseen valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myönnettävistä avustuksista. Puoluetoiminnan virallistamiseen laissa ja puoluetoiminnan julkiseen tukemiseen liittyy myös puoluetoiminnan tietynasteinen julkisuus ja val-

vonta. Tätä palvelevat puoluelaisa säädetty velvollisuus toimittaa puolueen tilinpäätösasiakirjat ja puolueille myönnetyn avustuksen käyttämistä koskeva tilitys viranomaisille sekä viranomaisten mahdollisuus valvoa avustuksen käyttöä.

Puoluetoiminnan rahoituksen julkisuuden lisäämistä on viime aikoina esitetty useassa yhteydessä. On katsottu, että julkisuus olisi omiaan lisäämään yleistä luottamusta puoluetoimintaan, kehittäisi kansalaisten mahdollisuuksia seurata puoluetoimintaa ja olisi myös takeena oikeasta menettelystä puoluetoiminnassa. Julkisuuden lisäämistä on pidetty tärkeänä erityisesti vaalirahoituksessa.

Julisuuden lisäämisen seurauksena ei kuitenkaan saisi olla puoluejärjestöjen itsenäisyyden

supistuminen eikä ilman perusteltua syytä niiden erilainen kohtelu muihin aatteellisiin yhdistyksiin verrattuna. Julkisuus ei myöskään saisi johtaa kansalaisten yksityisyyden suojan vähentymiseen esimerkiksi pakottamalla puoluekannan tai varojen käytön ilmaisemiseen. Perusteltua ei myöskään ole luoda puoluerahoituksen julkisuuden ja valvonnan toteuttamiseksi suuria henkilö- tai taloudellisia resursseja vaativaa organisaatiota.

Esityksen tavoitteena on lisätä puolueiden taloudellisen toiminnan julkisuutta ja valvontaa ilman, että siitä aiheutuisi edellä kuvattuja haittoja.

## 1.2. Keinot

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi puoluelain 8 § ja 9 §:n 2 momentti sekä lisättäväksi lakiin uusi 9 a §.

Puolueiden suuren yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja niiden tilinpidon oikeellisuuden varmistamiseksi säädettäisiin lain 8 §:ssä ensinnäkin, että puolueen tilintarkastajista ainakin yhden ja hänen varamiehensä tulee olla Keskuskaupakamarin hyväksymiä tilintarkastajia (KHT). Käytännössä useissa puolueissa yksi tilintarkastaja on jo nykyisin ollut kaupakamarin hyväksymä tilintarkastaja (HTM), joissakin KHT.

Puoluetoiminnan kokonaisrahoituksen julkisuuden lisäämiseksi ehdotetaan, että velvollisuus toimittaa jäljennökset tilinpäätösasiakirjoista oikeusministeriölle koskisi paitsi puolueiden keskusorganisaatioita myös piirijärjestöjä ja sellaisia sivuorganisaatioita, joiden käytettäväksi on valtion tulo- ja menoarviossa osoitettu osa puolueelle myönnetystä avustuksesta. Oikeusministeriössä nämä asiakirjat olisivat julkisia.

Kaikkien mainittujen puoluejärjestöjen varainkäyttö on useimmiten taloudellisesti huomattavaa. Ne saavat myös valtiolta julkista tukea, piirijärjestöt tosin puolueittensa keskusorganisaatioiden kautta. Vastaavia perusteita ei ole puolueiden kunnallis- ja perusjärjestöjen osalta. Kun näiden järjestöjen määrä sitä paitsi ylittää 10 000, ei niiden tilinpäätöksen toimittaminen viranomaisille olisi tarkoituksenmukaista. Piirijärjestöjä oli jäljempänä mainitun puoluerahoituskomitean selvityksen mukaan 166.

Puolueiden varainkäytön julkisuuden toteuttamisen kannalta on tärkeää, että oikeusministeriölle toimitettavat tilinpäätösasiakirjat ovat sisältönsä riittävän informatiivisia. Puoluetoiminnan keskeisenä osana on valmistautuminen yleis-

siin vaaleihin ja osanotto niihin. Tämän vuoksi ehdotetaan 8 §:ssä säädettäväksi, että edellä tarkoitetuissa tuloslaskelmissa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltynä. Oikeusministeriö antaisi asiaa koskevat tarkemmat määräykset.

Tällainen tulojen ja menojen suhteellisen yhdenmukainen erittely puolueissa niiden keskusorganisaation ja piirijärjestöjen tasolla lisäisi vaalirahoituksen julkisuutta. Vaalirahoituksen täydellistä julkisuutta ei sitä vastoin ole pidetty mahdollisena toteuttaa. Puolueiden vaalitoimintaa voidaan nimittäin tukea sekä suoraan että epäsuorasti, eikä kaikkia rahoituskanavia voida käytännössä valvoa.

