



Lahjonnan vastainen valtioiden  
ryhmä

IHMISOIKEUKSIEN JA LAKIASIOIDEN PÄÄOSASTO  
VALVONNAN PÄÄOSASTO



EUROOPAN  
NEUVOSTO

Strasbourg, 7. joulukuuta 2007

Julkinen  
Greco Eval III Rep (2007) 2E  
Teema II

## Kolmas arviointikierros

# Suomen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskeva arviointiraportti (Teema II)

GRECO:n  
35. täysistunnon  
(Strasbourg, 3.–7. joulukuuta 2007)  
hyväksymä

## I. JOHDANTO

1. Suomi liittyi GRECO:n jäseneksi vuonna 1999. GRECO hyväksyi Suomea koskevan ensimmäisen kierroksen arviointiraportin (Greco Eval I Rep (2000) 4E) 5. täysistunnessaan (11–15. kesäkuuta 2001) ja toisen kierroksen arviointiraportin (Greco Eval II Rep (2003) 3E) 19. täysistunnessaan (28. kesäkuuta – 2. heinäkuuta 2004). Edellä mainitut arviointiraportit sekä niitä vastaavat vaatimustenmukaisuusraportit ovat luettavissa GRECO:n kotisivulla (<http://www.coe.int/greco>).
2. GRECO:n tämänhetkisen, 1. tammikuuta 2007 aloitetun kolmannen arviointikierroksen teemat ovat:
  - **Teema I – Kriminalisoinnit:** Lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen (ETS 173) 1 a, 1b, 2–12 ja 15–17 artiklat sekä 19 artiklan 1 kohta, lahjontaa koskevan rikosoikeudellisen yleissopimuksen lisäpöytäkirjan (ETS 191) 1–6 artiklat ja GPC 2 -periaate (*ministerikomitean marraskuussa 1997 hyväksymiin, päätöslauselmaan 97/24 sisältyviin kahteenkymmeneen lahjonnan torjumista ohjaavaan periaatteeseen sisältyvä kansainvälistä ja kansallista korruption kriminalisointia koskeva periaate n:o 2, käänt. huom.*) (korruption kriminalisointi).
  - **Teema II – Puoluerahoituksen läpinäkyvyys:** korruption vastaisia yleissäännöksiä puoluerahoituksessa ja vaalikampanjoissa koskevan suosituksen Rec(2003)4 (Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns) 11, 12, 13 b, 14 ja 16 artiklat ja yleisemmin GPC 15 -periaate (poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitus).
3. GRECO:n teeman II arviointitiimin (jäljempänä "GET"), joka kävi Suomessa 13.–15. kesäkuuta 2007, jäseninä olivat Saksan Bundestagin hallinnon varaosastopäällikkö, hra Stefan SINNER (Saksa), hallinto- ja reformiministeriön vanhempi neuvonantaja, hra Jens-Oscar NERGÅRD (Norja) ja tieteellisenä asiantuntijana kansalliskokouksen lakiasiain osaston oikeustieteellisten tutkimusten yksikön varajohtaja, hra Yves Marie DOUBLET (Ranska). GET:n tukena toimivat toimeenpanevan sihteerin varamies, hra Björn JANSON, ja rva Laura SANZ-LEVIA GRECO:n sihteeristöstä. GET:n asiantuntijoille toimitettiin ennen tarkastuskäyntiä kattava vastaus arviointikyselyyn (asiakirja Greco Eval III (2007) 4E, teema III) sekä asianmukaisen lainsäädännön jäljennökset.
4. GET tapasi seuraavien valtiollisten organisaatioiden edustajat: oikeusministeriö (vaaliyksikkö), liikenne- ja viestintäministeriö, valtakunnansyyttäjänvirasto, keskusrikospoliisi (KRP), valtion tilintarkastuslautakunta, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan perustuslakivaliokunta ja Helsingin keskusvaalilautakunta. Lisäksi GET tapasi kaikkien eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden (Kansallinen Kokoomus, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Suomen Keskustapuolue, Vasemmistoliitto, Vihreät, Ruotsalainen Kansanpuolue, Suomen Kristillisdemokraatit ja Perussuomalaiset) edustajat sekä niiden poliittisten puolueiden edustajat, joilla ei ole paikkoja eduskunnassa (Itsenäisyyspuolue, Köyhien puolesta, Suomen Kommunistinen Puolue, Suomen Senioripuolue, Suomen Työväenpuolue, Sitoutumattomien liitto, Rauhan ja Sosialismin puolesta, Suomen Isänmaallinen Kansanpuolue). Lisäksi GET tapasi kansalaisyhteiskunnan edustajia, mm. Transparency Internationalin Suomen-osaston, Kuntaliiton, Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestön (SAK) edustajia, akateemikkoja ja median edustajia.

5. Tämä GRECO:n kolmannen arviointikierroksen teemaa II koskeva raportti laadittiin kyselyyn annettujen vastausten ja tutustumiskäynnin aikana saatujen tietojen perusteella. Raportin päätavoitteena on arvioida niitä toimenpiteitä, jotka Suomen viranomaiset ovat ottaneet käyttöön täyttääkseen kohdassa 2 esitetystä määräyksistä johtuvat vaatimukset. Raportissa tilannekuvausta seuraa kriittinen analyysi. Päätelmissä luetellaan suositukset, jotka GRECO on antanut Suomelle, jotta tämä voisi parantaa kykyään noudattaa tarkasteltavina olevia määräyksiä.
6. Teemaa I – Kriminalisoinnit koskeva raportti on asiakirjassa Greco Eval III Rep (2007) 2E, teema I.

## II. PUOLUERAHOITUKSEN LÄPINÄKYVYYS – YLEINEN OSA

### Määritelmiä

7. Suomessa on ollut poliittisia puolueita yli vuosisadan ajan. Niiden juridinen asema tunnustettiin vuoden 1969 puolulaissa, jossa niille annettiin etuoikeutettu asema vaaleissa ja julkisten varojen kohdentamisessa.
8. Poliittinen puolue määritellään puolurekisteriin merkityksi rekisteröidyksi yhdistykseksi, joka on luonteeltaan yleishyödyllinen ja jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen (puoluelain 1 ja 2 §).
9. Poliittiset puolueet saavat oikeushenkilön aseman silloin, kun ne on merkitty yhdistysrekisteriin yhdistyksiksi. Ne voivat saada oikeuksia, tehdä sitoumuksia ja esiintyä puolueina tuomioistuimissa ja suhteessa muihin viranomaisiin. Rekisteröidyn yhdistyksen jäsenet eivät periaatteessa vastaa henkilökohtaisesti yhdistyksen velvoitteista (yhdistyslain 6 §). Hallituksen jäsen ja yhdistyksen toimihenkilö on kuitenkin yhdistyslain 39 §:n perusteella velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on toimessaan tahallisesti tai tuottamuksesta aiheuttanut yhdistykselle, yhdistyksen jäsenelle tai muulle lakia tai yhdistyksen sääntöjä rikkomalla.

### Poliittisten puolueiden rekisteröinti

10. Oikeusministeriö vastaa poliittisten puolueiden rekisteröinnistä puolurekisteriin. Rekisteröintiä hakevan poliittisen puolueen on täytettävä useita ehtoja: sen on 1) osoitettava, että sen varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen, 2) esitettävä, että sillä on vähintään 5 000 vaalioikeutettua kannattajaa, 3) sen sisäisten sääntöjen on turvattava kansanvaltaisten periaatteiden noudattaminen sen päätöksenteossa ja toiminnassa, ja 4) sillä on oltava sen tulevassa toiminnassa noudatettavat periaatteet ja tavoitteet sisältävä ohjelmaluonnos (puoluelain 2 §).
11. Puolurekisterissä on seuraavat tiedot: ote yhdistysrekisteristä (jossa on mm. yhdistyksen nimi, rekisterinumero ja kotipaikka sekä puheenjohtajan ja kenen tahansa henkilön, jolla on oikeus allekirjoittaa yhdistyksen puolesta, täydellinen nimi, osoite ja kotipaikka), virallisesti oikeaksi todistettu jäljennös yhdistyksen voimassa olevista sisäisistä säännöistä, puolueen ohjelma ja luettelo puolueen kannattajista<sup>1</sup> (puoluelain 3 §). Puolurekisterin tiedot ovat julkisesti saatavilla lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) perusteella.

---

<sup>1</sup> Puoluetta tukevien kansalaisten luettelo arkistoidaan vain vuodeksi siitä päivästä alkaen, jona puolue rekisteröidään tai sen rekisteröitymishakemus hylätään.

12. Puolueen sääntöjen ja poliittisten ohjelmien muutoksia ei panna täytäntöön, ennen kuin ne on virallisesti hyväksytyt ja rekisteröity puolerekisteriin. Poliittinen puolue, joka ei saa paikkoja kaksissa peräkkäisissä eduskuntavaaleissa, poistetaan rekisteristä mutta voi hakea sinne uudelleen. Poliittinen puolue voi myös hakea poistamistaan puolerekisteristä.
13. Vain puolueen keskusorganisaatio kirjataan puolerekisteriin. Kunnalliset ja aluetasoiset organisaatiot merkitään yhdistysrekisteriin, jota pitävä patentti- ja rekisterihallitus on kauppa- ja teollisuusministeriön alaisuudessa.
14. Tätä nykyä Suomessa on 11 rekisteröityä poliittista puoluetta: Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Suomen Keskusta, Kansallinen Kokoomus, Ruotsalainen Kansanpuolue, Suomen Kristillisdemokraatit, Vihreät, Vasemmistoliitto, Perussuomalaiset, Suomen Kommunistinen Puolue, Suomen Senioripuolue sekä Rauhan ja Sosialismin puolesta.

