

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om anmälan av kandidaters valfinansiering

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en lag om anmälan av kandidaters valfinansiering. Den lagbestämda anmälningsskyldigheten föreslås vid riksdagsval gälla de kandidater som blir valda till riksdagsledamöter och de kandidater som bestäms till ersättare när valresultatet fastställs, vid Europaparlamentsval de kandidater som blir valda till ledamöter av Europaparlamentet och de kandidater som bestäms till ersättare, vid kommunalval de kandidater som blir valda till ledamöter av fullmäktige och ersättare för dem och vid presidentval alla kandidater. Vid presidentval ansvarar enligt förslaget emellertid de partier och valombuden för de valmansföreningar som ställt upp kandidater för att anmälan görs. En donator är enligt förslaget inte skyldig att offentliggöra sin donation.

Det föreslås att anmälan skall innehålla de totala kostnaderna för en kandidats valkampanj och en specifikation av finansieringen av vilken framgår dels kandidatens egna medel och dels utomstående understöd, dvs. understöd till kandidaten själv, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som grundats för att stöda kandidaten. Det utomstående understödet skall indelas enligt huvudsakliga donatorer så att särskilt nämns stöd från privatpersoner, företag, partioorganisationer och andra viktiga grupper.

Dessutom föreslås att värdet av varje utomstående stöd och donatorn i fråga skall anges om värdet av stödet i presidentval och Europaparlamentsval uppgår till över 20 000 mark samt i riksdags- och kommunalval till minst 10 000 mark. För att trygga skyddet av privatlivet föreslås att namnet på en privatperson som donerat mindre än ovan nämnda belopp inte får avslöjas om inte denne uttryckligen samtycker till detta.

Vid kommunalval skall anmälan tillställas den kommunala centralvalnämnden och vid övriga val justitieministeriet inom två månader från det att valresultatet fastställts. Om den föreskrivna tiden inte följs, skall myndigheten enligt förslaget ha rätt att kräva att den anmälningsskyldige lämnar in sin anmälan utan dröjsmål. En försummelse att göra anmälan eller en felaktig anmälan har emellertid inte några andra sanktioner än politiskt ansvar.

Anmälningarna skall enligt förslaget som sådana vara offentliga hos myndigheterna. Justitieministeriet kan upprätta ett adb-register i vilket uppgifterna i de anmälningar som lämnas in kan föras in i oförändrad form.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning	3
1.1. Behovet av att utreda valfinansieringen	3
1.2. Tidigare utredningar av valfinansieringen	3
1.3. Motioner och initiativ i riksdagen 1998	4
1.4. Synpunkter att beakta vid utredningen av frågan	4
1.5. Aktuell beredning i frågan	5
1.6. Tillsättandet av en valfinansieringskommitté	5
2. Nuläge	6
2.1. Lagstiftning och praxis	6
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	22
2.3. Bedömning av nuläget	31
3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	33
3.1. Mål och medel	33
3.2. De viktigaste förslagen	33
4. Propositionens verkningar	37
4.1. Ekonomiska verkningar	37
4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	37
4.3. Verkningar för medborgarna	37
5. Beredningen av propositionen	37
DETALJMOTIVERING	39
1. Lagförslaget	39
2. Ikraftträdande	44
3. Lagstiftningsordning	44
LAGFÖRSLAGET	46

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

1.1. Behovet av att utreda valfinansieringen

I representativa demokratier sköter folkrepresentanter som valts i allmänna val det samhällseliga beslutsfattandet för medborgarnas del. För att bli vald till folkrepresentant måste en kandidat emellertid se till att hans person och målsättningar blir allmänt kända. Det finska valsystemet är en kombination av parti- och personval. Väljaren röstar samtidigt på en politisk gruppering och en kandidat. Eftersom de allmänna valen håller på att utvecklas i riktning mot personval, förutsätts att kandidaterna för varje val som förrättas bedriver allt effektivare personliga kampanjer för att bli valda.

Valkampanjerna har traditionellt varit mycket varierande. Man har försökt påverka medborgarna bland annat genom diskussion, genom att dela ut valreklam och genom annonser i massmedierna. En valkampanj och särskilt annonsering i medierna medför betydande kostnader. En del av kampanjen finansieras av partiet eller av någon av dess underorganisationer. Kandidaterna måste dock sköta största delen av finansieringen av sina valkampanjer själva. Trots valfinansieringsfrågans obestridligt ekonomiska och principiella betydelse har den emellertid fram till dessa dagar inte varit föremål för någon större allmän diskussion.

Eftersom det genom medierna hade kommit fram att framför allt den riksomfattande reklam som krävs för att en kandidat skall bli vald i politiska val vanligen förorsakar så stora kostnader att det oftast är omöjligt för privatpersoner att själv finansiera sina valkampanjer, ökade under 1990-talet så småningom intresset för hur mycket valreklamen finansieras av utomstående och vem som finansierar den. Man ville utreda de eventuella bindningar som det finansiella stödet av valkampanjerna skapar.

Offentlighetsprincipen som traditionellt ansluter sig till den nordiska demokratin förutsätter att medborgarna kan följa med hur ärenden behandlas och besluten fattas i riksdagen och kommunernas fullmäktige. Den rätt till information som denna princip innebär upphöjdes år 1995 till en grundläggande fri- och rättighet som garanteras i grundla-

gen och som endast av tvingande skäl kan begränsas genom lag (10 § 2 mom. rege- ringsformen och 12 § 2 mom. i den nya grundlagen). Eftersom den verksamhet som ansluter sig till förtroendeuppdragen är offentlig är det naturligt att också kampanjerna för att kandidaterna skall bli valda till dessa förtroendeuppdrag har blivit föremål för medborgarnas intresse.

Frågorna angående öppenhet och offentlighet har under 1990-talet blivit allt viktigare bland annat på grund av Finlands medlem- skap i EU. Finland och de övriga nordiska länderna har strävat efter att öka öppenheten också inom EU och strävan att verka för att beslutsfattandet och förvaltningen i unionen utvecklas enligt öppenhetsprincipen har också skrivits in i programmet för Paavo Lipp- onens II regering. I Finland har lagstiftningen om myndighetshandlingarnas offentlighet reformerats (lagen om offentlighet i myndig- heternas verksamhet och till den anslutna lagar, 621-693/1999). Målet med reformen har varit att öka öppenheten i myndigheter- nas verksamhet, att effektivera genomföran- det av offentlighetsprincipen i skötseln av offentliga uppgifter, att förbättra möjlighe- terna att få del av uppgifter när det gäller ärenden som myndigheterna handlägger och att utreda valda riksdagsledamöters och full- mäktiges bindningar och på så sätt öka en- skilda personers och sammanslutningars möjligheter att delta i den allmänna diskus- sionen och påverka skötseln av ärenden. Under dessa omständigheter måste kravet på att utreda offentligheten kring valfinansieringen anses vara berättigat och motiverat.

1.2. Tidigare utredningar av valfinansieringen

Som grund för utredningen kan vissa tidi- gare officiella utredningar och förslag som baserar sig på dem användas fastän dessa inte har lett till egentliga lagstiftningsåtgär- der. Frågor som sammanhänger med valfi- nansieringen var i början av 1970-talet aktuella i statsförfattningskommittén och i sitt delbetänkande (kommittébetänkande 1974/27) föreslog kommittén också enhälligt att det i grundlagen tas in en bestämmelse enligt vilken man genom lag inför begräns- ningar och övervakning i fråga om de medel som kan användas för kandidaternas valre-

klam. Som argument framhöll kommittén att valstriden huvudsakligen skall föras mellan grupper som representerar olika framträdande samhällsuppfattningar medan kandidaternas individuella valreklam är av sekundär betydelse.

Också 1975 års arbetsgrupp för utvecklande av vallagstiftningen behandlade ett begränsande av den individuella valreklamen i sitt betänkande (publikation 13/1975, justitieministeriets lagberedningsavdelning). Arbetsgruppen föreslog att partierna och de övriga politiska grupperingarna genom interna anvisningar och förfaranden skulle organisera och begränsa sina kandidaters individuella valreklam och koncentrera sina resurser på partireklam. Vidare föreslog den att man skulle sträva efter att utjämna kandidaternas möjligheter genom att ändra bestämmelserna om fribrevsrätt och portofrihet så att varje kandidat kan skicka ett visst antal valbroschyrer som fribrev via sitt parti.

När det vid behandlingen av en begränsning av valreklamen hade framgått att det som underlag för diskussionen och eventuella lagstiftningsåtgärder inte fanns tillräckliga undersökningar om omfattningen av och kostnaderna för valreklamen, startade justitieministeriet år 1976 i samarbete med fakulteten för politisk undersökning vid Tammerfors universitet ett undersökningsprojekt för att utreda dessa frågor. Inom ramen för detta projekt utredde man valreklamen i riksdagsvalen under åren 1945-76 och kommunalvalet i Tammerfors år 1976. Resultaten av undersökningen publicerades i rapporten "Vaalimainontatutkimus -76" (publikation 9/1977, justitieministeriets lagberedningsavdelning).

Offentligheten kring kandidaternas valfinansiering under åren 1977-79 behandlades jämsides med till partifinansieringens offentlighet anslutna frågor av partifinansieringskommittén (kommittébetänkande 1979:47). Med tanke på arbetet i denna kommitté lät justitieministeriet göra en undersökning av valreklamen i 1979 års riksdagsval och resultatet av undersökningen publicerades i rapporten "Vaalimainontatutkimus -79" (publikation 3/1979, justitieministeriets lagberedningsavdelning). Partifinansieringskommittén understödde i princip valfinansieringens offentlighet, men kom av olika skäl fram till att det inte är möjligt att uppnå fullständig offentlighet. Kommittén gjorde vissa förslag i frågan, men till största delen ledde dessa inte till något. Partifinansierings-

kommitténs förslag och genomförandet av dem behandlas närmare nedan.

Efter detta diskuterades valfinansieringen egentligen inte i någon större omfattning förrän i början av 1990-talet varvid man vid justitieministeriet tog upp frågan bland annat genom att hösten 1993 arrangera ett internationellt seminarium om partifinansieringen och partiverksamhetens framtidsutsikter. Inte heller då var man emellertid färdig för att lagstiftningsvägen få till stånd några förändringar och efter detta har frågan inte varit särskilt aktuell förrän i slutet av år 1997 då Gröna riksdagsgruppen arrangerade en diskussion kring den i riksdagen.

1.3. Motioner och initiativ i riksdagen 1998

År 1998 blev valfinansieringens offentlighet igen föremål för diskussion i riksdagen och pressen framför allt på grund av Jaakko Laaksos (vänst) hemställningsmotion 4/1998 rd och Irina Krohns (gröna) m.fl. lagmotion 50/1998 rd. I den lagmotion som gjordes av Irina Krohn och 35 andra riksdagsledamöter från nio riksdagsgrupper den 12 maj 1998, och som är en parallellmotion till regeringens proposition med förslag till vallag och vissa lagar som har samband med den (RP 48/1998 rd), föreslås att det i vallagen (714/1998) bestäms att kandidaterna skall förbinda sig att på begäran offentliggöra totalbeloppet av de donationer de erhållit för att finansiera sina valarrangemang samt donatorernas namn när privatpersoner, företag, sammanslutningar eller stiftelser har donerat mera än 5 000 mark. När riksdagen antog vallagen och de lagar som har samband med den förkastades motionen, men i riksdagens svar till regeringens proposition ingick följande uttalande:

"Riksdagen förutsätter att regeringen i brådskande ordning bereder ändringar i lagstiftningen som behövs för att en större öppenhet i valfinansieringen skall fås till stånd."

1.4. Synpunkter att beakta vid utredningen av frågan

Redan partifinansieringskommittén utgick en gång i tiden från att valfinansieringen skall vara "offentlig i den mån det är möjligt utan att kränka ideella föreningars självständighet och enskilda personers rätt att

disponera över sina tillgångar utan yttre inblandning". I utredningen av frågan ställde man redan då offentlighetsintresset och skyddet av privatlivet mot varandra. Å andra sidan har en möjligast stor offentlighet setts som något nödvändigt för att utreda de eventuella bindningar som finansieringen skapar. Förbudet mot imperativa mandat i riksdagsordningen förutsätter att riksdagsledamöterna är oberoende och fria från alla slags bindningar.

Offentlighetssträvandena har bromsats upp av rädslan för att skyldigheten att ge ut information om finansieringen eventuellt kunde minska intresset för privat valfinansiering. Man har i vilket fall som helst ansett det vara nödvändigt att de åtgärder som eventuellt behövs för att öka öppenheten vidtas på ett sådant sätt att de inte äventyrar tillgången på valfinansiering. Också de olika möjligheterna att kringgå eventuella bestämmelser om valfinansieringens offentlighet liksom myndighetstillsynen när det gäller tillämpningen av sådana bestämmelser har setts som problem. Dessutom är man medveten om att tillsynen åtminstone vid kommunalval på grund av det stora antalet kandidater eventuellt måste begränsas enbart till stickprov.

En viktig synpunkt har varit att man inte får låta politiska konkurrenter strida om valfinansieringen i rättegångar och därigenom flytta själva valstriden till rättsalen.

1.5. Aktuell beredning i frågan

När valfinansieringen på ovan beskrivna sätt blivit föremål för debatt, vilket också delvis kom sig av att frågan varit aktuell i andra länder, och eftersom det redan gått en lång tid sedan tidigare utredningar kring frågan ansågs det vara påkallat att igen ta upp den till ingående granskning. Vid justitieministeriet satte man i gång en utredning i augusti 1998. Eftersom föremålet för den tidigare utredningen hade varit partifinansieringen i allmänhet, ansåg man det vara motiverat att koncentrera sig på de frågor som uttryckligen ansluter sig till valfinansieringens offentlighet. Bakgrunden till utredningen var oron för att den allmänna tilltron till den fungerande representativa demokratin skulle försvagas. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna underströk man också betydelsen av rätten till deltagande och gav den offentliga makten i

uppgift att främja individens möjligheter att påverka det beslutsfattande som gäller denne själv.

I syfte att öka offentligheten kring valfinansieringen ansågs det vara motiverat att utreda åtminstone följande frågor:

- kan man genom valfinansieringens offentlighet öka trovärdigheten för vårt politiska system samt röstningsaktiviteten,

- uppställer grundlagen, t.ex. skyddet av privatlivet, yttrandefriheten, föreningsfriheten eller rätten att delta i det samhälleliga beslutsfattandet, några hinder för att öka valfinansieringens offentlighet,

- vilka vore offentlighetens för- och nackdelar med beaktande av bland annat tryggheten av finansieringen av den partiverksamhet som utgör grunden för en fungerande demokrati,

- skall offentligheten utsträckas till valfinansieringen av både enskilda kandidater och partiorganisationer och till alla donationer, också när det gäller små penningbelegg,

- hur omfattande och ingående skall offentligheten vara, är det exempelvis nödvändigt att offentliggöra enskilda finansiärer eller räcker det att man offentliggör totalbeloppet av alla de donationer som mottagits,

- kan offentligheten ökas på frivillig basis eller förutsätter den lagstiftningsåtgärder och i så fall hurudana,

- kan man genom skatteåtgärder påverka valfinansieringens offentlighet, och

- hur har frågan lösts i andra länder, framför allt inom EU och i Förenta staterna.

1.6. Tillsättandet av en valfinansieringskommitté

Den 15 oktober 1998 tillsattes en kommitté för att utreda frågan. Till ordförande för kommittén kallades regeringsrådet Lauri Tarasti och till medlemmar företrädare för de åtta största riksdagsgrupperna samt tre tjänstemän som sakkunniga. Dessutom kallades till kommittén tre ständiga sakkunnigmedlemmar från universiteten och förordnades tre sekreterare med befattningen som bi-syssla.

Kommittén gavs i uppgift att undersöka möjligheterna att öka öppenheten i valfinansieringen och utifrån sina utredningar och internationell rättsjämförelse föreslå medel med vilka detta kunde göras samt utarbeta förslag till behövliga lagändringar och andra

åtgärder. Kommittén skulle slutföra sitt arbete före den 30 september 1999.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

Offentligt stöd till partierna

Finansieringen av valkampanjer före partistödet

Under hela den tid som allmänna val har förrättats i Finland har de politiska partierna fungerat som kanal för medborgarna att delta i politiken och kommunalförvaltningen. I början av vår demokratiska rättsordning förbereddes valen huvudsakligen genom kampanjer som partierna och deras medlemsorganisationer förde. Partiväsendet utformades också till en nödvändig del av landets politiska liv. Ändå dröjde det ända till år 1969 innan partierna för första gången nämndes i lagen, trots att lagstiftningen, framför allt vallagarna, klart förutsatte partiernas existens och verksamhet.

Partierna finansierade länge sina valkampanjer och sin övriga verksamhet genom spontana åtgärder och deras inkomster bestod, förutom av medlemsavgifter och andra frivilliga bidrag från medlemmarnas sida, av enstaka stöd och medel som insamlats från olika håll. Till största delen skötte partierna sina uppgifter genom talkoarbete som medlemmarna och anhängarna utförde.

Ibruktagning av offentligt stöd till partierna

På 1960-talet började man kräva att partierna skulle stödas med offentliga medel och år 1967 ledde dessa krav till att riksdagen när den behandlade regeringens proposition till 1967 års budget i utgiftsstaten beviljade ett anslag på 10 miljoner mark för att stöda partiverksamheten. I sitt svar med anledning av regeringens proposition konstaterade riksdagen i motiveringen till sitt beslut att den ansett det vara en betydande olägenhet att de politiska partierna ofta har stora ekonomiska problem och är tvungna att finansiera sin verksamhet med medlemsavgifter och insamlingar samt olika tillfälliga bidrag.

När man på detta sätt hade börjat stöda partierna med statsmedel ansåg 1966 års val-

lagskommitté i sitt I delbetänkande som innehöll ett utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till partilag (kommittébetänkande 167:B 35) att det vore ändamålsenligt att i den föreslagna partilagen ta in bestämmelser om de viktigaste frågorna i anslutning till beviljande och användning av bidrag samt tillsyn över användningen av dem. I partilagen (10/1969) som grundade sig på kommitténs förslag och gavs den 10 januari 1969 intogs också bestämmelser om prövningsbaserat statsunderstöd, tillsyn över understödet samt partiernas bokföringsskyldighet (8, 9 och 11 §). Enligt lagens 9 § 1 mom. har de partier som är företrädare i riksdagen rätt till understöd och understödet fördelas mellan dem i förhållande till det antal riksdagsmandat de erhållit i föregående riksdagsmannaval.

År 1970, i den första budgeten efter lagens ikraftträdande, var anslaget för understöd till partierna 10 miljoner mark vilket det också hade varit åren 1968 och 1969. Sedermera höjdes anslaget så småningom fram till år 1991 då beloppet uppgick till 75 700 000 mark. Efter detta började partistödet minska. År 1992 var stödet 71 915 000 mark och året därefter 69 915 000 mark. Sedan år 1994 har det årliga stödet till partierna varit 64 200 000 mark. Utöver detta stöd anvisades partierna år 1999 sammanlagt sex miljoner mark för att främja informationen om Europaparlamentsvalet.

Sedan år 1970 har understödet kunnat användas både för partiernas politiska verksamhet och för att stöda den politiska verksamheten i landskapet Åland. I budgeten för år 2000 anvisades Ålands landskapsstyrelse 302 000 mark av anslaget för understöd.

Fördelning av partistödet och fördelningsgrunder

Det ankommer på statsrådet att fördela understödet till partierna. Statsrådets kansli ombesörjer å sin sida betalningen av understödet. Fram till år 1987 övervakade kansliet också användningen av understödet, tills tillsynsuppgifterna i början av nämnda år övertogs av justitieministeriet i enlighet med vad som framgår nedan.

Grunderna för fördelning av understödet till partierna justerades år 1973 genom en ändring av partilagen (1/1973). Ändringen föranleddes närmast av att Finlands Lands-

bygds Partis (FLP) riksdagsgrupp splittrades. Enligt den ändrade 9 § föranleder överflyttningar från ett parti till ett annat under valperioden justeringar av fördelningsgrunden om minst hälften av de riksdagsledamöter som företrätt ett parti och som beaktats när man räknat ut partiets andel av statsunderstöd har avstått från att företräda detta parti i riksdagen. I detta sammanhang ersattes förordningen om understöd för partiverksamheten (97/1969) genom vilken närmare bestämmelser utfärdats om beviljande av understöd för partierna med en ny förordning med samma namn (27/1973) i vilken lagändringen har beaktats.

År 1989 justerades fördelningsgrunderna på nytt genom en ändring av 9 § partilagen på grund av att man ville bevilja de gröna vars riksdagsledamöter valts in i riksdagen från de grönas gemensamma listor vid riksdagsvalet år 1987 sådant understöd som partierna är berättigade till eftersom de gröna under valperioden hade organiserat sig till ett parti. Berättigat till understöd är efter denna lagändring också ett sådant parti som riksdagsledamöter som valts in från en gemensam lista eller en valmanförenings lista anmäler att de vill företräda, om partiet i fråga fortsätter den politiska verksamhet som påbörjades av den väljargruppering som lämnade in den gemensamma listan eller bildade valmansföreningen.

Tillsyn över understödet till partierna

Huvudsakligen utifrån partifinansieringskommitténs förslag justerades år 1986 genom en ändring av partilagen bestämmelserna om partiernas bokföringsskyldighet och att justitieministeriet skall tillställas vissa handlingar (8 och 9 §) samt fogades till lagen en bestämmelse om justitieministeriets rätt att granska partiernas och deras krets- och kvinnoorganisationers bokföring och användning av medel (9 a §). Målet med lagändringen var att öka offentligheten kring finansieringen av partiverksamheten, särskilt valfinansieringen, samt att arrangera tillsyn över partiernas användning av medel utan att därigenom äventyra skyddet av medborgarnas privatliv. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1987.

Före lagändringen övervakade statsrådets kansli endast användningen av partistödet. När tillsynsuppgifterna genom lagändringen

överfördes på justitieministeriet, blev också övervakningen av partierna mera omfattande. Justitieministeriet också fick i uppgift att mera allmänt övervaka hur partilagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas samt att granska partiernas och deras krets- och kvinnoorganisationers bokföring och användning av medel. Partierna blev skyldiga att tillstålla justitieministeriet partiets och dess kretsorganisationers resultaträkningar med tillräckligt väl specificerade intäkter och kostnader för valarbetet. Ministeriets tillsyn utsträcker sig inte till partiernas lokala eller kommunala organisationer, kandidaternas stödgrupper och inte heller till enskilda kandidater och således inte heller till intäkterna och kostnaderna i deras valkampanjer. Övervakningen gäller ca 175 föreningar. Justitieministeriet gavs fullmakt att utfärda närmare föreskrifter om specificeringen av de intäkter och kostnader som övervakningen avser. Senast utfärdade justitieministeriet i partilagen avsedda föreskrifter om övervakning av partiernas användning av medel den 21 november 1990 och de gäller tillsvidare.