Yhdenmukaisesti 8 §:n kanssa ehdotetaan lain 9 §:ssä, että puolueen olisi tehtävä puolueelle myönnetyn valtionavustuksen käyttämisestä tilitys keskusorganisaation lisäksi myös piirijärjestön tai muun edellä tarkoitettun yhdistyksen osalta, jos avustusta on käytetty tällaisen yhdistyksen toiminnan tukemiseen.

Säännökset valvontaviranomaisista ja niiden tehtävistä ehdotetaan otettaviksi lakiin uutena 9 a §:nä. Valtionavustuksen käytön valvonta siirrettäisiin valtioneuvoston kansliasta oikeusministeriöön. Avustuksen myöntäisi kuitenkin nykyiseen tapaan valtioneuvosto ja maksaisi valtioneuvoston kanslia.

Sen valvonta, että puolueet noudattavat toiminnassaan puoluelakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä, keskitettäisiin siis yhdelle viranomaiselle. Tällä tavoin voitaisiin rationalisoida valvonnan toteutumista niin viranomaisten kuin puolueidenkin kannalta.

Jotta valvonta ei jäisi vain oikeusministeriölle toimitettujen asiakirjojen tarkastamiseen ministeriössä, ehdotetaan, että oikeusministeriö voisi paitsi itse tarkastaa kysymyksessä olevien yhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä myös nimetä KHT-kelpoisuuden omaavan tarkastajan suorittamaan tarkastuksia ja selvityksiä.

## 2. Nykyinen tilanne ja asian valmiste-

### 2.1. Nykyinen tilanne

Puolueiden varainkäytön valvontaa ja julkisuutta koskevat nimenomaiset säännökset sisältyvät voimassa olevan puoluelain 8, 9 ja 11 §:ään. Puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista annetussa asetuksessa (27/73) on

säädetty puoluelain 12 §:n nojalla tarkemmin puolueiden tukemiseen tarkoitetun valtionavustuksen myöntämisestä, maksamisesta ja käytön valvonnasta. Puolueella tarkoitetaan mainituissa säädöksissä puolueen keskusorganisaatiota. Valtioneuvoston päätös valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi (490/65) koskee, jollei toisin ole säädetty, myös puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettäviä avustuksia.

Puoluelain 8 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan puolueen kirjanpitovelvollisuudesta on voimassa, mitä kirjanpitolaissa (655/73) on säädetty yhdistyksen velvollisuudesta pitää toiminnastaan kirjaa. Pykälän toisen virkkeen mukaan puolueen on toimitettava oikeaksi todistetut jäljennökset tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen yhden kuukauden kuluessa siitä, kun tilinpäätös on vahvistettu, oikeusministeriölle tiedoksi. Ne ovat ministeriöön saavuttuaan julkisia asiakirjoja. Sääntelyn tarkoituksena on toteuttaa eräänlainen vähimmäisvaatimus julkisuusperiaatteen soveltamisessa puolue toimintaan.

Puoluelain 9 §:n 1 momentin mukaan voidaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa myöntää eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Momentissa säädetään edelleen niistä perusteista, joiden mukaan avustus on puolueelle jaettava. Pykälän 2 momentin mukaan puolueen on tehtävä avustuksen käyttämisestä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys. Viranomaisella, jonka asiana on valvoa avustuksen ehtojen noudattamista, on momentin mukaan oikeus tarkastaa vain sanottuina avustuksina annettujen varojen käyttöä. Edellä mainitun asetuksen 4 §:n mukaan valvovana viranomaisena on valtioneuvoston kanslia, joka voi käyttää apunaan tässä tehtävässä valtionalouden tarkastusvirastoa. Puolueen avustuksen käytöstä tekemä tilitys on julkinen, kun se on saapunut valtioneuvoston kansliaan.

Mainitun asetuksen 2 §:n mukaan avustuksen myöntää valtioneuvosto, jonka asiana on myöntämisspäätökseen liittää avustuksen maksatusta, käyttämisestä, tilitystä ja valvontaa koskevat tarpeellisiksi katsomansa ehdot.