### Puolueiden edustus eduskunnassa

15. Suomen yksikamarisessa eduskunnassa on 200 paikkaa. Vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen eduskunnassa on seuraavasti edustettuina yhteensä kahdeksan kaikista rekisteröityneistä puolueista<sup>2</sup>:
  - Keskustapuolue(KESK): 51 paikkaa
  - Kansallinen Kokoomus (KOK): 50 paikkaa
  - Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP): 45 paikkaa
  - Vasemmistoliitto (VAS): 17 paikkaa
  - Vihreät (VIHR): 15 paikkaa
  - Ruotsalainen kansanpuolue (SFP): 9 paikkaa
  - Kristillisdemokraatit (KD): 7 paikkaa
  - Perussuomalaiset (PS): 5 paikkaa
16. Lisäksi yksi kansanedustajapaikka kuuluu aina Ahvenanmaan edustajalle (perustuslain 25 §).

### Osallistuminen vaaleihin

17. Vaalikelpoisilla äänestäjillä holhouksenalaisia henkilöitä ja ammattisotilaita lukuun ottamatta on oikeus asettaa ehdokkaaksi<sup>3</sup>, Oikeuskanslerin, eduskunnan oikeusasiamiehen, Korkeimman oikeuden ja Korkeimman hallinto-oikeuden tuomarien sekä valtakunnansyyttäjän virat ovat ehdokkaaksi asettumisen kanssa yhteismitattomia.
18. Perustuslain (731/1999) mukaan oikeus asettaa ehdokkaita on a) rekisteröidyillä puolueilla ja b) "valitsijayhdistyksillä"<sup>4</sup>. Eduskuntavaaleissa, Euroopan parlamentin vaaleissa ja

<sup>2</sup> 199 kansanedustajaa valitaan neljästätoista vaalipiiristä, joista jokaisessa valitaan useita kansanedustajia neljäksi vuodeksi. Yksi kansanedustaja valitaan aina Ahvenanmaan maakunnan muodostamasta vaalipiiristä.

<sup>3</sup> Vaalilain mukaan jokaisella vähintään 18-vuotiaalla kansalaisella on yleisissä vaaleissa äänioikeus. Kunnallisvaaleissa äänioikeus on kyseisessä kunnassa asuvilla aikuisilla Suomen kansalaisilla sekä kyseisessä kunnassa asuvilla aikuisilla Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden, Islannin tai Norjan kansalaisilla. Muut aikuiset ulkomaalaiset voivat äänestää kunnallisvaaleissa, jos he ovat asuneet Suomessa vähintään kaksi vuotta. Euroopan parlamentin vaaleissa äänioikeutettuja ovat aikuiset Suomen ja Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden kansalaiset.

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin vaaleissa vähintään 2 000 vaalioikeutettua äänestäjää voi muodostaa valitsijayhdistyksen. Presidentinvaaleissa valitsijayhdistyksen muodostamiseen tarvitaan 20 000 vaalioikeutettua äänestäjää. Eduskuntavaaleissa valitsijayhdistyksen voi muodostaa vähintään 100 vaalioikeutettua rekisteröityä äänestäjää siinä vaalipiirissä, jossa ehdokas on ehdokkaana. Kunnallisvaaleissa valitsijayhdistyksen voi perustaa vähintään kymmenen

presidentinvaaleissa poliittiset puolueet asettavat lähes kaikki ehdokkaat. Ainoana poikkeuksena on Ahvenanmaan maakunta, jossa valitsijayhdistykset aina asettavat ehdokkaat. Kunnallisvaaleissa valitsijayhdistyksillä on yhä merkitystä.

19. Eduskuntavaaleissa puolue tai valitsijayhdistys toimittaa ehdokaslistansa (ehdokashakemuksensa) sen vaalipiiriin vaalilautakunnalle, jossa ehdokkaita on tarkoitus asettaa, viimeistään 40 vuorokautta ennen vaalipäivää. Sama aikaraja koskee vaaliliitoista tai yhteisistä listoista ilmoittamista. Asiassa toimivaltainen vaalilautakunta tarkistaa, vastaako ehdokaslista lakisääteisiä vaatimuksia etenkin vaalikelpoisuuden osalta, ja vahvistaa ehdokkaiden asettamisen viimeistään 31 vuorokautta ennen vaalipäivää. Lisäksi vaalilautakunnat kokoavat ehdokaslistoja, joissa on nimitietojen lisäksi tiedot asuinkunnista, viroista, ammateista tai asemista. Ehdokaslistojen yhdistelmät pannaan näkyville äänestyskoppeihin.
20. Vaalit ovat suorat, salaiset ja suhteelliset (d'Hondtin järjestelmä). Vaalilistat ovat avoimia (ehdokkaiden valinta puolueen listalta ei ole ennalta määritetty vaan riippuu täysin kunkin ehdokkaan saamista yksittäisistä äänistä), ja valitsijat äänestävät listalta pikemminkin tiettyä ehdokasta kuin puoluetta. Tämän johdosta suomalainen järjestelmä on vahvasti ehdokaskeskeinen.
21. Vaalikynnystä ei ole. Koska monien vaalipiirien asukasluku on kuitenkin laskenut viime vuosikymmeninä, joissakin vaalipiireissä valitaan nyt ainoastaan kuusi edustajaa, mistä taas seuraa kyseisissä vaalipiireissä<sup>5</sup> suurimpia puolueita suosiva "piiloäänikynnys". Koska d'Hondtin tapa kohdentaa paikkoja lisäksi suosii suuria puolueita, pienpuolueet voivat muodostaa vaaliliittoja, ja säädetyt määrät äänioikeutettuja voivat muodostaa yhteisiä listoja lisätäkseen mahdollisuuksiaan tulla valituiksi.
22. Oikeusministeriö toimii korkeimpana vaaliviranomaisena. Paikallistasolla sitä tukee 15 alueellista ja 416 kunnallista vaalilautakuntaa.

## Puoluerahoitusjärjestelmän yleiskatsaus

### Julkinen rahoitus

23. Poliittisten puolueiden julkista rahoitusta sääntelevät säännöt sisältyvät puoluelakiin (10/1969 sellaisena kuin se on muutettuna) ja asetukseen puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista (27/1973 sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 985/1973). Julkista rahoitusta myönnetään eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden operatiivisen toiminnan, vaalikampanjoiden, sanomalehtien ja eduskuntaryhmien tukemiseen. Julkista rahoitusta ei saa käyttää kaupallisiin tai yksityisiin tarkoituksiin.
24. Suoraa julkista rahoitusta jaetaan vuosittain hallituksen päätöksellä niitä julkisia toimintoja, joista eduskunta on aiemmin sopinut, varten tarkoitetun budjetin rajoissa. Puoluetukea annetaan poliittisille puolueille sekä niiden vastaaville nais- ja aluejärjestöille (8 % sovitusta määrärahasta) niiden operatiivisen toiminnan rahoituksen tukemiseksi. Lisäksi poliittisiin puolueisiin

---

henkilöä, jotka ovat oikeutettuja äänestämään kyseisessä kunnassa. Joukossa oikeusministeriön määrittämiä pieniä kuntia valitsijayhdistyksen voi perustaa vähintään kolme äänioikeutettua henkilöä.

<sup>5</sup> Ns. "piiloäänikynnys" viittaa ääniosuuteen, jonka puolueen on vaalipiirissä saatava saadakseen vähintään yhden ehdokkaansa valituksi. Mitä pienempi vaalipiiri, sitä korkeampi piiloäänikynnys. Vuoden 2007 eduskuntavaaleissa alin piiloäänikynnys havaittiin Uudenmaan vaalipiirissä (2,85 %) ja korkein Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon vaalipiireissä (14,28 %).

kohdennetaan erillinen määräraha vaalikampanjoita varten. Ehdokkaille ei anneta suoraa valtiontukea.

