

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2013 rd

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2012

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 april 2013 statens revisionsverks berättelse om tillsynen över partifinansieringen 2012 (B 5/2013 rd) och den 26 september statens revisionsverks berättelse om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012 2013 (B 15/2013 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Revisionsutskottet lämnar ett gemensamt utlåtande om ärendena.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti, ledande lagstiftningsexpert Kaj von Hertzen, tilintarkastuspäällikkö, JHTT Jaakko Eskola och ledande revisor Klaus Krokfors, Statens revisionsverk, riksdagen
- konsultativ tjänsteman Jussi Aaltonen, justitieministeriet
- förvaltningschef Ismo Portin, Kristdemokraterna i Finland r.p.
- partisekreterare Lasse Miettinen, Gröna förbundet r.p.
- direktör Sami Borg, Samhällsvetenskapliga dataarkiv, Tammerfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Målen för tillsynen över val- och partifinansieringen

Syftet med lagen om valfinansiering är att förbättra insynen i valfinansieringen och öka informationen om kandidaternas eventuella bindningar. Lagen reglerar finansieringen av politisk verksamhet. Enligt motiven till lagen är ett av de viktigaste målen att förebygga korrupktion och att

garantera att det finns adekvata resurser för ett fungerande politiskt system. På så sätt värnas demokratin och förtroendet för demokratin. Öppna och ärliga val är hörnstenen i en fungerande västerländsk demokrati. Ett centralt element i öppenheten och insynen är att väljarna får veta varifrån partier och andra som ställer upp kandidater har fått betydande bidrag till sin kampanj. Starkt ekonomiskt beroende av en finansiering kan väcka misstankar om att finansieringen försöker påverka den som ställer upp kandidater på

ett otillbörligt sätt. Tack vare redovisnings-skyldigheten finns det mer information om kandidaternas eventuella bindningar. Den förväntas också ha en dämpande effekt på ökningen i kandidaternas kostnader för valkampanjer.

Målet med valfinansieringslagen är att förtydliga vad som ska ingå i redovisningsskyldigheten. På grund av den politiska verksamhetens karaktär kan lagen inte förutse alla situationer som kan uppstå. Med lagen eftersträvas ett redovisningssystem som är tillräckligt heltäckande och samtidigt kan tillämpas utan orimligt stort besvär för kandidaterna. Redovisningssystemet har gjorts så tydligt som möjligt för att tillgodose kandidaternas rättssäkerhet och säkerställa god jämförbarhet för redovisningarna.

Syftet med de nya bestämmelserna i partilagen är likartade, det vill säga att öka insynen i bidragen till partierna. Det gör man genom att i synnerhet beakta de rekommendationer som GRECO, Europarådets organ mot korruption har gett Finland. Ett annat mål med lagen är att ge tillräckligt information om finansieringen av partiverksamheten och valkampanjer för att eventuella bindningar ska gå att undersöka, och att motverka korruption och inflytande på partiverksamheten som baserar sig på inkorrekt bindningar. Tillsyn över partierna utövas av Statens revisionsverk, finansministeriet och sammanslutningarnas och stiftelsernas revisorer. Revisionsverkets roll är att utöva tillsyn över bestämmelserna om bidrag, specificering av kostnaderna för valkampanjer och hur anknytande handlingar ska utarbetas och lämnas in.

Berättelserna

Målet för granskningen av partifinansieringen var att säkerställa huruvida tillsynsobjektens lagfästa redovisningar ger på bokföringen baserade riktiga och tillräckliga uppgifter om partifinansieringen och begränsningen av bidragen på ett med avseende på författningarna och övervakningens behov tillfredsställande sätt och om de redovisningsskyldiga har iakttagit partilagens centrala bestämmelser om partifinansieringen och begränsningarna i fråga om den. Fö-

remål för granskningen av partiernas och sammanslutningarnas finansiering var åtta partier, åtta distriktsorganisationer och fyra av partierna anmälda partinära sammanslutningar.

I regel hade de granskade sammanslutningarnas bokföring skötts adekvat så, att tillsynen över bestämmelserna i partilagen kunde verkställas på basis av bokföringen. Enligt revisionsverket bör uppmärksamhet fästas vid bokföringens specifikationsätt, tidsenlighet och kvalitet samt hanteringen av kontanta medel. Dessutom bör specificeringen av kostnader och finansiering gå att härleda ur bokföringen och andra utredningar och kunna avstämmas mot dem. Revisionsverket efterlyser större enhetlighet i innehållet i och praxis för lämnande av de handlingar som ges till revisionsverket.

Enligt revisionsverket förekommer brister i valet av revisorer för flera tiotal övervakade sammanslutningar eller i deras revisionsberättelser. Också dokumenteringen av de ekonomiska transaktionerna bör ägnas uppmärksamhet.

