

Revisionsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering, partilagen, vallagen och 10 § i lagen om medborgarinitiativ

Till grundlagsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering, partilagen, vallagen och 10 § i lagen om medborgarinitiativ (RP 190/2024 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för utlåtande till grundlagsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Elina Rissanen, justitieministeriet
- bevakningschef Jonna Carlson, Statens revisionsverk
- biträdande professor Hanna Wass, Helsingfors universitet
- direktör Markku Jokisipilä, centret för riksdagsforskning vid Åbo universitet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Socialdemokratiska Parti r.p
- Vänsterförbundet r.p.
- Gröna förbundet r.p.
- professor Elina Kestilä-Kekkonen, Tammerfors universitet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Syftet med propositionen är att i fråga om de ändringar som föreslås i lagen om kandidaters valfinansiering (nedan valfinansieringslagen) och partilagen förtydliga och precisera de gällande bestämmelserna och på så sätt öka öppenheten och insynen i val- och partifinansieringen.

Revisionsutskottet har i flera av sina tidigare betänkanden (ReUB 3/2012 rd, ReUB 1/2016 rd, ReUB 2/2017 rd, ReUB 1/2018 rd och ReUB 3/2022 rd) lyft fram behoven av att utveckla val- och partifinansieringen och tillsynen över den. Under förra valperioden utredde en parlamentarisk valarbetsgrupp (20.2.2020–31.12.2021) i enlighet med regeringsprogrammet för regeringen Marin bland annat behoven att utveckla partilagen och valfinansieringslagen. Arbetsgruppen

Utlåtande ReUU 1/2025 rd

skulle också väga in de förslag om kandidatavgifternas roll i val- och partifinansieringen och om ett tak för kampanjer som ingick i revisionsutskottets betänkande ReUB 1/2018 rd. I enlighet med den parlamentariska valarbetsgruppens riktlinjer beredde justitieministeriet en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering, 112 och 143 1 § i partilagen och 10 § i lagen om medborgarinitiativ (RP 254/2022 rd). Utskottet lämnade ett utlåtande (ReUU 7/2022 rd) om propositionen till grundlagsutskottet. Propositionen hann dock inte slutbehandlas innan valperioden avslutades och den förföll. Proposition 190/2024 rd grundar sig på regeringsprogrammet för regeringen Orpo och delvis på regeringsproposition RP 254/2022 rd som förföll.

Revisionsutskottet analyserar den föreslagna lagstiftningen utifrån sitt ansvarsområde, det vill säga uttalar sig om de ändringsförslag som gäller valfinansieringslagen och partilagen.

Lagen om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering

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 långgivaren är ett kreditinstitut räcker det med information om att det är fråga om ett lån som beviljats av ett kreditinstitut. De sakkunniga som utskottet hört välkomnar förslaget. Enligt Statens revisionsverk är detta en av de viktigaste ändringarna som föreslås i lagstiftningen. Den gällande lagstiftningen förpliktar inte till att offentliggöra namnen på dem som beviljar kampanjlån, trots att lånesummorna kan vara ansevärdiga. Inte heller lånebeloppet begränsas. Det har i praktiken gjort det möjligt att kringgå valfinansieringslagen och dölja för offentligheten vem som står bakom betydande kampanjbidrag. Enligt revisionsverket ökar den föreslagna ändringen framför allt insynen i valfinansieringen utan att den i någon större grad ökar behovet av resurser för tillsynen.

En del sakkunniga har fäst uppmärksamhet vid den nedre gränsen för redovisningsskyldigheten som gäller valfinansieringen, som vid kommunalval är lägre än vid andra val. Åsikterna om de föreslagna nedre gränserna för redovisningsskyldigheten gick isär bland de sakkunniga. En sakkunnig ansåg att den nedre gränsen för lån som ska anmälas är motiverad, eftersom den är lika stor som den nedre gränsen för anmälan av valbidrag enligt valfinansieringslagen. I ett annat sakkunnigyttrande påpekades det i sin tur att de nedre gränserna för redovisningsskyldigheten bör harmoniseras, eftersom olika gränser för olika val kan leda till förvirring och problem. Detta gäller särskilt välfärdsområdes- och kommunalval som hålls samtidigt och där de nedre gränserna för redovisningsskyldigheten avviker från varandra. Dessutom föreslås det i ett sakkunnigyttrande att den nedre gränsen för redovisningsskyldigheten sänks från 1 500 euro till 1 000 euro för att förbättra insynen i valfinansieringen. Utskottet anser att enhetliga nedre gränser för redovisningsskyldigheten minskar risken för missförstånd och bidrar till att förtydliga situationen.

Utskottet har behandlat offentliggörandet av namnen på dem som beviljat lån i sitt betänkande ReUB 11/2022 rd och i sitt utlåtande ReUU 7/2022 rd. I flera sakkunnigyttranden som utskottet då fick ansågs det motiverat och positivt att anmälningskyldigheten i fråga om valfinansiering utvidgas till att gälla också de aktörer som beviljat kandidaten lån. Ändringen skulle bidra till att undanröja tvivlen på att redovisningen av valfinansieringen är heltäckande och korrekt, vilket också ligger i kandidatens intresse. Utskottet ansåg då och anser fortfarande att den föreslagna ändringen är bra med tanke på att den gör valfinansieringen mer öppen för insyn.

