

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 3/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av partilagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om penningin- samlingar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 mars 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av partilagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om penninginsamlingar (RP 6/2010 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

- LM 2/2007 rd med förslag till lag om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering (Annika Lapintie /vänst m.fl.), som remitterades till utskottet den 18 april 2007,
- LM 7/2010 rd med förslag till lag om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering (Annika Lapintie /vänst m.fl.), som remitterades till utskottet den 9 mars 2010, och
- LM 13/2010 rd med förslag till lag om ändring av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering (Eero Heinäluoma /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 6 april 2010.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har revisionsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (ReUU 2/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala och specialmedarbetare Kaisa Tiusanen, justitieministeriet
- generaldirektör, jur.dr. Tuomas Pöysti och revisionschef, OFR Jaakko Eskola, Statens revisionsverk
- polisöverinspektör Kaarle J. Lehmus, polisstyrelsen, och konsultativ tjänsteman Helinä Lehtinen, justitieministeriet, som representant för GRECO
- ordförande Santeri Eriksson, Transparency Suomi
- juris licentiat Lauri Tarasti
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Regeringens proposition

Regeringen föreslår att partilagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om pen-

ninginsamlingar ändras. Syftet är att öka öppenheten i partifinansieringen och att förebygga korruption och sådant inflytande på partiernas

verksamhet som bygger på olämpliga bindningar.

Partilagen ska kompletteras med bestämmelser om bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar. Ett parti, en partiförening eller en partinära sammanslutning får under ett kalenderår ta emot bidrag från en och samma bidragsgivare högst till ett värde av 30 000 euro. Begränsningen gäller ändå inte bidrag från partinära sammanslutningar. Vidare föreslås det bestämmelser om förbud att ta emot bidrag från vissa offentliga samfund och om förbud att ta emot utländskt bidrag och om bidrag vars givare inte kan klarläggas.

Det ska föreskrivas om skyldighet att lämna en redovisning till Statens revisionsverk av alla bidrag som är värda minst 1 500 euro som ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning har fått och om deras givare. Bestämmelserna om tillsynen av partiernas medelsanvändning föreslås bli ändrade. Statens revisionsverk ska övervaka att bestämmelserna om bidraget iakttas, att kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen specificeras och att handlingar i anknytning till dem upprättas och lämnas in. Justitieministeriet ska övervaka efterlevnaden av partilagen bara till den del det inte hör till Statens revisionsverk att göra det.

Partilagen ska kompletteras med en bestämmelse om återkrav av partistödet. Vidare föreslås det flera kompletteringar till och preciseringar i partilagens bestämmelser om bokföringsskyldighet, revision och översändande av bokslutshandlingar.

Lagen om kandidaters valfinansiering ska kompletteras med förbud att ta emot utländskt bidrag och bidrag från vissa offentliga samfund. Dessutom ska förbudet att ta emot mer bidrag än vad som anges i lagen utvidgas till att gälla också bidrag från en och samma givare men som har förmedlats genom andra parter.

Gränsen för bidrag som ska redovisas separat enligt lagen om kandidaters valfinansiering ska sänkas till 1 500 euro också i Europaparlamentsvalet och presidentvalet. Dessutom föreslås det bestämmelser i lagen om skyldighet att göra en redovisning till Statens revisionsverk i efter-

hand av ett lån som tagits för att täcka kostnaderna för valkampanjen och om ett bidrag värt minst 1 500 euro som erhållits för betalningen av lånet. Redovisningsskyldigheten ska gälla endast riksdagsvalet och Europaparlamentsvalet.

Lagen om penninginsamling föreslås bli kompletterad med en bestämmelse om att tillstånd inte behövs för en penninginsamling som ordnas av en förening som verkar för att stödja en kandidat som ställer upp i allmänna val eller av en partiförening för att täcka kostnaderna för valkampanjen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft senast sex månader före valdagen för riksdagsvalet 2011.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas frågan om att delegera tillsynen till Statens revisionsverk och berättelsen till riksdagen. Dessutom bedöms lagförslagen mot skyddet för privatlivet, jämlikheten och yttrandefriheten. Ur grundlagssynvinkel är förslagen inget problem.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 2/2007 rd föreslås det att gränserna i euro för bidrag som namnet på givaren ska uppges för ska sänkas om bidraget överskrider gränsen i lagen om kandidaters valfinansiering. Gränsen vid presidentval och val till Europaparlamentet ska sänkas till 2 000 euro och vid kommunalval och riksdagsval till 1 000 euro. Vidare föreslås en bestämmelse om att namnet på varje enskild givare som lämnar ett bidrag på mer än 200 euro och bidragsbeloppet ska redovisas i det fall att det sammanlagda värdet av bidragen och donationerna till kandidaten överstiger 10 000 euro vid presidentval och val till Europaparlamentet och 5 000 euro vid riksdagsval och kommunalval.

I lagens 3 § 2 mom. föreslås ett tillägg om att intäkterna av avgiftsbelagda tillställningar efter avdrag för de verkliga kostnaderna ska räknas som bidrag. Då räknas det redovisningspliktiga enskilda bidragets storlek ut utifrån de sammanlagda intäkterna av alla seminarier som arrangerats för att stödja en och samma kandidat.

Vidare föreslås det en sådan ändring att justitieministeriet får rätt att övervaka att skyldighe-

ten att redovisa valfinansieringen fullgörs. Straffet för brott mot redovisningsskyldigheten föreslås vara böter.

I lagmotion LM 7/2010 rd föreslås en ny 4 a § i lagen om kandidaters valfinansiering med bestämmelser om ett kampanjtak för varje kandidat. Vid kommunalval ska det vara 10 000 euro, vid riksdagsval 30 000 euro och vid val till Europaparlamentet 50 000 euro. Dessutom ska 11 § ändras så att en kandidat och valombudet för det parti eller den valmansförening som ställt upp en kandidat i presidentvalet eller valombudets ersättare före dagen för förhandsval ska lämna in en förhandsredovisning till Statens revisionsverk med en plan för valfinansieringen och kampanjkostnaderna.

Lagmotion LM 13/2010 rd är en parallellmotion till regeringens proposition. Med avvikelse från propositionen föreslås både en enskild kandidats och ett partis kostnader för mediereklam i samband med valkampanjen bli begränsade ge-

nom lag också i fråga om enskilda valkampanjer. Partilagen föreslås bli ändrad så att mediereklamkostnaderna för ett partis valkampanj inte får överskrida 500 000 euro vid kommunalval eller val till Europaparlamentet, 1 miljon euro vid riksdagsval och 1 miljon euro per omgång vid presidentval. Lagen om kandidaters valfinansiering ska i sin tur ändras så att mediereklamkostnaderna för en enskild kandidats valkampanj inte får överskrida 10 000 vid kommunalval, 50 000 euro vid riksdagsval, 80 000 euro vid val till Europaparlamentet och 1 miljon euro per omgång vid presidentval. Ett parti som inte ställer upp en egen kandidat får ha mediekostnader för högst 500 000 euro.

Med avvikelse från propositionen föreslås det bestämmelser i partilagen om skyldighet att lämna in en förhandsredovisning till Statens revisionsverk minst sex månader före valdagen med en plan för valfinansieringen och kampanjkostnaderna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmän bedömning av propositionen

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och lämplig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Lagstiftningsordningen

Bestämmelserna om Statens revisionsverk

Statens revisionsverks tillsynsuppdrag. Enligt föreslagna nya 9 e § 2 mom. i partilagen ska Statens revisionsverk övervaka att ett parti, partinära sammanslutningar och föreningar som avses i beslutet om statsunderstöd i sin verksamhet iakttar lagens bestämmelser om bidrag, redovisar kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen och utarbetar och lämnar in anknytande handlingar och uppgifter. I detta uppdrag kan

verket granska tillsynsobjektens bokföring och medelsanvändning och i förekommande fall uppmana dem att fullgöra de skyldigheter som följer av partilagen. Till den del tillsynen inte hör till Statens revisionsverk är det justitieministeriet som enligt 1 mom. övervakar användningen av statsunderstöd och att lagen iakttas.

