



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

B 15/2013 rd



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

L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (häft.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
Edita Prima Ab
Helsingfors 2013

Till riksdagen

Statens revisionsverk har vid kommunalvalet år 2012 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 28 juni 2013

Generaldirektör

Tuomas Pöysti

Redovisningsrevisionschef Jaakko Eskola

Huvudsakligt innehåll

Alla de som var redovisningsskyldiga vid kommunalvalet har med undantag för tre redovisningsskyldiga lämnat den i lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivna redovisningen av valfinansieringen.

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 med undantag för en (1) redovisning av valfinansieringen.

Inom den i valfinansieringslagen bestämda tiden hade en redovisning inte lämnats av 2 894 redovisningsskyldiga.

Inalles 1 664 redovisningsskyldiga uppmanades att utan dröjsmål lämna redovisningen av valfinansieringen. På grund av den första uppmaningen lämnades totalt 1 237 redovisningar av valfinansieringen till revisionsverket. En andra uppmaning sändes till de redovisningsskyldiga, vilka fortfarande inte hade lämnat sin redovisning av valfinansieringen. Den andra uppmaningen sändes till inalles 427 redovisningsskyldiga.

Efter två uppmaningar stod det klart, att alla de redovisningsskyldiga inte trots uppmaningarna kommer att lämna den i lagen föreskrivna redovisningen av valfinansieringen till revisionsverket. I processen övergick man i fråga om de saknade redovisningarna till förfarande enligt viteslagen (1113/1990).

Före vitets föreläggande skulle de redovisningsskyldiga ännu beredas möjlighet att ge

en förklaring (hörande av part). Ett till föreläggandet av vitet anslutet meddelande om processens skede och möjligheten att ge en förklaring sändes till totalt 191 redovisningsskyldiga. Meddelandena sändes genom förmedling av stämmningsman.

Efter det meddelande som förmedlades av stämmningsmannen lämnades till revisionsverket totalt 157 redovisningar av valfinansieringen.

Statens revisionsverk förpliktade totalt 34 redovisningsskyldiga att lämna sin redovisning av valfinansieringen vid äventyr av vite. Av dessa personer har tre alltjämt inte lämnat sin redovisning av valfinansieringen till revisionsverket.

Revisionsverket har strävat efter att ordna systemet för tillsyn över valfinansieringen så vägledande som möjligt. I praktiken har detta inneburit, att vid sidan av instruktionerna har rådgivningstjänsten besvarat alla till revisionsverket ställda frågor gällande valfinansieringen och redovisningen av valfinansieringen. Under den period som sträckte sig från början av kommunalvalets valkampanjtid ända till slutet av april 2013 har den av revisionsverket upprätthållna rådgivningstelefonen besvarat totalt ca 840 frågor som gällt valfinansieringen. Utöver det har per e-post besvarats ca 790 frågor som gällt valfinansieringen. Vid revisionsverket lagrades i systemet totalt 6 518 egentliga redovisningar av valfinansieringen vilka lämnats in på papper. Totalt kompletterades redovisningarna i 310 fall.

Innehåll

1	Lagstiftning som skulle tillämpas i redovisningarna av valfinansieringen och i tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet 2012	9
1.1	Det allmänna innehållet i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009)	9
1.2	De redovisningsskyldiga vid kommunalvalet 2012	11
1.3	Uppgifter som skulle lämnas i valfinansierings-redovisningen	12
1.4	Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering	13
1.5	De i valfinansieringslagen definierade aktörernas skyldigheter och ansvar	14
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 kommunalvalet år 2012	17
2.3	Kriterier som tillämpats vid tillsynen över redovisningen av valfinansieringen vid kommunalvalet	19
2.4	Begränsningar av tillsynsbehörigheten	21
3	De av Statens revisionsverk erhållna redovisningarna och åtgärderna i övervakningen av iakttagandet av redovisnings-skyldigheten	22
3.1	Förhandsredovisningarna	22
3.2	De inom föreskriven tid lämnade redovisningarna av valfinansieringen	23
3.3	Åtgärder för inhämtande av saknade redovisningar av valfinansieringen	24
3.4	Komplettering av redovisningen av valfinansieringen och begäranden om utredning	25
3.5	Klagomål angående redovisningarna av valfinansieringen	26
3.6	Allmänna iakttagelser angående redovisningarna av valfinansieringen	27
3.7	Allmänna iakttagelser angående valfinansieringslagens funktionsduglighet	28
4	Slutledningar	30