25. Rahoitusta myönnetään suhteessa viimeisimmissä eduskuntavaaleissa saatuun paikkamäärään. Näin ollen ne puolueet, joilla ei ole kansanedustajia, eivät saa julkista rahoitusta. Vuonna 2006 rahoitusta annettiin seuraavasti: 12 260 000 euroa puoluetukena ja 2 450 000 euroa presidentinvaaleihin. Vuonna 2007 puoluetuki oli 12 444 000 euroa, ja lisäksi poliittisille puolueille myönnettiin erillinen 2 489 000 euron määräraha eduskuntavaalien kustannusten kattamiseksi.
26. Valtioneuvoston asetuksen sanomalehdistön tuesta (1481/2001) perusteella tällainen tuki jaetaan kahteen tyyppiin: i) *parlamentaariseen tukeen*, jota myönnetään puolueiden sanomalehdille tiedotus- ja viestintätarkoituksiin suhteessa kunkin puolueen viimeisimmissä eduskuntavaaleissa saamien kansanedustajien lukumäärään. Puolueiden sanomalehtien parlamentaarinen tuki oli 8 050 000 euroa vuonna 2007, ja ii) *valikoivaan tukeen*, jota myönnetään niiden sanomalehtien, jotka eivät tilinpäätöksensä mukaan tuota voittoa, kuljetus-, jakelu- ja muiden kustannusten alentamiseksi. Jos valikoivaa tukea saava sanomalehti saa myös parlamentaarista tukea, avustusten yhteismäärä ei saa olla enemmän kuin 70 prosenttia lehden kustannuksista. Valikoiva tuki oli 6 064 000 euroa vuonna 2007.
27. Lisäksi eduskuntaryhmiä tuetaan ns. "määrärahoilla eduskuntaryhmien ryhmäkanslioiden toimintaa varten": tämä tarkoittaa maksuja toimistokulujen, sihteeri/toimistoavun tai muiden eduskuntatoiminnan toteuttamiseen tarvittavien kulujen hoitamiseksi. Määräraha maksetaan suoraan eduskuntaryhmälle, eikä se niin ollen sisälly puolueiden kirjanpitoon. Tämän tyyppinen määräraha maksetaan kertasummana, jolloin jokainen saa saman rahasumman kutakin kansanedustajapaikkaa kohti määritellyn kiinteän summan lisäksi. Vuonna 2007 määrärahat eduskuntaryhmien ryhmäkanslioiden toimintaa varten nousivat noin 3 700 000 euroon.
28. Paikallisviranomaiset saattavat tukea valtuustoryhmien<sup>6</sup> sisäistä toimintaa, jonka tarkoituksena on edistää paikallisten asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa poliittiseen elämään. Tuen saamiseksi on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus (kuntalain 15 b §). Tuki voi olla taloudellista tai luontoismuotoista (esim. tilojen käyttö, sihteeriapu, tietokoneiden käyttö, koulutusseminaarit jne.). Kuntaliiton tekemän tutkimuksen mukaan useimmin käytetty tukityyppi on ollut tilojen, tietokoneiden ja verkkoyhteyksien maksuton käyttö. 24 prosentissa tutkimukseen vastanneista kunnista annettiin rahallista tukea, joka vaihteli 1 000:sta 50 000:een euroon.
29. Poliittiset puolueet eivät periaatteessa ole oikeutettuja epäsuoraan julkiseen rahoitukseen. Ainoa poikkeus on edellä mainittu valtuustoryhmien saama muu kuin rahallinen tuki. Lisäksi puoluelain 10 §:n mukaan Oy Yleisradio Ab voi antaa ilmaista lähetyssaikaa julkisen palvelun tarkoituksiin. Tällaisissa tapauksissa kaikkia poliittisia puolueita on kohdeltava tasavertaisesti ja yhdenmukaisin perustein, mutta Oy Yleisradio Ab voi ottaa huomioon myös julkisen palvelun ohjelmallisia näkökohtia (puoluelain 10 §:n 2 momentti).
30. Vuoden 2007 hallitusohjelmaan sisältyy joukko uudistuksia, jotka koskevat julkisen tuen kohdentamista poliittisille puolueille. Ennen kaikkea ehdotetaan poliittisten puolueiden toiminnan tukemiseksi kohdennettavien varojen nostamista 1. heinäkuuta 2007 lähtien 90 000 euroon kansanedustajaa kohti. Samaan aikaan on tarkoitus luopua erityisestä vaalituesta. Lisäksi puoluetuesta tulee kohdentaa 12 prosenttia (nykyisten kahdeksan prosentin sijasta) nais- ja

---

<sup>6</sup> (1. elokuuta 2006 voimaan tulleen) kuntalain 15 b §: Valtuustotyöskentelyä varten valtuutetut voivat muodostaa valtuustoryhmiä. Valtuustoryhmän voi muodostaa yksikin valtuutettu. Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.

piirijärjestöjen toimintaan. Lisäksi lehdistötukea on tarkoitus tarkistaa vuoden 2008 alussa niin, että sitä myönnetään pääasiallisesti parlamentaarisiin perustein (eli sen mukaan, montako paikkaa poliittisilla puolueilla on eduskunnassa). Lehdistön valikoivan tuen kokonaisbudjettia vähennetään 500 000 euroon.

### Yksityinen rahoitus

31. Yksityisen rahoituksen lähteitä ei rajoiteta. Ainoa poikkeus on, että varainkeruutoimintaa (ns. keräyksiä) voi järjestää ainoastaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin, mm. "yleistä aatteellista tarkoitusta varten taikka muuta yleistä kansalaistoimintaa" varten (rahankeräyslain (255/2006) 4 §). Rahankeräys saadaan toimeenpanna vain asiassa toimivaltaisen viranomaisen antamalla luvalla.
32. Tässä suhteessa poliittisille puolueille voidaan antaa yksityistä tukea jäsenmaksuilla, arpajaisilla, kiinteistötuloilla, sanomalehtien/puoluejulkaisujen myynnillä ja "avustuksina"<sup>7</sup> eli (mm. yrityksiltä, ulkomaalaisilta henkilöiltä, ammattiliitoilta ja kansalaisjärjestöiltä) saatavina lahjoituksina.
33. Yksityisten lahjoitusten summia/kokoa/toistuvuutta ei ole rajoitettu. Puolueen jäsenten jäsenmaksuja ei ole rajoitettu.
34. *Poliittisille puolueille* tehtäviä nimettömiä lahjoituksia (joiden lahjoittajan nimeä puolue ei tiedä) ei ole yleisesti kielletty. *Vaalirahoituksen* osalta ehdokkaiden tulee ilmoittaa jokaisen lahjoituksen arvo ja lahjoittajan nimi, jos lahjoituksen arvo ylitti 3 400 euroa presidentinvaaleissa ja 1 700 euroa eduskunta- ja kunnallisvaaleissa (lain vaalirahoituksen ilmoittamisesta 3 §). Kun lahjoittajan identiteetti on tiedossa, sitä ei saa ilmoittaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos tuki jää ilmoituskynnysten alle.

### Verotus

#### *Poliittiset puolueet ja yksittäiset ehdokkaat*

35. Vaaliavustusten ja vaalimenojen käsittelyä verotuksessa koskevan ohjeen n:o 1721/38/2004 mukaan poliittisten puolueiden, valitsijayhdistysten ja ehdokkaiden tukiryhmien saamat lahjoitukset ovat verovapaita. Yksittäisten ehdokkaiden saamia lahjoituksia pidetään veronalaisina lahjoina, jos samalta antajalta kolmen vuoden aikana saadun avustuksen määrä nousee 3 400 euroon tai sen yli.
36. Yksittäiset ehdokkaat eivät voi vähentää vaalikustannuksiaan tuloverostaan.

#### *Lahjoittajat*

37. Yksittäisten lahjoittajien poliittisille puolueille antamia lahjoituksia ei voi vähentää verotuksessa. Yritysten mainostarkoituksiin antamia lahjoituksia (esim. puoluejulkaisuissa julkaistuja mainoksia) voidaan pitää vähennyskelpoisina, jos yritys sai itselleen julkisuutta. Tällaiset kulut eivät saa ylittää tavanomaisia mainostuskuluja. Jos yhtiö tukee poliittista toimintaa antamalla työvoimaa ja palveluja alennushinnalla, sen verotettavaa tuloa voidaan tarkistaa alihinnoittelun vuoksi.

---

<sup>7</sup> Avustukset määritellään rahaksi, tavaroiksi, palveluiksi tai muiksi maksutta annetuiksi suorituksiksi tavanomaista vapaaehtoistyötä ja tavanomaisia ilmaisupalveluja lukuun ottamatta.

## Varainkäyttö

38. Poliittisen puolueen kokonaisvarainkäyttöä ei saa rajoittaa.

### **III. PUOLUERAHOITUKSEN LÄPINÄKYVYYS – TÄSMENNYSOSA**

#### **(i) Läpinäkyvyys (suosituksen Rec(2003)4 11, 12 ja 13 b artiklat)**

#### Kirjanpito

39. Puoluelain 8 §:n perusteella kirjanpitolain (655/73, sellaisena kuin se on muutettuna) määräykset koskevat poliittisia puolueita ja niiden piirijärjestöjä. Tässä suhteessa kaikki oikeushenkilöt ovat velvollisia säilyttämään kirjanpitonsa 6–10 vuotta (kirjanpitolain 1 luku ja 2 luvun 10 §). Velvoite varmistaa kirjanpidon säilyttäminen pysyy voimassa puolueen olemassaolon päätyttyä. oikeusministeriölle tulee ilmoittaa henkilöstä, jolle aineiston säilyttäminen on uskottu.
40. Rikoslaisissa (30 luvun 9 ja 10 §:ssä) on (tahallisia tai tuottamuksellisia) kirjanpitorikoksia koskevia määräyksiä<sup>8</sup>. Nämä määräykset kattavat liiketapahtumien kirjaamatta jättämisen tai väriin tietojen merkitsemisen kirjanpitoon sekä kirjanpitoaineiston hävittämisen. Käytettävissä olevat sanktiot ovat joko sakko tai korkeintaan neljän vuoden vankeusrangaistus. Lisäksi kirjanpitolaissa (8 luvun 4 §:ssä) on joitakin lievempiä kirjanpitorikoksia (esim. kirjanpitomerkintöjen tekemisen laiminlyönti määräajassa, joista rangaistaan sakoilla).
41. Poliittisten puolueiden ja piirijärjestöjen lakisääteisestä tilintarkastuksesta säädetään äskettäin hyväksytyssä tilintarkastuslaissa (459/2007)<sup>9</sup>. Ainakin yhden puolueen tilintarkastajista sekä hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä

---

#### 8 9 § – Kirjanpitorikos (61/2003)

Jos kirjanpitovelvollinen, tämän edustaja, kirjanpitovelvollisessa oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä tai se, jonka tehtäväksi kirjanpito on toimeksiannolla uskottu,

- 1) laiminlyö liiketapahtumien kirjaamista tai tilinpäätöksen laatimista vastoin kirjanpitolainsäädännön mukaisia velvollisuuksia,
  - 2) merkitsee kirjanpitoon vääriä tai harhaanjohtavia tietoja taikka
  - 3) hävittää, kätkee tai vahingoittaa kirjanpitoaineistoa
- ja siten vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista kirjanpitovelvollisen toiminnan tuloksesta tai taloudellisesta asemasta, hänet on tuomittava *kirjanpitorikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

#### 9 a § – Törkeä kirjanpitorikos (61/2003)

Jos kirjanpitorikoksessa

- 1) liiketapahtumien kirjaaminen tai tilinpäätöksen laatiminen laiminlyödään kokonaan tai olennaisilta osiltaan,
  - 2) väriin tai harhaanjohtavien tietojen määrä on huomattavan suuri, ne koskevat suuria summia tai ne perustuvat sisällöltään väriin tositteisiin taikka
  - 3) kirjanpito hävitetään tai kätketään kokonaan tai olennaisilta osiltaan taikka sitä vahingoitetaan olennaisilta osiltaan
- ja kirjanpitorikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava *törkeästä kirjanpitorikoksesta* vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

#### 10 § – Tuottamuksellinen kirjanpitorikos (61/2003)

Jos kirjanpitovelvollinen, tämän edustaja, kirjanpitovelvollisessa oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä tai se, jonka tehtäväksi kirjanpito on toimeksiannolla uskottu, törkeästä huolimattomuudesta

- 1) laiminlyö kokonaan tai osaksi liiketapahtumien kirjaamisen tai tilinpäätöksen laatimisen taikka
- 2) hävittää, hukkaa tai vahingoittaa kirjanpitoaineistoa

ja siten olennaisesti vaikeuttaa oikean ja riittävän kuvan saamista kirjanpitovelvollisen toiminnan taloudellisesta tuloksesta tai taloudellisesta asemasta, hänet on tuomittava *tuottamuksellisesta kirjanpitorikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

<sup>9</sup> Tilintarkastuslaki n:o 459/2007 tuli voimaan arviointivierailun jälkeen 1. heinäkuuta 2007.



tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Tilintarkastuskertomuksissa tulee ilmaista, onko asiaan kuuluvat tilinpäätösasiakirjat laadittu tilintarkastuslain veloitteiden mukaisesti ja saako niistä oikeat ja asianmukaiset tiedot järjestön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta tilasta.