Enligt justitieministeriets föreskrifter skall alla partier och deras kretsorganisationer samt kvinnoorganisationerna till de partier som fått partistöd till justitieministeriet anmäla de kostnader som statliga val och kommunalval förorsakat och hur dessa finansierats enligt följande specifikation:

Intäkter i valarbetet (finansieringen)

- partistöd
- bidrag från egna organisationer
- andra valbidrag
- försäljningsinkomst
- publikationsinkomst, samt
- övrig valfinansiering
 - avsättningar, fonder
 - lån, och
 - övrig finansiering.

Kostnader i valarbetet

- tidningsreklam
- radio- och TV-reklam
- direktreklam
- övrig valreklam
- givna valbidrag
- valmöten, och
- övriga valkostnader.

Specifikationen skall göras upp så att det framgår av intäkterna i valarbetet hur valkostnaderna har finansierats. Donatorerna av valbidrag behöver inte individualiseras. Såsom bilaga till justitieministeriets föreskrifter

finns ett blankettformulär med instruktioner för hur intäkter och kostnader skall anmälas.

Justitieministeriet ger årligen en berättelse över den i partilagen avsedda övervakningen av användningen av medel. I granskningen är man tvungen att koncentrera sig huvudsakligen på brister och missförhållanden av teknisk natur. På basis av den information som erhållits i granskningsverksamheten verkar det som om de viktigaste inkomstkällorna för den politiska verksamheten utöver partistödet är annat stöd som staten beviljat, såsom riksdagsgruppens kanslianslag, de bidrag och presstöd som ungdomsorganisationerna erhåller, bidrag från medlemskåren såsom medlems- och understödsavgifter samt talkoarbete, intäkter från lotterier och andra avgiftsbelagda evenemang, penningunderstöd från bakgrundsorganisationer t.ex. i form av att kontorslägenheter kan användas hyresfritt eller mot nedsatt hyra, samt olika typer av stöd från företag (bidrag, annonser, rabatter samt intäkter från ränte- och placementsverksamhet).

Vid sidan av justitieministeriet har också statens revisionsverk rätt att granska användningen av de medel som getts i form av statsunderstöd till partierna och deras krets- och kvinnoorganisationer.

Annat statligt understöd till partierna

Partiernas riksdagsgrupper har sedan år 1967 årligen erhållit s.k. kanslianslag för att avlöna sekreterare och annan för gruppernas verksamhet behövlig kontorspersonal samt för att täcka de övriga utgifter som gruppernas verksamhet förorsakar. Fördelningen av detta anslag grundar sig huvudsakligen på partiets riksdagsmandat. År 2000 uppgår kanslianslagets belopp till 18 051 000 mark.

Fördelningen av partistödet

I december 1999 fanns följande femton partier införda i partiregistret (de som är märkta med * var vid tidpunkten i fråga företrädare i riksdagen):

- Suomen Sosialidemokraattinen Puolue - Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.*
- Suomen Keskusta r.p.*, på svenska Centern i Finland r.p.
- Kansallinen Kokoomus r.p.*, på svenska Samlingspartiet r.p.

- Svenska folkpartiet i Finland r.p.*, på finska Ruotsalainen kansanpuolue r.p.
 - Suomen Maaseudun Puolue - Finlands Landsbygds Parti r.p.
 - Suomen Kristillinen Liitto - Finlands Kristliga Förbund r.p.*
 - Kirjava "Puolue" - Elonkehän Puolesta - KIPU r.p., på svenska Det Eko-Brokiga Partiet r.p.
 - Vihreä liitto r.p., på svenska Gröna förbundet r.p.
 - Vasemmistoliitto r.p.*, på svenska Vänsterförbundet r.p.
 - Perussuomalaiset - Sannfinländarna r.p.*
 - Eläkeläiset Kansan Asialla r.p.
 - Rauhan ja Sosialismin puolesta - Kommunistinen Työväenpuolue r.p., på svenska För Fred och Socialism - Kommunistiska Arbetarparti r.p.
 - Suomen Kommunistinen Puolue - Finlands Kommunistiska Parti r.p.
 - Remonttiryhmä r.p.*
 - Vaihtoehtoväki - Alternativförbundet r.p.
- År 2000 fördelar sig partistödet 64,2 miljoner mark på följande sätt:

För stöd av politisk verksamhet

- Finlands Socialdemokratiska Parti	15 402 000 mk
- Centern i Finland	14 496 000 mk
- Samlingspartiet	13 892 000 mk
- Vänsterförbundet	6 040 000 mk
- Svenska folkpartiet	3 322 000 mk
- Gröna förbundet	3 322 000 mk
- Finlands Kristliga Förbund	3 020 000 mk
- Sannfinländarna	302 000 mk
- Remonttiryhmä	302 000 mk
- Ålands landskapsstyrelse	302 000 mk
Sammanlagt	60 400 000 mk

För internationell verksamhet

- Finlands Socialdemokratiska Parti	973 869 mk
- Centern i Finland	916 583 mk
- Samlingspartiet	878 392 mk
- Vänsterförbundet	381 909 mk
- Svenska folkpartiet	210 050 mk
- Gröna förbundet	210 050 mk
- Finlands Kristliga Förbund	190 955 mk
- Sannfinländarna	19 096 mk
- Remonttiryhmä	19 096 mk
Sammanlagt	3 800 000 mk

Skyldighet att anmäla bindningar

Bindningar och reglering av dem

En drivfjäder när det gäller strävandena att öka offentligheten kring valfinansieringen har varit behovet att utreda de eventuella bindningar som valbidragen skapar. Det är ändamålsenligt att definiera bindningar som den bundenhet en beslutsfattare som sköter ett offentligt uppdrag har i olika sammanhang. De mest betydelsefulla är de ekonomiska bindningarna. Typiska exempel på bindningar är ägande, ansvar, offentliga tjänster och privata befattningar samt privata och offentliga förtroendeuppdrag. Bindningarna återspeglar beslutsfattarens intressen i allmänhet och blir av betydelse särskilt i situationer när beslut skall fattas. Bundenheten kan variera från att vara strängt juridisk till moralisk.

En bindning skiljer sig från jävighet. Det sistnämnda är ett juridiskt begrepp som beskriver sådana situationer och grunder som innebär att en beslutsfattare inte kan och inte får delta under något stadium av beslutsprocessen. Den grundläggande bestämmelsen om jäv finns i 10 § lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) och verkningarna av jäv beskrivs i lagens 11 §. Att någon har en bindning hindrar i allmänhet inte denne på samma sätt från att delta i beslutsfattandet. Å andra sidan kan en så kallad förbjuden bindning nog göra det. Genom att offentliggöra bindningar strävar man efter att öka förvaltningens och politikens transparens och medborgarnas förtroende för den offentliga verksamheten.

När man diskuterar bindningar är det skäl att märka att det uttryckliga syftet med den politiska representationen är att olika intressen kanaliseras in i beslutsfattandet. För riksdags- och fullmäktigeledamöter bidrar dessa bindningar till att skapa nyttiga kontaktytor till livet utanför parlament och fullmäktige. Till bindningarna ansluten osund intressebevakning för vilken drivfjädern kan vara riksdags- eller fullmäktigeledamotens tacksamhets-skuld eller ekonomiska beroende kan däremot inte anses vara acceptabel.

I Finland har bindningarna reglerats bland annat när det gäller riksdagsledamöter, ministrar och dem som sköter kommunala förtroendeuppdrag. Regleringen av bindningar gäller också personer som i Finland valts till ledamöter av Europaparlamentet. Också

med avseende på personer i höga statliga tjänster har det till statstjänstemannalagen fogats bestämmelser som reglerar bindningar (750/1994, 8 a och 8b §).

Anmälan och registrering av riksdagsledamöternas bindningar

Så som ovan konstaterats förutsätter det förbud mot imperativa mandat som 11 § riksdagsordningen föreskriver att riksdagsledamöterna är oberoende av och fria från alla slags bindningar: "Riksdagsman är pliktig att i utövningen av sitt uppdrag så handla, som rätt och sanning bjuda. Han är därvid skyldig att iaktta grundlagarna och är icke bunden av några andra föreskrifter". Utgångspunkten är alltså att riksdagsledamöterna inte har bindningar som strider mot riksdagsordningen.

Talmanskonferensen har dock av två orsaker ansett det var befogat att låta registrera riksdagsledamöternas bindningar. Först och främst ansågs att offentligheten allmänt sett skall utvidgas. Det andra motivet var riksdagens eget behov av information. Det ansågs att om man känner till bindningarna, kan eventuell jävighet beaktas när riksdagsledamöterna utses till olika uppgifter. Motivet för registrering var alltså inte att man skulle få uppgifter om förbjudna bindningar. En motsvarande skyldighet att anmäla bindningar har redan genomförts i parlamenten i nästan alla andra medlemsstater i Europeiska unionen.

Talmanskonferensen fattade ett beslut i frågan i april 1995. Beslutet var en rekommendation såtillvida att anmälan om bindningar enligt detta beslut är frivillig. För anmälan fastställde talmanskonferensen en blankett med hjälp av vilken riksdagsledamöterna kunde meddela uppdrag och ekonomiska bindningar som inte hör till ledamotskapet. De anmälda uppgifterna finns i registret över bindningar och avsikten är att de registrerade uppgifterna skall uppdateras. Också de personer som blir riksdagsledamöter under valperioden skall anmäla de uppgifter som avses i talmanskonferens instruktioner. Detta anmälnings- och registrerings-system grundar sig huvudsakligen på förslag som lades fram av den bindningsarbetsgrupp som var tillsatt av riksdagens generalsekreterare och verkade under åren 1993 och 1994.

Enligt talmanskonferensens instruktioner

skall de uppgifter som anmäls grupperas enligt följande:

1) statliga eller kommunala tjänster eller tjänst i annan offentligrättslig sammanslutning,

2) avlönad tjänst i privata företag eller sammanslutningar,

3) yrke eller näringsverksamhet,

4) förvaltningsuppdrag i statsföretag (t.ex. medlemskap av förvaltningsråd, revisorsverksamhet),

5) förvaltningsuppdrag i ekonomiskt betydande företag,

6) förvaltningsuppdrag i banker och andra finansinstitut,

7) förtroendeuppdrag i intresseorganisationer, till anmälningsskyldigheten hör endast förtroendeuppdrag på riksomfattande eller central nivå (t.ex. fackliga intresseorganisationer, näringslivets organisationer, Finlands Kommunförbund),

8) kommunala eller kyrkliga förtroendeuppdrag (medlemskap i fullmäktige eller styrelse), och

9) personlig ekonomisk ställning, a) aktier eller annat ägande som anskaffats för affärs- och placeringsverksamhet (betydande ägarandelar, t.ex. över 30 % av rösträtten), b) skulder på över 500 000 mark som upptagits för affärs- eller placeringsverksamhet samt i samma syfte givna borgensförbindelser eller andra förpliktelser på över 1 000 000.

Anmälan om valfinansiering förutsätts inte.

När en riksdagsledamot undertecknar och återsänder anmälningsblanketten samtycker denne samtidigt till att medierna får tillgång till uppgifterna och de blir offentliga. Några garantier för riktigheten av uppgifterna förutsätts emellertid inte.

Det är alltså helt frivilligt att lämna uppgifter om bindningar. Inga sanktioner har uppställts om anmälan inte görs eller om den är felaktig eller bristfällig. Utgångspunkten är att riksdagsledamoten bär ett politiskt ansvar.

Hittills har nästan alla riksdagsledamöter returnerat anmälningsblanketten, men en del har endast fyllt i att de inte har något att anmäla. Bara i undantagsfall har riksdagsledamöterna meddelat att de inte vill lämna de uppgifter som begärts.

Såsom framgår ovan tjänar riksdagsledamöternas anmälningar om bindningar i huvudsak andra syften än att utreda valfinansieringen.

I den punkt där upptagna skulder anmäls har riksdagsmännen någon gång meddelat vilka skulder de upptagit för valarbetet.

Ministrarnas skyldighet att anmäla sina bindningar

Eftersom ministrarna oftast väljs ut bland riksdagsledamöterna är det på sin plats att här kort beskriva innehålllet också i de bestämmelser som reglerar ministrarnas bindningar. Enligt regeringsformens 36 c § (grundlagens 63 §) 1 mom. är utgångspunkten den att en minister under den tid han sköter uppdraget i fråga inte har någon annan offentlig tjänst eller något uppdrag som kan skada skötseln av uppgifterna som minister eller äventyra förtroendet för ministrarnas verksamhet som medlem av statsrådet. Med regleringen av bindningar har man strävat efter att förhindra jävssituationer och också i övrigt säkerställa en framgångsrik skötsel av det ansvarsfulla och arbetskrävande ministeruppdraget.

Dessutom bestäms i 36 c § (grundlagens 63 §) 2 mom. regeringsformen att varje medlem av statsrådet utan dröjsmål sedan denne blivit utnämnd skall lämna riksdagen en redogörelse för sin näringsverksamhet, sitt ägande i företag och annan betydande förmögenhet samt sådana uppdrag och andra bindningar som inte hör till ministrarnas tjänsteåligganden och som kan vara av betydelse vid bedömningen av dennes verksamhet som medlem av statsrådet. Ministrarna har sedan början av april 1995 varit skyldiga att lämna uppgifter om sina bindningar. Statsrådets kansli samlar uppgifterna på en blankett som gjorts upp för ändamålet i fråga och som tillställs riksdagen genom en skrivelse från statsrådet.

Några sanktioner finns inte för en försummelse att fullgöra anmälningsskyldigheten. Den enda sanktionen är att ministrarnas politiska ansvar realiserar. Ingen har emellertid vägrat att fullgöra sin anmälningsskyldighet.

I den förteckning som ingår i förarbetena till bestämmelsen skall en minister lämna följande uppgifter:

1) aktieäggande och annat ägande både i inhemska och utländska företag,

2) namnet på och verksamhetsområdet för det inhemska eller utländska företag där

personen i fråga utövar ett yrke eller bedriver näring,

3) annan betydande inhemsk och utländsk förmögenhet, t.ex. fast egendom,

4) andra betydande inhemska eller utländska inkomstkällor,

5) storleksgraden av och grunden för inhemska och utländska skulder och annat ekonomiskt ansvar samt förbindelser för tredje parts del,

6) förtroende- och förvaltningsuppdrag i inhemska och utländska företag och sammanslutningar,

7) förtroende- och förvaltningsuppdrag inom kommuner och andra offentligrättsliga sammanslutningar både hemma och utomlands, och

8) andra betydande inhemska och utländska bindningar, t.ex. andra uppgifter utöver uppdraget som minister, nära anhörigas såsom makes eller barns betydande bindningar och andra betydande bindningar som ministern utöver de förenämnda anser det vara skäl att anmäla.

Såsom framgår av förteckningen ovan kunde även de bindningar som orsakats av valbidrag anges på blanketten. I praktiken har detta aldrig skett.

Även om ministrarna inte på basis av den nuvarande regleringen är skyldiga att lämna uppgifter om sin valfinansiering i samband med anmälan om bindningar, har en del av dem anmält uppgifter som gäller detta i en förfrågan som kunnat läsas på Internet. Av dem som lämnade uppgifter använde en minister vars valbudget var ca 240 000 mark mest valfinansiering i sin kampanj. Av dem som lämnade uppgifter hade åtta stycken en valbudget på över 100 000 mark, av dessa var två ministrars budget större än 200 000 mark. Tre av dem som lämnade uppgifter hade en valbudget som var mindre än 50 000 mark. Vanliga penningkällor var seminarier, olika försäljningsinkomster och egen finansiering. Direkt valfinansiering från företag anmälde bara ett fåtal att de hade erhållit. Sex ministrar anmälde att de fått bidrag från fackföreningsrörelsen eller fackliga organisationer. Generellt sett kom finansieringen från ett större antal källor ju större valbudgeten var.

Skyldighet för ledamöter av Europaparlamentet att anmäla sina bindningar

Sedan år 1983 har ledamöterna av Euro-

parlamentet varit skyldiga att lämna uppgifter om sina ekonomiska bindningar till Europaparlamentet. Arrangemanget grundar sig på artikel 9.1 i Europaparlamentets arbetsordning. Enligt denna artikel kan parlamentet fastställa ordningsregler för sina ledamöter. Ordningsreglerna antas med en majoritet av rösterna från parlamentets samtliga ledamöter och fogas som bilaga till arbetsordningen. Dessa ordningsregler finns i arbetsordningens bilaga I vars rubrik är "Öppenhet och ledamöternas ekonomiska intressen". Reglerna har preciserats och kompletterats år 1996.

Varje parlamentsledamot som har direkta ekonomiska intressen i en fråga som debatteras skall muntligen uppe dessa intressen innan denne gör inlägg i parlamentet eller i något av dess organ. Dessutom skall varje parlamentsledamot anmäla sina ekonomiska intressen innan denne kan utnämnas till talman eller vice talman för parlamentet eller till kvestor eller till ordförande eller vice ordförande för utskott eller till presidiet för interparlamentariska delegationer eller innan denne kan delta i interparlamentariska delegationer eller i parlamentets delegation till förlikningskommittén.

Kvestorerna för ett register till vilket samtliga ledamöter personligen lämnar detaljerade upplysningar om sina ekonomiska intressen. Registret är offentligt. Ledamöterna har ett personligt ansvar för de upplysningar som lämnas till registret och för att dessa uppdateras årligen.

Upplysningar skall ges angående

1) yrkesmässig verksamhet samt andra uppdrag och annan verksamhet som utförs mot ersättning, och

2) finansiella bidrag, bidrag i form av personal eller material som erhålls utöver de medel som tillhandahålls av parlamentet och som tredje man ger ledamoten inom ramen för dennes politiska aktivitet samt den ifrågavarande givarens namn.

Dessutom kan parlamentets presidium regelbundet ange de uppgifter som det anser bör ingå i registret.

Ända tills en stadga för Europaparlamentets ledamöter införs iakttar man de nationella bestämmelserna om anmälningskyldighet. Europaparlamentet lämnade i december 1998 ett förslag till stadga. Enligt artikel 190.5 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen kan stadgan godkännas när kommissionen har gett sitt yttrande och rå-

det genom ett enhälligt beslut sitt godkännande. När rådet i maj 1999 meddelade parlamentet i vilken form det kunde godkänna stadgan, ville parlamentet inte acceptera stadgan med ändrat innehåll. Efter detta har man inte kunnat gå vidare i frågan. Eftersom de nationella bestämmelserna om anmälan av bindningar är olika i de olika medlemsstaterna, varierar innehållet i anmälingarna. I Finland finns det överhuvudtaget inga bestämmelser om anmälan av bindningar.

Om en parlamentsledamot efter vederbörlig uppmaning inte fullgör sin skyldighet att lämna uppgifter, skall talmannen på nytt uppmana denne att inom två månader lämna dessa uppgifter. Löper denna tidsfrist ut utan att uppgifterna lämnats, skall namnet på den ledamot som försummat anmälan offentliggöras i protokollet från det första sammanträdet under varje sammanträdesperiod sedan tidsfristen löpt ut. Vägrar ledamoten ännu efter detta att lämna uppgifterna, kan talmannen avstånga ledamoten i fråga från sammanträdena.

Ordförande för de olika grupperingarna inom parlamentet skall dessutom redogöra för alla, både ekonomiska och andra bidrag (exempelvis sekreterarhjälp) som enskilda ledamöter, om sådana erbjöds dem, vore tvungna att anmäla.

Vidare har bestämts att parlamentsledamöterna under sitt mandat inte har rätt att ta emot gåvor eller andra förmåner.

Anmälan om bindningar i kommunalförvaltningen

Fullmäktigekandidaterna har inte någon skyldighet att anmäla bindningar. Däremot kan den som valts till ledamot av fullmäktige bli tvungen att anmäla sina bindningar. I allmänhet handlar det endast om ekonomiska bindningar. Enligt 32 § 2 mom. kommunallagen (365/1995) skall en förtroendevald samt en person som är på förslag till ett annat förtroendeuppdrag än ledamot av fullmäktige på begäran av fullmäktige eller det organ som saken gäller lägga fram en utredning över omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av om han är valbar eller jävig.

Bestämmelsen förutsätter inte att förtroendevaldas eller fullmäktiges bindningar registreras allmänt i kommunen.

Kriminalisering av muta

Godtagbara valbidrag

Förrättande av val förutsätter valkampanjer för att klargöra för väljarna vilka de olika politiska alternativen är. Det är inte möjligt att ordna valkampanjer utan valfinansiering. Det är förstås möjligt att valbidragen lätt förorsakar en viss bundenhet eller en känsla av tacksamhetsskuld, men genom att komma överens om vissa regler eller bestämmelser är det möjligt att se till att denna bundenhet inte påverkar riksdags- eller fullmäktigeledamöternas handlande i det förtroendeuppdrag som de valts till.

Röstköp

När det gäller i 14 kap. 2 § strafflagen (39/1889) avsett och straffbelagt röstköp, är situationen emellertid en annan. Till röstköp gör sig enligt nämnda lagrum den skyldig till som 1) utlovar, erbjuder eller ger någon en belöning eller annan förmån för att förmå någon att rösta på ett visst sätt eller avstå från att rösta vid ett allmänt val eller en allmän omröstning eller 2) kräver en belöning eller någon annan förmån för att rösta eller avstå från att rösta vid ett allmänt val eller en allmän omröstning. Enligt 8 § 4 mom. riksdagsordningen (28 § 4 mom. i den nya grundlagen) har riksdagen rätt att pröva om den som valts till riksdagsman och som efter valförrättningen dömts för röstköp i riksdagsmannaval alltjämt skall tillåtas vara riksdagsman.

Straffbestämmelser om muta

När bestämmelserna om tjänstebrott reformerades år 1989 tog man inte in några bestämmelser om muta när det gäller riksdagsledamöter. Således kan en riksdagsledamot under sitt ledamotskap i riksdagen utan hot om straff ta emot gåvor och andra förmåner även om den som ger förmånen skulle sträva efter att påverka riksdagsledamotens verksamhet i sitt uppdrag. Gåvo- eller förmångsgivarens förfarande är inte heller straffbart. Denna lösning motiverades då med den särställning riksdagsledamöterna har. Utgångspunkten var att riksdagen enligt regeringsformen är det högsta statsorganet som får sin makt direkt av folket och att en riksdagsledamot får övervakas av någon an-

nan än riksdagen bara om detta kan härledas direkt ur bestämmelserna i grundlagen. Riksdagsledamöternas oberoende fastställs återigen i riksdagsordningens 11-15 §. Motsvarande bestämmelser ingår också i den nya grundlag som träder i kraft den 1 mars 2000.

De mål man har med straffbestämmelserna om muta när det gäller tjänstemän lämpar sig inte heller till alla delar som mål för de bestämmelser som gäller riksdagsledamöter. I en riksdagsledamöts verksamhet betonas principen om ledamotens integritet. Å andra sidan bedöms riksdagsledamöternas verksamhet regelmässigt vid val.

