

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter

*Betänkande av Utredningen om offentlighet för
partiers och valkandidaters intäkter*

Stockholm 2004



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2004:22

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Tryckt av Edita Norstedts Tryckeri AB
Stockholm 2004

ISBN 91-38-22093-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Pär Nuder

Den 19 juni 2002 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en personvalskampanj finansierar den.

Den 4 juli 2002 förordnades professorn Gullan Gidlund att vara särskild utredare från och med den 19 juni 2002. Från och med den 1 juli 2002 har kammarrättsassessorn Lars-Åke Ström haft i uppdrag att biträda den särskilda utredaren. Från och med den 1 maj 2003 har Lars-Åke Ström varit anställd som sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Örebro i januari 2004

Gullan Gidlund

/Lars-Åke Ström

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Utredningsuppdraget	25
1.1 Direktiven.....	25
1.2 Utredningsarbetet.....	25
1.3 Allmänna utgångspunkter för utredningsarbetet.....	28
1.4 Frågans tidigare behandling.....	34
1.4.1 Partiernas redovisning.....	35
1.4.2 Valkandidaternas redovisning.....	40
2 Partiers och valkandidaters intäkter	43
2.1 Finansieringen av partiernas politiska verksamhet	43
2.1.1 Medlemsavgifter	44
2.1.2 Offentliga stöd.....	45
2.1.3 Insamlingar, bidrag och fonder.....	51
2.1.4 Övriga intäkter.....	54
2.2 Finansieringen av personvalskampanjer	54
3 Riksdagspartiernas överenskommelser angående redovisning av partiernas intäkter	59
3.1 Partiernas överenskommelse inför 1994 års försöksval med personröstning i Solna kommun.....	60

3.2	1980 års partiöverenskommelse och partiernas rekommendationer inför valet 1998.....	60
3.3	Gällande partiöverenskommelse och partiernas rekommendationer inför valet 2002.....	62
3.4	Allmänhetens kunskap om partiöverenskommelsen	65
3.5	Allmänhetens förtroende för att valkandidaterna öppet redovisas sina intäkter.....	65
3.6	Riksdagspartiernas överenskommelse i praktiken.....	66
4	Inställning till författningsreglering.....	69
5	Bestämmelser om offentlighet för förtroendevaldas åtaganden och ekonomiska intressen	73
5.1	Allmänt	73
5.2	Riksdagsledamöter	73
5.3	Statsråd.....	75
5.4	Ledamöter av Europaparlamentet	76
5.5	Ledamöter av kommun- och landstingsfullmäktig	77
6	De offentliga partistöden och andra offentliga stöd.....	79
6.1	Det statliga partistödet till partier som är representerade i riksdagen.....	79
6.2	Det kommunala partistödet.....	82
6.3	De offentliga partistödens utveckling.....	83
6.4	Ingen offentlig kontroll av hur medlen används får förekomma.....	84
6.5	Krav på revisorer och årsredovisning för det statliga partistödet.....	85

7	Beskattning av kampanjbidrag	87
7.1	Skall bidraget räknas som gåva eller inkomst?	87
7.2	Beskattning av bidrag som räknas som gåva	88
7.3	Beskattning av bidrag som räknas som inkomst	89
8	Kampanjfinansiering och korruption	91
8.1	Korruptionsbegreppet	91
8.2	Korruptionsbrottet	92
8.3	Bestickning	93
8.4	Mutbrott	95
8.5	Tagande av utländskt understöd	95
9	Regleringen i andra länder	97
9.1	Allmänna iakttagelser	97
9.2	Den rättsliga regleringens omfattning och innehåll.....	101
9.2.1	Begränsningar i kampanjutgifter.....	102
9.2.2	Förbud och begränsningar att ge och ta emot bidrag	103
9.2.3	Regler för offentlig redovisning och kontroll.....	106
9.3	Offentliga stödformer	110
9.4	Frågor om offentlighet för förtroendevaldas åtaganden och ekonomiska intressen som i allmänhet är föremål för rättslig reglering	112
9.5	Norden	113
9.5.1	Danmark.....	113
9.5.2	Finland.....	115
9.5.3	Norge.....	119

10	Internationellt samarbete och internationella överenskommelser	121
10.1	En inledande översikt.....	121
10.2	FN	122
10.2.1	FN:s konvention mot korruption.....	122
10.3	Arbetet inom Europarådet.....	123
10.3.1	Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer	124
10.4	EU	127
10.4.1	Förordningen om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå	128
10.4.2	EU:s framtida politik mot korruption i gränslandet mellan offentlig och privat sektor.....	130
11	Överväganden och förslag	133
11.1	Utgångspunkter.....	133
11.2	Behovet av en rättslig reglering	136
11.3	Hur förhåller sig en reglering till regeringsformen?	145
11.4	Vem skall vara redovisningsskyldig?	150
11.5	Vilka uppgifter skall partierna och kandidaterna redovisa?.....	160
11.6	Offentliggörande.....	170
11.7	Tillsyn och kontroll.....	178
11.8	Sanktioner	180
11.9	Ikraftträdande.....	181
12	Konsekvensbeskrivningar.....	183

13 Författningskommentar	185
13.1 Förslag till lag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter m.m.....	185
13.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier	189
Referenser	191
Bilagor.....	195
Bilaga 1 Kommittédirektiv.....	195
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	199
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv	201
Bilaga 4 Partifinansiering – en riskzon för korruption	203
1. Inledning.....	203
2. Korruptionens förekomst – Sverige i internationell jämförelse.....	209
3. Partifinansiering och korruption – exempel på problem och skandaler	216
4. Partifinansieringssystem och korruption	223
5. Hur kan förhållandet mellan partifinansiering och korruption förstås?	227
6. Avslutande reflektioner	231
Bilaga 5 SIFO:s telefonbuss 2002.....	241
Bilaga 6 Riksdagsledamöter och kampanjbidrag	245
1. Materialet.....	246
2. Kampanjkostnader	247
3. Redovisning av kampanjbidrag.....	255
4. Avslutande reflexioner.....	261
Bilaga 7 Finansiering av personvalskampanjer.....	265
1. Inledning.....	265
2. Rapportens uppläggning och genomförande	267
3. Partiöverenskommelsen och partiernas rekommendationer	271
4. Stödformer	275
5. Reglering av kampanjfinansieringen?	290

6. Slutsatser	296
Bilaga 8 Personvalskampanjer i kommuner och landsting 2002	299
1. Inledning	299
2. Partiernas frivilliga överenskommelse på nationell nivå	300
3. Partiernas rekommendationer och riktlinjer för personvalskampanjer	301
4. Kandidaternas egen kampanjprocess – varför personvalskampanjer?	309
5. Personvalskampanjer – aktiviteter och kampanjmaterial.....	313
6. Personvalskampanjernas finansiering, bidragskällor och redovisning.....	318
7. Kandidaternas uppfattningar om personvalet i allmänhet	325
8. Kandidaternas lärdomar – regler och pengars betydelse.....	330
9. Sammanfattning.....	336
Bilaga 9 Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse april 2000 om en öppen redovisning av intäkter – en utvärdering.....	345
1. Bakgrund.....	345
2. Mitt uppdrag.....	346
3. Underlag	347
4. Del A av uppdraget	348
5. Del B av uppdraget	352
6. Tillförlitlighet	359

Sammanfattning

Utredningens uppgift har varit att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en personvalskampanj (valkandidater) finansierar den. Uppgiften har avsett såväl rikstäckande som lokala partier och kampanjer. Även frågan om insyn i lämnat indirekt stöd i form av exempelvis stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser har ingått i uppgiften.

I uppgiften har också ingått att redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisningen av partiernas intäkter har fungerat i praktiken samt vilka internationella erfarenheter som finns på området. Vidare har ingått att följa hur frågan om offentlighet för intäkter har hanterats i samband med 2002 års val.

Utgångspunkten för utredningens arbete har varit att allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter skall öka och att de lösningar som har använts i riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse för redovisning av intäkter bör kunna läggas till grund för arbetet.

Utredningen har sett två huvudfrågor som behöver övervägas särskilt. Frågorna går delvis i varandra. Den ena frågan är – om det vid en utvärdering av hur den frivilliga överenskommelsen har fungerat i praktiken visar sig befogat – att överväga en utveckling av de frivilliga insatserna. Den andra frågan är att överväga insatser från det allmännas sida. En ytterligare fråga är – beroende i viss mån på utgången av de båda huvudfrågorna – att ta ställning till vilka åtgärder som kan stimulera partier som inte är part i den frivilliga överenskommelsen att verka i dess anda.

Behovet av offentlighet

Det är av flera skäl viktigt att allmänheten kan få insyn i politiska partiers och valkandidaters intäkter, dvs. vilka som är deras finansörer. En sådan insyn kan

- öka det politiska systemets legitimitet,
- förebygga korruption i vid mening,
- utgöra ett underlag för väljarna vid val,
- ge uppmärksamhet åt de ojämlikheter i fråga om partiers och valkandidaters resurser, och
- främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken.

Men även det förhållandet att partiernas verksamhet till stor del – omkring 70 till 80 procent – finansieras av det allmänna gör det rimligt att det finns insyn i partiernas intäkter. Likaså partiernas stora betydelse i dagens samhälle gör det rimligt med en sådan insyn. Därtill skall läggas att det fordras ofta stora ekonomiska resurser för att kunna bedriva en effektiv personvalskampanj, och det är då särskilt viktigt att insyn och öppenhet råder om finansieringen.

I dag finns det ingen författningsreglering i Sverige som ger allmänheten insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter. Det är däremot tradition att riksdagspartierna genom ömsesidiga överenskommelser åstadkommer öppenhet för sina intäkter och sedan personvalsreformen även för valkandidaternas intäkter. Partierna är således väl medvetna om vikten av insyn och har också vidtagit vissa åtgärder.

Frågan är om dessa åtgärder är tillräckliga. I det senaste allmänna valet 2002 uppträdde ett stort antal partier och valkandidater. Något mer än 200 partier deltog i kommunalvalen, 56 i landstingsvalen och 75 i riksdagsvalet. Antalet kandidater var i kommunalvalen var drygt 50 000, i landstingsvalen något mer än 11 000 och i riksdagsvalet något fler än 5 000. Enligt utredningen måste mot bakgrund av dessa siffror vid en utvärdering av de frivilliga insatserna genom partiöverenskommelser beaktas huruvida allmänheten på ett enkelt och smidigt sätt inte bara skall kunna ta del av denna information utan också kunna förstå den.

Behovet av en rättslig reglering

Utredningen föreslår att allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer skall säkerställas genom en författningsreglering. En sådan ordning säkerställer också att de åtgärder som partierna i praktiken redan är överens om också genomförs. Någon utveckling av de frivilliga insatserna föreslås således inte och följaktligen inte heller några åtgärder för att stimulera de partier som inte är part i den frivilliga överenskommelsen att verka i dess anda.

Den sedan mitten på 1950-talet införda ordningen med frivilliga insatser genom partiöverenskommelse har enligt utredningen flera allvarliga brister. Den allvarligaste är att det inte finns någon garanti för att den lämnade informationen ur jämförelsesynpunkt är rättvisande. Utredningen kan inte se hur partierna själva skall kunna ge sådana garantier. Ett visst inslag av offentlig reglering är enligt utredningens bedömning nödvändig.

Flera argument talar också för en författningsreglering. Kravet på offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter är så grundläggande för det politiska systemets legitimitet att den inte bör vara beroende av partiernas och kandidaternas inställning och känsla av förpliktelse vid varje givet tillfälle. En författningsreglering kan på ett annat sätt än en frivillig överenskommelse säkerställa att informationen blir mer tillgänglig för allmänheten. En frivillig överenskommelse mellan riksdagspartierna ger inte några garantier för att nya partier eller fristående lokala partier som inte är part i överenskommelsen tar sitt ansvar på samma sätt som de partier som har ingått överenskommelsen.

Allmänhetens kännedom om att det finns partiöverenskommelser på området är dessutom mycket låg trots att systemet har tillämpats i närmare femtio år. Det gäller även allmänhetens förtroende för att partierna och valkandidaterna öppet redovisar alla sina intäkter. Vidare kan konstateras att utvecklingen talar för en fortsatt ökning både av antalet personvalskampanjer och av behovet av kampanjmedel.

I ett internationellt perspektiv kan också konstateras att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas eller valkandidaternas intäkter. En sådan lagstiftning finns numera i Danmark, Finland och Norge. Frågan om finansieringen av politiska partier och valkandidater berörs vidare allt oftare i olika

internationella sammanhang, bl.a. inom FN, Europarådet och EU. I FN har helt nyligen en konvention mot korruption förhandlats fram och som bl.a. innehåller bestämmelser om finansiering av politiska partier och av kandidaters valkampanjer. En rekommendation mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer har också under 2003 antagits av Europarådet. En förordning om stadgar för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå har i november 2003 antagits av Europaparlament. Inom EU pågår vidare ett arbete med att ta fram en övergripande EU-politik mot korruption i bl.a. gränslandet mellan offentlig och privat sektor. Vare sig FN-konventionen eller Europarådets rekommendation utesluter i och för sig frivilliga insatser på området. Men i dessa diskussioner har frågan om en tvingade reglering på området övervägts vid flera tillfällen. Det är utredningens bedömning att en sådan reglering på nationell nivå inte kommer att kunna undvikas i längden.

Hur förhåller sig en reglering till regeringsformen?

En författningsreglering som ger insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter väcker ett flertal frågor inte bara i anslutning till regeringsformens bestämmelser om varje medborgares rätt att hålla inne med sina politiska åsikter och att inte åsiktsregistreras utan också i förhållande till bestämmelserna om föreningsfriheten.

Utredningens bedömning är att något principiellt hinder inte föreligger mot en reglering som ålägger partierna att offentligen redovisa sina intäkter så länge en sådan skyldighet inte begränsar partiernas roll i den fria åsiktsbildningen. Detta förutsätter att det grundlagsfästa skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter liksom skyddet mot åsiktsregistrering samt föreningsfriheten respekteras.

Den centrala frågan för utredningen har varit i vilken utsträckning det är möjligt att ålägga partierna och valkandidaterna att offentliggöra namnen på fysiska personer som bidrar till deras finansiering.

Enligt utredningen kan det förhållandet att någon lämnar ett bidrag till ett politiskt parti eller till en valkandidat inte med automatik tas till intäkt för att personen också tillhör det politiska partiet eller det parti valkandidaten tillhör. Om så ändå skulle anses

vara fallet så hindrar skyddet mot åsiktsregistrering inte att en persons politiska uppfattning registreras om denna har samband med någon annan omständighet som föranlett registreringen. Hinder torde därmed inte föreligga mot att en fysisk person utan samtycke registreras i ett allmänt register på den grunden att han eller hon har lämnat bidrag till ett parti eller en valkandidat, eftersom registreringen i ett sådant fall med utredningens förslag endast har till syfte att åstadkomma insyn i hur partierna och valkandidaterna finansierar sin verksamhet, särskilt om registreringen enbart tar sikte på bidrag som på grund av sin storlek kan ge eller befaras ge upphov till bindningar mellan givaren och mottagaren.

Vem skall vara redovisningsskyldig?

En naturlig utgångspunkt för en författningsreglering av partiernas och valkandidaternas redovisning av hur de finansierar sin politiska verksamhet respektive sina personvalskampanjer måste vara att den skall gälla för samtliga partier och valkandidater som tagit mandat respektive blivit valda. Det är först då som frågan om vilka eventuella bindningar ett parti eller en valkandidat har till sina finansierare blir aktuell.

Utredningens förslår att ett parti som har fått mandat i riksdagen eller i landstingsfullmäktige eller i kommunfullmäktige eller i Europaparlamentet skall offentligen redovisa hur partiet har finansierat sin politiska verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att en enskild kandidat som har blivit utsedd till ledamot eller ersättare vid senaste val till riksdagen eller till landstingsfullmäktige eller till kommunfullmäktige eller har blivit utsedd till företrädare eller ersättare vid senaste val till Europaparlamentet skall offentligen redovisa hur han eller hon har finansierat sin personvalskampanj.

Vilka uppgifter skall partierna och kandidaterna redovisa?

Utredningen föreslår att partiernas redovisningar skall innehålla upplysningar om åtminstone följande intäkter:

- offentligt partistöd,
- medlemsavgifter,

- inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
- bidrag från andra delar av partiets organisation inklusive sidoorganisationer,
- bidrag från privatpersoner,
- bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Utredningen föreslår vidare att redovisningarna också skall innehålla motsvarande uppgifter om intäkter i verksamhet som bedrivs i en stiftelse, ett bolag eller en annan verksamhetsform om partierna har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

När det gäller valkandidaterna föreslår utredningen att kandidaternas redovisningar skall innehålla en upplysning om de totala utgifterna för kandidatens kampanj samt upplysningar om åtminstone följande intäkter:

- egna medel som har använts i kampanjen,
- bidrag från privatpersoner,
- bidrag från den egna partiorganisationen inklusive sidoorganisationer,
- bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Med bidrag avses enligt förslaget såväl ekonomiska bidrag som varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits utan vederlag. Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster av partiarbetare förslås av praktiska skäl att undantas från redovisningen.

Utredningen föreslår vidare att värdet av varje bidrag och namnet på givaren skall nämnas särskilt i partiernas och kandidaternas redovisningar om värdet under året uppgår till minst 20 000 kronor. Namnet på en privatperson får dock inte – till skillnad från namnet på en juridisk person – uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det bidrag personen lämnat under ett räkenskapsår är mindre än 20 000 kronor. Vidare föreslås att den totala summan av anonyma bidrag anges och varje enskilt anonymt bidrag som uppgår till minst 20 000 kronor.

Offentliggörande

Enligt utredningens bedömning bör kalenderåret/räkenskapsåret vara utgångspunkten för frågan om när partiernas intäktsredovisningar centralt, regionalt och lokalt skall offentliggöras. Utredningen föreslår att redovisningsperioden för partierna skall vara 1 januari – 31 december och att intäktsredovisningen skall offentliggöras senast sex månader efter räkenskapsårets utgång.

För valkandidaterna bör personvalskampanjen vara utgångspunkten för redovisningen. Utredningen föreslår att redovisningsperioden skall börja tolv månader före den aktuella valdagen för varje val och avslutas med valdagen. Utredningen föreslår vidare att intäktsredovisningarna skall offentliggöras senast tre månader efter det att valresultatet har fastställts.

För frågan om hur offentliggörandet lämpligen bör ske har utredningen närmare prövat tre alternativ.

- Partierna central, regionalt och lokalt samt valda kandidater svarar själva för att deras intäktsredovisningar är tillgängliga för alla som vill ta del av dem.
- Partierna central, regionalt och lokalt samt valda kandidater allt efter i vilken vald församling de tagit plats lämnar sina intäktsredovisningar till valmyndigheterna i valorganisationen, dvs. till de kommunala valnämnderna, länsstyrelserna och den centrala Valmyndigheten för att myndigheterna skall hålla redovisningarna offentligen tillgängliga, alternativt till enbart Valmyndigheten.
- Partierna central, regionalt och lokalt samt valda kandidater allt efter i vilken vald församling de tagit plats lämnar sina intäktsredovisningar till respektive församling, dvs., till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige för att dessa skall hålla redovisningarna offentligen tillgängliga.

Utgångspunkten för utredningen har varit att allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter skall öka, vilket bl.a. ställer krav på att allmänheten utan att behöva lägga ned tid på ett omfattande efterforskningsarbete skall kunna få en samlad bild av hur partierna och valkandidaterna finansieras. Det innebär att det första alternativet inte är aktuellt. I valet mellan en redovisning via valmyndigheterna alternativt endast via den centrala

valmyndigheten och en redovisning via de valda församlingarna föreslår utredningen de valda församlingarna som en naturlig mottagare av partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar.

Intäktsredovisningarna är som sådana offentliga hos riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige. Hur redovisningarna i övrigt skall göras tillgängliga för den breda allmänheten bör respektive vald församling själv avgöra. Ett rimligt antagande är, vilket också ligger i linje med utredningens förslag om öppenhet och insyn att dessa handlingar inte kommer att behandlas manuellt utan mer eller mindre automatiserat för att på ett enkelt sätt kunna göras tillgängliga för allmänheten via exempelvis Internet. Utredningen föreslår ett lagstöd för att möjliggöra en sådan behandling av uppgifterna i intäktsredovisningarna.

Tillsyn och kontroll

Vikten av offentlighet och politiskt ansvar skall särskilt framhållas när det gäller partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar.

Utredningens föreslår att den som är partiledare eller motsvarande skall skriva under partiets intäktsredovisning. Det innebär som regel att partiets intäktsredovisning undertecknas av partiets ledare när det gäller den centrala partiorganisationens redovisning och på övriga nivåer den eller de personer som på respektive nivå (regional eller lokal) har en motsvarande funktion. Vem som i praktiken skall underteckna redovisningen följer således av hur partiet är organiserat. Vidare föreslås att redovisningen skall innehålla en uttrycklig förklaring om att partiet inte har haft andra intäkter än som uppgivits.

Ett ytterligare krav är att redovisningen skall vara godkänd av en revisor. När det gäller kravet på revisor bör de regler tillämpas som annars gäller skyldigheten för organisationen att ha revisor. Det innebär alltså att om kravet i vanliga fall är att räkenskaperna skall granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (s.k. kvalificerad revisor) så skall detta gälla även för denna intäktsredovisning, men inte i andra fall.

För den som har blivit vald eller utsetts till ersättare skall likaledes gälla att han eller hon skall underteckna redovisning och avge en skriftlig förklaring om att han eller hon inte har haft andra intäkter än som uppgivits. Något krav på revisorsgodkännande bör inte gälla för ledamöternas och ersättarnas intäktsredovisning.

Någon kontroll av redovisningen utöver den som följer av kravet på revisor föreslås inte. Det är inte avsikten med förslaget att intäktsredovisningarna skall gås igenom, kontrolleras eller godkännas av de valda församlingarna, utan bara göras tillgängliga för offentlighet. Det är respektive parti och kandidat som har det politiska ansvaret för redovisningen och dess innehåll och att den lämnas in till den valda församlingen för offentliggörande. För det fall någon redovisning inte lämnas är det inte heller meningen att den valda församlingen skall vidta några åtgärder.

Sanktioner

Som utredningen framhållit är inte avsikten med utredningens förslag att partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar skall krävas in, gås igenom, kontrolleras eller godkännas av de valda församlingarna. Utredningen anser inte heller att någon särskild sanktionsbestämmelse behövs för det fall oriktiga uppgifter skulle lämnas i en redovisning. Partiernas och valkandidaternas skyldighet att lämna en redovisning över sina intäkter bör inte vara formellt sanktionerad. Det huvudsakliga skälet för utredningens ställningstagande är att formella sanktioner – liksom även formell offentlig kontroll – tveklöst skulle innebära en begränsning av partiernas roll i den fria åsiktsbildningen. Det skulle kräva en grundlagsändring. Det får således med utredningens ställningstagande bli fråga om en politisk sanktion om det skulle visa sig att ett parti eller kandidat inte följer lagens bud.

När det sedan gäller frågan om statligt stöd till politiska partier föreslår utredningen att sådant stöd inte skall få beviljas ett parti som underlåter att offentligen lämna en redovisning över sina intäkter. Visserligen lämnar i dag utan undantag landsting och kommuner kommunalt partistöd enligt kommunallagen. Det är emellertid inte en obligatorisk stödform utan landstingen och kommunerna bestämmer själva i vilken utsträckning sådant stöd skall lämnas partierna. Detta stöd bör därför inte villkoras.

Ikraftträdande

Enligt utredningens förslag skall redovisningsperioden för valkandidater vara tolv månader. Redovisningsperiodens sista dag är valdagen. Mot bakgrund härav föreslår utredningen att lagen bör träda i kraft tolv månader före det allmänna val den första gången skall tillämpas på.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skyldighet för politiska partier att redovisa hur de finansierar sin politiska verksamhet och för personer som driver en personvalskampanj (valkandidater) att redovisa hur de finansierar sina kampanjer.

Bestämmelserna för politiska partier gäller endast för partier som är juridisk person.

Redovisningsskyldiga för intäkter

2 § Ett politiskt parti som vid det senaste valet har fått mandat i riksdagen eller i landstingsfullmäktige eller i kommunfullmäktige eller i Europaparlamentet skall årligen upprätta en redovisning över hur partiet har finansierat sin politiska verksamhet.

3 § En enskild valkandidat som vid de senaste valet har utsetts till ledamot eller ersättare till riksdagen eller till landstingsfullmäktige eller till kommunfullmäktige eller har utsetts till företrädare eller ersättare vid val till Europaparlamentet skall upprätta en redovisning över hur han eller hon har finansierat sin personvalskampanj.

Intäkter som skall redovisas

4 § Redovisning enligt 2 § skall innehålla upplysningar om åtminstone följande intäkter

1. offentligt partistöd,
2. medlemsavgifter,
3. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
4. bidrag från andra delar av partiets organisation inklusive sidoorganisationer,
5. bidrag från privatpersoner,
6. bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Partiernas räkenskaper över sina intäkter skall även innehålla motsvarande slag av uppgifter om intäkter i verksamhet som bedrivs i stiftelse eller i bolag eller i någon annan verksamhetsform om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Redovisningsperioden skall vara 1 januari – 31 december.

5 § Redovisning enligt 3 § skall innehålla upplysningar om åtminstone följande uppgifter

1. de totala utgifterna för valkandidatens personvalskampanj,
2. de egna medel som har använts i kampanjen,
3. bidrag från privatpersoner,
4. bidrag från den egna partiorganisationen inklusive sidoorganisationer,
5. bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Redovisningsperioden skall vara tolv månader. Redovisningsperiodens sista dag är valdagen.

6 § Värdet av varje bidrag och namnet på givaren skall nämnas särskilt i redovisningen enligt 4 och 5 §§ om värdet under redovisningsperioden uppgår till minst 20 000 kronor. Med bidrag avses ekonomiska bidrag, varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits vederlagsfritt, dock inte sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.

Namnet på en privatperson får inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det bidrag hen eller hon har lämnat under redovisningsperioden är mindre än 20 000 kronor. Vidare skall den sammanlagda summan av anonyma bidrag anges

och varje enskilt anonymt bidrag som uppgår till minst 20 000 kronor.

Uppgiftslämnare

7 § Redovisning enligt 2 § skall skrivas under av partiets ledare, ordförande eller motsvarande och innehålla en förklaring om att partiet inte har haft några andra intäkter än de som uppgivits samt vara godkänd av revisor.

8 § Redovisning enligt 3 § skall skrivas under av valkandidaten och innehålla en förklaring om att han eller hon inte har haft några andra intäkter än de som uppgivits.

Offentliggörande

9 § Vid riksdagsval och Europaparlamentsval skall partiernas intäktsredovisningar sändas till riksdagen och vid landstings- och kommunalval till landstingsfullmäktige respektive kommunfullmäktige senast sex månader efter räkenskapsårets utgång

10 § Vid riksdagsval och Europaparlamentsval skall ledamöternas och ersättarnas intäktsredovisningar sändas till riksdagen och vid landstings- och kommunalval till landstingsfullmäktige respektive kommunfullmäktige senast tre månader efter det att valresultatet har fastställts.

11 § Intäktsredovisningarna är som sådana offentliga hos riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige.

De uppgifter som lämnas i intäktsredovisningarna får behandlas helt eller delvis automatiserat för att ge allmänheten en samlad information om hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer.

Denna lag träder i kraft ...

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹

Ansökan om stöd enligt denna lag görs skriftligen varje år hos Partibidragsnämnden. Ansökan bör göras före utgången av oktober.

Till ansökan skall bifogas partiets årsredovisning för det senaste avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna skall ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen skall vara så ingående och omfattande som god revisionsred kräver. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i de avseende som nu sagts.

Till ansökan skall bifogas partiets årsredovisning för det senaste avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna skall ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen skall vara så ingående och omfattande som god revisionsred kräver. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i de avseende som nu sagts. *Stöd får inte heller beviljas om de insända räkenskapshandlingarna saknar intäktsredovisning enligt 2 § lagen (0000:00) om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter m.m.*

Partistöd och kanslistöd betalas såvitt möjligt ut samtidigt. Utbetalningarna görs av Riksdagsförvaltningen kvartalsvis med en fjärdedel varje gång. Första utbetalning görs inom en månad efter det att ansökan har gjorts. Utbetalningarna sker till respektive partis riksorganisation. På begäran av partiet kan dock kanslistödet eller del därav betalas till riksdagsgruppens kansli.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Senaste lydelse 2002:70.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Regeringens direktiv 2002:83, 2003:66 och 2003:130 återges i sin helhet i *bilaga 1–3*.

Uppdraget har varit att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en personvalskampanj finansierar den. Uppdraget har omfattat partier och kampanjer på alla nivåer och alla typer av stöd, alltså även stöd från juridiska personer, t.ex. fackliga organisationer.

I uppdraget har också ingått att redovisa och utvärdera hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken, liksom att följa hur frågan om offentlighet för intäkter har hanterats i samband med 2002 års val.

Uppdraget har dock inte innefattat någon kartläggning av de politiska partiernas eller valkandidaternas finansieringskällor. Uppdraget har inte heller innefattat överväganden om förbud eller andra begränsningar för partiernas eller valkandidaternas finansiering.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i juni 2002.

Utredningen har i anslutning till 2002 års allmänna val låtit genomföra flera särskilda studier.

På utredningens uppdrag har SIFO i undersökt i vilken omfattning riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse om att åstadkomma öppenhet för sina intäkter är känd bland allmänheten och i vilken utsträckning man litar på att kandidaterna i valet öppet redovisar vilka som är finansiärer (*bilaga 5*).

Fil dr. Martin Brothén, Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, har undersökt dels hur mycket riksdagsledamöternas personvalskampanjer kostade vid riksdagsvalet 2002, dels vilken inställning ledamöterna har till ett lagfäst krav om att partierna och kandidaterna offentligen skall redovisa hur de finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en personvalskampanj finansierar den. I studien ingår också att redovisa resultat från SOM-undersökningen 1998, Riksdagskandidat 1998 och Riksdagsenkät 2002 och göra jämförelser av personvalskampanjer i 1998 och 2002 års val samt redovisa de viktigaste resultaten mot centrala bakgrundsfaktorer (*bilaga 6*).

Professor Tommy Möller och fil.dr. Andreas Duit vid Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet, har studerat riksdagskandidaternas personvalskampanjer i 2002 års val. Studien är en uppföljning av en tidigare undersökning av 1998 års personvalskampanjer och deras finansiering. Studien visar hur många kandidater som har bedrivit personvalskampanjer, om och på vilket sätt stöd från de regionala partiorganisationerna utgått till kandidaterna, vad som varit avgörande för att kandidaterna har fått stöd från sitt parti, vilka regler som har gällt för finansieringen av personvalskampanjerna, , vilka former för kampanjstöd som förekommit vid sidan av den regionala partiorganisationens stöd, om kampanjkostnaderna ökat sedan 1998 års val samt inställningen till frågan om ett lagfäst krav på att de personer som driver en personvalskampanj offentligen skall redovisa hur dessa har finansierats. Även inställningen till pengars betydelse i politiken och risken för korruption ingår i undersökningen (*bilaga 7*).

Fil dr. Staffan Andersson vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, har genomfört en studie av partifinansiering som en riskzon för korruption. Studien har ett jämförande perspektiv där även den svenska situationen berörs. Risker för korruption i allmänhet och i samband med partifinansieringen behandlas. Vissa utblickar görs till USA och västra Europa för att närmare granska typ av korruptionsproblem och val av regleringssystem. Utifrån korruptionslitteraturen diskuteras problembilder, tendenser, tänkbara förklaringar till korruption inom partifinansieringsområdet (*bilaga 4*). Andersson har även genomfört en studie av kostnaderna för och finansieringen av personvalskampanjer i 2002 års kommunal- och landstingsval i två landsting och två kommuner. I undersökningen belyses närmare kandidaternas erfarenheter av kampanjfinansiering, i vilken utsträckning deras partiorganisationer

har uppmanat dem att bedriva personvalskampanjer, egen ekonomisk insats, hur kampanjmedlen har hanterats inklusive redovisats, allmänhetens möjlighet till insyn i finansieringen och kandidatens egen attityd till kampanjfinansieringen liksom inställningen till en författningsreglerad redovisningsplikt kontra en självreglering (*bilaga 8*).

Därutöver har på utredningens uppdrag professor emeritus Ulf Gometz från revisionell utgångspunkt granskat hur riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse om en öppen redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken samt prövat om överenskommelsen kan utvecklas ytterligare i syfte att öka allmänheten insyn i partiernas intäkter (*bilaga 9*).

För diskussioner om det statliga partistödet och det redovisningskrav som ställs på partierna för att få sådant stöd har utredningen haft kontakter med Partibidragsnämnden.

För en närmare genomgång av riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse angående redovisningen av partiernas intäkter har utredningen träffat berörda företrädare för samtliga riksdagspartier, företrädesvis partiernas partisekreterare och ekonomichefer eller motsvarade.

Utredningen har under hand informerat riksdagspartierna om sitt arbete. Vid ett särskilt anordnat seminarium i augusti 2003 har företrädare för riksdagspartierna, företrädesvis partisekreterare och ekonomichefer eller motsvarande fått del av de viktigaste preliminära resultaten från de studier som utredningen låtit genomföra. Utredningen har också inhämtat partiernas synpunkter på kommande förslag. De synpunkter som kommit in har beaktats vid utformningen av förslagen.

Genom berörda departement i Danmark (Justitieministeriet), Finland (Justitieministeriet) och Norge (Administrations- och samordningsministeriet) har utredningen fått del av motsvarande lagstiftning om offentliggörande av partiernas och valkandidaternas intäkter. Utredningen har också besökt de berörda ministerierna för att närmare diskutera ländernas regleringar på området.

Parallellt med utredningens uppdrag har inom ramen för en generell politik mot korruption frågan om en reglerad parti- och kandidatfinansiering behandlats inom FN och Europarådet. Inom EU har också flera instrument mot korruption tagits fram. Utredningen har i sina överväganden så långt möjligt beaktat den internationella utvecklingen på området.

1.3 Allmänna utgångspunkter för utredningsarbetet

Finansieringslösningar

Pengar spelar en viktig och nödvändig roll i allt politiskt arbete. De politiska partier utgör härvid inget undantag. Resurser behövs för att organisera verksamhet, få ut budskap och ställa upp i val. Många partier och kandidater är förtrogna med de problem som uppstår på grund av bristande resurser och ojämn fördelning av resurser. Villkoren är utan tvivel skiftande. I begynnelsen är ofta de ekonomiska villkoren förknippade med vilka samhällsgrupper och intressen som bildat partiet, men även vilka intressen som tar ansvar och stöder verksamheten. Det aktiva stödet från medlemmar och sympatisörer tar sig olika former och inbegriper frivilligt arbete, mötesbesök, opinionsbildning och ekonomiska bidrag. Att ge bidrag och ekonomiskt stödja partier och kandidaters politiska verksamhet är en viktig form av politiskt deltagande som inte bör underskattas i en demokrati. Nästan oavsett tidens gång lever också sinnebilderna för den goda finansieringen kvar. Den är att små men regelbundna bidrag och avgifter från ett stort antal människor bör finansiera partiernas verksamhet (Duverger 1954). Med en sådan gräsrotsfinansiering (medlemsfinansiering) finns enligt detta ideal förutsättningar för utvecklande av goda beroendeförhållanden mellan partiledning och medlemmar. Sådana förhållanden skapar betingelser för att medlemmar får ett betydande inflytande över ett partis inriktning och inte minst politikens utformning. Denna modell för finansiering har också setts som det positiva och det demokratiska alternativet till den s.k. plutokratiska finansieringen där ett partis verksamhet i hög utsträckning finansieras med färre men större bidrag, donationer eller anslag från organiserade intressen. Med den plutokratiska finansieringen följer betydande risker för att partier utvecklar etiskt tvivelaktiga beroenden till mäktiga finansiärer.

Även om gräsrotsfinansieringen ännu spelar en viss roll för partier i europeiska länder har den i praktiken för många partier sedan länge upphört att spela huvudrollen (se t.ex. i Nassmacher 2001). Förutom bristande förmåga hos medlemmar att med stigande kostnadsutveckling ta på sig ett ökat ekonomiskt ansvar och en med tiden krympande medlemskår har det för många partier blivit svårt att kompensera brist på pengar med frivilliga insatser av valarbetare. En strategi från partiernas sida har då varit

att rikta intresset mot de stora bidragen. När inte heller stora privata bidrag funnits att tillgå har i många fall offentliga stöd blivit en viktig problemlösning. De offentliga anslagen har inte enbart varit lösning på mer eller mindre akuta ekonomiska problem utan även en metod att söka lösa andra problem som främst förknippas med plutokratisk finansiering, nämligen ojämn fördelning av resurser och korruption.

Olika former av offentliga bidrag har införts i många länder. Särskilt i Europa har den offentliga finansieringen, med någon form av direkt ekonomiskt stöd till partier och valkandidater fått ett starkt genomslag (Pinto-Duschinsky 2002). Offentliga bidrag får inte enbart konsekvenser för resurstillgången. En ytterligare konsekvens är att statens roll och ansvar inom finansieringsområdet påtagligt ökat. Det gäller då inte endast i frågor om fördelning av medel mellan partier utan i hög grad i utvecklandet av strategier för att lösa problem och risker som förknippas med finansieringsfrågan. Offentliga stöd skapar i sin tur nya beroendeförhållanden. Beslutsfattare frestas att ständigt höja anslagen till sina egna partier och därmed också påverka konkurrensförhållandena till partier och kandidater utanför de politiska församlingarna.

Korruptionens många ansikten

Politisk korruption var länge förknippad med fattiga utvecklingsländer. Den föreställningen har fått revideras. Avslöjanden om korruption har duggat tätt från olika delar av den demokratiska världen, inte minst från s.k. mogna demokratier i Europa. Sverige tycktes länge förskonat, men de senare årens utveckling har varit oroande. Bland annat har korruption och oegentligheter avslöjats med förtroendevalda och tjänstemän inblandade och i några fall har hela politiska eller administrativa ledningar tvingats avgå på kommunal nivå. Undersökningar visar att riskzoner för korruption (dvs. områden som karaktäriseras av många tillfällen till korruption, att korrupta erbjudanden är vanliga eller att aspekter som är gynnsamma för korruption är närvarande) i Sverige är relativt lika de som finns i andra europeiska länder (se Staffan Andersson, Partifinansiering – en riskzon för korruption, bilaga 4).

Parti- och kandidatfinansiering tillhör riskzonerna för korruption. I flera europeiska länder har de stora korruptions-skandalerna rört den s.k. politiska finansieringen (pengar som används för valagitation men även till partiernas organisationer), medan denna riskzon enbart tangerats för svenskt vidkommande (se bilaga 4). Begreppet politisk korruption täcker ett vidare fält (se avsnitt 8) men brukar innefatta ”ett utnyttjande av offentlig befattning” men också att detta ska gälla ”för egen vinning”. Den definitionen är svår att använda inom partifinansieringsområdet av framförallt två skäl. För det första gäller ”vinningen” knappast den privata sfären utan ett parti eller en kandidat. För det andra så exkluderas kandidater som utmanar politiker som sitter på politiska poster eftersom de inte innehar en tjänst eller uppdrag. Det hindrar ju inte en sådan kandidat att ta mot donationer mot löfte om otillbörligt gynnande i den händelse att han eller hon blir vald (Pinto-Duschinsky 2002). De flesta definitioner av korruption som berör denna riskzon är inriktade på riskerna för hur olika finansieringskällor ska kunna påverka partier och kandidater på ett otillbörligt sätt. Det gäller ytterst skillnaderna mellan en formell skyldighet att handla i allmänintresset och handlingar som i stället syftar till att undergräva allmänintresset (Staffan Andersson, bilaga 4).