Valtioneuvosto onkin liittänyt valtionavustuksen jakopäätökseen määräykset, jotka koskevat avustuksen käytöstä tehtävää tilitystä. Määräysten mukaan puolueen on selvitettävä, mihin eri tarkoituksiin avustusta on käytetty, ja eriteltävä avustuksen määrät tämän mukaisesti. Eritte-lystä tulee ilmetä muun muassa avustuksen käyt-

tö vaalitoimintaan. Määräysten mukaista erittelytarkkuutta on pidettävä vähimmäistarkkuutena. Yksityiskohtaisempaa erittelyä käytettäessä on eri kohdat laskettava yhteen vähimmäistarkkuutta vastaavasti. Selvitykseen on edelleen liitettävä puolueen tilintarkastajien lausunto avustusvarojen tilinpidosta ja niiden käyttämisestä puolueen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen.

Määräyksissä todetaan edelleen, että valtioneuvoston kanslian tai valtionalouden tarkastusviraston vaatimuksesta puolueen on esitettävä mainituille viranomaisille selvitys siitä, mistä menoeristä tilityksessä mainitut määrät kulloinkin kysymykseen tulevassa tapauksessa ovat muodostuneet, samoin kuin avustusvarojen käyttöä koskeva tiliaineisto tositteineen.

Puoluelain 11 §:n mukaan puolueelta, joka laiminlyö sille mainitun lain mukaan kuuluvan velvoituksen, voidaan pidättää lain 9 §:ssä tarkoitettu avustus, kunnes velvoitus on täytetty.

Kun puolueiden tilinpäätösten toimittamisvelvollisuus oikeusministeriölle koskee vain puolueiden keskusorganisaatioita ja viranomaisten mahdollisuus valvoa valtionavustuksen ehtojen noudattamista koskee vain sanottuna avustuksena annettujen varojen käyttöä puolueen keskusorganisaatiossa, on mainittujen säännösten merkitys puoluerahoituksen julkisuuden ja valvonnan kannalta jäänyt käytännössä suhteellisen vähäiseksi.

## 2.2. Valmisteluvaiheet ja -aineisto

### 2.2.1. Puoluerahoituskomitea

Valtioneuvosto asetti 22 päivänä joulukuuta 1977 komitean, jolle annettiin tehtäväksi:

1) selvittää puolue- ja muun poliittisen toiminnan rahoitusta puolueitten valtakunnallisen, vaalipiirikohtaisen, kunnallisen, yhdistyskohtaisen ja vaaliedokkaitten henkilökohtaisen poliittisen toiminnan osalta; ja

2) laatia ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle poliittisen toiminnan rahoituksen saatamiseksi julkiseksi sekä siihen liittyviksi muiksi selvityksen perusteella tarpeellisiksi havaittaviksi säännöksiksi.

Puoluerahoituskomitea jätti mietintönsä (komiteanmietintö 1979:47) 16 päivänä marraskuuta 1979. Komiteanmietintö sisälsi selvityksen puolue toiminnan rahoituksesta Suomessa ja komitean sen perusteella tekemät periaatteelliset kannanotot sekä lainsäädäntö- ja muut ehdotukset.

Mietinnössään komitea ryhmitteli kannanottonsa ja ehdotuksensa seuraavasti:

- 1) puolue toiminnan taloudelliset edellytykset yleensä,
- 2) puolueiden julkinen tukeminen,
- 3) säännökset puolueiden taloudenhoidosta ja verotuksesta,
- 4) puolue toiminnan rahoituksen julkisuus ja
- 5) vaalimainonta.

Puolue toiminnan taloudellisista edellytyksistä yleensä komitea totesi valtiosääntömme ja vaalijärjestelmämme toimivuuden edellyttävän, että puolueiden aktiiviselle toiminnalle turvataan vaaka taloudelliset edellytykset. Tämä tapahtuu puolueiden omatoimisella varainhankinnalla sekä julkisin varoin valtion avustaessa yhteiskunnalle tärkeää kansalaistoimintaa.

Puolueiden julkisen tuen osalta komitea edellytti, että tuen on oltava riittävä puolueille asetettujen tehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi. Tukijärjestelmän on oltava selkeä ja avoin. Tuen jakaminen puolueen sisällä on puolueen asia. Komitea ehdotti muun ohella puolueille myönnettävän valtionavustuksen jakoperusteita eräin kohdin selvennettäviksi.

Puolueiden taloudenhoidon ja verotuksen osalta komitea esitti periaatekantanaan, että lukuun ottamatta valtiosäännön, vaalilainsäädännön ja muun lainsäädännön puolueille asettamia erityisvelvollisuuksia ja niihin liittyviä oikeuksia puolueiden eri tason järjestöjen varainhankintaa ja taloudenhoitoa ei tule saattaa erikoisasemaan muihin aatteellisiin yhdistyksiin verrattuna.

Komitea totesi, että verotuksessa puoluejärjestöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä samoin kuin muut aatteelliset yhdistykset. Yleishyödylliset yhteisöt ovat liiketuloja lukuun ottamatta yleensä verovapaita tuloistaan. Komitean verotusta koskevat ehdotukset keskittyivätkin vaaliavustusten verottamiseen.

