

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 1/2012 rd

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2011

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 19 december 2011 Statens revisionsverks berättelse om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2011 (B 18/2011 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- generaldirektör, juris doktor Tuomas Pöysti och revisionschef, OFR Jaakko Eskola, Statens revisionsverk, riksdagen
- förvaltningschef Jarmo Pekkala, Samlingspartiet r.p.
- partisekreterare Sirpa Puhakka, Vänsterförbundet r.p.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Målen med tillsynen över valfinansieringen

Lagen om kandidaters valfinansiering (valfinansieringslagen) trädde i kraft den 1 maj 2009. Inför riksdagsvalet 2011 ändrades lagen (684/2010). Ändringarna gällde bland annat hur bidraget räknas ut, begränsning av valfinansiering och efterhandsredovisning.

Syftet med lagen är att förbättra insynen i valfinansieringen och att förbättra informationen om kandidaternas eventuella bindningar. Valfinansieringslagen anger regler för hur politisk verksamhet får finansieras. I motiven till lagen säger regeringen att ett viktigt mål är att förebygga korruption och garantera fullgoda resurser för verksamheten i det politiska systemet. På så sätt främjas demokratin och förtroendet för

demokratin. Öppna och ärliga val är en av hörnstenarna i en fungerande västerländsk demokrati (det framhöll också grundlagsutskottet i sitt betänkande GrUB 2/2009 rd). Ett viktigt led i öppenheten är att väljarna ges möjlighet att veta från vem partierna och andra opinionsbildare som ställer upp kandidater får betydande bidrag eftersom stort ekonomiskt beroende av en finansör kan väcka misstankar om att finansören på ett inkorrekt sätt kan försöka påverka den som ställer upp en kandidat politiskt. Redovisningsplikten resulterar i mer offentlig information om kandidaternas eventuella bindningar, och den förväntas också begränsa ökningen i kandidaternas utgifter för sin valkampanj.

Vidare är målet med lagen att förtydliga redovisningsplikten. På grund av den politiska verksamhetens karaktär går det inte att förutse alla situationer där lagen kan komma att tillämpas.

Följaktligen efterstavar lagen redovisningsrutiner som är tillräckligt heltäckande och samtidigt tillämpbara utan oskäligt mycket besvär för kandidaterna. Redovisningssystemet avser att vara så tydligt som möjligt för att garantera kandidaternas rättssäkerhet och för att redovisningarna ska vara jämförbara.

Redovisning av valfinansiering

Vid riksdagsvalet 2011 var 280 personer (riksdagsledamöter och ersättare) skyldiga att redovisa sin valfinansiering. Alla lämnade in sin redovisning. Fyra lämnade in sina uppgifter efter att tiden hade gått ut. Den största valkampanjen kostade 97 562,47 euro och den minsta 1 170,67 euro. Medeltalet var 32 384 euro och medianen 30 500 euro. Förhandredovisning av kostnader och finansiering av valkampanjen enligt 11 § i valfinansieringslagen lämnades inom utsatt tid av 935 personer, vilket är cirka 40 av kandidaterna. Dessutom lämnade 128 redovisningsskyldiga förhandsredovisning före valdagen. Av alla redovisningar lämnades 75 procent elektroniskt. Det är utskottets förhoppning att de redovisningsskyldiga ska lita på det elektroniska systemet och tillämpa det i allt högre grad. Det är av stor betydelse för revisionsverkets arbetsbörda vid kommunalvalet i höst.

I 6 § i valfinansieringslagen ingår bestämmelser vilka uppgifter som kandidaterna åtminstone måste redovisa. Med valfinansiering avses finansieringen av de kostnader för kandidaternas valkampanjer som uppkommer tidigast sex månader före och senast två veckor efter valdagen oberoende av när de betalas. Kandidaterna skulle specificera valfinansieringen i dels egna medel eller lån som de tagit upp, dels i utomstående bidrag som stödgruppen eller någon annan sammanslutning som arbetade för att stödja dem hade fått. Som utomstående bidrag räknades prestationer i pengar, varor och tjänster och andra likanande prestationer som de fått utan ersättning. Sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster betraktas inte som bidrag i lagen. Bidrag skulle också redovisas om det hade getts i form av specificerade varor eller tjänster. De to-

tala kostnaderna för valkampanjen skulle uppges. Dessutom skulle de redovisningsskyldiga uppge värdet på varje enskilt bidrag och från vem det kom om värdet var minst 1 500 euro. Om samma person hade gett flera bidrag till valkampanjen skulle de räknas ihop och redovisas som ett enda bidrag.

