

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om kandidaters valfinansiering och vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 5 mars 2009 en proposition med förslag till lag om kandidaters valfinansiering och vissa lagar som har samband med den (RP 13/2009 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Lagmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat

— en lagmotion med förslag till lag om kandidaters valfinansiering och vissa lagar som har samband med den (LM 14/2009 rd — Minna Sirnö/vänst m.fl.), som remitterades till utskottet den 5 mars 2009

— en lagmotion med förslag till lag om kandidaters valfinansiering (LM 23/2009 rd — Eero

Heinäluoma/sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 17 mars 2009.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- valdirektör, konsultativ tjänsteman Arto Jääskeläinen och konsultativ tjänsteman Helinä Lehtinen, justitieministeriet
- polisöverinspektör Kaarle J. Lehmus, inrikesministeriet
- överdirektör Marjatta Kimmonen och stabschef Marko Männikkö, statens revisionsverk
- juris licentiat Lauri Tarasti
- professor Mikael Hidén.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

— professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår en ny lag om kandidaters valfinansiering. Genom den upphävs lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering. Syftet är att öka öppenheten kring valfinansieringen och informationen om kandidaters eventuella bindningar och att motverka en ökning av kandidaternas valkampanjutgifter.

Enligt lagen anses med kandidaters valfinansiering de medel som används för att täcka kan-

didaternas valkampanjkostnader. Med dessa kostnader avses de kostnader för valkampanjen som uppkommit tidigast sex månader före och senast två veckor efter valdagen, oberoende av när de betalas. Som kampanjbidrag räknas prestationer i pengar, varor, tjänster eller av annat liknande slag, men inte sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster. Bidragen ska uppges till bruttobelopp och flera prestationer från samma stödgivare ska uppges som ett enda

bidrag. För en kandidats stödgrupp gäller samma redovisningsskyldighet som för kandidaten.

En kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får inte ta emot bidrag från en givare som inte kan redovisas. Men detta gäller inte sedvanligt insamlingsarbete. För enskilda bidrag fastställer lagen dessutom ett valspecifikt tak som föreslås bli 3 000 euro vid kommunalval, 6 000 euro vid riksdagsval och 10 000 euro vid Europaparlamentsval. Detta gäller dock inte bidrag från registrerade föreningar inom ett parti.

Valbidragen bör redovisas specificerade enligt bidragsgivare. Varje enskilt bidrag och varje givare ska redovisas separat när stödets värde är över 800 euro vid kommunalval, över 1 500 euro vid riksdagsval och över 2 000 euro vid Europaparlamentsval och presidentval. Om bidraget ges mot vederlag, ska endast prestationens nettovärde räknas som bidrag som ska redovisas separat. Om den redovisningsskyldiga har tagit upp lån för att täcka kostnaderna för valkampanjen, ska redovisningen innehålla en återbetalningsplan för lånet.

Regeringen föreslår att de uppgifter som avser redovisningen av valfinansieringen flyttas från justitieministeriet och de kommunala centralvalnämnderna till statens revisionsverk, som ska ha tillsynen över att redovisningsskyldigheten fullgörs. De redovisningsskyldiga ska på begäran genom ett kampanjkoutdrag eller på något annat liknande sätt lämna uppgifter och information som kompletterar redovisningen och som kan behövas när det kontrolleras om redovisningen är riktig och tillräcklig. Statens revisionsverk ska se till att alla redovisningsskyldiga lämnar in en redovisning. Efter att ha granskat redovisningarna kan revisionsverket i förekommande fall uppmana en redovisningsskyldig att göra en redovisning, komplettera sin redovisning eller visa att redovisningen är riktig och tillräcklig. Om den redovisningsskyldiga trots uppmaningen inte lämnar in en redovisning, kan revisionsverket vid vite förplikta honom eller henne till det. Uppmaningen ska förenas med vite också när revisionsverket konstaterar att redovisningen är uppenbart oriktig eller

bristfällig på väsentliga punkter och förpliktar den redovisningsskyldiga att korrigera felet eller avhjälpa bristen.

En frivillig förhandsredovisning av valfinansieringen föreslås bli införd. En kandidat eller vid presidentval det parti eller den valmansförening som uppställt en kandidat kan lämna in en förhandsredovisning till statens revisionsverk med en plan för valfinansieringen och kampanjkostnaderna. Valfinansieringsredovisningar och förhandsredovisningar är offentliga.

