

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid välfärdsområdesvalet 2022

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid välfärdsområdesvalet 2022 (B 23/2022 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- bevakningschef Jonna Carlson, Statens revisionsverk
- specialsakkunnig Elina Siljamäki, justitieministeriet
- direktör Markku Jokisipilä, centret för riksdagsforskning vid Åbo universitet
- minister Lauri Tarasti.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands näringsliv rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Riksdagsgrupp Makten tillhör folket
- Kristdemokratiska riksdagsgruppen
- Socialdemokratiska riksdagsgruppen
- Vänsterförbundets riksdagsgrupp
- Gröna riksdagsgruppen
- Centern i Finland r.p.
- Svenska folkpartiet i Finland r.p.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Enligt lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009; nedan valfinansieringslagen) avses med valfinansiering finansieringen av de kostnader för kandidaternas valkampanjer som uppkommer tidigast sex månader före och senast två veckor efter valdagen oberoende av när de betalas. Valfinansieringsbidrag är enligt valfinansieringslagen prestationer i pengar, varor, tjänster eller på något annat motsvarande sätt. Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster betraktas inte som bidrag enligt lagen.

Betänkande ReUB 11/2022 rd

Enligt valfinansieringslagen är det den som är skyldig att lämna redovisning som svarar för redovisningens innehåll. Anmälningsskyldiga vid välfärdsområdesval är de som valts till fullmäktigeledamöter och ersättare. I välfärdsområdesvalet 2022 var sammanlagt 2 785 personer anmälningsskyldiga. På basis av anmälningarna om valfinansiering användes sammanlagt 4,8 miljoner euro för välfärdsområdesvalet. Vidare ger redovisningarna vid handen att valkampanjerna huvudsakligen finansierades med medel från kandidaterna själva eller deras stödgrupper. Enligt anmälningarna uppgick det externa stödets andel till 1,8 miljoner euro.

Statens revisionsverk har enligt valfinansieringslagen till uppgift att övervaka att skyldigheten att redovisa valfinansieringen fullgörs. I praktiken övervakar revisionsverket det som nämns i 5—8 § i den lagen. Revisionsverkets uppgifter inbegriper inte tillsyn över att övriga bestämmelser i lagen följs. Exempelvis hör inte begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering enligt 4 § till det område som verket ska övervaka. I fråga om dem gäller politiskt ansvar.

Kandidaten kan om han eller hon så önskar lämna in en förhandsredovisning om sin valfinansiering. Sammanlagt 3 067 av kandidaterna, det vill säga 29 procent, lämnade in en förhandsredovisning om utgifterna för och finansieringen av sin valkampanj inom tidsfristen (22.1.2022). Av de anmälningsskyldiga (fullmäktige och ersättare) lämnade 958 personer (34 %) en förhandsredovisning till revisionsverket.

Enligt valfinansieringslagen ska redovisningen av valfinansiering lämnas in inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Inom utsatt tid lämnade 2 681 anmälningsskyldiga in en redovisning till revisionsverket, vilket utgjorde 96 procent av alla anmälningsskyldiga. Av de anmälningsskyldiga försummade 104 att lämna in sin redovisning inom föreskriven tid. En del av dem lämnade in sin redovisning efter föreskriven tid, men dock innan den första uppmaningen sänds. Den första uppmaningen att redovisa sin valfinansiering sändes till 102 anmälningsskyldiga och den andra uppmaningen till de nio anmälningsskyldiga som fortfarande inte hade lämnat in sin redovisning inom utsatt tid. Sedan tiden för den andra uppmaningen gått ut hade alla anmälningsskyldiga tillställt revisionsverket en redovisning av sin valfinansiering. Totalt 380 redovisningar har kompletterats eller ändrats efter det att de lämnats in.

För att kontrollera att redovisningarna av valfinansieringen i anknytning till välfärdsområdesvalet var riktiga begärde revisionsverket att samtliga 1 379 välfärdsområdesfullmäktige skulle lämna in kontoutdrag för de bankkonton som använts i valkampanjen. På så sätt ville revisionsverket i synnerhet kontrollera att betalningarna från utomstående hade antecknats korrekt i redovisningarna. Alla redovisningsskyldiga utom tre lämnade in den dokumentation som revisionsverket hade begärt. Om den anmälningsskyldige trots begäran inte lämnar de begärda utredningarna, ger valfinansieringslagen i nuläget inte revisionsverket möjlighet att ålägga den anmälningsskyldige att lämna uppgifter.