Korruptionen inom finansieringsområdet har många ansikten och en rad olika typer av oegentligheter brukar räknas in under beteckningen (Pinto-Duschinsky 2002: 71–72):

- Politiska bidrag som strider mot existerande lagar inom parti- och valfinansieringsområdet. Det innebär att t.ex. illegala donationer räknas in här. Ett känt exempel är ”Kohlgate” år 2000 som stred mot tysk partifinansieringslagstiftning.
- Att partier eller kandidater accepterar pengar i utbyte mot en icke auktoriserad förmån eller löfte om förmån i den händelse som aktören blir vald. Detta torde vara den typ som allra mest förknippas med korruption inom det aktuella fältet.
- Icke auktoriserat användande av statliga resurser för partipolitiskt syfte brukar också räknas hit. Detta är en form som inte är så ovanlig bland statsbärande partier. Det kan gälla utnyttjande av materiella resurser eller personella statliga tjänster i valkampanjer.

- Pengar som kommer från korrupta transaktioner som offentliga befattningshavare varit inblandad i slussas vidare till parti eller enskilda kampanjkassor. Här kan självfallet finnas inslag av korruption som innebär att vissa delar av pengarna stoppas i egen ficka.
- Bidrag från kriminella källor eller källor med tvivelaktigt rykte. Bidrag från kriminell verksamhet, kopplingar till exempelvis knark- och maffiapengar.
- Användning av pengar för förbjudna syften. Det kan gälla s.k. röstköp där väljare erbjuds gåvor av olika slag men även pengar.

Korruption och partifinansiering tycks vara oundvikligt länkade. Partier och politiker har med sin centrala position i det offentliga beslutsfattandet en utsatthet i förhållande till intressen som alltid har behov av att få politiskt inflytande och hör hos politiska företrädare. Även om man bortser från de mer extrema fallen som syftar till att köpa inflytande, finns fält där relationerna mellan parti och finansiering får ett indirekt och mer sofistikerat utseende. Det kan gälla en aktör som ger ett betydande bidrag till ett parti och därmed förväntar sig att få gehör hos politiska beslutsfattare (Gidlund 1983:52). Detta behöver inte ens vara klart uttalat därför att partiledning eller kandidat söker att förutse tänkbara reaktioner hos sina stora bidragsgivare liksom man söker antecipera väljarnas åsikter. Detta har i amerikanska sammanhang samtidigt framhållits som en av fördelarna med ett privat finansieringssystem (Heard 1960:94). Riskerna finns dock att denna sensitivitet innebär en begränsning av partiernas handlingsfrihet, att det i vissa lägen kan innebära att ett parti avstår från att föra fram ett förslag av rädsla för att förlora stora bidragsgivare (Ahlmark 1964:163).

Ökad rättslig reglering

I Europa liksom i andra delar av världen har lagstiftare under senare tid ökat uppmärksamheten på de problem och risker som parti- och kandidatfinansiering medför. Tendensen är en minskad självreglering och en ökad rättslig reglering inom området. Variationen ifråga om den rättsliga regleringen är dock stor; i vissa fall har det varit fråga om mer genomgripande reformering i andra ytterst begränsade åtgärder. Korruptionsskandaler har självfallet

tvingat fram reformer. Andra orsaker har att göra med förändringsprocesser av olika slag. I länder som gått från diktatur till demokrati har utvecklandet av regelsystem inom finansieringsområdet setts som ett led i demokratiserings- och konsolideringsprocesserna. I de s.k. mogna demokratierna har inte minst den ökade politiska medialiseringen, den snabba utvecklingen inom kommunikationstekniken liksom professionaliseringen av valkampanjerna ökat fokuseringen på val och valkampanjer. I sådan konkurrens uppstår lätt en upptrappning av insatta resurser, det som betecknande brukar kallas "arms race", vilket även tenderar att öka jakten på de stora bidragen.

Den inriktning som valts på reformerna hör först och främst samman med vilka problem man sökt att lösa. Bristande resurser, ojämn fördelning av resurser mellan partier och kandidater, stigande valkostnader har exempelvis berett vägen för olika former av offentliga stöd eller restriktioner av skilda slag som syftar till att få bättre kontroll på kostnadsutvecklingen. I andra reformer har behovet av etiska regler, insyn och öppenhet varit vägledande bland annat utifrån argumenten att partierna innehar en central roll i det politiska systemet, att väljaren ska kunna få veta vem eller vilka som stöder ett parti eller en kandidat. En nödvändig förutsättning för att åstadkomma detta är att se till att det blir öppenhet och insyn i partiernas och kandidaternas finansiering. I länder som upplevt korrupsionsskandaler med efterföljande förtroendekriser har man ofta tvingats till åtgärder av starka opinioner. Även här blir det nödvändigt att tillse att öppenhet och insyn blir möjlig. För detta krävs någon form av rapportering, ibland har lagstiftarna även infört regler om namngivande av bidragsgivare eller allehanda restriktioner för att både ge och ta emot bidrag. Härtill kommer mer eller mindre rigorösa kontroll- och sanktionssystem (se närmare kapitel 9).

Det finns även ett ökat internationellt samarbete inom ramen för FN, Europarådet och EU för att åstadkomma mer av gemensamma riktlinjer inom finansieringsområdet, reglering som ska skapa förutsättningar för öppenhet och insyn i partiernas och kandidaternas ekonomiska transaktioner och därmed förhindra och bekämpa korrupsion (se närmare kapitel 10).

Offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter

Regeringen har i propositionen Demokrati för det nya seklet aviserat ett initiativ för att förbättra insynen i finansieringen av politiska partiers politiska verksamhet och personvalskampanjer. Enligt den bedömning regeringen då gjorde talade starka skäl för att insynen i dessa fall bör regleras genom lagstiftning (prop. 2001/02:80 s. 115).

De skäl som anfördes i propositionen för ökad insyn och öppenhet i finansieringen tog i huvudsak sin utgångspunkt i personvalsreformen eftersom frågan om en sådan offentlighet härigenom hade fått en än större aktualitet. Följande skäl anfördes.

- För att kunna bedriva en effektiv kampanj för ett personval fordras ofta stora ekonomiska resurser, och det är då särskilt viktigt att insyn och öppenhet råder om finansieringen.
- Väljarna har ett berättigat krav att kunna använda sådan information som underlag för sina ställningstaganden.
- Öppenhet är ett sätt att stärka det politiska systemets legitimitet och förebygga korruption.

Som skäl för en lagreglering anfördes i propositionen att det finns inga garantier vare sig för att nya partier eller fristående lokala partier tar sitt ansvar på samma sätt eller för att alla partier i framtiden kommer att ingå eller lojalt följa frivilliga överenskommelser. Trots den samsyn som idag finns mellan riksdagspartierna om en frivillig redovisning är det därför angeläget att få mer heltäckande garantier för ett öppet och från väljarnas synpunkt tillförlitligt system.

Detta är också i korthet bakgrunden till utrednings uppdrag. I utredningsdirektiven (*bilaga 1*) anges utöver de i propositionen angivna skälen att en sådan offentlighet också kan motiveras av

- att den kan främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken,
- att partiernas verksamhet till stor del finansieras av det allmänna,
- att den kan få betydelse för bedömning av partistödssystemets utformning och effekter, och sist men inte minst
- de politiska partiernas stora betydelse som maktcentrum i dagens samhälle.

I samband med den sista punkten görs också i direktiven en jämförelse med andra viktiga maktcentrum inom såväl det allmänna som det enskilda som är underkastade vissa offentlighetskrav.

Utgångspunkten för utredningens arbete enligt direktiven är således att allmänhetens insyn i politiska partiers och valkandidaters intäkter skall öka. De lösningar som använts i riksdagspartiernas frivilliga överenskommelser angående redovisningen av partiernas intäkter kommer också att beaktas. Det finns dock anledning att redan här framhålla att också strukturer bör skapas som ger allmänheten möjlighet till god insyn. Det innebär enligt utredningen att allmänheten inte bara på ett enkelt och okomplicerat sätt skall kunna få del av den redovisning som partier och valkandidater lämnar ut, utan också att den lämnade redovisningen är ordnad på ett sådant sätt att den är lätt att förstå och kan jämföras. En sådan kombination av öppenhet och tillgänglighet kan också ge uppmärksamhet åt ojämlikheter i fråga om resurser mellan partier och valkandidater.

1.4 Frågans tidigare behandling

Frågan om insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet har i Sverige inte varit särskilt omdebatterad. Införandet av personval under 1990-talet har emellertid ökat intresset för finansieringsfrågan inte bara för personvalet som sådant utan också för hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet. Under arbetet med personvalsinslaget har frågan om oönskade effekter av finansieringen tagits upp. Diskussion har närmast tagit sikte på om ekonomiska begränsningar i någon form bör införas eller om kandidaterna bör åläggas en redovisningsskyldighet för mottagna bidrag. Denna diskussion har också till viss del omfattat partiernas finansiering.

Det finns dock i dag inga bestämmelser som särskilt reglerar hur de politiska partierna skall redovisa hur de finansierat sin verksamhet vid valen eller hur valkandidaterna finansierat sina kampanjer. Annan lagstiftning kring partiernas och kandidaternas ekonomi runt valkampanjer är också mycket begränsad. Både partierna och kandidaterna är oförhindrade att spendera de medel de önskar i samband med en sådan kampanj. De kan också i princip fritt ta emot bidrag från olika bidragsgivare. Den vanligaste formen av stöd är emellertid det statliga och kommunala partistödet. Dessa

stöd svarar för omkring 70–80 procent av partiernas finansiering (se avsnitt 2 Partiers och valkandidaters intäkter). De begränsningar som finns är i praktiken knutna till dem som finns i partistödssystemet (se vidare kapitel 6 De offentliga partistöden).

Även om det inte finns någon författningsreglering på området är det tradition att riksdagspartierna genom ömsesidiga överenskommelser åstadkommer viss öppenhet för sina intäkter. Överenskommelserna kompletteras också i olika avseenden av partierna själva genom särskilda riktlinjer (se vidare under avsnitt 3.3 Gällande partiöverenskommelse och partiernas rekommendationer inför valet 2002).

1.4.1 Partiernas redovisning

På 1930-talet blossade en offentlig debatt upp kring frågan om de politiska partiernas finansiering. Debatten följde bl.a. på de avslöjanden som gjordes 1932 i samband med utredningen rörande Ivar Kreugers bidragsgivande till politiska partier. Även de olika sammanslutningar som bildades under 1930-talet i syfte att stödja den borgerliga och den socialistiska pressen bidrog till denna debatt. Frågan om en eventuell reglering av hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet blev efter andra världskriget föremål för en mer omfattande debatt. Efter ett livligt meningsutbyte i 1948 års valrörelse (frågan gällde då närmast önskvärdenheten att förhindra utländskt inflytande, men även annat obehörigt inflytande över opinionsbildningen i Sverige) tillsattes en statlig utredning – Partifinansieringssakkunniga – med uppdrag att utreda frågan om organisationer, som bedrev politisk propaganda, borde åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter.

Traditionen med partiöverenskommelser inleds

Partifinansieringssakkunniga uttalade i sitt betänkande Om offentlig redovisning av den politiska propagandan (SOU 1951:56) att det principiellt sett kunde vara värdefullt för medborgarna att få veta vem som finansierade en viss propaganda men ifrågasatte om införandet av en bokförings- och redovisningsplikt för partierna var det effektiva botemedlet att förhindra utländskt inflytande över

de svenska opinionsbildande organen. Enligt de sakkunniga fanns det även betänkligheter mot att stämpla anonyma bidrag såsom ur demokratisk synpunkt förkastliga. Vidare anförde de sakkunniga att en redovisning av bidragsgivarna torde stå i strid mot andan i och mening med bestämmelserna om skydd för valhemligheten. Även när det gällde juridiska personer kunde en sådan en sådan redovisning i vissa fall få samma effekt. Enligt de sakkunniga fordrades ytterst starka skäl för att man skulle kunna tvinga fram ett offentliggörande och några sådana skäl förelåg inte. Vidare anfördes att genom en redovisning av namnen skulle partierna kunna förlora vissa bidrag för sin ur samhällets synpunkt önskvärda verksamhet. Man kunde inte heller bortse från riskerna för politiska förföljelser och trakasserier mot bidragsgivarna. Summarisk redovisning utan angivande av bidragsgivarnas namn skulle visserligen i de flesta fall eliminera dessa olägenheter men knappast lämna några egentliga nya upplysningar om finansieringen. Slutligen skulle det vid den praktiska utformningen av en lagstiftning uppkomma en del svårlösta problem. De sakkunniga pekade särskilt på möjligheten att upprätthålla en sådan lagstiftning då rika tillfällen gavs att kringgå bestämmelserna.

Vidare anfördes av de sakkunniga att redovisningsplikten eventuellt skulle behöva gälla inte bara de politiska partiernas riks-, distrikts- och kretsorganisationer utan även de lokala organisationerna samt ungdoms- och kvinnoförbunden och andra organisationer som har till enda eller huvudsakliga uppgift att stödja en politisk organisation. Även enskilda personer som drev propagandaverksamhet av någorlunda omfattning torde också behöva omfattas av en sådan redovisningsplikt. Inte oväsentliga resurser skulle dessutom få sättas av för att administrera en kontrollapparat. Därtill fordrades kanske även straffbestämmelser. En sådan administrativ kontroll av de politiska partierna var enligt de sakkunniga främmande för demokratiska principer. Någon lagreglering föreslogs därför inte. En frivillig redovisning av partiernas finansiering förordades i stället (betänkandet s. 59 och 60). För en närmare genomgång av den frivilliga traditionen i Sverige, se Gidlund 1994.

Statligt och kommunalt partistöd införs

Debatten om de politiska partiernas finansiering fick under 1950- och 1960-talet en i viss mån annan inriktning. Nu kom diskussionen också in på frågan om statligt stöd till politisk verksamhet borde införas eller inte. Denna förskjutning av debatten var en följd av stigande ekonomiska problem för partierna liksom för närstående dagspress (Gidlund 1983). Frågan om statligt partistöd togs upp i riksdagen vid ett flertal tillfällen. Författningsutredningen, som bl.a. hade i uppgift att överväga denna fråga, föreslog i sitt slutbetänkande Sveriges statsskick (SOU 1963:18) att de partigrupper i riksdagen som var representerade i utskott under riksdagssessionerna skulle få rätt till en sekreterare som avlönades av statsmedel. Pressutredningen som också hade att se över frågan föreslog i sitt betänkande Dagstidningarnas ekonomiska villkor (SOU 1965:22) att riksdagspartierna skulle få förmedla ett statligt presstöd till tidningarna. Pressutredningens förslag genomfördes dock aldrig utan ledde i stället fram till att direkt statligt ekonomiskt stöd infördes år 1965 till de partier som var representerade i riksdagen. Någon offentlig kontroll över av hur dessa medel användes skulle inte förekomma (prop. 1965:174, KU 1965:44, rskr 1965:452).

Grundsynen som den uttrycktes i propositionen var att de politiska partierna var huvudaktörer i den ständigt pågående samhällsdebatten som är en förutsättning för demokratin. Och att staten som ytterst bär ansvaret för att demokratin fungerar inte kunde stå överksam för tendenser till utarmning. Förutom att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därmed också demokratin var syftet dessutom att förebygga beroende av enskilda bidragsgivare samt förbättra möjligheterna till en fortlöpande kontakt mellan partierna och väljarna. Någon författningsreglering infördes inte utan stödet betalades ut i enlighet med de grunder som hade beslutats av statsmakterna respektive av riksdagen ensam och som framgick av riksdagstrycket. Fyra principer skulle gälla för bidragsgivningen.

- Bidragen skulle bara utgå till partier som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val.
- Bidragen skulle beräknas schematiskt och fördelas enligt fasta regler som inte tillåter någon skönsmässig prövning.
- Bidragens storlek skulle sättas i relation till partiernas styrka.

- Någon offentlig kontroll av hur medlen används skulle inte förekomma.

Det statliga partistödet följdes år 1969 av ett beslut om kommunalt partistöd. Förslaget om ett sådant stöd aviserades redan i propositionen om indelningsändringar – den s.k. kommunblocksreformen. I propositionen betonades partiernas uppgift att få till stånd en bred medborgarförankring av den kommunala verksamheten. Det var angeläget att de politiska partierna inte av brist på ekonomiska resurser hindrades att fullgöra sina uppgifter (prop. 1969:103). Beslutet gav kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till politiska partier som var resresenterade i fullmäktige och landsting. Den övergripande målsättningen med det kommunala partistödet var enligt partistödspropositionen att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin, men även att öka den kommunala informationen till kommunmedborgarna. För det kommunala partistödet skulle gälla samma principer som för det statliga, bl.a. ingen offentlig kontroll (Prop. 1969:126, KU 1969:36, rskr 1969:353).

År 1972 reformerades och reglerades det statliga partistödet genom lagen (1972:625) om offentligt stöd till politiska partier (prop. 1972:126, KU 1972:55). Reformen som byggde på 1971 års partistödsutrednings förslag (SOU 1972:62) hade sin huvudsakliga grund i en överenskommelse mellan riksdagspartierna. De tidigare principerna för bidragsgivningen behölls (se vidare under avsnitt 6.1).

Det kommunala partistödet har varit föremål för flera offentliga utredningar. Redan i början av 1970-talet gjordes två kartläggningar (SOU 1972:52 och 1975:18). Inom ramen för den kommunaldemokratiska kommittén gjordes en utvärdering av stödet på den primärkommunala nivån (Ds Kn 1981:15, Gidlund 1983) där det bl. a. kunde visas att partiernas aktivitet ökat, att de kommunala frågorna fått större utrymme i valrörelsen och att stödet medfört en stark ökning av partiernas administrativa kapacitet. 1983 års Demokratiberedning lät göra en översyn av det kommunala partistödet där särskilt det landstingskommunala stödets budgeteffekter för partiernas regionala organisationer studerades samt utvecklingen av nya stödformer och förekommande transfereringar av kommunalt partistöd till partiernas riksorganisationer (Gidlund i Ds C 1985:8). Förtroendeuppdrags-

utredningen fick i uppdrag att redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet (SOU 1988:47). Utredningen föreslog införande av ett kommunalt partigruppstöd efter modell från den statliga nivån men förslaget vann inte gehör hos partierna och blev aldrig föremål för något regeringsförslag.

I samband med tillkomsten av den nya kommunallagen (1991:900) gjordes ytterligare en översyn av det kommunala partistödet. Den övergripande målsättning att stödet främst skulle främja partiernas kommunala informationsverksamhet låg visserligen fast. Men samtidigt framhölls att det offentliga stödet till partierna snarare skulle ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka demokratin (prop. 1991/92:66).

Kommunerna och landstingen fick genom de nya reglerna en viss frihet att besluta om formerna för stödet, med en möjlighet och i vissa fall skyldighet att dela upp partistödet i grundstöd och mandatbundet stöd. Det totala stödets fördelning skulle utgöra bedömningsgrunden för om kravet på likställdhet mellan partierna uppfyllts. Med det statliga stödet som förebild infördes en möjlighet att lämna s.k. avtrappat stöd under högst ett år till partier som förlorat representation i fullmäktige (se vidare under avsnitt 6.2).

Inställningen till stödet från näringslivet

Under 1970-talet väcktes på nytt frågan om behovet av vissa begränsningar i bidragsgivningen till de politiska partierna. Som en följd härav beslutade Folkpartiet år 1971 att inte längre ta emot bidrag från näringslivet. Beslutet utsträcktes år 1976 till partiets lokala organisationer. År 1977 införde också Moderaterna, sedan de kommit i regeringsställning, en motsvarande ordning.

Inställningen till kollektivanslutningen

En liknande debatt om behovet att införa vissa begränsningar uppkom också under 1980-talet i fråga om den inom Socialdemokratiska arbetarpartiet sedan år 1898 tillämpade ordningen

med kollektivanslutningen av fackliga medlemmar till partiet. Inför hotet om lagstiftning om förbud mot kollektivanslutning från en riksdagsmajoritet valde socialdemokraterna att frivilligt upphöra med den form av medlemskap vid utgången av år 1990.

1.4.2 Valkandidaternas redovisning

Frågan om finansieringen av personvalskampanjer och redovisning av kampanjmedel har aktualiserats under arbetet med det ökade personvalsinslaget i det svenska valsystemet. Ett genomgående krav vid detta arbete har varit att ett personvalssystem inte får leda till att ovidkommande ekonomiska faktorer kan komma att påverka valutgången.

Personvalskommittén som bl.a. hade i uppgift att överväga finansieringsfrågan uttalade i sitt betänkande Ökat personval (SOU 1993:21) att det inte kunde anses som något otillbörligt att enskilda personer eller intresseorganisationer gav uttryck åt sitt politiska engagemang genom att ekonomiskt bidra till en viss kandidat; allt under förutsättning att det hela skedde under öppna former. Kommittén utgick också från att det inte var sannolikt att en privat finansiering skulle anta sådana proportioner att det blev möjligt för enskilda kandidater att förlita sig på bidrag från utomstående för att bekosta kampanjer av större format. En reglerad finansiering av personvalskampanjer skulle enligt kommittén knappast kunna innebära annat än införandet av beloppsmässiga begränsningar för kampanjer eventuellt i kombination med en redovisningsskyldighet. Detta skulle avvika från den svenska traditionen, som bygger på frivilliga överenskommelser och dessutom avvika från vad som i motsvarande frågor gäller för partierna. Slutligen skulle det medföra att inte oväsentliga resurser skulle få avsättas för att administrera en kontrollapparat. Mot denna bakgrund fann kommittén att det inte fanns tillräckliga skäl för att införa regler om ekonomiska begränsningar för personvalskampanjer eller att ålägga kandidater en skyldighet att redovisa för mottagna medel. Men om utvecklingen skulle visa sig bli en annan så måste naturligtvis frågan tas upp till behandling på nytt (betänkandet s. 74).

Samma åsikt som Personvalskommittén gav konstitutionsutskottet uttryck för vid införandet av lagen om val till Europaparlamentet. Utskottet behandlade då särskilt frågan om önskan

effekter på personvalsinslaget utifrån finansieringen (bet. 1994/95:KU40). Utskottet underströk starkt behovet av en öppen redovisning av kampanjmedel vid ett ökat inslag av personval. Enligt utskottets mening borde noga övervägas vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att åstadkomma den eftersträvande öppenheten (betänkandet s. 15). Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran.

Nomineringsrätts- och valkretskommittén redovisade i sitt betänkande Utvärderat personval (SOU 1996:66) en utvärdering av försöket med personval i vissa kommuner i 1994 års val och i valet till Europaparlamentet 1995. Kommittén behandlade i samband därmed finansieringsfrågan och redogjorde för en överenskommelse i denna fråga som hade träffats mellan de partier som före 1994 års val var representerade i kommunfullmäktige i Solna kommun. Enligt denna överenskommelse skulle partierna redovisa hur mycket egna medel kandidaterna avsåg att använda i valrörelsen samt namnen på de privatpersoner och juridiska personer som bidraget med mer än 5 000 kronor till partiet eller till en viss kandidat. Kommitténs anförde att de utvärderingar som gjorts av valen med personröstning inte visat att några ovidkommande ekonomiska hänsyn avgjort vem som utsetts. Kommittén menade att det saknades skäl att överväga någon reglering på området och att i stället frivilliga överenskommelser mellan partierna borde uppmuntras (betänkandet s. 61 ff.).

Frågan om införandet av personval kunde leda till att ovidkommande ekonomiska faktorer skulle påverka utfallet av valet uppmärksammades särskilt av riksdagen vid behandlingen av regeringens förslag till ny vallag. I propositionen Ny vallag (prop.1996/97:70) gjordes bedömningen att något förslag om reglering av redovisning av partiernas valfinansiering inte borde läggas fram. I stället förutsattes att partierna liksom tidigare öppet skulle redovisa hur de finansierade sina valkampanjer. Vikten av den frivilliga regleringen framhölls och att det i den togs fram enhetliga riktlinjer för hur en öppen redovisning av kampanjmedel skulle ske. Det sades också att detta ansvar måste åvila partierna. Vidare framhölls att partierna inte kunde ta ansvar för hur enskilda kandidater lägger upp sina personvalskampanjer men att detta inte borde hindra partierna från att utforma generella rekommendationer om förfarande (prop. s. 124 f.). Konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU16) anslöt sig till detta uttalande och framhöll att det svenska valsystemet, trots ett ökat personvalsinslag även i

fortsättningen kommer att bygga på att röstning i första hand sker på parti och att det därför torde bli mindre intressant för utomstående att med ekonomiska bidrag försöka påverka enskilda kandidater än vad som är fallet i länder med ett mer utpräglat personvalsinslag. Utskottet avstyrkte samtidigt ett antal motioner med krav på en lagreglering av finansiering av valkampanjer och redovisning av kampanjmedel, men framhöll vikten av att utvecklingen på området följdes noga. (betänkandet s. 16).

Rådet för utvärdering av 1998 års val förespråkade i sitt betänkande Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) en frivillig modell som bygger på att det i första hand är partierna och valkandidaterna som tar ansvar för frågorna kring finansiering och redovisning av kampanjer. Rådet konstaterade att det är önskvärt att partierna sinsemellan kommer överens om vissa ram- eller minimiregler på kampanjfinansieringens område. En frivillig modell för redovisning anslöt enligt rådet till den svenska traditionen på partifinansieringens område som bl.a. innebar ett minimum av intrång i partiernas ekonomiska angelägenheter (betänkandet s. 134 ff.).

Demokratiutredningen framhöll i sitt betänkande En uthållig demokrati (SOU 2001:1) att frågan om öppenhet och insyn i partiernas och valkandidaternas ekonomiska finansiering var av största vikt för att skapa förtroende för politiker och för politiken i stort. Utredningen konstaterade att just när det gäller de politiska partierna finns det ett befogat medborgarintresse att få veta av vilka partierna är ekonomiskt beroende. Även mot bakgrund av de förändringar som skett både i den allmänna samhällsutvecklingen och i det politiska livet – inte minst partiernas omfattande beroende av offentliga medel samt införande av personval – är det inte längre försvarbart att enbart förlita sig på frivillighet för att garantera öppenhet och insyn i dessa frågor. Utredningen föreslog att partiernas och kandidaternas finansiering offentligt redovisas och att arbetet med att granska förutsättningarna för en sådan redovisning snarast inleds (betänkandet s. 173).

Frågan har därefter som redan nämnts i avsnitt 1.3 tagits upp av regeringen i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80 s. 115). I propositionen har regeringen aviserat ett initiativ för att förbättra insynen i finansieringen av politiska partiers politiska verksamhet och s.k. personvalskampanjer. Hit får bl.a. räknas tillsättandet av denna utredning.

2 Partiers och valkandidaters intäkter

2.1 Finansieringen av partiernas politiska verksamhet

Riksdagspartiernas ekonomiska villkor varierar. Skillnaderna i resurshänseende är slående mellan stora och små partier. Det finns även vissa skillnader mellan partierna i fråga om intäktsprofiler. Vissa partier har unika intäktskällor som inte existerar i andra partier. Gemensamt är dock att den offentliga finansieringen som tillkom vid mitten av 1960-talet har fått utomordentligt stor betydelse. I detta kapitel ges en översikt av riksdagspartiernas intäkter på central nivå för åren 2001 och 2002 med vissa jämförelser bakåt i tiden. Redovisningen bygger på de bokslut som partierna sammanställt för åren 2001 och 2002. Dessa bokslut är i praktiken också de dokument som utgör de offentliga redovisningarna enligt partiernas frivilliga överenskommelse. Partierna skickar sina bokslut för kännedom till de andra partierna.

I detta kapitel har dock vissa bearbetningar av boksluten genomförts bl.a. för att kunna studera de olika finansieringskällorna och deras andelar av de totala intäkterna. Partiernas intäkter på den kommunala och regionala nivån, främst i fråga om det kommunala partistödet, redovisas även i detta kapitel.

I den senare delen av kapitlet belyses finansieringen av personvalskampanjerna i riksdagsvalet 2002 där jämförelser görs med 1998 års val. Dessutom ges en inblick i finansieringen av personvalskampanjerna i kommunalvalen. Uppgifterna om kandidaternas personvalskampanjer bygger till stor del på utredningens forskarrapporter, se bilagorna 6–8.

Riksorganisationernas totala intäkter

Socialdemokraterna och moderaterna hade de högsta totala intäkterna under de undersökta åren. Av tabell 2.1 framgår att under valåret 2002 redovisade socialdemokraterna 152,8 miljoner och moderaterna 138,2 miljoner kronor. Året innan låg siffrorna inte oväntat något lägre. De totala intäkterna brukar vara något högre under valår och detta gäller även i de andra partierna. Centerpartiet redovisade de lägsta intäkterna av partiernas riksorganisationer valåret 2002, endast 32,3 miljoner vilket kan jämföras med miljöpartiets 36,3 miljoner och vänsterpartiets 37,8 miljoner kronor. Folkpartiet och Kristdemokraterna placerade sig med sina respektive 43,8 och 48,2 miljoner kronor i ett mellanläge.

Tabell 2.1 Riksorganisationernas intäkter 2001 och 2002. Typ av intäkt i procent av totala intäkter, totala intäkter i kronor

År	Medlemsavgift %		Offentligt stöd %		Insamlade bidrag fonder %		Övrigt %		Totalt i miljoner kr för varje parti	
	-01	-02	-01	-02	-01	-02	-01	-02	-01	-02
V	3	2	87	75	3	1	8	89	26,3	37,8
S	7	6	34	36	16	22	43	36	131,2	152,8
Mp	2	2	85	68	3	1	10	29	34,6	36,3
C	8	7	76	65	10	17	6	12	27,4	32,3
F	6	4	80	74	2	4	12	17	31,4	43,8
Kd	3	3	78	82	3	2	17	13	43,5	48,2
M	6	5	73	51	10	27	11	17	96,0	138,2
Tot %	5	4	73	64	7	11	15	21		

Källa: Bearbetning av uppgifter från partiernas bokslut.

2.1.1 Medlemsavgifter

Medlemsavgifternas storlek (för närvarande mellan 100 till drygt 200 kronor) och fördelning mellan olika partinivåer varierar visserligen mellan partierna, men sedan en tid tillbaka är den ekonomiska betydelse av dessa avgifter för partierna på nationell nivå generellt sett liten (se tabell 2.1). I genomsnitt utgjorde

medlemsavgifterna mellan fyra och fem procent av partiernas samlade intäkter de undersökta åren. Minst betydelse hade denna finansieringskälla för miljöpartiet, vänsterpartiet och kristdemokraterna som endast erhöll mellan två och tre procent av sina intäkter från medlemsavgifter. De andra partierna låg mellan sex och åtta procent 2001 och någon procent lägre under valåret 2002. Vid en jämförelse tio år bakåt i tiden kan konstateras att bilden i huvudsak är densamma med undantag för ett par partier. Medlemsavgifternas andel av centerpartiets intäkter låg under åren 1991 (valår) och 1992 på endast en procent medan moderaterna redovisade tio respektive nio procent för dessa år (ESO, Ds 1994:31, s. 80). För socialdemokraternas vidkommande får man gå tillbaka till tiden före det statliga partistödets tillkomst för att finna en tid då medlemsavgifternas betydelse för partiet centralt var stort. Mellan åren 1950 och 1965 stod medlemsavgifterna i genomsnitt för tre fjärdedelar av partiets intäkter under mellanvalsår, medan andelen sjönk till en fjärdedel under valår. Moderaterna (dåvarande högerpartiet) införde så sent som 1965 medlemsavgifter till riksorganisationen och första året utgjorde dessa avgifter ca två procent av de totala intäkterna (Gidlund 1983, s. 166, 161).

I en studie av partiernas ekonomi på kommunal nivå angav samtliga partier (även s.k. lokala partier) utom centerpartiet att medlemsavgifter var den viktigaste inkomstkällan utöver det kommunala partistödet för åren 1997 och 1998 (valår). För centerpartiet kom inkomster från inträdesavgifter, lotterier och försäljningar före medlemsavgifter under valåret. Det bör dock tilläggas att i proportion till det kommunala partistödet är medlemsavgifterna av marginell betydelse även på partiernas kommunala nivå (Gidlund & Möller 1999, s. 97–98).

2.1.2 Offentliga stöd

Det statliga partistödet (enligt partistödslagen) utgör ett betydelsefullt anslag till riksdagspartiernas verksamhet. Riksdagen har under de senaste åren anslagit totalt mellan 140–145 miljoner kronor per år i statlig partistöd. Partibidragsnämnden utbetalar partistöd för perioden 15 oktober ett år till och med 14 oktober nästföljande år och i tabell 2.2 kan fördelningen mellan partierna närmare studeras. Eftersom stödet huvudsakligen beräknas på

mandatfördelningen i riksdagen (för konstruktionen se kapitel 6) så blir spännvidden stor mellan de belopp som det största respektive det minsta partiet i riksdagen erhåller i stöd. För socialdemokraternas del utgick cirka 45 miljoner i statligt partistöd medan miljöpartiet erhöll cirka 11 miljoner kronor.

Tabell 2.2. Utbetalat statligt partistöd fördelat på partierna fr.o.m. 15 oktober 2002 t.o.m. 14 oktober 2003. Belopp i miljoner kronor

Parti	V	S	Mp	C	F	Kd	M	Totalt
oktober 2002–2003	19,1	44,5	9,8	10,8	12,1	17,2	28,1	139,6

Källa: Partibidragsnämndens protokoll.

Beteckningarna ”partistöd” och ”statligt partistöd” har dock alltmer kommit att bli en samlingsterm för stöd som riksdagen anslår till partierna. Partierna saknar gemensam policy i fråga om vad som redovisas i riksorganisationernas ekonomiska redovisning. Centerpartiet, folkpartiet, moderaterna integrerar partigruppstöd i redovisningen av ”det statliga partistödet” medan miljöpartiet och kristdemokraterna visserligen räknar in detta stöd i sina respektive riksorganisationer men gör en specificering av de båda stödformerna. Socialdemokraterna liksom vänsterpartiet exkluderar sina respektive erhållna bidrag till partigruppernas kanslier i sina redovisningar.

Förutom det egentliga statliga partistödet och partigruppstödet anslås vissa andra offentliga stöd till partierna. Under 2002 anslog riksdagen 29 miljoner kronor till riksdagspartiernas information till invandrare inför 2002 års val (Ju2002/4640/KRIM) samt 10 miljoner kronor till riksdagspartierna för information om EU-relaterade frågor (Ju2002/2671/D).

Dessutom förekommer intäkter där medel från andra offentliga finansärer dominerar. Vanligast är transfereringar av kommunalt och landstingskommunalt partistöd från partiorganisationerna på regional och lokala nivå till respektive riksorganisation. Det är i de flesta fall fråga om kris- och omfördelningsmodeller som utvecklades redan på 1970- och 1980-talen (se närmare Gidlund 1985, s. 96–97).

I de flesta partier redovisas även s.k. EU-anslag. Det gäller assistentstöd till EU-parlamentariker samt vissa bidrag kopplade till Europaparlamentet.

För att få en bild av *det samlade offentliga stödet* har ett försök gjorts att identifiera de intäkter som kommer från olika offentliga finansierare. I vissa fall är det skattningar eftersom detaljredovisning saknas. Det bör observeras att vissa fonderingar även torde innehålla offentliga medel men att detta självfallet inte är möjligt att beräkna. Förekommande lönebidragsmedel har förts under "övrigt". Resultatet som återfinns i tabell 2.1 visar att den offentliga finansieringen under 2001, det vill säga under ett mellanvalsår stod för nära nog tre fjärdedelar av partiernas intäkter. Under valåret 2002 tillkom andra intäkter och beroendet av offentliga medel sjönk något i de flesta partier. I genomsnitt låg intäkterna från offentliga stöd då på 64 procent av de totala intäkterna.

Vid en jämförelse med motsvarande uppgifter från 1980- och 1990-talets början (se tabell 2.3) kan konstateras att beroendet har legat på en stabil hög nivå, mellan 70–79 procent under mellanvalsår och något lägre under valår. I en internationell jämförelse tillhör Sverige den grupp länder vars partier har det högsta beroendet av offentlig finansiering (Pinto-Duschinsky 2002).

För att illustrera den ström av offentliga medel som kommer partierna till del kan några exempel ges. Vänsterpartiet erhöll inte mindre än 87 procent av sina inkomster 2001 från offentliga finansieringskällor. Det statliga partistödet utgjorde 17,1 miljoner, 750 000 kronor härrör från distriktsutjämningsfonden (som byggts upp av det landstingskommunala stödet) och 310 000 kronor från de primärkommunala och landstingskommunala partistöden. Dessutom redovisade partiet EU-anslag som omfattade först och främst 3,9 miljoner för Europaparlamentarikernas (MEP:s) kanslistöd, 700 000 i bidrag från MEP, informationsanslag på 79 000 och ett övrigt bidrag på 55 000 kronor. Det offentliga stödet utgjorde totalt 23 miljoner kronor för vänsterpartiet år 2001. Motsvarande siffra för 2002 var 28 miljoner kronor. Det kan jämföras med socialdemokraterna där tilldelningen av det statliga partistödet på 45,2 miljoner kronor var det enda offentliga stödet som kunde identifieras eftersom partiet i detta sammanhang inte redovisar partigruppstöd och heller inte har någon tradition att transferera kommunalt- eller landstingskommunalt partistöd uppåt i partiorganisationen. Det sammanlagda offentliga stödet för 2002

till socialdemokraterna centralt var 55 miljoner kronor och inkluderade då stöden till invandrarinformation och EU-relaterade frågor.

Tabell 2.3. Andelen (p procent) offentlig finansiering av partiernas intäkter på central nivå mellan 1981 och 2002. (v) = valår

	1981	1982 (v)	1991 (v)	1992	2001	2002 (v)
V	69	78	82	90	87	75
S	50	43	45	49	34	36
Mp	-	-	57	76	85	68
C	78	69	67	81	76	65
F	85	85	76	76	80	76
Kd	-	-	81	91	78	82
M	68	57	64	79	73	51
Nd	-	-	78	90	-	-
Totalt i snitt	70	66	69	79	73	64

Källor: 1981–1982 Gidlund 1991, 44. 1991–1992 ESO Ds 1994:31, 80.

Folkpartiets riksorganisation erhöll för 2002 21,5 miljoner i partistöd, 3 miljoner från länsförbundet (framförallt landstingskommunalt partistöd) och 120 000 respektive 98 000 från kommuner och landsting. Stöd för invandrarinformation 2,8 miljoner och EU-relaterade frågor 948 000 kronor. Dessutom redovisades folkpartiet till sin riksorganisation EU-anslag till folkpartiets Europaparlamentariker (kanslistöd) på 4,1 miljoner. Totalt utgjorde dessa offentliga stöd 33 miljoner kronor valåret 2002.

Det kommunala partistödet

I likhet med det statliga partistödet har begreppet ”partistöd” blivit något av en samlingsterm för stöd till partier även på primärkommunal och landstingskommunal nivå. Det har blivit allt svårare att få klarhet i vilka former av stöd som innefattas i presenterade sammanställningar. I samband med reformeringen av det kommunala partistödet 1991 fick partistödet en något friare utformning och förutom det ekonomiska stödet beräknat efter ett

grundstöd och mandatbundet stöd blev även andra stödformer (t.ex. indirekt stöd) tillåtna. Har t.ex. en politisk sekreterare anställts så skall detta beaktas när stödet bestäms så att likställighetsgrundsatsen inte åsidosätts. Det dominerande stödet är dock det som utbetalas som grundstöd och mandatbundet stöd. I jämförelse med den tidigare fördelningsprincipen efter antal mandat innebar konstruktionen med grundstöd och mandatbundet stöd att det kommunala partistödet fick en något lägre grad av proportionalitet

Landstingsfullmäktige och regionfullmäktige i Skåne och Västragötaland utbetalade 183,2 miljoner kronor år 2002 i s.k. *landstingskommunalt partistöd* (enligt KL:s bestämmelse om kommunalt partistöd) Fördelningen mellan partierna kan närmare studeras i tabell 2.4 . Partierna hade totalt 1717 mandat (om stödets konstruktion se kapitel 6). Socialdemokraterna erhöll jämförelsevis mest – totalt 65,5 miljoner. De riksdagspartier som erhöll de lägsta beloppen detta år var miljöpartiet och folkpartiet med respektive 9 miljoner respektive 11,8 miljoner kronor. I kategorin ”övriga” partier återfinns fyra sjukvårdspartier som sammantaget erhöll 3,8 miljoner kronor, Skånes väl 0,3 och Gotlands Framtid 0,2 miljoner kronor.