Regeringen föreslår en sådan ändring i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet att de uppgifter som lämnats till statens revisionsverk om kampanjkonton och motsvarande information sekretessbeläggs i 24 §. Inkomstskattelagen ändras så att ett för stöd till kandidater vid allmänna val förbehållet förmögenhetskomplex nämns explicit som ett allmännyttigt samfund.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt. Meningen är att lagarna ska kunna tillämpas i kampanjerna inför Europaparlamentsvalet 2009.

I motiven till lagstiftningsordning analyserar regeringen hur bestämmelserna i lagförslag 1 förhåller sig till skyddet för privatlivet i grundlagens 10 § och offentlighetsprincipen i grundlagens 12 §. Regeringen analyserar också relationen mellan inskränkningarna i lagförslag 1 gällande enskilda bidragsgivare och grundlagens 15 § om egendomsskydd. Dessutom diskuterar regeringen utifrån 90 § 2 mom. i grundlagen förslaget att ge tillsynen av valfinansieringsredovisningarna statens revisionsverk i uppdrag.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagmotionerna

Lagmotion LM 14/2009 rd är en parallellmotion till propositionen. Där föreslås det ett tak också för de sammantagna kostnaderna när det gäller bidrag till kandidater i ett val. I övrigt omfattar motionsställarna förslagen i val- och partifinansieringskommitténs betänkande (Kommittébeträktande 2009:1).

Också i lagmotion LM 23/2009 rd föreslås det ett valspecifikt tak för kampanjbidrag till kandidater. Dessutom föreslår motionsställarna att det i lagen ska tas in bestämmelser om skyldighet att

minst en månad före valdagen lämna in en förhandsredovisning med en plan för valfinansieringen och kampanjkostnaderna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Generell bedömning

Genom propositionen skrivs lagstiftningen om kampanjbidrag till valkandidater om. Bakom ändringen ligger dels problemen med att tillämpa den gällande lagstiftningen, dels incitament från det internationella samarbete Finland bedriver. Incitamenten kommer särskilt från Europarådets grupp mot korruption GRECO (Group of States against Corruption), som i slutet av 2007 gav Finland en rad åtgärdsrekommendationer om tillsyn över partifinansieringen och kriminalisering av mutor. En del av dem har direkt eller indirekt samband med kampanjbidrag till valkandidater.

Justitieministeriet tillsatte i maj 2008 en kommission med uppdraget att ta fram ett förslag till ny lagstiftning om finansiella stöd till partier och kandidater i val och tillsyn över finansieringen. Kommissionen skulle i sitt arbete beakta GRECO:s rekommendationer. Den aktuella propositionen bygger på kommissionens lägesrapport¹. I propositionens allmänna motiv ger regeringen en adekvat beskrivning av rekommendationerna och hur de påverkat lagförslagets innehåll.

Öppna och rättvisa val är en av hörnstenarna i den västerländska demokratin. Ett av öppenhetens viktigaste element är att väljarna har möjlighet att skaffa sig information om vem som står bakom stora kampanjbidrag till partier eller andra opinionsriktningar som ställer upp kandidater. En stark ekonomisk koppling till en finansiering kan nämligen väcka misstankar om att finan-

siären på ett otillbörligt sätt försöker påverka dem som ställer upp kandidater och deras policy. Utskottet vill här påpeka att kommissionen fortsätter sitt arbete med siktet inställt på att lägga förslag som ökar öppenheten i partifinansieringen. Det är angeläget att kommissionen fäster avseende vid de erfarenheter som det förestående valet till Europaparlamentet genererar om lagen och i förekommande fall lägger förslag till ändring av den nu föreslagna lagen.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och angelägen och att lagförslagen kan godkännas med följande anmärkningar.

De som i val kandiderar för ett offentligt uppdrag står i ständig kontakt med aktörer inom olika samhällssektorer. Självfallet håller kandidaterna också kontakt med sina egna supportrar. Typiskt för kontakter av detta slag är att man försöker påverka kandidatens samhällsåsikter generellt och särskilt hans eller hennes agerande om han eller hon blir vald. De allmänna valen har blivit allt mer personcentrerade med dyrare valkampanjer som följd. Därför är det viktigt att väljarna ges möjlighet att få reda på varifrån de som valts till ett offentligt uppdrag fått betydande bidrag. Skyldigheten för de valda att inom utsatt tid lämna in en noggrann redovisning för bidragen borgar för insyn i valfinansieringen (se även GrUU 29/2001 rd, s. 4/II).