Statens revisionsverks tillsyn avslöjade fall där bidrag hade tagits emot av aktörer som det enligt 4 § i valfinansieringslagen inte är tillåtet att ta emot bidrag av. Kandidater hade också av en och samma givare tagit emot bidrag till ett värde som översteg det lagstadgade beloppet på 6 000 euro.

Betänkande ReUB 11/2022 rd

Revisionsverket konstaterar att verket utifrån behandlingen av redovisningarna, de erhållna utredningarna och kompletteringarna inte har tagit del av omständigheter som skulle ge verket anledning att ifrågasätta riktigheten av de inlämnade redovisningarna. Utskottet välkomnar att redovisningarna av valfinansieringen vid välfärdsområdesvalet 2022 på behörigt sätt har lämnats till revisionsverket och att de vid behov har kompletterats.

Identifierade utvecklingsbehov vid tillsynen över val- och partifinansieringen

Utskottet har i flera tidigare betänkanden lyft fram utvecklingsbehoven i fråga om partifinansieringen och tillsynen över den. Utskottet framhöll redan 2012 (ReUB 3/2012 rd) att avgiften för arvoden för kommunala förtroendeuppdrag på goda grunder kan betraktas som prestationer enligt partilagen som är prissatta enligt verkligt värde och hänför sig till partiets sedvanliga organisationsverksamhet, förutsatt att de inte används till medelsinsamling för valkampanjer. Revisionsverket har beaktat utskottets uppfattning i sin tillämpning och tolkning av lagen.

Utskottet sade i sitt betänkande 2016 (ReUB 1/2016 rd) att de kandidatavgifter som tas ut för partiernas samtliga kandidater och som av hävd används för att finansiera gemensamt valarbete måste betraktas som en naturlig del av finansieringen av valarbetet och inte som utomstående bidrag som omfattas av redovisningsskyldigheten. Villkoret är då att kandidaterna själva redovisar avgifterna i sina egna redovisningar av valfinansieringen. Utskottet menade också att de ledamotsavgifter som riksdagsledamöterna betalar ska behandlas på samma sätt som de förtroendevaldas avgifter enligt vad som sägs ovan. År 2017 föreslog utskottet (ReUB 2/2017 rd) att revisionsverket tillsammans med justitieministeriet utreder om dessa förslag från utskottet kan anses ingå inom ramen för tolkningen av lagen eller om de kräver lagändringar. År 2018 lyfte utskottet återigen i sitt betänkande (ReUB 1/2018 rd) fram utvecklingsbehoven i fråga om de avgifter som kandidater, förtroendevalda och riksdagsledamöter betalar.

En parlamentarisk valarbetsgrupp (20.2.2020—31.12.2021) utredde i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering bland annat behoven av att utveckla partilagen och lagen om valfinansiering. Arbetsgruppen skulle väga in de förslag om kandidatavgifternas roll i val- och partifinansieringen och om kampanjtaket som ingår i revisionsutskotts betänkande (ReUB 1/2018 rd). I sin slutrapport (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:6, på finska) föreslår arbetsgruppen flera ändringar i lagstiftningen om tillsyn över parti- och valfinansieringen.

Justitieministeriet har i enlighet med den parlamentariska valarbetsgruppens riktlinjer berett en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering, partilagen, 112 och 143 1 § i vallagen och 10 § i lagen om medborgarinitiativ (RP 254/2022 rd). Regeringen föreslår att partilagens förteckning över vad som inte betraktas som bidrag preciseras på det sätt som riksdagens revisionsutskott föreslår så att kandidatavgifter, avgifter för förtroendevalda och ledamotsavgifter fogas till förteckningen. Det föreslås också att till förteckningen fogas avgifter för ledamöter i Europaparlamentet samt sedvanliga prestationer som baserar sig på budgeten för Europeiska unionens institutioner och andra motsvarande internationella organisationer, såsom ersättningar för resekostnader. Utskottet välkomnar att man i propositionen har beaktat den utvecklingspunkt i partilagen som utskottet upprepade gånger lyft fram och att det föreslås att bestämmelsen preciseras genom de tillägg som nämns ovan.