Tabell 2.4. Utbetalat landstingskommunalt partistöd för 2002 fördelat på partier. Belopp i miljoner kronor

Parti	V	S	Mp	C	F	Kd	M	Övriga	Totalt
2002	21,2	65,5	9,0	13,6	11,8	18,7	38,5	4,9	183,2

Källa: Landstingsförbundet.

Det primärkommunala partistödet

Svenska Kommunförbundet gjorde tidigare regelbundna sammanställningar över det (primär)kommunala partistödets storlek och utveckling i rikets kommuner. Detta upphörde under 1990-talet vilket fått till konsekvens att allmänhetens insyn i fråga om stödet avsevärt försämrats. Utredningen har gått ut till landets kommuner för att inhämta uppgifter om bl.a. utformningen och storleken på det primärkommunala partistödet åren 2001 och 2002.

Enkäten besvarade av 259 av 289 kommuner, dvs. en svarsprocent på 90 procent. De kommuner som besvarade enkäten hade för 2001 utbetalat totalt 264,5 miljoner kronor i partistöd (grundstöd + mandatbundet stöd). Motsvarande siffra för 2002 var 269,7 miljoner kronor. I tabell 2.5 kan fördelningen mellan partierna för 2002 närmare studeras. Förutom detta partistöd utbetalades i de undersökta kommunerna omkring 14 miljoner till politiska sekreterare samt omkring 18 miljoner i annat stöd respektive år.

Bortfallet på 30 kommuner fördelar sig ganska jämnt mellan olika kommunstorlekar (exklusive storstäderna som redan ingår i studien) vilket gör att det torde vara möjligt att göra en skattning av det sammanlagda primärkommunala partistödet för 2001 till cirka 280 miljoner och 296 miljoner för 2002.

I tabellen 2.4 framgår att socialdemokraterna och moderaterna var de partier som erhåll de största beloppen men att riksdagspartierna också hade konkurrens med lokala partier. I de kommuner som besvarade enkäten delade lokala partier på drygt 11 miljoner 2002.

För det kommunala partistödets utveckling se kapitel 6.

Tabell 2.5. Utbetalat primärkommunalt partistöd (grundstöd + mandatbundet stöd) till partierna för år 2002. N=259 (av totalt 289). Belopp i miljoner kronor

Parti:	V	S	Mp	F	Kd	M	Övriga	Totalt
2002	30,0	91,1	15,4	19,3	23,4	55,9	11,3	269,7

I en tidigare studie av partiernas beroende av kommunalt partistöd på kommunal nivå kunde visas att andelen kommunorganisationer som täckte sina verksamhetskostnader med detta stöd låg mycket högt (se tabell 2.6). De flesta partier låg runt 80 procent. I förhållande till tidigare undersökningar från 1970-talet har det skett en utjämning mellan valår och mellanvalsår. En möjlig förklaring är att det blivit svårare att finna alternativa intäkter och att det skett en anpassning till de intäkter som det kommunala partistödet utgör. En ytterligare förklaring är att den fyraåriga mandatperioden möjliggjort ett högre sparande av dessa offentliga medel (Gidlund & Möller 1998, s. 94–95).

Tabell 2.6. Andel av partiernas kommunorganisationers verksamhet som täcks av kommunalt partistöd 1997 och 1998. Medelvärden. N=266 1997, N=272, 1998. Kommunurval: 53 kommuner inkl. storstäder

Parti	1997	1998
Vänsterpartiet	82	83
Socialdemokraterna	73	69
Miljöpartiet	80	81
Centerpartiet	83	77
Folkpartiet	81	81
Kristdemokraterna	63	59
Moderaterna	82	83
Lokala partier	72	64
Totalt	78	75

Källa: Gidlund & Möller 1999, 95.

2.1.3 Insamlingar, bidrag och fonder

Det är framförallt socialdemokraterna och moderaterna som redovisat intäkter från insamlingar, fonder eller bidrag från privata bidragsgivare av någon större omfattning. Även centerpartiet har, men i betydligt mer blygsamma belopp, sådana intäkter. I dessa tre partier låg andelen intäkter från denna typ av intäktskälla på mellan 17 och 27 procent under valåret 2002 men betydligt lägre året innan.

Socialdemokraterna redovisade intäkter från fyra fonder. För 2001 var intäkterna från dessa sammanlagt ca 7 miljoner och för 2002 ca 5 miljoner kronor. För 2001 uppgavs ha inkommit totalt 1,5 miljoner kronor i bidrag till Kampfonden från 4949 enskilda personer. Motsvarande siffra för Kampfonden 2002 var 1,8 miljoner fördelat på 5925 enskilda personer. Dessutom särredovisades ett arv från en privatperson på 2,6 miljoner kronor år 2002.

För socialdemokraternas del är dock den största posten *anslag från fackföreningsrörelsen*. De utgjorde totalt 13,7 miljoner kronor 2001 men ökade inför valet 2002 till 25,9 miljoner kronor.

För 2001 redovisades 6 miljoner från LO centralt. Det största bidraget kom därutöver från Kommunalarbetsförbundet som anslog 3,6 miljoner kronor. Metallindustriarbetareförbundet anslog

1,9 miljoner kronor och från Svenska Byggnadsarbetareförbundet var motsvarande siffra 1,2 miljoner. Dessutom bidrog Industrifacken med 0,5 miljoner, Livsmedelsarbetareförbundet 0,3 miljoner, Pappersindustriarbetareförbundet med 0,2 miljoner samt Grafiska förbundet med 0,1 miljon kronor.

År 2002 anslog LO enligt redovisningen 7 miljoner kronor, Kommunalarbetareförbundet 3,6 miljoner, Handelsanställdas förbund 3,5 miljoner, Seko 2,8 miljoner, Metallindustriarbetareförbundet 2,3 miljoner, Svenska Byggnadsarbetareförbundet 1,6 miljoner, Skogs- och träfacket 1,4 miljoner, Industrifacken 0,9 miljoner, Målarförbundet 0,3 miljoner, Grafiska fackförbundet 0,2 miljoner, Pappersindustriarbetareförbundet 0,2 miljoner, Arbetarrörelsens funktionärsförbund 0,2 miljoner, Fastighetsanställdas förbund och Kommunal/Förbundskontoret 80 000 respektive 20 000 kronor. Till anslagen redovisades även 1,9 miljoner kronor från Teknikfonden.

Vid en jämförelse tio år bakåt i tiden kan konstateras att socialdemokraterna centralt för 1991 (valår) redovisade att de mottagit 16,7 miljoner kronor i fackliga anslag. Motsvarande siffra för året därpå var 6,3 miljoner (ESO. Ds 1994:31, s. 81). Med hänsyn taget till penningvärdets utveckling innebär detta att anslagen för 2001 och 2002 ökat ganska starkt, särskilt gäller detta för valet 2002.

Under senare år har LO ha anslagit 6 miljoner kronor till Socialdemokraterna centralt och dessutom rekommenderat fackförbunden att anslå sex kronor per medlem och år till partiet. Alla förbund följer inte denna rekommendation. Vissa ger mer, andra mindre och några förbund inget alls.

Om man ser historiskt på de fackliga anslagen till det socialdemokratiska partiet på central nivå så kan konstateras att dessa spelat en viktig roll inte minst i valfondsinsamlingarna. Som exempel kan nämnas att under fyra valrörelser mellan åren 1952 och 1960 utgjorde de fackliga bidragen cirka 90 procent av valfondens intäkter. Under många år var LO och fackförbunden ekonomiska garantier för den socialdemokratiska pressen (senare A-pressen) (Gidlund 1983, s. 173). Därtill har fackföreningsrörelsen bidragit med ett stort mått av personella resurser, s.k. indirekt stöd, från fackligt aktiva under särskilt valrörelserna.

Förutom de direkta bidrag från fackföreningsrörelsen som socialdemokraterna redovisade för 2001 och 2002 redovisades även

indirekt stöd i form av personella resurser (årsarbeten) med sammanlagt 4,2 åa. Av detta härrörde 0,4 åa från Svenska Byggnadsarbetareförbundet, 0,3 åa från Kommunalarbetareförbundet, 2,6 åa från LO, 0,5 åa från Metallindustriarbetareförbundet och 0,4 åa från Seko. Socialdemokraterna var därmed det enda parti som redovisat sådant indirekt stöd i enlighet med den frivilliga överenskommelsen.

Socialdemokraternas ekonomiska redovisningar på central nivå omfattar som bekant aldrig fackföreningsrörelsens totala stöd till partiet. Detta stöd ges och har över tid givits på olika nivåer och i olika former. Här ingår till exempel även kampanjer som fackliga organisationer bedriver vid sidan av valrörelser och som gynnar det socialdemokratiska partiet. Ett betydande problem är att göra bedömningar av det ekonomiska värdet av de arbetsinsatser från fackliga organisationer som görs inte minst under valrörelserna. Kunskapsläget i fråga om det totala både indirekta och direkta stödet från fackföreningsrörelsen till det socialdemokratiska partiet olika nivåer över tid är ytterst bristfälligt. Det saknas i hög grad heltäckande undersökningar och uppgifter om detta. (Om fackliga bidrag i internationell belysning, se kapitel 9.)

Av moderaternas totalt 9,1 miljoner kronor i insamlingar och bidrag från privata finansiärer samt fonder år 2001 härrörde cirka hälften från Jarl Hjalmarsson-stiftelsen och stiftelsen Securitas. Resterande var "bidrag från fysiska personer" och i enlighet med den frivilliga överenskommelsen redovisades antal bidragsgivare vilket var 31 617. Snittbeloppet per bidragsgivare blev 152 kronor. För 2002 ökade det totala beloppet för intäkter från insamlingar, bidrag och fonder till 37,7 miljoner kronor. De största posterna var "bidrag från fysiska personer" och "övriga valintäkter". Enskilda personer bidrog med totalt 10,7 miljoner kronor fördelat på 33 823 givare som i snitt gav 317 kronor. Vad gäller "övriga valintäkter" uppgick dessa till inte mindre än 25,9 miljoner. Någon närmare uppgift om varifrån detta belopp härrör ges inte i moderaternas ekonomiska redovisning.

Centerpartiet har jämförelsevis låga belopp från insamlingar, bidrag och fonder men mätt i andelar av totala intäkter i en förhållandevis liten budget blir intäktskällan mer synlig. Förutom vissa smärre specificerade bidrag har centerpartiet erhållit "övriga bidrag" båda de undersökta åren. År 2001 var denna senare post på 2,6 miljoner. Motsvarande siffra 2002 var 5,2 miljoner. Någon närmare specifikation finns inte i partiets redovisning. Av de andra

partierna redovisar miljöpartiet för 2002 under "övriga bidrag" 328 000 kronor och 119 gåvor från enskilda personer med 71 000 kronor. Folkpartiet redovisar en medlemsinsamling till Jubileumsfonden 2002 på 1 594 000 kronor och 95 000. Kristdemokraterna har mottagit gåvor för 24 217 kronor år 2002 och 1 090 004 för 2001. I en not framgår att posten gåvor avser gåvor från 300 privatpersoner och att inga gåvor från juridiska personer har mottagits.

2.1.4 Övriga intäkter

Under posten övriga intäkter har i denna bearbetning förts intäkter från försäljningar av olika slag, kurs- och konferensintäkter, vissa interndebiteringar, annons och lotteriintäkter. Här finns även vissa ospecificerade poster som helt enkelt redovisas som "övriga intäkter". Som framgår av tabell 2.1 stod intäktskällor av denna karaktär sammantaget för mellan cirka 15–20 procent av partiernas intäkter på central nivå de undersökta åren. Det parti som hade den högsta andelen "övrigt" (mellan 43 och 36 procent) var socialdemokraterna. Orsaken till detta är de betydande lotteriintäkterna. För 2001 och 2002 redovisades 43,5 miljoner kronor för respektive år till riksorganisationen, dvs. nära nog i samma storleksordning som det statliga partistödet. Därutöver redovisades 9,8 respektive 11,3 miljoner i "övriga intäkter" (exkl. arvet) som saknar närmare specifikation.

Närmare specifikation saknas även för mer eller mindre stora poster som sorterats under "övrigt" i andra partier. Men från exempelvis centerpartiets redovisningen kan utläsas att 1,6 miljoner respektive 3,7 miljoner kronor för 2001 och 2002 härrör från inkomster från "försäljning, lotteri och annonser". Detta tycks vara den enda gång annonsintäkter nämns i partiernas redovisningar.

2.2 Finansieringen av personvalskampanjer

Förekomst av personvalskampanjer

Antalet personvalskampanjer i riksdagsvalet har ökat hos samtliga partier sedan 1998 års valrörelse. Efter 1998 års val uppgav 37 procent av de invalda riksdagsledamöterna att de bedrivit personvalskampanj. Efter 2002 års val var motsvarande siffra

51 procent. Partier med högst andel personvalskampanjer är fortfarande centerpartiet, folkpartiet och moderaterna. Den största förändringen visar miljöpartiet som har gått från ett läge 1998 då ingen miljöpartist sa sig ha bedrivit personvalskampanj i valrörelsen till att 36 procent i uppger sig ha bedrivit personvalskampanj inför valet 2002. Totalt sett bedriver män i högre utsträckning än kvinnor personvalskampanjer, andelen är cirka 10 procent högre bland män än kvinnor, men det finns variationer mellan partierna. 1998 var det främst den äldsta åldersgruppen på 60 år och äldre som kampanjade medan det i valet 2002 i stället främst var den yngre åldersgruppen (se vidare Riksdagsledamöter och kampanjbidrag, Martin Brothén, bilaga 6).

Även om definitionen av en personvalskampanj kan variera något hos kandidaterna så bekräftas bilden av att personvalskampanjerna ökat också vid en jämförelse mellan de regionala partiorganisationernas rapportering av antalet personvalskampanjer efter valen. De 112 partiorganisationer (s.k. paneldistrikt) som för 1998 rapporterade om totalt 345 personvalskampanjer kunde för 2002 rapportera om inte mindre än 862 sådana kampanjer (se vidare Finansiering av personvalskampanjer, Andreas Duit och Tommy Möller, bilaga 7).

Kampanjkostnader

Vad gäller riksdagsvalet 1998 visar forskningsresultat att kostnaderna för personvalskampanjer höll sig på en relativt låg nivå. I omkring 60 procent av fallen stannade den uppgivna kostnaden under 10 000 kronor och i omkring 80 procent av fallen under 25 000 kronor. Kampanjkostnader på mer än 50 000 kronor förekom i 3 procent av fallen. Kampanjer som kostade över 150 000 kronor var mycket sällsynta. För en närmare redovisning av personvalskampanjer 1998 se SOU 1999:92 och SOU 1999:136.

I riksdagsvalet 2002 stannade den uppgivna kostnaden i omkring 40 procent av fallen under 10 000 kronor. Kampanjkostnader på mer än 50 000 kronor förekom i 8 procent av fallen. Kampanjer som kostade över 150 000 kronor var mycket sällsynta.

En jämförelse med valrörelsen 1998 ger dock vid handen att antalet kampanjer med kostnader mellan 10 000 och 50 000 kronor har ökat något i valet 2002. En viss ökning har även skett av antalet kampanjer med kostnader över 50 000 kronor. Merparten av

kampanjerna – omkring 75 procent – håller sig dock alltså under 25 000 kronor. Motsvarande siffra för 1998 var 79 procent. Även om svenska personvalskampanjer håller sig på en låg kostnadsnivå kan således en viss ökning i kostnaderna konstateras mellan åren 1998 och 2002. Andelen ledamöter som lagt ned över 10 000 kronor har ökat från något mer än 40 procent till närmare 60 procent.

Några större köns- eller åldersmässiga skillnader har inte framkommit. Män tycks dock vid 1998 års riksdagsval ha haft något större resurser till sitt förfogande än kvinnor. Likaså tycks äldre ha haft större resurser till sitt förfogande vid 2002 års riksdagsval än yngre.

Kostnaderna för personvalskampanjer i de kommunala valen är i allmänhet lägre än i riksdagsvalet. I en studie av ett begränsat antal kommuner efter valet 1998 uppgav omkring hälften av de kandidater som sagt sig bedriva personvalskampanjer att de gjort detta utan extra kostnader. I övrigt har flertalet kampanjer kostat under 5 000 kronor. I omkring fem procent av fallen stannade den uppgivna kostnaden på mellan 5 000 och 10 000 kronor. I ytterligare ett par procent av fallen stannade kostnaden på mellan 10 000 och 20 000 kronor. Några enstaka kampanjer har varit dyrare (SOU 1999:92). Kostnaderna för personvalskampanjer i de kommunala valen var i allmänhet lägre än i riksdagsvalet även vid valet 2002. Det fanns dock en stor spridning vad gäller kostnaderna i de studerade kampanjerna – mellan under två tusen kronor och upp till 80 000 kronor (se vidare Personvalskampanjer i kommuner och landsting 2002, Staffan Andersson, bilaga 8).

Det råder dock generellt sett en osäkerhet i frågan om vad kandidaterna räknar in i sina respektive kostnader. Det är enligt forskarna mycket som talar för att det finns en underskattning av kostnaderna och att de indirekta stöden inte alltid beaktas i kandidaternas beräkningar.

Finansieringen

Bidrag i form av *indirekt stöd* som t.ex. underlag för tal, affischer, annonsering, hemsidor, valarbetare, broschyrer och flygblad, förmedling av mediekontakter och kampanjplanering dominerade framför direkt stöd i form av ekonomiska resurser vid riksdagsvalet 2002. Nära nog alla former har ökat i omfattning sedan 1998. Det

finns tydliga partiskillnader. Folkpartiet ger i högre grad än andra partier indirekt stöd till kandidaternas personvalskampanjer. Indirekt stöd ges även av andra än partiorganisationerna. I viss mån ges detta även av sidoorganisationer, inte minst ungdoms- och kvinnoorganisationer.

Den vanligaste finansieringsformen både 1998 och 2002 är *bidrag från den egna partiorganisationen*. I varierande grad bidrog sidoorganisationer som t.ex. ungdomsförbund och kvinnoförbund till kampanjfinansieringen. Men ekonomiska bidrag från den egna partiorganisationen har ökat något sedan 1998 års valrörelse. Samtidigt har antalet personvalskandidater som inledningsvis nämnts ökat. Det har sammantagit inneburit att den genomsnittliga bidragsnivån sjunkit från 15 000 kronor till 6 000 kronor per kandidat. Konkurrensen om tillgängliga bidrag från den egna partiorganisationen torde därmed ha ökat mellan kandidaterna liksom antalet kampanjer med förhållandevis begränsade ekonomiska resurser.

Den näst vanligaste finansieringsformen – efter partianknutna bidrag – var både 1998 och 2002 att *kandidaten själv lade ut pengar* för sin kampanj. De belopp som kandidaterna själv satsade var i det övervägande antalet fallen förhållandevis blygsamma. Det förekom också bidrag från enskilda och från organisationer (se vidare Andreas Duit och Tommy Möller, bilaga 7).

Den vanligaste finansieringsformen i de kommunala personvalskampanjerna 1998 var bidrag från den egna partiorganisationen. Den närmast vanligaste finansieringsformen var att kandidaten själv lade ut pengar för sin kampanj. Av de kampanjer som kostat 20 000 kronor eller mer har med ett undantag partierna och kandidaterna delat lika på kostnaderna. I något enstaka fall har en kampanj fått bidrag av lokalt näringsliv (SOU 1999:92). I studien av 2002 års kommunala personvalskampanjer var de vanligaste finansieringskällorna egna medel och olika former av stöd från partiorganisationerna. I enstaka fall bidrog även partiets sidoorganisationer eller privatpersoner. Det förekom även att lån användes liksom stödannonsering från extern organisation (se närmare Staffan Andersson, bilaga 8).

3 Riksdagspartiernas överenskommelser angående redovisning av partiernas intäkter

Bakgrund

Det finns i dag ingen författningsreglering i Sverige som ger allmänheten insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Däremot har en tradition utvecklats som innebär att riksdagspartierna ensidigt eller genom frivilliga ömsesidiga överenskommelser åstadkommer öppenhet för sina intäkter. En partiöverenskommelse träffades år 1980 och innebar att partierna på begäran skulle redovisa sina inkomster och utgifter på nationell nivå.

Modellen med partiöverenskommelser följdes också i de kommunala försöksvalen med personröstning 1994 i Solna kommun. De sju partier som före valet satt i fullmäktige kom då överens om en öppen och likformig redovisning av finansieringen av valrörelsen.

Den senaste överenskommelsen träffades mellan riksdagspartierna i april 2000 och avser både partiernas och enskilda kandidaters verksamhet. Lokala och regionala samt sidoorganisationer uppmanas också att följa densamma. Utanför överenskommelsen står således s.k. lokala och regionala partier som uppträder i kommunala och landstingskommunala val, liksom andra partier som inte är part i överenskommelsen.

Nedan redovisas först modellen med partiöverenskommelse i de kommunala försöksvalen med personröstning 1994 i Solna kommun. Därefter redovisas 1980 års partiöverenskommelse och partiernas rekommendationer inför valen 1998 och den nu gällande överenskommelsen och partiernas rekommendationer inför valen 2002. Slutligen ges några uppgifter från undersökningar utredningen låtit göra om hur den frivilliga överenskommelsen fungerat i praktiken.

3.1 Partiernas överenskommelse inför 1994 års försöksval med personröstning i Solna kommun

Överenskommelsen träffades i syfte att på ett likvärdigt sätt redovisa för medborgarna hur finansieringen av valrörelsen från respektive parti och kandidat sker. Enligt denna (se bilaga 4 i SOU 1996:66) skulle partierna innan poströstningen började redovisa för media

- erhållet partistöd, uppburna medlemsavgifter och gruppavgifter, försäljningsinkomster, mottagna gåvor och bidrag från andra delar av partiets organisation,
- egna medel som kandidater på partiets fullmäktigelista avser att använda i valrörelsen,
- namn på de personer (fysiska såväl som juridiska) som under 1994 gett mer än 5 000 kronor till partiet eller till en viss kandidat, samt
- respektive partis bokslut för 1994 lämna en slutlig redovisning i här berörda hänseenden.

3.2 1980 års partiöverenskommelse och partiernas rekommendationer inför valet 1998

1980 års partiöverenskommelse

Enligt 1980 års partiöverenskommelse skulle riksdagspartierna på begäran redovisa sina inkomster och utgifter på nationell nivå.

Partiernas rekommendationer för finansiering och redovisning inför valen 1998

Samtliga riksdagspartier har också i anslutning till den ömsesidiga överenskommelsen på central nivå antagit egna rekommendationer för hur lokala och regionala partiorganisationer samt enskilda kandidater skulle hantera kampanjfinansieringen (se vidare SOU 1999:92).

För *Socialdemokraterna* gällde att alla ekonomiska bidrag, till såväl partiet som en enskild kandidat, skulle förvaltas av berörd valledning. Medlen skulle disponeras av valledningen i samråd med

berörda kandidater. Bidrag som var riktade till en viss kandidat och användes av kandidaten skulle redovisas öppet (Personval 1998 – En rapport från socialdemokraterna, godkänd av partistyrelsen den 27 oktober 1997).

Moderaterna fastslog att bidrag från juridiska personer inte var tillåtna. Kandidaten tilläts själv att förvalta mottagna kampanjmedel. Någon obligatorisk redovisning avkrävdes inte kandidaten. Kandidaten var dock skyldig om så begärdes att redovisa hur han eller hon hade finansierat sin kampanj till partiet ("Allmänna riktlinjer för personval", antagna av partistyrelsen den 17 mars 1997).

För *Vänsterpartiet* gällde att partiets ekonomiska och andra resurser inte fick användas till privata kampanjer vid sidan av partiorganisationens kampanj. Vidare gällde att medlem eller grupp av medlemmar som vid sidan av partiets valkampanj drev en egen kampanj för en viss kandidat skulle öppet redovisa alla intäkter och utgifter för partiet, media och allmänhet. Grupper eller organisationer utanför partiet som önskade bedriva kampanj för någon av partiets kandidater uppmanades att utforma kampanjen i samråd med partiet och redovisa kampanjmedlen enligt ovan ("Vänsterpartiet om personval, november 1997").

Enligt *Kristdemokraterna* rekommendation skulle externa kampanjbidrag redovisas till partiorganisationen om de överskred vissa beloppsgränser. För riksdagsvalet gällde beloppsgränsen 50 000 kronor och för de kommunala valen 10 000 kronor (Kristdemokraternas personvalskommitté, den 4 mars 1997).

I *Centerpartiet* stod det kandidaterna fritt att satsa eget kapital i valrörelsen samtidigt som kandidaterna avråddes från att driva sina kampanjer med lånade medel. Vidare gällde att enskilda kandidater och kampanjorganisationer skulle öppet och offentligt redovisa valrörelsens finansiering, i första hand till valkommittén ("Parti och person. Centerpartiet och personval", mars 1997).

För *Folkpartiet* gällde att kandidaterna öppet skulle redovisa sina kampanjmedel för att undanröja tvivel om kandidaternas bindningar till särintressen. En rådgivande etisk nämnd tillsattes dit kandidaterna kunde vända sig för att få råd (riktlinjer för personval antagna av partistyrelsen den 23 maj 1997).

För *Miljöpartiet* skulle personliga kampanjkassor och materiella tillgångar (bil, kontor, utrustning m.m.) i personvalskampanjer redovisas till den organisation inom partiet som hade nominerat kandidaten. Samtliga bidrag ur eget kapital, från enskilda företag

eller organisationer skulle redovisas liksom hur medlen hade använts för t.ex. reklam, affischer etc. Vidare gällde att en preliminär redovisning skulle göras per den 15 augusti 1998 för att därefter kunna redovisas offentligt. I vilken utsträckning rekommendationen skulle gälla regionalt och lokalt bestämdes av respektive organisation (partistyrelseprotokoll den 17 november 1997).

Distriktens/förbundens rekommendationer för finansiering och redovisning inför valen 1998

Lokala och regionala partiorganisationer kompletterade i vissa fall partiernas centralt antagna rekommendationer med egna rekommendationer. Så skedde i omkring 30 procent av de regionala partiorganisationerna. Skillnaderna var dock stora mellan partierna. Som exempel kan nämnas att inom centerpartiet hade 65 procent av de regionala partiorganisationerna kompletterat de centralt antagna rekommendationerna med egna rekommendationer. De regionala rekommendationerna avsåg dock endast undantagsvis redovisningsfrågor. Några av folkpartiets länsförbund beslutade att externa kampanjmedel överstigande 1 000 kronor skulle redovisas till förbundsstyrelsen (se SOU 1999:92, s. 57–59).

3.3 Gällande partiöverenskommelse och partiernas rekommendationer inför valet 2002

Den gällande partiöverenskommelsen

Den senaste överenskommelsen som träffats mellan riksdagspartierna angående redovisning av partiernas intäkter är från april 2000.

I överenskommelsen sägs inledningsvis att

- redovisningen av partiernas intäkter ska vara så öppen som möjligt,
- det är rimligt att väljarna vet hur partierna finansierar sin verksamhet, samt hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer,
- den avser både partiernas och enskilda kandidaters verksamhet.

Överenskommelsen har undertecknats av riksdagspartiernas partisekreterare och upptar följande sju punkter.

1. Överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet, men lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas att följa densamma.
2. Beträffande ekonomiskt stöd från juridiska personer ska belopp och namn redovisas. När det gäller stöd från enskilda redovisas det totala beloppet samt antal bidragsgivare.
3. Överenskommelsen omfattar all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelse, bolag eller annan form, och som kontrolleras av partiet.
4. Partiernas bokslut ska utformas på ett sätt så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras. Enskilda kandidater i allmänna val förväntas lämna motsvarande redovisning.
5. Även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader, och personella resurser ska så långt möjligt redovisas.
6. Partiernas fastställda bokslut ska finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem.
7. Partiernas ekonomichefer eller motsvarande ska utveckla gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppfylla ovanstående överenskommelse.

Partiernas rekommendationer för finansiering och redovisning inför valen 2002

De rekommendationer som riksdagspartierna antog på central nivå för hur lokala och regionala partiorganisationer samt enskilda kandidater skulle hantera kampanjfinansieringen inför valet 1998 låg i allt väsentligt till grund även för 2002 års val.

För *Socialdemokraterna*, *Vänsterpartiet*, och *Centerpartiet* gällde således samma rekommendationer för kampanjfinansieringen som inför valet 1998 (se socialdemokraternas "Kandidathandboken", 2002; vänsterpartiets "Faktablad: Personval", november 2001; centerpartiets "Personvalspraktikan", 2001).

Moderaterna tillät till skillnad från valet 1998 direkta ekonomiska bidrag från juridiska personer, dock under förutsättning att bidragen redovisades öppet i enlighet med partiöverenskommelsen. Vidare uppmanades kandidaterna att söka egen finansiering för sina personvalskampanjer för att på så sätt minska partiernas beroende av offentliga kampanjbidrag. I övrigt gällde samma rekommendationer för kampanjfinansieringen som inför valet 1998 ("Regler för kandidats marknadsföring under personvalsprocessen"; riktlinjer antagna av partistyrelsen den 24 november 2000).

Kristdemokraterna hade också i stort sett samma rekommendation för kampanjfinansieringen som inför valet 1998, dock med det tillägget att den som tar emot sponsorpengar måste vara vaksam på risken att hamna i ett beroendeförhållande till sponsor ("Personvalskampanjer: Komplettering av partistyrelsens rekommendationer inför nomineringsarbetet och de allmänna valen 2002", 2002).

Även för *Folkpartiet* gällde i stort sett samma rekommendation för kampanjfinansieringen som inför valet 1998. Kandidaterna avråddes dock från att bedriva kampanjer med lånade medel, samt uppmanades att iaktta viss försiktighet när det gällde bidrag från juridiska personer. En kandidat borde inte ta emot större bidrag från en sådan person än 10 000 kronor samt vara uppmärksam på det särskilda beroendeförhållande som i dessa fall kunde uppkomma ("Riktlinjer för personval inför valet 2002" antagna av partistyrelsen den 11 augusti 2002).

Miljöpartiet krävde till skillnad från valet 1998 inte längre av kandidaterna att de skulle lämna någon preliminär redogörelse för kampanjfinansieringen före valet. Däremot fanns riktlinjen att personliga kampanjkassor och materiella tillgångar som hade använts i kampanjerna skulle redovisas öppet till partiets lokala/regional organisation och till media när och om det efterfrågades ("Principer för personval. Riktlinjer personval", antagna av Miljöpartiets Partistyrelse den 26 augusti 2002).

Distriktens/förbundens rekommendationer för finansiering och redovisning inför valen 2002

Lokala och regionala partiorganisationer kompletterade även inför valet 2002 partiernas centralt antagna rekommendationer med egna rekommendationer. Skillnaderna var dock även vid detta val stora

mellan partierna. De regionala rekommendationerna avsåg även endast undantagsvis redovisningsfrågor. Flertalet avsåg finansieringsfrågor. Som exempel kan nämnas att några av moderaternas länsförbund beslutade att behålla det tidigare förbudet mot att ta emot bidrag eller annat stöd från juridiska personer ("Kandidatregler", moderaterna i Stockholms stad). Se vidare bilaga 7 avsnitt 3 Partiöverenskommelsen och partiernas rekommendationer.

3.4 Allmänhetens kunskap om partiöverenskommelsen

Allmänhetens kunskap om riksdagspartiernas överenskommelse om en för allmänheten öppen redovisning av hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver personvalskampanjer finansierar sina kampanjer är låg. Enligt SIFO:s telefonbuss 2002 kände endast elva procent av de tillfrågade till att det fanns en sådan överenskommelse mellan riksdagspartierna. Närmare hälften av de tillfrågade uppgav att det inte fanns någon sådan överenskommelse. Övriga var tveksamma eller uppgav att de inte visste om det fanns en sådan överenskommelse (se bilaga 5 SIFO:s telefonbuss 2002).

3.5 Allmänhetens förtroende för att valkandidaterna öppet redovisar sina intäkter

Allmänhetens förtroende för att de kandidater som bedriver personvalkampanjer i valet 2002 öppet redovisar vilka som finansierar kampanjerna är inte högt. Enligt SIFO:s telefonbuss 2002 var det bara något mer än 20 procent av de tillfrågade som svarade att det helt och hållet eller i ganska stor grad litade på att kandidaterna öppet redovisar vilka som finansierar deras kampanjer. Hela 60 procent av de tillfrågade litade inte alls eller i liten grad på att kandidaterna lämnade en sådan redovisning. Knappt 20 procent uppgav att de var tveksamma eller inte visste (se bilaga 5 SIFO:s telefonbuss 2002).

3.6 Riksdagspartiernas överenskommelse i praktiken

Den frivilliga överenskommelsen från 2002 gäller huvudsakligen riksdagspartiernas riksorganisationer som i praktiken utbyter sina årsredovisningar (bokslut) med varandra. Inga gemensamma redovisningsformer har dock utvecklats för att uppfylla överenskommelsen. Lokala och regionala partiorganisationer samt sidoorganisationer har uppmanats att följa partiöverenskommelsen men uppföljningen är begränsad. I samband med valet 2002 och respektive partis rekommendationer för personvalskampanjer tycks dock informationen om överenskommelsen ha spridits till främst partiernas regionala organisationer. Partierna har i sina rekommendationer uppmanat sina valkandidater att öppet redovisa hur personvalskampanjerna är finansierade om detta efterfrågas av media eller allmänhet. Rekommendationerna innehåller också som regel ett krav på redovisning mot partiorganisationen, om så begärs. Partierna genomför dock inga samlade redovisningar av sina respektive valkandidaternas personvalskampanjer. Från centralt håll vet man således inte hur denna redovisning sker och ser ut i praktiken. I vissa regionala organisationer hanterar partiet kandidaternas kampanjkassor kollektivt och bestämmer hur medlen får användas, i andra svarar kandidaten själv för kampanjkassan. Någon redovisning till partierna centralt av valkandidaters personvalskampanjer har inte begärts. Ansvar för redovisningarna av valkandidaters personvalskampanjer ligger hos samtliga riksdagspartier på lokal och regional nivå. (Uppgifter inhämtade från berörda partiföreträdare vid riksorganisationerna).

Staffan Andersson har i sina djupintervjuer med 17 valkandidater till kommun- och landstingsval 2002 bl.a. frågat valkandidaterna om huruvida de fått direkt information om regler och riktlinjer, samt hur redovisning skulle ske. De flesta valkandidater uppgav att man på något sätt fått information eller att riktlinjerna diskuterats i något sammanhang. Detta innebar dock inte alltid att man var säker på innebörden. Det förekom även att olika direktiv upplevdes motsägelsefulla. Vad gällde redovisning uppgav en tredjedel av de intervjuade att redovisning av medel skulle ske vid förfrågan, någon var osäker om detta men menade att förväntningar fanns om redovisning. Uppfattningarna om vad som skulle redovisas varierade. Vissa menade att alla medel skulle redovisas oavsett källa medan andra hade uppfattningen att endast externa bidrag skulle

redovisas (se Staffan Andersson, Personvalskampanjer i kommuner och landsting 2002, bilaga 8).

Ulf Gometz har för utredningens räkning gjort en revisionell utvärdering av överenskommelsen. Han har kommit fram till slutsatsen att partierna inte levt upp till sina utfästelser i överenskommelsen och detta främst beror på att man inte har utvecklat sådana gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppfylla överenskommelsen. Gometz behandlar även frågan om vad som inom olika områden krävs av en s.k. självreglering. (Se närmare Ulf Gometz, Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse april 2000 om en öppen redovisning av intäkterna – en utvärdering, bilaga 9). För att förstå och kunna jämföra partiernas intäkter krävs en viss bearbetning av de redovisningar som partierna för närvarande lämnar, se närmare kapitel 2.

4 Inställning till författningsreglering

I detta kapitel redovisas resultaten av studier av attityder till en rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas finansiering som gjorts på uppdrag av utredningen. Undersökningarna omfattar attityder till reglering bland partiombudsmän i partiernas regionala organisationer, kandidater som bedrivit personvalskampanjer i kommunalval samt bland riksdagsledamöter.

Studierna (med tabellmaterial) kan närmare studeras i bilagorna 6–8 samt i SOU 1999:92.

Partiernas organisatörer

I en studie efter 1998 års val fick partiernas regionala partiombudsmän ta ställning till frågan i vad mån de ansåg det angeläget (ej angeläget, ganska angeläget, mycket angeläget) med en reglering av personvalskampanjernas finansiering. Av de 155 partiombudsmän som besvarade frågan menade inte mindre än 72 procent att det var ganska eller mycket angeläget. Även om frågan inte angav hur en reglering skulle se ut visade resultatet på en bred uppslutning bakom tanken på någon form av reglering. Minst angelägna var moderaternas ombudsmän – 54 procent av de tillfrågade ansåg reglering över huvud taget inte angeläget. Miljöpartiet visade den största uppslutningen till någon form av reglering. Andelen som förordade offentlig redovisning av kampanjmedel – utan precisering om i vilken form den skulle ske – var mycket hög bland de tillfrågade partiombudsmännen. Totalt ansåg 92 procent att det var ganska eller mycket angeläget med offentlig redovisning av kampanjmedel. Även på denna punkt visade sig moderaterna minst angelägna. (Se närmare SOU 1999:92, s. 70–74).

När ombudsmännen i samma undersökning fick ta direkt ställning till i vad mån de uppfattade det angeläget (ej angeläget, ganska angeläget, mycket angeläget) till lagstiftning om personvals-

kampanjernas finansiering så minskade stödet och en knapp majoritet på 51 procent såg inte ett sådant förslag angeläget medan 48 procent menade att detta var ganska eller mycket angeläget. (SOU 1999:92, s. 72).

I en studie efter 2002 års val fick ombudsmännen ta ställning till en rad mer konkreta förslag till reglering och vilken regleringsmetod som borde tillämpas (lagstiftning, frivillig överenskommelse, internt regelverk, alternativt bör ej regleras). Även om bilden är ganska splittrad så pekar resultatet på ett större stöd för en frivillig linje än för en lagstiftning. Högst lagstiftningsstöd fick förslagen ”offentliggörande av bidrag” (40 %) och ”generella regler för redovisning av personvalskampanj” (34 %) men samlade inte majoriteter. Nästan en majoritet (48 %) ansåg att frågan om bidrag från privatpersoner borde lämnas helt oreglerad. Ombudsmän från mer personvalsskeptiska partier tenderade att vara mer positiva till lagstiftning. Se vidare Andreas Duit & Tommy Möller, Finansiering av personvalskampanjer, bilaga 7.

Valkandidater i kommunalvalen

I en intervjuundersökning omfattande 17 valkandidater till kommun- och landstingsvalen 2002 ansåg en majoritet att det inte behövdes lagstiftning på området. Bland de skäl som anfördes var att man ansåg att den frivilliga överenskommelsen fungerade bra, att lagstiftning inte skulle lösa problem utan i stället kanske skapa tillämpningsproblem. En av de intervjuade gjorde undantag för ”inte demokratiska partier”. Flera menade dock att det kunde bli aktuellt med lagstiftning senare om ökade problem uppstod. En minoritet ville däremot att lagstiftning skulle införas redan nu och under rådande omständigheter. Bland de senare var argumentet bl.a. att den nuvarande frivilliga överenskommelsen inte var tydlig och att den kunde tolkas på olika sätt. Se närmare Staffan Andersson, Personvalskampanjer i kommuner och landsting 2002, bilaga 8.

Riksdagens ledamöter

I enkätundersökningar som genomförts med samtliga riksdagsledamöter 1998 respektive 2002 inom ramen för Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet fick ledamöterna ta ställning till ett antal förslag till förändringar i det svenska valsystemet. Bland frågorna återfanns förslaget ”att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de erhåller kampanjbidrag”. Svartalternativen var ”mycket bra förslag”, ”ganska bra förslag”, ”varken bra eller dåligt förslag”, ”ganska dåligt förslag” eller ”mycket dåligt förslag”. Inte mindre än 91 procent ansåg 1998 att detta var ”mycket bra” eller ”ganska bra”. Motsvarande siffra för 2002 var något lägre – 80 procent – men resultatet visar att det fortfarande finns ett utomordentligt starkt stöd för ett sådant förslag. Två grupper kunde utkristalliseras. Det var en grupp bestående främst av ledamöter från miljöpartiet, vänsterpartiet, folkpartiet, socialdemokraterna och centerpartiet som hade den högsta andelen positiva till förslaget. Den andra gruppen med moderaterna och kristdemokraterna hade en lägre andel ledamöter som var positiva till förslaget. Se närmare Martin Brothén, Riksdagsledamöter och kampanjbidrag, bilaga 6.