Redovisningen av kampanjbidragen får å andra sidan inte bli så besvärlig och tidskrävande att det får någon att tveka att ställa upp som kandidat. Det kan inte heller vara meningen att de inlämnade redovisningarna studeras långt efter valet, eftersom det i sista hand kan väcka dubier om valresultatets moraliska acceptabilitet.

Därför behöver dessa divergenta premisser samordnas så att systemet blir tillräckligt detal-

¹ Förslag till lag om valfinansiering. Mellanbetänkande av val- och partifinansieringskommissionen (Kommitébetänkande 2009:1).

jerat men samtidigt lagom summariskt. Den samordningen tycker utskottet regeringen har lyckats ganska bra med i propositionen. Det finns inte heller enligt utskottets mening någon anledning att i dagsläget lägga något tak för de sammantagna kostnaderna för valkampanjen.

Observationer gällande lagstiftningsordningen

Statens revisionsverks roll i tillsynen över lagen

Lagförslag 1 är konstitutionellt relevant för att man i 10 § ger statens revisionsverk i uppdrag att övervaka att den redovisningsskyldighet lagen föreskriver fullgörs. I 90 § 2 mom. i grundlagen står det att för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.

Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 142/II) avses med denna oavhängighet bl.a. att revisionsverket ska kunna utföra sina uppgifter oberoende och opartiskt i synnerhet i förhållande till dem som granskas, dvs. främst den verkställande makten, men också i förhållande till lagstiftaren och den politiska intressesfären. Under dessa premisser passar revisionsverket enligt utskottets uppfattning bättre för tillsynsuppdraget i den föreslagna lagen än justitieministeriet, som utgör en del av statsrådet och som i nuläget handhar uppgiften. Låt vara att övervakningen av att valbidragsredovisning görs och att det sker lagenligt inte innebär övervakning av statens finansförvaltning och av att statsbudgeten iakttas, finns det en sådan koppling mellan övervakningen av redovisningarna och verksamheten inom olika statsorgan att uppdraget utan hinder av grundlagens 90 § 2 mom. kan anförtros statens revisionsverk.

Revisionsverket kan enligt 10 § i lagförslag 1 förplikta en redovisningsskyldig att vid vite lämna in eller komplettera en redovisning. I en politiskt färgad kontext som denna är vite bättre och sannolikt också effektivare än en lindrig krimi-

nalisering, menar utskottet. Eftersom ett beslut om utdömande av vite får överklagas till högsta förvaltningsdomstolen, har utskottet inte heller mot bakgrund av 21 § 2 mom. i grundlagen något att invända mot bestämmelsen.

Statens revisionsverk ska inom åtta månader från det av valresultatet fastställts separat för varje val lämna en berättelse till riksdagen om de redovisningar som kommit in och verkets tillsyn över att redovisningsskyldigheten fullgörs. Revisionsverkets uppdrag i fråga om ett val upphör när berättelsen lämnats. Utskottet konstaterar att frågan hur berättelsen ska behandlas i riksdagen måste avgöras senare separat.

Övrigt

Skydd för privatlivet. Att ett bidrag från en enskild person till en bestämd kandidat blir offentligt när det överstiger ett i lagen angivet högsta belopp, griper för givarens del in i det skydd för privatlivet som 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar. När grundlagsutskottet behandlade förslaget till den gällande lagen ansåg det att kärnan i skyddet av privatlivet inte berörs av att ett sådant ekonomiskt bidrag görs offentligt. Utskottet ansåg inte heller att förslaget grep in i valhemlighetens elementära beståndsdelar (se GrUB 8/2000 rd, s. 2/II). I propositionsmotiven gällande lagstiftningsordning håller regeringen för att förslaget inte utgör något problem i konstitutionellt hänseende även om bidragsgränsen i euro sänks något. Utskottet menar att bedömningen är hållbar.