Betänkande ReUB 11/2022 rd

Utskottet har flera gånger tidigare fäst uppmärksamhet vid de ökade kostnaderna för valkampanjer. Utskottet konstaterade i sitt betänkande (ReUB 1/2016 rd) följande: ”Enligt utskottets mening finns det skäl att ta oron över de ökande kampanjkostnaderna på allvar, likaså de resulterande negativa konsekvenserna exempelvis för möjligheterna att ställa upp som kandidat. Utskottet menar att det vore värt att undersöka förslaget om ett fungerande tak för kampanjkostnader som skulle jämna ut skillnaderna mellan kandidaternas finansiering.” År 2018 konstaterade utskottet följande (ReUB 1/2018 rd): ”Utskottet menar fortfarande att det vore värt att undersöka förslaget om ett fungerande tak för kampanjkostnader som jämnar ut skillnaderna mellan kandidaterna i möjligheterna att få kampanjmedel. Utskottet föreslår att regeringen utreder frågan.”

Den parlamentariska valarbetsgruppen har behandlat problemet med de ökade kostnaderna för valkampanjer och förutsättningarna att införa ett tak för kampanjkostnaderna. Arbetsgruppen konstaterar i sin slutrapport att det inte finns förutsättningar för fortsatt beredning av lagstiftningen om kampanjtak, eftersom arbetsgruppen inte nådde enighet i frågan. Utskottet konstaterade i ett betänkande i fjol (ReUB 3/2022 rd): ”Utskottet konstaterar med hänvisning till sina tidigare ställningstaganden att kampanjkostnaderna har ökat ytterligare jämfört med tidigare kommunalval och anser att det är viktigt att hitta fungerande metoder för att stävja ökningen av kampanjkostnaderna, så att medelsanskaffningen inte ska bli ett hinder för att kandidera.”

De sakkunnigyttranden som utskottet fått lyfter fram såväl fördelar som nackdelar med ett tak för kampanjkostnaderna. Behovet av ett tak motiveras bland annat med att de ökade kampanjkostnaderna utesluter potentiella kandidater som saknar medel, vilket i sin tur leder till att demokratin och representativiteten i beslutande organ minskar. De allt dyrare kampanjerna ses som ett hot som höjer tröskeln för att delta i val och snedvrider demokratin. Samtidigt konstateras det i de utredningar som utskottet fått också att det på grund av gratistjänsterna är svårt att fastställa ett tak för kampanjer och att ett tak kan uppmuntra till kringgående av bestämmelserna. Exempelvis kan kampanjkostnader läggas ut på aktörer som står utanför kampanjen och inte är redovisningsskyldiga. Det bör också beaktas att kampanjkostnaderna varierar på olika håll i Finland. Samtidigt som utskottet är medvetet om utmaningarna med att fastställa ett tak för kampanjer, anser utskottet att det fortfarande är viktigt att fästa uppmärksamhet vid ökningen av kampanjkostnaderna. Utskottet upprepar därför sin tidigare åsikt om vikten av att dämpa ökningen av kampanjkostnaderna och behovet av att hitta en lämplig modell för detta.

Andra centrala punkter i propositionen när det gäller tillsynen över valfinansieringen

I propositionen föreslås det att namnet på den som har gett en valkampanj ett lån på 1 500 euro (800 euro vid kommunalval) eller mer ska offentliggöras. Om långivaren är ett kreditinstitut räcker det med information om att det är fråga om ett lån som beviljats av ett kreditinstitut. Dessutom föreslås det att det även i fråga om lån som upptagits ska göras en aktuell redovisning till statens revisionsverk på samma sätt som det i enlighet med partilagens 8 c § görs en aktuell redovisning av erhållna bidrag. Enligt revisionsverkets syn är detta en av de viktigaste riktlinjerna och innehållsmässiga ändringarna i lagstiftningen. Enligt gällande lagstiftning behöver en aktör som har beviljat ett lån för en valkampanj inte offentliggöras även om lånet är betydande, och det finns inga kvantitativa begränsningar för detta. Det har i praktiken gjort det möjligt att kringgå lagen om valfinansiering och dölja betydande stödtagare för offentligheten. En uppdatering av lagstiftningen på det sätt som föreslås eliminerar den grövsta möjligheten att kringgå lagen samtidigt

Betänkande ReUB 11/2022 rd

som den får lån som finansieringsform för politisk verksamhet att ligga bättre i linje med andra beloppsbegränsningar som gäller valfinansiering. Enligt revisionsverket ökar ändringen framför allt insynen i valfinansieringen, och den ökar inte i någon större grad behovet av resurser för tillsynen. I flera sakkunnigyttranden anses den föreslagna ändringen att utvidga redovisningsskyldigheten till att gälla också de aktörer som gett kandidaten lån vara motiverad och välkommen. Ändringen konstateras bidra till att undanröja tvivlen på att redovisningen av valfinansieringen är heltäckande och korrekt, vilket ligger också i kandidatens intresse. Utskottet välkomnar den föreslagna ändringen eftersom den ökar insynen i valfinansieringen.