Resultatet visade vidare att riksdagsledamöter som inte bedrivit personvalskampanj hade en mer positiv inställning till förslaget att avkräva redovisning av partier och valkandidater än de ledamöter som bedrivit en sådan kampanj. Skillnaderna var tydligast 1998 och för 2002 var skillnaderna mellan dessa grupper mindre.

Vissa köns- och åldersskillnader kan också utläsas. Kvinnliga riksdagsledamöter är mer positiva än manliga till förslaget att kräva redovisning. Vad gäller ålder kan konstateras att skillnaderna var mer påtagliga för 1998 än för 2002. 1998 sjönk entusiasmen för förslaget med stigande ålder. Mest positiva till förslaget var då riksdagsledamöter under 40 år och minst positiva var ledamöter i åldern 60 år och äldre. I 2002 års undersökning är stödet ungefär detsamma i de olika åldersgrupperna.

Sammanfattande analys av inställningen till en författningsreglering

De studier som här kortfattat redovisats har visserligen en del olikheter i fråga om metod. Det finns vissa variationer i frågekonstruktioner vilket ger vissa begränsningar när det gäller

möjligheterna till att generalisera och göra jämförelser. Men det finns dock ett framträdande mönster. Inte alldeles oväntat är stödet för lagstiftning något svagare bland partiombudsmän än riksdagsledamöter. Ombudsmännen tillhör partiernas administrativa kärna för vilka organisationens autonomi kan tänkas särskilt stå i förgrunden. Detta till trots bör uppmärksammas att det efter valet 1998 fanns ett starkt stöd (48 procent) för lagstiftning bland de tillfrågade partiombudsmännen och att det även efter valet 2002 finns ett visst stöd för lagstiftningsmetoden främst i fråga om "offentliggörande av bidrag" och "generella regler för redovisning av personvalskampanj". Riksdagsledamöterna ser generellt sett mycket positivt på ett förslag på krav på redovisning av finansiering av partier och valkandidater. De torde i sin roll att vara valda företrädare ha en starkare inriktning på frågor om demokratisk legitimitet, hur förtroende bland väljarna ska kunna stärkas.

5 Bestämmelser om offentlighet för förtroendevaldas åtaganden och ekonomiska intressen

5.1 Allmänt

Offentlighet för förtroendevaldas åtaganden och ekonomiska intressen regleras för riksdagsledamöterna genom en särskild lag om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen och för ledamöter av Europaparlamentet genom Europaparlamentets arbetsordning. För statsråden följer en sådan offentlighet genom en särskild överenskommelse mellan statsråden.

För ledamöter av kommun- och landstingsfullmäktige gäller inget motsvarande krav om att offentligen redovisa sina åtaganden och ekonomiska intressen.

För partigrupperna i Nordiska rådet och Europarådet finns bestämmelser om redovisning av förbrukade anslagna medel, men inte för ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen. En motsvarande reglering finns också för partigrupperna i Europaparlamentet.

5.2 Riksdagsledamöter

Lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen trädde i kraft den 1 september 1996 (Skr. 1995/96:RFK2, bet. 1995/96:KU13, rskr. 1995/96:240). Riksdagsförvaltningen får enligt lagen med hjälp av automatisk databehandling inrätta och föra ett register med ändamålet att ge en samlad information om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse.

Anmälan är frivillig men den skall innehålla alla vid anmälningstillfället relevanta uppgifter om sådana förhållanden som registret skall innehålla. Registreringen är enligt förarbetena

ett uttryck för en strävan mot en större öppenhet kring uppdraget som riksdagsledamot. Vid urvalet av uppgifter som skall omfattas av registreringen beaktades att ett otillbörligt intrång inte skulle uppkomma i den enskilde ledamotens personliga integritet.

Bland uppgifterna som skall ingå i registret märks ägarintressen i olika slags företag, förutsatt att värdet av andelen uppgår till två basbelopp enligt lagen om allmän försäkring. Även ägarintressen i en fastighet som är näringsfastighet skall registreras.

Vidare skall olika slag av inkomstbringande verksamhet registreras. Det gäller dels avlönad anställning, dels vid sidan av ledamotsuppdraget bedriven självständig verksamhet. Avtal av ekonomisk karaktär mellan en ledamot och arbetsgivare skall registreras. Det gäller bl.a. löne- eller pensionsförmån som utgår under tid som omfattas av uppdraget som riksdagsledamot, men även avtal som får effekt först sedan uppdraget som riksdagsledamot upphört skall registreras.

Styrelseuppdrag och revisorsuppdrag i bolag och ekonomisk förening skall registreras. Detsamma gäller motsvarande uppdrag i en ideell förening som har till uppgift att främja medlemmarnas ekonomiska intressen och stiftelse som bedriver rörelse eller annan ekonomisk verksamhet. Bland de ideella föreningar som träffas av registreringskravet kan nämnas fackliga organisationer, arbetsgivarorganisationer och näringslivsorganisationer.

Offentliga uppdrag skall registreras, såvida de inte endast är av tillfällig karaktär. Detta gäller såväl statliga som kommunala uppdrag.

Slutligen skall också vissa materiella förmåner, sekreterar- eller utredningshjälp registreras. Förmåner som betalas av statliga medel, av ledamotens parti eller av ledamoten själv och som har anknytning till uppdraget som riksdagsledamot omfattas dock inte av registreringskravet. Det gäller också enligt förarbetena gåvor. Det senare motiverades av att registerinnehållet inte skulle ha någon direkt koppling till reglerna om bestickning och muta.

En ledamot som inte har någon registreringspliktig uppgift har rätt att efter anmäla få en anteckning om detta i registret.

Nya registreringspliktiga uppgifter eller ändring av registrerade uppgifter skall anmälas skriftligen inom fyra veckor efter det att de uppkommit. En ledamot kan när som helst genom skriftlig anmälan återkalla en anmälan om registrering.

5.3 Statsråd

Riksdagen har i olika sammanhang behandlat frågor om jäv och andra intressekonflikter för statsråden. Bl.a. har konstitutionsutskottet vid åtskilliga tillfällen i sin granskning tagit upp sådana frågor och också redovisat vad olika regeringar vidtagit för åtgärder för att undvika jävssituationer i regeringsarbetet. En ingående diskussion av frågan fördes vid 1993 års granskning (bet. 1992/93:KU30s. 42 ff.).

I skrivelse 1996/97:56 redovisas vilka ytterligare insyns- och kontrollrutiner som därefter har utvecklats hos regeringen. Enligt ett regeringsbeslut är statsråden skyldiga att anmäla sina innehav av finansiella instrument och ändringar av innehavet till rättschefen i Statsrådsberedningen. Genom en överenskommelse i oktober 1994 gav statsråden upp sekretessen för de uppgifter om deras fondpappersinnehav som rättschefen i statsrådsberedningen förtecknar. Samtidigt gjordes en överenskommelse om att anmäla och låta förteckna fondpappersinnehav för statsråden närstående.

I juni 1995 träffade statsråden en överenskommelse om att antingen helt avstå från handel med fondpapper eller uppdra åt en bank eller någon annan att sköta förvaltningen självständigt. Denna överenskommelse innefattade också att statsråden på samma sätt som i fråga om fondpapper anmäler och låter förteckna och offentliggöra följande typer av engagemang vid sidan av uppdraget som statsråd: näringsverksamhet i bolag eller i annan form, avtal med tidigare arbetsgivare om fortsatt betalning av lön, pension, pensionsavgifter och liknande samt avtal med nuvarande eller framtida arbets- eller uppdragsgivare om anställning, uppdrag eller liknade engagemang, annat än för det egna partiet och dess organisationer.

Genom en överenskommelse i maj 1996 åtog sig statsråden att på samma sätt som fondpappersinnehav redovisa även anställningar och uppdrag som de haft före utnämningen till statsråd. Åtagandet gällde dock inte engagemang som upphört tidigare än fyra år före utnämningen till statsråd, och det är också begränsat till engagemang hos sådan arbets- eller uppdragsgivare som rimligtvis kan tänkas förekomma som parter eller ha något väsentligt intresse i ett regeringsärende.

Frågan har därefter väckts om principer som är gemensamma för olika regeringar kan nås för hur jävssituationer och andra intressekonflikter skall undvikas (bet. 1996/97:KU25 s. 28 ff.).

5.4 Ledamöter av Europaparlamentet

Sedan år 1983 har ledamöterna av Europaparlamentet varit skyldiga att lämna uppgifter om sina ekonomiska intressen till parlamentet. Denna skyldighet grundas på artikel 9.1 i Europaparlamentets arbetsordning och regleras närmare i bilaga I till arbetsordningen – Öppenhet och ledamöternas ekonomiska intressen.

Av regleringen följer till en början att varje ledamot som har direkta ekonomiska intressen i en fråga som debatteras skall muntligen uppge dessa intressen när denna föreslås som föredragande samt innan denne tilldelas ordet i parlamentet eller i något av dess organ.

Vidare följer att innan en ledamot kan ges ett uppdrag inom parlamentet eller någon av dess organ måste ledamoten lämna detaljerade upplysningar till ett särskilt organ inom parlamentet (kvestorerna) om

- a) sin yrkesmässiga verksamhet och alla övriga relevanta uppdrag eller all annan verksamhet som han eller hon utför mot ersättning,
- b) ekonomiska bidrag i form av personal eller material, som erhållits utöver de medel som tillhandahålls av parlamentet och som av tredje man ges ledamoten inom ramen för dennes politiska aktivitet. Givarens identitet skall anges.

Andra gåvor eller förmåner än nu nämnda har ledamöterna inte rätt att ta emot vid utövandet av sitt mandat.

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

Uppgifterna registreras i ett särskilt register och är offentliga. Registret kan vara tillgängligt för allmänheten på elektronisk väg. Varje ledamot har ett personligt ansvar för de uppgifter som lämnas till registret.

Om en ledamot underlåter att lämna uppgifter skall ledamotens namn, med uppgift om överträdelsen, offentliggöras i protokollet från det första sammanträdet under varje sammanträdesperiod. Vägrar ledamoten även sedan överträdelsen offentliggjorts att lämna dessa uppgifter kan talmannen avstånga ledamoten från att delta i sammanträdena.

Ordförandena för de olika grupperingarna inom parlamentet, både tvärpolitiska grupper och andra inofficiella grupperingar av ledamöter, skall dessutom redogöra för alla bidrag, både

ekonomiska och andra (exempelvis sekreterarhjälp), som erbjuds ledamöterna personligen.

I avvaktan på att en stadga införs för ledamöter av Europaparlamentet omfattas ledamöterna när det gäller deklaration av förmögenhet av lagstiftningen i den medlemsstat där de har valts.

5.5 Ledamöter av kommun- och landstingsfullmäktig

För ledamöter av kommun- och landstingsfullmäktige gäller inget krav om att ledamöterna offentligen skall redovisa sina åtaganden och ekonomiska intressen.

6 De offentliga partistöden och andra offentliga stöd

De offentliga partistöden är sedan mitten av 1960-talet den dominerande inkomstkällan för de politiska partierna (se kapitel 2). Såväl staten och riksdagen som kommuner och landsting ger partistöd till partier som fått mandat i de olika valen. Statens och riksdagens stöd till partiernas verksamhet och partigruppernas kanslier i riksdagen uppgår för närvarande till omkring 255 miljoner kronor årligen (år 2002). Under valår kan därutöver utgå vissa särskilda stöd. För 2002 anslogs stöd för invandrarinformation och för EU-relaterade frågor. Partikanslierna i riksdagen får dessutom ett indirekt stöd i form av fria lokaler och teknisk utrustning i Riksdagshuset. Kommunerna anslog partistöd för 2002 i storleksordningen 296 miljoner kronor. Motsvarande siffra för landstingen var 183 miljoner.

Det finns inte någon offentlig kontroll över hur statens bidrag enligt partistödslagen används. Detta gäller även för det kommunala partistödet. Krav på revisorer och årsredovisning har dock ställts upp som villkor för det statliga partistödet.

6.1 Det statliga partistödet till partier som är representerade i riksdagen

Statens stöd till partiernas allmänna verksamhet

Det statliga partistödet regleras i lagen (1972:625) om offentligt stöd till politiska partier. Det statliga stödet utgår till partier som deltagit i val till riksdagen. Stödformerna är partistöd och kanslistöd.

Partistödet lämnas som mandatbidrag. Varje mandatbidrag utgör 282 450 kronor. Det antal mandatbidrag som ett parti skall få bestäms varje år med hänsyn till resultatet i de två närmast föregående ordinarie valen. Första året under den fyraårsperiod

som följer på ett riksdagsval får varje parti så många mandatbidrag som motsvarar en sjättedel gånger antalet vunna mandat i det senaste valet och fem sjättedelar gånger antalet vunna mandat i närmast föregående val. Andra året får varje parti så många mandatbidrag som svarar mot halva antalet vunna mandat i både det senaste och det föregående valet. Tredje och fjärde året utgår partistödet varje år med så många mandatbidrag som svarar mot fem sjättedelar av antalet vunna mandat, i det senaste valet och en sjättedel i det närmast föregående. Om ett parti inte har blivit representerat i något av valen tillämpas särskilda avtrappningsregler.

Kanslistödet utgår som grundstöd och tilläggsstöd. Ett parti som fått minst 4 procent av rösterna i hela landet får varje år grundstöd och tilläggsstöd. Grundstödet uppgår för närvarande till 4 928 200 kronor. Tilläggsstödet utgår för närvarande med 13 850 kronor per vunnet mandat, om partiet är företrätt i regeringen och annars med 20 650 kronor för varje vunnet mandat.

Om ett parti vid val har fått minst 4 procent av rösterna och partiet får mindre än 4 procent vid nästföljande val utgår avtrappat grundstöd för de följande fyra åren första året med 75 procent, andra året med 50 procent samt tredje och fjärde året med 25 procent.

För såväl partistöd som kanslistöd gäller särskilda regler i de fall ett parti tagit mandat i riksdagen genom att ha fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets.

Ansökan om partistöd skall göras årligen hos Partibidragsnämnden. Ansökan skall vara skriftlig och bör göras före utgången av oktober. Nämnden har fastställt ett formulär för ansökan. Till ansökan skall bifogas partiets årsredovisning för det senaste avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna skall ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen skall vara så ingående och omfattande som god revisionsredovisning kräver. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i de avseenden som nu sagts. Partistödet betalas ut kvartalsvis med en fjärdedel varje gång till respektive partis riksorganisation. På begäran av partiet kan kanslistödet betalas till riksdagsgruppens kansli.

Partibidragsnämnden utses av riksdagsstyrelsen. Nämnden består av ordförande och två andra ledamöter. Ledamöterna skall ha eller ha haft ordinarie tjänst som domare. Nämndens beslut får inte överklagas.

Riksdagens stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen

Stöd till riksdagens ledamöter och partigrupper utgår enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen.

För partigruppernas verksamhet i riksdagen lämnas basstöd, stöd till politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter och stöd till ledamöternas utrikes resor.

Basstödet består dels av ett grundbelopp, dels av ett tilläggsbelopp beroende på antalet riksdagsledamöter. Grundbeloppet utgår med 1,7 miljoner kronor per år. En partigrupp som företräder regeringen är berättigad till ett grundbelopp. Övriga partigrupper är berättigade till två grundbelopp. Tilläggsbeloppet utgår med 57 000 kronor per år och ledamot.

Ledamotsstödet, dvs. stödet till kostnader för politiska sekreterare, är avsett att bekosta handläggarkostnader åt ledamöterna och beräknas efter normen en politisk sekreterare per två ledamöter, för närvarande 35 6000 kronor per månad.

Stöd ges också till kostnader för ledamöternas deltagande i internationella konferenser utomlands och till andra utrikes resor. Stödet utgår årligen med 5 000 kronor per ledamot för de första tjugo mandatperioderna och med 2 500 kronor för övriga.

Nyligen har också en utredning inom Riksdagen föreslagit en utökad ledamotsstöd till en politisk sekreterare per ledamot, vilket innebär en fördubbling av antalet politiska sekreterare (2002/03:URF3). Förslaget genomförs under mandatperioden 2002–2006.

Statens och riksdagens samlade stöd år 2002

Det statliga bidraget enligt partistödslagen uppgick under år 2002 till 140 miljoner kronor, varav 99,1 miljoner kronor i partistöd och 40,8 miljoner i kanslistöd.

Stödet till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen under samma år uppgick till något mer än 115 miljoner kronor, varav 22,1 miljoner i grundbelopp, 19,9 miljoner i tilläggsbelopp, 71,9 miljoner för politiska sekreterare åt ledamöterna och 1,2 miljoner för ledamöternas deltagande i internationella konferenser utomlands och till andra utrikes resor.

För budget året 2003 har stödet beräknats till något mer än 120 miljoner kronor.

Partikanslierna i riksdagen får dessutom ett indirekt stöd i form av fria lokaler, teknisk utrustning och annat administrativt stöd i riksdagshuset.

6.2 Det kommunala partistödet

Det kommunala partistödet regleras i 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna ger kommuner och landsting rätt men inte skyldighet att lämna stöd till politiska partier som är representerade i fullmäktige. Stöd får ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.

Partistödet kan utgå i form av ekonomiskt stöd – s.k. grundstöd och mandatbundet stöd – men även andra former av stödåtgärder är tillåtna, exempelvis kostnadsfri tillgång till sammanträdeslokaler, kontorsutrustning eller administrativ service.

Fullmäktige beslutar om partistödet omfattning och formerna för det. Vid fördelningen av stödet gäller likställighetsgrundsatsen. Stödet får inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. Har en politisk sekreterare anställts för de förtroendevalda i ett parti, skall detta beaktas när stödet bestäms.

Kommunernas samlade stöd år 2002

240 av de 259 kommuner som besvarade utredningens enkät angav att de hade grundstöd motsvarande totalt 38 miljoner. Samtliga 259 kommuner angav att de dessutom hade mandatbundet stöd och detta uppgick totalt till 232 miljoner kronor. Tillsammans anslog dessa kommuner således 270 miljoner kronor i primärkommunalt partistöd. En skattning av det totala partistödet för 2002 för samtliga kommuner i riket ger vid handen ett stöd i storleksordningen 296 miljoner kronor. Det landstingskommunala partistödet uppgick samma år till 183,2 miljoner kronor. Enbart i Stockholms län anslogs 26,9 miljoner kronor, i de två regionförsamlingarna Västra Götaland och Skåne var motsvarande siffror 30,8 respektive 17,6 miljoner kronor (Källa: Landstingsförbundet)

Dessutom erhåller partierna indirekt stöd i form av sammanträdeslokaler, kontorsutrustning och administrativ service.

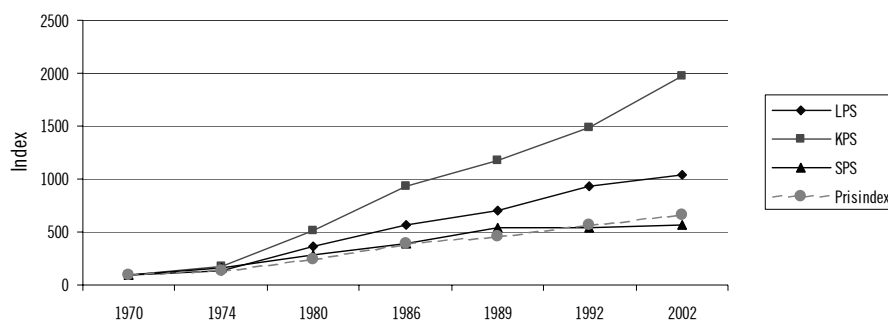
Men även andra former av stöd förekommer. Utbildningsbidrag är relativt vanligt förekommande i både kommuner och landsting. I vissa kommuner och landsting anställs också politiska sekreterare för de förtroendevalda. I enkätstudien till kommunerna angav 11 kommuner av de 259 som besvarade enkäten att de hade politiska sekreterare. Totalt motsvarade detta stöd cirka 15 miljoner kronor 2002. Omkring 70 kommuner angav dessutom att de hade andra former av ekonomiska stöd omfattande cirka 18 miljoner till partierna. Det var exempelvis utbildningsbidrag, partiföreträdararvode, oppositionsstöd och insynsarvode.

6.3 De offentliga partistödens utveckling

I figur 5.1 kan den beloppsmässiga utvecklingen av det statliga partistödet mellan åren 1970 och 2002 jämföras med motsvarande utveckling av de kommunala partistöden. 1970 anslog riksdagen 24,5 miljoner kronor i statligt partistöd. 2002 uppgick stödet till 140 miljoner kronor. Detta innebär att stödet egentligen är oförändrat i fasta priser. Det stöd som står för expansionen på nationell nivå är snarare riksdagens stöd till riksdagsledamöterna och partigruppernas arbete i riksdagen. Därtill kommer den flora av särskilda stöd framförallt under valår.

Det stöd som haft den kraftigaste ökningen är det landstingskommunala partistödet som startade med blygsamma 9,3 miljoner kronor 1970 och som 2002 låg på drygt 183 miljoner kronor. Det primärkommunala partistödet har gått från 28,4 1970 till omkring 296 miljoner kronor för 2002, vilket i fasta priser visserligen innebär en ökning men avsevärt mindre än för det landstingskommunala partistödet.

Figur 6.1. Partistödsutvecklingen i index 1970 – 2002. Konsumentprisindex. (LPS=landstingens-, KPS=kommunernas, SPS=statens stöd)



Källa: Egen figur.

Anmärkning: Partigruppstöd och andra särskilda stöd ingår ej i det statliga partistödet. De kommunala partistöden huvudsakligen grundstöd och mandatgrundat stöd.

6.4 Ingen offentlig kontroll av hur medlen används får förekomma

Debatten om de politiska partiernas finansiering kom som tidigare redovisats under 1950- och 1960-talet att förskjutas från sådana frågor som varifrån partierna fick sina intäkter till att gälla om staten borde bidra till partifinansieringen. Detta ledde småningom till att direkt statligt ekonomiskt stöd infördes år 1965 till de partier som var representerade i riksdagen (prop. 1965:174, KU 1965:44, rskr 1965:452). Någon författningsreglering infördes inte till en början utan stödet betalades ut i enlighet med de grunder som hade beslutats av statsmakterna respektive av riksdagen ensam och som framgick av riksdagstrycket. En princip som skulle gälla för bidragsgivningen var att någon offentlig kontroll av hur medlen används skulle inte förekomma.

Det statliga partistödet följdes år 1969 av ett beslut om kommunalt partistöd. För det kommunala stödet skulle gälla samma principer som för det statliga (prop. 1969:126, KU 1969:36, rskr 1969:353).

År 1972 reformerades och reglerades det statliga partistödet genom lagen (1972:625) om offentligt stöd till politiska partier (prop. 1972:126, KU 1972:55). Reformen som byggde på 1971 års

partistödsutrednings förslag (SOU 1972:62) hade sin huvudsakliga grund i en överenskommelse mellan riksdagspartierna. De tidigare principerna för bidragsgivningen behölls, vilket bl.a. innebar att någon offentlig kontroll av hur medlen användes inte skulle få förekomma.

6.5 Krav på revisorer och årsredovisning för det statliga partistödet

Senare ändringar av 1972 års lag har främst avsett bidragsbeloppen storlek. Den senaste ändringen berörde sådana situationer som då ett parti förlorat sin representation i riksdagen och en stor del av sitt väljarunderlag eller upplöses eller på annat sätt förlorar sin ställning som rättssubjekt (prop. 2001/02:53, bet. 2001/02:KU8). I samma lagstiftningsärende fördes också med hänvisning till bidragsbeloppens storlek en närmare diskussion om någon form av offentlig kontroll över hur bidragen användes borde införas. Mot en sådan ordning talade dock flera skäl. Rent principiellt ingav det betänkligheter att införa en reglering som skulle kunna leda till att statsmakterna kom att ställa övergripande krav på de politiska partiernas agerande som villkor för ekonomiskt bistånd. Dessutom skulle svåra tillämpningsproblem kunna uppstå, t.ex. då det gäller att avgöra om ett parti har bedrivit en sådan verksamhet som skall medföra att partiet uppfyller villkoren för stöd. Övervägande skäl talade därför för att den nuvarande ordningen skulle bestå och att det alltså inte skulle införas någon offentlig kontroll av partistödet. Däremot ansågs det rimligt att kräva av partier som tar emot statsbidrag av den omfattning som det gäller, att de har sådana administrativa rutiner som normalt gäller för större organisationer och att detta uppställs också som ett formellt krav för att partistöd skall kunna erhållas.

Av ovan anförda skäl uppställdes två villkor för att få partistöd beviljat. Det ena villkoret är att partiet har utsett en auktoriserad eller godkänd revisor med uppgift att granska partiets räkenskaper. Det andra villkoret är att partiet ger in sin årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till Partibidragsnämnden. I anslutning härtill uttalades att syftet med dessa båda villkor inte är att på något sätt försöka kontrollera partiernas verksamhet. Avsikten är endast att få till stånd en regel som bidrar till att varje politiskt parti som tar emot statlig partistöd vinnlägger sig om att

ha sådana rutiner som måste anses normala för större organisationer. Några motsvarande villkor har inte uppställts för det kommunala stödet.

7 Beskattning av kampanjbidrag

7.1 Skall bidraget räknas som gåva eller inkomst?

Huvudregeln är att svenska juridiska personer – bland dem ideella föreningar – är skattskyldiga för all sin inkomst. Genom ett system av undantagsregler har vissa ideella föreningar bl.a. de politiska partierna helt eller delvis befriats från denna skattskyldighet (7 kap. 7 § inkomstskattelagen (1999:1229)). Motsvarande regler gäller också i huvudsak på förmögenhets- och gåvobeskattningens områden (6 § lagen om statlig förmögenhetsskatt och 38 § lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt).

Det finns dock inga särskilda regler i skattelagstiftningen som gäller just valkandidater. Det råder dock ingen tvekan om att bidrag och förmåner som en valkandidat erhåller för att driva en personvalskampanj är skattepliktiga. Vad som kan diskuteras är om bidragen och förmånerna skall beskattas enligt de regler som gäller för gåvor enligt lagen om arvsskatt och gåvoskatt eller om de skall beskattas enligt de regler som gäller för inkomst av tjänst enligt inkomstskattelagen. Avgörande för valet av beskattningsform är om bidraget eller förmånen är benefikt eller inte. För att bidraget eller förmånen enligt nu angivna regler skall anses som benefikt och således kunna beskattas enligt de regler som gäller för gåvor förutsätts att givaren inte får någon form av motprestation. I annat fall skall gåvan eller förmånen beskattas som inkomst av tjänst. Det senare gäller också för det fallet gåvan eller förmånen grundas på att mottagaren gjort en insats som givaren vill belöna.

Frågan om kampanjbidragens skattemässiga konsekvenser diskuterades ingående av Rådet för utvärdering av 1998 års val i delbetänkandet Personval 1998, En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136, s. 59). Rådet konstaterade att frågan om kampanjbidrag skall bedömas som inkomst av tjänst eller gåva veterligen inte hade prövats. Enligt rådet torde den avgörande frågan vara synen på i vad mån kampanjbidraget är en rent benefikt

förmögenhetsöverföring eller inte. Därmed skulle bedömningen kunna komma att skifta från fall till fall. Enligt rådet var det också av betydelse hur överföringen av kampanjmedel lades upp. Överfördes medlen till ett parti med villkor om att de skall användas för att stötta en viss kandidat uppkom sannolikt en annan skattemässig situation än om medlen lämnades direkt till kandidaten i fråga. En annan tänkbar situation var att ett parti väljer att särskilt stötta en av sina kandidater. Det kan då ha betydelse ur skatterättslig synpunkt om kandidaten i fråga skall betraktas som anställd av partiet eller inte.

Gränsen mellan gåva och inkomst av tjänst är som utredningen kan konstatera inte alltid klar. Ett bidrag eller en förmån till en kandidat kan således komma att bedömas som inkomst av tjänst om exempelvis omständigheterna vid överföringen är sådana att situationen liknar en anställning liksom då medlen betalas direkt till kandidaten på grund av en anställning. En annan tänkbar situation som får skattemässiga konsekvenser är att bidrag erhålls på grund av delägarskap. Som exempel kan nämnas att ett aktiebolag betalar vissa kampanjkostnader för en av bolagets delägare.

7.2 Beskattning av bidrag som räknas som gåva

De bidrag från privatpersoner, bolag eller fackförbund genom vilka de politiska partiernas verksamhet – särskilt i valtider – finansieras synes inte ha beskattats. Mellan ”politisk” och ”partipolitisk” har således inte någon gränslinje dragits vid tillämpningen av lagen om skatt på arv och gåva. Politiska partier är härigenom i princip befriade från gåvoskatt.

I övrigt gäller att skattefrihet gäller för gåvor vars värde understiger 10 000 kronor. Om gåvotagaren under samma kalenderår av samme givare erhåller flera gåvor skall värdet på dessa gåvor räknas samman. Gåvor av olika givare bedöms var för sig.

Förhållandet mellan givaren och gåvotagaren läggs till grund för beräkningen av skatten. Avdrag för kampanjkostnader är inte möjligt att göra vid denna beräkning.

Är gåvan skattepliktig måste gåvotagaren lämna en gåvoskatte-deklaration till beskattningsmyndigheten. Deklarationen skall bl.a. innehålla uppgift om givarens fullständiga namn och hemvist.

7.3 Beskattning av bidrag som räknas som inkomst

Inkomstbeskattningen regleras från och med 2002 års taxering i inkomstskattelagen. I 9 kap. finns grundläggande bestämmelser om att vissa utgifter inte alls får dras av vid beskattningen. Bestämmelserna är generella och gäller således för samtliga inkomstslag. Enligt dessa bestämmelser får t.ex. avdrag inte göras för den skattskyldiges levnadskostnader.

Avdragsrätten preciseras sedan i de bestämmelser som gäller för respektive inkomstslag. Huvudregeln för avdrag i inkomstslaget tjänst är att utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster får dras av som kostnad. Regeln är ett utflöde av den s.k. källteorin som ligger till grund för utformningen av inkomstbegreppet. Teorin innebär i korthet att avdrag får göras för kostnader för att bibehålla en förvärvskälla men inte för att förvärva en ny (jfr Lodin m.fl., Inkomstskatt, 9:e upplagan, 2003).

Det finns vissa inskränkningar i avdragsrätten. Avdrag för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får göras bara till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 7 000 kronor.

Den nyss nämnda källteorin tillämpad på kandidater som också är riksdagsledamöter, innebär att den som under sin mandatperiod har utgifter för att fullgöra sitt uppdrag som riksdagsledamot, får göra avdrag för dessa kostnader (jfr rättsfallet R74 1:72 från Regeringsrätten). Till sådana kostnader räknas då inte bara arbete som utförs i samband med riksdagens arbete i formell mening utan även kostnader utanför riksdagen i den egna valkretsen, i partiorganisationen m.m. (jfr rättsfallet RÅ 1986 ref. 130 från Regeringsrätten och Konstitutionsutskottets betänkande 1988/89:KU39 Ökat stöd till riksdagens ledamöter).

Riksskatteverket (numera Skatteverket) har efter förfrågningar i juni 1998 tillkännagivit att det enligt verkets uppfattning med utgångspunkt i bl.a. rättsfallet RÅ 1986 ref. 130 är möjligt att få avdrag för kostnader under en valrörelse för den som redan är riksdagsman men inte den som, utan att vara riksdagsman, deltar i en valrörelse för att bli invald i riksdagen.

Riksskatteverket har också efter förfrågningar i juni 2001 tillkännagivit att skulle den situationen föreligga att den som deltar i en valrörelse får ersättning för detta, är det som erhålls skattepliktigt. Kostnaderna som kan hänföras till sådan ersättning

är då enligt verket naturligtvis avdragsgilla, oberoende av om den som erhåller ersättningen redan är riksdagsman eller inte.

De nu redovisade rättsfallen från Regeringsrätten och Riksskatteverkets tillkännagivanden rör i samtliga fall riksdagsledamöter. De principer om avdragsrätt för kampanjkostnader som därmed slagits fast torde dock gälla inte bara kandidater till riksdagen utan också kandidater i de kommunala valen.

8 Kampanjfinansiering och korrruption

8.1 Korrupsionsbegreppet

Det finns ingen enhetlig definition på korrruption.

I Europarådets civilrättsliga konvention om korrruption definieras korrruption som "att direkt eller indirekt begära, erbjuda, ge eller ta emot en muta eller någon annan form av otillbörlig fördel eller förespegling av fördel som snedvrider utförandet av en plikt eller handlande som krävs av den som har tagit emot mutan, den otillbörliga fördelen eller förespeglingen därom (Strasbourg 4.11.1999: European Treaty Series nr 174).

En traditionell definition som bl.a. används av Världsbanken anger att korrruption är "att använda en offentlig ställning för otillbörlig vinning".

I det av FN-ledda globala programmet mot korrruption används definitionen "maktmissbruk för privat vinning" som inkluderar både den offentliga och den privata sektorn

I EU:s rättsakter om kamp mot korrruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och i den gemensamma åtgärden mot korrruption inom den privata sektorn definieras korrruption bara ur straffrättsligt hänseende som en gärning som brukar kallas bestickning eller mutbrott (se artiklarna 2 och 3 i konventionen om kamp mot korrruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, artiklarna 2 och 3 i det första protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och artiklarna 2 och 3 i den gemensamma åtgärden mot korrruption inom den privata sektorn). Samma principer återkommer också i disciplinbestämmelserna i t.ex. tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och övriga anställda i Europeiska gemenskaperna.

I ett nyligen lämnat meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om en övergripande EU-politik mot korruption [KOM(2003) 317 slutlig] görs en skillnad mellan korruption i den snävare straffrättslig meningen från korruption i den bredare samhällsekonomisk meningen. Enligt kommissionen är distinktionen nödvändig eftersom straffrättens regler enligt rättssäkerhetskrav kräver ett exakt språkbruk, medan begreppet korruption kan användas allmännare i brottsförebyggande sammanhang. Den bredare definitionen på korruption kan då omfatta även integritet, insyn, ansvar och goda styrelseformer. Den senare definitionen ligger bl.a. till grund för kommissionens förslag till en övergripande politik mot att bekämpa korruption i gränslandet mellan offentlig och privat sektor (se kapitel 10 Internationellt samarbete och internationella överenskommelser).

8.2 Korruptionsbrottet

Korruptionsbrott består av en aktiv (givande) och en passiv sida (mottagande). Korruptionsbrott är på den aktiva sidan straffbelagt i 17 kap. 7 § brottsbalken med beteckningen bestickning och på den passiva sidan straffbelagt i 20 kap. 2 § med beteckningen mutbrott. Brottbeskrivningarna korresponderar med varandra. Kretsen av dem som kan bli föremål för bestickning och kretsen av dem som kan göra sig skyldiga till mutbrott sammanfaller i huvudsak.

Som en följd av internationella åtaganden – OECD-konventionen om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän i internationella affärsförbindelser, EU:s korruptionsprotokoll (EGT nr C 313, 23.10.1996) och EU:s korruptionskonvention (EGT nr C 195, 25.6.1997) har genom en lagändring år 1999 kretsen av dem som kan bli föremål för bestickning utvidgats att omfatta gärningar riktade till utländska ministrar, parlamentsledamöter och utövare av offentliga funktioner. Vid denna lagändring vidgades också till följd av Sveriges tillträde till de nu nämnda konventionerna beskrivning av den brottsliga gärningen till att omfatta situationer där mutan tillfaller annan än den vars tjänsteutövning påverkas av mutan. (prop. 1998/99:32, bet. 1998/99:JuU16).

8.3 Bestickning

Enligt 17 kap. 7 § brottsbalken dömes den som till arbetstagarare, annan som avses i 20 kap. 2 §, främmande stats minister, ledamot av främmande stats lagstiftande församling eller ledamot av främmande stats organ motsvarande dem som avses i 20 kap. 2 § andra stycket 1, eller någon som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar främmande stats myndighet, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänstutövningen, för *bestickning* till böter eller fängelse i högst två år.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över den ovan nämna propositionen EU-bedrägerier och korruption (prop. 1998/99:32) att skillnaden mellan vad som kan föranleda ansvar och vad som bör vara straffritt torde ligga i kravet på otillbörlighet och samband med funktionärens tjänsteutövning, något som också antytts i författningskommentaren beträffande bidrag till politiska partier. Vidare anförde lagrådet att den närmare bedömningen av begreppet otillbörlighet låter sig inte preciseras i lagtext; vad som bör anses otillbörligt kan växla från tid till annan och vara olika på olika verksamhetsområden (Lena Holmqvist m.fl., Brottsbalken, kap. 13–24, Stockholm 1998, s. 20:43). Allmänna bidrag från medborgarna till politiska partier måste anses ligga inom ramen för sedvänjan, även om de syftar till att politikerna skall bli valda för att genomföra en politik som bidragsgivarna sympatiserar med eller till och med finner motsvara den egna plånbokens intressen, och kan inte anses generellt otillbörliga.

Regeringen anslöt sig till Lagrådets uttalande och anförde i propositionen bl.a. att ett bidrag till ett politiskt parti kan främja både partiets politiska målsättning generellt och gynna enskilda företrädare för partiet. Avgörande blir därför, som Lagrådet påpekade, om bidraget är att betrakta som otillbörligt och om det har samband med funktionärens tjänsteutövning i vid mening. Ett bidrag som inte är förenat med något villkor eller förbehåll får anses i första hand vara ägnat att främja partiets politik som sådan. Även om en sidoeffekt av bidraget är att partiets företrädares politiska karriärer gynnas, kan detta inte anses utgöra muta eller annan otillbörlig belöning i lagens mening. Detsamma måste anses gälla om bidraget visserligen syftar till att uppnå ett visst politiskt beslut, men detta ligger i linje med partiets politiska målsättning. Att ge bidrag till ett politiskt parti för att främja partiets politik i

ett eller annat avseende kan således inte anses falla inom det straffbara området med den föreslagna regleringen. Annorlunda förhåller det sig t.ex. om bidraget kan kopplas samman med en tjänsteåtgärd som företas av någon av partiets företrädare och som inte ligger inom ramen för genomförandet av partiets politiska program. Det kan vara fråga om beslut om upphandling, tillstånd till att bedriva viss verksamhet, planbeslut m.m. I ett sådant fall måste ett bidrag av någon betydelse till partiet kunna betraktas som en otillbörlig belöning och därmed falla inom det straffbelagda området. Lagrådet anförde, som ett exempel, att om en politiker genomför en vapenaffär med vetskap om att vapenleverantören lämnar ett stort bidrag till hans politiska parti, så kan detta inte betraktas som annat än tagande av muta. Gränsdragningarna mellan de nu skisserade typsituationerna kan naturligtvis inte göras helt klar. Också mindre renodlade situationer kan uppstå. Detta är emellertid något som gäller för mutlagstiftningen generellt. Det får alltså ankomma på rättstillämpningen att ytterligare klarlägga avgränsningen av det straffbara området.

Gränsen mot bestickning vid bidragsgivning till politiska partier har behandlats i doktrinen, bl.a. av Madeleine Leijonhufvud i JT 1996–97 s. 940 ff. och i JT 1998–99 s. 338 ff. Madeleine Leijonhufvud framhåller svårigheterna med att efter lagändringen år 1999 med ledning av förarbetsuttalandena finna klara kriterier som gör det möjligt att dra en sådan gräns. Det skulle fordras att bidragsgivningen till politiska partier och kandidater blev föremål för en reglering. Samtidigt framhålls att det finns anledning att förhålla sig skeptisk till regleringar av detta slag eftersom erfarenheterna från andra länder visar att regleringar lockar till kringgåenden och på många håll blivit en ren chimär. Kanske är den bästa lösningen att just att kräva en öppen redovisning av alla bidrag, och att därvid utnyttja den moderna tekniken så att informationen är snabb och enkelt tillgänglig för alla väljare. Med en sådan reglering skulle, enligt Madeleine Leijonhufvud, bedömningen av om ett bidrag är otillbörligt eller inte kunna göras direkt beroende av om öppenhetskravet uppfyllts.