Offentlighetsprincipen. I lagförslag 2 föreskrivs det att handlingar med uppgifter ur kampanjkonton och annan liknande information om valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjer som lämnats till statens revisionsverk är sekretessbelagda. Förslaget är betydelsefullt speglat mot 12 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs det nämligen att handlingar och upptagningar som innehåller av myndigheterna är offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Enligt propositionen behövs sekretessen i de uppräknade fallen, eftersom t.ex. kontoutdrag eller annan information

om kandidatens kampanj kan innehålla uppgifter som inte omfattas av redovisningsskyldigheten.

Utskottet godkänner motiveringen, men vill påpeka att bestämmelsen måste tolkas restriktivt då den utgör ett undantag från offentlighetsprincipen. En snäv tolkning främjar också det huvudsakliga syftet med lagförslag 1, nämligen att valfinansieringen med tillhörande bindningar är så genomskinlig som möjligt.

Egendomsskydd. I 4 § i lagförslag 1 anges hur stora bidrag i euro en kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får ta emot från en givare. Det finns ett samband mellan förslaget och egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Utskottet anser emellertid att det inte handlar om en egentlig inskränkning i egendomsskyddet, utan snarare om en reglering av användning av egendom som det finns ett tungt vägande samhälleligt skäl för och som sitter bra i ett modernt demokratisk system. Bestämmelsen påverkar inte behandlingsordningen.

Sammanfattning

Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Detaljmotivering

1. Lag om kandidaters valfinansiering

4 §. Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering. I 2 mom. anges de högsta valspecifika beloppen för bidrag som en kandidat, en kan-

didats stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får ta emot från en givare. Enligt sista meningen gäller detta dock inte stöd från registrerade föreningar inom ett parti. Av propositionsmotiven framgår det att detta avser partiernas sedvanliga registrerade föreningar.

Utskottet anser att formuleringen inte kan betyda att de högsta belopp som nämns i första meningen kan kringgå genom att dirigera bidrag till en bestämd kandidat via en registrerad partiförening. Föreningen skulle i så fall bara vara en mellanhand och inte egentlig givare. För att sådana situationer inte ska uppstå bör val- och partifinansieringskommissionen i sitt fortsatta arbete diskutera alla alternativ som omintetgör ett sådant förfarande.

Lagmotionerna

Utskottet föreslår att lagförslagen i propositionen godkänns utan ändringar och att lagförslagen följaktligen ska förkastas. Konstitutionellt sett är lagförslagen i motionerna oproblematiska.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslagen i propositionen godkänns utan ändringar och

att lagförslagen LM 14/2009 rd och LM 23/2009 rd förkastas.

GrUB 2/2009 rd — RP 13/2009 rd

Helsingfors den 27 mars 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml (delvis)
Antti Vuolanne /sd
ers. Christina Gestrin /sv
Johannes Koskinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

RESERVATION 1

Motivering

I enlighet med ledamot Heinäluomas parallellmotion och i motsats till propositionen föreslog vi att valbidragen till kandidater också ska begränsas när det gäller de sammantagna kostnaderna för valkampanjen (LM 23/2009 rd).

Enligt vårt förslag får kostnaderna för valkampanjen inte överstiga 20 000 euro vid kommunalval, 100 000 euro vid riksdagsval, 200 000 euro vid Europaparlamentsval och 2 000 000 euro vid första respektive andra valet vid presidentval. Summorna är desamma som i val- och partifinansieringskommissionens lägesrapport.

I propositionen, som utskottet godkänt, finns i lag inte utsatt något tak för hur mycket valkampanjerna får kosta. Ett sådant tak har föreslagits i två parallellmotioner. Allt dyrare kampanjer leder självfallet till att tröskeln att ställa upp i val varierar beroende på folks ekonomiska bakgrund och påverkar ofrånkomligt vem som blir vald. Därför behövs det ett kostnadstak för valkampanjer.

De största regeringspartierna ville inte ta i bruk det kampanjtak valfinansieringskommissionen föreslagit.

Vi föreslår också i enlighet med motion LM 23/2009 rd att det i lagen föreskrivs om skyldighet att upprätta och lämna in en förhandsredovisning av valfinansieringen till tillsynsmyndigheten, statens revisionsverk, senast en månad före valdagen. Enligt propositionen är en sådan redovisning av kampanjbidragen och kampanjkostnaderna inte en absolut skyldighet.