Vid utskottets sakkunnigutfrågning aktualiserades en konflikt mellan den gällande lagstiftningen och det förslag som ingår i propositionen. I propositionen föreslås det att valfinansiering ska kunna tas emot till slutet av kampanjperioden för valet i fråga. Valfinansieringen ska därmed vara mottagen två veckor efter valdagen. Valfinansiering som tas emot efter kampanjperioden kan enligt propositionen inte uppges i redovisningen av ett tidigare val, utan medlen ska användas och redovisas i samband med följande val. Vid utskottets sakkunnigutfrågning framfördes det att propositionen till denna del står i strid med 2 § 1 mom. i valfinansieringslagen, enligt vilket det avgörande för vad som anses vara valfinansiering inte är tidpunkten för när kostnaderna betalas. Om endast finansiering som mottagits före kampanjperiodens utgång eller som annars är i dess besittning räknas som valfinansiering, faller de prestationer som hör till kampanjen men som förfaller till betalning senare än två veckor efter valdagen utanför tillämpningsområdet för bestämmelserna om valfinansiering. Därmed kan en faktura eller ett lån efter tidsfristen på två veckor betalas av en aktör (t.ex. ett företag, en fackförening eller en privatperson) som inte behöver uppges i redovisningen. Utskottet fäster uppmärksamhet vid frågan och anser det vara viktigt att bestämmelserna om valfinansiering är tydliga och konsekventa.

I propositionen föreslås det att statens revisionsverk ska ha rätt att få jämförelseuppgifter av dem som gett ett bidrag till kampanjen och av dem som levererat tjänster och produkter och dessutom av dem som kunde ha gett ett bidrag eller kunnat ge varor eller tjänster till kampanjen, om en redan erhållen utredning inte är tillräcklig för att utreda misstänkta försummelser. Revisionsverkets rätt att trots sekretessbestämmelserna få jämförelseuppgifter grundar sig på verkets egen motiverade bedömning, och att få uppgifter ska vara möjligt endast i enskilda fall och när det är nödvändigt för tillsynsuppgiften.

Revisionsverket anser att bristen på rätt att få jämförelseuppgifter är en av de största svagheter i den nuvarande tillsynen över valfinansieringen. Revisionsverket har i nuläget inte rätt att få ytterligare information av dem som gett stöd till kampanjen och av dem som levererat tjänster eller produkter till kampanjen. Därför är revisionsverket nästan helt beroende av de uppgifter som kandidaten lämnat. Även om det finns skäl att misstänka att kandidatens valfinansieringsanmälan till väsentliga delar är felaktig eller bristfällig har revisionsverket för närvarande inte rätt att begära tilläggsuppgifter av dem som lämnat bidrag till kampanjen och av dem som levererat tjänster eller produkter. Det är enligt verket ett betydande hinder för tillsynen och kan rentav leda till att ett enskilt mediebolag kan ha bättre kännedom om storleken på kandidatens valkampanj än tillsynsmyndigheten.

I propositionen föreslås det att revisionsverket för att få jämförelseuppgifter ska kunna förelägga vite. Skyldigheten att lämna jämförelseuppgifter med hjälp av möjlighet till vite ska också gälla

Betänkande ReUB 11/2022 rd

efterhandsredovisningar. Dessutom utvidgas möjligheten att förelägga vite till en begäran om tilläggsinformation eller utredning som gäller redovisning av valfinansiering samt till efterhandsredovisningar och tilläggsutredningar som gäller den.

I de sakkunnigutredningar som utskottet fått betonas det att föremålen för begäran om jämförelseuppgifter noggrant ska definieras och avgränsas till de fall där det finns klara och motiverade misstankar om försummelse eller om att utredningen är felaktig. Utskottet håller med de sakkunniga om att regleringen bör vara noggrant avgränsad och betonar att regleringen inte får göra det svårare att lämna bidrag eller minska enskilda personers och sammanslutningars vilja att ge ekonomiskt stöd till kandidaterna. Utskottet anser att revisionsverkets rätt att få jämförelseuppgifter för att kontrollera riktigheten i redovisningar av valfinansieringen är viktig för att öka trovärdigheten i tillsynen.