## Ilmoitusvelvollisuudet

### *Poliittisten puolueiden operatiivinen toiminta*

42. Puoluelain 8 §:n mukaan poliittisten puolueiden ja niiden piirijärjestöjen on toimitettava oikeusministeriölle oikeiksi todistetut jäljennökset tuloslaskelmastaan ja taseestaan liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Jos puolueelle myönnetystä julkisesta avustuksesta osa on osoitettu muun yhdistyksen (puolueen nais- ja piirijärjestöjen) käytettäväksi, puolueen on toimitettava oikeusministeriölle myös oikeiksi todistetut jäljennökset myös tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta.

### *Vaalikampanjat*

43. Puoluelain 8 §:n perusteella vaalitoiminnasta puoluetukea saaville poliittisille puolueille sekä niiden piiri- ja naisjärjestöille aiheutuneet tuotot ja kulut on esitettävä tuloslaskelmissa eriteltyinä. Oikeusministeriön 21. marraskuuta 1990 antamissa poliittisten puolueiden varainkäytön valvontaa koskevissa määräyksissä annetaan ohjeita vaalikampanjoiden tulojen ja menojen erittelyyn.
44. Lisäksi laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) vaaditaan, että eduskuntavaaleissa kansanedustajiksi ja varaedustajiksi valitut, Euroopan parlamentin jäseniksi ja varajäseneksi valitut, presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneet puolueet taikka ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehet tai näiden varamiehet sekä kunnallisvaaleissa valtuutetuiksi ja varavaltuutetuiksi valitut tekevät jälkikäteen ilmoituksen vaalirahoituksestaan vaaliviranomaisille. Ilmoitus on toimitettava kunnallisvaaleissa kunnan keskusvaalilautakunnalle ja muissa vaaleissa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ilmoituksessa on ilmoitettava ehdokkaan vaalikampanjan kokonaiskulut. Tulot on eriteltävä ehdokkaan omiin varoihin sekä yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä ja muilta tahoilta saatuun ulkopuoliseen tukeen (lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta 3 §).
45. Oikeusministeriö on laatinut standardoidun lomakkeen rekisteröityjen poliittisten puolueiden vaalirahoituksen ilmoittamista varten. Kampanjatulot on eriteltävä seuraavasti:
- puoluetuki
  - tuki omilta järjestöiltä (rahallinen apu puolueelta, jäsenjärjestöiltä tai jäseniltä)
  - muu tuki vaalitoimintaa varten (muilta tahoilta kuin puolueen omilta jäseniltä)
  - myyntitulot (esim. arpajaiset)
  - julkaisutoiminnan tuotto (esim. ilmoitukset)
  - muu vaalirahoitus (vararahastot ja rahastot, lainat, muu rahoitus)

Kampanjamenot on kirjattava seuraavasti:

- sanomalehti-ilmoitukset
- radio- ja televisiomainonta
- suoramarkkinointi
- muu vaalimainonta (esim. julisteet, videot ja esitteet, joita ei ole sisällytetty edellä mainittuihin kulujen kohtiin)

- vaalitoiminnan tuki
- vaalitapahtumat
- muut vaalitoiminnan kulut (esim. lainojen osamaksuerät, rahoituskulut, koulutuskulut, materiaalinhankinta, palkat ja palkkiot jne.).

### *Lahjoittajat*

46. Lahjoittajat eivät ole ilmoitusvelvollisia.

### Pääsy tutkimaan kirjanpitoa

47. Joko oikeusministeriö tai kulloinkin vastaava kunnallinen vaalilautakunta säilyttää poliittisten puolueiden kirjanpitoa ja vaalirahoitusilmoituksia. Puolueiden vuotuisia toimintakertomuksia tulee säilyttää ilman määräaika ja vaalirahoitustietoja kolme vuotta. Oikeusministeriö on lain ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta 5 §:n mukaisesti perustanut rekisterin, johon vaalikampanjoita koskevat ilmoitukset tallennetaan.
48. Poliittisten puolueiden kirjanpito ja vaalirahoitusilmoitukset ovat julkisia asiakirjoja, joita pääsee pyynnöstä tutkimaan.

### Julkistusvaatimukset

49. Oikeusministeriö ei ole virallisesti velvollinen julkistamaan edellä mainittuja ilmoituksia. Se kuitenkin julkistaa aina verkkosivuillaan ([www.vaalit.fi/38746.htm](http://www.vaalit.fi/38746.htm)) ehdokkaiden antamat vaalikampanjojensa rahoitusta koskevat ilmoitukset. Oikeusministeriön vaalialueilla verkkosivuilla julkistettiin vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen koostetut saaduista ilmoituksista. Lisäksi oikeusministeriö julkistaa vuosittain puolueiden varainkäyttöä koskevan raportin, jossa on poliittisen rahoituksen valvonnan yhteydessä tehtyjä löydöksiä ja havaintoja. Edellä mainitun raportin lyhennetty versio lähetetään kaikille rekisteröidyille poliittisille puolueille, Ahvenanmaan maakuntahallitukselle ja Valtioneuvoston kansliaan. Sekä täysimittainen raportti että sen lyhennetty versio ovat julkisia.
50. Kunnallisvaaleissa kukin asianomainen kunnallinen vaalilautakunta voi julkistaa ehdokkaiden ilmoitukset verkkosivuillaan.

### **(ii) Valvonta (suosituksen Rec(2003)4 14 artikla)**

#### Valvonta

51. Oikeusministeriö vastaa myös julkisten varojen kirjanpidon ja kyseisten varojen asianmukaisen käytön valvonnasta. Ministeriö voi myös nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan huolehtimaan kyseisestä valvonnasta (Puoluelain 9 a §:n 1 momentti). Kampanjamenojen kohdalla oikeusministeriö (kansallisissa vaaleissa) ja eri kuntien keskusvaalilautakunnat (kunnallisvaaleissa) vastaavat ehdokkaiden vaalirahoitusta koskevien ilmoitusten säilyttämisestä.
52. Lehdistötuen valvonnasta huolehtii liikenne- ja viestintäministeriö.
53. Lisäksi valtion tilintarkastuslautakunnalla on oikeus tarkistaa julkisten varojen käyttö määritelläkseen, ovatko puolueet, niiden piirijärjestöt ja muut valtion tilo- ja menoarviosta

hyötyvät yhdistykset (esim. nais- tai nuorisjärjestöt) käyttäneet kyseisiä varoja lain mukaisesti käytetty siihen tarkoitukseen, johon avustusta on annettu (puoluelain 9 a §:n 3 momentti).

54. GET:lle ilmoitettiin, ettei valvontaviranomaisten erityisvelvollisuuteen ilmoittaa rikkomusepäilyistä lainsäädännön toimeenpanosta vastaaville elimille liity lakisääteisiä menettelytapoja eivätkä asiassa toimivaltaiset lainvalvontaviranomaiset ole tähän mennessä tutkineet puoluerahoitusta tai nostaneet syytteitä puoluerahoituksen pohjalta.

### (iii) Lainvalvonta

#### Sanktiot

55. Valtioneuvosto voi pidättää julkisen tuen, ellei poliittinen puolue noudata puoluelaisissa määriteltyjä velvoitteitaan (puoluelain 11 §). Päätöksestä pidättää julkisia varoja voi valittaa hallinto-oikeuteen (viime kädessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen).
56. Vaalirahoitusta koskevien ilmoitusten tekemättä jättäminen tai virheellisten ilmoitusten antaminen ei muihin oikeudellisiin sanktioihin kuin poliittisen vastuun seuraamuksiin (eli lakia rikkonut ehdokas saattaa menettää ääniä).
57. Rekisteröidyt puolueet ovat oikeushenkilöitä, jotka rikoslain 9 luvun perusteella ovat rikkomusten sattuessa rikosoikeudellisessa vastuussa esim. kirjanpidon alueella (rikoslain 30 luvun 9 ja 10 §).

#### Koskemattomuus

58. Suomen laissa ja oikeuskäytännössä ei myönnetä yksittäisille henkilöille (valituille edustajille tai vaaliehdokkaille) eikä yhteisöille (poliittisille puolueille tai niihin yhteydessä oleville organismeille) koskemattomuutta, jonka avulla he/ne voisivat välttää oikeudenkäynneiltä tai syyteiltä lakia tai asetuksia (poliittista rahoitusta koskevat lait ja asetukset mukaan luettuina) rikottuaan.