Bestämmelsen är betydelsefull i konstitutionellt hänseende eftersom där föreskrivs att Statens revisionsverk ska övervaka särskilt angivna omständigheter. Enligt 90 § 2 mom. i grundlagen finns för revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas genom lag.

Även om de uppgifter som räknas upp i momentet inte gäller tillsynen av statens finansförvaltning och statsbudgeten har uppgifterna — särskilt med hänsyn till att det politiska ordningen i Finland bygger på ett flerpartisystem — ett

sådant samband med de olika statsorganens verksamhet att ett uppdrag av detta slag kan anförtros Statens revisionsverk trots 90 § 2 mom. i grundlagen (se GrUB 2/2009 rd).

Utifrån en samlad bedömning inverkar bestämmelserna om Statens revisionsverks tillsynsuppgift inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Tvångsmedel och rättsskydd. Om tillsynsobjektet trots uppmaning från Statens revisionsverk inte lämnar in de nödvändiga uppgifterna eller rättar dem eller kompletterar dem eller om uppgifternas riktighet och tillräcklighet inte har utretts och försummelsen enligt en samlad bedömning är väsentlig, får Statens revisionsverk vid vite förplikta tillsynsobjektet att följa lagen. Vitet döms ut av en vitesnämnd enligt lagen om statens revisionsverk (676/2000). Utskottet upprepar sin ståndpunkt att det tilltänkta påtryckningsmedlet i ett politiskt färgat saksammanhang som det här är bättre och sannolikt också effektivare än en ringa kriminalisering förenad med vite. Vitesbeslutet får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen och därmed har utskottet inga invändningar mot bestämmelsen med tanke på 21 § 2 mom. i grundlagen heller.

Berättelse till riksdagen. I paragrafens sista moment föreskrivs det att Statens revisionsverk årligen ska lämna en berättelse till riksdagen om sin tillsyn över att partilagen iakttas. Enligt 46 § 2 mom. i grundlagen kan det bestämmas genom lag om andra berättelser som ska ges till riksdagen och därmed är förslaget konstitutionellt oklanderligt. Utskottet påpekar att berättelsen är separat från de berättelser som avses i 6 § i lagen om statens revisionsverk. Vidare har det uppfattat bestämmelsen så att berättelsen är fristående också i relation till den berättelse som ska ges utifrån 10 § i lagen om kandidaters valfinansiering (273/2009), eftersom tillsynsobjekten är olika och det dessutom finns en frist för den sistnämnda berättelsen.

Normgivningsbemyndigande. Statens revisionsverk ska enligt 9 d § 3 mom. i förslaget om partilagen meddela närmare föreskrifter om inläm-

nande av handlingar och uppgifter. Utifrån motiven (s. 16) ska detta göra det möjligt att lämna in till exempel handlingar och uppgifter elektroniskt.

Grundlagens 80 § tillåter att även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet med regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Avsikten med det föreslagna bemyndigandet har redan i ljuset av exemplet varit att möjliggöra för Statens revisionsverk att meddela bestämmelser av teknisk art om detaljerna kring tillsynsupdraget. Bestämmelsen påverkar inte behandlingsordningen för lagförslaget.

Skyddet för privatlivet och valhemligheten

I 8 c § i förslaget om partilagen sägs det att en redovisning av det bidragsbelopp som ett parti, en partiförening eller en sammanslutning som står partiet nära har fått och uppgift om givarens namn ska lämnas till Statens revisionsverk, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro per kalenderår (s.k. aktuell redovisning). Analogt ska ett parti eller en förening som avses i beslutet om statsunderstöd utifrån 9 b § separat redovisa varje enskilt bidrag som tagits emot under kampanjperioden och bidragets givare, om bidragets värde är minst 1 500 euro. Namnet på en enskild person får inte uppges utan hans eller hennes samtycke, om värdet av bidraget är mindre än 1 500 euro.

I 6 § i lagen om kandidaters valfinansiering föreslås en sådan ändring att varje enskilt bidrag och dess givare ska redovisas separat, om värdet av bidraget är minst 800 euro vid kommunalval eller minst 1 500 euro vid riksdagsval, Europaparlamentsval eller presidentval. Gränsen för bidrag som ska redovisas sjunker alltså med 500 euro för val till Europaparlamentet och presidentval.

Att ett bidrag över den lagfästa gränsen från en enskild person till en kandidat blir offentligt ingriper i det skydd för givarens privatliv som 10 § 1 mom. i grundlagen garanterar, eftersom

det möjliggör slutsatser om givarens politiska åsiktsinriktning, vilket i sig är en betydelsefull uppgift med hänsyn till skyddet för privatlivet. När grundlagsutskottet behandlade det förslag som ledde till den gällande lagen om kandidaters valfinansiering ansåg det att kärnan i skyddet av privatlivet inte berörs av att ett sådant bidrag blir offentligt (se GrUB 2/2009 rd; se också GrUB 8/2000 rd). I samband med reformen ansåg utskottet att regeringen hade goda grunder för sin ståndpunkt i motiven till lagstiftningsordningen att en liten sänkning av gränsen för det bidrag i euro som ska redovisas inte betyder att förslaget blir problematiskt i konstitutionellt hänseende. Det föreslås inga väsentliga ändringar i gränserna och därmed inverkar förslagen om redovisningsskyldighet inte på behandlingsordningen för lagförslagen.

Enligt grundlagens 25 § 1 mom. är val hemliga. Utskottet har tidigare ansett att det inte griper in i valhemlighetens elementära beståndsdelar att namnet på stora bidragsgivare blir offentligt (se GrUB 2/2009 rd och GrUB 8/2008 rd). Innehållet i de nu aktuella lagförslagen ger ingen anledning att ändra åsikt.

Yttrandefriheten

I 8 b § 5 mom. i förslaget om partilagen föreskrivs det att ett parti och en partiförening ska se till att det av sådan avgiftsbelagd reklam som ingår i valkampanjen eller är avsedd att stödja den framgår vem som betalar reklamen.

En sådan upplysningsplikt begränsar yttrandefriheten, som är garanterad i 12 § 1 mom. i grundlagen. Men den kan till sin art jämföras med skyldigheten i 5 § 1 mom. i lagen om yttrandefrihet i masskommunikation, där det heter att utgivaren ska se till att en publikation, periodisk publikation eller nätpublikation är försedd med uppgift om vem som är ansvarig utgivare. Den lagen stiftades i vanlig lagstiftningsordning efter beredning i grundlagsutskottet (GrUB 14/2002 rd). Den föreslagna upplysningsplikten inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Föreningsfriheten

Grundlagens 13 § 2 mom. garanterar var och en föreningsfrihet, som innefattar bland annat rätt att delta i föreningars verksamhet. I förslaget om partilagen ställs precis som i förslaget om lagen om kandidaters valfinansiering många slag av begränsningar för ett parti och en kandidats rätt att ta emot bidrag för sin valkampanj. Föreningsfriheten bygger på föreningars interna självbestämmanderätt och handlingsfrihet (se RP 309/1993 rd), dvs. så kallad föreningsautonomi. Enligt grundlagens 13 § 3 mom. ska närmare bestämmelser om föreningsfriheten utfärdas genom lag. Partilagen (och analogt lagen om kandidaters valfinansiering) kan anses vara precis sådan närmare reglering på lagnivå. Utskottet ser också att partierna som föreningar befinner sig i en särställning, eftersom det politiska systemets funktion bygger på dem. För att systemet ska fungera och åtnjuta förtroende krävs det i sin tur att partiernas verksamhet är så öppen som möjligt. Därför kan de regleras till och med mycket ingående.

Lagförslagen är inget problem med tanke på föreningsfriheten.

