



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

B 18/2011 rd



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

ISSN 1798-274X (häft.)
ISSN 1798-2758 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2011

Till riksdagen

Statens revisionsverk har vid riksdagsvalet år 2011 övervakat iakttagandet av den i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009) föreskrivna skyldigheten att lämna en redovisning av valfinansiering och valkampanjkostnader på det sätt som föreskrivs i lagen.

Statens revisionsverk lämnar med stöd av 10 § 3 momentet i lagen om kandidaters valfinansiering separat för varje val en berättelse till riksdagen om de redovisningar av valfinansieringen som tagits emot och verkets tillsyn över att redovisningsskyldigheten fullgörs (berättelse om tillsynen över valfinansieringen).

Helsingfors den 15 december 2011

Generaldirektör Tuomas Pöysti

Redovisningsrevisionschef Jaakko Eskola

Huvudsakligt innehåll

Alla de som var redovisningsskyldiga vid riksdagsvalet år 2011, dvs. de som valts till riksdagsledamöter och de som utsetts till ersättare när valresultatet fastställdes, har lämnat den i lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivna redovisningen av valfinansieringen.

Inom den i valfinansieringslagen bestämda tiden hade en redovisning inte lämnats av fyra redovisningsskyldiga. Alla redovisningar av valfinansieringen hade anlänt till revisionsverket före 22.6.2011 dvs. två dagar efter den i valfinansieringslagen avsedda bestämda tiden.

I samband med behandlingen och kontrollen av redovisningarna bad revisionsverket 31 redovisningsskyldiga att komplettera eller korrigera den gjorda redovisningen. Korrigeringarna hade som regel att göra med brister i specificeringen av kostnader eller finansiering.

Revisionsverket begärde av 43 redovisningsskyldiga utredningar angående redovisningarnas riktighet. Syftet med begärandena om utredning var att bestyrka de

uppgifter som lämnats i redovisningarna av valfinansieringen. Grunden för begärandena om utredning var inte tvivel på att redovisningarna av valfinansieringen var riktiga. De erhållna utredningarna är sekretessbelagda med stöd av 24 § 15 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Till revisionsverket anfördes inte klagomål i anknytning till redovisningen av valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2011. Riksdagens justitieombudsman överförde två dit anförda klagomål till att behandlas av revisionsverket. På basis av klagomålen begärde och fick revisionsverket utredningar av de berörda redovisningsskyldiga.

I berättelsen behandlas allmänt valfinansieringslagens funktionsduglighet.

På basis av behandlingen av redovisningarna eller erhållna utredningar och kompletteringar har till Statens revisionsverks kännedom inte kommit omständigheter, på grund av vilka revisionsverket hade skäl att betvivla de inlämnade redovisningarnas riktighet.

Innehåll

1	Lagstiftning som skulle tillämpas i redovisningarna av valfinansieringen och i tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet 2011	9
1.1	Det allmänna innehållet i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009)	9
1.2	De redovisningsskyldiga vid riksdagsvalet år 2011	11
1.3	Uppgifter som skulle lämnas i valfinansieringsredovisningen	12
1.4	Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering	14
1.5	De i valfinansieringslagen definierade aktörernas skyldigheter och ansvar	15
2	Tillsynen över valfinansieringen som uppgift för Statens revisionsverk	16
2.1	Föremålet för tillsyn	16
2.2	Revisionsverkets åtgärder i fråga om verkställandet av valfinansieringslagen vid riksdagsvalet år 2011	17
2.3	Kriterier som tillämpats vid övervakningen av redovisningen av valfinansiering vid riksdagsvalet	19
2.4	Begränsningar av tillsynsbehörigheten	21
3	De av Statens revisionsverk erhållna redovisningarna och åtgärderna i övervakningen av iakttagandet av redovisningsskyldigheten	22
3.1	Förhandsredovisningarna	22
3.2	Redovisningarna av valfinansieringen	23
3.3	Skyldighet att lämna efterhandsredovisning	24
3.4	Till redovisningarna av valfinansieringen anknutna begäranden om utredning	25
3.5	Komplettering av redovisningarna av valfinansieringen	26
3.6	Klagomål angående redovisningarna av valfinansieringen	27
3.7	Allmänna iakttagelser angående redovisningarna av valfinansieringen	28
3.8	Allmänna iakttagelser angående valfinansieringslagens funktionsduglighet	29
4	Slutsatser	30

1 Lagstiftning som skulle tillämpas i redovisningarna av valfinansieringen och i tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet 2011

1.1 Det allmänna innehållet i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009)

Lagen om kandidaters valfinansiering (valfinansieringslagen) trädde i kraft 1.5.2009 och den tillämpades första gången i sin helhet vid de förnyade kommunalvalen år 2009. I den valfinansieringslag som skulle tillämpas vid riksdagsvalet 2011 gjordes ändringar med en ändringsförfattning (648/2010) i valfinansieringslagens 3 § 4 moment, i moment i 4 §, 6 § och 12 § samt fogades till lagen en ny 11a §. Ändringarna och deras inverkan på innehållet i redovisningarna av valfinansieringen vid riksdagsvalet beskrivs nedan.

