



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*

**Gruppen av stater mot korrupktion**



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

**Europarådet**

**GENERALDIREKTORATET FÖR MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH JURIDISKA ÄRENDEN  
TILLSYNSAVDELNINGEN**

Strasbourg, den 7 december 2007

**Offentligt**  
**Greco Eval III Rep (2007) 2E**  
**Tema II**

## **Tredje utvärderingsomgången**

### **Utvärderingsrapport gällande Finland Insyn i partifinansieringen (Tema II)**

Stadfäst av GRECO:s  
35:e plenum  
(Strasbourg, den 3–7 december 2007)

## I. INLEDNING

1. Finland anslöt sig till GRECO år 1999. GRECO godkände första omgångens utvärderingsrapport gällande Finland (Greco Eval I Rep (2000) 4E) vid sitt 5:e plenum (11–15 juni 2001) och utvärderingsrapporten för andra omgången (Greco Eval II Rep (2003) 3E) vid sitt 19:e plenum (28 juni–2 juli 2004). Ovannämnda utvärderingsrapporter jämte motsvarande överensstämmelserapporter tillhandahålls på GRECO:s webbplats ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)).
2. GRECO:s aktuella tredje utvärderingsomgång, som startades den 1 januari 2007, behandlar följande teman:
  - **Tema I – Kriminalisering:** Artikel 1a, 1b, 2–12, 15–17 samt artikel 19 punkt 1 i straffrättsliga konventionen om korruption<sup>1</sup>, artikel 1–6 i konventionens tilläggsprotokoll<sup>2</sup> (ETS 191) samt riktlinje 2 (kriminalisering av korruption).
  - **Tema II – Insyn i partifinansieringen:** Artikel 11, 12, 13b, 14 och 16 i rekommendationen gällande allmänna regler mot korruption i finansieringen av politiska partier och valkampanjer Rec (2003)4 samt, på ett allmännare plan, riktlinje 15 (finansiering av politiska partier och valkampanjer).
3. GRECO:s utvärderingsteam för tema II (hädanefter "GET"), som besökte Finland den 13–15 juni 2007, bestod av hr Stefan Sinner, vice avdelningschef, Tysklands Bundestag, förvaltningen, sekretariatet för kommittén för juridiska ärenden (Tyskland); hr Jens-Oscar NERGÅRD, förvaltnings- och reformministeriets seniorrådgivare (Norge); och som rättsvetenskaplig expert hr Yves Marie DOUBLET, vicedirektör för nationalförsamlingens juridiska avdelnings enhet för juridisk forskning (Frankrike). GET stöddes av hr Björn JANSON, GRECO:s vice verkställande sekreterare och fr. Laura SANZ-LEVIA från GRECO:s sekretariat. Före besöket fick GET ett grundligt svar på utvärderingsförfrågan (dokument Greco Eval III (2007) 4E, tema II) samt avskrifter av den vidkommande lagstiftningen.
4. GET träffade representanter för följande statliga organisationer: justitieministeriet (valenheten), kommunikationsministeriet, Riksåklagarämbetet, Centralkriminalpolisen, Statens revisionsnämnd, Statsrådets kansli, riksdagens grundlagsutskott, centralvalnämnden i Helsingfors. Därtill träffade GET representanter för alla riksdagspartier (Samlingspartiet, Socialdemokratiska partiet, Centern, Vänsterförbundet, Gröna Förbundet, Svenska Folkpartiet, Kristdemokraterna och Sannfinländarna) samt politiska partier utan riksdagsmandat (Självständighetspartiet, För de Fattigas Vål, Kommunistiska Partiet, Suomen Senioripuolue, Arbetarpartiet, Sitoutumattomien liitto, För Fred och Socialism, Isänmaallinen Kansanliike) Därtill träffade GET representanter för medborgarsamhället, bl.a. Transparency Internationals finska avdelning, Kommunförbundet, Centralhandelskammarens revisionsnämnd, Finlands Fackförbunds Centralförbund, akademiker samt medier.
5. Denna rapport, som behandlar tema II i GRECO:s tredje utvärderingsomgång ("Insyn i partifinansieringen"), utarbetades på basis av svaren på förfrågan och information som tillhandahölls under besöket. Rapportens främsta mål är att bedöma effekten av de åtgärder som finska myndigheter vidtagit för att uppfylla kraven som föranleds av bestämmelserna som nämns ovan i punkt 2. Rapporten innefattar en lägesrapport som följs av en kritisk analys. I

<sup>1</sup> Straffrättsliga konventionen om korruption (ETS 173) trädde i kraft för Finlands del den 1 februari 2003.

<sup>2</sup> Finland har varken undertecknat eller ratificerat straffrättsliga konventionens tilläggsprotokoll (ETS 191).

slutledningen ges ett antal rekommendationer som GRECO riktat till Finland i syfte att förbättra landets förmåga att följa föreliggande bestämmelser.

6. Rapporten för tema I, "Kriminalisering", återfinns i handlingen Greco Eval III Rep (2007) 2E, tema I.

## II. INSYN I PARTIFINANSIERINGEN – ALLMÄNNA DELEN

### Definitioner

7. Politiska partier har funnits i Finland i över ett sekel. Deras juridiska ställning stadfästes genom 1969 års partilag, som gav dem en privilegierad ställning i val och i fördelningen av offentliga medel.
8. Ett politiskt parti definieras som en i partiregistret införd registrerad förening, som är av icke-vinstbringande karaktär och vars främsta syfte är påverka statliga ärenden (partilagen 1 och 2 §).
9. Politiska partier blir juridiska personer efter att de antecknats som föreningar i föreningsregistret. De kan få rättigheter, underteckna förpliktelser och uppträda som partier inför domstol och i förhållande till andra myndigheter. I princip svarar inte medlemmar av en registrerad förening personligen för föreningens förpliktelser (6 § föreningslagen). Enligt 39 § föreningslagen är dock styrelsemedlemmar och föreningens funktionärer skyldiga att ersätta skada som de i sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet har orsakat föreningen, en föreningsmedlem eller någon annan genom överträdelse av lagen eller föreningens stadgar.

### Registrering av politiska partier

10. Justitieministeriet ansvarar för registrering av politiska partier i partiregistret. Ett politiskt parti som ansöker om registrering måste uppfylla flera villkor: visa att det (1) väsentligen fullföljer politiskt syfte; (2) har minst 5 000 vid riksdagsmannaval valberättigade anhängare; (3) har stadgar som tryggar iakttagandet av demokratiska principer vid fattandet av föreningens beslut samt i dess verksamhet, och (4) har ett för förverkligandet av föreningens i stadgarna angivna ändamål uppgjort allmänt program, varav principerna och syftena för föreningens politiska verksamhet framgår (2 § partilagen).
11. Partiregistret innefattar följande information: ett utdrag ur föreningsregistret (med bl.a. föreningens namn, registernummer och hemort; namn, adress och hemort av ordföranden eller annan person med rätt att underteckna i föreningens namn), en bestyrkt kopia av föreningens stadgar, partiprogrammet och en förteckning över partiets anhängare<sup>3</sup> (3 § partilagen). Uppgifterna i partiregistret är offentliga i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).
12. Ändringar i partiets stadgar och politiska program verkställs inte förrän de formellt godkänns och registrerats i partiregistret. Ett politiskt parti som inte fått några mandat i de två senaste riksdagsvalen avförs ur registret, men kan ansöka om upptagning ånyo. Ett politiskt parti kan också avföras ur partiregistret på egen ansökan.

---

<sup>3</sup> Förteckningen över partiets anhängare arkiveras endast i ett år räknat från det att partiet registreras eller ansökan avslås.