Egendomsskyddet

I partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering föreslås bestämmelser om gränsvärden i euro för hur mycket ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning, en kandidat, en kandidats stödgrupp eller någon annan grupp som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten får ta emot i bidrag från en och samma givare. Bestämmelserna begränsar också bidragsgivarens frihet att bestämma om sin egendom. Förslagen har samband med egendomsskyddet som garanteras i 15 § i grundlagen. Bestämmelserna är enligt utskottets mening proportionerliga. Det blir ännu tydligare genom att bidrag som getts genom testamente undantas från begränsningen i 8 b § 2 mom. i lagförslag 1. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (se GrUB 2/2009 rd) att det inte anser att det handlar om en egentlig inskränkning i egendomsskyddet, utan snarare om sådan reglering av användningen av egendom som det finns ett tungt vägande samhälleligt skäl

för och som sitter bra i ett modernt demokratiskt skick. Den föreslagna bestämmelsen inverkar inte på lagstiftningsordningen.

Jämlikheten

I motiven till lagstiftningsordningen anses förbudet i 8 b § 3 mom. i partilagen och 4 § 3 mom. i lagen om ändring av lagen kandidaters valfinansiering att ta emot utländskt bidrag betydelsefullt med tanke på jämlikheten och diskrimineringsförbudet. Grundlagsutskottet är av annan åsikt, eftersom förbudet inte gäller rätten att ta emot bidrag från enskilda utländska personer eller internationella sammanslutningar och stiftelser som representerar ett partis eller en kandidats ideologiska inriktning. Enligt utskottets mening ger Finlands grundlag inget skydd mot främmande staters eller utländska juridiska personers möjlighet att finansiera politisk verksamhet i Finland.

Normgivningsbemyndigandet i förslaget om partilagen

Utifrån 12 § utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen genom förordning av statsrådet. Utskottet påpekar att bemyndigandet är av gammal standardmodell som medger att bestämmelser på förordningsnivå utfärdas bara i mycket begränsad omfattning. Av kravet i 80 § i grundlagen att en bemyndigandebestämmelse ska vara exakt och noga avgränsad följer att bemyndigandet att utfärda verkställighetsbestämmelser måste tolkas snävt. Utifrån ett sådant bemyndigande kan till exempel bestämmelser utfärdas som är nödvändiga för att styra myndigheternas åtgärder när lagen träder i kraft (se t.ex. GrUU 40/2002 rd).

Sammanfattning

Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utgångspunkter för regeringens proposition

Den samhälleliga utvecklingen bakom propositionen

Syftet med propositionen är att se över bestämmelser i partilagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om penninginsamlingar för att öka insynen i partifinansieringen och göra tillsynen över den effektivare. I Finland stöds partiverksamhet i stor utsträckning med offentliga medel. När partilagen stiftades i slutet av 1960-talet ansågs det enligt propositionen som ett missförhållande att partierna tvingades finansiera sin verksamhet uteslutande genom medlemsavgifter, insamlingar och olika slag av tillfälliga bidrag. Tanken bakom det offentliga partistödet har varit att göra partierna mindre beroende av enskilda intressen. I partilagen och förordningen om understöd för partiverksamhet (27/1973) finns bestämmelser om partistöd. Inom gränserna för statsbudgeten kan ett parti som är representerat i riksdagen beviljas bidrag till stöd för sådan offentlig verksamhet som anges i partiets stadgar och allmänna program. Bidraget ska fördelas i proportion till det antal ledamotsplatser som partierna fått vid det senaste förrättade riksdagsvalet. Bidraget beviljas av statsrådet. I budgeten för 2010 anvisades totalt 36 miljoner euro under statsrådets kanslis huvudtitel till stöd för partiverksamhet.

Men vårt system med personval har ökat trycket på att ge enskilda kandidater större synlighet. Det har i sin tur haft den effekten att de penningssummor som lagts ner på valkampanjer fortsatt har ökat och att enskilda parters bidrag kommit att spela en allt större roll. Detta har samtidigt ökat risken för att det genom den enskilda finansieringen uppstår sådana intressen mellan kandidaten och bidragsgivaren som inte längre kan anses acceptabla med tanke på demokratin. Tanken bakom större insyn i valfinansieringen är att förebygga uppkomsten av just sådana intressen. Finansiering i det fördolda gör att man lätt kan få den uppfattningen att en kandidats stöd för att driva en viss fråga eller ett visst projekt kan köpas med bidraget. Risken för fenomenet är särskilt stor i planläggnings- och bygg-

sektorn, där betydande ekonomiska intressen är involverade.

Mellanstatligt samarbete mot korruption

Det mellanstatliga samarbetet för att bekämpa och avslöja korruption har ökat. Flera internationella organisationer har på senare år engagerat sig i att bekämpa korruption i finansieringen av politiken. I ett finländskt perspektiv är Europarådet här den viktigaste aktören. Dess organ för korruptionsbekämpning, GRECO (Group of States against Corruption), utvärderar korruptionslagstiftningen i medlemsstaterna och utfärdar rekommendationer utifrån sina utvärderingar. GRECO utvärderade 2007 Finlands lagstiftningsåtgärder i sin rapport, som antogs vid Grecos plenarmöte 2007. I rapporten ger GRECO Finland tio rekommendationer för bättre insyn i partifinansieringen.

I sin rapport noterar GRECO att Finland i enlighet med sina utfästelser har initierat viktiga reformer för att om möjligt verkställa de utestående rekommendationerna på ett tillfredsställande sätt. GRECO har begärt närmare upplysningar av de finska myndigheterna om följande rekommendationer:

- I (tätare rapportering om valverksamhet)
- II (skärpta rapporteringsskyldigheter)
- III (garantera värdering och bokföring till gängse värde av donationer av naturaförmåner till politiska partier)
- IV (överbäga förbud mot alla donationer från donatorer vars identitet inte är känd och en sänkning av den summa som donationen ska överskrida för att donatorns identitet måste meddelas)
- V (införa bestämmelser om att gränserna för anmälan även gäller den totala summan av donationer som mottagits från samma donator under ett kalenderår)
- VI (förenhetliga föreskrifterna om politiska partiers skyldighet att anmäla donatorers identitet med bestämmelserna som gäller kandidat i val)
- VII (eftersträva ökad insyn i bidrag från tredje part till politiska partier)

— IX (förstärka oberoendet i övervakningen av politisk finansiering på central och lokal nivå avsevärt och garantera tillbörlig granskning av politiska partiers bokföring och utgifterna i samband med valkampanjer utöver den existerande formella övervakningen)

— X (ompröva de existerande påföljderna för brott mot reglerna för finansiering av politiska partier och valkampanjer och garantera att påföljderna är effektiva, proportionerliga och avräddande).

Finland lämnade i juni 2009 en rapport om hur rekommendationerna följts. GRECO behandlade rapporten i sitt plenum i december 2009. Nästa rapport om efterlevnaden av rekommendationerna ska lämnas till GRECO senast den 30 juni 2011.

Nationell lagstiftning och tillsyn över den

Utom att det är viktigt med internationellt samarbete är det också viktigt att den nationella lagstiftningen är à jour och att det finns tillräckliga resurser för att verkställa den. I den allmänna motiveringen (s. 6) påpekas det att partilagen gavs redan 1969 och att den egentligen inte innehåller några bestämmelser om partifinansiering eller insyn i den. Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att lagstiftningen släpar efter kraven på finansiering av politisk verksamhet och insyn i den. Bristerna i lagstiftningen möjliggör olämpliga försök att påverka partierna, liksom också misstankar om olämpliga intressen mellan partierna och deras finansörer. Utskottet anser att det i ännu högre grad håller streck om enskilda kandidater och finansieringen av deras valkampanjer. Under de senaste åren har det funnits oroväckande exempel på detta i praktiken. De har konkretiserat behovet av reformer och påskyndat beredningen.