Syftet med lagen är att öka öppenheten kring valfinansieringen och informationen om kandidaternas eventuella bindningar.

Med valfinansieringslagen styrs finansiella stöd till politisk verksamhet. Enligt lagens motiveringar syftar styrningen främst till att förebygga fenomen som korruption och garantera adekvata resurser för ett fungerande politiskt system. På detta sätt främjas demokratin och det allmänna förtroendet för den. Enligt riksdagens grundlagsutskott är öppna och rättvisa val en av hörnstenarna i den västländska demokratin. Ett av öppenhetens viktigaste element är enligt grundlagsutskottet att väljarna har möjlighet att skaffa sig information om vem som står bakom stora kampanjbidrag till partier eller andra opi-

nionsriktningar som ställer upp kandidater, emedan en stark ekonomisk koppling till en finansiär kan väcka misstankar om att finansören på ett otillbörligt sätt försöker påverka dem som ställer upp kandidater och deras policy (Grundlagsutskottets betänkande GrUB 2/2009 rd). Redovisningsskyldigheten ökar den offentliga informationen om kandidaternas eventuella bindningar. Redovisningsskyldigheten förväntas också begränsa ökningen av kostnaderna för kandidaternas valkampanjer. När om redovisningsskyldigheten har föreskrivits i lag, innebär det en risk för kandidaterna att bryta mot den. När valfinansieringslagen beretts har man eftersträvat en balans mellan tillräcklig reglering och av regleringen orsakade kostnader och olika slags olägenheter. I övervakningen litar på väljarnas förmåga att bedöma kandidaterna korrekt, bara väljarna får tillräcklig information om kandidaternas bindningar och exempelvis om hur de i sin valkampanj har bundit sig till kampanjtak. Man har inte önskat att valfinansieringen skall ta alltför mycket uppmärksamhet från valens sakfrågor, att den skall göra det svårt att få kandidater att engagera sig i valen eller att den onödigt skall försvåra medelanskaffningen. I valfinansieringslagen har inte inkluderats sådana rapporteringsskyldigheter, som de

facto kunde bli till ett hinder för en kandidat.

Syftet med valfinansieringslagen var att klargöra innehållet i skyldigheten att redovisa valfinansieringen. Med hänsyn till den politiska verksamhetens karaktär har det inte varit möjligt att i lagen förutse alla situationer som kan uppstå vid tillämpningen.

Med lagen eftersträvas ett redovisningssystem som ger adekvat täckning och som kandidaten kan följa utan oskäligt besvär. För att tillgodose kandidaternas rättssäkerhet och sinsemellan jämförbara redovisningar har man med lagen eftersträvat ett så tydligt redovisningssystem som möjligt.

1.2 De redovisningsskyldiga vid riksdagsvalet år 2011

Skyldiga att redovisa sin valfinansiering vid riksdagsvalet år 2011 var de som valts till riksdagsledamöter och de som utsetts till ersättare när valresultatet fastställdes.

Skyldiga att redovisa sin valfinansiering var vid riksdagsvalet år 2011 ialles 280 personer.

1.3 Uppgifter som skulle lämnas i valfinansieringsredovisningen

Om de minimiuppgifter som skulle lämnas i valfinansieringsredovisningen vid riksdagsvalet föreskrevs i 6 § i valfinansieringslagen.

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. Valdagen vid riksdagsvalet var 17.4.2011.

Kandidaten hade att redovisa finansieringen av sin valkampanj specificerad först enligt kandidatens egna medel och av kandidaten tagna lån samt för det andra externt stöd som erhållits av kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som grundats för att stödja kandidaten.

Grundlagsutskottet hade i sitt betänkande (GrUB 3/2010) ansett det vara behövligt att framhålla, att bestämmelsen i valfinansieringslagens 3 § 4 moment innebär, att prestationer från en och samma givare till en kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten ska redovisas som ett enda bidrag. Förtydligandet hindrar att man håller de här tre parterna åtskilda för att få ett trefaldigt högsta bidragsbelopp och kunna kringgå gränsvärdena för ett redovisningspliktigt enskilt bidrag. Denna precisering beaktades också i den av revisionsverket fastställda blanketten för redovisning av valfinansieringen samt i den instruktion som gavs om uppgörandet av redovisningen av valfinansieringen.

Det externa stödet skulle vidare grupperas enligt bidrag som kandidaten själv och kandidatens stödgrupp erhållit från följande givare:

- enskilda personer
- företag
- partiet
- partiorganisationer
- övriga givare.

Grupperingen av det externa stödet preciserades med en i valfinansieringslagen gjord ändringsförfattning 684/2010.

Som bidrag skulle meddelas utan vederlag erhållna prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga grattistjänster betraktades inte som i lagen avsett bidrag. Bidraget skulle också meddelas, om det hade getts genom köp av specificerade varor eller tjänster.

Kandidaten hade att meddela de totala kostnaderna för sin valkampanj. Som kostnader för valkampanjen betraktas alla sådana under kampanjtiden uppkomna kostnader, vilkas funktionella syfte är att främja kandidatens inval i valet, och vilka kandidaten själv kan påverka.