13. I partiregistret antecknas endast ett partis centralorganisation; kretsavdelningar samt kommunala och regionala avdelningar antecknas i föreningsregistret som förs av patent- och registerstyrelsen, som är underställd handels- och industriministeriet.
14. För närvarande finns 11 registrerade politiska partier i Finland: Finlands Socialdemokratiska Parti, Centern i Finland, Samlingspartiet, Svenska Folkpartiet i Finland, Kristdemokraterna i Finland, Gröna Förbundet, Vänsterförbundet, Sannfinländarna, Finlands Kommunistiska Parti, Suomen Senioripuolue och För Fred och Socialism.

#### Partiernas representation i riksdagen

15. Finland har en enkammarriksdag med 200 mandat. Efter 2007 års riksdagsval är 8 av de registrerade partierna representerade i Riksdagen enligt följande<sup>4</sup>:
  - Centern (C): 51 mandat
  - Samlingspartiet (SAML): 50 mandat
  - Socialdemokraterna (SDP): 45 mandat
  - Vänsterförbundet (VF): 17 mandat
  - Gröna Förbundet (GF): 15 mandat
  - Svenska Folkpartiet (SFP): 9 mandat
  - Kristdemokraterna (KD): 7 mandat
  - Sannfinländarna (SF): 5 mandat
16. Därtill har en representant för Åland alltid ett mandat i riksdagen (25 § grundlagen).

#### Deltagande i val

17. Valbarhet gäller alla som är röstberättigade<sup>5</sup>, med undantag för personer som är omyndiga eller innehar militära tjänster. Justitiekanslern, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter.
18. Rätt att ställa upp kandidater har, enligt grundlagen (731/1999), (a) registrerade partier; och (b) "valmansföreningar"<sup>6</sup>. I riksdagsval, Europaparlamentsval och presidentval ställer de politiska partierna upp så gott som alla kandidater, med undantag för landskapet Åland, där kandidaterna alltid utses av valmansföreningar. I kommunalval har valmansföreningar fortfarande en betydelse.
19. Vid riksdagsval lämnar partiet eller valmansföreningen en förteckning över kandidater (kandidatansökan) till valkrets nämnden i den valkrets där kandidaterna ska ställas upp senast 40 dagar före valet. Samma tidsfrist gäller för meddelande av valförbund och gemensamma listor. Ifrågavarande valkrets nämnd säkerställer att kandidaterna uppfyller de lagstadgade

---

<sup>4</sup> 199 representanter väljs från fjorton valkretsar. Från varje valkrets väljs flera riksdagsledamöter för fyra år. Från valkretsen som utgörs av landskapet Åland väljs alltid en riksdagsledamot.

<sup>5</sup> Enligt vallagen har varje medborgare som är minst 18 år gammal rätt att rösta i allmänna val. I kommunalval gäller rösträtt alla vuxna medborgare av Finland samt av övriga EU-medlemsländer, Island och Norge som är varaktigt bosatta i den ifrågavarande kommunen. Övriga vuxna utlänningar har rösträtt i kommunalval om de varit varaktigt bosatta i Finland i minst två år. I Europaparlamentsval har vuxna medborgare av Finland och andra EU-medlemsländer rösträtt.

<sup>6</sup> Vid Europaparlamentsval kan minst 2 000 röstberättigade väljare grunda en valmansförening; vid presidentval krävs minst 20 000 röstberättigade. Vid riksdagsval kan en valmansförening grundas av minst 100 röstberättigade väljare som är registrerade i den valkrets där kandidaten ställer upp. Vid kommunalval kan en valmansförening grundas av minst 10 personer med rösträtt i ifrågavarande kommun. I några små kommuner kan en valmansförening grundas av tre personer med rösträtt. Justitieministeriet avgör vilka kommuner detta gäller.

kraven, i synnerhet gällande valbarhet, och stadfäster kandidatuppställningen senast 31 dagar före valet. Därtill sammanställer valkrets nämnderna kandidatlistor med uppgifter om namn, hemort, titel och yrke eller syssla. Sammanställningen av kandidatlistorna visas i röstningsbåsen.

20. Valen är direkta, hemliga och proportionella (d'Hondts metod). Kandidatlistorna är öppna (valet av kandidater från ett partis lista är inte förutbestämt, utan beror helt och hållet på antalet enskilda röster som ges åt varje kandidat), och väljarna ger sin röst snarare åt en viss kandidat på en lista än åt ett parti. Följaktligen är det finska systemet mycket kandidatcentrerat.
21. Det finns ingen rösttröskel. Eftersom invånarantalet i många valkretsar sjunkit de senaste decennierna väljer dock många så få som sex representanter i dag, vilket leder till att dessa valkretsar har en "dold rösttröskel"<sup>7</sup> som gynnar de stora partierna. Eftersom d'Hondts methods sätt att fördela mandat gynnar stora partier kan små partier skapa valförbund och valmansföreningar skapa gemensamma listor för att öka sina chanser att bli invalda.
22. Justitieministeriet fungerar som den högsta valmyndigheten. På lokal nivå stöds ministeriet av 15 regionala valkrets nämnder och 416 kommunala centralvalnämnder.

## Partifinansieringssystemet – en överblick

### Offentlig finansiering

23. Reglerna om offentlig finansiering av politiska partier finns i partilagen (10/1969, som den lyder i ändrad form) och förordningen om understöd för partiverksamhet (27/1973, som den lyder ändrad genom förordningen 985/1973). Offentliga medel anslås för att understöda riksdagspartiernas operativa verksamhet, valkampanjer, publikationer och riksdagsgruppers verksamhet. Offentliga medel får inte användas för kommersiella eller privata ändamål.
24. Direkt offentlig finansiering anslås årligen genom regeringens beslut, inom ramen för en budget för offentliga funktioner som riksdagen på förhand kommit överens om. Partistöd ges till politiska partier samt dessas respektive kvinno- och regionalavdelningar (8 % av det fastslagna anslaget) för att understöda finansieringen av den operativa verksamheten. Därtill får politiska partier ett separat anslag för valkampanjer. Kandidater får inget direkt statsunderstöd.
25. Finansiering anslås i förhållande till antalet mandat som vunnits i det senaste riksdagsvalet. Därmed får partier utan riksdagsmandat ingen offentlig finansiering. År 2006 fördelades finansieringen enligt följande: 12 260 000 euro i partistöd och 2 450 000 euro för presidentvalet. År 2007 uppgick partistödet till 12 444 000 euro och därtill fick de politiska partierna ett separat anslag på 2 489 000 euro för att täcka utgifter i samband med riksdagsvalet.
26. Enligt statsrådets förordning om stöd för tidningspressen (1481/2001) kan sådana stöd indelas i två kategorier: (i) *parlamentariskt stöd*, som anslås till partitidningar i informations- och kommunikationssyfte i förhållande till antalet mandat som vunnits av partiet i senaste riksdagsval. År 2007 uppgick det parlamentariska stödet för partitidningar till 8 050 000 euro, och (ii) *selektivt stöd* som beviljas tidningar som enligt sina bokslutsuppgifter är olönsamma för sänkning av transport- och distributionskostnader samt övriga kostnader. Om en tidning som

---

<sup>7</sup> Den så kallade "dolda rösttröskeln" hänvisar till andelen av rösterna i en viss valkrets som ett parti måste få för att få minst en kandidat invald; ju mindre valkretsen är desto högre är den dolda rösttröskeln. I 2007 års riksdagsval fanns den lägsta rösttröskeln i Nylands valkrets (2,85 %) och den högsta i Norra Karelen valkrets och Södra Savolax valkrets (14,28 %).

får selektivt stöd också får parlamentariskt stöd får understöden sammanlagt inte överskrida 70 procent av tidningens kostnader. År 2007 uppgick det selektiva stödet till 6 064 000 euro.