Detta visar att lagstiftningen behöver ses över för att öka insynen i partifinansieringen och förbättra tillsynen. Också GRECO har bedömt lagutkastet och konstaterat att det förbättrar insynen i partifinansieringen i Finland avsevärt, om riksdagen godkänner det. När bestämmelserna om kandidaters valfinansiering reformerades senast konstaterade grundlagsutskottet att öppna

och rättvisa val är grundbulten i en fungerande demokrati av västerländskt snitt. Ett centralt inslag i öppenheten är att väljarna har möjlighet att få reda på varifrån partier eller andra åsiktsriktningar som ställer upp kandidater får stora kampanjbidrag (se GrUB 2/2009 rd). En sådan öppenhet bidrar också till att göra de institutioner som väljs genom val mer acceptabla.

Det är viktigt både för kandidaterna och för deras bidragsgivare att den nya lagen om valfinansiering är så klar och entydig som möjligt. Å andra sidan finns det risk för att lagstiftningen blir till och med alltför detaljerad, som ett slags handbok, och då är det inte längre fråga om god lagstiftning. Utskottet gör den samlade bedömningen att man måste acceptera att valfinansiering är det slag av samhällelig verksamhet där det inte går att undvika att regleringen i lag ger ett visst rum för tolkningar redan på grund av den breda skalan av politisk verksamhet.

Det är också viktigt att kandidaten och bidragsgivaren är medvetna om hur bidrag som är tillåtet enligt lag behandlas i beskattningen. Därför påpekar utskottet att de allmänna råden om beskattningen bör vara à jour.

En nyckelroll i tillsynen enligt den nya lagstiftningen spelar Statens revisionsverk, som är ett oberoende verk i anknytning till riksdagen. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 142/I) hör till oberoendet bland annat att revisionsverket ska kunna utföra sin uppgift oberoende och opartiskt i synnerhet i förhållande till dem som granskas, dvs. närmast den verkställande makten, men också i förhållande till lagstiftaren och politiska intressesfärer. Därmed är revisionsverket enligt utskottets uppfattning väl lämpat för en sådan tillsynsuppgift som lagen avser.

Revisionsutskottet påpekar i sitt utlåtande att den senaste tidens debatt om valfinansieringen har naggat folks förtroende i kanterna i många hänseenden och att revisionsverkets oberoende granskningsfunktion är en möjlighet att försöka återvinna förtroendet. Men då måste verket få adekvata resurser för att övervaka val- och partifinansieringen enligt förslaget i propositionen. Det är enda sättet att införa övervakningen utan

att riskera verkets grundlagsfästa uppgift att övervaka statsfinanserna och hur statsbudgeten iakttas. Grundlagsutskottet omfattar synpunkterna, men framhåller samtidigt att också justitieministeriet måste garanteras de extra resurser som det behöver för sina övervakningsuppgifter för att garantera en fungerande och trovärdig övervakning.

Centrala begrepp i lagstiftningen om valfinansiering

Valkampanj. Det typiska för politisk verksamhet är att den pågår oavbrutet. I praktiken går det alltså inte att säga enbart utifrån de yttre kännetecknen för en verksamhet när ledamoten sköter sitt ledamotsuppdrag och när han eller hon driver sin valkampanj. Därför är det viktigt att det tas in en bestämmelse i 8 § 3 mom. i partilagen om att kampanjperioden är den tidsperiod som börjar sex månader före och som slutar två veckor efter valdagen. Bidrag under den här tiden räknas som bidrag till partiets eller partiföreningens valkampanj. Bidrag vid någon annan tidpunkt utgör annat bidrag till partiet eller partiföreningen, framhålls det i motiven (s. 11). Uppdelningen är av betydelse för skyldigheten att redovisa valkampanjens kostnader och finansiering och vem som betalar reklamen.

För en kandidat föreslås en bestämmelse av samma slag i 2 § 1 mom. i lagen om kandidaters valfinansiering. Enligt den avses med valfinansiering finansieringen av de kostnader för kandidaternas valkampanjer som uppkommer tidigast sex månader före och senast två veckor efter valdagen oberoende av när de betalas. Det avgörande är alltså när kostnaderna för valkampanjen har uppkommit. Finansieringen i sig kan skaffas när som helst (se RP 13/2009 rd).

Typiska valkampanjkostnader är olika slag av annonskostnader. I den proposition som ledde till lagen om kandidaters valfinansiering påpekas det emellertid att man inte alltid kan dra en entydig gräns mellan en kandidats personliga kampanj och partiets kampanj. Att en kandidat är med i partiets gemensamma annonser ger inte väljarna någon extra information om kandidatens intressen. Meningen är att gemensam an-

annonsering ska undantas från en kandidats redovisningsskyldighet och gälla partiets, också en lokalorganisations, annonsering i dess helhet, som utomhusreklam och tidningsannonser, där alla eller åtminstone flera kandidater är med på lika villkor. Situationen är densamma för ett partis kvinno- och ungdomsorganisationers annonser när organisationen har betalat annonserna för alla sina medlemmar. De räknas inte till en kandidats personliga kampanj. Men om en kandidat däremot får bidrag från sin partiorganisation för sin personliga annonsering, handlar det om redovisningspliktigt bidrag från partiet. Om kandidaten däremot är med och betalar kostnaderna för de gemensamma annonserna till exempel med sin kandidatavgift, får han eller hon redovisa avgiften som kampanjkostnad. Samma principer tillämpas på andra utomstående parter, som fackförbunds och andra frivilligorganisationers, handelskamrars och andra motsvarande sammanslutningars gemensamma annonser som omfattar flera kandidater (se RP 13/2009 rd). Om en tredje part, till exempel en facktidsskrift, utan kandidaternas medverkan publicerar en annons om låt oss säga de kandidater i riksdagsvalet som har juristutbildning, anses det inte som redovisningspliktigt bidrag (se RP 13/2009 rd).

I både den föreslagna ändringen av partilagen och lagen om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering ingår en bestämmelse om att betalarens namn ska framgå av en avgiftsbelagd annons som hör till valkampanjen eller som avser att stödja den. Enligt förslaget om partilagen (8 b § 5 mom.) är det partiet och partiföreningen som ser till detta, medan det enligt förslaget om lagen om kandidaters valfinansiering är kandidaten, kandidatens stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten som svarar för det. Utskottet noterar att det i båda lagarna finns en begränsning för att uppges namnet på en enskild person. Utifrån 9 b § 2 mom. i förslaget om partilagen får namnet på en enskild person inte uppges utan hans eller hennes samtycke, om värdet av bidraget är mindre än 1 500 euro. I 6 § 4 mom. i förslaget till lag om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivs det att namnet på

en enskild person inte får uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av bidraget är mindre än 800 euro vid kommunalval eller mindre än 1 500 euro vid riksdagsval, val till Europaparlamentet eller presidentval.

Begränsningarna avser att skydda deras integritet som gjort relativt små donationer. Därför får en sådan enskild persons identitet inte heller röjas utifrån bestämmelsen om valreklam, anser utskottet. Det föreslår en precisering i detta syfte i båda lagarna.

Bidrag. Det avgörande för redovisningsskyldigheten är vad som ska betraktas som bidrag, hur det räknas och vilket slag av bidrag som är förbjudet. Första meningen i 8 § 2 mom. i förslaget om partilagen säger att som bidrag till partiet eller partiföreningen räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Enligt andra meningen i 2 punkten i samma moment betraktas till verkligt värde prissatta prestationer som hänför sig till partiets eller partiföreningens sedvanliga organisationsverksamhet emellertid inte som bidrag. Prestationer som hänför sig till kapitalanskaffning inför en valkampanj ska dock omfattas av redovisningsskyldighet, sägs det i motiven (s. 10). Exempelvis biljettintäkterna från seminarier som ordnats för att finansiera en kampanj är enligt propositionens motivering således inte sådana prestationer i anknytning till normal organisationsverksamhet som avses i förslaget.