8.4 Mutbrott

Enligt 20 kap. 2 § första stycket brottsbalken dömes arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, för *mutbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Enligt andra stycket samma paragraf skall vad som sägs om arbetstagare också tillämpas på 1) ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landsting, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet eller allmän försäkringskassa, 2) den som utövar uppdrag som är reglerat i författning, 3) den som omfattas av lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt, 4) den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet och 5) den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan a) sköta en rättslig eller ekonomisk angelägenhet, b) genomföra en vetenskaplig eller motsvarande utredning, c) självständigt sköta en kvalificerad teknisk uppgift, eller d) övervaka utförandet av en sådan uppgift som sägs i a, b eller c och 6) ledamot av Europeiska gemenskapernas kommission, Europaparlamentet eller Europeiska gemenskapernas revisionsrätt eller domare i Europeiska gemenskapernas domstol.

8.5 Tagande av utländskt understöd

Enligt 19 kap. 13 § brottsbalken döms den som av främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt till handa tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om för *tagande av utländskt understöd* till fängelse i högst två år.

Bestämmelsen riktar sig mot utländsk propaganda. Bestämmelsen straffbelägger sådan av främmande makt finansierad propaganda som genom sin omfattning och inriktning är ägnad att inkräkta på den fria meningsbildningen inom landet i politiska frågor som rör statsskickets grunder.

9 Regleringen i andra länder

I ett internationellt perspektiv kan man konstatera att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av de politiska partiernas och valkandidaternas intäkter. Sådan lagstiftning finns numera också i Danmark, Finland och Norge. I detta kapitel behandlas inledningsvis utredningens allmänna iakttagelser rörande regleringen på området. Därefter behandlas närmare de finansieringsfrågor som i allmänhet är föremål för lagstiftning i andra länder. Regler för offentlighet för förtroendevaldas åtaganden och ekonomiska intressen berörs också. Därefter lämnas en närmare redovisning av lagstiftningen i Danmark, Finland och Norge.

9.1 Allmänna iakttagelser

En allmän iakttagelse är att ju starkare personvalsinslag i ett lands valsysteem, desto mer omfattande och detaljerad tenderar regleringen av valfinansieringen vara. I länder där kandidatlistorna utformas och bestäms av partierna själva, dvs. där väljarna i första hand röstar på ett parti, är omfattningen och inriktningen på de valda regleringarna av varierande karaktär. Skillnaderna mellan Nordamerika och Europa har i detta avseende länge varit påtagliga. I de mer partiorienterade valsystemen i europeiska länder har det varit en lägre grad av reglering. I USA däremot med den starka inriktningen på personval infördes mer rigorös rättslig reglering på främst federal nivå; en utveckling som successivt även nått delstatsnivå. Sedan en tid pågår en utveckling mot ökad rättslig reglering även i europeiska länder. I vissa länder betyder det att befintliga regleringssystem genomgår reformer och att till exempel olika kryphål täpps till medan det i andra länder innebär att man överger någon form av självreglering till förmån för lagstiftning.

Oavsett val av reglering är utgångspunkten att politiska partier och valkandidater är mottagliga för påverkan utifrån, inte minst i

form av ekonomiska förmåner. Här finns en riskzon för korruption och flera demokratiska länder har också erfarenheter av korruptionsskandaler där politiker och partier varit inblandade (se även kapitel 1 och Staffan Andersson Partifinansiering – en riskzon för korruption, bilaga 4). Val och valkampanjer har alltmer kommit att stå i centrum för partiernas arbete; en utveckling som också innebär stigande behov av resurser. Även om det fortfarande sker ett stort mått av frivilligt och ideellt arbete i partiorganisationer och i valkampanjer så har användningen av allt effektivare kommunikationer, professionalisering inte minst i fråga om förmedling och utformning av budskap fått påtagliga ekonomiska konsekvenser. Mot bakgrund av de ökade kostnaderna för valkampanjer har också behov av allehanda utgiftsbegränsningar aktualiserats. Ett viktigt argument har varit att de ekonomiska resurserna inte skall vara avgörande för valutgången utan att den skall i första hand bero på valkandidatens kvaliteter och partiernas budskap.

När behoven ökar så blir stora externa bidrag än mer eftertraktade. Skillnader i resurshänseende mellan partier och mellan kandidater skapar jämlikhetsproblem och kan snedvrída den politiska konkurrensen i valen. Olika resursstarka grupper i samhället riskerar att gynnas på bekostnad av andra. Det har i vissa länder därför blivit mer eller mindre nödvändigt att antingen begränsa partiernas eller valkandidaternas externa finansieringskällor eller att offentliggöra dessa källor. Härigenom ges väljaren möjlighet att själv bedöma dess effekter på de ståndpunkter och de ageranden som ett parti, en valkandidat eller en vald ledamot senare kommer att ha i olika frågor. Tillkomsten och expansionen av olika former av offentliga stöd har dessutom medfört behov av offentlighet i hur partierna använder resurserna. Dessutom är frågan om fördelningen av dessa offentliga medel av betydelse inte minst ur ett jämlikhetsperspektiv.

De rättsliga regleringssystemen i fråga om parti- och valkandidaters finansiering utgör en viktig del av de demokratiska spelreglerna i ett politiskt system, vilket innebär att de i hög grad påverkar den politiska konkurrensen mellan partierna. Detta innebär också risker för att den partistrategiska bevakningen blir vital, dvs. frågan om vilka partier som får fördelar och vilka som förlorar på tillämpningen av bestämmelser i ett regleringssystem. Här spelar partierna ansvar för helheten en avgörande roll, eftersom det är partiernas företrädare i parlamenten som fattar

beslut om sådana rättsliga system. Förekomst av författningsdomstol har visat sig ha betydande konsekvenser för reformering och förändring av regleringssystem. Politiker har i flera fall tvingats ändra bestämmelser som domstolen ansett strida mot exempelvis jämlikhetsvärdet.

Inriktning och val av regleringskoncept är för varje enskilt land först och främst sammankopplat med vilka specifika problem som man sökt att lösa, men opinioner, inställning och medvetenhet hos berörda aktörer har även betydelse. En allmän iakttagelse är också att om ett land infört en form av bestämmelse så tenderar grannländer att följa efter. Det finns således visst stöd för en s.k. diffusionshypotes (Nassmacher 2001a, s. 17). Det är däremot behäftat med betydande svårigheter att göra indelningar av de koncept som länderna valt och se distinkta modeller. Vissa försök har gjorts bl.a. av Nassmacher (2003, s. 10) som pekar på fyra s.k. optioner där tyngdpunkterna i respektive ”modell” fokuseras: 1) *den autonoma optionen*, där partiernas fria ställning står i centrum och partierna utvecklar egna frivilliga överenskommelser (t.ex. Sverige), 2) *transparensoptionen* innebär att lagstiftning garanterar öppen redovisning och att väljarna förväntas kunna bedöma partiernas och bidragsgivarnas intentioner och ageranden (t.ex. Tyskland), 3) *advokatoptionen* innebär att lagstiftning och särskild myndighet tar över övervakning och kontroll för väljarnas räkning eftersom partier och kandidater inte är särskilt känsliga för hur väljarna bedömer finansieringsfrågor (t.ex. USA) och slutligen 4) *den diversifierade regleringsoptionen* som är en blandning av dessa olika typer (t.ex. Kanada).

Ett problem med denna indelning är att den framförallt tycks ha en historisk relevans. Sedan en tid tillbaka är lagstiftarna i ständig färd med att utveckla koncept, täppa till luckor och ta in bestämmelser som prövats i angränsande länder. I stället för distinkta modeller är det numera snarare relevant att tala om *en skala* där länder går från självreglering eller en låg grad av rättslig reglering till koncept som består av olika kombinationer av rättsliga bestämmelser.

Även om vissa regleringskoncept innehåller olika former av restriktioner och ibland även förbuds- och kontrollmekanismer är det viktigt att framhålla att regleringar även kan ses som reformprogram där olika önskvärda demokrativärden fastställs. Det är värden som jämlikhet och rättvisa i fråga om resurser, att stimulera mångfald i bidragsgivandet, öppenhet och insyn.

Rättslig reglering – ett hot mot partiernas fria ställning?

Ett argument mot rättslig reglering på finansieringsområdet är att partier är frivilliga, *privata organisationer* och ska stå oberoende i förhållande till staten. De ska därför inte heller kontrolleras av myndigheter. Detta synsätt har sedan länge varit utmärkande i Sverige och också fått konsekvenser för den strategi som utvecklats som innebär både ensidiga och ömsesidiga frivilliga överenskommelser (se kapitel 3).

Frihetsargumentet har rötter och kopplingar till föreställningen att partiets primära uppdrag är att vara fria politiska sammanslutningar i det civila samhället. Som sådana ska de, utan inblandning från staten, kunna bilda opinion och mobilisera olika grupper i samhället för sina politiska krav och värderingar. Trots att politiska partier har fått en alltmer framträdande roll i den representativa demokratin, inte minst i det offentliga beslutsfattandet och i utformningen av den politiska makten, betraktas de fortfarande i hög grad som fria politiska sammanslutningar vars verksamhet inte bör regleras.

Frihetsargumentet har även fått konsekvenser för partiets författningsrättsliga status, att politiska partier har en oklar ställning rent konstitutionellt. I vissa länder har stiftats särskilda s.k. partilag som reglerar partiets skyldigheter och rättigheter. Det är framförallt i länder som upplevt diktatur som denna typ av lagar införts och där även reglering av partiernas finansiering kan innefattas (för partilag se Karvonen, kommande 2004). I andra länders författningstexter har dock partier endast marginella omnämningar eller så nämns de inte alls. Dualismen i partiernas natur liksom den oklara konstitutionella ställningen påverkar i högsta grad frågan om reglering av valkandidaters och partiets finansiering.

En iakttagelse är att denna syn att partier främst ska betraktas som frivilliga, politiska sammanslutningar framförallt kommit att präglade små europeiska länder. Nassmacher (2003: s. 4) konstaterar att samma frihetsargument varit utmärkande för Sverige även funnits i Danmark, Irland, Nederländerna och Schweiz. Där har funnits en djup misstro till tanken på att partier genom lag ska tvingas att offentligt redovisa sina ekonomiska förhållanden och att någon kontroll ska ske hur man använder sina pengar. Av dessa är det endast Sverige och Schweiz som fortfarande bibehållit

självreglering med frivilliga överenskommelser medan de andra infört olika modeller av rättslig reglering.

Det bör tilläggas att det i många länder funnits en skillnad i synen på hur partiers förhållande till staten bör vara mellan partier till vänster på den politiska skalan respektive de till höger. Detta framkommer inte minst i synen på offentliga partistöd där socialistiska partier generellt tenderar att se partiernas funktioner så viktiga för demokratin att staten har ett ansvar för att de har tillräckligt med resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter. Partier till höger på den politiska skalan har i allmänhet varit mer skeptiska till offentliga partistöd och hävdade att de demokratiska partierna är frivilliga organisationer och att de bör stå fria i förhållande till staten (Pinto-Duschinsky 2003: s. 84, för Sverige se partistödsdebatten i Gidlund 1983).

9.2 Den rättsliga regleringens omfattning och innehåll

Det finns en rad olika frågor som varit föremål för diskussion och rättslig reglering. Bland de viktigaste som Europarådet fann i sin enkätundersökning [GMC(99)23 REV2] där 37 länder inklusive USA och Kanada ingick var följande:

- beloppsgränser för kampanjkostnader
- beloppsgränser för bidrag från enskilda
- förbud att ta emot bidrag från utlandet
- förbud för vissa institutioner att ge bidrag
- förbud att ta emot bidrag om man misstänker korruptionssyfte
- förbud att ta emot bidrag från enskilda i kombination med offentligt partistöd
- förbud att namnge enskilda bidragsgivare vid mindre bidrag
- förbud mot finansiering via mellanhänder
- beloppsgränser för eller förbud mot anonyma bidrag
- skatteavdrag eller skattebefrielse för kampanjbidrag
- kriminalisering av röstköp
- förfaringsregler hur kampanjbidrag får hanteras
- skyldighet för partier och kandidater att offentliggöra sina bidrag/intäkter och utgifter

9.2.1 Begränsningar i kampanjutgifter

Rättsliga regleringar på området för parti- och kandidatfinansiering handlar ofta om att balansera jämlikhet och frihet (Nassmacher 2001, s. 15). Genom att införa vissa begränsningar är lagstiftarnas intentioner att se till att villkoren för de aktörer som konkurrerar i val blir mer jämlika. Sådana begränsningar kan dock ses som ingrepp i framförallt *ytrandefriheten*. I USA förklarade *the Supreme Court* 1976 (*Buckley v. Valeo*) det förslag till *utgiftstak* för valkandidaters valkampanjer som infördes i samband med den federala valfinansieringslagstiftningen (FECA) på 1970-talet som stridande mot författningen och *ytrandefriheten*. För att inte komma i konflikt med författningen på denna punkt har olika andra vägar prövats för att få ned stigande kostnader. Valkandidater kan exempelvis i vissa delstater ingå frivilliga överenskommelser där valkandidaten garanteras någon form av offentliga medel i utbyte mot löfte om lägre kostnader.

I den nya brittiska val och finansieringsreformen från 2001 (*The Political Parties, Elections and Referendums Act, PPER*) har *principen om lika möjligheter i valkampen* varit grundläggande. Kommittén som föregick reformen uttryckte en stigande oro för den upptrappning av resurser som sker när två stora partier försöker att maximera sina intäkter för att vinna val. Detta riskerade, enligt kommittén, att bidra till uppfattningen bland väljare om att val kan vinnas med pengar (*Standards in Public Life. 1998. Vol.1*). Ett uttryck för denna oro var det nationella utgiftstak som fanns med i den nya reformen och som kompletterar det gamla lokala utgiftstaket från korruptionslagstiftningen 1883. Det nya utgiftstaket omfattar kampanjkostnader för nationella partiorganisationer som får ett maximibelopp som varierar beroende på typ av val. Gränsen för parlamentsval sattes till 19.77 miljoner pund för hela landet (Koole 2001, s. 87). Samtidigt definierades den viktiga frågan om när en valkampanj börjar. Enligt den nya lagen startar officiellt valkampanjen inför ett allmänt val 365 dagar innan valdagen (Fischer 2001, s. 691).

Även i länder som Frankrike, Spanien, Irland, Portugal och Italien finns utgiftstak för valkampanjer. Modellerna skiljer sig något åt beroende på om det gäller parti eller kandidat men de är ofta baserade på en beräkning av i vilket sammanhang en kandidat konkurrerar, hur många mandat som ska besättas och storleken på valdistriktet.

Det brittiska lokala utgiftstaket från 1883 framstår i sammanhanget som unikt och bidrog under lång tid till en kraftig centralisering av valkampanjerna; en utveckling som lagstiftarna således inte sökte åtgärda förrän helt nyligen. Det visar sig generellt vara behäftat med svårigheter att kontrollera efterlevnaden av utgiftstak eftersom det ofta finns kryphål (för argumentationen för och mot det brittiska nationella utgiftstaket se: *Standards in Public Life* 1998. Vol 1, s. 116–121). I länder som exempelvis Frankrike och Israel har erfarenheterna varit blandade. I vissa fall har det inneburit reella kostnadsrekord i andra ständiga korrigeringar av uppsatta gränser. En förutsättning för att utgiftstak ska kunna fungera kan vara att även intresseorganisationer som bedriver omfattande kampanjer i samband med valkampanjer (*third party*) omfattas av rättslig reglering.

9.2.2 Förbud och begränsningar att ge och ta emot bidrag

Generellt är den privata så kallade plutokratiska finansieringen med stora särintressen som betydande finansiärer förenad med risker i ett demokratiskt samhälle. Resursstarka intressen kan placera pengar i partier och valkandidater på sådant sätt att det ger större politiskt inflytande på bekostnad av andra mindre bemedlade grupper och intressen. Bestämmelser om begränsningar eller förbud av vissa typer av bidrag till partier och valkandidater tillhör också den arsenal av åtgärder som brukar vidtas för att förhindra och bekämpa korruption.

Detta till trots är *förbud mot institutionella bidrag* relativt sällsynta. I Michael Pinto-Duschinskys (2002, s. 75) studie över 104 länder hade 16 procent av dessa länder totalt eller delvis förbud mot korporativa donationer. I endast åtta procent av de undersökta länderna fanns totalt förbud. Enligt samma undersökning hade 28 procent *någon form av bidragsbegränsningar*. Ett tiotal länder i Europa har enligt Europarådets enkät begränsningar i hur stora donationer som parti eller kandidat för ta emot *från institutioner eller enskilda bidragsgivare* oftast under ett år.

I Europa har således ett fåtal länder infört någon form av restriktioner. Vid mitten av 1990-talet förbjöd både Belgien och Frankrike efter omfattande korruptionsskandaler alla bidrag från juridiska personer. Några länder har infört förbud för offentliga företag eller företag som bedriver välfärdsservice att ge bidrag till

partier och valkandidater. I ett fåtal europeiska länder finns beloppsmässiga begränsningar för bidrag från företag. Detta gäller i Grekland, Spanien och Portugal liksom i de blivande EU-medlemsländerna Lettland, Litauen och Slovenien.

Ett ytterligare argument som brukar användas mot bidrag till partier och valkandidater från fackliga organisationer liksom näringslivsorganisationer är att besluten om att ge bidrag (till vilka, när och hur mycket) vanligen fattas av ett fåtal i ledningen för organisationerna utan inflytande från medlemmar och aktieägare. Därvid kan dessa senare indirekt stödja partier som de inte sympatiserar med. Vad gäller fackliga organisationer har diskussionerna på denna punkt ökat i takt med att traditionella partiloyaliteter försvagats och att banden mellan socialistiska partier och fackliga organisationer inte längre har samma styrka som tidigare. I både Storbritannien och Danmark finns lagar som garanterar att medlemmar får möjligheter till insyn. Enligt en lag från 1984 (*The Union Trade Act*) som drevs igenom under Thatchers regeringstid måste fackliga organisationer regelbundet genomföra omröstningar bland sina medlemmar om att inneha fackliga fonder. En Labourregering möjliggjorde senare genom lagstiftning att tillstånd måste ges av aktieägare i företag som vill ge bidrag i form av pengar, lån eller sponsring av annan aktivitet till ett politiskt parti (*Standards in Public Life*. 1998. Vol. 1.). Även i dansk lagstiftning finns vissa restriktioner som omgärdar fackliga bidrag. Sedan början av 1990-talet krävs att medlemmar godkänner bidraget och att varje medlem har rätt att skriftligt vägra (lov om private bidrag till politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber, 1 §).

Frågan om fackens och näringslivets finansiering av partier och valkandidater tycks ha fått en ny aktualitet genom det arbete som pågår inom EU att ta fram en övergripande EU-politik mot korruption. (se närmare under avsnittet 10.4.2)

Kollektiva intressen tycks dock ständigt ha behov av att söka påverka partier och politiker. Nya finansieringsreformer perverteras snabbt, kryphål utmejslas och snart har nya problem uppstått. Den amerikanska lagstiftningen kring parti- och valfinansieringen ger ett starkt vittnesbörd om detta kretslopp. Innan den stora federala reformen (FECA) på 1970-talet fanns *förbud* för företag och fackliga organisationer att ge bidrag. Avsaknaden av effektivt kontrollsystem gjorde dock att sådana bidrag tämligen ostört kunde slussas in i valkampanjerna och

förorsaka allehanda problem. Strategin med FECA var fortfarande att förbjuda direkta bidrag till federala kandidater men att tillåta att pengar från dessa intressen kunde slussas till särskilda politiska aktionsgrupper – *Political Action Committees (PAC)* – som sedan fördelade medlen till partiers och valkandidaters valkampanjer. Syftet med FECA var att öka kontrollen över denna typ av pengar och på så sätt minska inflytandet för de resursstarka och välbärgade intressena i politiken. Företag och institutioner anpassade sig snabbt till den nya reformen och kommittéer med olika profiler växte fram. Även denna reform har visat sig innebära problem och risker. Inte minst har PAC etablerat sig som inflytelserika strukturer som i hög utsträckning ger resurser (*hard money*) till kandidater som redan finns i systemet. Detta riskerar att minska rotation och politisk förändring. Dessutom använder PAC i allt högre grad sina medel till att bedriva egna kampanjer.

Den federala reformen (FECA) underminerades successivt genom att ett omfattande penningflöde – ”soft money” – lyckades kringgå denna lagstiftning. Det var pengar som i hög grad kontrollerades av partierna och hade samlats in för federala kandidater men som utnyttjades på delstatsnivå. Problemet med ”soft money” ökade över åren inte minst beroende på att lagstiftarna inte följde upp de beloppsgränser som lades fast för cirka trettio år sedan i FECA. Detta gällde bl.a. det högsta belopp som en kommitté fick ge varje kandidat i bidrag. Genom ett utslag i Högsta domstolen 1996 gavs dessutom fritt spelrum för partierna att använda obegränsat med ”soft money” – enda restriktionen var att dessa pengar inte koordinerades med kandidaterna (se t.ex. Koole and Nassmacher 2001).

I USA har helt nyligen aviserats en ny federal lag (*The Bipartisan Campaign Reform Act.*). Syftet är att genom ytterligare lagstiftning hindra finansiering genom s.k. ”soft money”, begränsa möjligheterna för särintressen att driva egna kampanjer i samband med val och dubblerargränserna för enskilda bidrag.

I Storbritannien har en lag för så kallad tredje part (*third party*) i samband med kampanjer i allmänna val vållat debatt kring frågan om en sådan begränsning i bidragsgivande är förenligt med yttrandefriheten. Detta prövades i ett rättsfall i Europadomstolen för mänskliga rättigheter 1998. Där prövades om den begränsning som gäller innebar att yttrandefriheten hade hindrats (*Mrs Bowman*). Domstolen majoritet fastslog att så hade skett på grund av att beloppsgränsen i lagen var så lågt satt att den i

praktiken innebar ett totalt förbud att publicera information och försöka påverka väljarna att rösta för en särskild kandidat (*Standards in Public Life*. 1998. Vol. 1, s. 128–130). Beloppsgränsen höjdes i samband med 2001 års lag.

I några av de länder som omfattats av Europarådets studie gäller *förbud för att förmedla bidrag via tredje man* och *förbud mot anonyma bidrag* i syfte att hindra ett kringgående av de beloppsgränser för bidrag som fastställts.

Förbud för utländska bidrag till partier och valkandidater är enligt Pinto-Duschinsky (2002, s. 75) vanligt förekommande världen över. 49 procent av de 104 länder som ingick i hans studie hade infört endera ett totalt förbud eller någon form av restriktioner. I Europarådets undersökning av 37 länder företrädesvis i Europa uppgav 15 länder att de tillåter sådana bidrag (Österrike, Belgien, Cypern, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien., Lichtenstein, Luxemburg, Nederländerna, Norge, San Marino, Sverige och Schweiz) men några av dem har även angivit att de har beloppsbegränsningar av bidragen. I exempelvis Frankrike, som generellt har förbud för institutionella bidrag, tillåts endast utländska bidrag från individer och därtill finns en begränsning i donationsbelopp. Tio av de undersökta länderna däribland USA, Kanada och Ryssland har totalt förbud för utländska bidrag. Vissa länder har specificerade undantag från förbud som gäller endera små donationer (t.ex. Tyskland) eller mer materiella typer av stöd (t.ex. Rumänien och Georgien).

Det bör tilläggas att den ökade globaliseringen i realiteten gjort det allt svårare att definiera vad som är ett ”utländskt bidrag”. Multinationella företag uppträder i flera länder, unionsmedborgare har rätt att rösta i europaparlamentsval i ett annat medlemsland om de uppehåller sig där. Attityderna till utländska bidrag till partier och valkandidater skiftar ibland även beroende på omständigheter. Det tycks som att legitimiteten är större för utländska bidrag när det är fråga om stöd till befrielse rörelser och partier som kämpar för demokratisering (Pinto-Duschinsky 2003).

9.2.3 Regler för offentlig redovisning och kontroll

En viktig komponent i en rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas finansiering är bestämmelser om offentlig redovisning samt system för kontroll. Sådana regler har införts för

att möjliggöra väljarnas insyn i vilka intressen som stöder partier och kandidater men ses även som grundläggande koncept för att förhindra och motverka korruption, att intressen på ett otillbörligt sätt "investerar" i partier och kandidater. Insyn och tillgänglighet utgör i detta sammanhang nödvändiga förutsättningar för att allmänheten ska kunna få möjligheter att ta del av information endera genom medier eller genom att få direkt access till uppgifterna.

Utifrån Europarådets enkätstudie 1999 framgår att nästan samtliga infört någon form av *rättslig kontroll av partier och valkandidaters intäkter*. Sedan en lagstiftning numera även finns i Norge, Nederländerna och Storbritannien är det bara i San Marino, Malta, Schweiz och Sverige som en sådan reglering saknas. Av enkätstudien framgår att rättslig reglering – "some control over funding of political parties and election candidates by law" – införts på bred front inte bara i västra Europa utan även i öst- och centraleuropa (Albanien, Bulgarien, Cypern, Kroatien, Tjeckien, Ungern, Malta, Moldavien, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Turkiet) samt i stater som tidigare tillhörde Sovjetunionen (Estland, Lettland, Litaunen, Ryssland, Georgien, Ukraina).

Variationerna i de förekommande redovisnings- och kontrollsystemen är betydande mellan olika länder. Här finns hela skalan från svagt utvecklade till mer rigorösa system representerade. Inledningsvis gäller frågan vem/vilka som är skyldiga att lämna ekonomiska rapporter. Det kan vara enbart partier och/eller kandidater, i vissa fall enbart på nationell nivå i andra på flera nivåer, gälla enbart de som blivit valda eller inbegripa alla som ställer upp i val. Antalet rapporter varierar, liksom bestämmelser när de ska lämnas in (årligen, under vissa tider före under och efter valkampanjer). Det skiljer mellan länder även i fråga om vad som skall rapporteras och hur många rapporter som skall inlämnas. Vissa rapporterna skall redovisa bidrag som mottagits (över en viss beloppsgräns) och namnge bidragsgivare, andra gälla totala intäkter eller omfatta både intäkter och utgifter, eventuellt även kopplingar till mottagande av offentliga stöd.

Olikheter finns även i de valda koncepten för vilket organ som är mottagare av redovisningarna. I länder med mer rigorösa kontrollsystem finns en särskild myndighet tillsatt för ändamålet. I andra länder med lägre grad av rättslig reglering kan det vara en valmyndighet, departement eller parlament som är mottagare. Beträffande befogenheterna finns även betydande variationer.

Några övervakande och kontrollerande organ har rättsliga befogenheter, andra kan initiera rättsliga processer. I länder granskas således rapporterna noggrant, felaktigheter påtalas och kan få rättsliga följder (sanktioner i form av böter, fängelse, avstängning), medan det i andra lämnas in rapporter utan att någon kontroll görs. I det senare fallet gäller en så kallad politisk kontroll och den egentliga granskningen lämnas till medier och enskilda väljare. Det har blivit allt vanligare att lägga ut redovisningar på Internet för att möjliggöra en öppen och tillgänglig information.

I nästan samtliga länder som besvarat Europarådets enkät har de politiska partierna någon form av bokföringsplikt eller någon skyldighet att redovisa sina inkomster. I vissa fall gäller skyldigheten inför skattemyndigheterna. I en del fall gäller skyldigheten för ansökan om offentligt partistöd.

I nästan alla länder som ingår i Europarådet undersökning gäller också att *bidrag måste redovisas*. Ett fåtal länder kräver det av skattemässiga skäl. Andra som t.ex. Tyskland, Irland och Nederländerna kräver redovisning endast för bidrag över ett visst belopp, vilket kan variera högst avsevärt mellan länderna. Vanligtvis sker denna redovisning (deklaration/register) till någon myndighet. Det förekommer också att denna redovisning offentliggörs av partierna själva.

I de länder där bidragsredovisning krävs gäller vanligen också krav på att *bidragsgivaren skall identifieras eller namnges* i redovisningen när bidragen överstiger ett visst belopp. Som regel offentliggörs redovisningen av bidragen. I t.ex. Nederländerna förutsätter dock offentliggörandet av givarens namn att denne har lämnat sitt medgivande till detta. Tidpunkter för offentliggörande varierar ofta beroende på valår eller mellanvalsår. I USA sker på federal nivå sådan rapportering varje kvartal.

Flera länder har nyligen gått från någon form av självreglering till en skyldighet att offentliggöra sina intäkter, donationer eller både inkomster och utgifter. Storbritannien hör till dessa. Innan den nya reformen (*PAPER*) som trädde i kraft under 2001 förekom frivilliga redovisningar från de två stora partierna men i praktiken var dessa på många sätt bristfälliga. Den nya lagen innebär skyldighet för partierna att inkomma med regelbundna ekonomiska redovisningar vid samma tidpunkter och redovisade i samma standardformat. De årliga redovisningar skall inlämnas senast tre månader efter redovisningsårets utgång. Dessutom skall partierna regelbundet deklarerat donationer och valkostnader. Bidrag på nationell nivå

som överstiger 5,000 pund, liksom lokala bidrag som överstiger 1,000 pund skall redovisas offentligt. Även så kallade indirekta stöd skall redovisas. Deklarationerna av bidrag skall under mellanvalsår ske kvartalsvis men under år med allmänna val veckovis. Samtidigt har också anonyma bidrag som överstiger 200 pund förbjudits liksom utländska bidrag. En ny särskild valmyndighet har inrättats – *The Electoral Commission* – som har att övervaka efterlevnaden av regleringen samt handha andra valfrågor – bl.a. registrering av partier och partiernas radio- och tv-tid i valkampanjerna. Den har fått vissa sanktionsmöjligheter men allvarligare brott överlämnas till allmän domstol (Fisher 2001).

I Belgien betraktas partierna som icke vinstgivande organisationer och saknar författningsrättslig status. Detta till trots har en rättslig reglering införts i och med tillkomsten av statligt partistöd. Årliga finansiella rapporter skall inlämnas till en särskild parlamentarisk kontrollkommitté vilken även har befogenheter att inhämta uppgifter om donationer (*Standards in Public Life*. 1998. Vol. 1). Samma utveckling har skett i Nederländerna som tidigare har haft självreglering av den offentliga redovisningen. Där kräver den nya lagen att partierna inkommer med finansiella rapporter för att kontroll ska kunna göras om de offentliga medlem använts på det sätt som det är avsett (Gidlund and Koole 2001). Även i Danmark, Finland och Norge finns numera lagar som reglerar offentlighet för partiernas – och i vissa fall kandidaternas – finansiering (se vidare under avsnitt 9.5).

Rigorösa system för redovisning finns i USA och Kanada men även i europeiska länder som Tyskland, Frankrike och Italien, det vill säga i länder som har stor erfarenhet av korruption. I USA är det inte endast den federala nivån som utvecklats ett rigoröst kontroll och övervakningssystem. I vissa delstater är kontrollsystemen än mer rigorösa (se t.ex. Jones 1993, 1994). Tyska partier krävs exempelvis på att redovisa alla sina finansiella transaktioner på alla nivåer i partiorganisationen, redovisa hur se offentlig stöden har använts. I vissa fall krävs även redogörelser av skulder och tillgångar. Om exempelvis kvitton saknas kan tyska partier vidkännas kännbara bötesbelopp. Frankrike har sedan sin reformering under främst 1980-talet en omfattande rättslig reglering och ett sanktionssystem som bl.a. innebär att om en fransk kandidat brutit mot det lagstadgade utgiftstaket kan vederbörande straffas med böter eller fängelse mellan en månad och ett år. Detta till trots kan forskare konstatera att det fortfarande

råder bristande kontroll och insyn i fråga om partiers och valkandidaters finansiering i Frankrike. Ibland kan kompletterande lagstiftning skapa nya problem Yves-Marie Doublet konstaterade bl a att: "The succession of various laws, most of which were drafted in a hurry, has led to legal contradictions and to loopholes exploited by politicians and parties alike" (refererat i Koole 2001, 90) Irland har på grund av en alltmer reglerad parti- och valfinansiering stärkt sin kontroll och övervakningsverksamhet och givit den särskilda myndigheten – *The Public Office Commission* – sedan 1997 ökade befogenheter att kontrollera efterlevnad och att rapporter inlämnas (*Standards in Public Life*. 1998. Vol.1).

Efterlevnad av förekommande rättsliga regleringar av parti- och valkandidaters finansiering runt om i världen är erfarenhetsmässigt svår att åstadkomma. Här vilar det ett stort etiskt ansvar hos partier och kandidater att ta bestämmelserna på allvar. Det råder en samstämmig uppfattning bland forskare inom området att ingen rättslig reglering kan garantera efterlevnad om inte politiker och olika partiföreträdare upplever förpliktelser att följa bestämmelserna.

9.3 Offentliga stödformer

Offentligt partistöd är vanligt förekommande och i stort sett samtliga av Europarådets medlemsländer anslås någon form av offentligt stöd till de politiska partierna. Pinto-Duschinsky (2002) kunde utifrån sina studier också konstatera att direkt offentliga stöd till partier eller kandidater är vanligast förekommande i Europa och mindre vanliga i Asien och i mycket små länder med liten befolkning.

Stöd är framförallt utvecklat på nationell nivå men finns i vissa länder även på andra nivåer. Formerna för stödet varierar. Ibland är offentliga medel kopplat till val och kampanjkostnader, i andra fall fördelas medel till partierna även för ordinarie partiverksamhet eller för särskild typ av verksamhet. Det senare kan exempelvis innebära att medlen skall användas för studier, forsknings- eller utredningsverksamhet eller till den verksamhet som parlamentens partigrupper bedriver.

Det offentliga partistödet förutsätter som regel i de flesta av de av Europarådet studerade länderna ett krav på partierna att

offentliggöra hur de finansierar sin verksamhet eller hur stödet har använts.

I USA och Kanada är offentliga medel kopplat till kampanjkostnader. På federal nivå i USA är det i presidentvalen som program för offentlig finansiering har utformats (för närmare redovisning av offentlig finansiering i presidentval se t.ex. Alexander 1989; kring frivilliga skatteintäkter i så kallade tax check-off – program se Alexander 1999; se Koole and Nassmacher 2001 för en översikt). Särskilt i länder där det finns en restriktiv inställning till att staten finansierar politiska partier är användningen strikt reglerad. I exempelvis Storbritannien är partierna motståndare till direkta partistöd, däremot finns sedan mitten av 1970-talet så kallade "short money" som syftar till att möjliggöra för oppositionspartier i parlamentet att fullgöra sina uppgifter. Anslaget har dock under senare år blivit föremål för kraftiga höjningar och därtill har nya former av anslag utvecklats bl.a. för forsknings- och utredningsarbete (Koole 2001, s. 83–84). Även i Nederländerna introducerade på 1970-talet olika statliga stöd till specificerade ändamål inom olika närliggande organisationer (forsknings- och utrednings institutioner, ungdomsorganisationer m.m.) men däremot inget allmänt partistöd till partierna. I och med 1999 års lag om statligt stöd till politiska partier anslås medel direkt till partierna men särskilda ändamålsbeskrivning kvarstår och medlen få inte användas till valkampanjer (Gidlund and Koole 2001).

Huvudregeln för fördelning av offentliga medel är att medlen fördelas i förhållande till hur framgångsrikt ett parti varit i val (vunna mandat eller röstetal); detta för att undvika att offentliga medel utvecklas till understöd för partier som får ett sjunkande stöd i valmanskåren. I vissa fall kan lika stora grundbelopp fördelas mellan partierna i kombination med en rörlig del som beror på partiets storlek. I vissa fall får även oppositionspartier något högre belopp än partier i regeringsställning. Olika beräkningsformler används för att utjämna och därmed fördröja att stora skillnader i ett partis valresultat snabbt får ekonomiskt genomslag, liksom avtrappningsregler så att partier som hamnat utanför ett parlament efter ett val ska kunna göra successiva anpassningar till nya ekonomiska förutsättningar. En komplicerad och ständigt aktuell fråga i sammanhanget är hur lagstiftare ska kunna konstruera koncept som tillgodoser behov av offentliga medel för etablerade partier men samtidigt inte missgynnar för nybildade partier att

komma in på den politiska scenen. För att motverka riskerna för en konservering av partistrukturen har i vissa länder införts särskilda medel för partier som fått ett visst stöd av väljarna men som inte lyckats att erhålla mandat.

Ännu vanligare än direkta offentlig partistöd är olika former av *indirekta stöd till partier och kandidater*. I inte mindre än 79 procent av de 104 länder som ingick i Pinto-Duscinskys undersökning hade partier och kandidater tillgång till kostnadsfri sändningstid i TV och radio under valkampanjer. I 49 procent av länderna fanns därutöver andra typer av förmåner som betalades av det allmänna till partier och kandidater. Dessutom hade 18 procent av länderna skattelättnader för politiska gåvor. I många partier får förtroendevalda betala en del av sin lön eller arvode till sina respektive partier. Denna ”partiskatt” som ibland redovisas som medlemsavgift eller bidrag är i princip att betrakta som ytterligare en form av indirekt offentlig stöd till partier.

9.4 Frågor om offentlighet för förtroendevaldas åtaganden och ekonomiska intressen som i allmänhet är föremål för rättslig reglering

I stort sett samtliga av Europarådets medlemsländer finns bestämmelser om att förtroendevalda i en eller annan form skall anmäla sina åtaganden och ekonomiska intressen. Sådana regler kan också bidra till att offentligheten kring finansieringsfrågorna ökar.

Som regel är dessa bestämmelser i medlemsländerna reglerade i lag. Men det finns undantag, t.ex. Belgien, Danmark, Norge, Nederländerna och Storbritannien.

I flertalet av medlemsländerna gäller en obligatorisk anmälnings-skyldighet. Men det finns även här några undantag. I Danmark, Nederländerna, Norge och Sverige är anmälnings-skyldigheten frivillig. Den svenska ordningen är ovanlig såtillvida att frivilligheten är bestämd i lag (se vidare under avsnittet 5.2).

Skyldigheten att anmäla gäller som regel övriga sysslor som utförs mot lön eller annan ersättning vid sidan av ledamotens förtroendeuppdrag, andra förtroendeuppdrag, avtal med tidigare arbetsgivare och andra ekonomiska avtal, förmåner från annan stat samt ledamotens egna tillgångar. I några fall gäller den också uttryckligen ledamotens valfinansiering. Så är bl.a. fallen i Italien, Frankrike och Storbritannien.

I en del länder är anmälningsskyldigheten sanktionerad. I Tyskland där man tillämpar ett förfarande med offentliggörande är sanktionen närmast moralisk. I andra länder är sanktionen närmast politisk. I t.ex. Portugal måste en ledamot som försummar sin anmälningsskyldighet eller lämnar oriktiga uppgifter avgå. I Storbritannien är sanktionen en tillrättavisning av talmannen eller ett skiljande från uppdraget under en viss tid. I vissa länder är däremot försummelsen sanktionerad med böter. I något fall förekommer också fängelse.

9.5 Norden

9.5.1 Danmark

Sedan 1991 gäller i Danmark att de politiska partierna är skyldiga att offentligen redovisa sina räkenskaper. Enligt lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af partiregnskaper (partiregnskabsloven) skall de partier som har deltagit i det senaste valet till Folketinget eller Europaparlamentet lämna en redovisning över partiets landsorganisations intäkter och utgifter. Det ställs dock inget särskilt krav på att utgifterna skall specificeras utöver vad som följer av god redovisningssed. Däremot ställer lagen krav på en viss specifikation av partiets intäkter. Räkenskaperna skall således innehålla uppgifter om följande intäktsslag:

- offentligt partistöd
- medlemsavgifter
- annat tillskott från enskilda personer
- ränteintäkter
- tillskott från internationella organisationer, kollektiva privata sammanslutningar, fackliga organisationer, näringslivsorganisationer, företag, fonder och föreningar.

Räkenskaperna skall skrivas under av partiets ledning och innehålla en försäkran om att partiet inte har haft några andra intäkter än vad som uppgivits i räkenskaperna. Räkenskaperna skall senast tolv månader efter räkenskapsårets utgång sändas till Folketinget, som håller räkenskaperna tillgängliga för den som önskar ta del av dem (offentliggörande). Någon kontroll av räkenskaperna skall inte i något avseende göras av Folketinget.