Kampanjkostnaderna skulle specificeras enligt kostnaderna för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television samt datanät och andra medier, för utomhusreklam, valtidningar, broschyrer och andra tryckalster, reklamplanering och valmöten samt övriga kostnader.

Den redovisningsskyldiga hade att meddela separat värdet av ettvarrt enskilt bidrag och namnet på dess givare, om bidragets värde var minst 1 500 euro. Flera från samma givare erhållna bidrag till kandidatens valkampanj skulle räknas samman och meddelas som ett enda bidrag,

Till valfinansieringslagen fogades med ändringsförfattning 684/2010 en ny 11a §. I den föreskrivs, att om en kandidat, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten har tagit upp lån för att täcka kostnaderna för valkampanjen vid riksdagsval eller Europaparlamentsval, ska den redovisningsskyldige lämna uppgift till Statens revisionsverk om lånebeloppet

och om bidrag till ett värde av minst 1 500 euro som erhållits i syfte att betala lånet (efterhandsredovisning). Redovisningen ska göras kalenderårsvis under lånetiden under den valperiod som redovisningsskyldigheten hänför sig till. Bestämmelsen tillämpas vid riksdagsvalet år 2011 på de redovisningsskyldiga, som i sin redovisning av valfinansieringen har meddelat att de har finansierat sin valkampanj med lån.

1.4 Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering

I valfinansieringslagens 4 § föreskrivs om begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering. Begränsningarna i fråga om kandidaters valfinansiering preciserades ytterligare med en ändringsförfattning (684/2010).

En kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte ta emot bidrag vars givare inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete.

En kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte vid riksdagsvalet från en och samma givare direkt eller indirekt ta emot bidrag till ett värde som överstiger 6 000 euro. Stöd från ett i partilagen (10/1969) avsett parti eller en partiförening kan emellertid vara större än så, om det inte innehåller bidrag som förmedlas från någon annan givare och som överstiger sagda belopp.

En kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får ta emot utländska bidrag för valkampanjen bara från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder kandidatens ideologiska hållning.

En kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte ta emot bidrag för valkampanjen från staten, kommuner, samkommuner, statliga eller kommunala affärsverk, offentlighetsrättsliga föreningar, inrättningar eller stiftelser

eller från bolag som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i 1 kapitlet 5 § i bokföringslagen (1336/1997). Detta gäller dock inte sedvanlig gästfrihet.

En kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten ska se till att det av sådan avgiftsbelagd reklam som ingår i valkampanjen eller är avsedd att stödja den framgår vem som betalar reklamen. Namnet på en enskild person får dock inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av den reklam som personen betalat för vid riksdagsvalet är mindre än 1 500 euro.

Det kan konstateras, att Statens revisionsverks tillsynsuppgift inte omfattar bestämmelserna om begränsningarna i fråga om kandidaters valfinansiering i valfinansieringslagens 4 §. Däremot bidrar revisionsverket med tillsynen över redovisningarnas riktighet till att redovisningarna innehåller till väsentliga delar riktiga uppgifter.

Genom att påverka de publicerade redovisningarnas riktighet går revisionsverket in för att säkerställa, att iakttagandet av bestämmelserna om begränsningar enligt valfinansieringslagens 4 § ska kunna utvärderas av allmänheten. För att uppgifterna i redovisningarna ska kunna granskas har på publiceringssystemets webbsidor utarbetats olika rapporter.

Det kan dessutom konstateras, att bestämmelserna angående begränsningar av bidragen, inklusive iakttagandet av bidragstaken, blir en angelägenhet för det politiska ansvaret.

1.5 De i valfinansieringslagen definierade aktörernas skyldigheter och ansvar

Redovisningsskyldig

Skyldiga att redovisa sin valfinansiering vid riksdagsvalet år 2011 var de som valts till riksdagsledamöter och de som utsetts till ersättare när valresultatet fastställdes. Redovisningen av valfinansieringen skulle göras upp och lämnas till Statens revisionsverket inom två månader från det att valets resultat fastställts, dvs. före den 20.6.2011.

Enligt valfinansieringslagen svarar den redovisningsskyldiga för innehållet i sin redovisning.

Statens revisionsverk

Statens revisionsverk har till uppgift att övervaka att skyldigheten att redovisa valfinansieringen fullgörs. Revisionsverket strävar till att ordna övervakningssystemet så lättanvänt och handledande som möjligt.

Revisionsverket fastställde 10.10.2010 en allmän instruktion om hur redovisningen av valfinansieringen fullgörs vid riksdagsvalet år 2011 (357/40/2010). Dessutom har revisionsverket upprätthållit en kontinuerlig rådgivningstjänst i frågor som gäller valfinansieringslagen.

Statens revisionsverk kontrollerar, att alla redovisningsskyldiga har fullgjort den i valfinansieringslagen avsedda redovisningen av valfinansieringen. Statens revisionsverk har möjlighet att, ifall redovisningen konstateras vara oriktig eller bristfällig, uppmana den redovisningsskyldiga att göra en ny redovisning, komplettera en redan gjord redovisning eller utreda redovisningens riktighet eller tillräcklighet. En uppmaning kan ges endast i de situationer, där övervakningen inte annars kunde slutföras i fråga om ifrågavarande redovisningsskyldig.