En redovisning av det bidragsbelopp som ett parti, en partiförening eller en partinära sammanslutning har fått och uppgift om givarens namn ska lämnas till Statens revisionsverk, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro per kalenderår (s.k. aktuell redovisning). Bidraget ska redovisas i brutto.

Det är förbjudet att ta emot bidrag från staten, kommuner, samkommuner, statliga eller kommunala affärsverk, offentligrättsliga föreningar, inrättningar eller stiftelser eller från bolag som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i. Det gäller ändå inte användning av loka-

ler för ett partis, en partiförenings eller en partinära sammanslutnings behov eller "sedvanlig gästfrihet". Som exempel på det sistnämnda nämner propositionen (s. 13) kaffeservering. Om begränsningen förstås så här är den enligt utskottets mening överdriven och uttrycker onödigt misstroende mot partiverksamhet. Därför vill det att "sedvanlig gästfrihet" ges en mer generös tolkning. Då täcker begreppet in till exempel moderat lunchservering och obetydliga minnesgåvor.

Enligt 2 § 2 mom. i den gällande lagen om kandidaters valfinansiering kan en enskild kandidats valfinansiering bestå för det första av kandidats egna medel och lån och för det andra av bidrag som kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten har fått och för det tredje av annat bidrag. I 6 § i lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivs att varje enskilt bidrag och dess givare ska redovisas separat, om värdet av bidraget är minst 800 euro vid kommunalval eller minst 1 500 euro vid riksdagsval, Europaparlamentsval eller presidentval. Om bidraget har getts genom köp av specificerade varor eller tjänster eller på något annat motsvarande sätt mot ersättning, ska endast bidragets nettovärde redovisas separat.

Om anskaffningarna görs på den fria marknaden och man får rabatt på dem, ska bidragsvärdet bedömas utifrån om rabatten är sedvanlig eller inte. Exempelvis tidningars och andra företags allmänna mängdrabatter bör ses som sedvanliga gratistjänster och behöver inte tas med i redovisningarna (se t.ex. RP 13/2009 rd). Trots att propositionens motivering inte nämner detta i sammanhang med partilagen är det enligt grundlagsutskottets mening klart att samma princip också tillämpas när man bedömer vad som är bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar.

Ändringen i lagen om penninginsamlingar

Lagen om penninginsamlingar föreslås bli ändrad så att tillstånd till penninginsamling inte ska behövas för penninginsamlingar som företas av

en förening som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat i allmänna val eller en sådan partiförening som avses i 8 § 1 mom. i partilagen. Kampanjperioden definieras på samma sätt som i samband med lagarna om ändring av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering.

Motiven är mycket knapphändiga. Grundlagsutskottet anser ändå att det är motiverat med en sådan befrielse från tillstånd, eftersom det handlar om penninginsamlingar under en mycket begränsad tid och det skulle betyda en mängd administrativt arbete att söka tillstånd för dem alla. Vidare påpekar det att insamlingarna inte är befriade från redovisningsskyldighet enligt 21 § i lagen om penninginsamlingar och att polisstyrelsen utifrån 22 § på vissa villkor dessutom kan förbjuda att fortsätta med penninginsamling och att använda de medel som man fått in genom insamlingen.

Utom av de här skälen är det också av principiella skäl motiverat att penninginsamlingar av detta slag får anordnas utan tillstånd. Det rimmar nämligen mycket illa med ett demokratiskt skick som bygger på allmänna val att de centrala politiska aktörerna i systemet tvingas söka tillstånd hos polismyndigheten för att kunna finansiera sin valkampanj.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av partilagen

7 a §. En styrelsemedlems boningsort. (Ny) Riksdagen har i samma sammanhang som den behandlat den föreliggande propositionen också behandlat RP 267/2009 rd med förslag till lagar om ändring av föreningslagen, 57 § i revisionslagen och partilagen. Lagutskottet har lämnat ett betänkande i saken (LaUB 8/2010 rd), där det föreslår att ändringen i partilagen godkänns i den form regeringen föreslår. Riksdagen godkände lagen i enlighet med betänkandet i slutet av maj.

Genom ändringen kompletteras partilagen med en ny 7 a § om att endast personer bosatta i Finland får vara medlemmar av en partistyreelse. Paragrafen saknar rubrik och därför föreslås alla paragrafer i partilagen bli kompletterade med en

sådan. Utskottet föreslår följaktligen att också den nya 7 a § genom den aktuella ändringen kompletteras med en rubrik, som lämpligen kunde vara "En styrelsemedlems boningsort". Det betyder att lagförslagets ingress också måste ändras.

8 §. Bidrag till partier och partiföreningar. I paragrafen räknas allt det upp som anses som bidrag till ett parti eller en partiförening. I 2 mom. finns en rad undantag, alltså det som ändå inte ska betraktas som bidrag. Enligt 4 punkten är inkomster från sådan affärsverksamhet av permanent natur som partiet eller partiföreningen bedriver inte att betrakta som partibidrag. "Av permanent natur" är så vitt utskottet kan bedöma ett relativt vagt och tänjbart begrepp. I propositionens motivering har det preciserats med att det avser fortlöpande affärsverksamhet som bedrivs på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor. Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras så att den stämmer överens med motiven.

8 a §. Bidrag till sammanslutningar som står partier nära. Utskottet föreslår motsvarande precisering i 2 mom. 4 punkten som i 8 § 2 mom. 4 punkten.

8 b §. Begränsningar i fråga om bidrag. Paragrafen ställer vissa begränsningar för tillåtna bidrag när det gäller bidragens art, storlek eller källa. Enligt 1 mom. får ett parti, en partiförening och en sammanslutning som står partiet nära inte ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Det gäller inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete. Motsvarande bestämmelse finns redan i 4 § 1 mom. i den gällande lagen om kandidaters valfinansiering. Utskottet understryker att skyldigheten att klarlägga vem som är givare bör tolkas relativt. Klarläggandet avser främst en förfrågan till den som skickat eller gett bidraget om bidragets ursprung, om det finns anledning att misstänka att bidragsgivaren bara fungerar som mellanhand. Också skyldigheten i 9 b § 4 mom. att klarlägga ett förmedlat bidrags givare gäller en sådan situation. Utskottet anser att skyldigheten att klarlägga givaren ökar med växande bidrag. Om bi-

dragsgivaren förblir helt oidentifierad eller om bidragsförmedlaren vägrar yppa bidragskällan, får bidraget inte tas emot.

Enligt 4 mom. får ett parti, en partiförening och en sammanslutning som står partiet nära inte ta emot bidrag — med vissa mindre undantag — bland annat från bolag som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i. Det framgår av propositionens motivering att bestämmande inflytande här avser detsamma som i 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997). Utskottet föreslår att paragrafen preciseras på detta sätt.

I paragrafens 5 mom. föreskrivs det att ett parti och en partiförening ska se till att det av sådan avgiftsbelagd reklam som ingår i valkampanjen eller är avsedd att stödja den framgår vem som betalar reklamen. Om ett parti själv betalar reklamen, räcker det med att partiets namn är tydligt utsatt i reklamen, anser utskottet.

Av de orsaker som utskottet anger i den allmänna motiveringen föreslår det att bestämmelsen för klarhetens skull kompletteras med att namnet på en enskild person inte får uppges utan personens samtycke, om reklambidraget är mindre än vad som föreskrivs i 9 § 2 mom.

8 c §. Aktuell redovisning. Paragrafen föreskriver att en så kallad aktuell redovisning ska lämnas till Statens revisionsverk, om värdet av ett enskilt bidrag från en och samma givare är minst 1 500 euro per kalenderår. Utskottet preciserar att bestämmelsen samtidigt betyder att Statens revisionsverk för att skydda privatlivet inte tar emot eller behandlar redovisningar av mindre bidrag än 1 500 euro.