Utlåtande ReUU 1/2025 rd

Efter remissbehandlingen har propositionen kompletterats så att också borgen vid lån och tredjemanspant som gäller lån ska redovisas separat. På så sätt kan man undvika att kringgå det faktum att den faktiska stödgivaren är borgensman för lånet. Till denna del anser utskottet att om en utomstående part har lämnat borgen eller pant, är det viktigt att namnet på denna part offentliggörs. Om kandidaten däremot har använt sin egen egendom som säkerhet eller pant för lån, ska det vara tillräckligt att i redovisningen om valfinansieringen anmäla att egna medel använts för säkerheten eller pantsättningen. Utskottet anser att detta är i linje med den omfattning av redovisningsskyldigheten som föreslås i propositionen i fråga om lån som kreditinstitut beviljar.

Dessutom fäster utskottet uppmärksamhet vid den begreppsmässiga åtskillnad som revisionsverket påpekat om att det görs mellan bidrag och lån både i valfinansieringslagen och i partilagen. Lagstiftningen innehåller olika begränsningar för bidraget, såsom det årliga maximibeloppet för bidrag från enskilda bidragsgivare och begränsningar som gäller bidrag från utländska aktörer. Lagstiftningen begränsar däremot inte från vem eller till vilket belopp en kandidat eller organisationen inom ett politiskt parti kan ta emot lån. Lån får således även i fortsättningen tas emot till exempel av en utländsk privatperson eller ett utländskt företag. Utskottet anser att man vid den fortsatta utvecklingen av lagstiftningen om parti- och valfinansiering bör fästa uppmärksamhet vid de risker som hänför sig till detta.

Den andra ändringen av valfinansieringslagen som föreslås i propositionen gäller redovisning av finansiering som överskrider kostnaderna för valkampanjen. Det föreslås att när valfinansieringen överskrider kostnaderna för valkampanjen ska också överskottet från valfinansieringen redovisas. Dessutom ska det uppges om den andel som överskrider kostnaderna för valkampanjen överförs till kandidatens egna medel eller till kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten. Propositionen har efter remissbehandlingen preciserats så att om kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten inte är en sammanslutning med rättsförmåga, överförs överskottet från valfinansieringen till kandidatens egna medel. I sådana situationer ska också eventuella skattepåföljder och Skatteförvaltningens anvisningar beaktas.

Genom förslaget förtydligas lagens ordalydelse, vilket är nödvändigt i och med att revisionsverket i sitt tillsynsarbete har konstaterat att den gällande ordalydelsen inte är tillräckligt tydlig för kandidaterna och de redovisningsskyldiga. De sakkunniga som utskottet hört ställer sig bakom den föreslagna ändringen. Den förtydligar situationen ur kandidatens synvinkel och undanröjer behovet av att spendera pengar på valkampanjen utan något tydligt syfte. Finansieringen har tilldelats och tagits emot i form av valbidrag, vilket innebär att det vid bedömningen av eventuella bindningar inte är väsentligt om finansieringen sist och slutligen används eller inte. Utskottet välkomnar den föreslagna ändringen eftersom den förtydligar läget för de redovisningsskyldiga. Samtidigt bidrar den till att göra valfinansieringen mer öppen för insyn.

Partilagen

Det föreslås att det till förteckningen i 8 § i partilagen över sådant som inte betraktas som bidrag ska fogas avgifter för förtroendevalda och prestationer som baserar sig på EU-institutionernas och andra motsvarande internationella organisationers budget. Utskottet har i flera tidigare betänkanden lyft fram behovet av att komplettera förteckningen i 8 § i partilagen.

Utlåtande ReUU 1/2025 rd

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.

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 för att förtydliga ställningen för avgifterna för förtroendevalda.

I partilagen föreslås också en ändring som innebär att det i fråga om lån som upptagits ska göras en aktuell redovisning till revisionsverket på samma sätt som det i enlighet med 8 c § i partilagen görs en aktuell redovisning av erhållna bidrag. Om lånebeloppet från en och samma långgivare uppgår till minst 1 500 euro per kalenderår ska lånen redovisas. I samband med redovisningen ska det också anges vem som är långgivaren samt lämnas en plan över återbetalningen av lånen. Om långgivaren är ett kreditinstitut räcker det med information om att det är fråga om ett lån som beviljats av ett kreditinstitut. Utskottet välkomnar den föreslagna ändringen, eftersom den förenhetligar bestämmelserna som gäller olika former av bidrag.

I propositionen föreslås det dessutom att ett parti genom avtal ska kunna överföra en del av sitt statsunderstöd (partistöd) för att stödja verksamheten i en annan sammanslutning eller stiftelse som uppfyller användningsändamålet för understödet. De sakkunnigas åsikter om detta ändringsförslag avvek från varandra. Utskottet anser att lagstiftningen behöver förtydligas till denna del och att denna praxis bör skrivas in i lagen.

Utskottet slår sammanfattningsvis fast att det förhåller sig positivt till de föreslagna ändringarna i valfinansieringslagen och partilagen och anser att de är behövliga. Ändringarna bidrar till att förtydliga och precisera lagstiftningen och öka öppenheten och insynen i den politiska finansieringen, vilket är viktigt för medborgarnas förtroende för det politiska systemet. Forskning visar att i en europeisk jämförelse är medborgarnas förtroende för politiska institutioner och andra människor i genomsnitt högt och korruptionsnivån låg i Finland (Bäck, Maria, Karv, Thomas och Kestilä-Kekkonen, Elina (2024) Finland: A Country of High Political Trust and Weak Political Self-efficacy). Utskottet anser det vara viktigt att värna om detta förtroende genom att utveckla lagstiftningen om parti- och valfinansiering.

Utlåtande ReUU 1/2025 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att grundlagsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 26.3.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Veijo Niemi saf
medlem Janne Jukkola saml
medlem Arja Juvonen saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Sari Tanus kd
ersättare Helena Marttila sd.

Sekreterare var

specialsakkunnig Anne Kalliomäki.