Statens revisionsverk har möjlighet att före-

lägga vite, om den redovisningsskyldiga inte alls gör någon i lagen definierad redovisning eller om det konstateras att redovisningen är uppenbart oriktig eller bristfällig på väsentliga punkter. Hotet om vite gäller endast fullständig försummelse av redovisningen eller en sådan felaktighet eller bristfällighet, som är uppenbar och gäller redovisningen på dess väsentliga punkter.

Statens revisionsverk har möjlighet att begära sådana utredningar av den redovisningsskyldiga, som kan behövas för att kontrollera redovisningens riktighet och tillräcklighet.

Statens revisionsverk publicerar utan dröjsmål de redovisningar som det har mottagit och för ett register över redovisningarna av valfinansiering i vilket de inlämnade uppgifterna registreras. Genom publiceringssystemet har var och en möjlighet att granska de i redovisningarna lämnade uppgifterna genom ett allmänt datanät.

Statens revisionsverk ska inom åtta månader från det att valresultatet fastställts separat för varje val lämna en berättelse till riksdagen om de redovisningar som tagits emot och verkets tillsyn över att redovisningsskyldigheten fullgörs. Med den berättelse som ges till riksdagen upphör revisionsverkets tillsynsuppgift i fråga om det val som är föremål för berättelsen.

Justitieministeriet

Med stöd av valfinansieringslagen översänder justitieministeriet till Statens revisionsverk uppgifterna i kandidatregistret samt uppgifter om redovisningsskyldiga så snart valresultatet har fastställts. För detta ändamål inrättas och för justitieministeriet ett riksomfattande kandidatregister.

Justitieministeriet fungerar vid statsrådet som högsta valmyndighet.

2 Tillsynen över valfinansieringen som uppgift för Statens revisionsverk

2.1 Föremålet för tillsyn

Föremål för den tillsyn som i valfinansieringslagen föreskrivits som en uppgift för statens revisionsverk är iakttagandet av den i valfinansieringslagen avsedda och där närmare definierade redovisningsskyldigheten. Enligt valfinansieringslagen omfattar revisionsverkets övervakning i praktiken den helhet som utgörs av 5–8 § i valfinansieringslagen. Tyngdpunkten i tillsynsuppgiften ligger vid att övervaka att redovisningsskyldigheten fullgörs. Att övervaka de övriga bestämmelserna i lagen hör inte till revisionsverkets uppgifter. Revisionsverket sörjer för sin del för att alla de som i lagen föreskrivits som skyldiga att redovisa för sin valfinansiering gör den redovisning som föreskrivits i lagen. Exempelvis de i lagens 4 § avsedda begränsningarna i fråga om kandidaters valfinansiering hör inte till revisionsverkets tillsynshelhet utan omfattas av det s.k. politiska ansvaret.

Enligt valfinansieringslagen svarar den som är skyldig att lämna redovisning för redovisningens innehåll. I valfinansieringslagen har inte införts sanktioner för felaktigheter i redovisningens innehåll. Vite kan föreläggas endast i ett sådant fall, där revisionsverket på basis av sin övervakning anser, att redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts.

Revisionsverket har inte på lag grundad rätt att få annan information för övervakningen av valfinansieringen än vad som nämns i valfinansieringslagen. Kandidaternas valfinansiering i dess skilda former och de kostnader som täcks med den hör inte till det verksamhetsområde för revisionsverket, om vilket föreskrivs i lagen om statens revisionsverk (676/2000) eller i lagen om rätt för statens revisionsverk att granska vissa överföringar av medel mellan Finland och Europeiska gemenskaperna (353/1995).

2.2 Revisionsverkets åtgärder i fråga om verkställandet av valfinansieringslagen vid riksdagsvalet år 2011

Revisionsverket fastställde 10.12.2010 allmänna instruktioner om fullgörandet av redovisningen av valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2011. Instruktionerna finns tillgängliga också i FINLEX -databasen samt på de av revisionsverket upprätthållna webbsidorna på adressen www.vaalirahoitusvalvonta.fi. Instruktionen gavs före valet åt alla registrerade partier. Efter valet distribuerades instruktionen till samtliga redovisningsskyldiga. Den rådgivningstjänst som revisionsverket upprätthåller inledde också sin verksamhet i december 2010.

Till den rådgivningstjänst som upprätthölls per telefon kom fram till 31.8.2011 sammanlagt 325 samtal. Dessutom upprätthöll revisionsverket på sina webbsidor en rådgivning om frågor angående tolkning av valfinansieringslagen. Rådgivning om hur redovisningen av valfinansieringen görs gavs också per e-post. De frågor och svar som ansågs vara av mer allmän betydelse för att handleda tolkningen, publicerades också på webbsidorna.

Utgående från de kontakter som tagits till rådgivningstjänsten utarbetade revisionsverket den 20.4.2011 distribuerad preciserande teknisk instruktion angående redovisningen av bidrag. Instruktionen bottnade i ett flertal frågor som ställts om den praktiska tolkningen av valfinansieringslagens 6 § 2 moment om förmedlat stöd. Dessutom publicerade revisionsverket på webbsidorna ett svar på frågor som gällde valfinansieringslagens 4 § 5 moment om meddelande av vem som betalat reklam.