9 c §. Revision. Enligt 1 mom. ska ett parti och en i understödsbeslutet avsedd förening, en sammanslutning eller stiftelse som anmälts vara en sammanslutning som står partiet nära och en sådan sammanslutning eller stiftelse vars fond har anmälts vara en sammanslutning som står partiet nära ha en revisor eller revisionssammanslutning. Av definitionerna i 2 § i revisionslagen (459/2007) följer det att revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin och revisionssammanslutningar inom den offentliga för-

valtningen och ekonomin inte är behöriga för uppgiften. För dem gäller en särskild lag. Utskottet har den uppfattningen att de på grund av sin expertis emellertid är väl lämpade för de revisionsuppgifter som avses i paragrafen och föreslår därför att också de här revisorerna och revisionssammanslutningarna tas upp i momentet.

10 §. Krav på opartiskhet. Paragrafen kräver att de parter som där finns uppräknade ska vara skyldiga att behandla alla partier lika och enligt enhanda grunder. Av propositionens motivering (s. 17) framgår det att bestämmelsen också är tänkt att gälla samkommuner. Utskottet föreslår att också detta nämns explicit i bestämmelsen.

11 §. Återkrav. Enligt paragrafen kan utbetalningen av statsunderstöd enligt 9 § upphöra och understöd eller en del av det som redan betalats ut återkrävas. Statsrådets allmänna sammanträde fattar beslut i ärendet.

Lösningen är motiverad för att det i en samhälleligt känslig fråga som den här är bättre att beslutet fattas av ett kollegialt statsorgan än av en enskild person. Det ger bättre garantier för att synpunkter på politisk pluralism vägs in i beslutet.

Ikraftträdandebestämmelsen. Regeringens avsikt är att lagen ska träda i kraft senast sex månader före valdagen för riksdagsvalet 2011, som infaller i april. Men Statens revisionsverk har gjort utskottet uppmärksam på att tidsplanen för ikraftträdandet är mycket stram. Man hinner inte införa det nödvändiga datasystemet sex månader före valet, alltså i oktober 2010, eftersom upphandlingen av systemet måste konkurrensut-sättas i hela Europeiska unionen.

Det finns flera bestämmelser i lagen som in-verkar på partiernas bokslut och den vägen också deras bokföring. Om bestämmelserna ändras mitt under redovisningsperioden blir det lätt problem med bokföringen bland annat för att bokföringsprogram och de kontoplaner som matats in i dem inte nödvändigtvis stöder varandra.

Grundlagsutskottet anser att revisionsverkets synpunkter är värda att beakta och föreslår därför att bestämmelserna om aktuell redovisning

(8 c §), bokföring (9 a §), förhandsredovisning med en plan för kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen (9 b § 4 mom.) och revision (9 c §) tillämpas först från den 1 januari 2011.

2. Lag om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering

3 §. Uträkning av bidrag. (Ny) Paragrafen finns redan i den gällande lagen och regeringen föreslår inga ändringar i den. Men enligt vad utskottet har erfart behöver *4 mom.* förtydligas med 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.

4 §. Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering. Utskottet föreslår en likadan precisering i paragrafens *4 mom.* som i 8 b § 4 mom. i lagförslag 1. Vidare föreslår utskottet att det ska vara tillåtet för en kandidat att acceptera sedvanlig gästfrihet från de parter som nämns i bestämmelsen. Det handlar främst om kaffeservering och mindre minnesgåvor som räknas till sedvanlig gästfrihet.

Av de skäl som anges i den allmänna motiveringen föreslås en likadan precisering i paragrafens *5 mom.* som i 8 b § 5 mom. i förslaget om partilagen. Det räcker också för en enskild kandidats valreklam att kandidatens namn tydligt framgår av reklamen, om han eller hon själv betalar för den.

6 §. Uppgifter som ska redovisas. I *1 mom.* räknas de uppgifter upp i detalj som ska finnas med när valfinansieringen redovisas. I *4 mom.* nämns också lån som kandidaten tagit upp. Det kan emellertid hända att kandidaten inte bara har tagit upp ett lån utan att han eller hon också har betalat för sin kampanj med att köpa varor eller

tjänster på krita för att genomföra kampanjen. En stor del av dem kan vara obetalda när redovisningen görs. Om de här skulderna inte omfattas av redovisningsskyldigheten, betyder det en avsevärd lucka i övervakningen av valfinansieringen, anser utskottet. Det vill därför komplettera punkten så att där också nämns utestående fakturor vid redovisningen. Kompletteringen svarar mot lagstiftningens ursprungliga syfte (se RP 13/2009 rd).

Utskottet poängterar den omständigheten som det redan tagit upp i den allmänna motiveringen att det kan vara svårt att göra skillnad mellan en kandidats kampanj och hans eller hennes normala deltagande i politisk verksamhet. Ett mycket stort antal politiker håller sig till exempel nuförtiden med egna webbsidor. Kostnaderna för dem hör så vitt utskottet kan se inte till de kostnader som enligt 3 punkten ska redovisas, om inte sidorna klart ändrar karaktär. Så är fallet till exempel om sidorna ändras så att de klart blir en del av kampanjen.

Det har framhållits för utskottet att det finns betydligt fler kandidater i ett kommunalval än vid andra val och att en stor del av dem har en mycket liten kampanjbudget att gå på. För att antalet redovisningsskyldiga inte ska bli orimligt stort vid kommunalval föreslår utskottet ett nytt 5 mom. i paragrafen för att utesluta mycket små kampanjer från den mycket noggrant angivna redovisningsskyldigheten i 6 § 1 mom. 3 och 4 punkten. En lämplig gräns är 800 euro, som vid kommunalval också är gränsen för bidrag som ska redovisas särskilt.

12 §. Redovisningsregistret och tillgången till uppgifter. Utskottet har alltså föreslagit att redovisningsskyldigheten ska begränsas för mycket små kampanjer. I stället för en detaljerad specificering föreslås bara en skriftlig försäkran om

att en sådan kampanj ligger under det föreskrivna eurobeloppet. Det lönar sig inte att registrera sådana skriftliga försäkringar i Statens revisionsverks register över redovisning av valfinansiering, eftersom den administrativa börda som registreringen innebär inte står i rimlig proportion till nyttan av registreringen. Men för tillsynens skull bör det ändå framgå av registret att en person har lämnat en skriftlig försäkran enligt 6 § 5 mom.

Utskottet föreslår en avgränsning som avser detta i 12 § 1 mom.

Motionerna

Den lag om kandidaters valfinansiering som avses i lagmotion LM 2/2007 rd har upphävts genom den lag om kandidaters valfinansiering (273/2009) som trädde i kraft den 1 maj 2009 och därmed kan lagmotionen inte längre godkännas.

Grundlagsutskottet har i övrigt behandlat ärendet utifrån regeringens proposition och föreslår bara mycket små ändringar och preciseringar i den. Lagmotionerna LM 7/2010 rd och LM 13/2010 rd innehåller helt nya principiella lösningar jämfört med propositionen och därför tillstyrker utskottet dem inte. Det föreslår således att motionerna förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 3 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 och 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

förkastar lagmotionerna LM 2/2007 rd, LM 7/2010 rd och LM 13/2010 rd.