1 Lagstiftning som skulle tillämpas i redovisningarna av valfinansieringen och i tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet 2012

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

År 2012 tillämpades lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009, nedan valfinansieringslagen) för första gången vid riksomfattande kommunalval. I den valfinansieringslag som skulle tillämpas vid kommunalvalet 2012 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 inverknings på innehållet i redovisningarna av valfinansieringen vid kommunalvalet beskrivs nedan.

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

Med valfinansieringslagen styrs finansieringen av den politiska verksamheten. Enligt lagens motiveringar är det centrala syftet med regleringen att förebygga korruption och garantera adekvata resurser för det politiska systemets verksamhet. På detta sätt främjas demokratin och förtroendet för den. Enligt riksdagens grundlagsutskott är öppna och rättvisa val en av hörnstenarna i den västerländska demokratin. Ett av öppenhetens viktigaste element är enligt grundlagsutskottet att väljarna har möjlighet att få

veta, varifrån partierna och andra åsiktsriktningar vilka ställer upp kandidater har fått betydande finansiering för sina kampanjer, 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 de redovisningsskyldiga 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 litas 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 sakfrå-

gor, 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 kommunalvalet 2012

Skyldig att redovisa sin valfinansiering var den som valts till fullmäktigeledamot eller ersättare vid kommunalvalet 2012.

Vid kommunalvalet valdes totalt 19 077 personer till fullmäktigeledamot eller ersät-

tare. Skyldiga att redovisa för sin valfinansiering var vid tidpunkten för berättelsens lämnande inalles 19 069 personer.

1.3 Uppgifter som skulle lämnas i valfinansieringsredovisningen

Om de minimiuppgifter som skulle lämnas i valfinansieringsredovisningen vid kommunalvalet 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 kommunalvalet var 28.10.2012.

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.

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 frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster 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, valtidsningar, 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 800 euro. Flera från samma givare erhållna bidrag till kandidatens valkampanj skulle räknas samman och meddelas som ett enda bidrag.

Med författning 684/2010 om ändring av valfinansieringslagen preciserades dess 6 § angående redovisningarna av valfinansieringen vid kommunalval. Enligt den är en kandidat vars valfinansiering vid kommunalval är mindre än 800 euro är inte skyldig att om valfinansieringen lämna specificerade uppgifter om kampanjkostnader och kampanjens finansiering. Kandidaten ska dock lämna in en skriftlig försäkran om att inte valfinansieringen, och således inte heller kostnaderna för valkampanjen, har överskridit gränsen 800 euro.

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 kommunalvalet från en och samma givare direkt eller indirekt ta emot bidrag till ett värde som överstiger 3 000 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 kommunalvalet är mindre än 800 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 kommunalvalet år 2012 var de som valts till fullmäktigeledamot eller ersättare. Redovisningen av valfinansieringen skulle göras upp och lämnas till statens revisionsverk inom två månader från det att valets resultat fastställts, dvs. före den 31.12.2012.

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 efter att ordna övervakningssystemet så lättanvänt och vägledande som möjligt.

Revisionsverket fastställde 27.4.2012 en allmän instruktion om hur redovisningen av valfinansieringen fullgörs vid kommunalvalet år 2012 (43/40/2012). 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 ifrågakvarande redovisningsskyldig.

Statens revisionsverk har möjlighet att förelägga 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. Revisionsverket fortsätter emellertid sin tillsynsuppgift i fråga om de redovisningsskyldiga, vilkas tillsynsärende har anhängiggjorts före berättelsen har lämnats till riksdagen.