Med nämnda lagändring gjordes samtidigt strafflagens 2 kap. 12 § som gäller begreppet tjänsteman klarare så att också straffbestämmelserna om muta är ostridigt tillämpliga på kommunfullmäktige. Således är både givande av muta till en fullmäktig och en fullmäktigs tagande av muta kriminaliserade. År 1998 föreskrevs i 16 kap. 13 § strafflagen att givande av muta till "utländsk tjänsteman" är straffbart och i 20 § att med en sådan tjänsteman avses "en person som är anställd vid eller företrädare för en offentlig internationell organisation". Enligt motiveringen till lagpropositionen (RP 46/1998 rd) anses också Europaparlamentets ledamöter höra till denna grupp. På dem är emellertid inte straffbestämmelsen i 40 kap. 1 § strafflagen om tagande av muta tillämplig.

Folkrättsliga förpliktelser

Bestämmelserna om tjänstebrott justerades år 1998 på ovan beskrivet sätt närmast på grund av tre internationella fördrag till vilka Finland hade anslutit sig. Två konventioner hade utarbetats inom ramen för Europeiska unionens samarbete i rättsliga och inrikes frågor (det så kallade korruptionsprotokollet som ansluter sig till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen samt konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i). Dessutom hade det inom OECD utarbetats en konvention om motarbetande av korruption när det gäller utländska tjänstemän i internationella affärsförbindelser.

Nämnda konventioner gäller å ena sidan givande av muta till sådan personer som är i Europeiska gemenskapernas tjänst och som

är från någon annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller till någon annan utländsk tjänsteman och å andra sidan tagande av muta när mottagaren är i tjänst hos Europeiska gemenskaperna eller någon annan medlemsstat inom Europeiska unionen. De av konventionerna förutsatta ändringarna i 16 och 40 kap. strafflagen trädde i kraft den 1 januari 1999. Efter genomförandet av dessa lagändringar kan bestämmelserna om korruption i den finska strafflagstiftningen också anses uppfylla kraven i den av FN:s 51 generalförsamling antagna resolutionen 51/196 om korruption och mutor i internationella affärsförbindelser.

Efter nämnda lagändringar har den 4 december 1998 en ny straffrättslig konvention som gäller korruption blivit färdig i Europarådet (Criminal Law Convention on Corruption). Finland undertecknade konventionen i januari 1999. Europarådets konvention som även Finland på detta sätt förbundit sig att ansluta sig till, har ett mera vidsträckt tillämpningsområde än ovan nämnda konventioner. Den gäller aktiv och passiv korruption av såväl inhemska som utländska tjänstemän och förpliktar till att föreskriva att aktivt och passivt mutande av riksdagsledamöter och medlemmar av offentliga utländska representationer (alltså bl.a. Europaparlamentets ledamöter) är straffbara gärningar. Genomförandet av denna konvention övervakas av en arbetsgrupp som inrättats för ändamålet (GRECO). Europarådet har framställt ett önskemål om att så många stater som möjligt skulle ratificera korruptionskonventionen utan reservationer, och om reservationer måste användas att staterna skulle anstränga sig för att så fort som möjligt upphäva dessa reservationer.

Europarådets korruptionsarbetsgrupp (GMC) håller på att bereda en kriminalisering av olaglig finansiering av partier. Våren 1999 tillställde arbetsgruppen medlemsstaterna en förfrågan gällande parti- och valfinansiering. Resultaten av förfrågan behandlas nedan. Grunden för arbetsgruppens arbete har bland annat varit resolutionen från den tredje europeiska konferensen om bekämpande av korruption som hölls i Madrid i oktober 1998. Enligt denna resolution anser staterna det vara nödvändigt att nationellt fastställa en övre gräns för partiernas kostnader och kampanjkostnader. Samtidigt tryggar staterna den demokratiska verksamheten genom begränsad offentlig finansiering till

partierna och förpliktar sig att reglera den partifinansiering som kommer från företagens sida antingen genom att förbjuda sådan eller genom en strikt reglering av densamma. Staterna ser också till att lagstiftningen gör partifinansieringen öppen och offentlig och kriminaliserar olaglig finansiering av partier. Den allmänna bakgrunden till detta arbete är Europarådets program mot korruption till vilket också ansluter sig ovan nämnda straffrättsliga konvention om bekämpande av korruption.

I juni 1999 arrangerades Europarådets konferens för lokala och regionala myndigheter i Strasbourg. Där godkändes ett utkast till en rekommendation om den politiska integriteten för 60 (1999) genom val utsedda lokala och regionala representanter. Denna rekommendation är ett slags anvisning om förfaringssätt och enligt den får man bland annat inte i valkampanjer för att skaffa röster använda sig av några andra metoder än distribution av information och övertalning samt diskussion. Alla typer av korruption är förbjuden i organ som utsetts genom val. Avsikten är att i detta syfte utarbeta särskilda regler för hur de som utsetts genom val skall uppföra sig.

Kriminalisering av mutande av ledamöter

En arbetsgrupp vid justitieministeriet håller som bäst på med att utarbeta ett förslag till nya bestämmelser om tjänstebrott. Avsikten är att arbetet skall vara klart i februari 2000. Arbetsgruppen kommer att föreslå att aktiv och passiv korruption av riksdags- och Europaparlamentsledamöter skall kriminaliseras. Arbetsgruppen beaktar också ovan nämnda önskemål som ansluter sig till ratificeringen av Europarådets korruptionskonvention. Finland blir tvunget att i samband med ratificeringen meddela en reservation angående riksdags- och Europaparlamentsledamöternas ansvar, om inte detta genom en lagändring kommit att omfattas av straffbestämmelserna om mutande innan dess.

Beskattning av valfinansiering

Allmänt

I den finska skattelagstiftningen nämns valfinansieringen inte särskilt, utan skattebehandlingen av valfinansieringen avgörs enligt allmänna skattebestämmelser och de pre-

judikat som uppstått vid tolkningen av dem. Skattestyrelsen har utarbetat promemorior om hur valunderstöd och valkostnader skall behandlas i beskattningen. Dessa har fått stor spridning och därmed främjat enhetligheten i praxis. Den senaste promemorian är daterad den 19 oktober 1998. Följande beskrivning av nuläget grundar sig till stora delar på vad som framförts i denna promemoria.

Ett valunderstöd är en frivillig prestation från ett rättssubjekt till ett annat. Understödet är vanligen vederlagsfritt och till det ansluter sig en gävoavsikt. Till understödet kan också anslutas en bestämmelse om dess användningssyfte. Valunderstöd anses i allmänhet vara ett i lagen om skatt på arv och gåva (378/1940) avsett förvärv genom gåva. Gränsen mellan gåva och i inkomstskattelagen (1535/1992) avsedd inkomst är dock inte alltid klar. När valunderstödet är förknippat med en anställning eller en afärsförbindelse kan inkomstbeskattningen utsträckas att omfatta understödet. Inkomstbeskattningen är den primära beskattningsformen i förhållande till gåvobeskattningen. Om understödet behandlas som beskattningsbar inkomst, kan det inte beskattas såsom gåva. Valunderstöd som betalats till en kandidat kan anses vara beskattningsbar löneinkomst exempelvis när omständigheterna vid betalningen av understöd är sådana att situationen påminner om en anställning eller understöd betalas direkt på grund av en anställning. Om understödet erhålls på basis av delägarskap, kan det utgöra förtäckt dividend som beskattas som beskattningsbar förvärvsinkomst. I fallet HFD 1984 II 568 hade ett aktiebolag betalat kostnader som hänförde sig till en minoritetsägares valreklam. Beloppet av kostnaderna fogades till delägarrens beskattningsbara inkomst.

Skatteplikt för gåva

Gåvoskatt betalas inte enligt 2 § 1 mom. lagen om skatt på arv och gåva för sådan egendom som ges till en ideell förening eller annan sammanslutning, inrättning eller stiftelse som har ett allmännyttigt ändamål. Bland annat politisk verksamhet har ansetts vara ett allmännyttigt ändamål.

Gåvoskatt betalas inte för en gåva vars värde understiger 20 000 mark. Om emellertid gåvotagaren under tre års tid får flera gåvor av samma gåvogivare, räknas värdet

på dessa gåvor samman och gåvoskatt fastställs på det sammanlagda värdet av dem. Gåvor av olika givare bedöms var för sig.

Storleken av gåvoskatten beror på släktskapsförhållandet mellan givare och tagare och på värdet av den egendom som överläts. Om något släktskapsförhållande inte finns, är gåvoskatten tre gånger så stor som den gåvoskatt som fastställs mellan nära släktingar. En gåva av en utomstående person eller någon annan än en nära släkting (s.k. sidogåva) är från och med år 1996 inte längre skattepliktigt inkomst i kommunalbeskattningen.

Valunderstöd till parti

Ett i partiregistret infört parti samt dess medlems-, lokal-, parallell- eller understödsorganisationer anses enligt inkomstskattelagen vara allmännyttiga samfund. Också andra samfund vilkas egentliga syfte är att påverka statliga angelägenheter anses som allmännyttiga samfund. Ett allmännyttigt samfund är vid inkomstbeskattningen skattskyldigt endast för sin näringsinkomst och vissa fastighetsinkomster. Det valunderstöd som partierna erhåller är inte skattepliktigt i inkomstbeskattningen.

När man bedömer begreppet allmännyttig sammanslutning i gåvobeskattningen kan man vid tolkningen använda sig av innehållet i begreppet allmännyttigt samfund i inkomstbeskattningen. Ett i partiregistret infört parti anses också i gåvobeskattningen som ett allmännyttigt samfund.

Till ett understöd för ett partis valarbete kan ansluta sig en bestämmelse enligt vilken understödet skall användas för en eller flera namngivna kandidaters valreklam. Oberoende av en sådan bestämmelse kan partiet anses vara gåvotagaren om understödet exempelvis förts in i partiets bokföring. Valunderstöd som ett parti erhåller är skattefritt utan övre gräns i markbelopp.

Valunderstöd till valmansförening

En valmansförenings verksamhet jämföras med ett registrerat partis verksamhet eftersom föreningens mål är att få en kandidat vald till ett förtroendeuppdrag. Man kan även anse att en valmansförenings egentliga syfte är att påverka statliga eller kommunala angelägenheter. En valmansförenings verksamhet är allmännyttig verksamhet. Ur be-

skattningssynvinkel har det ingen betydelse hur varaktig valmansföreningen är och huruvida kandidaten blir vald. Också understöd till valmansföreningar är skattefria gåvor utan begränsningar i fråga om markbelopp.

Valunderstöd till en kandidats stödgrupp

De medel som förvaltas av en stödgrupp för en kandidat kan anses som ett för ett särskilt ändamål förbehållet förmögenhetskomplex och stödgruppen således som ett samfund enligt 3 § inkomstskattelagen. Stödgruppens mål är att kandidaten väljs till ett förtroendeuppdrag. Därför kan man anse att stödgruppens egentliga syfte är att påverka statliga eller kommunala angelägenheter. Den verksamhet som kandidatens stödgrupp bedriver är således allmännyttig verksamhet. Ur beskattningssynvinkel har det ingen betydelse hur varaktig stödgruppen är och huruvida kandidaten blir vald. Således anses också understöd till en kandidats stödgrupp som en skattefri gåva.

Valunderstöd till en kandidat

Man skulle inte behöva göra någon principiell skillnad mellan sådant valunderstöd som betalas till en kandidats stödgrupp och sådant understöd som betalas till kandidaten själv om givarens avsikt och den faktiska användningen av pengarna vore densamma. I praktiken torde det dock vara omöjligt att visa att understöd som betalas i en kandidats namn hör till ett sådant särskilt förmögenhetskomplex som kan anses vara ett allmännyttigt samfund. Således måste valunderstödet till en kandidat anses som en skattepliktig gåva om samma givare under tre års tid betalar understöd som uppgår till minst 20 000 mark. När gåvans värde uppgår till nämnda belopp måste gåvotagaren lämna en gåvoskattedeclaration. Skattedeclaration behöver inte lämnas med anledning av gåvor av mindre värde än det avsedda.

Fördelen av att valkostnaderna ersätts

Fördelarna av valreklamen för en av partiet utsedd kandidat kan i princip anses komma både kandidaten och partiet till godo. I praktiken är det dock omöjligt att skilja dessa fördelar från varandra. Således uppstår inte i allmänhet någon skattepliktig fördel för kandidaten av att kostnaderna för rekla-

men betalats av någon annan än av honom själv.

I rättspraxis har ansetts att sådana utgifter för valreklam som betalats till förmån för en kandidat inte är en skattepliktig förmån för kandidaten eftersom denne inte har rätt att förfoga över de medel som används för reklamen. I fallet HFD 1981 II 548 hade ett företag betalat en valannons i en tidning för en kandidat i riksdagsvalet. Kandidaten ansågs inte på grund av detta ha erhållit en skattepliktig inkomst eller gåva. Principen i detta avgörande torde kunna tillämpas också när det gäller andra valkostnader som betalats för en kandidat. Denna princip torde dock inte kunna tillämpas på valunderstöd som en kandidat fått i form av pengar, eftersom medlen då står till kandidatens förfogande.

Kandidatens rätt att dra av valutgifter i beskattningen

Valutgifterna anses inte ha en tillräcklig anknytning till en kandidats verksamhet i syfte att förvärva inkomst för att kandidaten skulle få dra av dem från sin beskattningsbara inkomst. Därför kan valkostnaderna inte anses som avdragsgilla utgifter. I fallet HFD 1971 liggare 1686 kunde inte den som valts till riksdagsledamot dra av sina valkostnader såsom kostnader för förvärvande och bibehållande av inkomst från inkomsten från riksdagsmannauppslaget.

Om en kandidat finansierar sina valkostnader med lånade medel, kan inte låneräntan anses vara i 58 § inkomstskattelagen avsedd ränta för förvärvande av inkomst. Räntan är alltså överhuvudtaget inte avdragbar.

Företagens rätt att dra av valutgifter i beskattningen

Utgifterna för stöd av politisk verksamhet är inte avdragsgilla i företagets beskattning eftersom dessa utgifter i allmänhet inte har en tillräcklig anknytning till den näringsverksamhet som företagen bedriver. Således kan inte utgifterna för valreklam och annat stöd av politisk verksamhet i regel dras av i beskattningen.

I Centralskattenämndens avgörande 1977/719 var ett bolags verksamhetsområde anskaffning av varor och tillbehör för industrin. Paasikivi-förbundet hade erbjudit bolaget 10 konstreproduktioner till ett vär-

de av 2 500 mark styck. Genom försäljningskampanjen försökte Paasikivi-förbundet samla in pengar för att stöda presidentvalskampanjen. Sammanlagt 5 000 konstreproduktioner hade erbjudits olika industrianläggningar och de största företagens verkställande direktörer. Det ansökande bolagets verkställande direktör/huvudaktionär hörde till ett politiskt partis bakgrundsgrupp. Bolaget fick inte dra av utgifterna för anskaffningen av konstreproduktionerna.

I fallet Abo och Björneborgs länsrätt 30.5.1997/310 konstaterades vid skattegranskning att ett bolag åren 1988, 1989, 1991 och 1992 som avdrag från sitt resultat bokfört utgifter för annonsering i partipolitiska och i andra motsvarande publikationer. I efterbeskattningen lades utgifterna till de nämnda årens näringsinkomst. Enligt 8 § 1 mom. 5 punkten lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet är kostnader för annonsering avdragsgilla såsom utgifter för inkomstens förvärvande och bibehållande. Arten av den publikation i vilken man annonserar är inte av avgörande betydelse, utan avdragsrätten beror på ändamålet med annonseringen. Om det huvudsakliga syftet med annonsen var reklam för näringsverksamheten, var utgifterna avdragsgilla. De efterbeskattade utgifterna från åren 1988, 1989 och 1991 härstammade från annonsering i olika politiska partiernas publikationer. Dessa till sitt belopp smärre utgifter godkände länsrätten i brist på annat bevis såsom avdrag för utgifter för inkomstens förvärvande och bibehållande. Däremot ansåg länsrätten att annonseringskostnaderna för år 1992 som hänförde sig till annonser för två lokala namngivna politiker och två andra annonser där man tog ställning i kommunalvalet inte vara avdragsgilla.

Om ett företag stöder politisk verksamhet genom att överlåta sina produkter och tjänster till underpris, kan företagets beskattningsbara inkomst korrigeras på grund av underprissättning. I fallet HD 1985 II 545 hade ett bolag i samband med publicering av valannonser beviljat vissa sammanslutningar, riksdagsmannakandidater och deras valmansföreningar större rabatter än s.k. tabellrabatter närmast i syfte att stöda en viss politisk ideologi och de kandidater som representerade denna. Detta förorsakade bolaget beskattningsbar inkomst.

I fallet HFD 1985 II 544 utgav en lokal-förening för ett i partiregistret infört parti en

tidning som kunde prenumereras allmänt. Föreningen hade i samband med valet utan ersättning närmast publicerat antingen sina egna eller sina medlemsorganisationers annonser i nämnda tidning. På detta sätt hade föreningen avsett att främja den politiska ideologi som föreningen och dess tidning representerade och stöda de kandidater som representerade den. Detta förorsakade föreningen beskattningsbar inkomst.

Offentlighet

Med den finska skattelagstiftningen strävar man inte efter att främja offentligheten av uppgifter om valfinansieringen. Även om beloppet av den skattskyldiges totala inkomst och vissa andra uppgifter är offentliga, är skattesekretessen så omfattande att den hindrar medborgarna från att få uppgifter ur det valfinansieringsmaterial som samlas hos skattemyndigheterna.

Partifinansieringskommitténs förslag och genomförande av dem

Tillsättande av partifinansieringskommittén

Partifinansieringskommitténs arbete är hittills den enda omfattande officiella utredningen om partifinansieringen och behövliga lagstiftningsändringar som ansluter sig till den. När det viktigaste målet för kommitténs utredningsarbete var en större offentlighet i valfinansieringen, har det ansetts som ändamålsenligt att i detta sammanhang närmare granska resultatet av kommitténs verksamhet och hur resultatet omsatts i praktiken.

Kommittén tillsattes den 22 december 1977 och dess uppdrag var att

1) utreda finansieringen av partiverksamheten och annan politisk verksamhet med tanke på partiernas riksomfattande politiska verksamhet, verksamheten i valkretsar, kommuner och föreningar samt kandidaternas personliga politiska verksamhet,

i utredningen skulle man fästa särskild uppmärksamhet vid de olika finansieringskällorna och finansieringsförfarandena i den politiska verksamheten, gällande lagstiftning i fråga om finansieringen av politisk verksamhet och hur denna lagstiftning gäller å ena sidan donatorer och givare av understöd och å andra

sidan mottagare av donationer och understöd, och

2) uppgöra förslag till regeringens proposition till riksdagen med förslag till att göra finansieringen av den politiska verksamheten offentlig och i anslutning härtill förslag till andra bestämmelser som på basis av utredningen befinns nödvändiga.

I sitt förslag skulle kommittén samtidigt som offentligheten av den politiska verksamhetens finansiering, möjligheterna att kontrollera finansieringen och förhindrandet av eventuella bindningar säkerställs se till att de materiella förutsättningarna för en demokratisk politisk verksamhet inte försvagas.

I kommittén fanns företrädare för sakkunskapen inom de olika partiernas organisationsverksamhet och ekonomiförvaltning.

Partifinansieringskommitténs betänkande

Den 16 november 1979 överlämnade kommittén sitt betänkande till justitieministeriet. I sina principiella ståndpunkter var kommittén långt enig. I betänkandet ingick också ett utkast till regeringsproposition med förslag till vissa revisioner av lagarna angående finansiering av partiverksamhet.

Partifinansieringskommittén uttryckte *principiella ståndpunkter* i följande frågor:

1) Partiverksamhetens ekonomiska förutsättningar i allmänhet: "Partiernas aktiva verksamhet, som vår statsförfattning och vårt valsysteem förutsätter, bör säkerställas genom stabila ekonomiska betingelser. Detta sker genom partiernas frivilliga anskaffning av penningmedel samt — också i Finland — med offentliga medel utgående från att staten i allmänhet stöder för samhället viktig medborgarverksamhet."

2) Offentligt stöd till partierna: "Det offentliga stödet till partierna vilket utgör endast en ringa del av den offentliga ekonomin, bör dock vara tillräckligt för att partierna skall kunna fullgöra sina uppgifter sakenligt. Stödsystemet skall vara klart och öppet. Fördelning av stödet inom ett parti är partiets sak."

3) Allmänt om partiernas räkenskaper och beskattning: "Utom de särskilda skyldigheter statsförfattning, vallagstiftning och annan lagstiftning ställer på partierna jämte därtill anslutna rättigheter, bör man inte ställa medelsanskaffningen och räkenskaperna hos partiernas organisationer på olika nivåer i någon speciell ställning i jämförelse med

andra ideella föreningar."

4) Offentlighet kring finansiering av partiverksamheten: "Finansiering av partiverksamheten skall vara offentlig i den mån det är möjligt utan att kränka ideella föreningars självständighet och enskilda personers rätt att disponera över sina tillgångar utan yttre inblandning."

5) Valreklam: "Valreklamen bör, vid behov genom ingrepp i valsyste­met, utvecklas att motsvara de karaktäristiska dragen i vårt politiska system, vilket förutsätter en förskjutning från personlig valreklam, som påkallar privata ekonomiska uppoffringar, till i främsta rummet partireklam." Till denna principiella ståndpunkt ansluter sig kommitténs rekommendation enligt vilken "mellan partierna skulle ingås avtal om 'allmänna spelregler' i valreklam såsom om antecknande av partiets namn i valreklam, valreklams saklighet osv."

Kommittén lade fram förslag till bestämmelser i följande frågor

1) De inkomster som en stödgrupp som grundats enbart för att stöda en kandidat har erhållit för deltagande i ett visst statligt eller kommunalt val skulle inte vara beskattningsbar inkomst till den del stödgruppen efter valet i fråga deklarerat inkomsten och använt inkomsten till att täcka utgifter i anslutning till valet. I annat fall skulle inkomsten anses vara beskattningsbar inkomst för den uppställda kandidaten det år då valet förrättas. Enligt förslaget skulle stödgruppen deklarerat inkomsterna det år valet i fråga förrättas. Deklarationen skulle innehålla uppgifter om det totala beloppet av medel som stödgruppen erhållit samt till vilka delar dessa medel använts för att täcka utgifter i anslutning till valet. Det föreslogs att i Arvs­skatteL skulle intas en bestämmelse enligt vilken gåvoskatt inte erlaggs för medel som en stödgrupp erhåller för att delta i val.

2) Samfund skulle beviljas rätt att dra av donationer på minst 1 000 mark och högst 50 000 mark per skatteår om donationerna getts till ett parti eller dess medlems-, lokal-, parallell- eller understödsorganisation för deltagande i statliga eller kommunala val.

Kommittén meddelade att den med de nämnda två förslagen avsåg att samtidigt öka offentligheten kring partifinansieringen och särskilt valfinansieringen, för både stöd­gruppens deklaration till skattemyndigheterna och till samfundens skattedeklarationer bifogade intyg över avdragsgilla donationer

skulle vara offentliga handlingar. Offentligheten kring finansieringen av partiverksamheten försökte kommittén öka också genom sitt tredje förslag till lagändring,

3) Skyldigheten för partiernas centralorganisationer att insända sina resultat- och balansräkningar till justitieministeriet skulle utvidgas att gälla också partiernas kretsorganisationer samt centralorganisationerna för deras organisationer för kvinnor, ungdomar, studerande och barn i den mån dessa åtnjuter statsunderstöd.