*Utskottets ändringsförslag***1.****Lag****om ändring av partilagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i partilagen av den 10 januari 1969 (10/1969) 8, 9, 9 a och 10—12 §,
 av dem 8 och 9 a § sådana de lyder i lag 1048/1986, 9 § sådan den lyder i lagar 1/1973 och
 1007/1989 och 10 § 2 mom. sådant det lyder i lag 653/1992, samt
fogas till 1—7 § nya rubriker och till 7 a §, *sådan den lyder i lag* /2010, en ny rubrik, till lagen
 nya 8 a—8 c och 9 b—9 f § och till 13 § en ny rubrik, som följer:

1—7 §
 (Som i RP)

7 a § (Ny)

En styrelsemedlems boningsort

8 §

Bidrag till partier och partiföreningar

(1 mom. som i RP)

Som bidrag till partiet eller partiföreningen
 räknas prestationer i pengar, varor och tjänster
 och andra motsvarande prestationer. Som bidrag
 betraktas dock inte

(1—3 punkten som i RP)

4) inkomster från sådan affärsverksamhet av
 permanent natur som partiet eller partiförening-
 en bedriver *på den allmänna marknaden och på
 marknadsvillkor*,

(5 och 6 punkten som i RP)

(3 mom. som i RP)

8 a §

***Bidrag till sammanslutningar som står partier
nära***

(1 mom. som i RP)

Som bidrag till en sammanslutning som står
 partiet nära räknas prestationer i pengar, varor
 och tjänster och andra motsvarande prestatio-
 ner. Som bidrag betraktas dock inte

(1—3 punkten som i RP)

4) inkomster från sådan affärsverksamhet av
 permanent natur som den sammanslutning som
 står partiet nära bedriver *på den allmänna mark-
 naden och på marknadsvillkor*,

(5 och 6 punkten som i RP)

8 b §

Begränsningar i fråga om bidrag

(1—3 mom. som i RP)

Ett parti, en partiförening och en sammanslut-
 ning som står partiet nära får inte ta emot bidrag
 från staten, kommuner, samkommuner, statliga
 eller kommunala affärsverk, offentligrättsliga
 föreningar, inrättningar eller stiftelser eller från
 bolag som staten eller en kommun har bestäm-
 mande inflytande i *på det sätt som avses i 1 kap.
 5 § i bokföringslagen (1336/1997)*. Detta gäller
 dock inte användning av lokaler och sedvanlig
 gästfrihet.

Ett parti och en partiförening ska se till att det
 av sådan avgiftsbelagd reklam som ingår i val-
 kampanjen eller är avsedd att stödja den framgår
 vem som betalar reklamen. *Namnet på en en-
 skild person får dock inte uppges utan dennes ut-
 tryckliga samtycke, om värdet av den reklam*

som personen betalat för är mindre än 1 500 euro.

8 c, 9, 9a och 9 b §

(Som i RP)

9 c §

Revision

Ett parti som får statsunderstöd enligt 9 § och en i understödsbeslutet avsedd förening, en sammanslutning eller stiftelse som anmälts vara en sammanslutning som står partiet nära och en sådan sammanslutning eller stiftelse vars fond har anmälts vara en sammanslutning som står partiet nära ska ha en i revisionslagen (459/2007) avsedd revisor eller revisionssammanslutning *eller en OFR-revisor eller en OFR-sammanslutning som avses i lagen om revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (467/1999)*. Revisionssammanslutningen och OFR-sammanslutningen ska meddela den som revisionen gäl-

ler vilken revisor som bär det huvudsakliga ansvaret för förrättandet av revisionen.

(2 och 3 mom. som i RP)

9 d—9 f §

(Som i RP)

10 §

Krav på opartiskhet

Statliga och kommunala myndigheter och myndigheter i samkommuner samt sammanslutningar och inrättningar som staten (*utesl.*), en kommun *eller en samkommun* har bestämmande inflytande i ska behandla alla partier lika och enligt enhanda grunder.

(2 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 8 c och 9 a, 9 b § 4 mom. och 9 c § tillämpas dock från den 1 januari 2011.

2.

Lag

om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 24 april 2009 om kandidaters valfinansiering (273/2009) 3 § 4 mom., 4, 6 och 12 § samt
fogas till lagen en ny 11 a § som följer:

3 § (Ny)

Uträkning av bidrag

Flera prestationer från en och samma givare till en kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten ska räknas samman och redovisas som ett enda bidrag.

4 §

Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering

(1—3 mom. som i RP)

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, offentligrättsliga föreningar, inrättningar eller stiftelser eller från bolag som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i 1 kap. 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 är mindre än 800 euro vid kommunalval eller mindre än 1 500 euro vid riksdagsval, Europaparlamentsval eller presidentval.

6 §

Uppgifter som ska redovisas

En redovisning ska innehålla följande:
(1—3 punkten som i RP)

4) den totala valfinansieringen samt specificerad enligt kandidatens egna medel, lån som kandidaten har tagit upp, *inbegripet utestående fakturor vid redovisningstidpunkten*, och samtliga bidrag till kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten, grupperade enligt bidrag från enskilda personer, företag, partiet, partiföreningar och andra givare,

(5 punkten som i RP)

(2—4 mom. som i RP)

En kandidat, vars valfinansiering vid kommunalval är mindre än 800 euro, är inte skyldig att lämna de uppgifter som avses i 1 mom. 3 och 4 punkten. Kandidaten ska dock lämna in en skriftlig försäkran om att valfinansieringen inte har överskridit den föreskrivna gränsen i detta moment. (Nytt 5 mom.)

11 a §
(Som i RP)

12 §

Redovisningsregistret och tillgången till uppgifter

Statens revisionsverk ska föra ett register över redovisning av valfinansiering i vilket de uppgifter som ingår i redovisningar, förhandsredovisningar och efterhandsredovisningar ska registreras. *Har en kandidat gett en försäkran enligt 6 § 5 mom. antecknas uppgifterna i 1 mom. 1, 2 och 5 punkten och uppgift om lämnad försäkran i registret.* Trots det som föreskrivs i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet (621/1999) har var och en rätt att ur registret få kopior och uppgifter genom ett allmänt datanät.

(2 och 3 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 9 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent (delvis)
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Elisabeth Naucclér /sv (delvis)
Ville Niinistö /gröna (delvis)
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv (delvis)
Ilkka Viljanen /saml (delvis)
Antti Vuolanne /sd (delvis)
ers. Juha Hakola /saml
Johannes Koskinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.

RESERVATION 1***Motivering***

Regeringen vill med sin proposition reformera vallagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om penninginsamlingar genom att se över bestämmelserna för att öka insynen i valfinansieringen och införa effektivare tillsyn av den. Tanken bakom det offentliga partistödet har varit att minska partiernas beroende av enskilda intressen. Vårt system med personval bidrar emellertid till att öka trycket på att synliggöra enskilda kandidater bättre. Det har i sin tur betytt att man lägger ner allt större summor på valkampanjen och att bidragen från enskilda har kommit att spela en ökad roll. Samtidigt har också risken ökat för att den enskilda finansieringen skapar intressen mellan kandidaten och bidragsgivaren som inte kan anses acceptabla med tanke på demokratin. Flera internationella organisationer har dessutom på senare år slagit ner på korruptionen i finansieringen av politiken. Utom att det behövs internationellt samarbete är det också viktigt att den nationella lagstiftningen är à jour. Propositionen innefattar således en reform som till sina grundprinciper är värd att backa upp.