Det var nu första gången som lagen om valfinansiering tillämpades vid kommunalval. Antalet anmälningsskyldiga (ledamöter eller ersättare i fullmäktige) var 19 069. Antalet anmälningsskyldiga som försummade att anmäla inom utsatt tid var 2 894. Revisionsverket gav två påminnelser om anmälningen. Revisionsverket förelade vite för 34 personer och vid tidpunkten för utfrågning av sakkunniga hade samtliga anmälningar lämnats till revisionsverket.

Av de anmälningsskyldiga lämnade 79 procent, dvs. 15 020 personer en skriftlig försäkran om att valfinansieringen understeg 800 euro. Den största valkampanjen kostade 34 887 euro, och 2 446 anmälningsskyldiga anmälde kampanjer för mer än 800 euro. Det högsta enskilda stödet för en enskild valkampanj uppgick till 21 639 euro.

Enligt revisionsverket var processen arbetskrävande och krävde en insats på uppskattningsvis 3,5 årsverken. De anmälningsskyldiga är inte skyldiga att föra bok över kostnader och finansiering för valkampanjen. De behöver inte heller föra anteckningar om dem. Att identifiera väsentliga innehållsliga felaktigheter som gäller

redovisningsskyldigheten är den mest centrala utmaningen för övervakningen av valfinansieringen.

Verket konstaterar ändå att valfinansieringens syfte att göra redovisningarna av valfinansieringen tillgänglig för allmänheten förefaller att ha blivit verklighet, eftersom antalet besök på webbplatsen under året uppgick till 1,3 miljoner.

Aktuella utvecklingsbehov

Revisionsutskottet har nu behandlat statsrevisionskommitténs samtliga berättelser om val en gång börjande med europaparlamentsvalet 2009 samt de årliga berättelser som verket hittills har lämnat om tillsynen över partifinansieringen från 2010-2011 och 2012, och under arbetets gång utfrågat sakkunniga bl.a. från alla partier som är representerade i riksdagen. I sina tidigare betänkanden (ReUB 1/2010 rd, ReUB 6/2010 rd, ReUB 7/2010 rd, ReUB 1/2012 rd, ReUB 3/2012 rd och ReUB 8/2012 rd) har utskottet behandlat enskilda utvecklingsbehov. I detta betänkande framställs de i samlad form.

Revisionsutskottet har redan tidigare konstaterat att den nya regleringen har ökat insynen i finansieringen. Det är viktigt att öppenheten och insynen i valfinansieringen ur väljarens/medborgarens synvinkel förbättras ytterligare. Utfrågningen av sakkunniga visade att rapporteringen och möjligheterna till informationssökning i nuläget ännu inte är så användarvänliga och nåbara för medborgarna som de i bästa fall kunde vara. Det är inte lätt att ur revisionsverkets berättelser och de öppna anmälningsskyldiga databaserna få en allmän bild av bindningar och externt stöd partivis eller för en egen kandidat. En egen kandidat kan också avse olika saker, antingen en kandidat som väljaren har röstat på eller en kandidat som väljaren överväger att rösta på i ett kommande val. Utskottet anser att det också blir intressant i fråga om det förestående europaparlamentsvalet att se hur anmälningsskyldigheterna för 2009 års europaparlamentsval kommer att finnas tillgängliga och vilka jämförelser som kan göras. I 2009 års

val gavs förhandsanmälning av 12 av 19 anmälningsskyldiga.

Utskottet ser gärna att förhandsanmälningarna anses gynna öppenhet i valkampanjer i medborgarnas ögon. Det handlar om en förhandsanmälan som till sin karaktär inte är slutgiltig utan snarare riktgivande.

Statsrevisionskommitténs tillsynsuppdrag baserar sig på att övervaka att redovisningsskyldigheten följs och fokus sätts på att redovisningarna ska vara formellt riktiga. Revisionsverket kan enligt prövning avkräva de anmälningsskyldiga kompletterande upplysningar och utredningar för kontroll av anmälningens riktighet och tillräcklighet. Revisionsverket får inte för att kontrollera anmälningens riktighet be om utredningar och kompletterande upplysningar av en tredje part (s.k. jämförande information). Behovet av denna rättighet dryftades också vid beredningen av lagstiftningen, och debatten har fortgått på grundval av berättelserna om valfinansiering.

Utskottet anser att med tanke på revisionsverkets samlade resurser och verkets i sin helhet omfattande tillsynsuppgifter är det inte ändamålsenligt att gå in för lagreformer som ökar verkets uppgifter betydligt och drar resurser från övrigt tillsynsarbete. I det rådande ekonomiska läget är det inte realistiskt att vänta sig att revisionsverket skulle få ökade resurser.

Mer insatser krävs inte bara för rätten att granska jämförande information utan också för att utvidga granskningsrätten till partiföreningar. Däremot anser utskottet det motiverat att de anmälningsskyldiga ska vara skyldiga att göra anteckningar om inkomster och utgifter i fråga om valfinansieringen eller att de anmälningsskyldiga ska använda ett separat kampanjkonto och spara handlingarna en viss tid. Revisionsverket ska kunna be att få se dokumenten. Det bidrar till att stärka förtroendet för anmälningarnas riktighet och tillräcklighet, men skulle inte vara ett överdrivet tilläggskrav för de som ställer upp som kandidater.