4) Partilagens bestämmelse om fördelning av partistödet skulle justeras genom att fördelningen av partistödet å ena sidan efter ordinarie val och å andra sidan efter val som hålls efter riksdagsupplösning förenhetligas.

5) Lagen om skatt på inkomst och förmögenhet (1043/1974) skulle ändras så att avdragen i fråga om arvoden för statliga och kommunala förtroendeuppdrag förenhetligas.

6) Kommunallagen (953/1976) skulle kompletteras med en bestämmelse som förtydligar rätten att i den kommunala budgeten uppta ett anslag som motsvarar riksdags­gruppernas kanslianslag för att användas av fullmäktigegrupperna inom kommunens fullmäktige uteslutande i syfte att stöda deras verksamhet i kommunalförvaltningen.

Genomförande av partifinansieringskommitténs förslag

Vid granskningen av vilka av partifinansieringskommitténs förslag som genomförts kan man konstatera följande.

Av de principiella ståndpunkterna kan de fyra förstnämnda anses vara nuvarande utgångspunkter vid bedömningen av hur man förhåller sig till partiverksamheten och finansieringen av den. Däremot kan den femte principiella ståndpunkten inte längre anses vara tillämplig. Framför allt det att presidentvalet numera är ett direkt folkval och att Europarlamentsvalet är ett allmänt val har ökat valens karaktär av personval.

Vid granskningen av hur de bestämmelser som kommittén föreslog har genomförts kan man för det första konstatera att vissa ändringar gjordes i partilagen år 1986 utifrån partifinansieringskommitténs förslag, vilket konstaterades ovan när partistödet granskades. Lagens 8 § om de handlingar som skall tillställas justitieministeriet har utvidgats att gälla partiernas kretsorganisationer och and-

ra medlemsorganisationer som erhållit parti-
stöd. På samma gång gavs justitieministeriet,
till vilket tillsynen över partistödet överför-
des med avvikelse från vad som partifinansie-
ringskommittén föreslagit genom den till
lagen fogade nya 9 a §, rätt att utöver an-
vändningen av partistödet granska partiernas
och deras krets- och kvinnoorganisationers
hela bokföring och användning av medel.

Däremot har kommitténs förslag i fråga
om beskattningen inte genomförts. Således
är det fortfarande inte möjligt att i beskatt-
ningen dra av donationer till partier eller
deras underorganisationer liksom inte heller
kommunal uppskatt.

Undersökning av kandidaternas kampanjfi-
nansiering i riksdagsvalet år 1999

Undersökningens omfattning

Valfinansieringskommittén sände kandi-
daterna i riksdagsvalet år 1999 en förfrågan
om bl.a. kostnaderna för valkampanjen och
medelanskaffning i dess olika former. De 12
kandidater som ställde upp i landskapet
Åland togs dock inte med i undersökningen.
Således omfattade undersökningen samman-
lagt 1 981 kandidater. Drygt 60 % av alla
kandidater svarade på enkäten. Ca 67 % av
de valda riksdagsledamöterna sände in sina
svar. Sannfinländarna, Luonnonlain puolue
och Suomen Eläkeläisten Puolue valde att
överhuvudtaget inte delta i undersökningen.
Således svarade 67 % av kandidaterna från
de partier som deltog i undersökningen på
enkäten. Enkäten var konfidentiell och dess
uppgifter kan alltså inte användas eller över-
låtas för något annat ändamål.

Det primära källmaterialet kompletterades
för de kandidaters del som inte hade svarat
på den egentliga enkäten men som offentlig-
gjort sin valbudget på annat sätt. De kom-
pletterande uppgifterna kom huvudsakligen
från de största tidningarna i valkretsarna och
de riksomfattande medierna. Materialet i
fråga kunde dock endast användas för att
skapa en bild av kandidaternas totala budget
och inte för några andra av undersökningens
syften. Totalbeloppet av kampanjbudgeten
kunde beräknas på basis av sammanlagt
1 336 kandidater. Till denna grupp hörde
177 riksdagsledamöter som på sätt eller an-
nat hade lämnat uppgifter om åtminstone sin
totala budget.

Totalbudgeterna

Allt som allt kan kandidaternas samman-
lagda kampanjkostnader i hela landet upp-
skattas till ungefär 80 miljoner mark. Vid
sidan av den egentliga undersökningsupp-
giften kan man separat uppskatta att partier-
nas centralorganisationer och kretsorganisa-
tioner hade valkostnader som uppgick till ca
30 miljoner mark. Således uppgick de kam-
panjkostnader som man kan beräkna till ca
110 miljoner mark. När man utöver de di-
rekta kampanjkostnaderna beaktar olika in-
direkta faktorer, såsom frivilligt arbete, ma-
terialdonationer, valrabatter, finansiering vid
sidan av den egentliga kampanjbudgeten och
valarbetet inom andra organisationer torde
de ekonomiska resurser som använts för val-
kampanjerna i sin helhet uppgå till nära 150
miljoner mark.

Utgående från det tillgängliga materialet
var de genomsnittliga kampanjbudgeterna
för *kandidaterna* i riksdagsvalet ca 43 000
mark. Valkostnaderna varierar avsevärt både
mellan olika grupperingar och inom dem.
Exempelvis uppgick de genomsnittliga kam-
panjkostnaderna för riksdagspartiernas kan-
didater till 57 000 mark, medan den genom-
snittliga kampanjbudgeten för de gruppe-
ringars kandidater som inte blev invalda i
riksdagen var bara 5 000 mark.

Det fanns avsevärda skillnader mellan
kandidaterna också beroende på valkrets.
Minst pengar användes i Norra Karelen,
dvs. ca 27 000 mark per kandidat, medan
de genomsnittliga kostnaderna i Lappland
och Birkaland var ca 32 000 mark. Den
andra ytterligheten representeras av Vasa
och Kymmene valkretsar där enskilda kandi-
dater använde klart mera resurser än de
andra. I Kymmene placerade sig de genom-
snittliga budgeterna vid ungefär 64 000
mark och i Vasa uppgick kostnaderna
till 68 000 mark. Medeltalet per valkrets
varierade avsevärt i olika delar av lan-
det vilket beror bl.a. på regionala sär-
drag, partiernas olika understöd inom olika
områden, kandidaternas antal och brokighet
och priset för valreklam. Tyngdpunkten när
det gäller totalkostnaden för bedrivande
av valkampanjer ligger i södra och västra
Finland.

I de resurser som kan användas på val
återspeglar sig också många andra bak-
grundsfaktorer. Till exempel erfarenheten av
val påverkar klart budgetens storlek. Ju mera

kandidaterfarenhet, desto mera medel användes för kampanjen. Erfarenhet av ledamotskap i riksdagen syns ännu tydligare i budgetens storlek. De kandidater som saknade riksdagserfarenhet hade genomsnittliga valkostnader på dryga 30 000 mark, medan de som tidigare varit riksdagsledamöter hade kostnader som klart överskred 100 000 mark. Också kandidatens kön var av betydelse. De manliga kandidaternas genomsnittliga budget var ca 45 000 mark, medan de kvinnliga kandidaternas var 39 000 mark.

I valet deltog en hel del kandidater som enligt sin anmälan inte använde ett enda penni på sin kampanj. Sådana kandidater som satsade några tusen mark fanns det redan flera hundra av. Den andra ytterligheten representeras av de kandidater som satsade hundratusentals mark. Den största enskilda valbudgeten uppgick till en halv miljon mark. Ca hälften (45 %) av alla kandidater ställde upp med en insats om högst 10 000 mark. Ca 40 % hade kampanjkostnader som placerade sig mellan 10 001 och 100 000 mark. Den resterande 15 % av kandidaterna hade betalat över 100 000 mark för sin kampanj.

Den genomsnittliga valbudgeten för de invalda riksdagsledamöterna var 130 000 mark. Som minst behövde en enskild kandidat 10 000 mark för att bli invald, som mest steg valkostnaderna enligt uppgift till ca 350 000 mark. De kvinnliga riksdagsledamöternas valbudgeter var ca 20 % mindre än deras manliga kollegers.

Den genomsnittliga budgeten för alla invalda kandidater var större än 100 000 mark i alla valkretsar. De minsta kostnaderna fanns i Lapplands och S:t Michels valkretsar där kostnaderna var 105 000 mark per kandidat som valdes till riksdagsledamot. I Vasa avvek situationen klart från alla andra valkretsar. Där var riksdagsledamöternas genomsnittliga valkostnader ca 190 000 mark.

Knappt 10 % av dem som blev invalda i riksdagen hade valutgifter på högst 50 000 mark. I dessa fall var kandidaterna ofta politiker som redan hade en etablerad ställning eller andra allmänt kända personer. Drygt 20 % av de invalda hade en valbudget på mellan 50 001 och 100 000 mark. Största delen, dvs. 70 % av alla invalda kandidater hade kampanjkostnader som överskred 100 000 mark.

Kostnadsformer i valkampanjerna

Största delen av kandidaternas kampanjkostnader har redan under flera årtionden förorsakats av tidningsannonser. Närmare 40 % av utgifterna hänförde sig fortfarande till tidningsannonsering.

Den näst största utgiftsposten representerar också en traditionell form av valarbete. Broschyrer, valtidningar, affischer och andra trycksaker utgjorde ca 23 % av kandidaternas totalbudgeter.

Följande utgiftspost är förknippad med att kampanjens karaktär och form förändras. Drygt 10 % av totalsumman av kandidaternas valbudgeter användes för TV-reklam vilket var avsevärt mera än vid föregående riksdagsval.

Sammanlagt 70 % av de totala kostnaderna för kandidaternas kampanjer koncentrerades på de tre största utgiftsposterna. Den andel av resurserna som användes på andra kampanjformer var avsevärt mindre än de ovannämnda. Exempelvis valmötenas andel var bara knappt 5 % av totalbudgeterna och radioreklamens andel bara 3 %.

Finansieringskällor för valkampanjerna

Som enskilda största finansieringskälla när det gäller kampanjbudgeter angavs kandidaternas egna, deras familjers eller egna företags medel. Nämnda medel stod för en knapp tredjedel av alla medel som insamlats för kampanjerna.

Också understöd med ursprung i företag uppgick till en knapp tredjedel. Det är omöjligt att räkna ut andelens exakta storlek eftersom stödet kanaliseras på många olika sätt. Utöver direkta understöd från företag hade inkomster kommit in genom valpublikationer och olika försäljningar och insamlingar. Dessutom hade flera enskilda kandidater lyckats samla avsevärda belopp exempelvis med hjälp av valseminarier m.m.

De understöd som kandidaterna fått av sina partier utgjorde nästa stora inkomstkälla och täckte nära 15 % av all medelanskaffning. Understödet härstammade oftast från partiernas bas- eller kommunorganisationer. I vissa fall hade understöd fördelats av kretsorganisationerna och kvinno- eller ungdomsorganisationer och andra organisationer.

Intresseorganisationernas och andra organisationers direkta bidrag stod för ca 10 %

av hela medelanskaffningen. I praktiken torde andelen vara litet större då en del av bidragen sannolikt kanaliseras också på annat sätt.

Betydelsen av de övriga finansieringskällorna var avsevärt mindre. Exempelvis direkta penningunderstöd från privatpersoner stod för endast 5 % av kandidaternas alla kampanjinkomster.

De mest typiska och största engångsunderstöden

Utöver den egentliga inkomstspecifikationen ombads kandidaterna lämna uppgifter om företagens, organisationernas och privatpersonernas understöd ur en annan synvinkel. Avsikten var att vid sidan om det totala beloppet av medel som influerats få en bild av de mest typiska och de största enskilda donationerna.

Storleken av de mest typiska engångsbidragen från företag var 1 000-2 000 mark. När det gäller bidrag från organisationer var situationen ungefär densamma. Däremot var beloppet av det vanligaste engångsbidraget från privatpersoner 100 mark.

Det allra största enskilda företagsbidraget uppgick till 50 000 mark. Det största bidrag som en organisation erbjöd en kandidat överskred 200 000 mark. De bidrag som privatpersoner erbjöd var enligt uppgift 30 000 mark som störst.

Ca 11 % av alla kandidater som ställde upp hade fått minst 10 000 mark av företag, organisationer eller privatpersoner. Av alla svaranden hade 4 % fått 20 000 mark eller mera. Andelarna kan dock vara litet större eftersom en del av kandidaterna lät bli att ange sitt maximibidrag.

Betydelsen av indirekt understöd i valkampanjerna

Utöver frågorna om direkt ekonomiskt understöd ombads kandidaterna förklara betydelsen av det indirekta stödet för valkampanjen. Arten och innehållet av det indirekta understödet definierades mycket öppet i frågan. Enskilda kandidater hade dock preciserat arten av det stöd de erhållit. Ofta var det fråga om bakgrundsstöd av rätt allmän karaktär. Som indirekt stöd ansågs också bl.a. hjälp vid planering, beredning och utarbetande av kampanjen eller reklamen. En del kandidater hade fått använda behövliga

maskiner eller anordningar, andra hade fått donationer av kampanjmaterial eller andra produkter som hade samband med valet. Olika stadier av valarbetet hade genomförts som talkoarbete. Kandidaterna hade fått tillgång till för kampanjen behövliga lokaliteter till mycket skäliga priser. Räkningar förknippade med kampanjen hade kunnat sändas för betalning till understödande personer. Vid sidan av valreklamen hade kandidaterna fått utrymme i medierna även på redaktionella grunder.

Av samtliga kandidater meddelade 34 % att de fått indirekt understöd. Betydande eller relativt stort stöd hade erhållits av 15 % av dem som ställde upp.

Ca 60 % av dem som valts in i riksdagen konstaterade att de fått indirekt stöd. På motsvarande sätt bedömde 26 % av riksdagsledamöterna att det fått betydande eller relativt stort indirekt stöd.

Offentlighet och tillgången på kampanjfinansiering

I enkätens sista del ombads kandidaterna öppet ge sin bedömning av huruvida större offentlighet skulle påverka anskaffningen av och tillgången på kampanjfinansiering. Synvinklarna i svaren skiljde sig från varandra i många avseenden. En del av kandidaterna begrundade frågan uttryckligen i ljuset av hur den ställts antingen utgående från sin egen finansiering eller på ett allmännare plan. En del behandlade för sin sida offentligheten och den politiska finansieringen på ett mera omfattande sätt utgående från val och det politiska systemet. Till vissa delar avvek svaren rätt långt från själva frågeställningen.

I knappt 50 % av svaren ansågs att en större offentlighet på sätt eller annat skulle förbättra situationen. Offentligheten ansågs till exempel medföra nytta för systemet för beslutsfattande och för demokratin. Öppenheten ansågs dessutom utjämna partiernas och kandidaternas möjligheter och utgångspunkter. Den bedömdes klargöra valfinansieringens karaktär och spelregler och även påverka valkampanjernas karaktär. Dessutom konstaterades i kommentarerna allmänt att en ökning av offentligheten vore önskvärd och värd att understödas. I vissa fall ansågs att offentligheten skulle göra det svårare att få valbudgeten finansierad, vilket dock vore önskvärt i sig. Några kandidater trodde att

öppenheten skulle underlätta anskaffningen av kampanjfinansiering.

Drygt 20 % av dem som svarade bedömde reformen så att den har klara nackdelar. Öppenheten förutspåddes medföra minskade bidrag. Den ökande offentligheten bedömdes också entydigt försvåra anskaffningen och tillgången till kampanjfinansiering.

Knappt 20 % av åsikterna var neutrala eller enligt dem skulle en större offentlighet knappast ha någon betydelse. Effekten skulle högst vara liten. Den sista gruppen, dvs. drygt 10 % bestod av andra svar.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

Allmänt

Utgående från de uppgifter som valfinansieringskommittén samlat in har frågan om valfinansieringens öppenhet granskats i de nordiska länderna, EU-länderna och andra medlemmar av Europarådet samt Förenta staterna. I det följande behandlas allmänna iakttagelser när det gäller bestämmelserna om valfinansiering i de länder som varit föremål för granskning.

I Förenta staterna där man sedan länge reglerat valfinansieringen, vilket framgår närmare nedan, grundar sig lagstiftningen på en rätt detaljerad reglering som förutsätter att valfinansieringen är öppen och offentlig. Mottagande av statligt valunderstöd begränsar det privata understödet, vissa typer av valfinansiering är förbjuden, förfarandet styrs noggrant, en kommission som tar emot anmälningar om valfinansiering har inrättats vid kongressen och det är straffbelagt att försumma anmälningsskyldigheten.

I Europa är praxis och lagstiftning i vissa avseenden en annan. Också i Europa är den allmänna målsättningen att partiernas finansiering skall vara offentlig, men på ett liberalare sätt än i Förenta staterna anses att valfinansieringen skall grunda sig på en finansieringshelhet till vilken den statliga sektorn, företagen och andra sammanslutningar samt medborgarna bidrar. Partierna står i centrum när det gäller finansieringen av kandidaternas kampanjer, antingen direkt eller genom gemensamma kampanjer. I vissa länder, såsom i Frankrike och Tyskland, ger privat valfinansiering också rätt att göra avdrag i

beskattningen. I vissa fall har maximibeloppet av kampanjfinansiering per år eller per val begränsats antingen finansiär- eller kandidatspecifikt. Detta har återspeglats också i Europaparlamentets förslag till valstadga för Europaparlamentsvalet (A4-0212/98) från år 1998, enligt vilken EU:s medlemsstater kan fastställa en övre gräns på kostnaderna för kandidaternas valkampanjer.

I de europeiska staterna har man på grund av demokratis öppenhetskrav ansett det vara motiverat att utfärda bestämmelser om valfinansieringens offentlighet. Offentligheten har setts som en förutsättning för trovärdighet. Ju mer det handlar om personal, desto mer omfattande och detaljerad är regleringen. I de länder där kandidatlistorna utformas och fastställs av partierna saknas reglering helt eller så gäller den endast partierna med avseende på det offentliga understödet de erhåller.

Offentligheten kring valfinansieringen har i de länder som är föremål för granskning oftast blivit en aktuell fråga på grund av att enskilda missförhållanden uppdragats. Sådana missförhållanden har exempelvis varit att olagliga pengar kanaliserats till valfinansieringen, vilket är ägnat att försvaga grunderna för statssystemet. Den moraliska inställningen och kravet på moral har blivit starkare. På grund av den marknadsbaserade valfinansieringen har också behovet av att styra finansieringens storlek, former och tillåtlighet vuxit. I flera länder har det hänt att man försökt koppla ihop valfinansieringen med konkreta lagstiftningsåtgärder eller annat beslutsfattande, vilket redan klart innebär korruption.

Det grundläggande problemet när det gäller reglering av valfinansiering utgörs av att finna en balans mellan olika finansieringsformer och samtidigt trygga valfinansieringens offentlighet så att omotiverade hinder inte uppställs för finansieringen. Tvivelaktig eller rentav olaglig valfinansiering vill man förbjuda. Till beviljandet av skattefördelar, vilket oftast motiverats med att man med hjälp av dessa kan garantera tillräckligt valunderstöd från medborgarnas och företagets sida, har man också förhållit sig kritiskt.

De frågor som i allmänhet är föremål för reglering

Sammanfattningsvis kan man konstatera att bland annat följande frågor har varit före-

mål för reglering när det gäller bestämmelser om valfinansiering i olika länder:

- övre gräns eller tak för totalkostnaderna för en kampanj
- övre gräns för enskilda donationer
- förbud att ta emot understöd med ursprung utomlands
- förbud för vissa parter (t.ex. banker) att ge understöd
- förbud att ta emot understöd som getts i (misstänkt) korruptionssyfte
- förbud att ta emot privat valunderstöd (särskilt i anslutning till mottagande av offentligt understöd)
- på skyddet av privatlivet grundat förbud att ange donatorn när det gäller små understöd
- förbud avseende finansiering via mellanhänder
- begränsning av beloppet när det gäller anonyma donationer eller förbud avseende sådana
- skattetekniska åtgärder, framför allt avdragsrätten för allmännyttigt understöd för val
- straffrättsliga åtgärder, framför allt kriminalisering av röstköp
- förfaringsregler för valfinansieringen vilka absolut och uteslutande måste iakttas och
- skyldigheten att redovisa och offentliggöra valfinansieringen.

Europarådets valfinansieringsenkät

I den enkät som Europarådets korruptionsarbetsgrupp gjorde sommaren 1999 och som ansluter sig till arbetsgruppens aktuella arbete i syfte att kriminalisera olaglig finansiering av partier ombads medlemsstater lämna uppgifter kring parti- och valfinansieringen. På enkäten svarade 30 medlemsstater. Andorra, Belgien, Bulgarien, Island, Österrike, Grekland, Cypern, Rumänien, Danmark, Tjeckiska republiken och Ukraina lämnade inget svar. På basis av de uppgifter som samlades in kan man konstatera följande.

Det framgick av svaren att valfinansieringen i allmänhet regleras i lag. Bara i Norge, Sverige, San Marino och Finland saknas reglering i denna fråga.

Regleringen i fråga om tillåtna finansieringskällor är rätt enhetlig. I de flesta länderna tillåts utan begränsningar privat fi-

nansiering och kampanjer för att samla in medel. När det gäller företag och andra sammanlutningar finns det däremot mera begränsningar. Till exempel i Frankrike och San Marino får man inte ta emot understöd av juridiska personer (se närmare nedan), och också i Italien och Spanien finns ett motsvarande förbud som gäller vissa, närmast offentliga institutioner. Andra parter som man inte i de länder som svarat får tar emot understöd av är exempelvis regeringsorgan, företag med delvis statligt ägande, lokala myndigheter, företag som erbjuder offentliga tjänster, religiösa samfund och välgörenhetsorganisationer. I Irland är det förbjudet att ta emot donationer via mellanhänder. Anonyma donationer är åter förbjudna i Ungern och i Irland och Portugal har en övre gräns fastställts för dem.

Till finansiering som kommer från utlandet förhåller sig ca hälften av de svarande negativt, hälften positivt. Ett totalt förbud råder i Litauen, Makedonien, Malta, Moldova, Polen, Tyskland, Slovenien, Turkiet och Ryssland och i praktiken också i Georgien. I Estland är det förbjudet att ta emot understöd av den offentliga sektorn i främmande stater och i Portugal och Ungern av främmande stater. I Ungern skall privata utländska donationer som uppgår till drygt 2 000 finska mark anmälas.

I åtta länder har man fastställt en övre gräns för donationer. I allmänhet gäller den lika väl donationer av privatpersoner som av företag. I vissa fall, såsom i Spanien, Georgien, Litauen och Turkiet, gäller begränsningen de sammanlagda donationerna under ett års tid. I Makedonien och Slovenien bestäms den övre gränsen enligt de genomsnittliga lönerna. Begränsningarna i Frankrike behandlas nedan när enskilda länder granskas.

I Albanien, Litauen och Makedonien har man infört en begränsning enligt vilken medlemsavgifterna till partier inte får vara större än ett visst penningbelopp.