Omedelbart efter att sammanställningen av kandidatlistorna hade gjorts hade revisionsverket beredskap att ta emot de för-

handsredovisningar som avses i 11 § i valfinansieringslagen.

Revisionsverket ska hålla uppgifterna tillgängliga i ett allmänt datanät. Uppgifterna ska hållas tillgängliga i ett allmänt datanät en tidsperiod som är ett år längre än respektive valperiod. Förhandsredovisningar som har lämnats av andra än de redovisningsskyldiga avlägsnas inom 30 dagar från det att valresultatet har fastställts. Alla redovisningar av valfinansieringen och de förhandsredovisningar som lämnats av de redovisningsskyldiga hålls tillgängliga för allmänheten på webbsidorna fram till 20.4.2016.

Revisionsverket anskaffade ett informationssystem i anknötning till åliggandena enligt valfinansieringslagen och partilagen (10/1969). Det anskaffade informationssystemet fungerar som system för mottagande och publicering både av redovisningarna av valfinansieringen och de anmälningar om vilka föreskrivs i partilagen. Med det elektroniska redovisningsförfarandet kan den redovisningsskyldiga, efter att ha identifierat sig och fyllt i sin valfinansieringsredovisning, på egen hand få sin redovisning publicerad på valfinansieringstillsynens webbsidor så, att redovisningarnas utseende är enhetligt. De redovisningar som har inlämnats i pappersform registreras utan dröjsmål i informationssystemet hos revisionsverket. På detta sätt blir alla de redovisningar som kandidaterna själva har gjort i informationssystemet, eller som lagrats hos revisionsverket samt de frivilliga förhandsredovisningarna omedelbart offentliga i redovisningsregistret, som finns på webbsidorna www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

På marknaden fanns inte färdiga lösningar

för detta ändamål, varför man vid revisionsverket blev tvungen att planera och förverkliga informationssystemet med synnerligen snabb tidtabell när lagstiftningen trädde i

kraft. Att säkerställa informationssystemets funktionsduglighet och användbarhet är i fortsättningen ett viktigt tyngdpunktsområde.

2.3 Kriterier som tillämpats vid övervakningen av redovisningen av valfinansiering vid riksdagsvalet

Till Statens revisionsverks övervakningsuppgifter hörde att jämföra uppgifterna i den lämnade redovisningen med de uppgifter som föreskrivits i valfinansieringslagen. Tyngdpunkten i övervakningen av redovisningsskyldigheten ligger på det sätt som avses i valfinansieringslagen vid redovisningsskyldighetens och redovisningens formella riktighet. Samtidigt säkerställdes, att de redovisningsskyldiga i sina redovisningar tog ställning till alla i valfinansieringslagen och lagen om redovisning av kandidaters valfinansiering nämnda väsentliga punkter. Tyngdpunkten tillsynen över redovisningsskyldigheten låg således närmast vid redovisningarnas formella riktighet.

Revisionsverket säkerställde i övervakningen av redovisningarna av valfinansieringen vid riksdagsvalet följande omständigheter:

- 1 Alla redovisningsskyldiga gjorde en redovisning av valfinansieringen.
- 2 Redovisningen av valfinansieringen har gjorts inom den bestämda tid som avses i 8 § 1 momentet i valfinansieringslagen. Redovisningen ska lämnas in till Statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts.
- 3 Redovisningen av valfinansieringen har lämnats av den person som avses i lagen. Redovisningar som mottagits via den elektroniska tjänsten var det möjligt att lämna in endast genom elektronisk identifiering. De redovisningar som inlämnats i pappersform registrerades hos revisionsverket i systemet efter det att man på ett tillräckligt sätt hade försäkrat sig om avsändarens identitet. När redovisningen har registrerats i systemet, anses

personen vara identifierad och redovisningen vara lämnad av rätt person.

Dessutom säkerställde revisionsverket följande formella krav som var förenade med redovisningsskyldigheten:

- 1 Redovisningen innehöll kandidatens fullständiga namn, titel, yrke eller uppdrag, det parti som ställt upp honom eller henne eller omnämnande av att kandidaten har varit kandidat för en valmansförening.
- 2 De totala kostnaderna för valkampanjen har redovisats. Kostnaderna för valkampanjen har specificerats kampanjkostnaderna enligt kostnaderna för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television samt datanät och andra medier och för utomhusreklam, valtidningar, broschyrer och andra tryckalster, reklamplanering och valmötet samt övriga kostnader.
- 3 Den totala valfinansieringen har redovisats och den har specificerats enligt kandidatens egna medel, samt alla bidrag som erhållits av kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten, grupperade enligt bidrag från enskilda personer, företag, föreningar inom ett parti och andra givare,
- 4 Av de redovisningsskyldiga förutsattes ett ställningstagande till huruvida i valfinansieringen ingick enskilda bidrag som uppgick till minst 1 500 euro. Ifall den redovisningsskyldiga hade fått bidragsprestationer på minst 1 500 euro, skulle bidragsgivaren namnges.

- 5 Valfinansieringen täckte kostnaderna för valkampanjen.
- 6 Redovisningarna innehöll inte väsentliga räknefel eller andra tekniska fel.