Justitieministeriet

Med stöd av valfinansieringslagen översänder justitieministeriet till Statens revisionsverk uppgifterna i kandidatregistret samt uppgifter om de redovisningsskyldiga så

snart valresultatet har fastställts. För detta ändamål inrättar 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 kommunalvalet år 2012

Revisionsverket fastställde 27.4.2012 allmänna instruktioner om fullgörandet av redovisningen av valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012. 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 samt till centralvalnämnden i samtliga kommuner. Den rådgivningstjänst som revisionsverket upprätthåller har fungerat under hela valkampanjtiden ända fram till färdigställandet av berättelsen som ges till riksdagen.

Revisionsverket upprätthöll 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 vägleda tolkningen, publicerades också på webbsidorna. Åt de redovisningsskyldiga sändes också som bilaga till instruktionen en förenklad minneslista för uppgörande av redovisningen av valfinansieringen.

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

ar av valfinansieringen och de förhandsredovisningar som lämnats av de redovisningsskyldiga hålls tillgängliga för allmänheten på webbsidorna fram till 31.10.2017.

Det informationssystem som revisionsverket upprätthåller 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.

Revisionsverket har strävat efter att ordna systemet för tillsyn över valfinansieringen så vägledande som möjligt. I praktiken har detta inneburit, att vid sidan av instruktionerna har rådgivningstjänsten besvarat alla till revisionsverket ställda frågor gällande valfinansieringen och redovisningen av valfinansieringen. Under den period som sträckte sig från början av kommunalvalets valkampanjtid ända till slutet av april 2013 har den av revisionsverket upprätthållna rådgivningstelefonen besvarat totalt ca 840 frågor som gällt valfinansieringen. Utöver

det har per e-post besvarats ca 790 frågor som gällt valfinansieringen.

Det är också värt att märka, att redovisningarna av valfinansieringen kunde lämnas in också på papper och på andra sätt. Dessa redovisningar överfördes vid revisionsverket

till informationssystemet som registreringsarbete. Vid revisionsverket registrerades i systemet totalt 6 158 stycken egentliga redovisningar av valfinansieringen vilka inlämnats i pappersform.

2.3 Kriterier som tillämpats vid tillsynen över redovisningen av valfinansieringen vid kommunalvalet

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 kommunalvalet 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 redovis-

ningen 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 Den redovisningsskyldiga hade lämnat en skriftlig försäkran att hans valfinansiering hade underskridit 800 euro. Ifall den redovisningsskyldigas valfinansiering var minst 800 euro hade kandidaten att lämna en fullständig redovisning av valfinansieringen.
- 3 I den fullständiga redovisningen av valfinansieringen har de totala kostnaderna för valkampanjen redovisats. Kostnaderna för valkampanjen har specificerats 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 valmöten samt övriga kostnader.
- 4 I den fullständiga redovisningen av valfinansieringen har den totala valfinansieringen redovisats och den har specificerats enligt kandidatens egna medel, samt alla bidrag som erhållits av kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanlutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten, grupperade enligt bi-

- drag från enskilda personer, företag, föreningar inom ett parti och andra givare,
- 5 Av de redovisningsskyldiga förutsattes ett ställningstagande till huruvida i valfinansieringen ingick enskilda bidrag som uppgick till minst 800 euro. Ifall den redovisningsskyldiga hade fått bidragsprestationer på minst 800 euro, skulle bidragsgivaren namnges.
 - 6 Valfinansieringen täckte kostnaderna för valkampanjen.
 - 7 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 kommunalvalet år 2012 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.

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. Klagomålens 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 kommunalvalet lämnas in senast 27.10.2012 till statens revisionsverk. En förhandsredovisning av sin valkampanjs kostnader och finansiering lämnades före utsatt tid av inalles 5 008 kandidater i kommunalvalet. Vid kommunalvalet år 2012 fanns inalles 37 125 kandidater. 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 31.10.2017.

Av de redovisningsskyldiga lämnade 2 288 personer en förhandsredovisning av sin valfinansiering före valdagen.