#### Vanhentuminen

59. Poliittista rahoitusta koskevien lakien ja asetusten rikkomuksista aiheutuviin oikeudenkäynteihin ja sanktioihin sovelletaan yleisiä vanhentumisaikaa koskevia säädöksiä. Vanhentumisaika määräytyy pääsääntöisesti kulloisestakin rikoksesta annettavissa olevan vankeustuomion pituuden perusteella (rikoslain 8 luvun 1 §). Rikosten, joista tuomitaan yli kahdeksaksi vuodeksi vankeuteen, vanhenemisaika on 20 vuotta, ja niiden rikosten, joista voidaan tuomita yli kahdeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi vankeuteen, vanhentumisaika on kymmenen vuotta. Vanhentumisaika on viisi vuotta, jos enimmäisrangaistus on 1–2 vuotta vankeutta.
60. Näin ollen kirjanpitorikosten vanhentumisaika on viisi vuotta (rikoslain 30 luvun 9 ja 10 §) ja törkeiden kirjanpitorikosten vanhentumisaika kymmenen vuotta (rikoslain 30 luvun 9 a §).

## IV. ANALYYSI

61. Suomella on julkisten asioiden hoidon osalta vakiintunut läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden perinne. Puolueiden ja ehdokkaiden raha-asiat vuoden 2007 eduskuntavaalien yhteydessä ovat herättäneet melko laajaa julkista huomiota, ja media on raportoinut useista aukoista

tämänhetkessä lainsäädännöllisessä viitekehyksessä<sup>10</sup>. Transparency International on useasti varoittanut, että maan vahvasta aiemmasta avoimuusasioihin ja tietojen julkiseen saatavuuteen liittyvästä näytöstä huolimatta poliittisen rahoituksen alueella on edelleen tiettyä hämäryyttä<sup>11</sup>. Hiljattain nimitetty valtioneuvosto tuntuu myöntävän uudistusten olevan tällä erityisalueella tarpeen ja on erikseen sisällyttänyt hallitusohjelmaansa välttämättömyyden tarkistaa vaali- ja puoluerahoitukseen liittyvää lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä GRECO:n suositusten mukaisesti<sup>12</sup>. Vuoden 2008 alkupuolella on tarkoitus perustaa monialainen työryhmä tätä varten.

62. Poliittisten toimijoiden (vaaliehdokkaiden ja poliittisten puolueiden) rahoitusta säädellään hyvin vakiintuneella lainsäädännöllä. Vaikka puoluerahoitusta varten ei olekaan yhtä ainoaa erityislakia, vuoden 1969 puoluelaisissa sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1992 on useita puoluerahoitukseen liittyviä määräyksiä, jotka koskevat mm. julkisen tuen kohdentamista poliittisille puolueille, ilmoittamista, raportointia, valvontaa ja täytäntöönpanoa. Poliittisten puolueiden varainkäytön valvontaa koskevissa oikeusministeriön 21. marraskuuta 1990 antamissa määräyksissä otettiin käyttöön lisää määräyksiä, joilla poliittisia puolueita ohjeistettiin täyttämään ilmoitusvelvollisuutensa. Lisäksi vuonna 2000 hyväksyttiin laki ehdokkaiden vaalirahoituksen ilmoittamisesta, joka on nimenomaisesti tarkoitettu tehostamaan ehdokkaiden vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä.
63. Poliittisten lahjoitusten lähteitä ja summia ei rajoiteta (käteislahjoituksia ja ulkomailta tulevia käteislahjoituksia sallitaan rajoituksitta). Puolueiden tai ehdokkaiden saamia julkisia varoja ei kuitenkaan saa käyttää kaupallisiin tai yksityisiin tarkoituksiin. Poliittisen puolueen rahankäytön kokonaismäärää (vaalikampanjat mukaan luettuina) ei myöskään rajoiteta. Puolueiden pääasialliset rahoituksen lähteet ovat julkinen rahoitus, jäsenmaksut, puolueiden omistamien kiinteistöjen tuotto, puolue toiminnan tuotto (esim. sanomalehtien/puoluejulkaisujen myynti, arpajaiset ja julkiset keräykset) sekä lahjoitukset. Poliittisille puolueille annettavia lahjoituksia ei yleensä voi vähentää verotuksessa. Ainoan poikkeuksen muodostavat mainostarkoituksiin annetut yritysten lahjoitukset (esim. puoluejulkaisuissa julkaistut ilmoitukset), kun yritys saa itselleen julkisuutta.
64. Jäsenmäärät ovat olleet viime vuosina tasaisessa laskussa, joten poliittisten puolueiden riippuvuus sekä yksityisistä lahjoituksista että julkisesta rahoituksesta on kasvanut. GET:n tarkastuskäynnin aikaan eduskunnassa edustettuina olevien poliittisten puolueiden julkinen rahoitus muodosti ilmoituksen mukaan noin 70–80 prosenttia niiden tuloista. Pienpuolueet, joilla ei ole kansanedustajapaikkoja, eivät saa julkista rahoitusta. Vaikka kysymys valtioneuvoston oikeudenmukaisesta jakautumisesta jääkin tämän arvioinnin ulkopuolelle, GET haluaa kiinnittää Suomen viranomaisten huomiota Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen poliittisten puolueiden rahoitusta koskevaan suositukseen 1516 (2001), jonka mukaan valtion rahoitusosuus tulisi yhtäältä laskea suhteessa puolueen nauttimaan poliittiseen tukeen, joka arvioidaan objektiivisin perustein (kuten saatujen äänten tai saatujen kansanedustajapaikkojen lukumäärällä), ja toisaalta niin, että uusien puolueiden olisi mahdollista astua poliittiselle areenalle ja kilpailla oikeudenmukaisin ehdoin vakiintuneempien puolueiden kanssa. Venetsian komissio on toistuvasti kiinnittänyt huomiota puolueiden tai kampanjoiden julkisten

---

<sup>10</sup> "Sources of political party funding remain hidden in Finland", Helsingin Sanomat, kansainvälinen painos, 29. tammikuuta 2007.

"MP's statements on campaign funding reveal little on origin of contributors", Helsingin Sanomat, kansainvälinen painos, 22. toukokuuta 2007.

"Political donations: It's clean – trust me", Helsingin Sanomat, kansainvälinen painos, 27. toukokuuta 2007.

<sup>11</sup> Transparency Internationalin vuoden 2004 globalissa korruptioraportissa Suomi mainittiin poliittisen rahoituksen osalta yhtenä Euroopan salailevimmista maista.

<sup>12</sup> Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma, 19. huhtikuuta 2007, s. 17.

rahoitusmahdollisuuksien tasavertaisuuskysymykseen esim. Guidelines for Financing of Political Parties -ohjeistuksessaan (CDL-PP (2000) 6) ja Code of Good Practice in Election Matters -asiakirjassa (CDL-AD (2002) 23), joissa painotetaan, ettei julkista rahoitusta voida rajoittaa ainoastaan parlamentissa edustettuina oleviin puolueisiin vaan että se tulee ulottaa myös niihin poliittisiin tahoihin, jotka edustavat merkittävää osaa valitsijakunnasta ja asettavat vaaliehdokkaita.

## Läpinäkyvyys

### *Ilmoittaminen*

65. Poliittiset puolueet veloitetaan puoluelaissa pitämään kirjaa tavanomaisesta rahoitustoiminnastaan kirjanpitolakiin sisältyvien yleisten sääntöjen mukaisesti sekä toteuttamaan tästä seuraavat tilintarkastukset tilintarkastuslain määräysten perusteella. Valvonta- ja ilmoitusvaatimukset koskevat myös poliittisia puolueita, niiden piirijärjestöjä ja kaikkia muita julkisesta tuesta hyötyviä yhdistyksiä (eli puolueiden naisjärjestöjä), sillä ne ovat velvollisia toimittamaan oikeusministeriölle vuosittain oikeiksi todistetut jäljennökset tuloslaskelmistaan, taseestaan ja tilintarkastuskertomuksestaan. GET:n keräämien tietojen valossa tilintarkastuslaki näyttäisi periaatteessa edellyttävän, että poliittiset puolueet antavat asianmukaiset ja kattavat tiedot normaalin toimintansa tuloista ja menoista. Vuosittaisten talousilmoitusten perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista määrittää yksittäisten lahjoittajien identiteettiä, yksittäisten lahjoitusten suuruutta eikä lahjoituksen saanutta henkilöä tai organismia. Tässä yhteydessä on syytä huomata, ettei puoluelain pääasiallisena tarkoituksena ole poliittisten puolueiden rahoituksen läpinäkyvyys vaan pikemminkin valtion tuen asianmukainen käyttö. Virkailijat vahvistivat tämän tarkastuskäynnin aikana.
66. Poliittisten puolueiden vaalitoiminnan tulot ja menot tulee oikeusministeriön 21. marraskuuta 1990 antamien poliittisten puolueiden varainkäytön valvontaa koskevien määräysten mukaan ilmoittaa erikseen. Lisäksi laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta vaaditaan, että eduskuntavaaleissa kansanedustajiksi ja varaedustajiksi valitut, Euroopan parlamentin jäseniksi ja varajäseneksi valitut, presidentinvaalissa ehdokkaan asettaneet puolueet taikka ehdokkaan asettaneen valitsijayhdistyksen vaaliasiamiehet tai näiden varamiehet sekä kunnallisvaaleissa valtuutetuiksi ja varavaltuutetuiksi valitut tekevät jälkikäteen (kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta) ilmoituksen vaalirahoituksestaan. GET pani merkille, ettei vaalilaissa eikä laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta määritellä vaaleja edeltävän kampanjan pituutta. Tätä koskevien erityismääräysten puuttuessa kampanjan voisi päätellä päättyvän vaalipäivänä ja seuraavan kampanjan alkavan sen jälkeen. GET ei kuitenkaan ole varma, pitävätkö ehdokkaat tämän tulkinnan mielessä ja tarkoin ilmoittavat esimerkiksi vaalipäivää seuraavien kuukausien aikana saamansa seuraavaan vaalikampanjaan tarkoitetut avustukset. Koska erikseen ei selvästi määritellä, mikä muodostaa vaalikampanjan, ehdokkaiden varainkäytön koko laajuutta on mahdotonta varmistaa, minkä johdosta on epävarmaa, miten poliittisten puolueiden toiminnan yleiset kulut erotetaan puolueiden kampanjarahoituksesta. Lisäksi GET uskoo, että vaalirahoituksen läpinäkyvyydelle olisi suurta hyötyä siitä, että vaalikampanjan aikana saaduista tuloista ja varainkäytöstä raportoitaisiin nykyistä useammin. Muissa GRECO:n jäsenvaltioissa käytettävästä tiuhasta raportoinnista on se hyöty, että se lisää poliittisen rahoituksen avoimuutta kampanjoiden ratkaisevan tärkeinä ajankohtina, sillä sen ansiosta yleisöllä ja viranomaisilla on mahdollisuus havaita vaalirahoituksen mahdolliset säännöttömyydet jo varhaisvaiheessa. Näin ollen GET suosittelee **harkitsemaan entistä tiuhempaa vaalitoiminnasta raportointia vaalikampanjoiden aikana.**