I propositionen föreslås det att varje kandidat i ett riksdagsval, presidentval och Europaparlamentsval i princip ska ha ett kampanjkonto. Med hjälp av ett separat bankkonto kan kandidaten särskilja sin valkampanj från sitt privata hushåll. Det blir också lättare för kandidaten att fullgöra sin lagstadgade skyldighet att redovisa sin valfinansiering. Det formella kravet förtydligar också revisionsverkets uppgift. Kravet på ett kampanjkonto gäller inte välfärdsområdes- och kommunalval, utan i fråga om dem är skyldigheten att anteckna uppgifter enligt 8 § 3 mom. i valfinansieringslagen tillräcklig, eftersom avsikten är att tröskeln för att ställa upp som kandidat ska hållas så låg som möjligt.

I de sakkunnigyttranden som utskottet fått finns det motsatta åsikter om kampanjkontot. Å ena sidan anses kampanjkontot öka insynen och tydligheten i valfinansieringen. Med beaktande av detta kan det inte anses öka kandidatens administrativa börda oskäligt. Å andra sidan konstateras det att många av kandidaterna driver en moderat kampanj med låg budget. Ett separat konto inbegriper årliga administrativa kostnader som i synnerhet i kampanjer med små budgetar kan bli en onödig ekonomisk belastning och minska viljan att ta emot ens små bidrag, vilket i sin tur försvagar demokratin. I ett yttrande till utskottet föreslås det att det i samarbete med finansbranschen skapas ett system som gör det lättare för kandidaten att öppna ett separat valkonto.

Revisionsutskottet fäste år 2015 i ett utlåtande till grundlagsutskottet (ReUU 4/2015 rd) uppmärksamhet vid frågan och föreslog att grundlagsutskottet skulle överväga om det bör skapas ett enhetligt förfarande för att genomföra skyldigheten att föra anteckningar vid riksdagsval och Europaparlamentsval i form av ett kampanjkonto eller något annat lättare förfarande för den redovisningsskyldige. Det skulle enligt revisionsutskottet stärka förtroendet för att redovisningen är riktig och tillräcklig, men samtidigt inte vara ett alltför belastande tilläggskrav för dem som kandiderar. I jämförelse med nuläget skulle det också ge revisionsverket möjligheter att ge alla redovisningsskyldiga samma anvisningar redan under kampanjens gång i stället för att begära specifika uppgifter först efter valet. Utskottet anser att ståndpunkten fortfarande är motiverad.

Utskottet konstaterar att om ändringarna i propositionen genomförs ökar öppenheten och insynen i tillsynen över val- och partifinansieringen. Samtidigt stärks revisionsverkets rätt att övervaka kandidaternas redovisning av valfinansieringen. Utskottet noterar att man under beredningen har gallrat ut två ändringar i lagstiftningen om parti- och valfinansiering som revisionsverket föreslagit. I propositionen föreslås det inte att den nedre gränsen för skyldigheten att offentliggöra nam-

Betänkande ReUB 11/2022 rd

nen på de juridiska personer som lämnat bidrag till kampanjen ska sänkas från 1 500 euro och inte heller att tillsynen över partifinansiering enligt partilagen ska utvidgas till att gälla också partier-
nas lokalföreningar. Enligt uppgifter till utskottet skulle en sänkning av den nedre gränsen för ju-
ridiska personers del ha lett till mycket större öppenhet för politiska finansieringskällor och i sam-
band med oegentligheter i finansieringen. När det gäller tillsynen över partifinansieringen har re-
visionsverket i sina berättelser till riksdagen regelbundet lyft fram att ett av de viktigaste hindren
för tillsynen är att partiernas lokalföreningar inte omfattas av tillsynen över partifinansieringen.
Utskottet beklagar att man inte kunde enas om dessa frågor under beredningen av lagstiftningen.
Med beaktande av det som sägs ovan konstaterar utskottet att arbetet för att öka öppenheten och
insynen i val- och partifinansieringen måste fortsätta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelse B 23/2022 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelsen.

Helsingfors 9.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Marko Kilpi saml
medlem Pauli Kiuru saml
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Veijo Niemi saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

specialsakkunnig Anne Kalliomäki
utskottsråd Heidi Silvennoinen.