27. Därtill stöds riksdagsgrupperna genom s.k. "anslag för riksdagsgruppernas gruppkanslier" som syftar till att täcka kansliutgifter, utgifter för sekreterare/byråassistenter samt andra kostnader som föränleds av riksdagsverksamheten. Anslaget beviljas direkt till riksdagsgruppen och ingår därmed inte i partiernas bokföring. Detta anslag betalas som en klumpsumma, varvid varje grupp får samma summa utöver ett fast belopp för varje riksdagsmandat. År 2007 uppgick anslagen för riksdagsgrupperna gruppkanslier till ca 3 700 000 euro.
28. Lokala myndigheter kan understöda fullmäktigegruppers interna verksamhet<sup>8</sup> som syftar till att främja lokalinvånarens möjligheter att delta i och påverka det politiska livet. När stöd beviljas ska stödets användningsändamål specificeras (15 § kommunallagen). Stödet kan vara finansiellt eller en naturaförmån (t.ex. användning av utrymmen, sekreterarhjälp, användning av datorer, utbildningsseminarier, osv.). Enligt en undersökning som genomfördes av Kommunförbundet har den vanligaste stödformen varit användning av utrymmen, datorer och dataförbindelser. I 24 % av kommunerna som deltog i undersökningen gavs finansiellt stöd som varierade mellan 1 000 och 50 000 euro.
29. I princip är politiska partier inte berättigade till någon indirekt offentlig finansiering, med undantag för ovannämnda stöd till fullmäktigegrupper. Enligt 10 § partilagen kan Oy Yleisradio Ab därtill bevilja gratis tv-tid i public service-syfte. I sådana fall ska alla partier behandlas lika och enligt enhanda grunder, men Oy Yleisradio Ab kan även beakta programmässiga synpunkter (10 § 2 mom. partilagen).
30. Regeringsprogrammet från 2007 innefattar en del reformer gällande fördelningen av offentliga understöd till politiska partier. I synnerhet föreslås att det stöd som betalas för understödjande av partiverksamhet från den 1 juli 2007 höjs till 90 000 euro per riksdagsledamot. Samtidigt skulle det separata systemet med valbidrag avskaffas. Därtill skulle 12 % (i stället för 8 %) av partistödet gå till kvinnoverksamhet och kretsorganisationers verksamhet. Vidare ska presstödet revideras från ingången av år 2008 så att fördelningsgrunderna huvudsakligen blir parlamentariska (dvs. enligt antalet riksdagsmandat). Budgeten för selektivt stöd minskas till 500 000 euro.

### Privat finansiering

31. Källor till privat finansiering begränsas inte. Det enda undantaget är att penninginsamlingar endast kan ordnas för allmännyttiga ändamål, bl.a. "för allmänna ideella ändamål eller annan allmän medborgerlig verksamhet" (4 § lagen om penninginsamlingar (255/2006)). En penninginsamling kan ordnas endast efter att tillstånd beviljats av en behörig myndighet.
32. I detta avseende kan privat understöd för politiska partier erhållas genom medlemsavgifter, lotterier, fastighetsintäkter, penninginsamlingar, försäljning av tidningar/partipublikationer och

---

<sup>8</sup> Kommunallagen 15 b § (som trädde i kraft den 1 augusti 2006): För arbetet i fullmäktige kan ledamöterna bilda fullmäktigegrupper. En ledamot kan också ensam bilda en fullmäktigegrupp. Kommunen kan för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsbetingelser stödja verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. När stöd beviljas skall stödets användningsändamål specificeras.

”bidrag”<sup>9</sup>, dvs. donationer (från bl.a. företag, utländska personer, fackförbund och medborgarorganisationer).

33. Det finns inga begränsningar gällande summan/storleken/periodiciteten av privata donationer. Partimedlemmarnas medlemsavgifter begränsas inte.
34. Det finns inget allmänt förbud i fråga om anonyma donationer (där partiet inte känner till givarens identitet) till *politiska partier*. Vad gäller *valfinansiering* ska kandidater ange varje donations värde samt donatorns namn om bidragets värde överstiger 3 400 euro i presidentval och 1 700 euro i riksdags- och kommunalval (3 § lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering). När donatorns identitet är känd får den inte anges utan ifrågavarande persons uttryckliga samtycke om bidraget är under nämnda tröskelvärde.

## Beskattning

### *Politiska partier och individuella kandidater*

35. Enligt anvisning 1721/38/2004 om behandling av valbidrag och valutgifterna vid beskattningen betraktas donationer till politiska partier, väljarföreningar och individuella kandidaters stödgrupper som skattefria gåvor. Donationer till en individuell kandidat betraktas som skattepliktiga gåvor om det sammanlagda bidraget från samma givare under tre års tid uppgår till minst 3 400 euro.
36. En individuell kandidats valutgifter kan inte avdras från kandidatens skattepliktiga inkomster.

### *Donatorer*

37. Individuella givares donationer till politiska partier är inte avdragsgilla. Donationer som ges av företag i reklamsyfte (t.ex. reklamer i partipublikationer) kan dock anses avdragsgilla om företaget därmed skaffar publicitet för sig själv. Sådana utgifter får inte överstiga normala reklamutgifter. Om ett företag understöder politisk verksamhet genom att tillhandahålla arbetskraft eller tjänster till ett lägre pris kan dess skattepliktiga inkomster justeras p.g.a. underprissättning.

## Utgifter

38. Det finns inga begränsningar gällande de totala utgifter som ett politiskt parti får ha.

## **III. INSYN I PARTIFINANSIERINGEN – SPECIFICERANDE DELEN**

### **(i) Insyn (artikel 11, 12 och 13b i rekommendation Rec (2003)4)**

## Bokföring

39. Enligt 8 § partilagen gäller bestämmelserna i bokföringslagen (655/73, jämte ändringar) politiska partier och kretsorganisationer. I detta sammanhang ska alla juridiska personer bevara sitt bokföringsmaterial i 6–10 år (1 kap. och 2 kap. 10 § bokföringslagen). Skyldigheten

---

<sup>9</sup> Bidrag definieras som pengar, varor, tjänster eller liknande avgiftsfria prestationer med undantag för normalt volontärarbete och normala gratistjänster.

att arkivera bokföringsmaterialet gäller även efter att partiets verksamhet lagts ned och justitieministeriet ska meddelas vem som har anförtratts förvaringen av materialet.

40. Bestämmelser om bokföringsbrott (genom uppsåt eller oaktsamhet) finns i 30 kap. 9 och 10 § strafflagen<sup>10</sup>. Dessa omfattar underlåtenhet att bokföra, intagning av oriktiga uppgifter och förstöring av material. Påföljderna är antingen böter eller fängelse i högst fyra år. Därtill behandlas lindrigare bokföringsbrott (t.ex. försummelse att göra noteringar i bokföringen inom utsatt tid), som straffas med böter, i bokföringslagen (8 kap. 4 §).
41. I den nyligen stadfästa revisionslagen (459/2007)<sup>11</sup> stadgas om den obligatoriska revisionen av politiska partier och kretsorganisationer. Åtminstone en av partiets revisorer och dennes ersättare måste vara en av centralhandelskammaren eller en annan handelskammare auktoriserad revisor eller revisionsbyrå. Revisionsberättelser ska ange om ifrågasvarande bokslutsmaterial upprättats i enlighet med kraven i revisionslagen samt om det ger riktiga och tillräckliga uppgifter gällande organisationens verksamhet och ekonomiska situation.

## Rapporteringskyldighet

### *Politiska partiers operativa verksamhet*

42. Enligt 8 § partilagen ska partier och kretsorganisationer årligen och inom tre månader från det bokslut fastställts, för kännedom tillstålla justitieministeriet bestyrkta kopior av resultat- och balansräkningarna jämte bilagor samt av revisionsberättelsen. Har någon del av det offentliga understöd som beviljats partiet anvisats en annan förening (partiets kvinno- eller kretsorganisationer), ska partiet samtidigt tillstålla justitieministeriet bestyrkta kopior också av föreningens resultaträkning och balansräkning jämte bilagor samt av revisionsberättelsen.