Lagförslag 1, 4 § 3 mom. (nytt). Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering. I 3 mom. föreslår vi ett takbelopp för valkampanjkostnaderna. De kampanjkostnader riksdagsledamöterna och deras ersättare uppgivit har ökat drastiskt under de senaste åren. När en kampanj 2003 i snitt kostade drygt 23 000 euro, var beloppet uppe i inte mindre än 39 700 euro 2007. Observera att det handlar om snittbelopp och att det

funnits kandidater som kunnat röra sig med avsevärt större summor.

Det finns internationella exempel på begränsningar visavi valbudgeten. Åtminstone Kanada, Italien, Portugal och Frankrike har satt gränser för valbudgeten.

Lagförslag 1, 11 §. Förhandsredovisning. I 1 mom. föreslår vi att det ska vara obligatoriskt att upprätta en förhandsredovisning av valfinansieringen och lämna in den till statens revisionsverk senast en månad före valdagen. Syftet med förslaget är att öka insynen i kampanjbidragen och ge väljarna redan före valdagen information om dem som lämnar finansiellt stöd till kandidaterna

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen godkänns utan ändringar men 4 och 11 § i lagförslag 1 med följande ändringar:

4 §

Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering

(1—2 mom. som i GrUB)

De sammantagna kostnaderna för en kandidats valkampanj får inte överstiga 20 000 euro vid kommunalval, 100 000 euro vid riksdagsval, 200 000 euro vid Europaparlamentsval och 2 000 000 euro vid det första respektive andra valet vid presidentval.

11 §

Förhandsredovisning

En kandidat eller vid presidentval ett parti som har ställt upp en kandidat eller ett valombud

för en valmansförening som ställt upp en kandidat eller en ersättare för valombudet *ska senast en månad* före valdagen till statens revisionsverk lämna in en förhandsredovisning med en plan för valfinansieringen och kostnaderna för

valkampanjen, dock tidigast efter det att sammanställningen av kandidatlistorna eller kandidatförteckningen vid presidentval har gjorts upp.
(2 mom. som i GrUB)

Helsingfors den 27 mars 2009

Antti Vuolanne /sd
Tuula Peltonen /sd
Jacob Söderman /sd

RESERVATION 2

Motivering

Jag instämmer i förslaget i reservation 1 om att ändra 11 § (förhandsredovisning) och att det ska vara obligatoriskt att senast en månad före valdagen lämna in en förhandsredovisning av valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen.

Jag föreslår i enlighet med ledamot Sirnös lagmotion LM 14/2009 rd att det i lagen också ska föreskrivas om ett tak för valfinansieringen.

Lagförslag 1, 4 § 3 mom. (nytt). Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering. Valkampanjerna blir bara dyrare och dyrare, vilket är vanskligt med tanke på den parlamentariska demokratins representativitet och medborgarnas lika möjligheter. En bidragande orsak till att kandidaternas valkostnader stigit är att kampanjerna i allt högre utsträckning bedrivs i elektroniska medier.

Skyhöga kampanjkostnader leder till ökad ojämlikhet bland medborgarna i valrörelsen. Kandidaternas framgång beror allt mer på hur mycket pengar de fått att röra sig med. Obegränsade finansiella resurser får inte bestämma valets utgång.

Om den externa finansieringen ökar mycket, förlorar de invalda riksdagsledamöterna och kommunalfullmäktige sin trovärdighet som oberoende aktörer som fattar beslut om offentlig makt och offentliga medel.

Helsingfors den 27 mars 2009

Veijo Puhjo /vänst

Kampanjtaket som jag föreslagit skulle fullfölja syftet med 1 § 2 mom. att begränsa en ökning av kostnaderna för kandidaternas valkampanjer. Enligt min mening bör det syftet inte överlåtas på partierna att fatta beslut om, utan det bör regleras i lag. Kampanjtaket skulle ha en styrande effekt på kampanjerna över lag.

Förslag

Jag föreslår

att 4 § i lagförslag 1 får följande lydelse:

4 §

Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering

(1—2 mom. som i GrUB)

Kostnaderna för en kandidats valkampanj får inte överstiga 10 000 euro vid kommunalval, 50 000 euro vid riksdagsval, 100 000 euro vid Europaparlamentsval och 1 000 000 euro vid det första respektive andra valet vid presidentval.