Komitea ehdotti, että vaaliedokkaan tukiryhmän saamat tulot eivät olisi veronalaisia tuloja tulo- eikä lahjaverotuksessa, jos tukiryhmä on saanut ne käytettäväksi osallistumiseen määrättyihin valtiollisiin tai kunnallisvaaleihin, siltä osin kuin tukiryhmä on vaalien jälkeen tehnyt tuloistaan ilmoituksen ja käyttänyt tulonsa vaalien johdosta syntyneiden menojen peittämiseen. Tukiryhmän ilmoitus tuloistaan olisi julkinen. Vastaavasti olisi eräät yhteisöt oikeutettu valtionverotuksessa vähentämään rekisteröidylle puolueelle ja sen jäsen-, paikallis-, rinnakkais- tai apuyhdistykselle vaaleihin osallistumista varten antamansa, tiettyjen markkamäärien rajoissa olevat lahjoitukset verovuotta kohden.

Veroilmoitukseen liitettävät todistukset vähennettävistä vaaliavustuksista olisivat julkisia asiakirjoja.

Puolue toiminnan rahoituksen julkisuuden osalta komitea lausui periaatekantanaan, 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. Komitea ehdotti puoluelakia muutettavaksi siten, että puolueiden keskusorganisaatioiden lisäksi myös niiden piirijärjestöjen tilinpäätökset olisi toimitettava oikeusministeriöön. Samoin olisi komitean mielestä meneteltävä valtionavustusta saavien poliittisten nais-, nuoriso-, opiskelija- ja varhaisnuorisojärjestöjen keskusorganisaatioiden suhteen, mikä komitea kuitenkin katsoi vielä edellyttävän lisäselvityksiä. Edelleen komitea ehdotti, että puolueiden keskusorganisaatioiden ja piirijärjestöjen tilinpäätöksistä olisi ilmettävä vaalitulojen ja vaalimenojen määrät.

Vaalimainonnan osalta komitea periaatekantanaan suositti siirtymistä henkilökohtaisesta vaalimainonnasta ensisijaisesti puolue mainontaan. Puolueiden kesken tulisi tehdä sopimuksia vaalimainonnassa noudatettavista yleisistä pelisäännöistä.

### 2.2.2. Lausunnonantajat

Puoluerahoituskomitean mietinnöstä pyydettiin lausunnot kaikkiaan yhdeksältä viranomaiselta ja järjestöltä, jotka olivat valtioneuvoston kanslia, neljä ministeriötä, verohallitus ja kuntien keskusjärjestöt.

Lausunnonantajat kohdistivat huomionsa erityisesti komitean vaalirahoituksen verotusta koskeviin ehdotuksiin. Vaaliedokkaan tukiryhmän verovapautta määrätyn ehdoin koskeva ehdotus sai opetusministeriön, verohallituksen ja Suomen Kunnallisleiton periaateellisen kannatuksen. Ne kuitenkin totesivat eräiden ehdotuksen yksityiskohtien kapaavan vielä selventämistä. Suomen Kaupunkiliitto vastusti tukiryhmien verovapautta. Valtiovarainministeriö katsoi tarkemman selvityksen välttämättömäksi ennen kuin tukiryhmien verokohtelua muutetaan.

Valtiovarainministeriö vastusti puoluejärjestöille annettujen lahjoitusten verovähennyskelpoisuutta määrätyn ehdoin koskevaa ehdotusta. Verohallitus esitti varauksellisen kannan ja opetusministeriö katsoi lisäselvitykset tarpeellisiksi.

Lausunnonantajat eivät puuttuneet komitean ehdottamaan puolueiden tilinpäätösten julkisuuden lisäämiseen. Vaalirahoituksen julkisuuden lisäämiseen verotuslaissa suhtautui verohallitus myönteisesti.