---

#### 10 9 § Bokföringsbrott (61/2003)

Om en bokföringskyldig, en företrädare för denne, den som utövar faktisk beslutanderätt inom en bokföringskyldig juridisk person eller den åt vilken bokföringen har uppdragits

- 1) underlåter att bokföra affärshändelserna eller att upprätta bokslut på ett sätt som strider mot skyldigheterna enligt bokföringslagstiftningen,
- 2) tar in oriktiga eller vilseledande uppgifter i bokföringen, eller
- 3) förstör, döljer eller skadar bokföringsmaterial,

och på detta sätt gör det svårare att få en riktig och tillräcklig bild av resultatet av den bokföringskyldiges verksamhet eller av den bokföringskyldiges ekonomiska ställning, skall gärningsmannen för *bokföringsbrott* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

#### 9 a § Grovt bokföringsbrott (61/2003)

Om ett bokföringsbrott begås så att

- 1) bokföringen av affärshändelserna eller upprättandet av bokslut helt eller till väsentliga delar försummas,
- 2) antalet oriktiga eller vilseledande uppgifter är mycket stort, uppgifterna gäller stora summor eller baserar sig på verifikat med oriktigt innehåll, eller
- 3) hela bokföringen eller väsentliga delar av den förstörs eller döljs eller väsentliga delar av bokföringen skadas, och bokföringsbrottet även bedömt som en helhet är grovt, skall gärningsmannen för *grovt bokföringsbrott* dömas till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

#### 10 § Bokföringsbrott av oaktsamhet (61/2003)

Om en bokföringskyldig, en företrädare för denne, den som utövar faktisk beslutanderätt inom en bokföringskyldig juridisk person eller den åt vilken bokföringen uppdragits, av grov oaktsamhet

- 1) helt eller delvis underlåter att bokföra affärshändelserna eller att upprätta bokslut, eller
- 2) förstör, förlägger eller skadar bokföringsmaterial,

och på detta sätt gör det väsentligt svårare att få en riktig och tillräcklig bild av det ekonomiska resultatet av den bokföringskyldiges verksamhet eller ekonomiska ställning, skall gärningsmannen för *bokföringsbrott av oaktsamhet* dömas till böter eller fängelse i högst två år.

<sup>11</sup> Revisionslagen nr 459/2007 trädde i kraft efter utvärderingsbesöket, den 1 juli 2007.



## Valkampanjer

43. Enligt 8 § partilagen ska intäkterna och kostnaderna för valarbetet i politiska partier, och dessas kvinno- och kretsorganisationer som erhåller partistöd, uppges specificerade i resultaträkningen. I justitieministeriets anvisning av den 21 november 1990 om övervakning av politiska partiers användning av medel ges information om specificering av intäkter och kostnader för valkampanjer.
44. Därtill kräver lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering (414/2000) att de som valts till riksdagsledamot eller ersättare, till ledamot av Europaparlamentet eller ersättare, partier som ställt upp en kandidat i presidentval eller valombudet för den valmansförening som ställt upp en kandidat eller valombudets ersättare samt de som valts till fullmäktigeledamot eller ersättare i kommunalval i efterhand gör en anmälan om valfinansieringen till valmyndigheterna. Vid kommunalval ska anmälan tillställas den kommunala centralvalnämnden och vid andra val justitieministeriet senast två månader efter att valresultatet fastställts. I anmälan ska ingå de totala utgifterna för kandidatens valkampanj. Intäkterna ska specificeras enligt kandidatens egna medel och utomstående stöd som fått av privatpersoner, företag, partiorganisationer och andra (3 § lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering).
45. Justitieministeriet har utfärdat en standardiserad blankett för anmälan av registrerade politiska partiers valfinansiering. Kampanjintäkter ska specificeras enligt följande:
- partistöd;
  - stöd från den egna organisationen (finansiellt stöd från partiet, medlemsorganisationer eller medlemmar);
  - andra stöd för valverksamhet (från andra källor än partimedlemmar);
  - försäljningsintäkter (t.ex. lotterier);
  - intäkter från publikationsverksamhet (t.ex. annonser);
  - övrig valfinansiering (reservfonder och fonder, lån, övrig finansiering).

Kampanjutgifter ska specificeras enligt följande:

- tidningsannonser;
- radio- och tv-reklam;
- direktmarknadsföring;
- övrig valreklam (t.ex. affischer, videor, broschyrer som inte ingår i ovannämnda);
- stöd för valverksamhet;
- valevenemang;
- övriga utgifter för valverksamhet (t.ex. amorteringar på lån, finansieringskostnader, utbildningskostnader, materialanskaffning, löner och arvoden, osv.).

## Donatorer

46. Donatorer har ingen anmälningskyldighet.

## Tillgång till bokföringsmaterial

47. Politiska partiers bokföringsmaterial och anmälan om valfinansiering förvaras av justitieministeriet eller behöriga kommunala valnämnd. Partiernas årliga verksamhetsberättelser förvaras på obestämd tid och informationen om valfinansiering under tre valperioder. Justitieministeriet har upprättat ett register för uppgifterna om valkampanjer i enlighet med 5 § lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering.

48. Politiska partiers bokföringsmaterial och anmälan om valfinansiering är offentliga handlingar som kan tillgås på begäran.

#### Publikationskrav

49. Justitieministeriet är inte formellt skyldigt att publicera ovannämnda rapporter. Ministeriet publicerar dock alltid anmälningarna om kandidaternas valfinansiering på sin webbplats ([www.vaalit.fi/38746.htm](http://www.vaalit.fi/38746.htm)). Efter 2007 års riksdagsval publicerades sammanfattande tabeller över de anmälningar som mottagits på justitieministeriets valsida. Därtill utfärdar justitieministeriet en årlig rapport om partiernas användning av medel, som omfattar fynd och upptäckter som gjorts i samband med övervakningen av den politiska finansieringen. En sammanfattning av ovannämnda rapport sänds till alla registrerade politiska partier, till Ålands landskapsregering och till Statsrådets kansli. Såväl den fullständiga rapporten som dess sammanfattning är offentliga handlingar.
50. Vid kommunalval kan de kommunala valnämnderna publicera kandidaternas anmälningar på sina webbsidor.

#### **(ii) Övervakning (artikel 14 i rekommendation Rec (2003)4)**

##### Övervakning

51. Justitieministeriet svarar också för övervakningen av bokföringen av offentliga medel samt för användningen av dessa medel. Justitieministeriet kan också utse en av Centralhandelskammaren godkänd revisor att genomföra övervakningen (9 a § 1 och 2 mom. partilagen). Vad gäller kampanjutgifter ansvarar justitieministeriet (i nationella val) och centralvalnämnderna i olika kommuner (i kommunalval) för förvaringen av anmälningar av kandidaters valfinansiering.
52. Kommunikationsministeriet svarar för övervakningen av användningen av presstödet.
53. Därtill har statens revisionsnämnd rätt att granska användningen av offentliga medel i syfte att avgöra om ett parti, dess kretsorganisationer eller andra organisationer som gynnas av statsunderstöd (t.ex. kvinno- eller ungdomsorganisationer) har använt ifrågavarande medel lagenligt och för det avsedda syftet (9 a § 3 mom. partilagen).
54. GET meddelades att det inte finns någon föreskriven praxis eller några speciella krav gällande övervakningsmyndigheternas rapportering av misstänkta brott till polisen och de behöriga polisiära myndigheterna har tills vidare inte undersökt partifinansieringen eller väckt åtal på basis av partifinansieringen.

#### **(iii) Verkställande**

##### Påföljder

55. Statsunderstödet kan innehållas av regeringen om ett politiskt parti försummar förpliktelseerna i partilagen (11 § partilagen) Ett beslut om att innehålla statsunderstöd kan överklagas till förvaltningsdomstolen (i sista hand till högsta förvaltningsdomstolen).