Sedan en lagändring 1995 gäller att partiräkenskaperna även skall innehålla uppgifter om en bidragsgivares namn och adress om partiet under räkenskapsåret från bidragsgivaren har mottagit ett eller flera tillskott som tillsammans överstiger 20 000 kronor. Räkenskaperna skall vidare innehålla uppgifter om summan av anonyma bidrag och varje anonymt bidrag över 20 000 kronor. Även uppgifter om balans och eget kapital skall lämnas i räkenskaperna.

Vidare gäller sedan en lagändring 2000 att den som lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter i partiräkenskaperna kan straffas med böter eller fängelse fyra månader. Straffansvaret gäller såväl partiets ledningspersoner som partiorganisationen, i det här fallet landsorganisationen (den juridiska personen).

Redovisningsskyldigheten enligt partiregnskabsloven är som ovan redovisats begränsad till partiernas landsorganisationer. Av lagmotiven framgår att det är en följd av att de politiska partierna i Danmark är mycket olika organiserade på det lokala planet. Några partier bygger sin lokala verksamhet på självständiga väljarföreningar eller kretsföreningar vars verksamhet helt vilar en frivillig, oavlönad grund. Att ålägga sådana föreningar en särskild räkenskapsplikt har därför inte ansetts rimligt. I den mån de lokala partiföreningarna ger ekonomiskt stöd till partiets landsorganisation eller medlemsbidragen fördelas mellan väljarföreningarna, kretsföreningarna eller landsorganisationen, kommer bidragen till landsorganisationen att framgå av intäktsposterna i landsorganisationens räkenskaper.

När partiregnskabsloven infördes 1991 ställdes inget krav på att enskilda bidragsgivare skulle namnges. I lagmotiven hänvisades i frågan till principerna i grundlagen om hemliga, fria och lika val till Folketinget och att medborgarna skall kunna ge uttryck för sin politiska uppfattning utan att behöva röja sin identitet. I motiven anfördes också att det är en lång och fast tradition i Danmark att medborgarna skall kunna ge bidrag till partier vars politik de önskar stödja utan att detta blir offentligt. Lagändringen 1995 om ett offentliggörande av bidragsgivarnas namn föranleddes av ett starkt intresse av att få insyn i vilka personer och föreningar som bidrar till de politiska partiernas finansiering. Samtidigt värnades den enskildes rätt att även fortsättningsvis anonymt kunna ge bidrag, då en annan ordning skulle resa väsentliga principiella betänkligheter.

Sedan 1995 finns det en koppling mellan partiregnskabsloven och loven om ekonomisk stötte til partiske partier m.v.

(partistotteloven). Enligt den senare lagen skall partier som omfattas av partiregnskabsloven varje år till inrikesministeriet sända in en kopia av de senaste räkenskaperna som partiet är skyldigt att offentliggöra enligt partiregnskabsloven. För att få statligt partistöd fordras att räkenskaperna innehåller de uppgifter som krävs enligt partiregnskabsloven. Någon prövning av huruvida uppgifterna är riktiga görs inte.

9.5.2 Finland

Partier

Sedan man i Finland på 1960-talet hade börjat stödja partierna med offentliga medel reglerades förfarandet år 1969 i en särskild partilag (10.1.1969/10) med bestämmelser om ett prövningsbaserat statsunderstöd, tillsyn över understödet och bokföringsskyldighet för partierna. Till en början svarade regeringen (statsrådet) för fördelningen av partistödet och genom sitt kansli hur stödet användes av partierna. Från 1987 har dessa uppgifter övertagits av Justitieministeriet. Samtidigt gavs också Justitieministeriet rätt att granska inte bara partiernas utan också partiernas krets- och kvinnoorganisationers bokföring och användning av medel. Syftet var att öka offentligheten kring finansieringen av partiverksamheten, särskilt valfinansieringen, samt att få till stånd en tillsyn över partiernas användning av medel utan att därigenom äventyra skyddet för privatlivet. Partierna ålades samtidigt att sända in partiets och dess kretsorganisationers resultaträkningar med väl specificerade intäkter och kostnader för valarbetet. Partiernas lokala eller kommunala organisationer, kandidaternas stödgrupper och enskilda kandidater omfattades dock inte av denna tillsyn.

Enligt nu gällande partilag skall således alla partier och deras kretsorganisationer samt kvinnoorganisationer till de partier som fått partistöd till Justitieministeriet anmäla samtliga kostnader för de statliga och kommunala valen och hur dessa har finansierats. Justitieministeriet har meddelat närmare föreskrifter för hur en sådan anmälan skall ställas upp. Ett särskilt formulär har tagits fram för detta ändamål.

Bland intäkterna i valarbetet skall särskilt redovisas vad som tagits emot i

- partistöd,
- bidrag från egna organisationer,
- andra valbidrag,
- försäljningsinkomster,
- publikationsinkomster,
- övrig finansiering,
- avsättningar, fonder,
- lån,
- övrig finansiering.

Bland kostnaderna i valarbetet skall särskilt redovisas kostnaderna för

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

Specifikationen skall ställas upp så att det framgår av intäkterna i valarbetet hur valkostnaderna har finansierats. Donatorer av valbidrag behöver inte namnges.

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.

Kandidater

Sedan maj 2000 gäller i Finland också en skyldighet att anmäla kandidaters valfinansiering (lag om anmälan av kandidaters valfinansiering 12.5.2000/414). Anmälningsskyldigheten gäller dem som har blivit valda i riksdags-, europaparlaments- eller kommunalval samt dem som valts till ersättare. Detta hindrar givetvis inte den som inte blivit vald att också göra en sådan anmälan. Vid presidentval är samtliga kandidater anmälningsskyldiga.

Syftet med anmälningsskyldigheten är att öka insynen i valfinansieringen och trovärdigheten hos det politiska systemet och därigenom även förbättra valdeltagandet. När de viktigaste finansieringskällorna offentliggörs, ges väljarna möjlighet att ta ställning till eventuella bindningar mellan de valda och den eller dem som har finansierat deras valkampanjer. I praktiken sker dock denna bedömning i efterhand, eftersom anmälan om valfinansiering alltid görs efter valet.

Anmälan av valfinansiering görs vid riksdagsval av dem som valts till riksdagsledamöter eller ersättare för dem, vid val till Europaparlamentet av dem som valts till parlamentsledamöter eller ersättare för dem samt vid kommunalval av dem som valts till fullmäktige eller ersättare för dem.

Vid presidentval gäller anmälningsskyldigheten samtliga kandidater. Anmälan av kandidaternas valfinansiering görs dock i detta val inte av kandidaterna själva utan av det parti eller valmansföreningarnas valombud, som ställt upp kandidaterna. I dessa val har kandidaterna i allmänhet stora budgetar och kandidaterna själva kan oftast inte ta hand om valfinansieringen. Olika stödgrupperingar eller stödföreningar svarar som regel för kandidaternas kampanjfinansiering.

I anmälan skall de sammanlagda kostnaderna för valkampanjen anges. Endast de kostnader som klart kan mätas eller värderas i pengar skall tas med. Kostnaderna behöver dock inte specificeras. Det räcker att de totala utgifterna för kandidatens valkampanj anges i anmälan.

När det gäller finansieringen skall i anmälan först nämnas de egna medel som använts. Som egna medel räknas även eventuella lån som kandidaten tagit. Någon separat redovisning av lånade medel behöver inte göras. Därefter skall allt understöd från utomstående anmälas, med angivande av om givarna är privatpersoner, företag, partiorganisationer och andra motsvarande intresseorganisationer, stiftelser, föreningar och andra samfund. Med understöd avses pengar, varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits vederlagsfritt, dock inte sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Denna gränsdragning motiveras närmast av att en värdering inte låter sig göras av praktiska skäl. Det innebär bl.a. att sådant arbete som utförs av en lokalorganisation till det parti som ställt upp kandidaten eller kandidatens familjemedlemmars eller släktingars arbetsinsats inte behöver tas upp 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 anmälas som finansiering. Också vissa varor kan värderas i pengar, till exempel donation av kampanjmaterial. Som ett exempel på denna gränsdragningsproblematik nämns i lagmotiven att någon på eget initiativ drev en kampanj till förmån för en eller flera kandidater.

Värdet av varje enskilt stöd och namnet på donatorn skall nämnas särskilt, om värdet uppgår till minst 3 400 euro vid presidentval och Europaparlamentsval och till minst 1 700 euro vid riksdagsval och kommunalval. Något hinder föreligger inte för en kandidat att också anmäla namnet på donatorer som donerat mindre än nämnda belopp. För att trygga skyddet av privatlivet får dock namnet på en privatperson inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det understöd privatpersonen donerat är mindre än nämnda belopp.

Vid den beloppsmässiga gränsdragningen har å ena sidan beaktats det grundlagsfästa skyddet för privatlivet och å andra sidan värdet av att betydande donationer till kandidaterna blev kända för väljarna. Vidare har beaktats att gränsen 3 400 euro är densamma som gränsen för skattefria prestationer enligt arvs- och gåvoskattelagen. Den lägre gränsen för riksdags- och kommunalval har motiverats av att där kan redan ett mindre stöd var av stor betydelse.

Anmälan om valfinansiering skall göras senast två månader efter att valresultatet har fastställts. Vid kommunalval skall anmälan göras till den kommunala centralvalnämnden och vid andra val till Justitieministeriet. Tidsfristen är satt med hänsyn till den tid det i normala fall tar att färdigställa redovisningen. Om den utsatta tiden inte iakttas har den kommunala centralvalnämnden och Justitieministeriet rätt att av den redovisningsskyldige kräva in redovisning utan dröjsmål. Några sanktioner finns dock i övrigt inte.

Anmälningarna är offentliga hos den kommunala centralvalnämnden och Justitieministeriet. Justitieministeriet kan upprätta ett register för registrering av uppgifterna i de anmälningar som lämnas till ministeriet.

9.5.3 Norge

Sedan 1998 gäller i Norge att de politiska partierna enligt lag är skyldiga att offentligen redovisa sina intäkter (lov 22 maj 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter). Regleringen bygger i stor utsträckning på den danska regleringen. Redovisningsskyldigheten gäller således inte samtliga politiska partier utan bara de partier som är registrerade enligt vallagen och som har deltagit i det senaste stortingsvalet. Dessa skall årligen upprätta en redovisning över intäkterna till partiets huvudorganisation. Partiernas lokala organisation omfattas inte av redovisningsplikten. En sådan ordning har bedömts som alltför omfattande och omständligt och kanske inte heller nödvändig.

Räkenskaperna över intäkter skall innehålla upplysningar om följande intäktsslag

- offentligt partistöd,
- medlemsavgifter,
- tillskott från privatpersoner, lotterier och liknande,
- ränteintäkter,
- tillskott från institutioner, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Om ett parti under ett år från samma person mottar ett eller flera tillskott som tillsammans uppgår till mer än 20 000 kronor, skall såväl beloppet som givarens namn anges i räkenskaperna.

Anonyma bidrag tillåts. I räkenskaperna skall anges den totala summan av anonyma bidrag och de bidrag som uppgår till mer än 20 000 kronor.

Intäktsräkenskaperna avser perioden 1 januari–31 december. Intäktsräkenskaperna skall undertecknas av partiets ledare och innehålla en försäkran om att partiet inte har haft andra intäkter än dem som redovisats. Vidare skall räkenskaperna vara godkända av revisor. Av förarbetena framgår att här avses en revisor enligt revisorslagen, dvs. en kvalificerad revisor.

Senast sex månader efter det att räkenskapsåret har avslutats skall räkenskaperna sändas till Stortinget och där hållas offentligen tillgängliga. Någon kontroll av räkenskaperna skall inte göras av Stortinget. Redovisningsskyldigheten är inte heller särskilt sanktionerad. Det förhållandet att det genom bl.a. media blir offentligt känt vilka partier som eventuellt inte har sänt in sina

räkenskaper till Stortinget får i det här fallet verkan som en sanktion.

En statlig kommitté har helt nyligen tillsatts på begäran av Stortinget för att se över frågan om finansieringen av demokratin, dvs. den verksamhet som bedrivs av politiska partier och folkvalda grupper. Kommitténs skall kartlägga hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet, analysera alternativa former för finansiering och pröva i vilken utsträckning insynen i partiernas finansiering kan säkerställas. Vidare skall kommittén ta ställning till a) om den nuvarande redovisningsskyldigheten skall omfatta även de lokala och regionala partiorganisationerna, b) om beloppsgränsen 20 000 kronor skall gälla även för andra tillskott än kontanter, c) definiera fysiska och juridiska personer som bidragsgivare, d) hur bidrag från en bidragsgivare som är, eller som är organisatoriskt knuten till en av arbetslivets huvudorganisationer, skall redovisas, om man skall införa ett krav på försäkran om att det inte finns muntliga eller skriftliga avtal mellan givare och politiska partier eller att det utsetts företrädare på någon nivå, och att det inte finns något samförstånd som kan uppfattas som gentjänster eller förväntningar om gentjänster.

10 Internationellt samarbete och internationella överenskommelser

10.1 En inledande översikt

Frågan om finansiering av politiska partier berörs allt oftare i olika internationella sammanhang .

I FN har helt nyligen en konvention mot korruption förhandlats fram – United Nations Convention against Corruption. Konventionen som bl.a. innehåller bestämmelser om finansiering av politiska partier och kandidaters valkampanjer har i oktober 2003 antagits av FN:s generalförsamling och öppnats för undertecknande den 9–11 december 2003. Den svenska regeringen har i november 2003 beslutat att Sverige skall underteckna konventionen.

I Europarådet har också frågan om en kriminalisering av olaglig finansiering av partier och valkampanjer aktualiserats inom ramen för rådets program mot korruption. En kartläggning av villkoren för finansiering av politiska partier och valkandidater har genomförts bland Europarådets medlemsländer [Strasbourg, 9 juni 2000; GMC(99)23 REV2] . Som en följd av detta arbete har Europarådets ministerkommitté i april 2003 antagit en rekommendation – Rec(2003)4 – mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Sedan tidigare finns också en rekommendation [1516(2001)] från Europarådets församling som rekommenderar offentlighet för politiska partiets finansiering.

Inom EG har under 2001 förts diskussioner om ett förslag till förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier [KOM(2001)343]. En förordning har också antagits av Europaparlamentet och rådet om regler för och finansieringen av politiska partier på europeisk nivå [(EG nr 2004/2003 av den 4 november 2003)]. Inom EU pågår också ett arbete med att ta fram en övergripande EU-politik mot korruption. Kommissionen har under 2003 lagt fram ett sådant förslag. I förslaget tas bl.a. upp

frågan om EU:s framtida politik mot korruption i gränslandet mellan offentlig och privat sektor [KOM(2003)317].

Det pågår även andra former av internationellt arbete på detta område. Inom International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) är Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns under publicering (2004). Handboken som syftar till att fungera som guide för särskilt utvecklingsländer innehåller information om länders reglering av parti- och valfinansiering, samt metoder för att hantera korruptionsproblem inom området (en översikt har lämnats i kapitel 9).

10.2 FN

Inom FN finns numera en grundläggande konvention mot korruption. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling i slutet av oktober 2003 och öppnades för undertecknande den 9–11 december 2003. Omkring 90 länder har hittills (december 2003) undertecknat konventionen, bl.a. Sverige.

10.2.1 FN:s konvention mot korruption

I konventionen finns bl.a. bestämmelser om finansiering av kandidaters valkampanjer och av politiska partier. Bestämmelserna återfinns i artikel 7 under "Den offentliga sektorn". Inledningsvis tas upp ett antal grundläggande principer för rekrytering av offentliganställda, anställningsvillkor (lönesättning), rotations-tjänstgöring, fortbildning, befordringsgång och pensionering samt behovet av särskilda föreskrifter för den som kandiderar för ett offentligt ämbete. Huvudprincipen bör därvid vara att samma regler som gäller för den som är offentliganställd även bör tillämpas för den som är förtroendevald till ett offentligt ämbete (punkt 1 och 2).

Därefter behandlas kampanj- och partifinansiering. Enligt denna punkt skall varje stat vidta ändamålsenliga rättsliga eller andra åtgärder – i överensstämmelse med konventionens syfte och i enlighet med de grundläggande principerna för dess nationella lag – för att åstadkomma insyn i hur valkandidater finansierar sina kampanjer och, i den utsträckning det är möjligt, i hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet (punkt 3).

Vidare skall varje stat att, i överensstämmelse med de grundläggande principerna i dess nationella lag, få till stånd, vidmakthålla och utveckla en ordning som främjar öppenhet och förebygger intressekonflikter (punkt 4).

10.3 Arbetet inom Europarådet

Inom Europarådet har tidigare antagits en straffrättslig och en civilrättslig konvention mot korruption. Under våren 2003 har även en rekommendation antagits om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer (ministerkommitténs rekommendation Rec(2003)4 av den 8 april 2003). I rekommendationen framhålls särskilt att en ökad medvetenhet om värdet av att förebygga och bekämpa korruption i samband med finansieringen av politiska partier är av avgörande betydelse för de demokratiska institutionerna i samhället.

De principer som behandlas i rekommendationen gäller extern finansiering av politiska partier, extern finansiering av valkandidater och förtroendevalda, kampanjkostnader, öppenhet, tillsyn och kontroll. I rekommendationen förespråkas att medlemsländerna i sin lagstiftning inför regler motsvarande rekommendationens i den mån medlemsländerna inte redan har en sådan reglering eller andra procedurer eller system som fyller samma funktion som en lagreglering.

Till grund för de principer som förespråkas i rekommendationen ligger bl.a. ministerrådets resolution (97)24 av den 6 november 1997 som anger 24 vägledande principer för att bekämpa korruption, varav i princip 15 förespråkas särskilda regler för finansiering av politiska partier och valkampanjer och parlamentets rekommendation 1515(2001) av den 22 maj 2001 om finansieringen av politiska partier.

10.3.1 Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer

Extern finansiering av politiska partier

I artikel 1 behandlas frågor om statligt och privat stöd till politiska partierna. Inledningsvis slås fast att både staten och dess medborgare har rätt att stödja politiska partier. Vad särskilt gäller staten så bör den tillhandahålla stöd till politiska partier. Det statliga stödet bör dock inte kunna vara obegränsat utan anpassas till vad som är rimligt med hänsyn till omständigheterna. Det statliga stödet får vara ekonomiskt. Objektiva, rättvisa och skäliga villkor skall tillämpas för statliga stöd. Staterna bör säkerställa att inget stöd från vare sig staten eller medborgarna får begränsa de politiska partiernas oberoende.

I artikel 2 definieras uttrycket bidrag till ett politiskt parti. Med bidrag avses varje avsiktlig handling som är ägnad att ge en fördel, ekonomiskt eller på annat sätt, till ett politiskt parti.

I artikel 3 behandlas allmänna principer för bidrag. De åtgärder som staten vidtar med anledning av bidrag till politiska partier skall möjliggöra särskilda regler för att

- undvika intressekonflikter,
- säkerställa öppenhet för bidrag och förhindra hemliga bidrag,
- undvika partiskhet i de politiska partiernas agerande,
- säkerställa de politiska partiernas oberoende.

Staterna bör vidare

- säkerställa att bidrag till politiska partier offentliggörs, särskilt, vad gäller bidrag över ett vist bestämt belopp,
- överväga möjligheterna att inför begränsningsregler för bidragsbelopp,
- vidta åtgärder till hinder för att begränsningsregler skall kunna kringgås.

I artikel 4 behandlas frågan om skattereduktion för bidrag. Enligt artikel bör skattelagstiftningen kunna tillåta skattreduktion för bidrag till politiska partier. En sådan skattereduktion bör i så fall vara begränsad.

I artikel 5 behandlas frågan om bidrag från juridiska personer. I enlighet med de allmänna principerna för bidrag bör staterna föreskriva

- att bidrag från juridiska personer till politiska partier bokförs i räkenskaper hos den juridiska personen
- att aktieägare eller bolagsmän har en laglig rätt att bli informerade om sådana bidrag.

Staterna bör vidare vidta åtgärder i syfte att begränsa, förbjuda eller på annat sätt närmare reglera bidrag från juridiska personer som tillhandahåller varor eller tjänster för den offentliga sektorn. Staterna bör också förbjuda juridiska personer som staten eller någon myndighet har ett bestämmande inflytande över från att ge bidrag till politiska partier.

I artikel 6 behandlas frågan om bidrag från partierna närstående organisationer. Bidrag från sådana organisationer till politiska partier bör omfattas av regleringen. Regleringen bör omfatta alla organisationer som står under direkt eller indirekt kontroll av ett politiskt parti.

I artikel 7 behandlas utländska bidrag. För sådana bidrag bör staterna införa särskilda begränsningar, förbud eller annan reglering.

Extern finansiering av valkandidater och andra förtroendevalda

I artikel 8 behandlas frågan om hur reglerna för finansiering skall tillämpas på valkandidater och förtroendevalda. Reglerna för finansiering av politiska partier skall tillämpas *mutatis mutandis* på

- finansieringen av valkandidaters valkampanjer
- finansieringen av förtroendevaldas politiska aktiviteter.

Kampanjkostnader

I artikel 9 behandlas frågan om begränsningar för kampanjkostnader. Staterna bör överväga åtgärder för att begränsa de politiska partiernas ökade behov av finansiering, t.ex. genom att införa ett kostnadstak för valkampanjer.

I artikel 10 behandlas frågan om att införa register över kampanjkostnader. Staterna bör kräva att särskilda register skall föras över samtliga utgifter, direkta och indirekta, i valkampanjer för varje parti, varje kandidatlista och varje kandidat.

Öppenhet

I artikel 11 behandlas frågan om räkenskaper. Staterna bör kräva av politiska partier och till partier närstående organisationer att de skall vara bokförings- och redovisningsskyldiga. Politiska partiers redovisning bör, om lämpligt, innehålla även till partierna närstående organisationers redovisning.

I artikel 12 behandlas frågan om givarregister. Stater bör kräva att det av ett politiskt partis räkenskaper skall framgå varje bidrag som partiet har tagit emot, inklusive dess natur och värde. För det fall det är fråga om bidrag över ett visst värde, skall givaren kunna identifieras i räkenskaperna.

I artikel 13 behandlas frågan om att offentliggöra redovisningen. Stater bör kräva av partier att regelbundet, åtminstone årligen, sända in redovisningen till en oberoende myndighet. Stater bör vidare kräva att politiska partier regelbundet, åtminstone årligen, offentliggör sin redovisning eller åtminstone en sammanfattning av redovisningen innefattande uppgifter dels om kampanjkostnader enligt artikel 10, dels om erhållna bidrag enligt artikel 12.

Tillsyn

I artikel 14 behandlas frågan om oberoende övervakning. Stater bör sörja för en oberoende övervakning med avseende på finansieringen av politiska partier och valkampanjer. I övervakning bör ingå tillsyn över partiernas räkenskaper och utgifter för valkampanjer samt över hur räkenskaperna lämnas ut och offentliggörs.

I artikel 15 behandlas frågan om specialistpersonal. Stater bör verka för en specialisering av domare, poliser och annan personal i kampen mot illegal finansiering av politiska partier och valkampanjer.

Sanktioner

I artikel 16 behandlas frågan om sanktioner. Stater bör kräva att överträdelse av reglerna rörande finansiering av politiska partier och valkampanjer blir föremål för verksamma, väl avvägda och övertygande sanktioner.

10.4 EU

Inom EU har flera instrument mot korruption tagit fram. De viktigaste är konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och dess första protokoll samt konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i.

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen trädde i kraft den 17 oktober 2002. Kommissionen antog i maj 2001 ett förslag till direktiv med en gemensam definition på bestickning och mutbrott som skadar gemenskapens ekonomiska intressen [KOM (2002) 715 slutlig]. Sedan Europaparlamentet yttrat sig och i princip godkänt texten lades ett ändrat förslag fram i oktober 2002. Förslaget behandlas för närvarande i rådet. Nu redovisade rättsakter avser bara brott som skadar Europeiska gemenskapernas ekonomiska intressen. Konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i från 1997 omfattar emellertid också gränsöverskridande mutbrott och bestickning inom EU som inte påverkar gemenskapens ekonomiska intressen.

En förordning om regler för finansiering av politiska partier på europeisk nivå har helt nyligen antagits av Europaparlamentet och Europeiska unionens råd [(EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003].

Vidare har kommissionen lagt fram ett förslag om En övergripande EU-politik mot korruption som bl.a. framhåller att kampen mot politisk korruption och olaglig finansiering av arbetsmarknadens parter och andra intressegrupperingar måste stärkas i EU och dess medlemsstater [KOM(2003)317 slutlig].

10.4.1 Förordningen om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå

I förordningen definieras inledningsvis vad som avses med politiskt parti och politiskt parti på europeisk nivå.

Med politiskt parti avses enligt förordningen en sammanslutning av medborgare vilken eftersträvar politiska mål och vilken antingen erkänts av eller etablerats i enlighet med rättsordningen i åtminstone en medlemsstat. Ett politiskt parti kan också vara en sammanslutning av politiska partier där det förekommer ett strukturerat samarbete mellan åtminstone två politiska partier.

Med ett politiskt parti på europeisk nivå avses ett politiskt parti eller en sammanslutning av politiska partier som uppfyller följande fyra villkor, nämligen 1) vara en juridisk person i den medlemsstat där den har sitt säte, 2) företrädas av ledamöter i Europaparlamentet eller de nationella eller regionala parlamenten eller regionala församlingarna i åtminstone en fjärdedel av medlemsstaterna, eller ha erhållit i åtminstone en fjärdedel av medlemsstaterna minst tre procent av rösterna i var och en av dessa medlemsstater i de senaste valen till Europaparlamentet, 3) respektera, i synnerhet i sitt program och i sin verksamhet, de principer på vilka Europeiska unionen grundar sig, och 4) ha deltagit i eller uttryckt sin avsikt att delta i valen till Europaparlamentet.

Europaparlamentet skall regelbundet kontrollera om politiska partier på europeisk nivå uppfyller villkoren för politiskt parti på europeisk nivå. Uppfylls inte villkoren utesluts partiet från finansiering enligt förordningen.

Förordningen innehåller vidare bestämmelser om vilka skyldigheter som gäller i samband med finansieringen, finansieringsförbud, medelsanvändning och kontroll.

Skyldigheter i samband med finansieringen

Ett politiskt parti på europeisk nivå är enligt dessa bestämmelser skyldigt att

- årligen offentliggöra sina inkomster och utgifter samt en redovisning av sina tillgångar och skulder,
- redovisa sina finansieringskällor genom att tillhandahålla en förteckning över donatorer och donationerna från varje

donator, med undantag av donationer som inte överstiger 500 euro.

Vidare gäller enligt dessa bestämmelser att partiet inte får ta emot

- anonyma donationer,
- donationer som härrör från budgetarna för de politiska grupperna i Europaparlamentet,
- donationer från företag över vilka de offentliga myndigheterna kan utöva ett direkt eller indirekt bestämmande inflytande på grund av ägarförhållanden, finansiellt deltagande eller regler som styr företaget, och
- donationer från fysiska och juridiska personer som överstiger 12 000 euro per år och donator.

Bidrag från politiska partier som är medlemmar i ett politiskt parti på europeisk nivå är tillåtna. De får dock inte överstiga 40 procent av partiets årliga budget.

Finansieringsförbud, utgifternas art

Finansieringen av politiska partier på europeisk nivå ur Europeiska unionens allmänna budget eller från någon annan källa får enligt bestämmelserna inte utnyttjas för att direkt eller indirekt finansiera andra politiska partier, i synnerhet inte nationella politiska partier.

Anslag som tilldelats från Europeiska unionens allmänna budget får användas endast för att täcka utgifter som avser de mål som partiet har beskrivit i sitt politiska program.

Kontroll

Kontroll av den finansiering som har beviljats enligt förordningen sker i enlighet med budgetförordningen och dess genomförandebestämmelser. Kontrollen skall även genomföras på grundval av ett årligt godkännande av en extern och oberoende revision.

10.4.2 EU:s framtida politik mot korruption i gränslandet mellan offentlig och privat sektor

I förslaget om EU:s framtida politik mot korruption poängteras vikten av att bekämpa korruption i gränslandet mellan offentlig och privat sektor. Bakgrunden till förslaget är enligt kommissionen de politiska mutskandaler som Västeuropa på senare år har drabbats av. De har visat att det kan finnas dolda förbindelser mellan förtroendevalda, näringsliv samt arbetsmarknadens parter eller andra intressegrupperingar i gränslandet mellan offentlig och privat sektor, såsom politiska partier, fackföreningar, arbetsgivarföreningar eller stiftelser. Ofta får dessa halvt offentliga organ oredovisade donationer, inte sällan genom kringgående av lag, i syfte att påverka viktiga politiska eller ekonomiska beslut eller för att skapa "goda förbindelser" mellan den offentliga och privata sektorn. Eftersom förbindelserna hemlighålls är det ofta i praktiken svårt att bevisa att mutor har erbjudits eller har tagits emot i straffrättslig mening och ibland är handlandet inte ens straffbart.

En handfull uppmärksammade fall som medierna har avslöjat illustrerar problemet. Enligt kommissionens bedömning hänger agerandet samman med strukturen på och bestämmelserna om finansieringen av arbetsmarknadens parter och andra intressegrupperingar i de berörda länderna. Det ökande antalet politiska skandaler med koppling till sådan finansiering beror delvis, enligt kommissionen, på ökade kampanjkostnader, en ny politisk konkurrens om mediernas uppmärksamhet, statens minskande betydelse som offentlig tjänsteleverantör samt konkurrensen om offentliga kontrakt.

Enligt kommissionens bedömning kan bara en total insyn i hur arbetsmarknadens parter och andra intresseföreningar finansieras, vad deras kampanjer kostar samt restriktioner av vilken affärsverksamhet deras företrädare får bedriva förebygga eventuella intressekonflikter. Som åtgärd föreslår kommissionen tydliga och öppna EU-regler för hur dessa sammanslutningar finansieras. Efter en utvärdering av den politiska korruptionen och av hur arbetsmarknadens parter och andra intresseföreningar finansieras i Europa avser kommissionen att utarbeta förslag till standarder och god sed för insyn i finansieringen, kostnader för kampanjer och förebyggande av intressekonflikter.

Förslaget om En övergripande EU-politik mot korruption berör även anslutningsländer, kandidatländer och tredje land. I förslaget

presenteras tio principer för att förbättra kampen mot korrupcion i dessa länder. Enligt dessa principer bör klara och tydliga bestämmelser införas om finansieringen av politiska partier och om extern ekonomisk kontroll av politiska partier för att undvika dolda kopplingar mellan politiker och näringsliv.

11 Överväganden och förslag

11.1 Utgångspunkter

Folkstyrelse genom partier

Den svenska demokratin har under årtionden karaktäriserats som en folkstyrelse genom politiska partier. Beskrivningen ger uttryck för ett ideal, men är också en beskrivning av den vitala roll som partierna utvecklat i den representativa demokratin. Även om media och andra politiska aktörer under senare tid stärkt sin ställning som länkar mellan medborgarna och den offentliga makten, har partierna behållit den unika uppgiften att ställa upp kandidater i allmänna val, jämka samman olika intressen och dessutom ta politiskt ansvar. Samtidigt bär partier på sitt särskilda demokratiska uppdrag – att fungera som fria politiska sammanslutningar i det civila samhället. Här är partiernas viktigaste uppgift att utan inblandning från staten fritt få bilda opinion och söka mobilisera olika grupper i samhället för sina politiska värderingar.

Trots att politiska partier är integrerade i det offentliga beslutsfattandet betraktas de fortfarande i hög grad som fria politiska sammanslutningar vars verksamhet inte närmare bör regleras. Politiska partier har också i flera andra demokratiska länder en ganska oklar ställning rent konstitutionellt. I vissa konstitutioner får partier marginella omnämningar eller så nämns de över huvud tagit inte. Denna dualism och oklara konstitutionella ställning har inverkat på frågan om reglering av partifinansiering inte bara i Sverige utan även i andra länder.

Staten har i många demokratiska länder tvingats ta ett allt större ansvar eftersom området för parti- och kandidatfinansiering är behäftat med en rad problem och risker som berör de demokratiska spelreglerna i de politiska systemen. Partier och kandidater blir intressanta måltavlor för allehanda särintressen. Det kan vara intressegrupper eller enskilda stora bidragsgivare som genom

bidrag endera vill ha något direkt i utbyte (beslut eller icke-beslut) eller som medvetet investerar och väntar på ”utdelning”. Beroendeförhållanden som urartar och utvecklas till korruption skapar smärtsamma legitimitetskriser inte enbart för involverade kandidater och partier utan skadar även tilltron till det politiska arbetet i stort. Olika förutsättningar beträffande resurser är också något som alltmer uppmärksammas eftersom detta påverkar konkurrensförhållandena mellan partier och valkandidater inte minst i samband med valen. Statens roll och ansvar inom finansieringsområdet har i de demokratiska länderna ökat påtagligt, inte minst genom höjda offentliga anslag till partier, vilket ökat möjligheterna att påverka resurser och resursfördelning.

I vissa länder har omfattande reformer genomförts medan andra valt mer begränsade och punktvisa insatser. Det har historiskt funnits en skillnad mellan Nordamerika och Europa så till vida att i de förra mer kandidatcenterade partisystemen tidigt infördes mer rigorösa rättsliga regleringar medan det i de västeuropeiska mer particenterade länderna företrädesvis har valts en lägre grad av rättslig reglering. Den utveckling som sedan en tid pågår, inte minst i EU-länderna, innebär mer av lagstiftning och kontroll. Orsakerna är flera. Det har i länder som exempelvis Tyskland, Italien och Frankrike varit omfattande korruptionsskandaler som självfallet skapat betydande legitimitetskriser och krav på åtgärder. Andra orsaker har att göra med de förändringsprocesser som partierna i de s.k. mogna demokratierna genomgår och som inneburit minskande medlemskåror, breddning av väljarbaserna, ökad fokusering och därtill professionalisering av valkampanjerna. Utvecklingen har sammantaget inneburit ökade kostnader och därmed ett ökat behov av externa bidrag. Detta behov har i många länder kunnat täckas med offentliga medel men det har samtidigt skärpt kraven på tydliga redovisnings- och kontrollsystem utifrån principen att om det offentliga anslår medel till partierna så blir också partierna skyldiga att tillåta kontroll av hur dessa medel används.

Inom FN, Europarådet och EU har även ansträngningar gjorts för att åstadkomma mer av gemensamma regelsystem som kan hantera problem med och minska riskerna för korruption. Arbetet är ett viktigt led i ansträngningarna att bistå både gamla och nya demokratier med regler som främjar god etik och moral inom finansieringsområdet.

I våra nordiska grannländer har utvecklingen gått mot en rättslig reglering. I Danmark blev exempelvis det offentliga partistödet ett viktigt argument för att 1991 lagfästa partiernas skyldighet att på nationell nivå offentligen redovisa sina intäkter och en viss skärpning har nyligen skett genom att sanktioner har införts för oriktiga uppgifter. I Norge gäller sedan 1998 en motsvarande skyldighet. En offentlig utredning har nyligen tillsatts för att bl.a. se över om regleringen bör gälla även för lokala och regionala partiorganisationer. I det arbetet ingår också att pröva i vilken omfattning Europarådets rekommendationer på området bör införlivas i regleringen. I Finland gäller sedan 2000 dessutom att den som har blivit vald är skyldig att offentligen redovisa hur han eller hon har finansierat sin valkampanj.

I Nederländerna – där partierna i likhet med partierna i Sverige – mycket kraftfullt har avfärdat inblandning och kontroll från statens sida och därtill utarbetat frivillig överenskommelse mellan de största partierna att offentligt redovisa hur man finansierar sin verksamhet har detta till trots ett rättsligt regelsystem introducerats 1999.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Sverige är förhållandevis ensamt om att sakna en författningsreglering på området. Bland länderna i Europa är det – förutom Sverige – bara Malta, San Marino och Schweiz som saknar någon sådan reglering.

Behovet av offentlighet för politiska partiers och valkandidaters intäkter

Öppenhet och insyn utgör nödvändiga förutsättningar för ett demokratiskt samhälle. Dessa förutsättningar ses i vår alltmer internationaliserade och komplexa politiska värld ofta som grundläggande värden för demokratisk insyn och kontroll. Detta gäller även beträffande finansieringen av de politiska partiernas verksamhet och valkandidaternas personvalskampanjer. Den öppenhet som krävs innebär en offentlig ordning som utgår från allmänhetens behov av insyn och kontroll och som säkerställer allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet liksom hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. En sådan insyn och kontroll kan förebygga korruption i vid mening och även ge uppmärksamhet åt de ojämlikheter som gäller i fråga om partiers och valkandidaters

resurser. För att en sådan offentlighet skall kunna fungera krävs att inblandade aktörer inte enbart bejakar öppenhet och insyn i teorin utan också i praktiken. Offentlighet kräver också hög grad av tillgänglighet, dvs. att allmänheten på ett enkelt och smidigt sätt skall kunna ta del av informationen och förstå den. Offentlighet i kombination med god tillgänglighet beträffande uppgifter om partiernas och kandidaternas finansiering skapar förutsättning för att väljaren skall kunna veta vilka intressen som stöder verksamheterna. Offentlighet skall även ses som en metod att öka legitimiteten för det politiska systemet och minska misstro mot partier och politiker.

11.2 Behovet av en rättslig reglering

Utredningens förslag: En rättslig reglering som säkerställer allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer skall införas.

Argumenten för offentlighet ger inte någon vägledning för hur en sådan insyn bäst kan åstadkommas. Valet står mellan en frivillig redovisning av partiets och valkandidatens intäkter och en författningsreglerad redovisning.

De svenska riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse om öppenhet för partiernas och valkandidaternas intäkter är ett exempel på en frivillig redovisningsordning (självreglering). Det finns dock trots riksdagspartiernas överenskommelse flera argument för en författningsreglering på området som inledningsvis bör nämnas.

- Ett tungt argument är att offentlighet för partiets och kandidaters intäkter är så grundläggande för det politiska systemets legitimitet att den inte bör vara beroende av partiernas och kandidaternas inställning och känsla av förpliktelse vid varje givet tillfälle.
- Ett ytterligare argument är att en författningsreglering på ett annat sätt än frivillig överenskommelse kan säkerställa att redovisningen blir mer tillgänglig för allmänheten.
- Ett annat argument är att modellen med partiöverenskommelser mellan riksdagspartierna inte ger några garantier för

att nya partier eller fristående lokala partier tar sitt ansvar på samma sätt som de partier som har ingått överenskommelsen.

En författningsreglering skulle således kunna säkra det demokratiska värdet av insyn även i framtiden.

I ett internationellt perspektiv kan också konstateras att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas intäkter. En sådan lagstiftning finns numera i Danmark, Finland och Norge. Sverige deltar dessutom i internationella sammanhang inom ramen för FN, Europarådet och EU där området för parti- och valkandidatfinansieringen samt kampen mot korruption har placerats högt på dagordningen. En närmare redovisning av ländernas lagstiftning och erfarenheter samt internationella överenskommelser på detta område har lämnats i kapitel 9 och 10

Nu redovisade argument torde väl i sig kunna anses tillräckliga för en författningsreglering på området. Argumentationen vad gäller t.ex. frågor om legitimitet, öppenhet och tillgänglighet är emellertid inte i sig på något sätt ny och har vid tidigare överväganden om redovisning av partiernas finansiering inte lett fram till någon författningsreglering (se under avsnitt 1.4 Frågans tidigare behandling). Med personvalsinslaget i det svenska valsystemet har emellertid argumentationen för en författningsreglering fått en helt annan tyngd. Ett genomgående krav under arbetet med det ökade personvalsinslaget i det svenska valsystemet har varit att ett personvalssystem inte får leda till att ovidkommande ekonomiska faktorer kan komma att påverka valutgången.

Den i Sverige traditionella argumentationen mot en författningsreglering har bl.a. gått ut på att en lagreglerad redovisningsplikt för partierna inte skulle vara ett effektivare botemedel att förhindra obehörigt inflytande över opinionsbildningen än t.ex. frivilliga överenskommelser partierna emellan. Tillräckligt starka skäl har inte heller ansetts föreligga för att kunna tvinga fram ett offentliggörande av bidragsgivarna. En summarisk redovisning utan angivande av bidragsgivarens namn skulle knappast heller lämna några nya upplysningar om finansieringen, har det hävdats. Vid den praktiska utformningen av en sådan lagstiftning skulle det också uppkomma en del svårlösta problem, särskilt beträffande kontrollmöjligheterna.