### 2.2.3. Oikeusministeriön esitysluonnos ja kysely

Puoluerahoituskomitean mietinnön pohjalta on puoluerahoituksen julkisuutta sittemmin pohdittu hallituksen piirissä oikeusministerin johdolla toimineessa ministeriryhmässä. Käydyn keskustelun pohjalta oikeusministeriössä laadittiin 13 päivänä joulukuuta 1985 päivätty luonnos hallituksen esitykseksi laiksi puoluelain 8 ja 9 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotettiin, että puolueen tilintarkastajille asetettaisiin kelpoisuusvaatimuksia siten, että ainakin yhden tilintarkastajan ja hänen varamiehensä tulee olla Keskuskaupparin hyväksymä tilintarkastaja. Lisäksi ehdotettiin laajennettavaksi puolueen velvollisuutta toimittaa oikeiksi todistetut jäljennökset puolueen tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen koskemaan myös puolueen piirijärjestöinä toimivia yhdistyksiä samoin kuin sellaisia yhdistyksiä, joille valtion tulo- ja menoarviossa on osoitettu käytettäväksi osa puolueen toiminnan tukemiseen myönnetystä avustuksesta. Tuloslaskelman sisältöä koskevana vaatimuksena ehdotettiin, että tuloslaskelmasa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Tilitys, joka puolueen on voimassa olevien säännösten mukaan tehtävä puolueelle myönnetyn avustuksen käyttämisestä, ehdotettiin vastaavasti ulotettavaksi koskemaan myös puolueen piirijärjestöjä ja edellä tarkoitettuja muita yhdistyksiä. Säännökset avustuksen käyttämistä valvovista viranomaisista ja niiden tehtävistä ehdotettiin myös otettaviksi lakiin.

Keskusteltaessa esitysluonnosta pitemmälle menevästä puoluerahoituksen valvonnasta ja julkisuudesta havaittiin ratkaisumallien toteuttamisessa useanlaisia käytännön ongelmia. Sen kartoittamiseksi, kuinka laajaa puoluerahoituksen julkisuutta ja valvontaa pidetään tavoiteltavana ja mahdollisena, oikeusministeriö lähetti 19 päivänä joulukuuta 1985 valtioneuvoston oikeuskanslerille ja valtionalouden tarkastusvirastolle sekä kaikille eduskuntapuolueille kirjeen. Siinä tiedusteltiin:

1) Olisiko esitysluonnoksessa ehdotettu järjestely sellaisenaan tai joillakin muutoksilla toteutettavissa?

2) Olisiko puoluetoiminta ja puoluerahoitus saatettava laajemman valvonnan ja julkisuuden piiriin esimerkiksi oikeusministeriön kirjeessä mainittujen vaihtoehtojen mukaisesti ja, myönteisessä tapauksessa, miten näissä tapauksissa asia olisi konkreettisesti järjestettävä ja esiintuodut ongelmat ratkaistava?

Vastauksissa oikeusministeriön esitysluonnosta pidettiin toteuttamiskelpoisena, joskin varovaisena ja eräiltä osin täydentämistä kaipaavana.

Tilintarkastajan kelpoisuusvaatimuksen osalta Suomen Kansan Demokraattinen Liitto ja Suomen Kristillinen Liitto katsoivat, että muikin kuin KHT-auktorisointi olisi riittävä. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ehdotti, että oikeusministeriön tulisi voida asettaa KHT-tarkastaja puolueiden valvontatarkastajaksi.

Useissa vastauksissa katsottiin, että puolueiden varainkäytön tulisi olla kokonaisuudessaan viranomaisten tarkastettavissa. Valtionalouden tarkastusvirasto katsoi, että valtion puoluetoimintaan myöntämän avustuksen ensisijainen valvontavelvollisuus tulisi siirtää valtioneuvoston kanslialta oikeusministeriölle.

Oikeuskansleri esitti vielä selvitettäväksi, olisiko tietynlaiset lahjoitukset puolueille kokonaan kiellettävä. Tähän liittyen olisi säädettävä, että sinänsä luvalliset tietyn markkamääräisen rajan ylittävät lahjoitukset olisi ilmoitettava eriteltyinä tilinpäätöksen liitteenä. Vastaavanlainen sääntely olisi ulotettava koskemaan kunnallisella tasolla toimivia puolueyhdistyksiä.

Vaalitoiminnan rahoituksen osalta Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ehdotti vaali-ilmoituksia julkaisuille sanoma- ja aikakauslehdille näitä ilmoituksia koskevaa ilmoitusvelvollisuutta. Myös ehdokkaiden tulisi puolueen mukaan tehdä selvitys vaali-ilmoittelustaan, jos ilmoituskulut ylittäisivät tietyn markkamääräisen rajan. Vaalirahoituksen julkisuuteen ja valvontaan kiinnittivät huomiota myös Kansallinen Kokoomus, Keskustapuolue ja Perustuslaillinen Oikeistupuolue.

Oikeusministeriön kirjeessä mainittuun vaihtoehtoon saattaa puolueiden muu kuin jäsenmaksurahoitus kokonaan valtion julkisen tuen alaiseksi ja samalla kieltää muun ulkopuolisen rahoituksen vastaanotto suhtauduttiin vastauksissa ristiriitaisesti.