En förhandsredovisning lämnades av ca 13 procent av samtliga kandidater. Som jämförelse må konstateras, att vid riksdagsvalet år 2011 lämnades en förhandsredovisning av ca 40 procent och vid 2009 års Europaparlamentsval av ca 32 procent av samtliga kandidater.

Av de förhandsredovisningar som lämnades till statens revisionsverk lämnades 108 i pappersform. Resten av förhandsredovisningarna lämnades genom den elektroniska webbtjänsten. Det kan konstateras, att de som lämnade en förhandsredovisning tillämpade det elektroniska förfarandet för lämnande av redovisningen synnerligen väl.

3.2 De inom föreskriven tid lämnade 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.

Före den i lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivna tiden 31.12.2012 lämnade 16 175 redovisningsskyldiga sin redovisning av valfinansieringen till revisionsverket. Av

de redovisningsskyldiga lämnade således ca 85 procent sin redovisning inom den i valfinansieringslagen föreskrivna tiden. Den föreskrivna tiden försumrades av totalt 2 894 redovisningsskyldiga. Det kan konstateras, att av de redovisningsskyldiga har åtta personer avlidit efter kommunalvalet.

Redovisningar av valfinansieringen lämnades omedelbart efter att den föreskrivna tiden utgått och före den första uppmaningen sänts 11.1.2013 till ett antal av totalt 1 230.

3.3 Åtgärder för inhämtande av saknade redovisningar av valfinansieringen

En första uppmaning sändes till de redovisningsskyldiga som inte hade lämnat sin redovisning av valfinansieringen 11.1.2013. Bland de redovisningsskyldiga som inte hade lämnat sin redovisning fanns personer, vilkas adress vid nämnda tidpunkt inte var känd av revisionsverket. Dessa personers adresser klarades och åt dem sändes den första uppmaningen 4.2.2013.

Totalt 1 664 redovisningsskyldiga uppmanades att utan dröjsmål lämna redovisningen av valfinansieringen. På grund av den första uppmaningen lämnades inalles 1 237 redovisningar till revisionsverket. Till följd av den första uppmaningen lämnades till revisionsverket sålunda totalt ca 75 procent av de saknade redovisningarna.

En andra uppmaning sändes till de redovisningsskyldiga som alltså inte hade lämnat sin redovisning av valfinansieringen 18.2.2013 eller 25.2.2013. Totalt 427 uppmaningar sändes. Den andra uppmaningen sändes mot mottagningsbevis. Det kan konstateras, att förfarandet med mottagningsbevis i praktiken visade sig vara ett arrangemang som inte fungerade, emedan av de redovisningsskyldiga åt vilka uppmaningen sändes, inalles 129 personer inte avhämtade den åt sig.

På grund av den andra uppmaningen lämnades totalt 236 redovisningar av valfinansieringen till revisionsverket. Till följd av den andra uppmaningen lämnades till revisionsverket sålunda ca 55 procent av de saknade redovisningarna.

Efter två uppmaningar stod det klart, att ifrågasvarande redovisningsskyldiga inte trots uppmaningarna kommer att lämna den i lagen föreskrivna redovisningen av valfinansieringen till revisionsverket. Situationen ansågs till denna del uppfylla de i 10 § 2 momentet i

valfinansieringslagen avsedda förutsättningarna att förplikta de redovisningsskyldiga att lämna sin redovisning av valfinansieringen vid äventyr av vite. I processen övergick man i fråga om de saknade redovisningarna till förfarande enligt viteslagen (1113/1990).

Före vitets föreläggande skulle de redovisningsskyldiga ännu beredas möjlighet att ge en förklaring (hörande av part). Ett till föreläggandet av vitet anslutet meddelande om processens skede och möjligheten att ge en förklaring sändes till totalt 191 redovisningsskyldiga. Meddelandena sändes genom förmedling av stämmingsman. Det kan konstateras, att stämmingsmännen inte alls fick kontakt med nio redovisningsskyldiga och till dessa sändes meddelandet därefter genom förmedling av posten.

Efter det meddelande som förmedlades av stämmingsmannen lämnades till revisionsverket totalt 157 redovisningar av valfinansieringen. Efter det meddelande som anknöt till påbörjande av vitesprocessen lämnades således till revisionsverket ca 82 procent av de saknade redovisningarna.