67. Oikeusministeriö on julkistanut vaalirahoituksen ilmoittamista varten standardoidun lomakkeen, jonka mukana on täyttöohjeet. GET pitää tervetulleena tällaisen ilmoitusvälineen kehittämistä, jonka pitäisi vuosien mittaan mahdollistaa puolueiden ja ehdokkaiden vertailukelpoisuus vaaleissa. Standardilomakkeen yleisluonne kuitenkin rajoittaa yleisölle annettavien tietojen yksityiskohtaisuutta. Ilmoituslomakkeissa tulot erotetaan menoista, mutta erittelytaso on matala. GET sai useita ilmoituslomakkeita, joita yksittäiset ehdokkaat olivat täyttäneet vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen. Niissä on erittäin yleisluonteisia tietoja kultakin lahjoittajakategorialta saaduista kokonaissummista ja menoluokittain jaotelluista maksetuista kokonaissummista, eikä niissä paljasteta lahjoittajan identiteettiä eikä vastaavan lahjoituksen/vastaavien lahjoitusten suuruutta eikä maksun (sellaiset lainat mukaan luettuina, joiden kaupallisista/ei-kaupallisista ehdoista tai kyseiset lainat antaneiden juridisten henkilöiden tai yksilöiden identiteetistä ei tiedotettu) vastaanottanutta henkilöä tai organisiama. GET on vahvasti sitä mieltä, ettei uskottavaa ilmoittamista voida rajoittaa tulojen ja kulujen kokonaissummien esittämiseen. Se, ettei vaalirahoitusta koskevilta ilmoituksilta edellytetä Suomessa kovin yksityiskohtaista tasoa, heikentää yleisön käytettävissä olevien tietojen tosiasiallista merkitystä huomattavasti ja estää siten poliittisen rahoituksen tehokkaan valvonnan.
68. Edellä sanotun valossa (ottaen etenkin huomioon kohdat 65 ja 67, joissa kuvataan sekä poliittisten puolueiden että vaaliehdokkaiden antamien ilmoitusten yksityiskohtaisuuden taso) ja tehostaakseen poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta GET suosittelee **vahvistamaan vaadittavaan tulojen ja menojen erittelytasoon liittyviä ilmoitusvelvollisuuksia yksittäisten lahjoitusten ja menojen luonne ja arvo mukaan luettuina.**
69. Etenkin oikeushenkilöiden poliittisille puolueille antamat luontoismuotoiset lahjoitukset eivät ole kiellettyjä, ja ne katsotaan lahjoituksiksi. Tällaisten lahjoitusten merkitsemisestä käyvästä kauppa-arvostaan poliittisten puolueiden kirjanpitoon ei kuitenkaan nimenomaisesti määrätty. Tilanne tarjoaa mahdollisuuksia ja lähes varmasti kannustimia salattujen lahjoitusten antamiseen poliittisille puolueille. Näin ollen GET suosittelee **varmistamaan, että luontoissuorituksina annetut lahjoitukset arvioidaan ja että niiden kauppa-arvo merkitään kirjanpitoon.**
70. Laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta ei estetä ottamasta vastaan nimettömiä lahjoituksia ja kielletään paljastamasta lahjoittajien identiteettiä ilman heidän suostumustaan, jos lahjoituksen arvo ei ylitä 1 700 euroa eduskunta- ja kunnallisvaaleissa sekä 3 400 euroa presidentinvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa. Tarkastuskäynnin aikana tavatut virkailijat antoivat ymmärtää, että edellä mainitun ilmoituskynnyksen tarkoituksena on tasapainottaa yksilön oikeudet (sananvapaus ja henkilösuoja) sekä julkiset edut (ne läpinäkyvyyteen liittyvät huolenaiheet, jotka kohdistuvat asiattoman yksityisen vaikuttamisen havaitsemiseen ja paljastamiseen poliittisen rahoituksen kohdalla). GET myöntää, että yksittäisten lahjoittajien oikeutta yksityisyyteen on tarpeen suojata. Ilmoituskynnykset tuntuvat kuitenkin korkeahkoilta (etenkin kunnallisvaalien kohdalla). Lisäksi GET haluaa painottaa, että poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä voitaisiin Suomessa edelleen edistää kieltämällä kaikki nimettömät lahjoitukset, mikä on eri asia kuin tunnettujen lahjoittajien identiteetin jättäminen paljastamatta, elleivät kyseiset lahjoittajat anna nimenomaista suostumustaan identiteettinsä paljastamiseen. Näin ollen GET suosittelee **harkitsemaan tunnistamattomilta lahjoittajilta saatavien lahjoitusten kieltämistä ja alentamaan kynnysarvoa, jonka ylittävien lahjoitusten antajien identiteetti tulee paljastaa.**
71. GET on huolissaan siitä, ettei laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta nimenomaisesti määrätä, että useiden samalta lahjoittajalta saatujen lahjoitusten kokonaissumma olisi laskettava vuosittain yhteen lakimääräisten ilmoituskynnysten kiertämisen estämiseksi. Vaikka edellä

mainittuun lakialoitteeseen oheistetut selvennykset osoittavatkin, että saman lahjoittajan eri lahjoitukset on laskettava yhteen, GET haluaa painottaa, että tällaisen tärkeän vaatimuksen tulisi seurata määräyksestä itsestään, jotta voitaisiin välttyä siltä, että yksittäiset lahjoittajat kiertävät ilmoitusmääräyksiä jakamalla kokonaislahjoituksensa useiksi osamaksueriksi kalenterivuoden aikana niin, että jokainen erä jää ilmoitusvaatimuksen laukaisevan summan alle mutta niin, että niiden yhteissumma ylittää raja-arvon. GET suosittelee **ottamaan käyttöön määräyksiä, joissa säädetään, että paljastettaviin lahjoituksiin sovellettavia kynnyksärajoja sovelletaan myös kaikkien samalta lahjoittajalta kunakin kalenterivuonna saatujen lahjoitusten yhteissummaan.**

72. Vaikka laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta edellytetään myös, että ehdokkaat paljastavat lahjoittajien identiteetit edellä mainitut kynnyssummat ylittävien lahjoitusten osalta, poliittiset puolueet eivät ole siihen velvollisia. Vaikka kyseeseen tulevat summat merkittäisiinkin puolueen antamiksi lahjoituksiksi ehdokkaan tuloslaskelmaan, lahjoittajan todellinen identiteetti jäisi paljastamatta yleisölle. Tämä tilanne mahdollistaa esimerkiksi sen, että lahjoittaja, joka ei halua henkilötietojensa tulevan julkiseen tietoon, voi lahjoittaa kynnyssummat ylittäviä summia kanavoimalla lahjoituksen puolueen kautta. Tässä yhteydessä GET suosittelee **yhdenmukaistamaan poliittisten puolueiden lahjoittajien identiteetin paljastamista koskevan säännösten vaaliehdokkaisiin sovellettavan säännösten kanssa.**
73. Poliittiseen puolueeseen yhteydessä olevat organismit (esim. puolueeseen läheisesti liittyvät tai puolueen vaikutusvallan alaiset eturyhmät, politiikan alan koulutussäätiöt, ammattiliitot ja tutkimusinstituutit) ovat kirjanpitovelvollisia, mutta koska niiden kirjanpito ei ole julkista, yleisölle voisi osoittautua vaikeaksi valvoa tällaisten organismien puolueille suuntaamia rahavirtoja ja varmistaa, että lahjoittajalla on taloudellista vaikutusta kulloinkin kyseessä olevaan poliittiseen puolueeseen. GET:n tarkastuskäynnin aikaan poliittiset puolueet ilmoittivat sidosryhmiltään saamista lahjoituksista yleisessä "eturyhmien, säätiöiden, yhdistysten tai muiden samankaltaisten ryhmien tuki" -kategoriassa. Tiedot ilmoitettiin koostettuina, eikä niistä ilmennyt eri organismien identiteettejä eikä kyseisiltä organismeilta saatuja summia. Lisäksi yleishyödyllisten yhdistysten saamat lahjoitukset ovat Suomen verolain perusteella verovapaita, joten ne eivät myöskään näy verotustiedoissa. GET on huolissaan siitä, etteivät tämänhetkiset ilmoitusvaatimukset ole riittävän laajat antaakseen täyden kuvan poliittisiin puolueisiin yhteydessä olevista organismeista. Tämä huolestutti myös joukkoa tarkastuskäynnin aikana tavattuja keskustelukumppaneita, etenkin mediaa, joka painotti, että on olemassa riski, että poliittisten puolueiden rahoitusta koskevia läpinäkyvyysääntöjä kierretään kierrättämällä "eturyhmien rahaa" poliittisiin puolueisiin yhteydessä olevien yhdistysten/säätiöiden kautta. Näin ollen GET suosittelee **yrittämään lisätä kolmansien osapuolten (esim. eturyhmien, poliittista koulutustyötä tekevien säätiöiden jne.) poliittisille puolueille antamien lahjoitusten läpinäkyvyyttä.**