Nyt käsillä oleva esitys pohjautuu oikeusministeriön edellä mainittuun esitysluonnokseen. Luonnoksen mukaista lakiehdotusta on esitykses-

sä kuitenkin kehitetty oikeusministeriön valvontamahdollisuuksia koskevan sääntelyn osalta.

### 3. Esityksen organisatoriset ja taloudelliset vaikutukset

Lakiehdotuksesta seuraisi, että oikeusministeriön toimitettaisiin vuosittain tilinpäätöstiedot

vajaasta 200 puoluejärjestöstä. Niin ikään lisääntyisi valtionavustuksen käyttämisestä tehtävien tilitysten määrä. Selvitysten toimittaminen ja niiden nähtävinä pitäminen ei sellaisenaan juurikaan lisäisi oikeusministeriön työmäärää. Jonkin verran lisätyötä ja -kustannuksia aiheutuisi sen sijaan oikeusministeriölle keskitettävien valvontatehtävien tehostamisesta ja lähinnä ministeriön tarkastustehtävistä.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotus

8 §. Ehdotuksen mukaan puoluelain 8 § jaettaisiin kolmeksi momentiksi. Pykälän 1 momentissa säilyisi nykyinen viittaus puolueen velvollisuuteen pitää kirjaa kirjanpitolain mukaisesti. Kirjanpitolaissa säädetään niin kirjanpitoapahtumien kirjauksesta, tilinpäätöksestä ja kirjanpitoaineistosta kuin kirjanpitolain noudattamisen valvonnasta ja kirjanpitorikoksista.

Puolueiden keskusorganisaation tilinpidon oikeellisuuden varmistamiseksi ehdotetaan, että ainakin puolueen yhden tilintarkastajan ja hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia.

Pykälän 2 momentissa laajennettaisiin velvollisuutta tilinpäätösten toimittamiseen. Ehdotuksen mukaan puolueiden piirijärjestöinä toimivien yhdistysten ja, jos puolueen puoluetuesta osa on valtion tulo- ja menoarviossa osoitettu muun yhdistyksen käytettäväksi kuten nykyisin puolueen naisjärjestöjen, myös tällaisen yhdistyksen tuloslaskelma ja tase liitteineen olisi toimitettava oikeusministeriölle tiedoksi. Oikeusministeriölle olisi toimitettava myös jäljennös tilintarkastuskertomuksesta kuten puolueet jo käytännössä ovat menettelleetkin.

Ehdotuksen mukainen velvollisuus kohdistuisi puolueeseen eli sen keskusorganisaatioon. Sen tulisi huolehtia myös piirijärjestönsä ja naisjärjestönsä keskusorganisaation tilinpäätösasiakirjojen toimittamisesta oikeusministeriölle. Ehdotettu menettely on välttämätön siitä syystä, että puoluelaki ja sen velvoitteet koskevat vain puolueiden keskusorganisaatioita. Samalla se kuitenkin helpottaisi viranomaisten työtä.

Puolueiden on tällä hetkellä toimitettava tuloslaskelmansa ja taseensa oikeusministeriölle yhden kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Kun puolueen tulisi huolehtia myös piirijärjestönsä ja naisjärjestönsä tilinpäätöskien toimittamisesta, ehdotetaan edellä sanottu kuukauden määräaika pitennettäväksi kolmeksi kuukaudeksi.

Tilinpäätösasiakirjat olisivat oikeusministeriössä julkisia asiakirjoja. Sen sijaan erillinen julkistaminen ei olisi tarpeen.

Sen huomattavan merkityksen vuoksi, joka vaalirahoituksella on osana puoluerahoitusta ehdotetaan pykälän 3 momentiksi säännöstä, jonka mukaan 2 momentissa tarkoitetuissa tuloslaskelmissa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut.

Momentin mukaan tuotot ja kulut olisi esitettävä riittävästi eriteltyinä. Erittelyn yksityiskohtaisuus riippuisi puolueen toiminnan laajuudesta.

Vaalirahoituksen täydellinen erottaminen muusta puolue toiminnan rahoituksesta voi olla hankalaa. Tämän vuoksi vaalituloina ja -menoina olisi esitettävä selvästi erilliset vaaleista johtuvat tulot ja menot. Tulopuolella olisi kysymys lähinnä puolue toiminnan tukemiseen myönnetyn avustuksen käytöstä vaalitoimintaan, avustuksista omalta organisaatiolta, erilaisista keräys- ja myyntituloista sekä ulkopuolisista avustuksista. Menopuolella olisi otettava huomioon muun muassa mainontakulut, menot laadituista esitteistä, annetut avustukset ja järjestetyt vaalitulaisuudet. Tällainen vaalirahoituksen suhteellisen yhdenmukainen erottaminen olisi mahdollista aiheuttamatta puolueissa kohtuutonta työn lisäystä. Oikeusministeriön asiana olisi antaa tarkemmat

määräykset siitä, miten vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut on tuloslaskelmassa esitettävä.