56. Det finns inga juridiska påföljder för försummelse att anmäla valfinansiering eller för anmälan av oriktiga uppgifter, förutom följderna av politiskt ansvar (dvs. ett parti eller kandidat som brutit mot lagen kan förlora väljare).
57. Slutligen, registrerade partier är juridiska personer som, enligt 9 kap. strafflagen, har straffansvar vid förseelser, t.ex. i fråga om bokföringen (SL 30 kap. 9 och 10 §).

#### Immunitet

58. Den finska lagen och rättspraxisen ger inte enskilda personer (valda representanter eller kandidater i val) eller sammanslutningar (politiska partier eller liknande organisationer) immunitet som skulle tillåta dessa att undvika rättegång eller åtal för brott mot lagen och bestämmelser, inklusive vad gäller politisk finansiering.

#### Preskription

59. Allmänna bestämmelser om preskription tillämpas på åtal och straff som följer av brott mot lagar och förordningar om politisk finansiering. Preskriptionstiden beror i regel på hur långt fängelsestraff som kan utdömas för brottet i fråga (SL 8 kap. 1 §). Preskriptionstiden är 20 år för brott som straffas med fängelse i över åtta år och 10 år för brott som kan leda till fängelse i mellan 2 och 8 år. Preskriptionstiden är 5 år om det strängaste straffet är fängelse i mellan 1 och 2 år.
60. På basis av detta är preskriptionstiden för bokföringsbrott 5 år (SL 30 kap. 9 och 10 §). Vad gäller grovt bokföringsbrott är preskriptionstiden 10 år (SL 30 kap. 9 a §).

#### **IV. ANALYS**

61. Finland har en etablerad tradition av insyn och ansvarsskyldighet i genomförandet av offentliga ärenden. Vad gäller 2007 års riksdagsval har frågan om partiernas och kandidaternas finansiering väckt stort allmänt intresse på grund av mediernas rapportering om diverse kryphål i den nuvarande lagstiftningen<sup>12</sup>. Transparency International har flera gånger varnat om att ett visst dunkel råder gällande den politiska finansieringen trots den väldokumenterade öppenheten och offentliga tillgången till information i Finland<sup>13</sup>. Den nyligen tillsatta regeringen verkar vara medveten om att det finns ett behov av reformer i detta avseende och meddelar i sitt regeringsprogram om ett eventuellt förestående behov av att ändra lagarna och förfarandena i anslutning till val- och partifinansieringen med hänsyn till GRECO:s rekommendation<sup>14</sup>; man planerar att utnämna en multidisciplinär arbetsgrupp under början av 2008 i detta syfte.
62. Finansieringen av politiska aktörer (kandidater i val och politiska partier) styrs av en väletablerad lagstiftning. Även om det inte finns någon separat lag om partifinansiering innehåller 1969 års partilag, med ändringar från 1992, flera bestämmelser som gäller partifinansiering, bl.a. fördelning av statsunderstöd till partier, anmälan, rapportering,

---

<sup>12</sup> "Sources of political party funding remain hidden in Finland", Helsingin Sanomat, internationella upplagan, den 29 januari 2007. "MP's statements on campaign funding reveal little on origin of contributors", Helsingin Sanomat, internationella upplagan, den 22 maj 2007. "Political donations: It's clean – trust me", Helsingin Sanomat, internationella upplagan, den 27 maj 2007.

<sup>13</sup> I Transparency Internationals globala korruptionsrapport år 2004 omnämns Finland som ett av de mest förtigna länderna i Europa i fråga om politisk finansiering.

<sup>14</sup> Regeringsprogrammet för statsminister Matti Vanhanens andra regering, den 19 april 2007, s. 20.

övervakning och verkställande. Vidare regler som ger anvisningar för hur politiska partier ska uppfylla sin anmälningsplikt infördes genom justitieministeriets bestämmelser av den 21 november 1990 om övervakning av partiernas användning av medel. År 2000 stadfästes därtill lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering, som är uttryckligen avsedd att öka insynen i kandidaternas valfinansiering.

63. Det finns inga begränsningar gällande politiska donationers källor eller summor (kontantdonationer och donationer från utlandet tillåts utan begränsningar). Offentliga medel som partier eller kandidater får kan dock inte användas för kommersiella eller privata syften. Likaså finns det inga begränsningar gällande de totala utgifter som ett politiskt parti får ha (inklusive gällande valkampanjer). De främsta källorna för partifinansiering är offentliga medel, medlemsavgifter, intäkter från partiets fastigheter, intäkter från partiverksamhet (t.ex. försäljning av tidningar/partipublikationer, lotterier, offentliga insamlingar) och donationer. Donationer till politiska partier är inte i regel avdragsgilla, med undantag för företagsdonationer som ges i reklamsyfte (t.ex. reklamer i partipublikationer) om företaget därmed skaffar publicitet för sig själv.
64. Medlemsantalen har minskat stadigt de senaste åren och partiernas beroende av privata donationer och offentliga medel har därmed ökat. Enligt uppgift stod offentliga medel för 70–80 procent av riksdagspartiernas intäkter vid den tidpunkt då GET besökte Finland. Mindre partier utan riksdagsmandat erhåller inte offentliga medel. Även om frågan om rättvisan i fördelningen av statsunderstöd ligger utanför denna utvärderings område så vill GET rikta de finska myndigheternas uppmärksamhet till Europarådets parlamentariska församlings rekommendation 1516 (2001) om finansiering av politiska partier, enligt vilken statens finansieringsandel å ena sidan ska beräknas i förhållande till det politiska stöd som partiet åtnjuter, som bedöms utifrån objektiva kriterier såsom antalet röster eller antalet riksdagsmandat, och å andra sidan ska göra det möjligt för nya partier att komma med i politiken och konkurrera under rättvisa förhållanden med mer etablerade partier. Venedigkommissionen har upprepade gånger fäst uppmärksamhet vid frågan om lika möjligheter i fråga om offentlig finansiering av partier och kampanjer, t.ex. Guidelines for Financing of Political Parties (CDL-PP (2000) 6) och Code of Good Practice in Electoral Matters (CDL-AD (2002) 23), i vilka det betonas att offentliga medel inte kan begränsas endast till partier som är representerade i parlamentet, utan snarare bör omfatta även politiska aktörer som representerar en betydande del av väljarkåren och som ställer upp kandidater i val.

## Insyn

### *Anmälan*

65. Partilagen ålägger politiska partier att bokföra sedvanlig finansiering enligt de allmänna reglerna i bokföringslagen samt att utföra därtill hörande revision i enlighet med revisionslagen. För politiska partier, kretsorganisationer och andra organisationer som erhåller offentliga medel (dvs. partiernas kvinnoorganisationer) gäller ytterligare krav på övervakning och rapportering eftersom dessa är skyldiga att årligen tillställa justitieministeriet bestyrkta kopior av sina resultaträkningar, balansräkningar och revisionsberättelser. På basis av den information som erhållits av GET verkar det som om revisionslagen i princip förutsätter att politiska partier ger tillbörlig och täckande information om intäkter och utgifter för den normala verksamheten. Av de årliga finansiella rapporterna är det dock inte möjligt att urskilja enskilda donatorers identitet, enskilda donationers storlek eller identiteten av den person eller det organ som tagit emot bidraget. I detta sammanhang är det viktigt att notera att partilagens främsta mål inte är

att trygga insynen i partifinansieringen utan att garantera att statsunderstödet används rätt. Detta bekräftades av tjänstemän som GET träffade.