Utöver detta insamlade revisionsverket från offentliga källor information om kandidaternas valfinansiering och jämförde dessa uppgifter med redovisningarna av valfinansieringen.

2.4 Begränsningar av tillsynsbehörigheten

Vid riksdagsvalet år 2011 kunde revisionsverket enligt övervägande som en del av fullgörandet av tillsynsuppgiften, av de redovisningsskyldiga begära tilläggsinformation och utredningar för kontrollen av redovisningens riktighet och tillräcklighet. Skyldigheten att lämna information gäller emellertid enbart de redovisningsskyldiga. Revisionsverket har inte rätt att för kontrollen av redovisningens riktighet begära utredningar och tilläggsinformation av tredje part. Sålunda har inte revisionsverket i praktiken rätt att kräva eller samla in s.k. jämförande data för kontrollen av redovisningarnas riktighet. Detta är en väsentlig begränsning med hänsyn till övervakningen och tolkningen av dess resultat.

De redovisningsskyldiga har ingen bokföringsskyldighet vad angår deras valkampanjers kostnader och finansiering. De redovisningsskyldiga har inte heller skyldighet att göra anteckningar om sin valkampanjs kostnader och finansiering. Revisionsverket har ingen revisionsrätt eller heller i övrigt möjligheter att ta del av hur den redovisningsskyldiga har ordnat den interna övervakningen av sina egna kampanjkostnader och finansieringsarrangemangen, eller av de förfaranden som är förenade med den redovisningsskyldigas verksamhet och arrangemangen i administreringen av finansieringen. Det kan konstateras, att revisionsverket i sitt utlåtande om förslaget till lag om kandidaters valfinansiering: Val- och parti-finansieringskommitténs mellanbetänkande (25/31/2009) föreslog, att för andra än kan-

didater i kommunalval skulle föreskrivas en formell skyldighet att följa upp kostnaderna för och finansieringen av kampanjen.

Att identifiera väsentliga innehållsliga felaktigheter som gäller redovisningsskyldigheten är den mest centrala utmaningen för övervakningen av valfinansieringen. Att felaktigheter och avvikelser yppas kan främjas av klagomål. Det är skäl att ta klagomålen i betraktande i övervakningen, men de får inte tillåtas styra tillsynsuppgiften så, att övervakningens objektivitet och oavhängighet blir lidande. Klagomålen innehåll kan påverkas av en intressekonflikt mellan klaganden och den kandidat som är föremål för klagomålet eller av s.k. politiska orsaker. Dessutom bör märkas, att revisionsverkets tillsynsuppgift upphör med att en berättelse ges åt riksdagen. Därefter har de redovisningsskyldiga ingen skyldighet att åt revisionsverket lämna tilläggsinformation och ytterligare utredningar, som klagomålen kunde ge anledning till.

Det kan förmodas att de redovisningsskyldiga begår fel när de tolkar valfinansieringslagen och de givna instruktionerna, liksom också sedvanliga mänskliga fel. De kan också vara felaktiga uppskattningar av värdet av bidrag som erhållits i annan form än pengar. Den redovisningsskyldiga kan få en felaktig uppgift av finansören om det givna bidragets värde och redovisa denna felaktiga uppgift. Av dessa orsaker är det möjligt, att inexakthet i viss mån kvarstår i de uppgifter som har lämnats om valfinansieringen.

3 De av Statens revisionsverk erhållna redovisningarna och åtgärderna i övervakningen av iakttagandet av redovisningsskyldigheten

3.1 Förhandsredovisningarna

De i valfinansieringslagens 11 § avsedda förhandsredovisningarna skulle vid riksdagsvalet lämnas in senast 16.4.2011 till Statens revisionsverk. En förhandsredovisning av sin valkampanjs kostnader och finansiering lämnades före utsatt tid av inalles 935 kandidater i riksdagsvalet. Alla de förhandsredovisningar som lämnats inom utsatt tid publicerades omedelbart.

De förhandsredovisningar som lämnats av andra än de redovisningsskyldiga avlägsnades i enlighet med 12 § 2 momentet i valfinansieringslagen efter 30 dagar från det att valresultatet hade fastställts. De förhandsredovisningar som har lämnats av de redovisningsskyldiga hålls tillgängliga för alla i det

allmänna datanätet i fem års tid efter det att valresultatet fastställdes dvs. till 20.4.2016. Av de redovisningsskyldiga lämnade 128 en förhandsredovisning av sin valfinansiering före valdagen.

En förhandsredovisning lämnades av ca 40 procent av samtliga kandidater. Som jämförelse må konstateras, att vid 2009 års Europaparlamentsval lämnades en förhandsredovisning av ca 32 procent av kandidaterna.

Av de förhandsredovisningar som lämnades till Statens revisionsverk lämnades 46 i pappersform. Resten av förhandsredovisningarna lämnades genom den elektroniska webbtjänsten.

3.2 Redovisningarna av valfinansieringen

Instruktioner som utarbetats av Statens revisionsverk sändes personligen till alla redovisningsskyldiga. Syftet med instruktionerna var att bidra till att de redovisningar som görs och lämnas till revisionsverket har gjorts upp i enlighet med valfinansieringslagen.