För lån som kandidaterna hade tagit upp skulle de uppge lånebeloppet och redovisa bidrag på minst 1 500 euro som de fått till lånebetalningar (efterhandsredovisning). Redovisningen ska göras kalenderårsvis under lånetiden den valperiod som redovisningsskyldigheten gäller. Efterhandsredovisning gjordes av 41 personer.

Statens revisionsverk: uppgifter och funktioner i tillsynen över valfinansieringen

Enligt valfinansieringslagen ingår det i revisionsverkets tillsynsuppdrag att se till att kandidaterna följer 5—8 §. Tillsynen fokuseras på redovisningsskyldigheten och det primära arbetet går ut på att kontrollera att redovisningen är formellt riktig. I övrigt ingår det inte i verkets uppgifter att utöva tillsyn över lagen. Exempelvis bestämmelserna om begränsningar i fråga om kandidaternas valfinansiering i 4 § ingår inte i revisionsverkets tillsynsuppdrag, utan är en fråga om politiskt ansvar. Ett exempel på detta är kravet att det med namn ska framgå vem som har betalat avgiftsbelagd reklam som ingår i eller är avsedd att stödja valkampanjen.

Den 10 december 2010 fastställde revisionsverket allmänna anvisningar om riksdagsval. Dessutom tillhandahöll verket fortlöpande rådgivning för att besvara frågor om valfinansieringslagen. Till och med augusti 2011 kom det 325 förfrågningar per telefon. Vidare gav verket råd på sin webbsida och per e-post. Utifrån förfrågningarna sammanställde verket och distribuerade tekniska anvisningar om redovisning av bidrag. Dessutom publicerade verket ett svar på frågor om betald reklam. På marknaden fanns det inga färdiga lösningar för informationssystem så revisionsverket fick snabbt konstruera ett eget system för tillsyn över valfinansieringen. Det krävs ytterligare en del satsningar på bättre

funktion och större tillgänglighet, anser utskottet.

Inom ramen för tillsynen kan revisionsverket begära kompletterande information från de redovisningsskyldiga för att kunna kontrollera om redovisningen är riktig och tillräcklig. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller dock bara de som är redovisningsskyldiga och revisionsverket har ingen rätt att begära kompletterande information av tredje part. Verket har således praktiskt taget ingen rätt att vare sig kräva eller samla in så kallad jämförande information för att kontrollera hur riktig en redovisning är. Det inskränker väsentligt både tillsynen och tolkningen av resultatet.

De redovisningsskyldiga behöver inte bokföra kostnader eller finansiering vid valkampanjen. Revisionsverket har ingen rätt att granska eller överlag möjligheter att fördjupa sig i hur de redovisningsskyldiga har ordnat den interna revisionen, administrationen eller andra rutiner för att redovisa kostnader och finansiering i samband med valkampanjer. Där har revisionsverket alltså ingen rätt att granska uppgifter och en av de stora uppgifter i tillsynen är därför att upptäcka var det finns fel i redovisningarna. Klagomål kan medverka till att fel och avvikelser lättare kommer fram. Det kom in två anmälningar efter riksdagsvalet 2011 till JO som lämnade över behandlingen till revisionsverket.

Revisionsverket begärde närmare utredning av 43 personer och utifrån den informationen ombads 31 personer komplettera eller rätta sin redovisning. I behandlingen och kontrollen av redovisningarna kom det inte fram någonting som gav revisionsverket anledning att ifrågasätta riktigheten i de inlämnade redovisningarna. Revisionsverkets tillsynsuppdrag upphör i och med berättelsen till riksdagen.

Revisionsutskottet är medvetet om att valfinansieringslagen kan vara tvetydig på vissa punkter eftersom den är ny och dessutom redan har hunnit ändras. Men med sin förhandsinformation, rådgivning och vägledning har revisionsverket spelat en viktig roll för att redovisningsskyldigheten ska uppfyllas. Än så länge har vi ganska liten erfarenhet av hur valfinansieringen och tillsynen över den fungerar. I år och nästa år får utskottet besrättelser från revisionsverket om tillsynen över valfinansieringen vid presidentvalet och kommunalvalet. Efter det kommer utskottet att lägga fram synpunkter och förslag på hur tillsynen kan förbättras, bland annat det faktum att revisionsverket inte har rätt att granska jämförande information.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors den 23 februari 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent
Lasse Männistö /saml

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd
Kari Tolvanen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.