I åtta länder (Georgien, Irland, Litauen, Portugal, Frankrike, Slovakien, Ungern och Ryssland) har en övre gräns fastställts för partiernas kampanjkostnader. I dessa länder, liksom i Malta och Förenade Kungadömet, har man också en övre gräns för kandidaternas själva. Radio- och televisionsreklam är förbjuden i Spanien, Malta och Frankrike. I Irland får radio- och televisionsbolagen inte ta betalt för politisk reklam.

I vissa länder måste stora donationer offentliggöras. Till exempel i Tyskland måste partierna anmäla varje donation som uppgår till över 2 miljoner tyska mark och i Irland måste enskilda kandidater anmäla donationer på över 500 irländska pund. Med hänvisning till skyddet av privatlivet kan en donator i Holland förbjuda att hans namn nämns.

Med tanke på skatteåtgärder kan konstateras att valunderstöd kan dras av i beskattningen i Portugal, Frankrike, Tyskland, San Marino och Estland.

I de länder som svarat på enkäten får partierna i allmänhet något slags understöd av staten. Det är endast i Italien och Malta som statligt partistöd inte betalas. I de flesta av länderna måste partierna offentliggöra sin finansiering. Ofta är detta förutsättningen för att statligt understöd skall betalas. I Irland uppstår skyldigheten att offentliggöra understödet när ett partis inkomster överstiger 4 000 irländska pund. I sju länder har partierna emellertid ingen skyldighet att anmäla sin finansiering.

Bestämmelser om bindningar

Vid sidan om regleringen av valfinansieringen kan reglering av parlamentsledamöternas ekonomiska bindningar på sätt eller annat inverka på valfinansieringen och bidra till att offentligheten kring valfinansieringen ökar. Sådana bestämmelser om anmälan av bindningar eller på annat sätt genomförd kontroll finns i alla andra länder som granskats utom i Irland och Luxemburg.

Oftast grundar sig skyldigheten att anmäla bindningar på lag. Genom författning på lägre nivå än lag regleras frågan bara i Norge och Danmark, nämligen med ett beslut av talmanskonferensen, i Belgien där skyldigheten grundar sig på en resolution av representanthuset och i Förenade Kungadömet där en resolution av parlamentets överhus gäller i frågan. Å andra sidan kan man konstatera att de normer som gäller bindningar i Förenade Kungadömet är de äldsta i Europa och exceptionellt vältäckande.

Det är obligatoriskt att anmäla bindningar i största delen av de länder som granskats. Frivilligt är det endast i Norge, Sverige, Danmark och Holland. Det svenska systemet är ovanligt såtillvida att frivilligheten är lagbestämd.

Anmälningsskyldigheten gäller vanligen övriga sysslor som utförs mot lön och an-

svarsfulla förtroendeuppdrag, avtal med en tidigare arbetsgivare och andra ekonomiska avtal, förmåner från en främmande stat samt parlamentsledamotens egendom. I vissa fall utsträcker sig anmälningsskyldigheten emellertid också uttryckligen till valfinansiering eller till gåvor eller understöd vilka vid behov kan förutsätta anmälan när de getts i syfte att finansiera en valkampanj.

I Förenade Kungadömet skall ekonomiskt understöd som en sponsor betalar i anslutning till en kandidats valkampanj anmälas om detta överstiger 25 % av de totala kostnaderna för kandidatens valkampanj, annat av sponsorer erlagt understöd än sådant som ansluter sig till en valkampanj och gåvor och andra förmåner som i anslutning till ledamotskapet i parlamentet erhållits av ledamoten själv och dennes make och som har sitt ursprung antingen i hemlandet eller utomlands. I Italien skall en parlamentsledamot med vissa begränsningar anmäla kostnader och på avtal baserade skyldigheter som ansluter sig till dennes valkampanj samt de donationer och tjänster som hänför sig till valkampanjen. Också i Frankrike skall finansiering av valkampanjer anmälas enligt vad som framgår närmare nedan.

Inhemska och utländska gåvor och andra förmåner som ansluter sig till ledamotskap i parlamentet skall i Norge anmälas om de överstiger 1 000 kronor och i Danmark om de överstiger 2 000 kronor. I Tyskland skall donationer och andra gåvor som avsetts för politiska ändamål anmälas. I Grekland anmäls de inkomster och understöd som en parlamentsledamot och dennes make och barn erhållit det år som föregår räkenskapsåret i fråga.

I en del av de länder som granskats är en försummelse att anmäla bindningar sanktionerad. I vissa länder såsom Tyskland, där försummelsen offentliggörs, kan sanktionen anses vara närmast moralisk eller politisk. I andra länder är sanktionen närmast politisk. Till exempel i Förenade Kungadömet är sanktionen en anmärkning eller tillrättavisning av talmannen eller ett skiljande för viss tid eller för den återstående perioden av ledamotskapet och i Portugal måste en parlamentsledamot avgå om denne försummar anmälan eller ger felaktiga uppgifter i sin anmälan. I vissa länder, såsom i Belgien och Italien, är sanktionen emellertid bötesstraff och i Grekland till och med fängelsestraff. Sanktionssystemen i Frankrike och Förenta

staterna behandlas nedan.

I det följande granskas av de nordiska länderna Norge, Sverige och Danmark, av de övriga EU-länderna Frankrike och Förenade Kungadömet och utöver dessa Förenta staterna. De nordiska länderna har medtagits på grund av närheten till oss i fråga om rättssystem och rättstradition. De noggranna bestämmelserna i Frankrike representerar den europeiska rättstraditionen i ett vidare perspektiv och systemen i Förenade Kungadömet och Förenta staterna ger en intressant anglo-amerikansk synvinkel på frågan. Anmälningsskyldigheten i fråga om bindningar när det gäller ledamöter av Europaparlamentet har behandlats ovan.

Närmare granskning av vissa länder

Norge

I den norska vallagen finns det inga bestämmelser som gäller valkampanjer. Däremot kan man på basis av tillämpningen av vissa andra lagar få en del uppgifter om de frågor som ansluter sig till valfinansieringen. I detta avseende är det värt att nämna en lag från år 1986 som gäller beviljande av ekonomiskt understöd till partierna och en särskild lag som gäller offentliggörande av de politiska partiernas inkomster.

Partierna skall avlägga räkenskaper över sina inkomster enligt inkomstslag. Offentligt understöd, tillfälliga inkomster, bidrag från privatpersoner, insamlingar och motsvarande, ränteintäkter samt bidrag från sammanlutningar och organisationer skall offentliggöras. Om partiet från samma bidragsgivare erhåller inkomster i flera poster eller av olika slag så att det sammanlagda beloppet överstiger 20 000 under ett år, skall beloppet och donatorns namn uppges. Om anonyma donationer överskrider nämnda belopp på årsbasis, skall också dessa uppges. Räkenskaperna skall avläggas för ett kalenderår inom sex månader från att kalenderåret löpt till ända. Räkenskaperna skall undertecknas av partiets ledning. Skyldigheten av avlägga räkenskaper har de politiska partier som deltagit i det senaste stortingsvalet.

I Norge är det frivilligt för stortingsledamöterna att anmäla sina ekonomiska bindningar. De uppgifter som anmäls är emellertid i stort sett desamma som i de övriga nordiska länderna.

Sverige

Den svenska vallagen har reformerats och vid riksdagsvalet hösten 1998 tillämpades den nya vallagen (SFS 1997:157). Lagen tillämpas vid alla val, också vid Europaparlamentsval. Lagen ändrade svensk valpraxis i mångt och mycket eftersom man genom den övergick från listval till personval. I vallagen finns inga bestämmelser om finansieringen i fråga om kandidater eller partier trots att den annars är omfångs- och detaljrik.

I praktiken finansierar partierna ca en tredjedel av valreklamen i parlamentsvalen och kandidaterna resten. Att offentliggöra valfinansieringen har inte i svensk praxis ansetts vara ett problem för företagen. De reklamer företagen köpt i Sverige har vanligtvis kostat några tusen kronor. I Sverige har man ansett att det offentliga partistödet bidrar till att förhindra korruption.

I Sverige har det stiftats en lag om statligt stöd till politiska partier (SFS 1972:625). Enligt den betalas till de partier som är företrädda i riksdagen partistöd som mandatbidrag. Varje mandatbidrag utgör ca 282 000 kronor. Dessutom betalas partierna så kallat kanslistöd som utgår som grundstöd och tilläggsstöd. Dessa stöd är statliga bidrag och de övervakas.

I Sverige gäller också en lag om statligt bidrag till partigrupperna i riksdagen (SFS 1994:1066). Enligt den utgår statligt bidrag i form av gruppkanslibidrag, ledamotsbidrag och resebidrag till partigrupperna i riksdagen. Bidrag kan också betalas till enskilda riksdagsledamöter som inte hör till en partigrupp.

Utvecklingen när det gäller de internationella konventionerna har lett till att man i Sverige hösten 1998 börjat utarbeta lagstiftning i vilken annat understöd till partierna än det statliga stödet begränsas. Det betydande stöd som partierna bl.a. erhåller av fackföreningsrörelsen skulle styras av lagstiftningen. Detta penningunderstöd kan i vissa fall årligen vara så stort att man kan anse det utgöra ersättning för att betalaren får fördelaktiga lagar och beslut.

Lagen om registrering av riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen trädde i kraft i Sverige år 1996 (SFS 1996:810). Enligt lagen grundar sig anmälan av bindningar på frivillighet, men

lagen förutsätter att anmälan av dem görs på det sätt som lagen föreskriver. Lagen förutsätter att anmälan görs, förutom av riksdagsledamöterna, också av de ersättare vilka beräknas tjänstgöra under minst tre månader i följd. Uppgifterna i den skriftliga anmälan registreras senast tre veckor efter anmälan i ett register som förs av riksdagens förvaltningskontor. Enligt lagen skall registret ge en samlad information om riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse. Registret är öppet och offentligt. Som sökbegrepp får endast en ledamots namn användas.

Den som valts till riksdagsledamot i ett riksdagsval skall göra anmälan inom fyra veckor från det att riksdagen sammanträtt för första gången efter valet. För den som får uppdraget som riksdagsledamot senare räknas nämnda tid från den tidpunkt då uppdraget som riksdagsledamot påbörjades. Den som inte ger anmälan inom nämnda tid kan också göra det senare. Avsikten är att uppgifterna i registret uppdateras efterhand eftersom det föreskrivs i lagen att nya registreringspliktiga uppgifter eller ändringar av registrerade uppgifter skall anmälas skriftligen inom fyra veckor efter det att de uppkommit. Till systemets frivillighet hör att en anmälan om registrering kan återkallas när som helst.

I intresseregistret skall enligt lagen först och främst införas ledamotens namn, partibeteckning och valkrets samt för varje ledamots del följande uppgifter:

1) innehav som överskrider ett visst värde av aktier eller andelar i inhemska och utländska aktiebolag eller motsvarande juridiska personer, den juridiska personens namn, värdet av innehavet behöver inte anmälas,

2) ägande av näringsfastighet, fastighetens beteckning,

3) stadigvarande avlönad anställning, befattningens art samt arbetsgivarens namn,

4) avtal av ekonomisk karaktär med tidigare arbetsgivare, avtalets art och arbetsgivarens namn,

5) avtal av ekonomisk karaktär med arbetsgivare eller uppdragsgivare även om avtalet får effekt först efter att uppdraget som riksdagsledamot har upphört, avtalets art och arbetsgivarens eller uppdragsgivarens namn,

6) inkomster av näringsverksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksdagsledamot, arten av verksamhet samt namnet på den juridiska person i vilken verksamheten bedrivs,

7) styrelseuppdrag och uppdrag som revisor i inhemska eller utländska aktiebolag eller motsvarande juridiska personer, uppdragets art samt den juridiska personens namn,

8) styrelseuppdrag och uppdrag som revisor i inhemska eller utländska ekonomiska föreningar eller stiftelser eller motsvarande juridiska personer, uppdragets art samt den juridiska personens namn,

9) stadigvarande statliga, kommunala eller kyrkliga uppdrag, uppdragets art och uppdragsgivarens namn, och

10) stadigvarande materiell förmån eller sekreterar- eller utredningshjälp som har anknytning till uppdraget som riksdagsledamot och som inte betalas av ledamoten själv, arten av förmån samt den som har bekostat den.

Om en riksdagsledamot har anmält att det inte finns några uppgifter att registrera, skall även denna anmälan föras in i registret.

Av förarbetena till lagen framgår att förteckningen över anmälningspliktiga uppgifter var avsedd att vara ännu mera omfattande i vissa avseenden. Den parlamentariska arbetsgrupp som behandlade frågan föreslog att också gåvor värda mera än 1 500 kronor av inhemska eller utländska donatorer skulle vara anmälningspliktiga. I fråga om dessa gåvor skulle gåvans art och donatorns namn anmälas. Detta förslag genomfördes dock inte. Således innehåller inte uppgifterna något som kunde ge vägledning när det gäller riksdagsledamöternas valfinansiering. Innan anmälda uppgifter registreras skall enskilda och juridiska personer samt offentliga organ som avses i 3-5, 7, 8 och 10 punkten ges tillfälle att yttra sig över uppgifter som berör dem. Om det härvid framkommer något att anmärka på med anledning av de uppgifter som lämnats, skall riksdagsledamoten ges tillfälle att ändra eller komplettera sin anmälan.

Uppgifterna avförs ur registret när valperioden löper ut om inte de avförts under valperioden för att en riksdagsledamot lämnat sitt uppdrag eller återkallat sin anmälan. Också när ändringar eller kompletteringar införs i registret skall gamla uppgifter avföras.

Danmark

I Danmark finns det inga bestämmelser om finansieringen av valkampanjer eller offentligheten kring den. Det finns tre författningar som gäller understöd till partier. Enligt den lag från 1986 som gäller partistöd betalas partistöd till partierna och i vissa fall till kandidaterna enligt antalet erhållna röster. I olika val har uppställts olika minimiantal röster för understödet. Understöd betalas både av staten och kommunerna. Understödet kontrolleras. Angående privat understöd till partier och offentligheten av partiernas räkenskaper finns särskilda bestämmelser. Lagen som reglerar detta är från år 1990. De inkomster som skall anmälas är desamma som i den motsvarande norska lagen. Räkenskaperna undertecknade av partiets ledning och en förklaring om att övriga inkomster inte erhållits tillställs till folketinget som offentliggör dem. Denna skyldighet gäller de partier som deltar i nationella parlamentsval och Europaparlamentsval. I lagen föreskrivs inte som i den norska lagen några begränsningar avseende storleken av inkomsterna för att donatorernas namn skall anmälas. Vidare har en särskild förordning getts om kommunernas uppgifter vid tillämpningen av lagen om partistöd som trädde i kraft 1987.

Också i Danmark finns det bestämmelser om riksdagsledamöternas bindningar. Förfarandet är frivilligt och grundar sig på en instruktion av folketingets presidium från år 1994. Innehållet av de anmälningar som ledamöterna av folketinget ger är av samma slag som i de övriga nordiska länderna.

Frankrike

I den franska vallagen (Code électorale) ingår ett kapitel gällande finansiering av och övre gräns för valkostnader. Den fogades till lagen år 1990 (Chapitre V BIS, Financement et plafonnement des dépenses électorales, L.N:o 90-95) och har sedermera i olika sammanhang ändrats i vissa avseenden. I kapitlet finns noggranna bestämmelser om valfinansieringsförfarandet, om övre gränser för donationer, om förbjudna donationer, om övre gränser för det totala beloppet av valkostnader i olika val, om statens förhandsersättning av valkostnader och om redovisning av valkostnader.

Varje kandidat skall i parlamentsval, re-

gionala val (élections régionales), i landskapsrådsvalen när de gäller de största kantonerna med över 9 000 invånare (élections cantonales) och i kommunalvalen när de gäller de stora kommunerna med över 9 000 invånare ha antingen ett valfinansieringsombud (mandataire financier) eller en valfinansieringsförening (association de financement électorale), men inte bägge två samtidigt. Både ombudet och föreningen skall ha ett särskilt valfinansieringskonto i en bank eller ett postkontor. Kandidaten får inte samla in valfinansiering någon annanstans än på dessa konton.

Ingen privatperson får ge en större donation än 30 000 francs för att stöda en eller flera kandidater. Alla donationer som överstiger 1 000 francs måste betalas med check. På det kvitto som ombudet eller föreningen skriver ut till donatorn får inte nämnas vilken eller vilka kandidater eller listor donationen avser om donationen är högst 20 000 francs. Juridiska personer, med undantag för partier eller politiska grupperingar, får inte delta i finansieringen av en kandidats valkampanj varken genom donationer eller genom att bevilja tjänster eller andra förmåner till ett lägre än gängse pris. Det sammanlagda beloppet av penningdonationer får inte överstiga det högsta tillåtna sammanlagda beloppet av valkostnader då detta är 100 000 francs eller mera. Kandidaterna kan genom tidningsannonser be om att understöd betalas till deras valfinansieringskonton. Både direkta och indirekta donationer från främmande stater eller utländska juridiska personer är förbjudna.

I vallagen anges också det högsta tillåtna beloppet av valkostnader för en kandidat i olika val. Det direkta annonseringsstödet från staten beaktas inte när den övre gränsen fastställs. Den övre gränsen bestäms enligt antalet invånare i valkretsen. I de största kantonerna och kommunerna är den övre gränsen per invånare lägre än i de mindre kantonerna och kommunerna. I landskapsrådsvalen är den övre gränsen lägre än i kommunalvalen och i de regionala valen ännu lägre. I parlamentsvalen är den övre gränsen för varje kandidat 250 000 francs höjt med en franc per invånare i valkretsen. De övre gränserna justeras vart tredje år.

För valkostnaderna betalar staten förhandsunderstöd som uppgår till 50 % av det tillåtna högsta beloppet av valkostnader. Sådan ersättning får inte i valets andra omgång

en kandidat som i den första omgången fått mindre än 5 % av rösterna.

Varje kandidat är skyldig att efter valet lämna en redovisning över kostnaderna för sin valkampanj. Redovisningen skall tillställas prefektens ämbetsverk senast två månader efter valdagen. Den nationella kommissionen för granskning av räkenskaper när det gäller valkostnader och politisk finansiering (Commission nationale des comptes de campagne et de financements politiques) granskar och godkänner, avslår eller ändrar redovisningen i enlighet med vad som föreskrivs i lagen.

Utöver redovisningen över valkostnader skall medlemmar av nationalförsamlingen och också senatorer i Frankrike anmäla vissa av sina ekonomiska bindningar. Enligt vallagen skall å ena sidan avlönad och icke-avlönad yrkesverksamhet eller annan allmän verksamhet och å andra sidan egendom, inklusive fastigheter och annan egendom som den anmälningsskyldige äger tillsammans med sin make, anmälas. Anmälningarna skall göras senast två månader efter att uppdraget tagits emot. Den förstnämnda anmälan görs till nationalförsamlingens byrå och den sistnämnda anmälan till kommissionen för granskning av öppenheten kring finansiering av politisk verksamhet (Commission pour la transparence financière de la vie politique).

En försummelse att göra nämnda anmälningar har i vallagen nämnda sanktioner. Den som försummar att anmäla sin egendom eller lämna redovisning över valkostnader kan för ett års tid fråntas sin rätt att väljas till uppdraget i fråga. Samma påföljd kan meddelas den som försummat att iaktta bestämmelserna om högsta tillåtna totalbelopp av valkostnader.

Förenade Kungadömet

Med undantag för Europaparlamentsval regleras val i Förenade Kungadömet genom vallagen (Representation of the People Act 1983) som också innehåller bestämmelser om valfinansiering. Uppgifter om budgeten för kandidaternas valkampanjer samlas in på en blankett vars formulär finns som bilaga till lagen. I det följande behandlas de viktigaste punkterna i bestämmelserna. Valfinansieringen har inte orsakat några större problem i landet. Valsystemet är ett tvåpartisystem där valkretsarnas gränser och storlek

alltid är av väsentlig betydelse. Offentligt stöd hör inte till detta valsystem.

I de flesta valen skall varje kandidat namnge ett valombud (election agent) som i många avseenden är av stor betydelse för skötseln av valfinansieringen. I lokala val behövs inte något valombud och då ansvarar kandidaten själv för att lämna upplysningar om finansieringen. Valombudet registrerar sig på det sätt som lagen förutsätter. Kampanjen förs under ledning av ombudet. Denne väljer ut lokala medhjälpare, skaffar lokaler och utför andra motsvarande uppgifter. Denne för bok över alla betalningar och inkomster som överstiger 2 pund. En kandidat i parlamentsvalet kan betala räkningar och andra betalningar på högst 100 pund. Övriga räkningar skall ombudet sköta om. Andra än kandidaten och ombudet kan inte sköta kostnader för valkampanjen utan fullmakt. Om detta trots allt sker, föreligger anmälningskyldighet till valombudet 14 dagar efter att valresultaten offentliggjorts. I lagen har dessutom fastställts maximibeloppen för valkostnader i parlaments- och lokalval. Beloppen får inte överskridas och för detta ansvarar valombudet i juridiskt avseende. De övre gränserna rör sig kring några tusen pund. Begränsningarna gäller dock inte kandidaterns personliga kostnader. De kostnader valet förorsakar skall betalas inom 28 dagar efter att valet förrättats. Också betalningskrav måste framställas fort, dvs. senast 14 dagar efter samma tidpunkt.

Den blankett som används för att anmäla valfinansiering är mycket detaljerad. Uppgifterna skall anges donatorspecifikt. Valombudet skall inom 35 dagar från det att valresultatet offentliggjorts lämna en redogörelse för kandidatens valfinansiering enligt det formulär som lagens bilaga visar. Anmälan innehåller alltid kandidatens försäkran om att anmälan är riktig och sanningsenlig samt att anmälan överensstämmer med bokföringen. Redogörelsen tillställs en särskild statlig tjänsteman. Också ombudet ger sin egen redogörelse inom en litet längre föreskriven tid. Skillnaden mellan dessa två redogörelser är att kandidaten redogör för inkomsterna medan ombudets redogörelse gäller både inkomster och utgifter. Redogörelsen där försäkran ingår tillställs vid parlamentsval också en tjänsteman vid parlamentet. Redogörelserna skall lämnas inom föreskriven tid för att en annons som gäller dem skall kunna offentliggöras i de tidningar som kommer

ut inom valkretsen så att de som är intresserade kan bekanta sig med saken. En försummelse att fullgöra anmälningskyldigheten är oftast straffbar. En domstols tvångsmedel kan användas mot den som är skyldig att lämna redogörelse.

I lagen finns dessutom bestämmelser om användning av lokaler för valmöten, användning av television och radio för valreklam och följderna av osanna utlåtanden om kandidaterna i ett val. I vallagen finns också en bestämmelse om bekämpande av korrupcion.

Landet har inga bestämmelser om rätten att göra avdrag för valfinansiering i beskattningen. I praktiken har företagen emellertid kunnat dra av valbidrag som utgifter i sin beskattning.

I januari 1999 antogs i Förenade Kungadömet en ny lag om Europaparlamentval och den trädde i kraft till valet år 1999. Bestämmelserna om offentlighet kring valfinansieringen har dock inte ändrats.