Käytännössä puolueet jo nykyisin esittävät tuloslaskelmissa vaalitoiminnasta aiheutuneet kulut joko yhtenä eränä tai tarkemmin eriteltyinä. Lisäksi puolueet yleensä laativat eritellyt vaalibudjetit sekä keskusorganisaation että piirijärjestöjen osalta ja seurannevat niiden toteutumista. Selonteossa, joka puolueen on valtioneuvoston päätöksen mukaan tehtävä puolue toiminnan tukemiseen myönnetyn avustuksen käytöstä, on eriteltävä avustuksen määrät käyttötarkoitusten mukaisesti. Erittelystä tulee tällöin ilmetä muun ohella avustuksen käyttö vaalitoimintaan.

9 §. Puolue toiminnan tukemiseen tarkoitettua avustuksesta, sen jaosta ja käytön valvonnasta on säännökset puoluelain 9 §:ssä. Voimassa olevan pykälän 2 momentin mukaan puolueen on tehtävä avustuksen käyttämisestä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys.

Edellä on 8 §:n kohdalla ehdotettu, että puolueen velvollisuus toimittaa jäljennökset tilinpäätösasiakirjoista oikeusministeriölle ulotettaisiin koskemaan puolueen piirijärjestöinä toimivia yhdistyksiä samoin kuin valtion tulo- ja menoarviossa tarkoitettuja muita puolueen yhdistyksiä. Jos puolueelle myönnettyä avustusta on käytetty tällaisen yhdistyksen toiminnan tukemiseen, olisi 9 §:n 2 momenttiin ehdotetun lisäyksen mukaan puolueen tehtävä vastaava tilitys myös avustuksen tästä käyttämisestä. Yhdenmukaisesti 8 §:n kanssa tämäkin velvollisuus kohdistuisi puolueen keskusorganisaatioon.

9 a §. Säännökset viranomaisvalvonnasta sisällytettäisiin uuteen 9 a §:ään. Sen valvonta, että puolueet noudattavat toiminnassaan puoluelakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä, keskitettäisiin oikeusministeriöön.

Valvonta kohdistuisi puolueen ja sen piirijärjestönä toimivan yhdistyksen sekä sellaisen muun yhdistyksen toimintaan, jonka käytettäväksi on valtion tulo- ja menoarviossa osoitettu osa puolueelle myönnetystä avustuksesta.

Jotta oikeusministeriöllä olisi riittävät keinot valvonnan toteuttamiseen, ehdotetaan pykälän 2 momentissa säädettäväksi, että ministeriöllä olisi oikeus tarkastaa puolueyhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä. Lisäksi ministeriö voisi tarvittaessa antaa nimeämänsä KHT-tasoisien tarkastajan tehtäväksi suorittaa tarkastuksia ja selvityksiä.

Ministeriön ja sen nimeämän tarkastajan toimivaltuudet ulottuisivat 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen yhdistysten varojen käyttöön kokonaisuudessaan. Tarkastajan oikeusministeriön pyynnöstä tekemiä selvityksiä olisi pidettävä yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 5 §:ssä tarkoitettuina selvityksinä, jotka eivät sinänsä ole julkisia. Ministeriö voi kuitenkin antaa niistä tietoja sikäli kuin salassapitosäännökset eivät aseta esteitä.

## 2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 1987.

Säännöstä, jonka mukaan puolueen yhden tilintarkastajan ja hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia, sovellettaisiin ensi kertaa vasta valittaessa tilintarkastajia lain voimaantumisen jälkeen. Niin ikään oikeusministeriön nimeämän tarkastajan valtuudet koskisivat puolueyhdistysten tilinpitoa ja varainkäyttöä lain voimaantumisen jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

## L a k i

### puoluelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* 10 päivänä tammikuuta 1969 annetun puoluelain (10/69) 8 § ja 9 §:n 2 momentti, näistä 8 § sellaisena kuin se on 10 päivänä elokuuta 1973 annetussa laissa (661/73), ja *lisätään* lakiin uusi 9 a § seuraavasti:

#### 8 §

Puolueen kirjanpitovelvollisuudesta on voimassa, mitä kirjanpitolaissa (655/73) on säädetty yhdistyksen velvollisuudesta pitää toiminnastaan kirjaa. Ainakin yhden puolueen tilintarkastajista sekä hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin hyväksymiä tilintarkastajia.