Men propositionen kräver en del justeringar för att ge ökad insyn i partifinansieringen och förebygga korruption och olämpliga intressen. Arbetsgruppen Tarasti, som berett en reform av tillsynen av valfinansieringen, föreslog ett kampanjtak för både partier och enskilda kandidater. Förslagen gällde kostnaderna för valkampanjer i dagstidningar, tidskrifter och gratistidningar, ra-

dio, television, internet, direktreklam, betald utomhusreklam och andra betalda medier. Men tvärtemot beredningsgruppens förslag beslutade regeringen lämna bort kampanjtaket i sitt lagförslag. Ett kampanjspecifikt tak skulle vara ett effektivt sätt att begränsa pengars makt i valkampanjer. Det finns gott om internationella exempel på begränsningar för valbudgetens storlek. Bland annat Canada, Frankrike, Italien och Portugal har olika grader av begränsningar för hur stor valbudgeten får vara. Med allt dyrare kampanjer varierar självfallet också tröskeln för människor med olika ekonomiska förutsättningar att ställa upp i val, och det går inte att undvika att de också delvis inverkar på deras chanser att bli valda. Risken finns att det uppkommer intressen, om man använder avsevärda summor på sin kampanj. Därför behövs det ett kampanjtak, både för partier och för enskilda kandidater. Likaså behöver det lagstiftas att kandidaterna ska göra och lämna in en förhandsredovisning av sin valfinansiering till tillsynsmyndigheten minst sex månader före valdagen för att öka insynen i valfinansieringen och klarlägga finansieringskällorna för väljarna redan före valdagen.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 3 godkänns enligt utskottets betänkande och lagförslag 1 och 2 sålydande:

*Reservationens ändringsförslag***1.****Lag****om ändring av partilagen**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i partilagen av den 10 januari 1969 (10/1969) 8, 9, 9 a och 10—12 §,
 av dem 8 och 9 a § sådana de lyder i lag 1048/1986, 9 § sådan den lyder i lagarna 1/1973 och
 1007/1989 och 10 § 2 mom. sådant det lyder i lag 653/1992, samt
 fogas till 1—7 § och 7 a § nya rubriker och till lagen nya 8 a—8 c och 9 b—9 f § samt till 13 § en ny
 rubrik,
 av dem 7 a § som den lyder i lag /2010, som följer:

1—7, 7 a, 8, 8 a—8 c, 9 och 9 a §
 (Som i GrUB)

9 b §

*Uppgifter som ska redovisas om kostnaderna för
 och finansieringen av valkampanjen*

(1—3 mom. som i GrUB)

*En kandidat eller vid presidentval ett parti
 som har ställt upp en kandidat eller ett valom-
 bud för en valmansförening som ställt upp en
 kandidat eller en ersättare för valombudet får
 ska före valdagen till statens revisionsverk läm-
 na in en förhandsredovisning med en plan för
 valfinansieringen och kostnaderna för valkam-
 panjen, dock tidigast efter det att sammanställ-
 ningen av kandidatlistorna eller kandidatför-
 teckningen vid presidentval har gjorts upp (Nytt
 4 mom.)*

*Statens revisionsverk ska utan dröjsmål pu-
 blicera förhandsredovisningarna i redovisnings-
 registret (Nytt 5 mom.)*

(6 och 7 mom. som 4 och 5 mom. i GrUB)

9 c § (Ny)

Kampanjtak

*Ett partis, dess distriktsorganisations eller
 någon annan i understödsbeslutet avsedd fören-
 ings sammanräknade kostnader för valkampan-
 jen i dagstidningar, gratistidningar och tidskrif-
 ter, radio, television, internet, direktreklam, be-
 tald utomhusreklam och andra liknande betalda
 medier får inte överstiga 1 miljon euro vid riks-
 dagsval, 500 000 euro vare sig vid kommunalval
 eller val till Europaparlamentet och 1 miljon
 euro per omgång vid presidentval.*

9 d—9 g §
 (Som 9 c—9 f § i GrUB)

10—13 §
 (Som i GrUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
 (Som i GrUB)

2.

Lag**om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering**

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i lagen av den 24 april 2009 om kandidaters valfinansiering (273/2009) 3 § 4 mom., 4, 6 och
 12 § samt
 fogas till lagen en ny 11 a § som följer:

3 §
 (Som i GrUB)

4 §

Begränsningar i fråga om kandidaters valfinansiering

(1 och 2 mom. som i GrUB)

En kandidats och hans eller hennes stödgrupps sammanräknade kostnader valkampanjen i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, internet, direktreklam, betald utomhusreklam och motsvarande andra betalda medier får inte överstiga 10 000 euro vid kommunalval, 50 000 euro vid riksdagsval och

80 000 euro vid val till Europaparlamentet. Vid presidentval får de sammanräknade kostnaderna för en kandidats valkampanj uppgå till högst 1 miljon euro per valomgång. För ett parti som inte ställer upp någon egen kandidat får medie-kostnaderna uppgå till högst 500 000 euro. (Nytt 3 mom.)

(4—6 mom. som 3—5 mom. i GrUB)

6, 11 a och 12 §
 (Som i GrUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
 (Som i GrUB)

Helsingfors den 9 juni 2010

Jacob Söderman /sd
 Tuula Peltonen /sd

Johanna Ojala-Niemelä /sd
 Johannes Koskinen /sd

RESERVATION 2

Motivering

Jag föreslog två ändringar i lagförslaget om kandidaters valfinansiering (lagförslag 2), men en majoritet i utskottet godkände dem inte i betänkandet. I enlighet med Vänsterförbundets gruppmotion föreslog jag att lagen kompletteras med en bestämmelse om ett kandidatspecifikt kampanjtak och en obligatorisk förhandsredovisning av en kandidats valfinansiering (LM 7/2010 rd—Annika Lapintie /vänst. m.fl.).

Enskilda kandidaters valkampanjkostnader har ökat val för val klart mer än den allmänna kostnadsnivån. Valkostnaderna hotar slita sig till den grad att det ställer demokratin på spel, försämrar villkoren för små partier klart mer än för stora och utgör ett stort hinder för unga och nya kandidater att bli invalda. Den nuvarande lagen och regeringens nya proposition om kandidaters valfinansiering tillåter en sådan utveckling.

4 a §. Kandidatspecifikt kampanjtak. (Ny) Jag föreslog en ny bestämmelse om ett kandidatspecifikt kampanjtak som ny 4 a § i lagen om kandidaters valfinansiering. I den ska det föreskrivas att en kandidat ska se till att de sammanräknade kostnaderna för hans eller hennes egen valkampanj i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät, reklamplanering, betald utomhusreklam och annan motsvarande betald reklam inte får överstiga 10 000 euro vid kommunalval, 30 000 euro vid riksdagsval och 50 000 euro vid val till Europaparlamentet.

Den gällande lagen om kandidaters valfinansiering medger att till och med omfattande utomstående finansiering hålls hemlig när väljarna ska fatta sitt röstningsbeslut. Valfinansieringen i

Finland är inte tillräckligt öppen och offentlig. Väljarna får aldrig veta vem de invalda står i tacksamhetsskuld till för bidrag och donationer. Det beror delvis på bristerna i de nuvarande bestämmelserna om skyldighet att redovisa valfinansieringen. Förhandsredovisningar om kandidaters valkampanjer är frivilliga.

Medborgarnas förtroende för en demokrati som bygger på val kräver största möjliga öppenhet i kampanjfinansieringen och om en kandidats stödtrupper. Därför bör var och en som ställer upp i val redovisa inkomster och utgifter för kampanjen för väljarna redan före förhandsröstningen.

11 §. Förhandsredovisning. Jag föreslog en sådan ändring i 11 § 1 mom. i lagen om kandidaters valfinansiering att 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 före valdagen *bör* 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. I det ändrade momentet blir förhandsredovisningen obligatorisk. I den gällande lagen är den frivillig.

Förslag

Jag föreslår

att lagförslag 1 och 3 i betänkandet godkänns utan ändringar och lagförslag 2 med följande ändringar:

2.

Lag**om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 24 april 2009 om kandidaters valfinansiering (273/2009) 4 och 6 §, 11 § 1 mom. och 12 § samt
fogas till lagen en ny 4 a och 11 a § som följer:

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 bör 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. (Nytt 1 mom.)

11 a och 12 §
(Som i GrUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i GrUB)

4 §

Kandidatspecifikt kampanjtak

(1 och 2 mom. som i GrUB)

En kandidat ska se till att de sammanräknade kostnaderna för hans eller hennes egen kampanj i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät, reklamplanering, betald reklam och annan motsvarande betald reklam inte överstiger 10 000 euro vid kommunalval, 30 000 euro vid riksdagsval och 50 000 euro vid val till Europaparlamentet.

6 §
(Som i GrUB)

Helsingfors den 9 juni 2010

Veijo Puhjo /vänst