66. Enligt justitieministeriets bestämmelser av den 21 november 1990 om övervakning av partiernas användning av medel ska inkomster och utgifter för politiska partiers valverksamhet meddelas separat. Därtill kräver lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering att de som valts till riksdagsledamot eller ersättare, till ledamot av Europaparlamentet eller ersättare, partier som ställt upp en kandidat i presidentval eller valombudet för den valmansförening som ställt upp en kandidat eller valombudets ersättare samt de som valts till fullmäktigeledamot eller ersättare i kommunalval i efterhand (inom två månader efter att valresultatet fastställts) gör en anmälan om finansieringen av valkampanjen. GET noterar att varken vallagen eller lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering definierar valkampanjens längd. I brist på specifika bestämmelser i detta avseende kunde det antas att kampanjen avslutas på valdagen och att följande kampanj inleds därefter. GET tvivlar dock på att kandidater i regel beaktar denna tolkning och omsorgsfullt rapporterar donationer de fått, till exempel, månaderna efter valet som bidrag inför nästa valkampanj. Eftersom det inte tydligt anges vad som utgör en valkampanj är det omöjligt att bedöma de totala kostnaderna för en kandidats kampanj. Därför är det också osäkert hur allmänna operativa kostnader för partiverksamhet ska kunna skiljas från kampanjfinansieringen. Därtill tror GET att det skulle gynna insynen i valfinansieringen mycket om rapporteringen av valverksamheten, inklusive intäkter och kostnader som föranletts, skulle ske oftare under själva kampanjens gång. Tät rapportering används i andra medlemsländer av GRECO och har den fördelen att den ökar insynen i den politiska finansieringen under kampanjernas kritiska perioder genom att ge allmänheten och myndigheterna en möjlighet att upptäcka eventuella oregelbundenheter i valfinansieringen i ett tidigt skede. Följaktligen rekommenderar GET **att införande av tätare rapportering om valverksamhet, inklusive intäkter och kostnader som föranletts, under valkampanjer övervägs.**
67. Justitieministeriet har utfärdat en standardiserad blankett för anmälan av valfinansiering, inklusive ifyllningsanvisningar. GET välkomnar utvecklandet av ett sådant rapporteringsverktyg, som borde medge en möjlighet till jämförelse mellan olika år, partier och kandidater. Den standardiserade blankettens allmänna karaktär begränsar dock detaljerna i den information som presenteras för allmänheten. Anmälningsblanketterna skiljer mellan intäkter och utgifter, men specifikationsgraden är låg. GET erhöll flera anmälningsblanketter som fyllts i av enskilda kandidater efter 2007 års riksdagsval. De innefattar mycket allmän information om totala summor som mottagits per donatorkategori och totala utgifter indelade i kostnadsklasser, och avslöjar varken donators identitet, storleken på donationen eller vilken person eller vilket organ som tagit emot betalningen (inklusive lån, där ingen information ges om lånens kommersiella/okommersiella villkor och de juridiska personer eller individer som beviljat lånen). GET är starkt av den åsikten att övertygande rapportering inte kan begränsas till företeende av totala summor för intäkter och utgifter. Den låga detaljnivå som krävs av anmälan om valfinansiering i Finland försvagar avsevärt betydelsen av den information som tillställs allmänheten och hindrar därmed effektiv övervakning av den politiska finansieringen.
68. Med beaktande av ovannämnda (i synnerhet punkterna 65 och 67, som beskriver detaljnivån i rapporterna som ska företas av politiska partier och kandidater i val) och i syfte att förbättra insynen och redovisningsskyldigheten i den politiska finansieringen rekommenderar GET **att rapporteringsskyldigheterna skärps i fråga om den specifikationsnivå som krävs för intäkter och kostnader, inklusive individuella donationers och kostnaders karaktär och värde.**

69. Donationer av naturaförmåner till politiska partier, i synnerhet av juridiska personer, är inte förbjudna och anses vara donationer. Det finns dock inga explicita bestämmelser om att sådana donationer ska antecknas till gängse värde i partiernas bokföring. Situationen erbjuder möjligheter och nästan säkert incitament för hemliga donationer till politiska partier. Följaktligen rekommenderar GET **att värderingen och bokföringen till gängse värde av donationer av naturaförmåner (förutom volontärarbete av icke-professionella arbetare) till politiska partier garanteras.**
70. Lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering hindrar inte mottagande av anonyma donationer och förbjuder anmälan av donatorns identitet utan dennes samtycke om donationen inte överstiger 1 700 euro i riksdags- och kommunalval och 3 400 euro i presidentval och europaparlamentsval. Tjänstemän som GET träffade under sitt besök meddelade att syftet med ovannämnda tröskelsummor är att skapa balans mellan individens rättigheter (yttrandefrihet och skydd för privatlivet) och allmänna intressen (insynsfrågor som handlar om att upptäcka och avslöja fall av otillbörligt privat inflytande i den politiska finansieringen). GET erkänner vikten av att skydda individuella donatorers privatliv, men det verkar dock som om tröskelsummorna är rätt höga (i synnerhet för kommunalval). Därtill vill GET betona att insynen i den politiska finansieringen skulle förbättras ytterligare genom att Finland förbjöd alla anonyma donationer, vilket är en annan sak än att låta bli att meddela kända donatorers identitet utan dessas uttryckliga samtycke. Därmed rekommenderar GET **att ett förbud mot alla donationer från donatorer vars identitet partiet/kandidaten inte känner till införs och att en sänkning av den summa som donationen ska överskrida för att donatorns identitet måste meddelas övervägs.**
71. GET är bekymrad över att lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering inte explicit bestämmer att flera donationer från samma donator ska räknas ihop årligen för att förhindra kringgående av de lagstadgade gränserna för anmälan. Även om förtydliganden som hör till ovannämnda lag anger att flera donationer från samma donator ska räknas ihop vill GET betona att en sådant viktigt krav bör följa av själva föreskriften i syfte att undvika att enskilda donatorer kringgår bestämmelserna om anmälan genom att dela upp det totala bidraget i flera delar som betalas under årets lopp och så att varje del understiger den summa som förutsätter anmälan, men så att delarna sammanräknat överstiger den. GET rekommenderar **att bestämmelser införs om att gränserna för anmälan som stadgas om i lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering även gäller den totala summan av donationer som mottagits från samma donator under ett kalenderår.**
72. Därtill, medan lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering förutsätter att kandidater anmäler donatorers identitet om bidraget överstiger ovannämnda summor så föreligger inte något sådant krav för politiska partier. Även om de ifrågavarande summorna skulle bokföras som bidrag från partiet i kandidatens resultaträkning, förblir den verkliga donatorns identitet okänd för allmänheten. Situationen möjliggör, till exempel, att en donator som inte vill offentliggöra sin identitet kan donera summor som överstiger gränsen genom att kanalisera donationen via partiet. I detta sammanhang rekommenderar GET **att föreskrifterna om politiska partiers skyldighet att anmäla donatorers identitet förenhetligas med bestämmelserna som gäller kandidater i val.**
73. Aktörer förknippade med ett politiskt parti (t.ex. intressegrupper, politiska utbildningsstiftelser, fackföreningar och forskningsinstitut som står nära ett parti eller är under partiets inflytande) är bokföringsskyldiga, men eftersom deras bokföring inte är offentlig skulle det visa sig vara svårt för allmänheten att övervaka flödet av privata medel från sådana aktörer till partiet och att förvissa sig om donatorns finansiella inflytande över ifrågavarande parti. Då GET besökte