Puolueen on toimitettava oikeiksi todistetut jäljennökset puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu, oikeusministeriölle tiedoksi. 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.

Edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tuloslaskelmissa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Oikeusministeriö antaa asiaa koskevat tarkemmat määräykset.

#### 9 §

Avustuksen käyttämisestä on puolueen tehtävä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys. Jos puolueelle myönnettyä avustusta on

käytetty 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun piirijärjestön tai muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen, puolueen on tehtävä vastaava tilitys myös avustuksen tästä käyttämisestä.

#### 9 a §

Oikeusministeriö valvoo valtionavustuksen käyttöä sekä muutoinkin tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten samoin kuin 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen muiden yhdistysten toiminnassa.

Oikeusministeriöllä on oikeus tarkastaa 1 momentissa tarkoitettujen yhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä. Ministeriö voi myös nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan suorittamaan tilinpitoa ja varojen käyttöä koskevia tarkastuksia ja selvityksiä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1987.

Tällä lailla kumotaan puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun asetuksen (27/73) 4 §.

Mitä 8 §:n 1 momentissa on säädetty tilintarkastajista sovelletaan valittaessa tilintarkastajia lain voimaantulon jälkeen. Oikeusministeriön 9 a §:n 2 momentin nojalla nimeämän tarkastajan oikeus suorittaa tarkastuksia ja selvityksiä koskee puolueiden tilinpitoa ja varojen käyttöä lain voimaantulon jälkeen.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 1986

**Tasavallan Presidentti**  
**MAUNO KOIVISTO**

Oikeusministeri *Christoffer Taxell*



## Laki puoluelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 10 päivänä tammikuuta 1969 annetun puoluelain (10/69) 8 § ja 9 §:n 2 momentti, näistä 8 § sellaisena kuin se on 10 päivänä elokuuta 1973 annetussa laissa (661/73), ja lisätään lakiin uusi 9 a § seuraavasti:

### Voimassa oleva laki

#### 8 §

Puolueen kirjanpitovelvollisuudesta on voimassa, mitä kirjanpitolaissa on säädetty yhdistyksen velvollisuudesta pitää toiminnastaan kirjaa. Puolueen on toimitettava oikeiksi todistetut jäljennökset tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen yhden kuukauden kuluessa siitä, kun tilinpäätös on vahvistettu, oikeusministeriölle tiedoksi.

### Ehdotus

#### 8 §

Puolueen kirjanpitovelvollisuudesta on voimassa, mitä kirjanpitolaissa (655/73) on säädetty yhdistyksen velvollisuudesta pitää toiminnastaan kirjaa. *Ainakin yhden puolueen tilintarkastajista sekä hänen varamiehensä tulee olla Keskuskaupakamarin hyväksymiä tilintarkastajia.*

Puolueen on toimitettava oikeiksi todistetut jäljennökset puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu, oikeusministeriölle tiedoksi. *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.*

Edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tuloslaskelmissa on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Oikeusministeriö antaa asiaa koskevat tarkemmat määräykset.

#### 9 §

Valtionavustuksen käyttämisestä on puolueen tehtävä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys. Viranomaisella, jonka asiana on valvoa valtioneuvoston ehtojen noudattamista, on oikeus tarkastaa vain sanottuna avustuksena annettujen varojen käyttöä.

*Avustuksen käyttämisestä on puolueen tehtävä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys. Jos puolueelle myönnettyä avustusta on käytetty 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun piirijärjestön tai muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen, puolueen on tehtävä vastaava tilitys myös avustuksen tästä käyttämisestä.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

9 a §

Oikeusministeriö valvoo valtionavustuksen käyttöä sekä muutoinkin tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten samoin kuin 8 §:n 2 momentissa tarkoitettujen muiden yhdistysten toiminnassa.

Oikeusministeriöllä on oikeus tarkastaa 1 momentissa tarkoitettujen yhdistysten tilinpitoa ja varojen käyttöä. Ministeriö voi myös nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan suorittamaan tilinpitoa ja varojen käyttöä koskevia tarkastuksia ja selvityksiä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 1987.

Tällä lailla kumotaan puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista 19 päivänä tammikuuta 1973 annetun asetuksen (27/73) 4 §.

Mitä 8 §:n 1 momentissa on säädetty tilintarkastajista sovelletaan valittaessa tilintarkastajia lain voimaantulon jälkeen. Oikeusministeriön 9 a §:n 2 momentin nojalla nimeämän tarkastajan oikeus suorittaa tarkastuksia ja selvityksiä koskee puolueiden tilinpitoa ja varojen käyttöä lain voimaantulon jälkeen.