I Förenade Kungadömet har man sedan länge reglerat bindningar. Detta blev praxis redan i början av 1800-talet. Aven om lagstiftningen i landet är av common law-typ där rättspraxis, allmänna rättsprinciper, oskriven rätt och delvis även moral är av stor betydelse för hela rättssystemet, är den mera europeisk än regleringen av bindningar i Förenta staterna. Nuförtiden krävs att underhusets medlemmar anmäler sina bindningar och att de registreras i enlighet med gällande föreskrifter och beslut. Uppgifterna är offentliga. De anmälningspliktiga uppgifterna har fastställts separat och det finns ett offentligt register till vilket de anmäls. Enligt de nuvarande bestämmelserna som är från 1970-talet övervakas anmälan av bindningar av ett särskilt parlamentsutskott.

Överhusets ledamöter anmäler sina bindningar i enlighet med etablerad praxis fastställd i en resolution som överhuset godkände i november 1995. Genom denna bildades ett eget intresseregister för överhuset. I Förenade Kungadömet har en särskild kommitté i mitten av 1990-talet i omfattande utredningar behandlat ansvaret i hela den offentliga verksamheten, anmälan av bindningar och moralitet (Standards in Public Life, 1995, två rapporter).

Förenta staterna

I Förenta staterna finns det bestämmelser om finansiering av valkampanjer både på

federal och delstatlig nivå. Regleringen har långa traditioner. Den första förordningen (statute) angående frågan gavs redan år 1907. I den förbjöds arbetsgivarorganisationerna att delta i finansieringen av vissa val. Formellt gäller förordningen fortfarande, men den är föråldrad till sitt sakinhåll och den reglering som finns i den har ersatts med en federal lag om valkampanjer.

Den federala lagen om valkampanjer (Federal Election Campaign Act) gavs år 1971. Den ersatte sin föregångare, en lag om valkorruption (Corrupt Practices Act) från år 1925. I lagen om valkampanjer har sedermera gjorts vissa, bland annat av högsta domstolens beslut förutsatta ändringar och till och med i denna stund behandlas ett förslag om ändring av lagen i kongressens överhus, senaten. Nämnda ändringsförslag gäller frågan om huruvida så kallade mjuka pengar, dvs. obegränsade donationer till politiska partier, borde omfattas av begränsningarna i lagen. För närvarande omfattas bara de så kallade hårda pengarna, dvs. direkta understöd till valkampanjer av de begränsningar som lagen uppställer.

Lagen om valkampanjer innehåller bestämmelser om penningströmmarna i, finansieringen av och kostnaderna för valkampanjer och skapar ett nästan vattentätt system för offentliggörande av valdonationer och kandidaternas valkostnader. På lagen grundar sig också tillsättandet av en politiskt obunden federal valkommission (Federal Election Commission) för att tolka lagen och övervaka tillämpningen av den. Här följer en beskrivning av lagens huvudsakliga innehåll.

Varje kandidat skall utse en kampanjkommitté (Principal campaign committee) och kommittén för sin del utser en kassaförvaltare. Kandidaten är enligt lagen ombudsman för kommittén. Vidare föreskrivs i lagen att den valfinansiering som samlats in i kommitténs namn skall redovisas för kommitténs kassaförvaltare inom en viss tid. Avsikten med denna bestämmelse är att förhindra att man kringgår lagens bestämmelser om högsta tillåtna gräns för valkostnader och försöker de medel som mottagits. Lagen förbjuder uttryckligen att kampanjmedel tas i kandidatens eget bruk. Dessutom innehåller lagen ingående bestämmelser om anmälan av inkomster och kostnader i fråga om valkampanjen och anmälningskyldigheten har påbörjats kommitténs kassaförvaltare.

Valfinansiering med visst ursprung eller som erbjuds på vissa sätt är enligt lagen antingen förbjuden eller kan mottas bara med vissa begränsningar. Avsikten är att kunna ingripa i sådan finansiering som enligt erfarenhet kan vara korruption. När det gäller privat valfinansiering har exempelvis en övre gräns uppställts för vilka beloppen kan vara: högst 1 000 dollar per val för en kandidat, högst 5 000 dollar per år till flera kandidaters kampanjkommittéer, högst 20 000 dollar till någon av de sex officiellt godkända nationella partikommittéerna och inte mera än 25 000 dollar sammanlagt per år till alla federala kandidater och kommittéerna för flera kandidater. Om en sådan kommitté stöder fem eller flere kandidater, kan den dela ut högst 5 000 dollar per år till varje kandidat. Arbetsgivarorganisationer, fackföreningar och banker samt fysiska personer och sammanslutningar som har ett avtal med staten får inte finansiera valkampanjer. Dessutom är det förbjudet att ta emot donationer av personer som inte är medborgare i Förenta staterna eller som inte har permanent uppehållstillstånd i landet. En donation som uppgår till över 100 dollar får inte tas emot om pengarnas ursprung inte kan utredas. Det är också förbjudet att använda bulvaner i finansieringen av valkampanjer i Förenta staterna.

I Förenta staterna har man även genom lag begränsat det totala beloppet av en kandidats valfinansiering. Eftersom detta emellertid ansetts begränsa yttrandefriheten gäller dessa bestämmelser endast de kandidater som frivilligt anser sig vara bundna av dem.

Genom lag har en politiskt obunden federal valkommission inrättats. Dess uppgift är att tolka lagen och ingripa vid brott mot den. Den kan på begäran ge bindande, rådgivande utlåtanden om tillämpningen av lagen på enskilda frågor. Kommissionen kan också besluta om civilrättsliga sanktioner för brott mot lagen. Genom att använda sig av denna befogenhet kan den till exempel besluta att en olovlig donation skall återbördas. Beslut om straffrättsliga sanktioner hör däremot till domstolarna.

Förutom i lagen om valkampanjer regleras valfinansieringen i Förenta staterna också med lagar genom vilka den offentliga finansieringen av valkampanjer har organiserats. Genom dessa lagar strävar man efter att minimera den korruption som privat valfinansiering kan medföra. Enligt Fören-

ta staternas konstitution leder offentlig finansiering antingen till en strikt begränsning av privat finansiering eller till och med till att den förbjuds helt och hållet. I flera delstater har man tagit i bruk offentlig valfinansiering, men på federal nivå endast i presidentvalet och i primärvalet inför presidentvalet.

Enligt en lag om finansiering av presidentval från år 1976 (Presidential Election Fund Act) är det frivilligt att ta emot offentlig finansiering, men om kandidaten godkänner sådan får denne inte ta emot privat finansiering. En kandidat som godkänt offentlig finansiering är också tvungen att redovisa för sin finansiering till den federala valkommissionen och kommissionen kan besluta att en obefogad valutgift skall återböras till den federala statens kassa. Om en kandidat däremot avböjer offentligt stöd, kan denne och dennes stödgrupp fritt samla in privat valfinansiering. Kandidater för små partier har emellertid möjlighet att få både offentlig och privat finansiering för de erhåller inte fullt offentligt stöd som de stora partierna. Med stora partier avses partier som i föregående presidentval erhållit minst 20 % av rösterna. Oberoende av om en kandidat erhållit offentligt eller privat understöd för sin valkampanj, är denne tvungen att offentliggöra sin valfinansiering och dess användning.

I en lag om finansiering av primärval inför presidentval från år 1976 (Presidential Primary Matching Payment Act) finns det bestämmelser om kampanjfinansieringen av primärval. Lagens bestämmelser säkerställer inte full offentlig finansiering av valkampanjen och är liberalare i fråga om privat valfinansiering.

Valfinansieringen i Förenta staterna regleras dessutom i lagar som gäller röstköp. Sådana lagar finns i alla delstater men också på federal nivå. Å ena sidan förbjuder de direkta mutor till väljarna (bribery), å andra sidan betalningar till väljarna för att de skall rösta överhuvudtaget (payment for voting). Skillnaden mellan dessa två är att man i det först avsedda fallet måste kunna visa att väljaren betalats för att rösta på en viss kandidat, när det i det senare fallet räcker att ett kausalt samband mellan betalning och röstning i allmänhet kan påvisas.

I Förenta staterna finns det bestämmelser om valfinansiering också i kongressens etiska reglemente som förpliktar kongressens medlemmar att anmäla sina ekonomiska

bindningar. Bindningarna anmäls i en redogörelse som medlemmarna av kongressen och även senatorer tillställer en särskild kommitté (Committee on Standards of Official Conduct) med uppgift att granska redogörelserna i fråga.

2.3. Bedömning av nuläget

Gällande lagstiftning och nuvarande praxis är inte tillfredsställande med tanke på valfinansieringens öppenhet. I en tid när man i allmänhet vill betona betydelsen av att principen om öppenhet och offentlighet iakttas och man globalt har börjat utreda i val utsedda parlamentsledamöters bindningar bland annat i syfte att bekämpa korruption, skall kandidaternas valfinansiering var så offentlig som det är möjligt utan att kränka skyddet av privatlivet.

Det är följaktligen nödvändigt att vidta lagstiftningsåtgärder i denna fråga. Av alla Europarådsländer är det enligt uppgift bara Norge, Sverige, San Marino och Finland som saknar bestämmelser i frågan. Av dessa länder tillämpar man i Norge och Sverige ett listvalssystem i vilket väljaren i första hand röstar på ett parti, när valen i Finland av tradition främst varit personval. I andra länder med betoning på personval är valfinansieringen i allmänhet reglerad genom lag.

Valfinansieringens offentlighet måste ses som nödvändig för utredande av de eventuella bindningar finansieringen förorsakar. När man offentliggör viktiga finansieringskällor kan medborgarna avgöra om det i enskilda fall uppstår klandervärda ekonomiska bindningar mellan den som blir vald till riksdagsledamot eller fullmäktig och den som finansierat kandidatens valkampanj. Det har också i många länder ansetts nödvändigt att utreda olika bindningar, framför allt parlamentsledamöternas, för att man skall kunna ingripa mot eventuell klandervärd påverkan eller till och med korruption.

Förtroendet för att den representativa demokratin fungerar kan förbättras genom större öppenhet kring valfinansieringen. Frågan är förknippad med behovet av att förstärka trovärdigheten av vårt politiska system.

På basis av erfarenheterna av den valfinansieringsutredning som valfinansieringskommittén låtit göra verkar det som om både kandidater och partier har beredskap att godkänna en större öppenhet än den nuva-

rande kring valkostnaderna och finansieringen av dem.

Det verkar emellertid inte som om *partierna* och deras krets- och kvinnoorganisationer skulle ha behov av att effektivisera kontrollen av *valfinansieringen*. Till denna del verkar den kontroll som justitieministeriet sköter vara tillräcklig. Valkostnaderna och finansieringen av dem framgår tillräckligt väl när de specificeras enligt justitieministeriets bestämmelser om övervakning av hur partierna använder medlen. Genom justitieministeriets berättelser och informationen om dem får uppgifterna om partiorganisationernas valfinansiering också tillräcklig offentlighet. Partiernas bas- och lokalorganisationer övervakas inte av justitieministeriet, men detta ger inte anledning till problem eftersom uppgifterna om dessa organisationers valfinansiering i allmänhet kommer att kunna utredas i samband med granskningen av kandidaternas valfinansiering om de förslag som ingår i denna proposition förverkligas.

Däremot måste *kandidaternas valfinansiering* göras öppnare än den är för tillfället. Valfinansieringskommittén har dryftat frågan om hur öppenheten kunde ökas.

I detta syfte har kommittén för det första granskat frågor i anslutning till skatteregleringen och övervägt om öppenheten kring valfinansieringen kunde ökas med skattetekniska medel. Man har övervägt möjligheten att föreskriva att gåvor som gets kandidaterna direkt i valfinansieringssyfte är *fria från gåvoskatt* också till den del deras värde överskrider det markbelopp som annars är skattefritt (under 20 000 mark) förutsatt att donationerna offentliggörs. Kommittén har emellertid kommit till den slutsatsen att sådan reglering inte skulle vara av betydelse i praktiken eftersom valbidragen på grund av den praxis som omfattats i skatteförvaltningen i allmänhet går via kandidaternas stödgrupper. Det är mycket ovanligt att stora valbidrag i form av pengar ges direkt till kandidaterna och ett offentliggörande av sådana bidrag skulle knappast öka deras antal.

Valfinansieringskommittén har också behandlat möjligheten att föreskriva att donationer för valfinansiering skulle vara *avdragbara i inkomstbeskattningen* under förutsättning att de är offentliga. Också en modell lik den som partifinansieringskommittén presenterade år 1979 har behandlats. Valfinansieringskommittén anser emellertid att ett

sådant av samhället beviljat skattestöd inte passar i det finska systemet även om man genom det skulle sträva efter att öka öppenheten kring valfinansieringen. Kommittén har också poängterat att avdragsrätten för donationer också i allmänhet skurits ned i samband med skattereformer i slutet av 1980-talet.

Kommittén har även övervägt alternativet att föreskriva att valbidrag av en viss storlek skulle vara skattepliktiga i inkomstbeskattningen om de inte offentliggörs. Denna reglering kunde utsträckas till enskilda kandidater i riksdagsval och till partier och andra allmännyttiga sammanslutningar. Även om denna modell kunde öka iveren att offentliggöra valbidrag, skulle den vara främmande för beskattningens syfte och skattemyndigheternas roll. Av samma orsak har valfinansieringskommittén inte heller understött den reglering gällande stödgrupper som partifinansieringskommittén i tiderna lade fram.

Valfinansieringskommittén har sålunda kommit fram till att det finns ändamålsenligare medel än skattereglering för att öka öppenheten kring valfinansieringen.

Vid bedömningen av den gällande straffrättsliga regleringen konstaterade valfinansieringskommittén att vissa till valfinansieringen eventuellt anslutna svårare missförhållanden antingen redan är kriminaliserade, till exempel röstköp, eller håller på att bli straffrättsligt reglerade, såsom mutbrotten. Kommittén kom också fram till att det inte finns skäl att sträva efter en större öppenhet kring valfinansieringen genom straffrättsliga åtgärder. Sådana åtgärder kunde eventuellt endast utgöra en vilseledande signal i fråga om den i sig godtagbara och till och med nödvändiga privata valfinansieringens karaktär.

I det att kommittén försökt finna andra metoder som kunde komma i fråga för att öka öppenheten kring valfinansieringen har den fäst uppmärksamhet vid följande synpunkter som gällande lag eller nuvarande praxis ger anledning till.

Enligt 8 § regeringsformen (grundlagens 10 §) är envars privatliv tryggt och angående personuppgifter bestäms närmare i lag. I personuppgiftslagen (523/1999) ges i grundlagen avsedda närmare bestämmelser. Personuppgifter får i regel behandlas endast med den registrerades entydiga samtycke, om det inte bestämts om behandlingen i lag (8 §). En uppgift om någons samhälleliga

eller politiska övertygelse är en känslig personuppgift och dess behandling är förbjuden om inte den registrerade ger sitt uttryckliga samtycke till det eller det inte bestämts om behandlingen i lag (11 och 12 §). Dessa bestämmelser måste beaktas särskilt när det gäller att säkerställa skyddet av en donators integritet och framför allt när denne gett ett förhållandevis litet valbidrag.

Regeringsformens 10 § (grundlagens 12 §) tryggar yttrandefriheten. Således kan ingen förbjudas att själv meddela vem han stöder ekonomiskt vid ett val.

Det i 12 § regeringsformen (grundlagens 15 §) tryggade skyddet av egendom innebär åter att var och en har rätt att bestämma om sin egendom. Således kan ingen förbjudas att ge valbidrag, inte ens stora sådana.

Annu måste vid regleringen av valfinansieringens öppenhet beaktas att var och en enligt 10 a § regeringsformen (grundlagens 13 §) har föreningsfrihet såväl när det gäller registrerade som oregistrerade föreningar och att det allmänna enligt 11 § regeringsformen (grundlagens 14 §) skall främja den enskildes möjligheter att ta del i samhällelig verksamhet och påverka beslut som gäller honom själv. Således får inte den reglering som genomförs stå i strid med de principer som dessa bestämmelser i grundlagen ger uttryck för.

I lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) som trädde i kraft i december 1999 föreskrivs att handlingar som innehåller uppgifter om en persons politiska övertygelse är sekretessbelagda (24 § 1 mom. 32 punkten). Uppgifter i sådana handlingar får lämnas ut endast om så bestäms i lag eller om den vars intressen skyddas genom sekretessplikten samtycker till att uppgifter lämnas ut (26 §). Detta måste beaktas bland annat vid registrering av valfinansieringsuppgifter.

Valfinansieringskommittén påpekar med beaktande av den avsevärda samhälleliga betydelse som den privata valfinansieringen har att åtgärder som vidtas i syfte att öka öppenheten kring valfinansieringen inte får äventyra tillgången på valfinansiering i fortsättningen.

Valfinansieringskommittén anser med beaktande av allt som framförts ovan att fördelarna av att öka öppenheten kring valfinansieringen är klart större än de nackdelar detta medför. Det är skäl att förena sig med kommitténs ståndpunkt.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Mål och medel

Propositionens mål är att öka öppenheten kring valfinansieringen av kandidater i allmänna val. Genom detta strävar man efter att öka det politiska systemets trovärdighet och därigenom röstningsaktiviteten. Väljarens kännedom om kandidaternas valfinansiering skall ökas, vilket kan påverka röstningsbesluten. Den ökade öppenheten får dock inte kränka medborgarnas grundläggande rätt till ett skyddat privatliv. Ett mål är också att kandidaternas och partiernas tillgång till valfinansiering inte äventyras och att det inte blir svårare att ställa upp som kandidat och att vara det. Ett mål kan ännu anses vara ett klart och fungerande system genom vilket den öppenhet som eftersträvas kring valfinansieringen förverkligas.

En ökad öppenhet av kandidaternas valfinansiering förutsätter ett system där kandidaterna klart förpliktas att offentliggöra sin valfinansiering. Av denna anledning och för att frågan är av stor samhälllig betydelse bör den regleras genom lag. Regleringen syftar dock inte till att några straffrättsliga sanktioner skulle ansluta sig till skyldigheten att offentliggöra valfinansieringen, utan det handlar om politiskt ansvar. Konflikter mellan partierna och inom partierna mellan olika kandidater när det gäller valfinansiering skall inte lösas i domstolarna och valkampen skall inte flyttas till rättssalen. Avsikten är att partierna och kandidaterna skulle kunna koncentrera sig på det väsentliga i valkampanjen, dvs. på att göra sig själva och sina åsikter kända bland väljarna.

3.2. De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att det stiftas en lag om anmälan av en kandidats valfinansiering. I den föreslagna lagen uppställs en skyldighet för de kandidater som blir valda i ett allmänt val att efter valet anmäla sin valfinansiering till en myndighet. När det gäller presidentval skall emellertid alla kandidater göra anmälan. Myndigheten skall enligt förslaget offentliggöra de anmälningar den mottagit så att var och en som är intresserad kan bekanta sig med dem. Avsikten med förslagen är att öka öppenheten kring valfinansieringen i syfte att utreda kandidaternas even-

tuella bindningar.

Med undantag för presidentvalet gäller den föreslagna anmälningskyldigheten i fråga om valfinansiering endast sådana kandidater som blir valda i allmänna val. I riksdagsval skall anmälan göras av dem som väljs till riksdagsledamöter och av dem som när valresultatet fastställs förordnas till ersättare av vilka det finns en för varje parti, valförbund och gemensamma lista.

På motsvarande sätt skall enligt förslaget i Europaparlamentsval de personer som väljs till ledamöter av Europaparlamentet och de som förordnas till ersättare göra anmälan. I kommunalval skall anmälan göras av dem som valts till fullmäktige och ersättare för fullmäktige. I presidentval skall anmälan ombesörjas av de partier och valombuden för de valmansföreningar som ställt upp kandidater.

Vid utarbetandet av förslaget övervägdes för alla vals del också det alternativet att alla kandidater skulle vara skyldiga att göra en anmälan om sin valfinansiering eller att utöver de kandidater som valts genom val och deras ersättare också de icke-valda kandidaterna skulle vara skyldiga att göra en anmälan om deras valbudget överskred ett belopp som kunde ha betydelse vid bedömningen av bindningar, till exempel 20 000 mark. När denna 20 000 marks begränsning övervägdes tog man följande omständigheter i beaktande:

a) Syftet med den föreslagna lagen är att skapa ett system som genom att göra kandidaternas valfinansiering offentlig för sin del ökar den politiska verksamhetens öppenhet och därigenom ökar väljarnas förtroende för det politiska systemet. En offentliggjord valfinansiering skulle öka väljarnas möjligheter att få kännedom om kandidaternas bakgrundskrafter och de bindningar som kandidaterna har till olika samhällskretsar. När väljaren känner till kandidatens finansiärer kan han exempelvis avgöra om förhållandet mellan kandidaten och finansiären är en normal och godtagbar samhälllig kontakt eller om det mellan kandidaten och finansiären uppstått en för demokratin osund bundenhet, dvs. om kandidaten efter att han fått eller för att han skall få en donation bundit sig till att föra donatorns intres-

sen i det organ som han eventuellt väljs in i. I praktiken är det emellertid klart att först en rätt betydande valdonation kan skapa en bundenhet mellan kandidat och donator. Således kan inte till beloppen små och sedvanliga donationer till en kandidat anses vara av betydelse med tanke på lagens syfte. Antalet kandidater i olika val varierar, till exempel i kommunalvalet år 1996 ställde 43 104 kandidater upp, i riksdagsvalet år 1999 var antalet kandidater 1 993, i Europaparlamentsvalet år 1999 var kandidaterna 140 till antalet och i presidentvalet år 2000 var kandidaternas antal 7. Enligt ovan nämnda utredning av valfinansieringen i riksdagsvalet år 1999 var den genomsnittliga budgeten för alla kandidater ca 43 000 mark. Med utgifter under 2 000 mark klarade sig ca 21 % av kandidaterna och med utgifter under 10 000 mark ca 44 % av kandidaterna. En valbudget på över 100 000 mark hade ca 15 % av alla kandidater. Den genomsnittliga valbudgeten för de kandidater som blev invalda var enligt undersökningen ca 130 000 mark. På basis av undersökningen kan man konstatera att valbudgeten för största delen av kandidaterna i riksdagsvalet är sådan att den inte har någon betydelse med tanke på bedömningen av bindningar. Om alla kandidater vore skyldiga att offentliggöra sin valfinansiering, skulle detta medföra avsevärt och med tanke på det ovan sagda rätt onödigt tilläggsarbete både för kandidaterna själva och för myndigheterna särskilt när det gäller kommunalval och riksdagsval i vilka kandidaternas antal är stort.

b) En bindning kan anses uppstå särskilt om en kandidat uppnår sitt mål i valet, dvs. han blir vald. Endast då har kandidaten ens en möjlighet att verka enligt sina bindningar, exempelvis driva sin finansiärs intressen i det organ han verkar i. Å andra sidan kan uppkomsten av en bindning vara resultatet av en tidsmässigt lång och mångskiftande process. Kandidaten kan exempelvis delta i två på varandra följande riks-

dagsval och bli invald i riksdagen först i det andra valet. Han kan emellertid ha haft samma finansiär i bägge valen varvid en bindning kan ha uppstått mellan kandidaten och finansiären redan på grund av det stöd kandidaten fått i det första valet. Likaså bör man beakta att samma kandidat kan delta i olika val, först till exempel i ett kommunalval och sedan i ett riksdagsval. Härvid kunde det i riksdagsvalet vara intressant ur väljarens synvinkel att kunna bedöma om det uppstått en bindning för kandidaten i kommunalvalet. I detta sammanhang bör dock betonas att förbudet mot imperativa mandat som finns inskrivet i 11 § riksdagsordningen (grundlagens 29 §) förutsätter att riksdagsledamöterna är oberoende av och fria från alla slags bindningar. Uppkomsten av bindningar och en noggrann definition av hur de konkret tar sig uttryck är i detta avseende också svårt.

c) Att begränsa anmälningsskyldigheten enligt valbudgetens storlek (ett visst markbelopp) kunde också förorsaka vissa praktiska problem, till exempel att man inte med säkerhet kan veta om en kandidat lämnar anmälan ogjord för att hans valbudget faktiskt underskrider det föreskrivna markbeloppet eller om det är fråga om att han inte vill offentliggöra sin valfinansiering. Även om anmälningsskyldigheten till denna del skulle grunda sig på principen om politiskt ansvar, måste man i lagen sträva efter att anmälningsskyldigheten gäller en på klara kriterier avgränsad kandidatgrupps valfinansiering. Dessutom är det svårt att bedöma penningvärdet av många arbetsprestationer och tjänster. Senare utredningar om vem som skulle ha gjort en anmälan och vem som inte skulle ha gjort det samt hur de olika valfinansieringsformerna skall värderas är svåra att göra och kunde också vilseleda det politiska ansvaret.

d) Den föreslagna lagen skall vara så klar och redig som möjligt så att det system som föreskrivs i den är å ena sidan tillförlitligt och uppfyller

de krav som ställts på det och å andra sidan kan genomföras och omfattas på ett möjligast smidigt sätt. För klarhetens skull bör man sträva efter att regleringen i fråga om alla val är likadan, men å andra sidan kan de olika valen på grund av sina särdrag också regleras på olika sätt. I exempelvis presidentval är kandidaternas kampanjer rätt stora bl.a. för att kampanjen utsträcker sig till hela landet. Den andra ytterligheten utgörs i allmänhet av de små valbudgeter som kandidaterna i kommunalval har på grund av valkretsens (kommunens) begränsade storlek.