#### *Tilintarkastus*

74. Vaatimus, että valantehneet tilintarkastajat tarkastavat poliittisten puolueiden tilit, on järjestelmän tärkeä osatekijä. Suomalaiset tilintarkastajat voivat pyytää mitä tahansa lisätietoja tai -todisteita, joista saattaa olla hyötyä puolueiden kirjanpidon valottamisessa. Epäilyttävät tilitapahtumat voidaan tehokkaasti tilintarkastuksen avulla tunnistaa ja tutkia. Lisäksi GET uskoo vahvasti, että tilintarkastajien on oleellista pysytellä riippumattomina – ja että heidät mielletään riippumattomiksi – niistä poliittisista puolueista, joiden tilejä he tarkastavat. Tässä suhteessa on ratkaisevan tärkeää, ettei tilintarkastajilla ole eturistiriitoja sen takia, että he olisivat suorassa tai epäsuorassa suhteessa puolueeseen. GET:n tarkastuskäynnin aikaan Suomen lainsäädännössä ei ollut tämänsisältöisiä määräyksiä eikä myöskään määräyksiä, jotka estäisivät tilintarkastajia

työskentelemästä rajoittamattoman pituisia aikoja saman poliittisen puolueen puolesta. GET:lle tiedotettiin tapauksesta, jossa sama tilintarkastaja oli tarkastanut saman puolueen tilit yli 16 vuoden ajan. Arviointikäynnin jälkeen hyväksyttiin uusi tilintarkastuslaki 459/2007, joka tuli voimaan 1. heinäkuuta 2007. Siinä määrätään mm. nimenomaisesti tilintarkastajien riippumattomuudesta (24 §) ja säädetään kansainvälisten tilintarkastusstandardien sekä EU:n säännösten mukaisesti suoritettavasta tämän alan valvonnasta (13 §). Lisäksi hiljattain hyväksytyyn tilintarkastuslain mukaisesti tilintarkastajien perinteinen salassapitovelvollisuus ei estä heitä antamasta tietoja valvontaelimelle, esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle, jotta nämä voisivat hoitaa tehtävänsä (26 ja 46 §). GET:lle ilmoitettiin, että nämä säännöt koskevat poliittisten puolueiden tilintarkastusta ja vahvistavat poliittisten puolueiden tilejä tarkastamaan pyydettyjen tilintarkastajien välttämätöntä riippumattomuutta.

75. GET panee edelleen merkille, ettei vaaliehdokkaisiin sovelleta samoja kirjanpito- ja tilintarkastusvaatimuksia kuin puolueisiin. Vain poliittisten puolueiden tilit on tarkastettava puoluelain mukaan. Vaikka yksittäisten ehdokkaiden vaalikampanjoihin liittyvät summat eivät olekaan vertailukelpoisia poliittisten puolueiden käyttämien summien kanssa ja vaihtelevat vaalityypin mukaan, GET on vakuuttunut siitä, että poliittisen rahoituksen järjestelmän uskottavuus tehostuisi, jos valantehneet tilintarkastajat tarkastaisivat myös ehdokkaiden kampanjatilin etenkin tiettyä väestönosaa suurempien valitsijayhdistysten osalta. Edellä esitetyn valossa GET suosittelee **harkitsemaan ehdokkaiden vaalirahoituksen alistamista kunnolliselle tilintarkastukselle olemassa olevien vaalipiirien ja kuntien toisistaan eriyvät tarpeet huomioon ottaen.**

#### *Yleisön pääsy tutkimaan tallenteita ja julkisuus*

76. Lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sisältyvien julkisia tietoja koskevien läpinäkyvyysääntöjen perusteella on pyynnöstä mahdollista päästä tutkimaan puolueiden ja vaaliehdokkaiden antamia tilinpäätöstietoja. Vaikka oikeusministeriötä ei vaaditakaan julkistamaan puolueiden/ehdokkaiden tilinpäätöstietoja, se tekee käytännössä niin verkkosivustonsa kautta. Paikallistasolla tilanne vaihtelee suuresti kulloisestakin kunnallisesta keskusvaalilautakunnasta riippuen, mutta yleensä nämä elimet rajoittuvat pelkästään keräämään kampanjarahoitustietoja: tilinpäätöstiedot otetaan vastaan paperimuodossa ja tallennetaan mahdollista julkista tarkastelua varten. Haastatellut virkamiehet ilmaisivat, että tietoja pyysivät useimmiten median edustajat. GET on sitä mieltä, että tietojen helppo saatavuus on niiden tehokkaan julkistamisen kannalta olennaista. Yleisön olennaisia tiedonsaantimahdollisuuksia on tässä yhteydessä edelleen mahdollista parantaa hyödyntämällä tilinpäätöstietojen tallentamiseen/esittämiseen liittyviä uusia informaatioteknologioita (esim. online-tietoa antavien keskustietokantojen kehittäminen, ilmoitusten sähköinen arkistointi jne.) täysipainoisesti ja toimimalla nykyistä aktiivisemmin poliittisen rahoituksen julkistamisen ja julkisuuden kohdalla.

#### Valvonta

77. Oikeusministeriö on vaaliyksikkönsä kautta pääasiallinen puoluerahoituksen valvonnasta vastaava instituutio. Se valvoo ensisijaisesti sitä, että valtion tukea on käytetty asianmukaisesti. Ministeriöllä on valtuudet nimittää Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja toteuttamaan tällaista valvontaa, vaikka tätä mahdollisuutta ei olekaan kertaakaan käytetty käytännössä. Lisäksi oikeusministeriölle on uskottu vaalikampanjoita koskevien tilinpäätöstietojen keruu. Vaaliyksikkö on se oikeusministeriön osasto, joka valvoo tilinpäätöstietoja. Vaaliyksikön pääasiallisena vastuualueena on yleisten vaalien järjestäminen Suomessa ja puolerekisterin päivittäminen. Lisäksi se vastaa yhteistyössä ministeriön lainvalmisteluosaston kanssa vaali- ja puoluelainsäädännön valmistelusta. Sen henkilökuntaan kuuluu kaikkiaan kolme virkailijaa.



Oikeushallinnon tietotekniikkakeskuksesta saadaan lisähenkilöstöä tietojenkäsittelytehtäviin. Huomattakoon, että poliittisen rahoituksen valvonta on vaaliyksikön toissijainen tehtävä.

78. Kunnallisvaalien tilinpäätöstietojen arkistoinnista vastaa kunkin kunnan keskusvaalilautakunta. Lisäksi valtion tilintarkastuslautakunnalla on valtuudet tarkistaa, ovatko julkisia varoja saaneet tahot todella käyttäneet tukea siihen tarkoitukseen, johon se oli tarkoitettu. Tähän mennessä valtion tilintarkastuslautakunta on käyttänyt tätä valtaansa vain kerran vuonna 2005 nuorisjärjestöjen toiminnan yhteydessä. Yksikään edellä mainittujen elinten virkailijoista ei ole saanut erityiskoulutusta taisteluun poliittisten puolueiden tai vaalikampanjoiden laitonta rahoitusta vastaan.
79. Kuten edellä on ilmaistu, oikeusministeriöllä (so. sen vaaliyksiköllä) on keskeinen rooli poliittisen rahoituksen valvonnassa: se vastaa asiaan kuuluvien sääntöjen ja asetusten laadinnasta, huolehtii valvonnasta ja määrää sanktiot. GET:n mielestä edellä mainittujen toimintojen suorittamiseen liittyy eturistiriidan ja poliittisen häirinnän riski, sillä oikeusministeriö on valtioneuvoston osa ja valtioneuvosto koostuu hallitusvastuussa olevan puolueen/olevien puolueiden jäsenistä. GET panee myös merkille, että sama ministeriön yksikkö vastaa – yhteistyössä ministeriön lainvalmisteluosaston kanssa – myös poliittista rahoitusta koskevan lainsäädännön (jota sen edellytetään tämän jälkeen soveltavan ja valvovan) valmistelusta. Paikallistasolla GET on erityisen huolissaan kunnallisten keskusvaalilautakuntien riippumattomuudesta, sillä niiden koostumus perustuu suuressa määrin poliittiseen jäsenyyteen<sup>13</sup>. Keskustellessaan tästä erityiskysymyksestä tarkastuskäyntinsä aikana GET sai kuulla, että tietyissä pienemmissä kunnissa (esim. Pohjois-Suomessa), joissa on erittäin yhdenmukainen äänestäjäkunta, vaalilautakunnat koostuivat pääasiassa yhden puolueen jäsenistä. GET:llä ei ole mitään syytä epäillä poliittisen rahoituksen valvonnasta oikeusministeriössä ja paikallistasolla vastaavien virkailijoiden työn rehellisyyttä mutta katsoo, ettei nykyisen järjestelmän luonne riittävästi takaa ja vakuuta mahdollisuuksien rajoissa valvontajärjestelmän vapautta ja sen mieltämistä vapaaksi asiattomasta ulkopuolisesta vaikuttamisesta, joka viime kädessä saattaa heikentää yleisön luottamusta poliittiseen rahoitusjärjestelmään.
80. Lisäksi olemassa oleva julkisen rahoituksen valvontajärjestelmä on täysin kaavamainen. Missään ei vaadita, että tilinpäätöstiedoissa tarkasti ilmaistaisiin kerätyt ja käytetyt rahat. Poliittisten puolueiden kirjanpitoa tutkitaan vain puolueiden antamien tietojen perusteella, eikä rahoitustietojen tehotarkastusta (esim. ilmoitettuihin tuloihin ja menoihin liittyvien kuittien ja laskujen satunnaistarkastusta) ole. Oikeusministeriön tarkastukset perustuvat yleensä pääasiassa tilintarkastuskertomuksiin. Valvonnassa keskitytään pikemminkin julkisten varojen asianmukaiseen käyttöön kuin lahjoitusten alkuperään ja taustaan. Sitä paitsi vain valtioneuvoston tuki voidaan tarkistaa, jäsenmaksuina tai lahjoituksina saatua tukea taas ei. Mitä kampanjakertomusten tarkastukseen tulee, sekä oikeusministeriö että asiassa kulloinkin toimivaltaiset kunnalliset keskusvaalilautakunnat – joiden käytänteet tässä asiassa eivät ole yhdenmukaisia – tuntuvat suorittavan pelkkää säilytystehtävää täysimittaisen valvontatoiminnon sijasta.