Revisionsutskottet behandlade förtroendepersonavgifterna i sitt betänkande ReUB 3/2012 rd och konstaterade: "I berättelsen anser revisions-

verket att förtroendepersonavgifterna är bidrag från privatpersoner till partierna eller partiföreningarna i den mening som partilagen avser. Enligt uppgifter från skattemyndigheterna redovisades 5 670 500 euro i avgifter för kommunala förtroendeuppdrag 2010. Revisionsverket anser att partierna och partiföreningarna är skyldiga att redovisa avgifterna för förtroendeuppdrag till registret för redovisning av partifinansiering. Enligt partilagen räknas pengar, varor, tjänster och liknade prestationer som bidrag. Prestationer som inte betraktas som bidrag anges i 8 § i partilagen. I paragrafen sägs ingenting om avgifter för förtroendevalda, inte heller i motiven till proposition RP 6/2010 rd. De nämns inte heller i detaljmotiven till 8 § 2 mom. 2 punkten. I punkten sägs det att prestationer som är prissatta enligt verkligt värde och hänför sig till partiets eller partiföreningens sedvanliga organisationsverksamhet inte betraktas som bidrag till partiet. I motiven nämns exempel på den typen av prestationer.

Partierna ser avgiften som en prestation till verkligt värde inom ramen för den normala verksamheten i organisationen. Det motiveras med att medlemmarna själva inte bestämmer storleken på avgiften och att den därför inte kan vara en donation till partiet från medlemmarna, det vill säga en avgift inom ramen för den normala verksamheten i organisationen. Vidare hänvisar de till 31 § i inkomstskattelagen som föreskriver att avgifter som har tagits ut på mötesarvoden för kommunala förtroendeuppdrag är en utgift för inkomstens förvärvande och därmed avdragsgill i beskattningen. Dessutom anser partierna att kommunalt påverkansarbete ingår i partiföreningarnas kärnverksamhet; partiföreningarna på distrikts- och lokalnivå är inrättade för den verksamheten.

Avgiften för arvoden för kommunala förtroendeuppdrag kan utifrån de framkomna uppgifterna på goda grunder betraktas som prestationer enligt partilagen som är prissatta enligt verkligt värde och hänför sig till partiets sedvanliga organisationsverksamhet, förutsatt att de inte används till förmögenhetsförvaltning för valkampanjer, anser revisionsutskottet."

Statens revisionsverk har för sin del på webbplatsen vaalirahoitus.fi konstaterat att verket i fortsättningen beaktar detta ställningstagande av revisionsutskottet vid tillämpningen och tolkningen av lagen.

Utöver det tidigare anförda vill utskottet lyfta fram följande utvecklingsbehov, som det vore motiverat att utreda.

— Att utvidga rätten att få upplysningar till stödföreningar. Vid presidentval är partiet anmälningsskyldigt. Vid presidentval har stödföreningarna en central roll, och revisionsverkets rätt att få upplysningar gäller inte stödföreningarna. Partierna har inte heller rätt att få upplysningar av stödföreningarna.

— För kampanjen uppställs ett tak i eurobelopp; när taket överskridits ska kandidaten göra en anmälan även om anmälningsskyldigheten inte annars skulle uppfyllas.

— Att möjliggöra jämförelse mellan information om valfinansiering vid tidigare val.

— Behov av precisering i fråga om tillåtna/otillåtna stöd: partiernas verksamhet som normal arbetsgivare och stöd för det (t.ex. högskolepraktikanter, sysselsättningsstöd), förbud mot utländskt stöd i relation till EU-institutionerna och Nordiska rådet, förbud mot offentligt stöd i relation till partiernas riksdagsgrupper/fullmäktigegrupper och andra offentliga samfund utöver staten och kommunen.

— Behov av klargöring i fråga om penningtransaktioner mellan partierna och kandidaterna, t.ex. då det gäller stöd till kandidater genom partiet eller genom fakturerade avgifter.

— Utöver bokslutshandlingarna ska revisionsverket tillställas en eventuell verksamhetsberättelse eller i stället för bokslutet en balansbok som eventuellt också innehåller en verksamhetsberättelse. Tidsfristen för att lämna bokslutshandlingarna ska bindas till utarbetandet av bokslutet i stället för fastställandet.

— Förlängning av tidsfristen för upphörandet av revisionsverkets tillsynsuppdrag (längden på vitesprocesserna).

Det är också viktigt att utreda vilka av ändringarna som kräver ändrad lagstiftning och vilka som ingår i t.ex. revisionsverkets eller justitie-

ministeriets nuvarande behörighet och kan avgöras av dem.

Riksdagen förutsätter att statsrådet vidtar åtgärder och utreder behovet av att revidera val- och partifinansieringen.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

godkänner med anledning av berättelserna följande ställningstagande:

Helsingfors den 4 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Olli Immonen /saf

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Anu Urpalainen /saml
Erkki Virtanen /vänst.

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.