Andra argument har gått ut på att en reglering för att bli effektiv inte bara skulle behöva gälla de politiska partiernas riks- distrikts- och kretsorganisationer utan även de lokala organisationerna samt ungdoms- och kvinnoförbunden och andra organisationer som har till enda eller huvudsakliga uppgift att stödja en politisk organisation. En sådan reglering skulle eventuellt också behöva omfatta enskilda personer som bedriver propagandaverksamhet av viss omfattning. Inte oväsentliga resurser skulle dessutom få sättas in för att administrera en kontrollapparat. En sådan administrativ kontroll av de politiska partierna har bedömts som främmande för våra demokratiska principer.

När det gäller frågan om finansieringen av personvalskampanjer och redovisning av kampanjmedel har argumentationen gått ut på en författningsreglering skulle strida mot den svenska traditionen med frivilliga överenskommelser och dessutom avvika från vad som i motsvarande frågor gäller för partierna. Ett annat argument har varit att det svenska valsystemet trots ett ökat personvalsinslag även i fortsättningen kommer att bygga på att röstning i första hand sker på parti och att det därför torde bli mindre intressant för utomstående att med ekonomiska bidrag försöka påverka enskilda kandidater än vad som är fallet i länder med mera utpräglade personvalsinslag.

Många av de nu redovisade argumenten mot en författningsreglering är fortfarande relevanta. Utredningens bedömning är dock att de inte utan vidare kan läggas till grund för en fortsatt frivillig redovisning av partiernas och valkandidaternas finansiering som kom till under en tid med andra samhällsförhållanden.

Vilka argument skulle då alltså kunna tala *mot* en författningsreglering av partiernas och valkandidaternas intäktsredovisning?

Kunskap och förtroende saknas hos allmänheten

Ett första argument skulle kunna vara att allmänhetens kännedom om riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse om en öppen redovisning av partiernas och numera även valkandidaternas intäkter är hög liksom förtroendet för att kandidaterna följer överenskommelsen, dvs. att de öppet redovisar hur de har finansierat sina kampanjer. Så är emellertid inte fallet trots att systemet med frivillig redovisning av partiernas intäkter har

tillämpats i närmare femtio år. Redovisning av valkandidaternas intäkter har skett sedan valrörelsen 1998. Allmänhetens kännedom om partiöverenskommelsen måste tvärtom sägas vara mycket låg. Det gäller även allmänhetens förtroende för att valkandidaterna öppet redovisar hur deras personvalskampanjer har finansierats. Det visar resultatet av en undersökning som utredningen låtit SIFO genomföra strax innan valet 2002. Endast elva procent av de tillfrågade kände till att det fanns en sådan överenskommelse mellan riksdagspartierna. Närmare hälften uppgav att de inte kände till att det fanns någon sådan medan övriga var tveksamma eller uppgav att de inte visste om det fanns en överenskommelse. Vad sedan gäller frågan om allmänhetens förtroende uppgav bara något mer än 20 procent av de tillfrågade att de helt och hållet eller i ganska stor grad litar på att en sådan redovisnings sker. Hela 60 procent av de tillfrågade uppgav att de inte litade alls eller i liten grad på att kandidaterna lämnade en sådan redovisning, medan övriga sade sig vara tveksamma eller inte visste (se vidare under avsnitten 3.4, 3.5 och bilaga 5).

Utvecklingen går mot fler och kostsammare personvalskampanjer

Ett andra argument skulle kunna vara att personvalskampanjer ännu inte bedrivs i någon större omfattning och inte heller till särskild höga kostnader. Erfarenheten av den svenska personvalsreformen är visserligen ännu begränsad till främst valen 1998 och 2002, men utifrån utredningens forskarrapporter har några viktiga utvecklingsdrag i fråga om personvalskampanjerna kunnat kartläggas. Det kan för det första konstateras att fler riksdagskandidater bedrev personvalskampanjer i valet 2002 än i 1998 års val. Enligt Martin Brothéns studie av invalda ledamöter i riksdagen ökade andelen totalt från 37 till 51 procent. För det andra kan noteras att det fortfarande är få kandidater som har stora kampanjkostnader, men en viss kostnadsökning har skett sedan förra valet. De flesta kampanjer kostade enligt kandidaternas egna uppgifter upp till 25 000 kronor. År 1998 var den andelen 79 procent men har minskat något till 64 procent i valet 2002 (se bilaga 6).

I en studie av riksdagskandidaternas personvalskampanjer på den regionala partinivån gjorde Andreas Duit och Tommy Möller iakttagelsen att antalet kampanjande kandidater ökat mer än det

samlade ekonomiska bidraget från partiorganisationerna, det vill säga att riksdagskandidaterna har fått mindre pengar från partiorganisationen att röra sig med. Antalet s.k. barfotakampanjer har ökat (se bilaga 7).

Även i Staffan Anderssons intervjuundersökning av kandidater till landstings- och kommunvalen 2002 framkom att kampanjerna i hög utsträckning bedrevs med små medel men att spännvidden var stor – från mindre än 3 000 kronor upp till 80 000 kronor (se bilaga 8). Det skall dock noteras att värdet av det s.k. indirekta stödet till kandidaternas kampanjer (t.ex. trycksaker, hjälp med utskick, utdelning av material och transporter) visserligen varierar i storlek mellan partierna men tycks sammantaget åtminstone på regional nivå vara större än tillskotten i reda pengar. Vad som i det enskilda fallet inräknas i kampanjkostnader är osäkert.

Dessutom har kandidater som söker återval vissa förmåner som knappast räknas in i de redovisade beloppen.

Mot denna bakgrund gör utredningen liksom forskarna bedömningen att de faktiska kostnaderna torde vara betydligt högre än de belopp som framkommer i studierna. Med 2002 års val tycks personvalskampanjerna ha nått ett utvecklingsskede där de accepteras och uppfattas som normala inslag i valet. Utvecklingen talar för en fortsatt ökning både av antalet personvalskampanjer och kampanjmedel. Detta torde också enligt utredningens bedömning innebära ett ökat behov av extern finansiering.

Inställningen till författningsreglerings

Ett ytterligare argument mot en författningsreglering skulle kunna vara att det inte finns någon klart uttalad opinion för en sådan reglering. Martin Brothéns studie 2002 visar emellertid att det finns en utomordentligt stark opinion rent allmänt för krav på en redovisningsplikt. Inte mindre än 80 procent av de valda riksdagsledamöterna var positiva till förslaget att kräva att partier och kandidater redovisar varifrån de får sina kampanjbidrag. Denna inställning för en öppen redovisning var ännu starkare 1998 då motsvarande andel var 91 procent. Ombudsmän i partiernas regionala organisationer är emellertid mer avvaktande till en lagreglering. I 1998 års undersökning var – om än knappt – en majoritet av ombudsmännen för en frivillig linje. I 2002 års undersökning fick förslaget om offentliggörande av bidrag stöd av

40 procent av ombudsmännen. Generella regler för redovisning av personvalskampanjer stöddes av 34 procent (se bilaga 6).

Intäktsredovisningen i praktiken visar på problem

Ett fjärde argument skulle kunna vara att det inte har framkommit några större problem och missförhållanden rörande partiernas och valkandidaternas intäktsredovisning enligt den frivilliga överenskommelsen. På utredningens uppdrag har därför Ulf Gometz genomfört en revisionell utvärdering av hur riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter har fungerat i praktiken. (se bilaga 9).

Gometz rapport visar att det med ett visst undersökningsarbete och ett antal antaganden med ledning av partiernas årsredovisningar går att få fram information av sådant slag som utlovas i överenskommelsen, men det finns inte någon garanti för att informationen ur jämförelsesynpunkt är rättvisande. Det finns nämligen ingen som helst enhetlighet i partiernas redovisningar, möjligen med undantag för partistöd och medlemsavgifter. Följaktligen spretar beteckningarna på intäktsposterna och ger därmed upphov till en mängd frågor. I det sammanhanget kan också konstateras att uppgifter om s.k. indirekt stöd (t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader, tillhandanhållande av personella resurser m.m.) är i det närmaste obefintliga i partiernas redovisningar vilket väcker frågan om sådant stöd inte har förekommit. Vidare kan konstateras att ingen av revisionsberättelserna över partiernas årsredovisningar ger någon indikation om att efterlevnaden av partiöverenskommelsen granskats. Enligt utredningens bedömning har partierna när det gäller intäktsredovisningen inte levt upp till sina utfästelser i partiöverenskommelsen. Den främsta förklaringen är att partierna inte har utvecklat gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppnå likformighet och jämförbarhet (se punkt 7 i överenskommelsen). Därigenom har inte heller syftet med partiöverenskommelsen uppnåtts (se ingressen i överenskommelsen).

De brister i intäktsredovisningen som lyfts fram i rapporten och som utredningen också pekat på i kapitel 2 – bristande jämförbarhet, bristande specifikation – gör, enligt utredningens bedömning, att man på goda grunder kan ifrågasätta om

partiöverenskommelsen i tillräcklig utsträckning säkerställer allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och i hur de personer som bedriver en personvalskampanj (valkandidater) finansierar sina kampanjer.

I redovisningarna från partiernas riksorganisationer ingår inte några uppgifter om hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. I överenskommelsen står det visserligen i ingressen att den omfattar både partiernas och de enskilda kandidaternas verksamhet men eftersom nomineringar liksom kandidaternas personvalskampanjer organiseras på lägre nivåer i partiorganisationerna finns inga kampanjredovisningar på central nivå i partierna. Partierna har i sina respektive rekommendationer om personvalskampanjer fastslagit vissa principer och rutiner. Det finns variationer mellan partierna men vanligast är att kandidaterna först efter anmodan skall kunna redovisa finansieringen av sina personvalskampanjer, det vill säga ha en beredskap att redovisa. Eftersom partierna inte utvecklat överenskommelsen till att även gälla regionala och lokala partiorganisationer har personvalskampanjerna således hamnat något vid sidan om. Förutom de rekommendationer som partierna fastställt på central nivå har vissa regionala och lokala partiorganisationer utvecklat egna regelverk. Andersson visar också i sin studie att det ibland uppstår osäkerhet om vad som gäller beträffande vilka medel som skall redovisas i personvalskampanjen och när redovisning skall ske. Någon samlad redovisning är inte möjlig att få inom ramen för den nu rådande frivilliga överenskommelsen.

Partiernas fria ställning rubbas inte av ett visst inslag av offentlig reglering

Utredningen har tidigare konstaterat att politiska partier som sådana är ideella föreningar och att det för ideella föreningar i stort sett saknas en rättslig reglering. Tanken är att det är upp till föreningsmedlemmarna själva att ordna föreningens angelägenheter efter vad de finner vara bäst. Politiska partier är emellertid inte vilka ideella föreningar som helst. De har som utredningen inledningsvis betonat stor betydelse i dagens samhälle eftersom de utgör själva kärnan i den representativa demokratin (bet. KU 1973:26 s. 16 och 17). Detta är i sig ett tillräckligt skäl för en författningsreglering som säkerställer allmänhetens insyn i hur

partierna och valkandidaterna finansierar sin verksamhet respektive sina kampanjer. Detta gäller särskilt som en sådan reglering kan genomföras utan att den för den skull behöver anses gripa in i partiernas organisation eller arbetsformer. Som exempel på sådana regleringar kan nämnas bokföringslagen (1999:1078), årsredovisningslagen (1995:1554) och revisionslagen (1999:1079) som ställer särskilda krav på redovisning och revision och som även politiska partier är skyldiga att följa på samma sätt som andra ideella föreningar eller juridiska personer. Härtill kommer lagen (1972:625) om offentligt stöd till politiska partier som generellt för beviljande av stöd föreskriver avgivande av årsredovisning och revision av kvalificerad revisor.

Det har emellertid från mera allmänna utgångspunkter i frågan om allmänhetens möjligheter till insyn i hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet ansetts att det är en styrka om partierna kan lämnas fria att genom självreglering och frivilliga överenskommelser reglera dessa förhållanden. En sådan ståndpunkt måste i så fall förutsätta att den nuvarande modellen med självreglering och frivilliga överenskommelser kan utvecklas eller tillämpas så att de brister som utredningen tidigare pekat på kan åtgärdas. Gometz tar också i sin rapport upp frågan om en vidareutveckling av den modell för självreglering som partierna har utvecklat. Gometz bedömning är att detta är möjligt och pekar på en del andra områden som är föremål för självreglering och där självregleringen fungerar förhållandevis väl. Enligt Gometz handlar det om förtroende; organisationen (i det här fallet riksdagspartierna gemensamt/utr. anmärkning) utvecklar normerna och aktörerna (varje parti och valkandidat/utr. anmärkning) ålägger sig självdisciplin. Det senare förutsätter auktoritativa normgivande organ, kontroll av efterlevnaden, någon form av sanktioner och hot om lagstiftning.

Det första villkoret kan anses uppfyllt redan i dag genom partiernas samverkan om gemensamma regler för partiernas och valkandidaternas redovisning. Någon uttalad kontroll av efterlevnaden av reglerna finns dock inte, men skulle i och för sig kunna åstadkommas. Några särskilda sanktioner finns inte heller. Men här skulle man som ett alternativ till traditionella rättsliga sanktioner kunna beakta att en utebliven eller bristfällig redovisning torde medföra en inte oväsentlig sanktion i form av en s.k. chikaneringseffekt hos allmänheten.

Möjligheten att åstadkomma någon form av kontroll av efterlevnaden av de normer för partiernas och valkandidaternas redovisning som utvecklats inom ramen för en självreglering blir avgörande för huruvida de redovisningar som lämnas kan komma att uppfattas som tillförlitliga eller inte. Det ställer i sin tur krav på en likformighet i tillämpningen av normerna, vilket inte uppfylls med den ordning som partierna tillämpar i dag. En ytterligare förutsättning är revision av redovisningen, vilket redan förekommer. En inte oväsentlig svaghet kvarstår dock för en fungerande självreglering, nämligen att någon oberoende person eller något oberoende organ bör få i uppgift att gå igenom samtliga redovisningar för att säkerställa likformigheten. Det är då inte fråga om en dubblering av den granskning som revisorerna redan gör utan en kontroll av likformigheten som gör jämförelser möjliga.

På de områden med en utvecklad självreglering som skulle kunna utgöra en förebild för partiernas och valkandidaternas intäktsredovisning (bl.a. redovisningsområdet generellt) finns dock en lagreglering – om än begränsad – vanligtvis kompletterad med en rättslig standard och i kombination med någon etablerad organisations ”föreskrifter” för att utveckla och ge standarden ett konkret innehåll, dvs. en lagfäst självreglering. Det gör att de goda erfarenheterna av självregleringen på dessa områden inte utan vidare kan läggas till grund för en självreglering helt utan inslag av offentlig reglering.

Slutsatser

En sådan lösning som utredningen har pekat på – ett visst inslag av offentlig reglering – stöds också av ytterligare ett antal argument. Det finns således enligt utredningen anledning att särskilt beakta att den nuvarande ordningen inte i tillräcklig utsträckning kan sägas säkerställa allmänhetens insyn i hur personvalskampanjerna finansieras. Med den modell för redovisning av sådana kampanjer som partierna valt krävs det ett förhållandevis omfattande arbete av väljarna för att få en samlad bild av hur kampanjerna har finansierats. Därtill skall läggas att utredningens forskarrapporter visar att utvecklingen går mot fler personvalskampanjer och ett ökat behov av externa finansiärer.

Frågan om en offentlig reglering på området för hur politiska partier (inklusive valkandidater) på såväl nationell som överstatlig

nivå finansierar sin politiska verksamhet har också diskuterats i olika internationella sammanhang, bl.a. inom FN, Europarådet och EU (en närmare redovisning av dessa överenskommelser har lämnats i kapitel 10 Internationella erfarenheter och överenskommelser). I dessa diskussioner har frågan om en tvingade reglering på området övervägts vid flera tillfällen. Det är utredningens bedömning att en sådan reglering på nationell nivå inte kommer att kunna undvikas i längden.

De internationella erfarenheterna på området och de erfarenheter av en begränsad lagstiftning som våra nordiska grannländer delgett utredningen samt de slutsatser Gometz redovisat efter att från en revisionell utgångspunkt ha granskat hur partiöverenskommelsen fungerat i praktiken talar, enligt utredningens uppfattning, för införandet av begränsad rättslig reglering på området. Härigenom säkerställs att de åtgärder som partierna i praktiken redan är överens om också genomförs.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att starka skäl talar för en författningsreglering på området framför en fortsatt självreglering och att en sådan författningsreglering skall avse såväl partierna som kandidaterna.

11.3 Hur förhåller sig en reglering till regeringsformen?

Utredningens bedömning: Något principiellt hinder föreligger inte mot en reglering som ålägger partierna att offentligen redovisa sina intäkter så länge en sådan skyldighet inte begränsar partiernas roll i den fria åsiktsbildningen.

En fri åsiktsbildning är fundamental för demokratin. Den rymmer i sig den väsentliga delen av vad som brukar kallas politiska fri- och rättigheter, främst yttrandefriheten och föreningsfriheten. De i 2 kap. regeringsformen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna har i hög grad till syfte att slå vakt kring den fria åsiktsbildningen. En författningsreglering som ger insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter väcker ett flertal frågor inte bara i anslutning till regeringsformens bestämmelser om varje medborgares rätt att hålla inne med sina politiska åsikter och att inte åsiktsregistreras utan också i förhållande till bestämmelserna om föreningsfriheten.

Regeringsformen skiljer mellan två slag av rättigheter, dels sådana som inte kan inskränkas annat än genom grundlagsändring, dels sådana som kan inskränkas genom vanlig lag. Efter bemyndigande i lag kan även annan författning än lag användas i vissa fall för att inskränka en rättighet. Enligt regeringsformen är opinionsfriheterna – till vilka räknas någons politiska åskådning – orubbliga och kan således inte inskränkas annat än genom grundlagsändring (2 kap. 2 och 3 §§). För föreningsfriheten gäller dock att den under vissa villkor får inskränkas genom lag (2 kap. 12 och 14 §§).

Skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter

Enligt 2 kap 2 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Av grundlagsmotiven framgår att skyddet också omfattar sådana faktiska uppgifter, varigenom någons åsikter röjs, exempelvis tillhörighet till politiskt parti (prop. 1973:90 s. 244). Enligt utredningens uppfattning kan det förhållandet att någon lämnar ett bidrag till ett politiskt parti eller till en valkandidat inte med automatik tas till intäkt för att personen också tillhör det politiska partiet eller det parti valkandidaten tillhör.

Om så ändå skulle kunna anses vara fallet, dvs. att det finns en automatik mellan bidrag och politisk åskådning, torde det därmed inte vara möjligt att utan grundlagsändring ålägga någon att avslöja det stöd – ett direkt ekonomiskt bidrag eller ett indirekt bidrag i form av varor eller tjänster eller motsvarande – han eller hon har lämnat till ett visst politiskt parti eller en viss valkandidat. Det torde vidare innebära att det inte heller är möjligt att utan grundlagsändring förbjuda någon att lämna anonymt stöd till ett parti eller en kandidat. En sådan bestämmelse skulle ju i praktiken tvinga givaren – för det fall han eller hon önskar ekonomiskt eller på annat sätt stödja ett visst parti eller en viss kandidat – att avslöja sin identitet för partiet eller kandidaten. Däremot torde det vara möjligt att utan grundlagsändring i lag förbjuda politiska partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. En annan fråga är vad ett parti eller en kandidat skall göra om partiet eller kandidaten trots ett förbud fått anonyma bidrag. Det är som regel inte möjligt att lämna tillbaka sådana bidrag (frågan om anonyma bidrag behandlas längre fram under avsnitt 11.5 Vilka uppgifter skall

partierna och kandidaterna redovisa). Vidare gäller skyddet i 2 kap. 2 § regeringsformen endast för fysiska personer. Det innebär att tvång som riktar sig mot juridiska personer i princip inte omfattas. Att en juridisk person har lämnat stöd i någon form till ett visst parti eller en viss valkandidat torde som regel inte avslöja en fysisk persons politiska åsikter. Skyddet i regeringsformen för friheten att hålla inne med sina åsikter gäller som sagt bara de egna åsikterna. Det innebär i praktiken att bestämmelsen inte utgör hinder mot att ålägga partier och valkandidater att genom t.ex. en redovisnings-skyldighet för sina intäkter (se vidare nedan om en sådan skyldighet och om skyddet för föreningsfriheten) tala om vilka givarna är.

Skyddet mot åsiktsregistrering

Enligt 2 kap. 3 § första stycket regeringsformen får anteckning om medborgare i allmänt register ej utan samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning. Skyddet är absolut.

Som utredningen tidigare deklarerat kan dock det förhållandet att någon lämnat ett bidrag till ett politiskt parti eller till en valkandidat inte med automatik tas till intäkt för att personen också delar partiets eller valkandidatens åskådning i politiskt hänseende. Om så ändå skulle anses vara fallet så hindrar skyddet mot åsiktsregistrering inte att en persons politiska uppfattning registreras om denna har samband med någon annan omständighet som föranlett registreringen.

Hinder torde därmed inte föreligga mot att en fysisk person utan samtycke registreras i ett allmänt register på den grunden att han eller hon har lämnat stöd till ett parti eller till en valkandidat, särskilt om registreringen enbart tar sikte på bidrag som på grund av sin storlek kan ge eller befaras ge upphov till bindningar mellan mottagare och givare, eftersom registreringen i ett sådant fall endast har till syfte att åstadkomma insyn i hur de politiska partierna och valkandidaterna finansierar sin verksamhet.

Skyddet för föreningsfriheten

För föreningsfriheten m.fl. friheter som räknas upp i 2 kap. 12 § regeringsformen gäller som tidigare nämnts att de under vissa villkor får inskränkas genom lag. Ett sådant villkor är att det får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Ett annat villkor är att det aldrig får gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det. Ett ytterligare villkor är att det inte får sträcka sig så långt att det utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Slutligen gäller att det inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 12 §). Därutöver gäller för föreningsfriheten särskilt att den får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket).

För partiernas verksamhet är principen om den fria åsiktsbildningen grundläggande. En lagreglering av deras organisation eller arbetsformer har ansetts kunna utgöra ett ingrepp i deras yttrande- och föreningsfrihet och har därför bedömts vara inte önskvärd. Om detta har sedan länge rått enighet i vårt land. Konstitutionsutskottet har med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. i betänkandet 1973:26, s 17 uttalat, för det fall otillfredsställande förhållanden skulle uppstå, att det är den offentliga debatten och kritiken man i första hand får lita till. Endast om den offentliga insynen avskämmas eller kritiken står maktlös inför obestridliga missförhållanden kan ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat enligt utskottet.

Huruvida offentligrättsliga regler om skyldighet för partierna att redovisa uppburna ekonomiska bidrag m.m. skulle stå i strid med bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket kan diskuteras. Frågan har inte närmare berörts i förarbetena till regeringsformen. Däremot har den tagits upp i den juridiska doktrinen. Holmberg/Stjernquist gör i sin kommentar till grundlagarna bedömningen att en sådan redovisningsskyldighet torde stå i strid med bestämmelsen (Holmberg/Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 130). Petrén/Ragnemalm konstaterar även i sin kommentar till grundlagarna – dock utan att särskilt nämna just

frågan om en redovisningsskyldighet – att föreningsfriheten har omgärdats av sådana garantier att den i det närmaste framstår som absolut (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 79).

Föreningsfriheten spelar en viktig roll för åsiktsbildningen. Det är också av det skälet som den har omgärdats så strängt att den i det närmaste framstår som absolut. I den mån införandet av en redovisningsskyldighet för partierna skulle innebära någon form av begränsning av deras roll för åsiktsbildningen torde det också stå i strid med bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen. Avgörande blir därmed hur en redovisningsskyldighet för partierna utformas. Ett absolut krav är att en sådan skyldighet inte får komma i konflikt med vare sig det grundlagsfästa skyddet för medborgarnas frihet att gentemot det allmänna inte tvingas ge till känna sina politiska åsikter (jfr skyddet för valhemligheten) eller skyddet mot åsiktsregistrering. Utredningen ser därför inget principiellt hinder mot en lagreglering som ger allmänheten insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet (eller hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer), om anonymiteten kan garanteras den som ekonomiskt eller på annat sätt stöder ett visst parti. Detta kan åstadkommas genom att anonyma bidrag tillåts.

Utredningens utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är således – i likhet med riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse – att redovisningsskyldigheten skall gälla för den som tar emot stöd. Teoretiskt sett kan man annars också tänka sig en redovisningsordning som gäller för den som ger stöd. Som utredningen i det föregående har kunnat konstatera är det dock inte möjligt att utan grundlagsändring ålägga någon att uppge vilket stöd – ekonomiska bidrag eller bidrag i form av varor, tjänster eller andra motsvarande prestationer – han eller hon har lämnat ett visst politiskt parti eller en viss valkandidat. Av bestämmelsen i regeringsformen följer att ett sådant åläggande i lag endast kan riktas endast till juridiska personer. Detta talar mot att lägga redovisningsskyldigheten på den som ger stöd. Även praktiska hänsyn talar mot en sådan ordning. Den skulle inte kunna utan ett omfattande undersöknings- och sammanställningsarbete ge allmänheten en samlad bild av hur partierna och valkandidaterna finansieras. Därtill kommer att utländska juridiska personer inte kan omfattas av en sådan skyldighet. Att införa en särskild redovisningsskyldighet för den som ger stöd till politiska partier

eller valkandidater bedömer utredningen därför inte som ett realistiskt alternativ.

Hur allmänheten skall ges möjlighet till en samlad bild av hur partierna och valkandidaterna finansieras behandlas under avsnittet 11.6 Offentliggörande.

11.4 Vem skall vara redovisningsskyldig?

Utredningens förslag: Ett parti som har fått mandat i riksdagen eller i landstingsfullmäktige eller i kommunfullmäktige eller i Europaparlamentet skall offentligen redovisa hur partiet har finansierat sin politiska verksamhet.

En enskild kandidat som har blivit utsedd till ledamot eller ersättare vid senaste val till riksdagen eller till landstingsfullmäktige eller till kommunfullmäktige eller har blivit utsedd till företrädare eller ersättare vid senaste val till Europaparlamentet skall offentligen redovisa hur han eller hon har finansierat sin personvalskampanj.

Bakgrund

En författningsreglering förutsätter för sin tillämpning en klar och tydlig definition av begreppen parti och valkandidat.

Inför valet 2002 beställde 208 partier valsedlar i kommunvalen, 56 i landstingsvalen och 75 i riksdagsvalet. Antal partier som fick någon röst i kommunalvalen var 203, i landstingsvalen 56 och i riksdagsvalet. Antal kandidater (räknat efter namn på beställda valsedlar, ej tillskrivna namn) var i kommunvalen 50 955, i landstingsvalen 11 434 och i riksdagsvalet 5 252 (Källa: Valmyndigheten).

Partier

Enligt 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen avses med parti varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. Partier i regeringsformens mening existerar enbart i samband med valen. Det ställs inte upp några krav på att sammanslutningen eller gruppen skall vara av en viss storlek

eller att det måste finnas en verklig sammanhållning eller gemenskap mellan dem. Även om sammanslutningen eller gruppen alltså endast består av några få personer utan idémässig anknytning till varandra, blir dessa om de uppträder i val under särskild partibeteckning ett parti i regeringsformens mening (se Gustav Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s.103). Ett parti i regeringsformens mening behöver således inte heller vara en juridisk person. Normalt brukar dock partierna uppfylla kraven för juridiska personer. Det vanliga är att ett parti är en ideell förening.

Det finns inga särskilda krav på partibeteckning i regeringsformen. Den kan bestå av eller innehålla ord, även förkortningar och vara helt utan mening. Enligt vallagen (1997:157) kan en partibeteckning skyddas vid val genom att partiet registrerar partibeteckningen och anmäler kandidater till valet. Syftet är att öka skyddet mot manipulationer (se prop. 1996/97:70 s. 183 f.). Skyddet för en registrerad partibeteckning består i att sådana namn som skrivits till eller som inte avser någon av de kandidater som partiet har anmält till valet skall anses som obefintliga om de förekommer på valsedlar för partiet (se 5 kap. 1 och 2 §§ vallagen).

I riksdagsordningen används inte termen parti. I stället används termen partigrupp. Med partigrupp avses här ett parti som har tagit plats i riksdagen (se 1 kap. 7 § första stycket riksdagsordningen och 3 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). Begreppet partigrupp används också i lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen.

Begreppet politiskt parti finns inte definierad i kommunallagen (1991:900). Vad som förstås med politiskt parti i kommunallagen får enligt förarbetena till lagen bedömas med utgångspunkt från den definition som gavs i 16 § gamla riksdagsordningen och som numera finns i 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen, dvs. med ett parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder till val under särskild partibeteckning.

Begreppet politiskt parti finns inte heller definierad i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Vad som förstås med politiskt parti i partistödslagen får på samma sätt som nyss nämnts i fråga om kommunallagen enligt förarbetena till lagen bedömas med utgångspunkt från den definition som gavs i 16 § gamla riksdagsordningen och som numera finns i 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen, dvs. med ett parti avses även här varje

sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder till val under särskild partibeteckning (prop. 1972:126 s. 8). Men för att ett parti i regeringsformens mening skall kunna uppbära stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier fordras dessutom att partiet är en juridisk person. Så är enligt praxis fallet om sammanslutningen eller gruppen har antagit stadgar av inte alltför ofullständig beskaffenhet och om den har valt styrelse.

Partibegreppet i regeringsformen har nyligen setts över av 1999 års författningsutredning (Ju 1999:13) mot bakgrund av att det med den nuvarande definitionen finns risk för att röster för påhittade partier leder till att verkliga partier inte kommer över de procentspärrar som finns för val till riksdagen, landstingsfullmäktige och Europaparlamentet (dir. 2000:21). I delbetänkandet Offentliga valförberedelser (SOU 2001:99) har utredningen som en lösning på problemet med påhittade partier föreslagit att det vid samtliga val bör införas ett krav på förhandsanmälan av såväl partier som samtliga kandidater och att en sådan anmälan endast skall kunna göras av en sammanslutning som utgör en juridisk person och i anslutning härtill även lämnat ett förslag till ändring av partibegreppet i regeringsformen. Betänkandet har remissbehandlats. Grundtanken i förslaget fick ett övervägande positivt mottagande. Förslaget förutsätter dock en grundlagsändring. Frågan om ett eventuellt införande av offentliga valförberedelser ses för närvarande på nytt över av 2003 års vallagskommitté. Enligt sina direktiv (dir. 2003:00) skall kommittén lämna sitt förslag senast den 1 november 2004.

Valkandidater

Enligt 3 kap. 10 § regeringsformen är den som har rösträtt vid val till riksdagen valbar till riksdagsvalet. Enligt 4 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen (1991:900) är den som på valdagen har rösträtt vid val till landstings- eller kommunfullmäktige valbar i ett sådant val. Enligt 1 kap. 8 § vallagen (1997:157) är var och en som har rösträtt vid val till riksdagen valbar till Europaparlamentet. Unionsmedborgare är dock valbara under den ytterligare förutsättningen att de kan visa att de i sitt hemland inte har förlorat sin valbarhet till Europaparlamentet.

Vem som helst som är valbar kan i princip också väljas. Det gäller för samtliga val. Det finns således inget krav på att personen i

fråga skall vara angiven på förtryckta valsedlar eller på något annat sätt är förhandsregistrerad som kandidat eller har uttryckt sin vilja att bli vald. Det är således inte möjligt att under ett val avgöra vilka valkandidaterna är. Det går att göra först efter valet.

Begreppet personvalskampanj förekommer inte i vallagstiftningen. Begreppet är inte heller helt tydligt. Frågan om en definition av begreppet har dock diskuterats av Rådet för utvärdering av 1998 års val i delbetänkandet Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen, men utan att lämna något närmare förslag i saken (SOU 1999:136). Att enbart hänföra sådana aktiviteter där väljarna uttryckligen uppmanas att rösta på en viss angiven kandidat skulle, enligt rådet, bli alltför snäv eftersom en kampanj kan fokusera mycket kraftigt på en viss kandidat utan att väljarna uppmanas att ”kryssa” just den kandidaten. Å andra sidan skulle, enligt rådet, definitionen bli för vid om begreppet personvalskampanj skall täcka alla de kampanjaktiviteter där kandidater under en valrörelse gör personliga framträdande i en eller annan form. Varje politiker som ställer upp i ett val och är aktiv under en valrörelse skulle ju då sägas bedriva personvalskampanj. Enligt rådets mening kunde en lämplig avvägning vara att som personvalskampanj definiera sådana aktiviteter där en kandidat under valrörelsen använt sig av personligt utformat kampanjmaterial, dvs. där namn eller bild på kandidaten förekommit under förutsättning att det uppenbara syftet är att förmå väljarna att lägga sin röst på vederbörande.

Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse

Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter gäller för såväl partierna som enskilda kandidater. Dess syfte är att väljarna skall få veta hur partierna finansierar sin verksamhet och hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer (ingressen till överenskommelsen).

Överenskommelsen omfattar riksdagspartiernas centrala verksamhet, men lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas i överenskommelsen att följa densamma (punkten 1 i överenskommelsen).

Utredningens överväganden

En naturlig utgångspunkt för en författningsreglering av partiernas och valkandidaternas redovisning av hur de finansierar sin politiska verksamhet respektive sina personvalskampanjer är den samsyn i dessa frågor som har kommit till uttryck i riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse. Överenskommelsen omfattar dock bara de nuvarande riksdagspartiernas centrala verksamhet, även om partiernas lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas att följa densamma. Beträffande enskilda kandidater gäller överenskommelsen av naturliga skäl bara för de kandidater som kandiderar för något av dessa partier. Andra partier och kandidater omfattas inte av överenskommelsen. En författningsreglering bör dock göras vidare än överenskommelsen. Utgångspunkten måste vara att den skall gälla för samtliga partier och valkandidater. Huruvida reglerna skall gälla för samtliga politiska partier och kandidater som deltar i val eller begränsas till partier och kandidater som efter val tagit plats i en beslutande vald församling behandlas i det följande.

Sidoorganisationer som t.ex. ungdomsförbund och kvinnoförbund omfattas som sagt inte av riksdagspartiernas överenskommelse. De är också i förhållande till partierna självständiga organisationer. Det finns givetvis ett värde i att även dessa organisationer offentligen redovisar hur de finansierar sin verksamhet. Frågan om en författningsreglerad redovisningsplikt för dessa organisationer ligger dock utanför utredningens uppdrag och kommer därför inte att behandlas i det följande.

Vilka partier bör bli redovisningskyldiga?

Utredningen ser ingen möjlighet att använda regeringsformens partibegrepp för att peka ut vilka partier som skall vara skyldiga att offentligen redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet. Ett sådant parti, verkligt eller påhittat, kan t.ex. inte ta emot ekonomiskt bidrag m.m. – det gäller inte bara i fråga om statligt och kommunalt partistöd utan också ekonomiskt bidrag m.m. från andra – om partiet inte också är en juridisk person. Mottagare blir i annat fall någon eller några av de personer eller kanske samtliga som ingår i sammanslutningen eller gruppen väljare som uppträder till val under särskild partibeteckning. Motsvarande resonemang

gäller också om man skulle ålägga en sådan sammanslutning att offentligen redovisa hur dess verksamhet har finansierats. Att ålägga någon eller några eller kanske samtliga som ingår i sammanslutningen en redovisningsskyldighet förfaller helt orealistiskt. Utredningen ser därför ingen annan möjlighet än den, att en sådan skyldighet bara kan göras gällande för partier som också uppfyller kraven för juridisk person. Ett sådant krav ställs ju också upp för att ett parti skall kunna beviljas statligt eller kommunalt partistöd (se lagen om statligt stöd till politiska partier och 2 kap. 10 § kommunallagen). Normalt brukar också partier i allmänhet uppfylla kraven för juridisk person. Med utredningens förslag kommer således partier som inte uppfyller kraven för juridisk person inte att träffas av någon redovisningsskyldighet. Det utesluter givetvis inte dessa partier från att – om de uppfattar det som rimligt eller önskvärt – frivilligt lämna en redovisning över hur de finansierar sin politiska verksamhet till alla och envar som önskar ta del av den.

Frågan om en redovisningsskyldighet för partier skulle i och för sig kunna knytas till det statliga och kommunala partistödet samt till registrering av partibeteckning. Det finns emellertid flera svagheter med en sådan anknytning. Visserligen ger i dag samtliga kommuner och landsting partistöd, men det finns ingen skyldighet för dem att göra det. Registrering av partibeteckning är vidare en frivillig åtgärd. Utredningen anser därför att redovisningsskyldigheten inte skall knytas till huruvida ett parti är berättigat till statligt eller kommunalt partistöd eller har låtit registrera sin partibeteckning.

Nästa fråga blir då om redovisningsskyldigheten för intäkter skall gälla alla politiska partier som uppfyller kraven för juridisk person eller om någon särskild begränsning bör gälla. Enligt utredningens uppfattning ligger det en naturlig begränsning i regeringsformens partibegrepp som knyter an till just det förhållandet att ett parti uppträder i val. Samtidigt kan ifrågasättas – särskilt mot bakgrund av att det är fråga om ett stort antal partier (omkring 350) – om alla partier som uppträder i val skall omfattas eller om man skall begränsa sig till de partier som varit framgångsrika i valet, dvs. fått mandat (jfr SOU 1999:136 s. 134–136).

Enligt utredningens bedömning fyller en sådan redovisningsskyldighet för ett parti som deltagit i val knappast någon större funktion i de fall partiet inte har fått något mandat. Det är först när ett parti tagit plats i en beslutande församling som

frågan om vilka eventuella bindningar partiet har till sina finansiärer blir aktuell. Redovisningsskyldigheten bör därför begränsas till partier som har fått mandat i det senaste valet. Med en sådan ordning kommer således även regionala och lokala partier, om de också uppfyller kraven för juridisk person, att omfattas av en redovisningsskyldighet för sina intäkter.

Frågor om partiorganisation och redovisningsskyldighet

Riksdagspartierna är i dag förhållandevis lika organiserade. De har alla en hierarkisk organisatorisk uppbyggnad med en funktionsfördelning som i stora drag överensstämmer med funktionsfördelning i staten. Centralt finns en riksorganisation med ett högsta beslutande organ (beteckningar som används är riksorganisation eller parti). Regionalt följer partiorganisationen i huvudsak länsindelningen (beteckningar som används är länsförbund, partidistrikt, förbund, distrikt och regionavdelning). Lokalt följer partiorganisationen i huvudsak kommunindelningen (beteckningar som används är kommunförening/lokalavdelning, partikrets/arbetarekommun, kommunkrets/förening, kommunorganisation och lokalavdelning). Partiernas sidoorganisationer (ungdomsförbund, kvinnoförbund m.fl.) har i huvudsak en motsvarande hierarkisk organisation.

Lokala politiska partier har av naturliga skäl som regel inte någon motsvarande organisation (Partiet Ny Demokrati var organiserat i en riksorganisation och ett antal lokala partier).

Mot bakgrund av hur riksdagspartierna är organiserade uppkommer frågan om redovisningsskyldigheten för intäkter skall omfatta endast riksdagspartiernas centrala verksamhet – riksorganisationerna – eller om den även skall omfatta partiernas regionala och lokala organisationer.

Den nu gällande partiöverenskommelsen om hur riksdagspartierna skall redovisa sina intäkter omfattar primärt endast partiernas centrala verksamhet. Men lokala och regionala organisationer uppmanas i överenskommelsen att följa densamma. En stor del av det politiska arbetet i partierna på lokal och regional nivå bygger på frivilligt ideellt arbete. Det talar mot att föreskriva en redovisningsskyldighet för organisationerna under partiernas centrala verksamhet. I den mån de regionala och lokala partiorganisationerna ekonomiskt eller på annat sätt bidrar till

partiernas centrala verksamhet kommer dessa bidrag även om redovisningsplikten begränsas till partiernas centrala verksamhet att ändå ingå i den redovisning som partiernas huvudorganisation skall lämna.