Statens revisionsverk förpliktade totalt 34 redovisningsskyldiga att göra sin redovisning av valfinansieringen vid äventyr av vite. I beslutet om föreläggande av vite konstaterades, att redovisningen bör göras senast 15.5.2013. Emedan stämmingsmannen inte fick kontakt med fyra redovisningsskyldiga så, att beslutet om föreläggande av vite hade kunnat ges för kännedom, måste vitesprocessen påbörjas på nytt i fråga om dessa personer.

Vid den tidpunkt då berättelsen lämnas till tryckeriet saknas redovisningen av valfinansieringen alltså från Jani Björn (Sibbo), Abdullah Coscun (S:t Karins) och Anja Hämäläinen (Hirvensalmi).

3.4 Komplettering av redovisningen av valfinansieringen och begäranden om utredning

I samband med genomgången av redovisningarna av valfinansieringen vid kommunalvalet klarlades huruvida de redovisningar som lämnats till revisionsverket innehåller de uppgifter som avses i 6 § i valfinansieringslagen. Syftet med övervakningen var att säkerställa att redovisningen är konsekvent till sitt innehåll och att där tas klar ställning till de saker som förutsätts i valfinansieringslagen. I det elektroniska redovisningsförvarandet hade dessutom definierats sådana kontroller som förhindrade fel och vägledde lämnandet av redovisningen.

Inalles kompletterades redovisningarna i 310 fall. Korrigeringarna gällde som regel brister i specifikationen av kostnaderna eller finansieringen. Till de redovisningsskyldiga togs direkt kontakt per telefon eller e-post för erhållande av behövliga kompletteringar och tilläggsuppgifter. Särskilda skriftliga uppmaningar eller begäranden om utredning behövde inte göras till denna del.

I ett enskilt fall sändes till den redovisningsskyldiga en skriftlig begäran om utredning som avses i 8 § i valfinansieringslagen. I anknäytning till detta erhöles av den redovisningsskyldiga inte inom utsatt tid den begärda utredningen för konstaterande av redovisningens riktighet. Det kan konstateras, att med stöd av valfinansieringslagen har revisionsverket inte några effektskapande verktyg till sitt förfogande för att få närmare utredningar, ifall den redovisningsskyldiga vägrar att lämna de begärda utredningarna till revisionsverket. En situation, där en redovisningsskyldig trots begäran inte lämnar revisionsverket utredningar för konstaterande av riktigheten hos redovisningen av valfinansieringen, har inte förekommit vid tidigare val.

Vid den tidpunkt då berättelsen lämnas är kompletteringen av redovisningen alltjämt på hälft i fråga om en redovisningsskyldig.

3.5 Klagomål angående redovisningarna av valfinansieringen

Till Statens revisionsverk har inte anförts klagomål i anknytning till redovisningarna av valfinansieringen vid kommunalvalet år 2012.

3.6 Allmänna iakttagelser angående redovisningarna av valfinansieringen

Vid kommunalvalet år 2012 hade de redovisningsskyldiga för första gången möjlighet att lämna en skriftlig försäkran att kandidaternas valfinansiering hade underskridit 800 euro. Av de redovisningsskyldiga utnyttjade ca 15 020 eller ca 79 procent denna möjlighet. Vidare hade den redovisningsskyldiga ändå möjlighet att om han eller hon så önskade lämna preciserande uppgifter om sin valkampanjs kostnader och finansiering. Även om den redovisningsskyldigas valfinansiering hade underskridit 800 euro, hade kandidaten möjlighet att om han eller hon så önskade lämna en detaljerad redovisning av valfinansieringen, och över 1 600 redovisningsskyldiga har också använt sig av denna möjlighet. Motiveringen har ofta varit en vilja att redogöra för valkampanjens faktiska kostnader, som har varit väsentligt lägre än 800 euro.