Efter att frågorna övervägts kom man fram till ovan nämnda förslag som ingår i de två första styckena i avsnittet.

Utgångspunkten i förslaget är att ansvaret för att offentliggöra valfinansiering entydigt ges den som erhåller finansiering, dvs. i presidentval det parti eller valombudet för den valmansförening som ställt upp kandidaten och i andra val än presidentval kandidaten själv. Den som tillhandahåller valfinansiering skall enligt förslaget inte vara skyldig att offentliggöra valfinansieringen. Grunden för detta är regeringsformens bestämmelse om att skyddet av privatlivet är en grundläggande rättighet. Om till exempel en privatperson donerar ett penningbelopp för kandidatens valarbete, hör denna åtgärd till privatpersonens privatliv och han är inte skyldig att ge den offentlighet. Den andra grunden är att det är avsevärt klarare och mera informativt att kandidaten gör en anmälan om alla de donationer han mottagit än att exempelvis tio olika donatorer gör sina egna anmälningar om samma sak. Å andra sidan hindrar inte den föreslagna regleringen att den som bidragit med finansiering av ett val anmäler detta om han så önskar.

I anmälan nämns för det första de totala kostnaderna (utgifterna) för kandidatens valkampanj som en enda summa utan specifikation. I anmälan skall beaktas endast sådana kostnader som direkt kan mätas i pengar, till exempel kostnader för tryckande av valbroschyrer. Värdet på talkoarbete eller annan oavlönad arbetsinsats av motsvarande typ, rabatter, sedvanliga gratistjänster eller motsvarande behöver inte värderas och således inte ingå i anmälan. Detta motiveras med praktiska skäl, eftersom en värdering av dessa sannolikt vore svår och knappast riktigt

gå att jämföra när de gäller olika kandidater.

Efter detta skall finansieringen av valkampanjen specificeras i anmälan. Först av allt skall egna använda medel nämnas och i dessa ingår också de personliga lån som kandidaten upptagit. För det andra anmäls allt det utomstående understöd som kandidaten själv och hans stödgrupp och någon annan sammanslutning som grundats för att stöda honom mottagit och detta grupperas enligt donatorer såsom privatpersoner, företag, partiorganisationer och andra motsvarande huvudsakliga donatorer. Kandidaternas stödgrupper är oftast fritt formade sammanslutningar. Andra sammanslutningar som bildats för att stöda kandidaten är exempelvis registrerade föreningar som bildats för att stöda en presidentkandidat. Däremot är sedvanliga partiorganisationer inte grundade för att stöda en kandidat.

Utomstående stöd kan betalas såväl till en kandidat själv som till dennes stödgrupp eller sammanslutning. Allt detta understöd anmäls som en post. De huvudsakliga donatorerna är å ena sidan privatpersoner och å andra sidan juridiska personer. Dessa skall anmälas enligt indelningen a) privatpersoner, b) företag, c) partiorganisationer och d) andra motsvarande donatorer, vilka kan vara exempelvis intresseorganisationer, stiftelser, andra föreningar än ovan nämnda stödföreningar för kandidaten och andra sammanslutningar. I anmälan skall bidrag från de olika donatorerna inom varje huvudgrupp, till exempel privata företag, adderas och meddelas såsom en enda summa under rubriken "Företag". I det utomstående stödet skall ingå även de medel som samlats in genom försäljning, insamlingar eller annan motsvarande verksamhet.

Dessutom föreslås att i anmälan anges värdet av varje utomstående understöd och namnet på donatorn om värdet av understödet är minst 20 000 mark i presidentval och Europaparlamentsval och minst 10 000 mark i riksdags- och kommunalval. Alla understöd från samma donator skall i denna punkt adderas och behandlas som en enda summa. Då man övervägde gränsen för vilka prestationer som skall anges separat och i fråga om vilka donatorn skall meddelas fäste man uppmärksamhet vid följande omständigheter:

- a) Enligt 8 § regeringsformen (grundlagens 10 §) är envars privatliv tryggt och angående personuppgifter bestäms närmare i lag. Att

detta skydd av privatlivet är en grundläggande rättighet kunde till och med avse att inga donationer från privatpersoner skulle få offentliggöras. Likaså föreskrivs i personuppgiftslagen att uppgifter om någons samhällliga eller politiska övertygelse är känsliga personuppgifter och behandling av dem är förbjuden om inte den registrerade ger sitt uttryckliga samtycke till det eller det inte bestämts om behandlingen av uppgifterna i lag. Nedan kommer det fram att valfinansieringsanmälningarna bildar ett i personuppgiftslagen avsett register hos myndigheten. I detta förslag är utgångspunkten också å ena sidan den att skyddet av privatlivet skall tryggas på ett effektivt sätt.

b) Å andra sidan är det viktigt för väljarna att betydande donationer till kandidaterna och donatorerna i fråga kan offentliggöras så att kandidaternas bindningar kan bedömas.

c) Den tredje synpunkten som behandlades var att det med tanke på de mål man strävar efter med lagförslaget är tillräckligt att indela donatorerna på det sätt som beskrivs ovan eftersom detta i allmänhet ger en rätt god bild av kandidatens valfinansiering och utomstående bidragsgivare.

d) Dessutom beaktades att gränsen på 20 000 mark är densamma som gränsen för skattefria prestationer enligt arvs- och gåvoskattelagen.

Med beaktande av ovan nämnda synpunkter ansågs det vara ändamålsenligt att sätta gränsen uttryckligen vid 20 000 mark i presidentval och Europaparlamentsval. Genom att sätta denna gräns på 20 000 mark avser man inte ingripa i hur valfinansieringen behandlas i beskattningen som bestäms på basis av allmänna skattebestämmelser och de prejudikat som uppstått vid tolkningen av dem.

I riksdags- och kommunalval där också ett mindre stöd redan kan vara av stor betydelse skall gränsen dock vara 10 000 mark.

I förslaget utgår man från att kandidaten inte hindras från att också anmäla namnet på donatorer som donerat mindre än ovan nämnda belopp då dessa inte är privatperso-

ner. För att säkerställa skyddet av privatlivet föreslås dock att namnet på en privatperson inte får meddelas utan dennes uttryckliga samtycke om det gäller donationer vilkas värde är mindre än ovan nämnda belopp.

Kandidaten skall lämna in anmälan om sin valfinansiering till den kommunala centralvalnämnden när det gäller kommunalval och till justitieministeriet när det gäller andra val. Centralvalnämnden är kommunens högsta valmyndighet och den fastställer bland annat resultatet i kommunalval. Beroende på antalet fullmäktigeledamöter i kommunen tar centralvalnämnden som minst emot 13 och som mest 85 anmälningar av fullmäktige och deras ersättare. I andra val skall anmälan tillställas justitieministeriet som är landets högsta valmyndighet.

Anmälan skall tillställas justitieministeriet eller den kommunala centralvalnämnden senast två månader efter att valresultatet har fastställts. Tvåmånadersperioden motiveras med att det tar tid att färdigställa redovisningen när det gäller valkampanjen för de flesta av kandidaterna. Om den utsatta tiden inte iakttas, har justitieministeriet eller kommunala centralvalnämnden rätt att kräva att den anmälningsskyldige lämnar in sin anmälan utan dröjsmål. En försummelse att lämna in anmälan leder de facto inte till sanktioner, men eftersom frågan omfattas av det politiska ansvaret är det uppenbart att en kandidat som försummar sin anmälan får negativ publicitet i medierna.

Anmälningarna är som sådana offentliga hos myndigheten. Justitieministeriet kan bilda ett register i vilket de anmälningar som inkommer till ministeriet införs. Både justitieministeriet och kommunala centralvalnämnden tar emot anmälningar och håller dem direkt tillgängliga för medierna och andra som är intresserade att ta del av dem. Myndigheterna skall varken ha rätt eller skyldighet att granska riktigheten av de uppgifter som ingår i anmälningarna. Däremot kan myndigheten begära att kandidaten lämnar in en ny anmälan om den som inkommit till den inte till formen svarar mot den föreslagna lagen eller är exempelvis oklar. Motiveringen till att myndigheten varken skall ha granskningskyldighet eller granskningsrätt är att förslaget syftar till att kandidaten och i presidentval partiet eller valombudet bär politiskt ansvar för att anmälan görs och för innehållet i anmälan. Dessutom är målsättningen att undvika att de konfliktsituationer

som ansluter sig till anmälningarna behandlas hos myndigheterna, exempelvis domstolarna, för att valkampen inte skall flyttas till rättssalen.

Eftersom myndigheterna varken har skyldighet eller rätt att granska innehållet av anmälningarna i sak, så är påföljden för en kandidat om till exempel medierna konstaterar att uppgifterna i dennes anmälan är oriktiga inte några sanktioner utan endast politiskt ansvar. I praktiken innebär detta att väljarna i följande val när de fattar sitt röstmingsbeslut kan beakta att kandidaten inte gjort en sanningsenlig anmälan och således inte följt lagen. På basis av riksdagsvalet år 1999 kan man dra den slutsatsen att det oförliga trycket på kandidaterna när det gäller valfinansieringen är rätt stort.

4. Propositionens verkningar

4.1. Ekonomiska verkningar

Det adb-register som justitieministeriet enligt förslaget eventuellt skall bilda orsakar vissa tilläggskostnader.

4.2. Verkningar i fråga om organisation och personal

Propositionen har inga nämnvärda verkningar i fråga om organisation och personal. Propositionen orsakar dock tilläggsarbete för justitieministeriet och de kommunala centralvalnämnderna på grund av de uppgifter som ansluter sig till tillhandahållandet av valfinansieringsanmälningarna. Å andra sidan begränsar sig skötseln av dessa uppgifter alltid till tiden efter val och bara till de år då val förrättas.

4.3. Verkningar för medborgarna

Propositionen ökar öppenheten kring valfinansieringen av de kandidater som blir valda och när det gäller presidentval alla kandidaters valfinansiering och därigenom väljarnas möjligheter att bedöma kandidaternas bindningar. Bedömningen kan dock alltid bara göras i efterhand efter valet, varvid följden av bedömningen av bindningarna (röstningsbeslutet) konkretiseras först i följande val.

5. Beredningen av propositionen

Den 15 oktober 1998 tillsatte statsrådet en kommitté med uppgift att undersöka möjligheterna att öka öppenheten kring valfinansieringen och för att på basis av sina undersökningar och internationell rättsjämförelse utreda med vilka medel detta kunde göras samt utarbeta förslag till eventuella lagändringar och andra behövliga åtgärder. I kommittén fanns företrädare för riksdagspartierna, tjänstemän i befattningar med anknytning till sakfrågan och sakkunniga forskare. Avsikten var att kommittén skulle få arbetet klart senast den 30 september 1999.

Kommittén antog namnet valfinansieringskommittén. I samband med beredningen lät den göra en utredning av finansieringen av valkampanjerna för kandidaterna i riksdagsvalet 1999. Utredningsrapporten i sin helhet finns som bilaga till kommitténs betänkande. Som sakkunniga hörde kommittén dataombudsmannen och en i dataskydds-ärenden insatt tjänsteman vid justitieministeriet.

Kommittén överlämnade sitt betänkande till statsrådet den 7 oktober 1999 (kommittébetänkande 1999:6). Utlåtanden om betänkandet begärdes per 15 november 1999 av statsrådets kansli, inrikesministeriet, finansministeriet, dataombudsmannen, riksdagens kansli, Finlands Kommunförbund, i partiregistret införda partier och Statsvetenskapliga föreningen. Utlåtanden gavs av alla nämnda myndigheter utom riksdagens kansli. Dessutom gavs utlåtanden av Finlands Kommunförbund, Finlands Socialdemokratiska Parti, Svenska folket, Gröna förbundet, Vänsterförbundet, Finlands Kommunistiska Parti och Remonttirymhä.

Inställningen till förslagen var allmänt sett positiv i utlåtandena. Gröna förbundet och Finlands Kommunistiska Parti ansåg dock att alla kandidater med totala kostnader på över 20 000 mark för valkampanjen borde vara skyldiga att anmäla sin valfinansiering. De ansåg också att kandidaten själv skall vara anmälningsskyldig när det gäller presidentval. Gränsen för anmälningsskyldighet i fråga om utomstående stöd ansåg Gröna förbundet att bör sättas lägre än vid 20 000 mark. När det gäller företag, sammanlutningar, organisationer och stiftelser bör donatorns namn anmälas om understödet är minst 5 000 mark, och namnet på privatpersoner om understödet är minst 10 000

mark. I kommunalvalet bör motsvarande gränser vara 2 500 mark och 5 000 mark. Enligt Finlands Kommunistiska Parti skall gränsen när det gäller offentliggörande av en enskild donators namn åtminstone vid kommunalval vara 10 000 mark. Också inrikesministeriet vill att det skall prövas om gränsen i varje fall när det gäller kommunalval kunde vara lägre.

Dataombudsmannen ansåg att det ansluter sig problem till lagförslaget när det gäller skyddet av privatlivet, särskilt i fråga om donatorn. Av denna anledning tyckte han att lagen skall stiftas i grundlagsordning.

Regeringens proposition har utarbetats som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet på basis av kommittébetänkandet och utlåtandena om detta.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

Lagens rubrik. Den föreslagna lagens rubrik är "Lag om anmälan av kandidaters valfinansiering". Således framgår redan av lagens rubrik att bestämmelserna i lagen uttryckligen gäller anmälan av en kandidats och inte ett partis valfinansiering. Angående partiernas skyldighet att redovisa för användningen av det statsbidrag (partistöd) som beviljats dem förskrivs i 9 § partilagen.

1 §. *Lagens tillämpningsområde och syfte.* I den föreslagna paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Den föreslagna lagen tillämpas i alla allmänna val, dvs. riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval. Lagen gäller alla de i 2 § närmare definierade personer som är kandidater i dessa val, dvs. de personer som upptagits i sammanställningen av kandidatlistor som för riksdagsval har utarbetats av valkrets nämnderna och för kommunalval har utarbetats av de kommunala centralvalnämnderna samt i kandidatförteckningen för presidentval och i sammanställningen av kandidatlistor för Europaparlamentsval, vilka utarbetats av valkrets nämnden i Helsingfors.

Termen "valfinansiering" som nämns redan i lagens rubrik definieras så att den avser finansiering av en kandidats valkampanj. Varje kandidats valkampanj orsakar i praktiken utgifter som kan mätas i pengar. Typiska utgiftsposter är till exempel valreklam i olika medier, de broschyrer som delas ut direkt till väljarna samt resekostnader.

Valfinansiering avser den finansiering som kandidaten använder för att täcka de kostnader (utgifter) som dennes valkampanj orsakar. De mest typiska sätten att finansiera valkampanjen är med bidrag exempelvis från det egna partiet, intresseorganisationer, företag och privatpersoner samt olika försäljnings- och insamlingsinkomster samt med egna medel.

En kandidat kan i sin kampanj emellertid också få sådant stöd som är svårt att mäta i pengar. Exempel på detta är bland annat tal-koarbete till förmån för kandidaten och olika rabatter som bland annat tidningarna beviljar när de publicerar valreklam. Dessutom kan vissa medier på eget initiativ föra en kampanj för en eller flera kandidater varvid den nytta kandidaten får kan bli avsevärd utan att det kostar honom någonting. På grund av

frågans natur behandlas och bedöms inte denna typ av stöd i detta sammanhang.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. sägs att lagens syfte är att öka öppenheten kring valfinansieringen för att utreda kandidaternas eventuella bindningar. Avsikten med denna bestämmelse är att klargöra lagens syfte och samtidigt dess tillämpningsområde. Man strävar efter att öka öppenheten kring valfinansieringen för att kandidaternas bindningar med tanke på valfinansieringen skall kunna bedömas utgående från tillförlitlig information. Utredningen av bindningar nämns här bara i allmän bemärkelse. Det väsentliga vore att väljarna har en möjlighet att på basis av tillförlitlig information bedöma kandidaternas bundenhet till olika kretsar. I praktiken sker denna bedömning i efterhand, eftersom det föreslagna systemet utgår från att anmälan om valfinansiering alltid görs efter valet. Avsikten med bestämmelsen om syfte är att uttrycka att man genom lagen strävar att öka det politiska systemets transparens och trovärdighet och därigenom röstningsaktiviteten. En kandidat kan även ha andra bindningar som inte uppstått på grund av valfinansieringen och den föreslagna lagen avser inte gälla bedömningen av dem.

2 §. *Skyldighet att anmäla valfinansiering.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs för det första om skyldigheten att göra en anmälan om valfinansiering, för det andra vilka kandidaters valfinansiering anmälningskyldigheten gäller och för det tredje vem som ansvarar för att göra anmälan i praktiken.

Den allmänna skyldigheten att göra en anmälan om en kandidats valfinansiering uppstår med stöd av denna lag. Genom att ställa upp som kandidat försätter sig en person i den situationen att denna lag gäller honom, dvs. samtycker härvid också till att hans valfinansiering kan bli offentlig efter valet. Valfinansieringen offentliggörs genom att en anmälan om den görs till den myndighet som nämns i den föreslagna 4 §. Myndigheten ser i sin tur till att anmälan är offentligt tillgänglig för dem som är intresserade. Angående innehållet av anmälan föreskrivs i lagens 3 § och angående tidpunkten för anmälan och dess form föreskrivs i 4 §.

I riksdagsval och Europaparlamentsval skall anmälan göras om alla till riksdagen eller Europaparlamentet valda kandidaters

valfinansiering oberoende av storleken av deras valbudgeter och dessutom om valfinansieringen av dem som förordnas till ersättare när valresultatet fastställs. Offentliggörandet av alla valda kandidaters valfinansiering motiveras förutom av kravet på öppenhet i den politiska verksamheten också av väljarnas och mediernas allmänna behov av information. Även om den som valts till riksdagsledamot skulle ha använt bara en liten summa pengar, exempelvis mindre än 20 000 mark, på sin valkampanj är det med tanke på riksdagsledamöternas ställning motiverat att en anmälan görs också om dennes valfinansiering. Enligt ovan nämnda utredning som valfinansieringskommittén lät göra var den genomsnittliga budgeten 130 000 mark för dem som blev valda till riksdagsledamöter vid riksdagsvalet år 1999 och bara två av kandidaterna blev valda med en budget som var mindre än 20 000 mark. Anmälningsskyldigheten för de kandidater som förordnas till ersättare motiveras med att de senare under valperioden kan ersätta de ursprungligen valda ledamöterna i riksdagen eller Europaparlamentet. Anmälningsskyldighet föreslås dock till denna del gälla valfinansieringen av de första ersättarna, dvs. de som förordnas till ersättare när valkrets-nämnden fastställer valresultatet i valkretsen i riksdagsval eller när Helsingfors valkrets-nämnd fastställer valresultatet i hela landet i Europaparlamentsval. När exempelvis en ersättare från parti A kommer in riksdagen i stället för en ordinarie riksdagsledamot, måste valkrets-nämnden förordna en ny ersättare för parti A. Till denna del föreslås enligt den ovan nämnda klara avsikten med lagstiftningen att denna senare förordnade ersättare inte överhuvudtaget skall vara skyldig att göra en anmälan, inte ens i det fall att denne någon gång under valperioden blir riksdagsledamot. Detta motiveras med att det kan vara onödigt svårt för honom att redovisa för valfinansieringen exempelvis tre år efter valet.

I presidentval finns det i allmänhet få kandidater i jämförelse med andra val. Till exempel i valet år 1994 var antalet kandidater 11 och i valet 2000 fanns det 7 kandidater. Kandidaternas och deras stödgruppers valbudgeter är dock i allmänhet rätt stora och med tanke på bedömningen av bindningar av betydelse bland annat för att landet utgör en enda valkrets i presidentval och kandidaterna är tvungna att föra sin valkam-

panj i hela landet. På grund av det låga antalet kandidater och för att valets karaktär är riksomfattande föreslås att anmälningsskyldigheten i presidentval skall gälla alla kandidater. Med tanke på att presidentvalet kan ha två omgångar är det ännu skäl att nämna att om parti A stöder parti B:s kandidat i det andra valet, skall parti B i sin valfinansieringsanmälan endast ange det direkta stöd som kandidaten får av parti A. Parti A för sin del anmäler sitt stöd i sin årliga redovisning till justitieministeriet.

I kommunalval är antalet kandidater mycket större än i andra val, exempelvis år 1996 var de över 43 000. I kommunalval är kandidaternas valbudgeter i allmänhet rätt små, eftersom valkretsen i kommunalval endast utgörs av kommunen i fråga. I hela landet finns det ca 12 000 fullmäktige, kommunvis varierar deras antal mellan 13 och 85 beroende på antalet invånare i kommunen. De flesta kandidaters valbudgeter är små varvid de i praktiken knappast orsakar några bindningar mellan kandidat och finansierare. Enligt 11 § 1 mom. väljs lika många ersättare som fullmäktige. Det att anmälningsskyldigheten utsträcks också till ersättarna motiveras med att kommuninvånarna på detta sätt har möjlighet att få uppgifter om valfinansieringen av alla de personer som deltar i beslutsfattandet i fullmäktige. I praktiken kan en ersättare träda i en ordinarie ledamots ställe exempelvis för ett enda fullmäktigemöte och då delta när mycket viktiga beslut skall fattas. Anmälningsskyldigheten gäller alltså både ersättare som avses i 11 § 1 mom. kommunallagen och som tillfälligt träder i en ledamots ställe och ersättare som avses i samma paragrafs 2 mom. och som träder i en ledamots ställe på varaktig basis.