Alla de som var redovisningsskyldiga vid riksdagsvalet år 2011 lämnade en i valfinansieringslagen avsedd redovisning av valfinansieringen. Fyra redovisningsskyldiga lämnade sin redovisning efter utsatt tid.

I samband med att redovisningarna togs emot gick man in för att säkerställa att redovisningarna innehöll de av valfinansieringslagen förutsatta uppgifterna och att dessa hade lämnats på enhetligt sätt. Inalles 19 redovisningar kompletterades efter deras mottagande före den utsatta tidens utgång. Inalles 14 redovisningar kompletterades efter fatalietiden.

Den valfinansiering som de redovisningsskyldiga meddelade i sina redovisningar av valfinansieringen täckte de kostnader för valkampanjen som hade uppgetts i re-

dovisningen. Redovisningarna hade gjorts upp med den noggrannhet som förutsätts i valfinansieringslagen, och redovisningarna innehöll de redovisningsskyldigas ställningstaganden till alla med tanke på iakttagandet av valfinansieringslagen väsentliga omständigheter. Redovisningarna av valfinansieringen hålls tillgängliga för allmänheten till 20.4.2016.

I blanketterna för redovisning av valfinansieringen byggdes också in kontroller som förebygger eventuella fel så, att redovisningssystemet leder till en sådan noggrannhet i redovisningen som valfinansieringslagen förutsätter. Samtidigt försäkrade man sig också om att den redovisningsskyldiga i sin redovisning av valfinansieringen tar ställning till alla de omständigheter som anges i valfinansieringslagen.

75 procent av alla redovisningar av valfinansieringen lämnades genom det elektroniska redovisningssystemet. 71 redovisningsskyldiga lämnade in sin redovisning till revisionsverket i pappersform.

3.3 Skyldighet att lämna efterhandsredovisning

Av redovisningarna av valfinansieringen meddelades i 41 att valkampanjen hade finansierats med lån. Detta innebär, att 41 redovisningsskyldiga också är skyldiga att lämna en i 11 a § i valfinansieringslagen avsedd efterhandsredovisning. Efterhandsredovisningen innehåller kalenderårsvis uppgifter om lånebeloppet och om bidrag på minst 1 500 euro som har fått för betalning av lånet. Efterhandsredovisningen görs

under lånetiden under den valperiod som redovisningsskyldigheten är förenad med. I fråga om de redovisningsskyldiga år 2011 upphör skyldigheten att lämna efterhandsredovisning således år 2015 eller när lånet har betalats tillbaka i sin helhet.

Åt dem som är skyldiga att lämna efterhandsredovisningar sänds särskilda instruktioner om hur skyldigheten uppfylls.

3.4 Till redovisningarna av valfinansieringen anknutna begäranden om utredning

I syfte att säkerställa riktigheten för redovisningarna av valfinansieringen vid riksdagsvalet 2011 begärde Statens revisionsverk i 8 § 3 momentet i valfinansieringslagen avsedda utredningar för klarläggande av att redovisningen var riktig och tillräcklig av inalles 43 redovisningsskyldiga. Ändamålet med begärandena om utredning var att försäkra sig i synnerhet om det, huruvida de av kandidaternas stödgrupper ordnade penninginsamlingarna hade redovisats adekvat i redovisningarna av valfinansieringen. Grunden för begärandena om utredning var inte tvivel på att redovisningarna av valfinansieringen var riktiga. Begäran om utredning baserade sig på uppgifter som

revisionsverket hade insamlat från offentliga källor, enligt vilka för finansiering av kampanjen på försorg av stödgruppen hade ordnats en penninginsamling, och stödgruppen inte hade meddelats i redovisningen av valfinansieringen.

Alla de redovisningsskyldiga till vilka en begäran om utredning sändes lämnade på behörigt sätt de begärda utredningarna. De erhållna utredningarna genomgicks och en bedömning gjordes huruvida det på basis av dem fanns behov av att uppmana de redovisningsskyldiga att komplettera de redovisningar av valfinansieringen som de hade gjort upp.

3.5 Komplettering av redovisningarna av valfinansieringen

I samband med behandlingen och kontrollen av redovisningarna bad revisionsverket 31 redovisningsskyldiga att komplettera eller korrigera den gjorda redovisningen. Korrigeringarna hade som regel att göra med

brister i specificeringen av kostnader eller finansiering.

De redovisningsskyldiga kompletterade sina redovisningar utan dröjsmål.

3.6 Klagomål angående redovisningarna av valfinansieringen

Till revisionsverket anfördes inte klagomål i anknytning till redovisningen av valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2011. Riksdagens justitieombudsman överförde två

dit anförda klagomål till att behandlas av revisionsverket. På basis av klagomålen begärde och fick revisionsverket utredningar av de berörda redovisningsskyldiga.

3.7 Allmänna iakttagelser angående redovisningarna av valfinansieringen

När valfinansieringsredovisningarna granskas analytiskt kan man konstatera, att variationsvidden i kostnaderna för de kampanjer som bedrevs av de redovisningsskyldiga är avsevärd. Den största valkampanjen på basis av valfinansieringsredovisningarna vid riksdagsvalet bedrevs till beloppet 97 562,47 euro och den minsta till beloppet 1 170,67 euro. På basis av alla redovisningar från de redovisningsskyldiga var medelvärdet för valkampanjens kampanjkostnader ca 32 384 euro och medianen ca 30 500 euro.