Den största valkampanjen vid kommunalvalet år 2012 uppgick till 34 887 euro. Valkampanjer som översteg 800 euro redovisades av inalles 2 446 redovisningsskyldiga. Det största stödbeloppet från en utomstående givare i en enskild valkampanj var 21 639 euro. Totalt 1 822 redovisningsskyldiga meddelade att de erhållit stöd av utomstående. En del av de redovisade stöden underskred emellertid gränsen 800 euro. Kravet i valfinansieringslagen var, att givare av bidrag om minst 800 euro bör namnges separat.

Signifikanta nyckeltal om valkampanjens kostnader och finansiering är det i praktiken omöjligt att presentera, emedan kampanjen och valfinansieringen för dem som lämnat en skriftlig försäkran har kunnat variera mellan 0 och 799 euro. Det kan konstateras ånyo, att ca 15 020 redovisningsskyldiga lämnade en skriftlig försäkran om valfinansiering som underskred 800 euro.

3.7 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. I processens funktionsduglighet yppades inte brister även om vid kommunalvalet antalet kandidater och redovisningsskyldiga var avsevärt större än vid tidigare val.

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 sina väsentligaste delar på öppna och ärliga redovisningar som lämnas av de redovisningsskyldiga. Till denna del har systemet byggts upp så att det är så vägledande som möjligt. Som mål betraktades att vid sidan av allmänna instruktioner också under processens mest brådskande tider kan besvaras alla frågor som gäller lämnande av redovisningen av valfinansieringen och valfinansieringen generellt. Denna målsättning uppfylldes också.

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 lösningssmodeller som fungerar i ett flertal tolkningssituationer. Ändå ger exempelvis gränsdragningarna mellan kandidatens sedvanliga verksamhet och bedrivande av valkampanj synnerligen stort rum för tolkningar.

Värt att märka är, att även om den redovisningsskyldiga på begäran bör lämna utredningar, som kan behövas för att klargöra redovisningens riktighet och tillräcklighet, har revisionsverket inte faktiska förpliktande verktyg för att kräva dessa utredningar ifall den redovisningsskyldiga inte lämnar dem trots begäran.

Med stöd av valfinansieringslagen kan revisionsverket, ifall den redovisningsskyldiga inte trots uppmaning av revisionsverket gör en redovisning av valfinansieringen, eller redovisningen konstateras vara till väsentliga delar uppenbart felaktig eller bristfällig, förplikta den redovisningsskyldiga att vid äventyr av vite göra redovisningen eller korrigera felet eller bristen i redovisningen. Målsättningen för valfinansieringslagen är emellertid, att systemet ska vara så vägledande som möjligt till dess det är uppenbart, att den redovisningsskyldiga är ovillig att lämna riktiga och tillräckliga uppgifter om sin valfinansiering och sin valkampanjs kostnader. Till denna del måste framföras, att den för revisionsverket uppställda tiden åtta månader för lämnande av berättelsen till riksdagen kan leda till att vitesprocessen alltså är pågående vid den tidpunkt då berättelsen lämnas.

Det kan ändå konstateras, att valfinansieringslagens syfte att göra redovisningarna av valfinansieringen tillgänglig för allmänheten

genom ett allmänt datanät förefaller att ha blivit verklighet. Under ett kalenderår (5/12-4/13) har på de webbsidor för tillsyn över

parti- och valfinansieringen som upprätthålls av revisionsverket gjorts över 1 322 124 nerladdningar av en sida.

4 Slutledningar

Alla de som var redovisningsskyldiga vid kommunalvalet år 2012 har lämnat den i lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivna redovisningen av valfinansieringen med undantag för tre redovisningsskyldiga.

På basis av behandlingen av redovisningarna och erhållna utredningar och kom-

pletteringar har till statens revisionsverks kännedom inte kommit omständigheter, på grund av vilka revisionsverket hade skäl att betvivla de inlämnade redovisningarnas riktighet med undantag för en (1) redovisning av valfinansieringen.



STATENS REVISIONSVERK

Anttigatan 1, PB 1119, FI-00101 Helsingfors

Telefon +358 9 4321 (växel), Telefax +358 9 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9549 (häft.)