Finland meddelade politiska partier donationer från närstående aktörer i den allmänna kategorin "stöd från intressegrupper, stiftelser, föreningar eller motsvarande grupper". Informationen meddelades i sammanräknad form och de olika aktörernas identitet och de summor som mottagits av dem framgick inte. Vidare är donationer som mottas av allmännyttiga samfund skattefria enligt den finska inkomstskattelagen varvid de inte heller syns i beskattningsuppgifterna. GET är bekymrad över att de nuvarande rapporteringskraven inte är tillräckligt omfattande för att ge en fullständig bild av aktörer som står nära politiska partier. Samma bekymmer delades av flera av diskussionspartnerna under besöket, i synnerhet medierna, som betonade risken för att reglerna för insyn i finansieringen av politiska partier kringgås genom att intressegruppers pengar kanaliseras via föreningar/stiftelser förknippade med partierna. Därmed rekommenderar GET **att ökad insyn i bidrag från tredje part (t.ex. intressegrupper, politiska utbildningsstiftelser) till politiska partier eftersträvas.**

### *Revision*

74. Kravet på att politiska partiers bokföring ska granskas av godkända revisorer är en viktig del av systemet. Revisorer i Finland kan kräva alla slag av vidare information eller bevis som kan hjälpa att belysa partiets bokföring. Genom effektiv revision kan misstänkta transaktioner upptäckas och undersökas närmare. Vidare är GET starkt av den åsikten att det är väsentligt att revisorerna förblir oberoende – och upplevs som oberoende – av de politiska partier vars bokföring de granskar. I detta sammanhang är det av stor betydelse att det inte uppstår en intressekonflikt genom att revisorerna har en direkt eller indirekt relation till partiet. Vid tidpunkten för GET:s besök innefattade den finska lagstiftningen inga bestämmelser i detta avseende. Likaså, vid samma tidpunkt, fanns inga föreskrifter som hindrade revisorer från att på obestämd tid arbeta för samma politiska parti. GET informerades om ett fall där samma revisor hade granskat räkenskaperna för ett parti i över 16 år. Efter utvärderingsbesöket stadfästes den nya revisionlagen (459/2007), som trädde i kraft den 1 juli 2007. I den bestäms bl.a. uttryckligen om revisorers oberoende (24 §) och om att övervakningen inom detta område ska ske i enlighet med internationella revisionsstandarder och EU:s regelverk (13 §). Därtill, enligt den gällande revisionslagen förhindrar inte revisorernas traditionella tystnadsplikt att revisorer lämnar upplysningar till ett tillsynsorgan, en förundersökningsmyndighet eller en åklagare för skötseln av deras uppgifter (26 och 46 §). GET informerades om att dessa bestämmelser även gäller revision av politiska partier och stärker det oberoende som är nödvändigt för revisorer som granskar politiska partiers räkenskaper.
75. Vidare noterar GET att samma krav på bokföring och revision inte gäller kandidater i val som partier. Enligt partilagen ska endast politiska partiers bokföring granskas. Trots att summorna som rör sig i enskilda kandidaters valkampanjer inte kan jämföras med de summor som politiska partier förfogar över och varierar beroende på typen av val är GET övertygad om att det politiska finansieringssystemets trovärdighet skulle öka om även kandidaternas kampanjräkenskaper granskades av godkända revisorer, i synnerhet i de valkretsar som överstiger en viss befolkningsnivå. Med beaktande av ovanstående rekommenderar GET **att införande av regelrätt revision av kandidaters valfinansiering med hänsyn till valkretsarnas och kommunernas olika behov övervägs.**

### *Allmänhetens tillgång till handlingar och offentlighet*

76. Finansiella rapporter som företetts av partier och kandidater i val är tillgängliga på begäran i enlighet med de allmänna reglerna om insyn gällande offentlig information som ingår i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). Även om justitieministeriet inte är skyldigt att publicera partiernas/kandidaternas finansiella rapporter så sker detta i praktiken via

ministeriets webbplats. På lokalnivå varierar situationen stort beroende på den kommunala centralvalnämnden, men i regel begränsar sig dessa organ till att endast samla information om kampanjfinansieringen: finansiella rapporter tas emot i pappersformat och arkiveras för eventuell offentlig granskning. Tjänstemännen som intervjuades meddelade att det främst var representanter för medierna som begärde information. GET anser att ett effektivt offentliggörande av informationen förutsätter lätt tillgång till den. I detta avseende finns det fortfarande en möjlighet till förbättring gällande allmänhetens möjligheter att tillgå information genom att, till exempel, utnyttja fullt ut ny informationsteknik för att lagra/visa finansiella rapporter (t.ex. utveckling av centrala databaser som ger information på webben, elektronisk arkivering av anmälningar, osv.) och genom att agera mer proaktivt än tidigare gällande den politiska finansieringens offentliggörande och offentlighet.

## Övervakning

77. Via sin valenhet är justitieministeriet den institution som i huvudsak svarar för övervakning av partifinansieringen. I första hand övervakar ministeriet att statsunderstödet används på tillbörligt sätt. Justitieministeriet är behörigt att utse en av Centralhandelskammaren godkänd revisor att genomföra sådan granskning, även om denna möjlighet aldrig utnyttjats i praktiken. Därtill hör det till ministeriets uppgifter att samla bokslutsuppgifter för valkampanjer. Valenheten är den avdelningen på justitieministeriet som övervakar bokslutsuppgifterna. Valenhetens främsta uppgift är att arrangera allmänna val i Finland och att uppdatera partiregistret. Därtill svarar den i samarbete med ministeriets lagberedningsavdelning för beredningen av val- och partilagstiftningen. Valenhetens personal består av tre tjänstemän. Extra personal för databehandlingsuppgifter tillhandahålls av Justitieförvaltningens datateknikcentral. Det är värt att notera att övervakningen av den politiska finansieringen är en sekundär funktion för valenheten.
78. Vid kommunalval svarar respektive kommunala centralvalnämnder för arkiveringen av bokslutsuppgifter. Därtill är statens revisionsnämnd behörig att granska om mottagare av offentliga medel verkligen har använt bidragen för avsedda syften. Tills vidare har denna behörighet endast utnyttjats en gång år 2005 i samband med ungdomsorganisationers verksamhet. Ingen av tjänstemännen i ovannämnda organ har fått någon specialutbildning gällande motarbetande av olaglig finansiering av politiska partier och valkampanjer.
79. Såsom ovan har sagts har justitieministeriet, dvs. valenheten, en central roll i övervakningen av den politiska finansieringen: den svarar för att utarbeta relevanta regler och bestämmelser samt sköter övervakningen och verkställer sanktioner. GET anser att det finns en risk för intressekonflikter och politisk inblandning vid verkställandet av ovannämnda funktioner eftersom justitieministeriet är en del av statsrådet och statsrådet består av medlemmar av det regerande partiet/de regerande partierna. GET noterar också att samma enhet på ministeriet – i samarbete med ministeriets lagberedningsavdelning – svarar för beredningen av lagstiftningen om politisk finansiering, som den sedan har i uppdrag att tillämpa och övervaka. På lokalnivå är GET speciellt bekymrad över de kommunala centralvalnämndernas oberoende, eftersom nämndernas sammansättning långt bygger på politiskt medlemskap<sup>15</sup>. När denna

---

<sup>15</sup> 13 § vallagen (714/1998, som den lyder i ändrad form): Fullmäktige skall i kommunen tillsätta en kommunal centralvalnämnd för sin mandatperiod. Den kommunala centralvalnämnden består av ordförande, vice ordförande och tre andra medlemmar samt ett nödvändigt antal ersättare, dock minst fem. Ersättarna skall ställas i den ordning i vilken de träder i stället för medlemmarna. Både medlemmarna och ersättarna skall i mån av möjlighet företräda de grupper av röstande som vid föregående kommunalval ställt upp kandidater i kommunen. En medlem eller ersättare som enligt en kandidatansökan som tillställts centralvalnämnden har uppställts som kandidat för ett parti eller en valmansförening kan inte delta i centralvalnämndens arbete vid valet i fråga.



specialfråga diskuterades under besöket fick GET höra att i vissa mindre kommuner med en mycket homogen väljarkår (t.ex. i norra Finland) består valnämnderna i regel av medlemmar av ett enda parti. GET har ingen orsak att tvivla på att tjänstemän på justitieministeriet och på lokalnivå som övervakar den politiska finansieringen gör ett hederligt arbete, men anser att det nuvarande systemets karaktär inte i tillräckligt hög grad garanterar, i mån av möjlighet, att övervakningssystemet är, och upplevs som, oberoende av otillbörlig utomstående inblandning, vilket i sista hand kan undergräva allmänhetens förtroende för det politiska finansieringssystemet.