Med tanke på tolkningen av redovisningarna enligt valfinansieringslagen är det väsentligt att vara medveten om, att i den redovisningsskyldigas kampanjkostnader ska ha inkluderats endast kostnaderna för kandidatens personliga kampanj. Kostnader som

omfattas av partiets samfällida valreklam ska inte ha redovisats som en del av kandidatens kampanjkostnader.

Enligt redovisningarna av valfinansieringen översteg de bidrag som 15 redovisningsskyldiga erhöll kostnaderna för valkampanjen. I valfinansieringslagen har inte särskilt föreskrivits om en sådan situation. Emellertid har situationen beaktats i regeringens proposition (RP 13/2009 rd) till valfinansieringslag så, att om en del av medlen för ett val inte används fullt ut, kan de överföras till kandidatens egna medel för att användas vid nästa val eller till stödgruppen eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten och användas för att stödja kandidaten vid nästa val.

3.8 Allmänna iakttagelser angående valfinansieringslagens funktionsduglighet

På det allmänna planet kan konstateras, att valfinansieringslagen och de ändringar som har gjorts i den ger goda förutsättningar för att förverkliga öppenhet i kandidaternas valfinansiering. Den process som definieras i lagen om kandidaters valfinansiering kan allmänt taget betraktas som fungerande.

Ur perspektivet för tillsynens resultat bör man emellertid märka, att emedan det inte har föreskrivits om någon formell skyldighet att följa upp kostnaderna för och finansieringen av kampanjen, kan vid övervakningen inte genomföras de facto granskningar. Transparensen i valfinansieringen bygger alltså till sin väsentligaste delar på öppna och ärliga redovisningar som lämnas av de redovisningsskyldiga.

I den rapport (21.7.2011) som gavs av OSSE/ODIHR:s valutvärderingsdelegation om riksdagsvalet år 2011 behandlades också frågor som berör valfinansieringen. I rapporten konstaterades bl.a., att kontanta donationer är särskilt riskbenägna ur öppenhetens synvinkel. Dessutom konstateras i rapporten, att Statens revisionsverks granskningsmöjligheter är begränsade. I anslutning till detta kan konstateras, att från revisionsverkets synpunkt är behörigheten i uppgiften att utöva tillsyn över valfinansieringen som sådan tillräcklig, men att vid riksdagsval och Europaparlamentsval är de redovisningsskyldigas skyldigheter i fråga om formell uppföljning av kostnader för och finansiering av kampanjen otillräckliga ur perspektivet för en fungerande övervakning.

I fråga om verkställandet av tillsynen bör märkas, att med ändringarna av valfinansieringslagen och partilagen (10/1969) tilldelades revisionsverket nya uppgifter utan att

resurserna utökades. Att sköta dessa uppgifter på ett adekvat sätt har krävt att resurser inom revisionsverksamheten har överförts på tillsynen över val- och partifinansieringen samt på med detta förenat arbete av typen kundbetjäning.

Av valfinansieringslagen eller dess förarbeten kan härledas lösningsmodeller som fungerar i ett flertal tolkningssituationer. Ändå ger exempelvis gränsdragningarna mellan kandidatens sedvanliga verksamhet och bedrivande av valkampanj synnerligen stort rum för tolkningar.

Till valfinansieringslagen fogades med en ändringsförfattning (684/2010) en bestämmelse som gäller redovisning av förmedlat bidrag. Mottagaren redovisa även uppgifter om vem som lämnat ett förmedlat bidrag, om bidraget innehåller förmedlat bidrag som uppgår till ett värde av minst 1 500 euro. I praktiken har det visat sig vara synnerligen utmanande att tillämpa bestämmelsen. Dessutom kan tillämpandet av den i praktiken leda till situationer, där den som primärt samlar in bidraget redovisas som en betydande bidragsgivare utan att ha överfört sina s.k. egna medel till bidragstagaren.

Den nuvarande valfinansieringslagen förutsätter inte att den som har donerat egendom för försäljning ska redovisas som bidragsgivare. Endast varans köpare ska redovisas som bidragsgivare om nettovärdet av det bidrag som ingår i köpet är minst 1 500 euro. Då kan uppkomma en situation, där den som köper varan inte i praktiken har möjlighet att före bidraget ges bedöma, huruvida han eller hon offentligt kommer att uppges vara stödperson till kandidaten

4 Slutsatser

Alla de som var redovisningsskyldiga vid riksdagsvalet år 2011 har lämnat den i lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivna redovisningen av valfinansieringen. Enligt valfinansieringslagen svarar alltid den redovisningsskyldiga för redovisningens riktighet.

På basis av behandlingen av redovisningarna eller erhållna utredningar och kompletteringar har till Statens revisionsverks kännedom inte kommit omständigheter, på grund av vilka revisionsverket hade skäl att betvivla de inlämnade redovisningarnas riktighet.



STATENS REVISIONSVERK
Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors
Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1798-274X (häft.)