---

<sup>13</sup> Vaalilain (714/1998 sellaisena kuin se on muutettuna) 13 §: Valtuuston on asetettava kuntaan toimikaudekseen kunnan keskusvaalilautakunta. Kunnan keskusvaalilautakuntaan kuuluu puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja kolme muuta jäsentä sekä tarpeellinen määrä varajäseniä, joita on kuitenkin oltava vähintään viisi. Varajäsenet on asetettava siihen järjestykseen, jossa he tulevat jäsenten sijaan. Sekä jäsenten että varajäsenten tulee mahdollisuuksien mukaan edustaa kunnassa edellisissä kunnallisvaaleissa ehdokkaita asettaneita äänestäjäryhmiä. Jäsen tai varajäsen, joka keskusvaalilautakunnalle toimitetun ehdokashakemuksen mukaan on asetettu puolueen tai valitsijayhdistyksen ehdokkaaksi, ei voi osallistua keskusvaalilautakunnan työskentelyyn kyseisissä vaaleissa.

81. Edellä olevien kohtien valossa GET suosittelee **huomattavasti vahvistamaan poliittisen rahoituksen riippumatonta valvontaa keskitetyllä ja paikallistasolla sekä varmistamaan poliittisten puolueiden vaalikampanjoihin liittyvän kirjanpidon ja vaalikampanjoihin liittyvien kulujen perusteellinen todentaminen nykyisin olemassa olevan muodollisen valvonnan lisäksi.**

### Sanktiot

82. Puoluelaisissa määrätään vain yhdentyypinen rahoitusluonteinen rangaistus eli päätös peruuttaa julkinen tuki. Julkisen tuen peruutuspäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Myös etenkin liiketapahtumien kirjaamatta jättämisestä tai väärin tietojen merkitsemisestä kirjanpitoon sekä kirjanpitoaineiston hävittämisestä voi seurata rikoslain mukaisia sanktioita. Sanktiot vaihtelevat sakosta enintään neljän vuoden vankeusrangaistukseen (rikoslain 30 luvun 9 ja 10 §).
83. Laissa ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta ei ole ehdokkaiden vaaliraporttien ilmoittamatta jättämiseen tai virheelliseen ilmoittamiseen liittyviä määräyksiä. Vaikka sen 6 §:ssä viitataan tarkempien täytäntöönpanosäännösten kehittämiseen, tällaisia määräyksiä ei GET:n tarkastuskäynnin aikana ollut. Suomen viranomaiset lisäsivät, että lakia rikkoneelle puolueelle/vaaliehdokkaalle aiheutuvana tosiasiallisena sanktiona kansalaiset reagoivat tulevissa vaaleissa siten, että lakia rikkonut taho saattaa menettää ääniä.
84. Mitä sanktioiden käytännön käyttöön tulee, puoluerahoitussääntöjen rikkomisesta on rangaistu ainoastaan kerran, kun Nuorsuomalaiselle Puolueelle (joka oli olemassa vuosina 1994–1999) myönnetty julkinen tuki peruutettiin vuonna 1995. Sanktioiden tehokas käyttö on tärkeää vahvistettaessa yleisön luottamusta poliittiseen prosessiin. Tässä yhteydessä GET ei ole vakuuttunut siitä, että nykyinen sanktiojärjestelmä tarjoaa riittävät pelotteet poliittisten puolueiden ja vaaliehdokkaiden saamiseksi luopumaan poliittisen rahoituksen sääntöjen rikkomisesta. Tästä syystä GET suosittelee **tarkistamaan poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitussääntöjen rikkomuksista annettavia rangaistuksia sekä varmistamaan näiden rangaistusten tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja vakuuttavuuden.**

### V. PÄÄTELMÄT

85. Suurimpien poliittisten puolueiden välinen konsensus kuuluu vahvana elementtinä Suomen poliittiseen järjestelmään, ja poliittisen rahoituksen säätely on muista julkishallinnon alueista poiketen vähäistä. Toinen järjestelmän tärkeä osatekijä on Suomen perinteisesti vahvana pidetty näyttö läpinäkyvyydestä etenkin siinä suhteessa, että yleisöllä on laaja oikeus saada virallista julkista tietoa ja virallisia julkisia asiakirjoja. Tällaisen järjestelmän läpinäkyvyys riippuu tietenkin siitä, miten paljon tietoa annetaan vapaasti yleiseen käyttöön. Nykyisessä lainsäädännöllisessä viitekehyksessä ja käytännön toiminnassa havaitut aukot (esim. valvontamekanismin riippumattomuuden puute, poliittisten puolueiden kirjanpidon kaavamainen valvonta, poliittista rahoitusta koskevien ilmoitusvaatimusten vähäisyys, sääntörikkomusten riittämättömät sanktiot jne.) saattavat mahdollistaa järjestelmän väärinkäytökset, eikä käytettävissä ole riittävän tehokkaita välineitä poliittiseen rahoitukseen kohdistuvan sopimattoman vaikuttamisen havaitsemiseksi ja paljastamiseksi. Nykyiseen järjestelyyn, jolla pyritään tehostamaan poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta sekä viime kädessä vahvistamaan poliittisen prosessin luotettavuutta yleisön kannalta, tulisi harkita parannuksia. On ratkaisevan tärkeää, että poliittinen rahoitus sekä on riippumatonta epäasiallisesta ulkoisesta vaikuttamisesta että mielletään siitä riippumattomaksi. Tässä yhteydessä suomalaiset tiedotusvälineet ovat raportoineet merkittävän kriittisesti puolueiden ja ehdokkaiden rahoituksesta. Hallitus myöntää, että uudistuksille on tarvetta, ja on sisällyttänyt toimintaohjelmaansa tarpeen tarkistaa vaali- ja puoluerahoitukseen liittyviä

lainsäädäntöä ja menettelytapoja GRECO:n suositusten valossa. Vuoden 2008 alkupuolelle suunniteltu monialaisen työryhmän perustaminen tätä tarkoitusta varten on askel oikeaan suuntaan.

86. Edellä sanotun valossa GRECO suosittelee Suomea:

- i. harkitsemaan entistä tiuhempaa vaalitoiminnasta raportointia vaalikampanjoiden aikana (kohta 66),
- ii. vahvistamaan vaadittavaan tulojen ja menojen erittelytasoon liittyviä ilmoitusvelvollisuuksia yksittäisten lahjoitusten ja menojen luonne ja arvo mukaan luettuina (kohta 68),
- iii. varmistamaan, että luontoissuorituksina annetut lahjoitukset arvioidaan ja että niiden kauppa-arvo merkitään kirjanpitoon (kohta 69),
- iv. harkitsemaan tunnistamattomilta lahjoittajilta saatavien lahjoitusten kieltämistä ja alentamaan kynnsarvoa, jonka ylittävien lahjoitusten antajien identiteetti tulee paljastaa (kohta 70),
- v. ottamaan käyttöön määräyksiä, joissa säädetään, että paljastettaviin lahjoituksiin sovellettavia kynnsarvoja sovelletaan myös kaikkien samalta lahjoittajalta kunakin kalenterivuonna saatujen lahjoitusten yhteissummaan (kohta 71),
- vi. yhdenmukaistamaan poliittisten puolueiden lahjoittajien identiteetin paljastamista koskevan säännösten vaaliehdokkaisiin sovellettavan säännösten kanssa (kohta 72),
- vii. yrittämään lisätä kolmansien osapuolten (esim. eturyhmien, poliittista koulutustyötä tekevien säätiöiden jne.) poliittisille puolueille antamien lahjoitusten läpinäkyvyyttä (kohta 73),
- viii. harkitsemaan ehdokkaiden vaalirahoituksen alistamista kunnolliselle tilintarkastukselle olemassa olevien vaalipiirien ja kuntien toisistaan eriävät tarpeet huomioon ottaen (kohta 75),
- ix. huomattavasti vahvistamaan poliittisen rahoituksen riippumatonta valvontaa keskitetyllä ja paikallistasolla sekä varmistamaan poliittisten puolueiden vaalikampanjoihin liittyvän kirjanpidon ja vaalikampanjoihin liittyvien kulujen perusteellinen todentaminen nykyisin olemassa olevan muodollisen valvonnan lisäksi (kohta 81) ja
- x. tarkistamaan poliittisten puolueiden ja vaalikampanjoiden rahoitussääntöjen rikkomuksista annettavia rangaistuksia sekä varmistamaan näiden rangaistusten tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja vakuuttavuuden (kohta 84).

87. GRECO pyytää menettelytapasääntöjen 30.2 säännön mukaisesti Suomen viranomaisia esittämään raportin edellä olevien suositusten täytäntöönpanosta viimeistään 30. kesäkuuta 2009.

88. Lopuksi GRECO pyytää Suomen viranomaisia kääntämään raportin maan viralliselle kielelle ja julkistamaan kyseisen käännöksen.