Anmälan om kandidatens valfinansiering görs i presidentval av det parti eller valombudet eller dennes ersättare för den valmansförening som ställt upp kandidaten och i andra val av kandidaten själv. Detta motiveras med att kandidaterna i presidentval i allmänhet har stora budgeter och att kandidaten själv oftast inte kan ombesörja valfinansieringsarrangemangen. För kandidaterna bildas exempelvis olika slags stödgrupperingar eller stödföreningar som bland annat sköter anskaffningen av finansiering för kandidatens valkampanj. I valet år 1994 stöddes exempelvis en kandidat av en registrerad förening med namnet Presidentti-94 och för

valet år 2000 grundades en registrerad förening vid namn Pärlbandet 2000 för att stöda en kandidat. Således är det mera praktiskt att anmälan om en presidentkandidats valfinansiering görs av den krets som känner till helheten, dvs. det parti eller valombudet för den valmansförening som ställt upp kandidaten. Ett partis anmälan görs i praktiken av dem som har rätt att teckna partiets namn. I detta sammanhang bör beaktas att i partiets eller valombudets anmälan också skall ingå finansieringen av ovan nämnda stödföreningar som stöder kandidaten.

I andra val än presidentval är det naturligt att kandidaten själv gör valfinansieringsanmälan. Detta oberoende av att de kandidater som till exempel i riksdagsval och Europaparlamentsval har de största valbudgeterna, en stödgrupp och ett stort antal valarbetare sällan har mycket noggrann kännedom om sin valfinansiering eftersom det är stödgrupperna som sköter finansieringen av deras valkampanjer. Detta förslag utgår emellertid från att det är kandidaten själv som ansvarar för anmälan av sin valfinansiering i riksdagsval, Europaparlamentsval och kommunalval. Det är sedan en annan sak vem som tekniskt sett gör anmälan. Den kan till exempel göras av kandidatens valchef, men kandidaten själv ansvarar för anmälan innehåll med sin underskrift (motiveringen vid 3 § 2 mom.).

Utgångspunkten i propositionen är alltså att det är mottagaren av finansiering, dvs. kandidaten själv och i presidentval det parti eller valombudet för den valmansförening som ställt upp kandidaten som ansvarar för att valfinansieringen offentliggörs.

Den föreslagna paragrafen har skrivits i en sådan form att endast de som är skyldiga att göra anmälan anges. Således kan en annan kandidat än den som uttryckligen är skyldig att göra anmälan, till exempel en kandidat som inte blivit vald i riksdagsvalet, göra en anmälan om sin valfinansiering till myndigheten om han så vill. En sådan anmälan behandlas av myndigheten på samma sätt som övriga anmälningar, dvs. myndigheten ser till att den är tillgänglig för allmänheten.

3 §. *Uppgifter som skall anmälas.* I den föreslagna paragrafen anges vilka uppgifter som anmälan skall innehålla. Ordet "åtminstone" hänvisar till att de uppräknade uppgifterna är minimiuppgifter. Anmälan kan alltså innehålla också annan information som

är relevant i detta avseende. Närmast innebär detta att den specifikation av valkampanjens finansiering som avses i 1 mom. 4 punkten kan innehålla mer detaljerade uppgifter än det föreslagna minimiinnehållet om anmälarer så önskar med vissa nedan beskrivna begränsningar.

För det första skall anmälan innehålla tekniska uppgifter såsom kandidatens fullständiga namn och namnet på det parti som ställt upp honom, eller om kandidaten är kandidat för en valmansförening som hör eller inte hör till en gemensam lista, ett omnämnde av detta samt ett omnämnde av vilket val som anmälan gäller (1 mom. 1 och 2 punkten).

Därefter skall i anmälan anges de totala kostnaderna för valkampanjen, dvs. utgifterna (1 mom. 3 punkten). Beloppet skall vara ett bruttobelopp. I anmälan skall beaktas endast de kostnader som klart kan mätas i pengar, till exempelvis kostnaderna för tryckning av valbroschyrer. Talkoarbete eller annan motsvarande oavlönad arbetsinsats, rabatter, sedvanliga gratistjänster eller motsvarande behöver inte värderas och således inte ingå i anmälan. Detta motiveras med praktiska skäl, eftersom en värdering vore svår att göra och det knappast skulle gå att jämföra anmälningarna mellan kandidaterna i detta avseende. Således behöver inte talkoarbete som utförs av en lokalorganisation till det parti som ställt upp kandidaten eller kandidatens familjemedlemmars eller släktingars arbetsinsats (till exempel utdelning av valbroschyrer) värderas eller ingå i anmälan. Däremot om exempelvis ett företag låter sina anställda stå till kandidatens förfogande under en viss tid, kan denna tjänst genom att beräkna lönekostnaderna värderas i pengar och skall anmälas som finansiering. Om en kandidat exempelvis hyr en arbetstagare från ett bemanningsföretag för den tid valkampanjen pågår, kan lönekostnaderna anges bland kostnaderna i anmälan. Också vissa varor kan värderas i pengar, till exempel ett företags donation av kampanjmaterial t.ex. planscher, rockmärken och valbroschyrer till kandidaten eller det att någon som stöder kandidaten erlägger fakturan för sagda material.

Kostnaderna för valkampanjen behöver inte specificeras, dvs. i anmälan skall de totala utgifterna anges som ett enda belopp. Däremot föreskrivs i det föreslagna 1 mom. 4 punkt att finansieringen av valkampanjen

skall specificeras till bruttobelopp. Enligt den utredning som gällde riksdagsvalet år 1999 var de allmännaste inkomstformerna när det gäller kandidaternas valkampanjer följande: egna medel (57 % av kandidaterna), donationer (bidrag) från det egna partiet (45 %), direkta donationer från privatpersoner (38 %), försäljnings- och insamlingsinkomster (23 %), direkta donationer från intresseorganisationer (22 %), direkta donationer från företag (23 %), inkomster från valpublikationer (13 %), direkta donationer från andra organisationer (10 %) och personliga lån (10 %).

I anmälan skall för det första nämnas de egna medel som använts. I de egna medlen ingår de personliga lån som kandidaten upptagit och dessa behöver således inte anmälas separat. Det väsentliga är att anmäla hur mycket av de medel som kandidaten använt för kampanjen är sådana medel som varit kandidatens egna vid kampanjtidpunkten. För det andra skall allt det utomstående stöd som kandidaten själv, dennes stödgrupp samt något annat samfund som grundats för att stöda kandidaten anmälas. Detta utomstående understöd skall indelas i stöd från privatpersoner, företag, partiorganisationer och andra motsvarande viktiga grupper av donatorer. En kandidats stödgrupper är i allmänhet fritt formade sammanslutningar. Andra samfund som grundats för att stöda en kandidat kan vara till exempel de registrerade föreningar som grundats för att stöda vissa presidentkandidater (motiveringen vid 2 §), dock inte vanliga partiorganisationer. Utomstående understöd kan betalas såväl till kandidaten själv som till stödgruppen eller samfundet. Allt detta stöd anmäls som en helhet. Kandidaten skall inte endast anmäla att han har erhållit finansiering av stödgruppen eller samfundet, utan i anmälan skall nämnas de huvudsakliga grupper av donatorer som betalat stödet till stödgruppen eller samfundet. Huvudgrupperna är å ena sidan privatpersoner och å andra sidan juridiska personer. I anmälan skall de huvudsakliga donatorerna indelas i a) privatpersoner, b) företag, c) partiorganisationer, d) andra motsvarande, till exempel intresseorganisationer, stiftelser, föreningar (andra än ovan nämnda stödföreningar för kandidaterna) och andra samfund. I anmälan skall alla understöd från varje grupp av donatorer, till exempel privata företag, räknas ihop och anmälas som en enda summa under rubriken

"Företag". I det utomstående stödet kan även de medel som försäljningsverksamhet, insamlingar och annan motsvarande verksamhet inbringat och det anges till bruttobelopp. Valinsamlingar arrangeras ofta av kandidaternas stödgrupper och för dem skall länsstyrelsens tillstånd sökas.

Separat anmäls enligt 2 mom. värdet på varje enskilt utomstående stöd och donatorn i fråga om värdet på donationen överstiger 20 000 mark i presidentval och Europaparlamentsval respektive 10 000 mark i riksdags- och kommunalval. Understöd från samma donator räknas i hop och behandlas som en enda summa. Detta gäller alla ovan nämnda huvudgrupper av donatorer, dvs. både partiorganisationer, företag och privatpersoner. I detta avseende är bara ett omnämnande av "privatperson" eller "löntagarorganisation" inte tillräckligt, utan namnet måste anmälas tillräckligt klart och utöver detta vissa andra individualiserande uppgifter, åtminstone personens eller företagets hemort exempelvis enligt följande: "Donation: Pensionären Hildur Andersson, Ekenäs" eller "Donation: Spetsarbetarnas centralförbund rf, Helsingfors" eller "Donation: Kb Gustafssons Rör, Åbo". Donatorns personbezeichnung får inte anmälas.

Ordet "åtminstone" i början av paragrafen anger att avsikten inte är att förbjuda en kandidat att också anmäla namnet på donatorer som donerat mindre än ovan nämnda belopp. För att trygga skyddet av privatlivet föreslås emellertid att till 2 mom. fogas en särskild mening där det konstateras entydigt att namnet på en privatperson som donerat mindre än de avsedda beloppen inte får anmälas utan dennes uttryckliga samtycke. Detta skall alltså endast gälla privatpersoner, inte övriga ovan nämnda huvudgrupper av donatorer. Hur detta samtycke ges är en fråga mellan donator och kandidat. Om donatorn inte gett sitt samtycke och kandidaten önskar anmäla till exempel en donation på 2 000 mark, skall anmälan exempelvis göras enligt följande: "Donation: Privatperson 2 000 mark".

En kandidats anmälan kan således när det gäller riksdagsval innehålla exempelvis följande uppgifter: 1) totala kostnader för valkampanjen: 120 000 mark, 2) finansieringen av valkampanjen specificerad: a) egna medel 35 000 mark, b) stöd från det egna partiets kretsorganisation 5 000 mark, c) stöd från företag 30 000 mark, d) stöd:

verkställande direktören N.N., Helsingfors 22 000 mark, e) stöd från andra privatpersoner 20 000 mark, och f) valinsamlingens resultat 8 000 mark.

A andra sidan, om samma kandidat vill göra en mer detaljerad anmälan så kunde punkt 2) se ut så här: a) egna medel och lån 35 000 mark, b) donation från det egna partiets kretsorganisation 5 000, c) donationer från följande företag: Ab A.A., Kb B.B. och Ab C.C., 10 000 mark var, d) donation: verkställande direktören N.N., Helsingfors 22 000, e) donationer av fyra privatpersoner, 5 000 var, och f) valinsamlingens resultat 8 000 mark.

I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs om undertecknande av anmälan. Anmälan skall undertecknas av den som enligt 2 § är anmälningsskyldig. I riksdagsval, Europaparlamentsval och kommunalval undertecknas anmälan av kandidaten själv och i presidentval av dem som har rätt att teckna ett partis namn eller valombudet för den valmansförening som ställt upp kandidaten eller valombudets ersättare. Här försöker man alltså inte föreskriva vem som faktiskt skall uppsätta anmälan utan endast att kandidaten (i presidentval partiet eller valmansföreningen) förbinder sig till de uppgifter som anmäls och svarar för att de är riktiga.

4 §. *Tillställande av anmälan.* I paragrafen bestäms när och inom vilken tid anmälan skall lämnas in och vilken form anmälan skall ha. I kommunalval skall anmälan tillställas den kommunala centralvalnämnden och i andra val justitieministeriet. När det gäller kommunalval är det naturligt och praktiskt att anmälan lämnas till den kommunala centralvalnämnden. Beroende på antalet fullmäktige i kommunen tar centralvalnämnden emot minst 13 och högst 85 anmälningar från fullmäktige och ersättare. I praktiken kan centralvalnämnden ge sina anställda, exempelvis sin sekreterare som oftast är en person i kommunens tjänst, fullmakt att ta emot anmälningar och hålla dem allmänt tillgängliga. Själva nämnden behöver inte sammankallas för dessa uppgifter.

I andra val tillställs anmälningarna justitieministeriet som är landets högsta valmyndighet.

Anmälan skall tillställas justitieministeriet eller kommunala centralvalnämnden senast två månader efter att valresultatet fastställdes. Tvåmånadersperioden är lämplig därför att det tar tid att färdigställa redovisningen

när det gäller valkampanjen för de flesta av kandidaterna. Ju dyrare och mer omfattande kampanjen varit, desto längre tid tar det att utarbeta redovisningen. Om den utsatta tiden inte iakttas, har justitieministeriet eller kommunala centralvalnämnden rätt att kräva att den anmälningsskyldige lämnar in sin anmälan utan dröjsmål. En försummelse att lämna in anmälan leder de facto inte till sanktioner, men eftersom frågan omfattas av det politiska ansvaret är det uppenbart att en kandidat som försummar sin anmälan får negativ publicitet i medierna. När det gäller det politiska ansvaret är inga särskilda tvångsmedel av nöden i detta sammanhang.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. bestäms om anmälan form. Anmälan kan göras på en särskild blankett vars formulär fastställs av justitieministeriet och publiceras i Finlands författningssamling. Formuläret innehåller de uppgifter som avses i den föreslagna 3 § 1 mom. Paragrafens ordalydelse "kan göras" innebär emellertid att anmälan också kan göras i någon annan form, till exempel med ett fritt formulerat brev eller med elektronisk post, så länge den klart innehåller de uppgifter som nämns i 3 § 1 och 2 mom. Anmälan skall dock vara skriftlig, en muntlig anmälan duger inte bland annat på grund av kravet på undertecknande i den föreslagna 3 § 3 mom. Justitieministeriet ser på ett lämpligt sätt till att partier och kandidaterna får tillgång till blankettformuläret.

Till anmälan behöver inte fogas kvitton eller kopior av sådana. I de flesta fall skulle detta orsaka onödig byråkrati särskilt för kandidaterna. A andra sidan är det inte heller förbjudet att bifoga kvitton.

5 §. *Anmälan offentlighet.* I paragrafen finns bestämmelser om hur myndigheterna skall behandla valfinansieringsanmälningarna. Anmälningarna skall som sådana vara offentliga hos myndigheten i fråga. Både justitieministeriet och kommunala centralvalnämnden tar emot anmälningar och håller dem allmänt tillgängliga som sådana. I praktiken innebär detta att anmälningarna indelas till exempel per valkrets och kandidat och att en informationstjänst som gäller anmälningarna arrangeras. Myndigheterna skall dock varken ha rätt eller skyldighet att exempelvis granska riktigheten av de anmälda uppgifterna. Däremot kan myndigheten begära att kandidaten lämnar in en ny anmälan om den inlämnade anmälan i

formellt avseende inte uppfyller kraven i den föreslagna 3 § eller är oklar. Det att myndigheterna varken har granskningsskyldighet eller granskningsrätt motiveras med att avsikten med förslaget är att kandidaten och i presidentval partiet eller valombudet bär ett politiskt ansvar för anmälan och dess innehåll. Dessutom är målet att eventuella med valfinansieringen förknippade konflikter mellan partierna och mellan kandidaterna inom samma parti inte skall komma upp till behandling i domstolarna.

Vid behandlingen hos myndigheterna av inlämnade anmälningar skall lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och personuppgiftslagen tillämpas. De inlämnade anmälningarna bildar ett i personuppgiftslagen avsett personregister eftersom de sorteras enligt till exempel kandidaterns namn för att underlätta den informationstjänst som gäller dem. Registren blir rätt små i små kommuner. De register som bildas innehåller uppgifter om både kandidaterna och de donatorer eller privatpersoner som i enlighet med 3 § 1 mom 4 punkten och 2 mom. donerat minst 20 000 mark för en kandidats valkampanj i presidentval och Europaparlamentsval och minst 10 000 mark i riksdags- och kommunalval.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. bestäms att justitieministeriet kan upprätta ett register i vilket uppgifterna i de inlämnade anmälningarna införs. Registret avses vara adb-baserat och det kan föras till exempel i Internet. Genom registret förbättras informationstjänsten i fråga om anmälningarna särskilt med tanke på mediernas behov. Registret avses innehålla exakt samma uppgifter som de inlämnade anmälningarna. Ministeriet bildar ett register endast för riksdagsval, Europaparlamentsval och presidentval. Att använda ett register för kommunalval skulle orsaka särskilt de kommunala centralvalnämnderna tilläggsarbete som i förhållande till den nytta som kunde erhållas vore onödigt.

6 §. *Närmare bestämmelser.* I den föreslagna paragrafen ges justitieministeriet fullmakt att utfärda närmare föreskrifter om verkställigheten av lagen genom förordning. En ministerieförordning är en ny normtyp angående vilken det finns bestämmelser i den nya grundlag som träder i kraft den 1 mars 2000. En förordning ges dock endast vid behov och föreskrifterna i förordningen skulle närmast vara av teknisk natur.

7 §. *Ikraftträdande.* I den föreslagna paragrafen anges på sedvanligt sätt när lagen träder i kraft och att åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft. Lagen avses träda i kraft den 1 maj 2000.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

3. Lagstiftningsordning

I samband med reformen av de grundläggande rättigheterna strävade man inte efter att precisera området av det privatliv eller den integritet som åtnjuter grundlagsskydd. Enligt regeringens proposition är utgångspunkten den att den enskilde har rätt att leva sitt eget liv utan att myndigheterna eller andra utomstående parter blandar sig i dennes privatliv på ett godtyckligt sätt eller i onödan. Till privatlivet hör å ena sidan bland annat rätten för den enskilde att knyta och upprätthålla kontakter till andra människor (RP 309/1993 rd). Med utgångspunkt i detta kan man anse att det är var och ens privata sak att fritt och utan myndighetsinblandning besluta om huruvida han anser det vara ändamålsenligt att med det penningbelopp han önskar understöda en person som ställer upp som kandidat i något allmänt val och på detta sätt knyta och upprätthålla en kontakt till kandidaten i fråga. Således kan förslaget anses ingripa i skyddet av den enskildes privatliv eller integritet, även om exempelvis valfinansieringskommittén verkar att ha varit av motsatt åsikt. Kommittén verkar att ha utgått från att valfinansiering som överskrider en viss gräns inte längre hör till den enskildes privatliv.

Om man utgår från att förslaget innebär ett ingripande i skyddet av privatlivet eller integriteten, måste det emellertid beaktas att det finns en godtagbar grund för ingripandet. I privatlivet kan man enligt de allmänna grunderna för begränsningar av grundläggande rättigheter ingripa bland annat för att trygga andra personers rättigheter och friheter. Om man beaktar den föreslagna lagens syfte, dvs. att öppenheten kring valfinansieringen ökas för att utreda kandidaternas eventuella bindningar, kan lagen anses trygga val- och medbestämmanderätten. Väljarna

skall få uppgifter om åtminstone de viktigaste kandidaternas huvudsakliga finansiärer för att de skall kunna bedöma eventuella ekonomiska och andra bindningar mellan kandidaterna och finansiärerna.

Den föreslagna eventuella begränsningen av de grundläggande rättigheterna kan även anses vara tillräckligt väl avgränsad och också uppfylla de krav proportionalitetsprincipen uppställer, eftersom offentligheten begränsas till penningbelopp på över 20 000 mark i presidentval och Europaparlamentsval

och 10 000 mark i riksdags- och kommunalval vilket med tanke på privatpersoner är klart större än vad som kan anses som sedvanligt.

På basis av ovan sagda anser regeringen att propositionen inte begränsar skyddet av privatlivet eller integriteten på ett sådant sätt att man vore tvungen att behandla den i grundlagsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om anmälan av kandidaters valfinansiering

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens tillämpningsområde och syfte

I denna lag bestäms om anmälan av finansieringen av kandidaternas valkampanjer (*valfinansiering*) vid riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval.

Syftet med lagen är att öka öppenheten kring valfinansieringen och därigenom klargöra kandidaternas eventuella bindningar.

2 §

Skyldighet att anmäla valfinansiering

Skyldighet att göra anmälan om valfinansiering har

1) vid riksdagsval den som valts till riksdagsledamot och den som bestämts till ersättare för ledamot vid fastställande av valresultatet,

2) vid Europaparlamentsval den som valts till ledamot av Europaparlamentet och den som bestämts till ersättare för ledamot vid fastställande av valresultatet,

3) vid presidentval det parti eller valombudet för den valmansförening som ställt upp en kandidat eller valombudets ersättare, och

4) vid kommunalval den som valts till fullmäktigeledamot och den som valts till ersättare för ledamot.

3 §

Uppgifter som skall anmälas

I anmälan skall ingå åtminstone följande uppgifter:

1) ett omnämnande av vilket val som är i fråga,

2) kandidatens fullständiga namn och vilket parti som ställt upp denne eller ett omnämnande av att kandidaten är kandidat för en valmansförening,

3) de totala utgifterna för kandidatens valkampanj, samt

4) finansieringen av kandidatens valkampanj specificerad dels enligt kandidatens egna medel och dels enligt det utomstående understöd som kandidaten, kandidatens stödgrupp och någon annan sammanslutning som grundats för att stöda kandidaten har mottagit enligt en indelning i privatpersoner, företag, partiorganisationer och andra motsvarande viktiga donatorer.

Värdet av varje enskilt stöd och namnet på donatorn skall nämnas särskilt om värdet uppgår till minst 20 000 mark i presidentval och Europaparlamentsval och till minst 10 000 mark i riksdagsval och kommunalval. Med understöd avses pengar, varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits vederlagsfritt, dock inte sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratis-tjänster. Namnet på en privatperson får inte nämnas utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det understöd privatpersonen donerat är mindre än nämnda belopp.

Vid presidentval skall anmälan egenhändigt undertecknas av den som har rätt att teckna partiets namn eller av valmansföreningens valombud eller dennes ersättare och vid andra val egenhändigt undertecknas av kandidaten.

4 §

Tillställande av anmälan

Anmälan skall vid kommunalval tillställas den kommunala centralvalnämnden och

vid andra val justitieministeriet senast två månader efter att valresultatet fastställts.

Anmälan kan göras på en blankett som har uppgjorts enligt ett formulär som justitieministeriet har fastställt.

5 §

Anmälan offentlighet

Anmälan är som sådan offentlig hos justitieministeriet och den kommunala centralvalnämnden.

Justitieministeriet kan upprätta ett register för registrering av uppgifterna i de anmälningar som tillställs ministeriet.

6 §

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag utfärdas av justitieministeriet genom förordning.

7 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 2000.

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan lagen träder i kraft.

Helsingfors den 25 februari 2000

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Justitieminister *Johannes Koskinen*