80. Vidare är det existerande systemet för övervakning av offentlig finansiering enbart formellt. Det finns inga krav på att garantera att bokslutsuppgifterna ger en riktig bild av de medel som insamlats och använts. Politiska partiers bokföring granskas inte utöver den information som partierna själva företer och det förekommer ingen effektiv dubbelkontrollering av finansiella uppgifter (t.ex. slumpmässig granskning av kvitton och fakturor i anknytning till anmälda intäkter och kostnader). Justitieministeriets granskning bygger främst på revisionsberättelserna. Övervakningen fokuserar på tillbörlig användning av offentliga medel snarare än på donationers källor och bakgrund. Därtill är det möjligt att kontrollera endast statsunderstöd, inte stöd som mottagits som medlemsavgifter eller donationer. Vad gäller granskningen av kampanjrapporter verkar både justitieministeriet och de berörda kommunala centralvalnämnderna – som inte har någon enhetlig praxis i frågan – utföra enbart en förvaringsfunktion, snarare än en omfattande övervakningsfunktion.
81. Med beaktande av ovanstående punkter rekommenderar GET **att oberoendet i övervakningen av politisk finansiering på central och lokal nivå förstärks avsevärt och att tillbörlig granskning av politiska partiers bokföring och utgifterna i samband med valkampanjer garanteras utöver den existerande formella övervakningen.**

#### Påföljder

82. Partilagen föreskriver endast om ett slag av straff av finansiell karaktär, dvs. eventuell förlust av statsunderstöd. Beslut om att innehålla statsunderstöd kan överklagas till förvaltningsdomstolen. Därtill kan i synnerhet för underlåtenhet att bokföra eller vilseledande bokföring samt förstöring av bokföringsmaterial utdömas påföljder enligt strafflagen. Straffen varierar från böter till fängelse i högst fyra år (SL 30 kap. 9 och 10 §).
83. Lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering föreskriver inte om straff för försummelse av anmälan eller oriktig anmälan av kandidaters valrapporter. Även om lagens 6 § hänvisar till utveckling av närmare bestämmelser gällande verkställigheten fanns inga sådana bestämmelser vid tidpunkten för GET:s besök. De finska myndigheterna tillade att en faktisk påföljd för ett parti eller en kandidat som brutit mot lagen är att medborgarna kan reagera så att förövaren förlorar väljare i kommande val.
84. Vad gäller tillämpning av dessa sanktioner i praktiken har straff för brott mot partifinansieringsreglerna utdömts i endast ett fall, då Ungfinska partiets (som var verksamt 1994–1999) statsunderstöd drogs in år 1995. En effektiv användning av sanktioner är viktig för att stärka allmänhetens förtroende för den politiska processen. I detta avseende är GET inte övertygad om att det nuvarande sanktionssystemet är tillräckligt avrådande för att hindra politiska partier och kandidater att bryta mot reglerna för politisk finansiering. Därför rekommenderar GET **att de existerande påföljderna för brott mot reglerna för finansiering av politiska partier och valkampanjer omprövas och att det garanteras att dessa påföljder är effektiva, proportionerliga och avrådande.**



## V. SLUTLEDNINGAR

85. Konsensus mellan de största politiska partierna är ett starkt element i det politiska systemet i Finland och regleringen av den politiska finansieringen är sparsam i förhållande till andra områden i den offentliga förvaltningen. En annan viktig faktor i detta system är det traditionellt starka erkännandet för insynen i Finland, i synnerhet i fråga om allmänhetens omfattande rätt att få tillgång till offentlig information och offentliga handlingar. Insynen i ett sådant system beror givetvis mycket på att information ges till allmänhetens förfogande. Den existerande lagstiftningen och praxisen har kryphål (t.ex. det bristande oberoendet i övervakningsmekanismen, den enbart formella övervakningen av politiska partiers/kandidaters bokföring, de anspråkslösa kraven på anmälning av politisk finansiering och otillräckliga straff för brott mot regler) som kan möjliggöra missbruk och ger inte tillräckliga förutsättningar att effektivt upptäcka och avslöja eventuella fall av otillbörlig inblandning i politisk finansiering. Förbättringar av det nuvarande arrangemanget bör övervägas i syfte att öka insynen och ansvarsskyldigheten i den politiska finansieringen och ytterst för att stärka allmänhetens förtroende för den politiska processen. Det är ytterst viktigt att den politiska finansieringen inte endast är fri, men också upplevs vara fri, från otillbörlig utomstående inblandning. De finska medierna har presenterat omfattande reportage om finansieringen av partier och kandidater och framfört betydande kritik i detta avseende. Regeringen erkänner att det finns ett behov av reformer på detta område och har i sitt verksamhetsprogram nämnt behovet att granska lagstiftningen och praxisen som gäller val- och partifinansiering med beaktande av GRECO:s rekommendationer. Den planerade utnämningen av en multidisciplinär arbetsgrupp i detta syfte under början av år 2008 är ett steg i rätt riktning.

86. Med beaktande av ovannämnda presenterar GRECO följande rekommendationer till Finland:

- i. **att införande av tätare rapportering om valverksamhet, inklusive intäkter och kostnader som föranletts, under valkampanjer övervägs** (punkt 66);
- ii. **att rapporteringsskyldigheterna skärps i fråga om den specifikationsnivå som krävs för intäkter och kostnader, inklusive individuella donationers och kostnaders karaktär och värde** (punkt 68);
- iii. **att värderingen och bokföringen till gängse värde av donationer av naturaförmåner (förutom volontärarbete av icke-professionella arbetare) till politiska partier garanteras** (punkt 69);
- iv. **att ett förbud mot alla donationer från donatorer vars identitet partiet/kandidaten inte känner till införs och att en sänkning av den summa som donationen ska överskrida för att donatorns identitet måste meddelas övervägs** (punkt 70);
- v. **att bestämmelser införs om att gränserna för anmälan som stadgas om i lagen om anmälan av kandidaters valfinansiering även gäller den totala summan av donationer som mottagits från samma donator under ett kalenderår** (punkt 71);
- vi. **att föreskrifterna om politiska partiers skyldighet att anmäla donatorers identitet förenhetligas med bestämmelserna som gäller kandidater i val** (punkt 72);
- vii. **att ökad insyn i bidrag från tredje part (t.ex. intressegrupper, politiska utbildningsstiftelser) till politiska partier eftersträvas** (punkt 73);

- viii. **att införande av regelrätt revision av kandidaters valfinansiering med hänsyn till valkretsarnas och kommunernas olika behov övervägs (punkt 75);**
- ix. **att oberoendet i övervakningen av politisk finansiering på central och lokal nivå förstärks avsevärt och att tillbörlig granskning av politiska partiers bokföring och utgifterna i samband med valkampanjer garanteras utöver den existerande formella övervakningen (punkt 81);**
- x. **att de existerande påföljderna för brott mot reglerna för finansiering av politiska partier och valkampanjer omprövas och att det garanteras att dessa påföljder är effektiva, proportionerliga och avrådande (punkt 84).**

87. I enlighet med regel 30.2 i arbetsordningen ber GRECO de finska myndigheterna presentera en rapport gällande verkställandet av ovannämnda rekommendationer senast den 30 juni 2009.

88. Slutligen ber GRECO de finska myndigheterna översätta rapporten till de nationella språken och att offentliggöra denna översättning.