Samtidigt finns det ett stort värde i att även partiernas regionala och lokala organisationer lämnar en redovisning över hur den regionala och lokala politiska verksamheten finansieras. Detta framhålls också i partiöverenskommelsen. Utredningen vederligt uppfyller också de regionala och lokala partiorganisationerna kraven för juridisk person. Det innebär att organisationerna kan komma att omfattas av bokföringsskyldigheten enligt bokföringslagen (1999:1078) under förutsättning att värdet av deras tillgångar överstiger ett visst gränobelopp. De kan också bli skyldiga att ha revisor enligt revisionslagen (1999:1079). Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse synes också utgå från att partiorganisationerna regionalt och lokalt har en löpande bokföring som avslutas med ett årsbokslut (se punkt 6 i överenskommelsen). Det torde därmed inte innebära något mer omfattande arbete för dessa organisationer att i samband med exempelvis upprättandet av bokslutet från den underliggande redovisning även ta fram en särskild redovisning över hur organisationerna mer i detalj har finansierat sin politiska verksamhet, dvs. en utförligare intäktsredovisning än vad som följer av bokföringslagen. Utredningen anser därför att övervägande skäl talar för att en författningsreglerad redovisningsskyldighet skall gälla även för partiernas regionala och lokala partiorganisationer. Hur partierna organiserar sin verksamhet beslutar partierna givetvis själva. I vilken utsträckning redovisningsskyldigheten kan komma att gälla regionalt och lokalt följer således av hur partierna har beslutat sin organisation och i vilken utsträckning organisationen på regional och lokal nivå härigenom uppfyller kraven för juridisk person. I det här sammanhanget skall också framhållas att utredningens uppdrag har omfattat partier och kampanjer på alla nivåer. Att exempelvis undanta riksdagspartiernas lokala och regionala partiorganisationer från ett krav på redovisning samtidigt som ett sådant krav skulle föreskrivas för lokala och regionala partier vore inte bara ologiskt utan skulle också göra det mer eller mindre omöjligt för väljarna i dessa val att få en heltäckande bild av hur partierna lokalt och regionalt finansierar sin verksamhet.

Den nuvarande partiöverenskommelsen omfattar riksdagspartiernas centrala, regionala och lokala organisation oavsett hur det har gått för partiet i de kommunala och landstingskommunala valen. Med utredningens förslag kommer den ordningen för redovisningen fortsättningsvis inte att kunna gälla för riksdagspartierna. För att ett riksdagsparti regionalt eller lokalt skall bli redovisningsskyldigt för sina intäkter skall alltså partiet ha tagit plats i respektive landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Det utesluter givetvis inte partiets regionala eller lokala organisation från att frivilligt offentliggöra en sådan intäktsredovisningen även i de fall partiet inte har tagit någon plats.

Vilka valkandidater bör bli redovisningsskyldiga?

Det finns i grunden två tänkbara alternativ till frågan vilka valkandidater som bör åläggas redovisningsskyldighet. Det ena alternativet är att alla valkandidater skall vara skyldiga att redovisa hur de har finansierat sin personvalskampanj eventuellt i kombination med en beloppsgräns. Det andra alternativet är att bara de kandidater som blir valda skall åläggas en sådan skyldighet.

Det svenska valsystemet bygger på principen att vem som helst kan väljas som är valbar. Det finns t.ex. inte något krav på att den som kandiderar i förväg måste anges som kandidat på tryckta valsedlar eller låta registrera sig. Det innebär att det inte är möjligt att före ett val med bestämdhet veta vilka personer som "kandiderar".

En annan omständighet som också måste tas under övervägande är att det i praktiken bara är bidrag av någon betydelse som får betydelse för väljarnas bedömning av vilka intressen eller bindningar som kan finnas mellan en valkandidat och en bidragsgivare/finansiär. För riksdagsvalet visar forskningsresultat från 2002 års val att kostnaderna för personvalskampanjerna alltså höll sig på en förhållandevis låg nivå. För det stora flertalet kampanjer stannade kostnaden under 10 000 kronor. Men andelen kampanjer med kostnader på mellan 10 000 och 50 000 kronor har ökat något sedan 1998 års val. Det gäller också kampanjer med kostnader på mer än 50 000 kronor, från tre till åtta procent. Kampanjer som kostade över 150 000 kronor hör till undantagen Merparten av kampanjerna, omkring 65 procent, har snarare kostat upp till 25 000 kronor (se bilaga 6).

Kostnaderna för personvalskampanjer i de kommunala valen var i allmänhet ännu lägre. Ungefär hälften av kandidaterna som sagt sig ha bedrivit egna kampanjer i dessa val har uppgett att de gjort det utan några kostnader. Omkring 5 procent har drivit kampanjer som kostat mellan 5 000 och 10 000 kronor. Ytterligare ett par procent av kandidaterna har drivit kampanjer till en kostnad på mellan 10 000 och 20 000 kronor. Några enstaka kampanjer har varit dyrare. I samtliga val var den vanligaste finansieringsformen bidrag från den egna partiorganisationen och i varierande grad från sidoorganisationer som ungdomsförbund och kvinnoförbund (partianknutna bidrag). Den närmast vanligaste finansieringskällan var egna medel. Det förekom också bidrag från enskilda och organisationer, även om detta var mer ovanligt (se vidare SOU 1999:136 s. 56 – 59). Bilden för 2002 års val är i stort sett den samma. Resultatet av undersökningen för 2002 års landstings- och kommunalval visar att spridningen vad gäller beloppen är stor (se bilaga 8).

På basis av de forskningsresultat som hittills framkommit kan således konstateras att kostnaden för det övervägande antalet personvalskampanjerna alltjämt är av den storleken att den inte torde ha någon avgörande betydelse för bedömningen av bindningar mellan kandidater och finansiärer. Det kan därför ifrågasättas om det är rimligt att kräva av samtliga kandidater i ett val att de skall redovisa hur de har finansierat sin personvalskampanj. Ett sådant krav skulle medföra ett avsevärt och många gånger onödigt extra arbete inte bara för kandidaterna själva utan också för den eller de myndigheter eller motsvarande som kan komma att behöva svara för administrationen av redovisningarna (se vidare under avsnitt 11.6 Offentliggörande).

En tänkbar lösning på detta problem vore att överväga en belopps- eller värdegräns för kandidaternas redovisningsskyldighet för sina kampanjintäkter. En sådan ordning kan dock ge upphov till flera praktiska problem. För det fall en kandidat inte lämnar någon redovisning kan osäkerhet uppkomma om det beror på att kandidatens kampanjbudget underskrider det föreskrivna beloppet eller om kandidaten inte vill offentliggöra hur kampanjen har finansierats. Dessutom kan det många gånger vara svårt för en kandidat att uppskatta värdet i pengar av sådana kampanjbidrag som lämnas i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser. Även om en redovisningsskyldighet i denna del enbart skulle grundas på

principen om politiskt ansvar (se vidare under avsnitt 11.7 Tillsyn och kontroll), så måste den ändå enligt utredningens mening grundas på klara kriterier. Utredningen ser därför inte en belopp- eller värdegräns för redovisningsskyldigheten som en möjlig lösning. Härtill kommer också att det inte helt går att utesluta även mindre belopp kan ge upphov till bindningar.

Enligt utredningens mening bör i stället redovisningsskyldigheten för kampanjintäkter oavsett storleken av varje bidrag göras gällande enbart för de kandidater som blir valda. Det är ju också först då som en kandidat får en reell möjlighet att handla i enlighet med de intressen som har finansierat hans eller hennes kampanj. Detta överensstämmer också med den ordning som utredningen har föreslagit för partierna, nämligen att redovisningsskyldigheten skall gälla bara för partier som har fått mandat i val (samt uppfyller kraven för juridisk person). Med en sådan ordning behöver man inte heller närmare gå in på frågan huruvida ledamoten faktiskt har bedrivit en personvalskampanj eller inte. Utgångspunkten för den föreslagna regleringen är att en sådan kampanj har bedrivits. För de fall en kandidat inte har bedrivit någon kampanj eller inte har haft några kostnader för sin kampanj bör han eller hon – för att slippa eventuell spekulationer m.m. kring dess frågor – således redovisa dessa förhållanden.

För ledamöterna i riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige samt för företrädarna i Europaparlamentet utses ersättare. Det innebär att även ersättarna kan komma att delta i det politiska beslutsfattandet. Det är därför motiverat att redovisningsskyldigheten för intäkter skall gälla även för den som har utsetts till ersättare för ledamot eller företrädare.

11.5 Vilka uppgifter skall partierna och kandidaterna redovisa?

Utredningens förslag: Partiernas räkenskaper över sina intäkter skall innehålla åtminstone e följande uppgifter:

- offentligt partistöd,
- medlemsavgifter,
- inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
- bidrag från andra delar av partiets organisation inklusive sidoorganisationer,

– bidrag från privatpersoner,
– bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Partiernas räkenskaper över sina intäkter skall också innehålla motsvarande uppgifter om intäkter i verksamhet som bedrivs i en stiftelse, ett bolag eller en annan verksamhetsform om partierna har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Kandidaternas räkenskaper för personvalskampanjer skall innehålla åtminstone följande uppgifter:

– de totala utgifterna för kandidatens kampanj,
– egna medel som har använts i kampanjen,
– bidrag från privatpersoner
– bidrag från den egna partiorganisationen inklusive sidosorganisationer,
– bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt från stiftelser och fonder.

Värdet av varje bidrag och namnet på givaren skall redovisas särskilt om värdet under räkenskapsåret uppgår till minst 20 000 kronor. Namnet på en privatperson får inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det bidrag personen lämnat under ett räkenskapsår är mindre än 20 000 kronor. Vidare skall den totala summan av anonyma bidrag anges och varje enskilt anonymt bidrag som uppgår till minst 20 000 kronor.

Med bidrag avses ekonomiska bidrag samt varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits utan vederlag, dock inte sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.

Bakgrund

Politiska partier är som regel ideella föreningar och såsom juridiska personer bokföringsskyldiga. De största politiska partierna torde också i princip vara skyldiga att avsluta sina räkenskaper med en årsredovisning som är offentlig. I lagen (1972:625) om offentligt stöd till politiska partier gäller vidare efter en lagändring 2002 som villkor för att ett parti skall få beviljas statligt partistöd dels att partiet har utsett en auktoriserad eller godkänd revisor med uppgift att granska partiets räkenskaper, dels att partiet ger in sin årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till

Partibidragsnämnden. Lagändringen har inneburit att samtliga riksdagspartier numera avslutar sina räkenskaper med en årsredovisning uppställd enligt årsredovisningslagens bestämmelser. Den intäktsredovisning som följer av partiernas ömsesidiga överenskommelse redovisas i tilläggsupplysningar i noter till årsredovisningarna. Några motsvarande villkor om redovisning och revision för att ett parti skall beviljas kommunalt eller landstingskommunalt partistöd har dock inte ställts upp.

Ett bokslut uppställt enligt bokföringslagens bestämmelser eller en årsredovisning uppställd enligt årsredovisningslagens bestämmelser ger emellertid inte allmänheten någon insyn i hur de politiska partierna närmare finansierar sin politiska verksamhet.

Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse

Enligt riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter skall ekonomiskt stöd från juridiska personer redovisas med belopp och givarens namn. Stöd från enskilda personer skall redovisas med det totala beloppet och antalet givare (punkt 2 i överenskommelsen). Även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser skall så långt det är möjligt redovisas (punkt 5 i överenskommelsen).

Överenskommelsen omfattar all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelse, bolag eller annan form, och som kontrolleras av partiet (punkt 3 i överenskommelsen).

Partiernas bokslut skall utformas på ett sätt så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras. Enskilda kandidater i allmänna val förväntas lämna motsvarande redovisning (punkt 4 i överenskommelsen).

Utredningens överväganden

En författningsreglering som ger allmänheten insyn i hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet och hur enskilda kandidater finansierar sina personvalskampanjer bör av naturliga skäl utgå från den samsyn som riksdagspartiernas överenskommelse ger uttryck för. Redovisningen bör utformas så att den både är lätt att analysera och så pass utförlig som kan krävas

med hänsyn till dess syfte. Det är också viktigt att den präglas av saklighet, fullständighet, öppenhet, problemorientering och jämförbarhet. Den skall vidare omfatta all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelse-, bolags- eller annan form och som kontrolleras av partiet.

En sådan författningsreglering väcker dock flera olika frågor, vilka utredningen strax återkommer till. Det gäller främst frågor om offentliggörande av enskilda personers bidrag, anonyma bidrag och indirekt stöd.

Inledningsvis skall dock först sägas att det närmast är självklart att ett partis totala intäkter skall anges i en sådan redovisning, likaså att offentligt partistöd inklusive andra offentliga stöd till partierna, medlemsavgifter och rena penninggåvor från enskilda och juridiska personer skall anges. Det gäller också försäljningsinkomster, lotteriinkomster och liknade insamlingsinkomster, liksom ränteinkomster och andra kapitalinkomster. Motsvarande krav på redovisningens innehåll torde i tillämpliga delar gälla även för de enskilda kandidaternas redovisning. De totala utgifterna för kandidatens valkampanj bör således redovisas, likaså i vilken utsträckning egna medel har används och bidrag från utomstående. I egna medel bör även lånade medel redovisas. För det fall lån har lämnats på andra villkor än gängse (förmånligare) bör förmånen också redovisas. Bidrag från utomstående bör i huvudsak indelas i bidrag från enskilda personer, företag, partiorganisationen inklusive sidorganisationer.

När det sedan gäller redovisningen av den verksamhet som bedrivs i stiftelse, bolag eller annan form och som kontrolleras av ett parti, så bör den öppenhet och insyn som skall gälla för partiernas finansiering säkerställas genom att partierna i sina respektive intäktsredovisningar bifogar en motsvarande intäktsredovisning för dessa stiftelser och bolag m.fl. Detta skall också framgå av författningsregleringen.

Bidrag från enskilda

En särskild fråga är i vilken utsträckning bidrag från privatpersoner bör offentliggöras. Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse förutsätter att ekonomiskt stöd från juridiska personer redovisas med belopp och givarens namn men att enskilda personers namn över huvud taget inte skall offentliggöras utan att

det är tillräckligt att ange det totala bidragsbeloppet och antalet bidragsgivare. Det finns givetvis flera legitima skäl för en sådan hållning till enskilda personer. Samtidigt måste dock konstateras att ett sådant förhållningssätt är oförenligt med det likaledes legitima kravet på en för väljarna öppen redovisning av hur partierna finansierar sin verksamhet.

I Danmark, Finland och Norge har man sökt upprätthålla principerna om integritet för den enskilde och öppenhet för väljarna genom att införa en beloppsgräns. I Finland har åtgärden i förhållandet mellan den enskilde bidragsgivaren och valkandidaten formellt sett bedömts som ett ingrepp i skyddet av privatlivet eller integriteten, men att det samtidigt funnits en godtagbar grund för ett sådant ingrepp, nämligen för att trygga andra personers rättigheter och friheter – i det här fallet val- och medbestämmanderätten. Den norska och danska regleringen på området innebär att bidragsbeloppet och bidragsgivarens namn skall anges i partiets redovisning om partiet under ett räkenskapsår från samma namngivna bidragsgivare mottagit ett eller flera bidrag som tillsammans överstiger 20 000 kronor (DKK/NOK). En motsvarande ordning tillämpas även i Finland för de kandidater som blivit valda i riksdags- europaparlaments- eller kommunalval, med undantag för presidentval där denna ordning gäller för samtliga kandidater. I Finland tillämpas en lägre beloppsgräns vid riksdags- och kommunalval (1 700 euro/tidigare 10 000 FIM) och en högre vid presidentval och Europaparlamentsval (3 400 euro/tidigare 20 000 FIM).

Utgångspunkten för denna reglering är således att det finns ett allmänt intresse av att få vetskap om vem eller vilka som svarar för finansieringen av partiernas och kandidaternas verksamhet. Samtidigt har enskilda bidragsgivaren ett berättigat intresse av – som en politisk manifestation – att öppet kunna lämna bidrag till de politiska partier de önskar stödja utan att det kommer till allmän kännedom. Vid denna intresseavvägning har man inte ansett att den föreskrivna plikten att ange bidragsgivarnas identitet bör gälla för alla bidrag, utan endast för bidrag av någon betydelse. Det är bara i de fallen som man kan säga att det finns ett berättigat allmänintresse av att känna till givarnas identitet, dvs. när bidragsbeloppet är av sådan storleken att det kan ge upphov till eller befaras ge upphov till bindningar mellan givaren och mottagaren. I Danmark och Norge har man gjort bedömningen att en rimlig avvägning mellan dessa båda intressen går vid 20 000

kronor. Den högre beloppsgränsen i Finland är samtidigt en anpassning till beloppsgränsen för skattefri gåva. Den lägre beloppsgränsen är närmast en spegling av att kampanjkostnaderna i riksdags- och kommunalvalen är betydligt lägre än i presidentvalen och Europaparlamentsvalen och att det mindre bidragsbeloppet relativt sett får samma betydelse för eventuella bindningar mellan kandidaterna och finansierare.

En motsvarande ordning bör enligt utredningens mening gälla även i Sverige för partiernas och valkandidaternas redovisning av enskilda personers namn och bidragsbelopp. Utredningen bedömer att vid bidrag över ett visst (kritiskt) belopp tar väljarnas intresse av att få veta vem som är bidragsgivare över bidragsgivarens intresse av att öppet kunna ge bidrag till ett visst parti eller en viss valkandidat utan att detta kommer till väljarnas kännedom. Var denna kritiska gräns skall anses gå kan naturligtvis diskuteras. Samma belopp kan ju självklart ha helt olika betydelse beroende på vem som är mottagare; en enskild kandidat eller ett parti. Detsamma gäller givetvis också vid en jämförelse mellan exempelvis riksdagspartier och små nybildade lokala partier. Enligt utredningens bedömning bör ändå inte någon differentiering göras. Samma beloppsgräns bör kunna tillämpas för både partiernas och enskilda kandidaters redovisning. Beloppsgränsen bör sättas vid 20 000 kronor och gälla för samtliga val, vilken också i stort sett motsvarar de beloppsgränser som tillämpas i Norge, Finland och Danmark. En sådan regel hindrar i och för sig inte att givarens namn ändå offentliggörs av partiet eller kandidaten. För att så inte skall kunna ske bör därför införas en uttrycklig regel om att namnet på en privatperson inte får uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det bidrag som han eller hon har lämnat under året understiger detta belopp.

Samtidigt skall framhållas att en beloppsgräns givetvis inbjuder till kringgåenden genom t.ex. att dela upp ett större bidrag på flera givare inom en familj eller inom en grupp. Det finns som utredningen ser det inga praktiska möjligheter att förhindra den typen av kringgåenden.

Anonyma bidrag

En särskild fråga är också i vilken utsträckning det är möjligt och lämpligt att införa bestämmelser som förbjuder enskilda personer att lämna anonyma bidrag till politiska partier och valkandidater. Som utredningen tidigare har konstaterat i samband med behandlingen av frågan i vilken utsträckning en reglering på området är förenlig med grundlagen, är det inte förenligt med grundlagen att införa bestämmelser som förbjuder enskilda personer att ge anonyma bidrag. En sådan lagregel skulle i praktiken tvinga en bidragsgivare för att han eller hon skall kunna utöva sin rätt att ekonomiskt eller på annat sätt stödja ett visst politisk parti, att uppge sin identitet. Det är däremot möjligt att i lag förbjuda politiska partier eller valkandidater att ta emot anonyma bidrag.

Rent praktiskt ser utredningen dock ingen möjlighet att införa ett sådant förbud för politiska partier eller valkandidater. Utredningen ser inte heller något egentligt behov av ett sådant förbud. Är bidragsgivaren okänd för det parti eller den valkandidat som har tagit emot bidraget torde inte heller någon särskild bindning kunna uppkomma mellan givare och mottagare. Något förbud mot anonyma bidrag finns inte heller i den danska, finska och norska lagstiftningen på området. Anonymiteten kan självklart utnyttjas av partier och kandidater som önskar dölja en bidragsgivares identitet. Det får dock förutsättas att partier och kandidater är lojala mot lagstiftningen.

Däremot bör anonyma bidrag redovisas särskilt av partierna och valkandidaterna. En sådan redovisning bör ske för varje bidrag som uppgår till minst 20 000 kronor.

Andra former av bidrag – indirekt stöd

En ytterligare fråga är hur partierna och valkandidaterna skall redovisa sådana bidrag som i utredningens direktiv betecknas som indirekt stöd, vanligtvis i form av stödannonsering, olika typer av rabatter, personella resurser m.m. Denna typ av bidrag skall också enligt den nuvarande partiöverenskommelsen så långt möjligt redovisas.

Ett sådant redovisningskrav väcker dock ett flertal frågor om identifiering och värdering av sådana bidrag. I så väl den danska,

finska som norska lagstiftningen ställs krav på att även sådana bidrag eller tillskott skall redovisas av partierna och i förekommande fall av kandidaterna. Men det är bara i den finska lagstiftningen som man uttryckligen har undantagit sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster från en sådan redovisningsplikt.

Både den danska och den norska regleringen förutsätter att partiernas räkenskaper skall innehålla uppgifter om intäkter eller tillskott som enligt god redovisningssed skall tas med i räkenskaperna. Regleringarna innehåller dock inte någon legaldefinition av begreppet tillskott. Begreppet, som innefattar även andra bidrag än rena penningbelopp, skall tolkas med ledning av vanligt språkbruk, syftet med regleringen, praxis på området och hur motsvarande begrepp tolkas på näraliggande områden. Ytterst vilar regleringarna på förutsättningen att de politiska partierna lojalt medverkar till att leva upp till lagens intentioner.

Justitieministeriet har också i Folketinget (Danmark) lämnat vägledande kriterier för hur tillskottsbegreppet närmare kan avgränsas. Är det t.ex. fråga om ett stöd som den som tillhandahåller stödet vanligtvis tar betalt för i sin yrkesmässiga verksamhet eller om stödet på annan grund får anses utgöra ett substitut för ett penningbelopp, talar det för att stödet är ett tillskott i lagens mening. I så fall skall också stödet tas med i räkenskaperna till ett belopp som motsvarar vad partiet på sedvanliga villkor skulle ha fått betala för stödet. Är det å andra sidan fråga om personliga arbetsinsatser från partimedlemmar eller närstående och som utförs frivilligt och oavlönat, t.ex. sätter upp affischer i samband med valrörelsen, är det inte fråga om tillskott i lagens mening. Detsamma bör gälla då någon rent privat utan samband med någon förvärvsverksamhet utan krav på ersättning lånar ut lokaler och liknande.

Även praktiska hänsyn bör enligt Justitieministeriets vägledning kunna beaktas. En rad praktiska problem skulle t.ex. uppkomma om man ställde som krav att annonsutgifter, rabatter och liknande, initierade av enskilda, skall tas upp i räkenskaper, närmast av det skälet att man inte kan förutsätta att ett politiskt parti under en valkampanj har möjlighet att känna till varje annons som tas in i dagspressen eller veckopressen och som uttrycker sitt stöd för partiet.

Ett liknande gränsdragningsresonemang har också förts i förarbetena till den finska regleringen. Endast sådant stöd som

klart kan mätas i pengar skall redovisas. Sedvanligt frivilligt arbete och motsvarande oavlönade arbetsinsatser, rabatter, sedvanliga gratistjänster m.m. behöver således inte redovisas. Däremot om exempelvis ett företag låter sina anställda stå till valkandidatens förfogande under en viss tid, kan denna tjänst genom att beräkna lönekostnaderna värderas i pengar och skall redovisas av kandidaten. Också vissa varor kan värderas i pengar. Det gäller t.ex. donationer av kampanjmaterial såsom planscher, rockmärken, valbroschyrer till kandidaten, likaså om någon som stöder valkandidaten betalar dennes räkningar för kampanjaterialet.

Motsvarande resonemang som de som förts i anslutning till såväl den danska som den finska lagstiftning i fråga om gränsdragningen mellan vad som skall respektive inte skall redovisas bör som utredningen ser det även kunna anläggas för svenska förhållanden. Ändamålet med en reglering är att säkerställa en öppenhet för hur politiska partier finansieras sin verksamhet och hur enskilda valkandidater finansierar sina personvalskampanjer med hänsyn till de bindningar som kan uppkomma mellan partier/kandidater och finansärer. Det finns givetvis ett värde i att få en så fullständig bild som möjligt inte bara av partiernas intäkter utan också av valkandidaternas. En sådan information kan särskilt när det gäller partierna vara betydelsefull för bedömningen av partistöds-systemets utformning och effekter. Samtidigt måste värdet av en sådan information sättas i relation till vad som inte bara är praktiskt möjligt för partierna att redovisa med en rimlig arbetsinsats utan också att redovisningen uppfyller godtagbara krav på jämförbarhet och likformighet.

Generellt sett uppkommer här liknande slag av gränsdragningsproblem som vid enskilda personers bidragsgivning. Det finns som utredningen ser det inte tillräckliga skäl för att kräva en redovisning av varje bidrag. Det gäller särskilt om risken för det slag av bindningar som är föremål för utredningens överväganden är låg. Personliga arbetsinsatser från partimedlemmar eller närstående och som utförs frivilligt och oavlönat är ett exempel på insatser som enligt utredningen bedömning inte skall behöva redovisas särskilt. Det gäller också om någon privat utan samband med någon förvärvsverksamhet tillhandahåller exempelvis bilar, lokaler och liknande. Det finns även praktiska problem som bör kunna beaktas vid en avgränsning. Det gäller särskilt utgifter som andra enskilda har haft för annonser, rabatter m.m. Som exempel på denna problematik kan nämnas situationen att någon av

arbetsmarknadens parter initierat annonsutgifter i samband med en valkampanj. Annonserna kan vara utformade på olika sätt. I någon annons förordas ett visst parti, i någon annons flera partier och i ytterligare någon annons en fråga som ett parti driver i valkampen. Fråga uppkommer då om ett eller flera partier eller kanske inget parti skall ta upp annonskostnaden som intäkt. Enligt utredningens bedömning bör i exemplet inte något parti ta upp annonskostnaden som en intäkt. För att en sådan redovisning skall kunna bli aktuell måste det åtminstone föreligga någon form av samförstånd kring annonseringen i fråga mellan annonsören och partiet. Utredningen återkommer strax till frågan om stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser.

Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster av partiarbetare är således exempel på sådana bidrag som i övriga nordiska länder har undantagits från redovisningsplikten. Detta bör med de skäl som utredningen nyss anfört kunna gälla också för en svensk reglering. Men det skall i så fall uttryckligen framgå av regleringen att sådana prestationer inte behöver redovisas som intäkter.

Ett annat krav som bör gälla för en redovisningsplikt för den här typen av bidrag är att deras värde klart kan mätas i pengar. Erhålls bidrag kontant i svenska kronor föreligger givetvis inget värderingsproblem. Alla andra former av bidrag kräver däremot någon form av värdering.

En naturlig utgångspunkt för partiernas redovisning är givetvis vad som enligt god redovisningssed skall tas med i räkenskaperna och de värderingsprinciper som rent allmänt gäller för redovisningen. Vägledande värderingsprinciper finns också på skatteområdet. När det gäller värdering av inkomster för beskattningen finns sådana värderingsbestämmelser i inkomstskattelagen (1999:1229). Den allmänna värderingsnormen i inkomstskattelagen är att inkomster i annat än pengar skall värderas till marknadsvärdet. Tillämpad på det här området innebär normen det pris som partiet eller valkandidaten skulle fått betala på orten, om partiet eller kandidaten själv skaffat sig motsvarande varor, tjänster eller förmåner mot kontant betalning, eller med andra ord det pris bidragsgivaren skulle erhålla vid försäljning till en utomstående utan intressegemenskap (jfr 61 kap. 2 § nämnda lag).

Inkomstskattelagen innehåller också vissa schablonregler för värderingen av vissa förmåner, såsom kostförmån och bilförmån. På övriga områden för t.ex. kapitalvinstbeskattning, beskattning av näringsverksamhet m.m. har principer för värderingen vuxit fram i

praxis. Det är givetvis inte alltid självklart vad som skall anses vara marknadsvärdet på det som erhållits. Har t.ex. mottagaren inte själv fritt kunnat välja formen för det erhållna bör detta givetvis också beaktas vid en värdering.

Det är också enligt utredningens mening lämpligt att utgå från nu redovisade värderingsprinciper för partiernas och valkandidaternas intäktsredovisning.

Utgångspunkten bör således vara att värdet av varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som ett parti eller en kandidat får utan att behöva betala för skall tas upp i partiets eller kandidatens intäktsredovisning till sitt marknadsvärde.

När det gäller stödannonsering, subventionering av annonskostnader, tillhandahållande av personella resurser och liknade som inte har initierats av partiet eller kandidaten utan av någon enskild fysisk eller juridisk person, exempelvis av någon näringslivsorganisation eller någon facklig organisation, skall även sådana bidrag redovisas så långt det är möjligt. Men det finns som utredningen tidigare pekat på i detta avsnitt praktiska problem att i alla lägen kräva en redovisning. Man kan således inte förutsätta att ett parti eller en valkandidat har möjlighet att känna till varje annons i pressen som uttrycker sitt stöd för partiet eller kandidaten. Man kan inte heller förutsätta att ett parti eller kandidat alltid vet vilka subventioner eller andra slag av rabatter man får just på grund av den politik man för. Det kan också gälla då någon på eget initiativ tillhandahåller personella resurser i en valrörelse. Sådana praktiska problem måste kunna beaktas vid redovisningen. I andra fall skall givetvis värdet av stödet redovisas enligt de värderingsprinciper som utredningen angivit. Om en viss osäkerhet således kan råda kring frågorna om stödannonsering m.m. är det däremot klart att om exempelvis ett företag eller en organisation låter sina anställda med bibehållen lön stå till ett partis eller en kandidats disposition under en viss tid att denna tjänst kan värderas genom att beräkna lönekostnaden.

11.6 Offentliggörande

<p>Utredningens förslag: Partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater och ersättare skall allt efter i vilken vald församling de tagit plats lämna sina intäktsredovisningar till respektive församling, dvs. till riksdagen, landstingsfullmäktige</p>

och kommunfullmäktige för att dessa skall hålla redovisningarna offentligen tillgängliga.

Partier som har tagit plats i Europaparlamentet och kandidater som utsetts till företrädare eller ersättare i Europaparlamentet skall lämna sina intäktsredovisningar till riksdagen.

Partiernas intäktsredovisningarna skall sändas in senast sex månader efter räkenskapsårets utgång.

Kandidaternas intäktsredovisningar skall sändas in senast tre månader efter det att valresultatet har fastställts.

De uppgifter som lämnas i intäktsredovisningarna får behandlas helt eller delvis automatiserat för att ge allmänheten en samlad information om hur partierna centralt, regionalt och lokalt finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer.

Bakgrund

Något författningskrav på att just politiska partier eller valkandidater offentligen skall redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet respektive sina personvalskampanjer finns inte. I årsredovisningslagen finns visserligen bestämmelser om att den som skall avsluta sina räkenskaper med en årsredovisning också skall offentliggöra densamma enligt en viss procedur. I den mån partierna är skyldiga att lämna en årsredovisning kommer således ett offentliggörande till stånd. Ett sådant offentliggörande av partiernas årsredovisningar sker numera också genom den procedur för statligt partistöd som föreskrivs i lagen om offentligt partistöd till politiska partier. Bokföringslagen innehåller inga bestämmelser om offentliggörande av räkenskaper eller bokslut.

Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse

Någon särskild ordning för hur partiernas och valkandidaternas redovisning skall offentliggöras har inte lagts fast i riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter. I överenskommelsen sägs endast att partiernas fastställda bokslut skall finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem (punkt 6 i överenskommelsen) och att detta

förfarande även kan tillämpas av enskilda kandidater (se ingressen till överenskommelsen).

Utredningens överväganden

Offentliggörande aktualiserar två frågor. Den ena fråga är när uppgifterna skall offentliggöras. Och den andra är hur offentliggörandet lämpligast sker.

Riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse innebär i praktiken att en redovisning kan ske först någon gång under det år som följer på valåret och att varje parti håller redovisning tillgänglig för den som är intresserad. Huruvida detta förfarande också skall tillämpas av enskilda kandidater framgår inte.

Enligt utredningens bedömning bör både tid och plats för offentliggörandet av partiernas och valkandidaternas redovisningar om möjligt samordnas.

När skall uppgifterna offentliggöras?

När det gäller den första frågan ser utredningen det inte längre som aktuellt att kräva att varje intäkt i pengar eller annat stöd skall offentliggöras genast eller senast strax före val. Med utredningens förslag om att redovisningen skall begränsas till de partier som fått mandat i det senaste valet och till de valkandidater som har blivit valda finns inte förutsättningar för en redovisning av intäkterna före valdagen.

För offentliggörandet av partiernas intäktsredovisning såväl centralt, regionalt som lokalt bör bestämmelserna i bokföringslagen och årsredovisningslagen om räkenskapsperioden och när ett bokslut senast skall vara fastställt läggas till grund. Det innebär att även denna redovisning skall avse perioden 1 januari – 31 december. Det torde därmed också vara möjligt för partierna att senast sex månader efter räkenskapsårets avslutning kunna lämna en intäktsredovisning.

För valkandidaternas intäktsredovisning bör dock inte samma tider gälla som för partierna. För kandidaterna bör i stället personvalkampanjen vara utgångspunkten för redovisningen. Det finns emellertid ingen given utgångspunkt för när personvalskampanjer i val startar. En rimlig utgångspunkt för när

redovisningsperioden skall anses börja kan därför vara tolv månader före den aktuella valdagen för varje val. Utredningen föreslår därför att redovisningsperioden skall börja löpa från denna tidpunkt fram till dess valet har avslutats. Vanligtvis bör sedan en intäktsredovisning kunna lämnas av kandidaterna i nära anslutning till att de har utsetts till ledamöter eller ersättare – inom loppet av två till tre månader. Utredningen föreslår därför att intäktsredovisningen skall lämnas senast tre månader efter det att valresultatet har fastställts.

I praktiken innebär detta att väljarna först i följande val kan beakta partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar. Inget hindrar emellertid partier och valkandidater från att fortlöpande vid förfrågan lämna ut uppgifter till allmänheten om hur de finansierar sin politiska verksamhet respektive sina personvalskampanjer.

Hur skall offentliggörande ske?

En modell är att låta ett särskilt inrättat oberoende organ svara för offentliggörande av partiernas och de valda kandidaternas inklusive ersättarnas intäktsredovisningar. Sådana organ har inrättats i länder med omfattande regleringar – restriktioner och förbud – på området för parti- och kandidatfinansiering. Dessa organ har då inte bara haft i uppgift att svara för offentliggörandet av partiernas och kandidaternas intäktsredovisningar utan också för tillsyn och kontroll av efterlevnaden av reglerna.

För svenskt vidkommande finns det när det gäller frågan om hur offentliggörande skall ske i praktiken tre alternativ. Ett alternativ är att partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater och ersättare själva håller sina redovisningar tillgängliga för alla som vill ta del av dem. Det överensstämmer med den ordning som föreskrivs i partiernas ömsesidiga överenskommelse.

Ett annat alternativ är att partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater och ersättare allt efter i vilken vald församling de tagit plats lämnar sina redovisningar till valmyndigheterna för att dessa skall hålla redovisningarna offentligen tillgängliga, alternativt till enbart valmyndigheten på den centrala nivån. På den centrala nivån (riksdagsvalet/Europaparlamentsvalet) skulle den centrala valmyndigheten, dvs. Valmyndigheten vara mottagare, på den regionala nivån (landstingsvalet) skulle den regionala valmyndigheten, dvs.

länsstyrelsen vara mottagare och på den lokala nivån (kommunalvalet) den lokala valmyndigheten, dvs. valnämnden i kommunen vara mottagare.

Ett tredje alternativ är att partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater och ersättare allt efter i vilken vald församling de tagit plats lämnar sina redovisningar till respektive församling, dvs. till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige för att dessa skall hålla redovisningarna offentligen tillgängliga.

Kandidater som utsetts till företrädare eller ersättare i Europaparlamentet bör i det sist nämnda alternativet också kunna lämna sina redovisningar till riksdagen.

Utgångspunkten är att allmänhetens insyn i partiernas och enskilda kandidaters intäkter skall öka. Det förutsätter bl.a. att allmänheten utan ett alltför omfattande efterforskningsarbete bör ges möjlighet till en samlad bild av hur partierna och valkandidaterna finansieras. Det innebär att det första alternativet – att partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater och ersättare själva håller sina intäktsredovisningar tillgängliga – i praktiken får betraktas som uteslutet. Valet står därför mellan en redovisning via valmyndigheterna alternativt endast via centrala valmyndigheten och en redovisning via de valda församlingarna.

En jämförelse med de nordiska länderna ger vid handen att man i både Danmark och Norge har valt att låta offentliggörandet ske via respektive länders parlament (Folketinget och Stortinget), medan man i Finland har valt att låta offentliggörandet på central nivå ske via den centrala valmyndigheten (Justitieministeriet) och på kommunal nivå via den kommunala valmyndigheten (den kommunala valnämnden). Skillnaderna mellan länderna torde ha sin förklaring i ländernas olika författningstradition på partilagstiftningsområdet. En ytterligare förklaring kan ligga i att den danska och norska regleringen för redovisning saknar varje inslag av tillsyn och kontroll medan finska regleringen har sådana inslag, bl.a. får myndigheterna kräva in redovisningar från de kandidater som har blivit valda och deras ersättare.

Det förslag utredningen lämnar saknar inslag av tillsyn och kontroll. Det talar rent allmänt mot att lägga uppgiften på valmyndigheterna. Ett tänkbart alternativ vore annars att samla samtliga redovisningar hos den centrala valmyndigheten. En sådan ordning skulle tveklöst underlätta för allmänheten att få en samlad

bild av hur partierna och valkandidaterna finansieras på såväl central som regional och lokal nivå.

I valet mellan en redovisning via valmyndigheterna alternativt endast via centrala valmyndigheten och en redovisning via de valda församlingarna förespråkar utredningen de valda församlingarna som en naturlig mottagare av partiernas och de valda kandidaternas intäktsredovisningar. I det sammanhanget kan också nämnas att när det gäller riksdagen så förs där redan i dag (genom riksdagsförvaltningen) ett särskilt register enligt lagen (1996:810) om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Det är också Partibidragsnämnden under riksdagen som med tillämpning av lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier prövar frågor om statligt stöd till riksdagspartierna och som i samband med den prövningen tar emot partiernas årsredovisningar. Någon motsvarande koppling till fullmäktigeförsamlingarna finns visserligen inte i dag på den kommunala sidan. Utredningen kan dock inte se något skäl till varför den ordning som utredningen nu förordar för riksdagsvalet inte skulle tillämpas också för landstings- och kommunalvalen.

Sammanfattningsvis skall således med utredningens förslag uppgiften att göra partiernas och de valda kandidaternas och deras ersättares intäktsredovisningar tillgängliga för offentlighet läggas på riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige.

Den föreslagna ordningen innebär att partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar blir allmänna handlingar och offentliga i och med att de kommer in till riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Den som så önskar har rätt att på stället läsa handlingarna och att mot avgift få en kopia av dem (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen). Hur redovisningarna i övrigt skall göras tillgängliga för den breda allmänheten bör respektive vald församling själv avgöra. Det bör dock framgå av den föreslagna lagen att det skall vara möjligt för respektive vald församling (i praktiken riksdagsförvaltningen och motsvarande förvaltningar hos landsting och kommuner) att bilda register för helt eller delvis automatiserad behandling av uppgifterna i de intäktsredovisningar som lämnas in för att ge allmänheten en samlad information om partiernas och valkandidaternas finansieringskällor. Några ytterligare bestämmelser utöver de som följer av personuppgiftslagen (1998:204) behövs inte för behandlingen av dessa uppgifter.

Särskilt om skyddet för den personliga integriteten och skyddet mot åsiktsregistrering

Den föreslagna ordningen innebär som nyss sagts att respektive vald församling själv avgör hur partiernas och valkandidaternas redovisningar skall göras tillgängliga för en bredare allmänhet. Hur redovisningarna kommer att behandlas är således en öppen fråga, men ett rimligt antagande är, vilket också ligger i linje med utredningens förslag om öppenhet och insyn att dessa handlingar inte kommer att behandlas manuellt utan automatiserat för att på ett enkelt sätt kunna göras tillgängliga för allmänheten via exempelvis Internet.

De inlämnade redovisningshandlingarna kommer således vad gäller valkandidaterna att behandlas på ett sätt som omfattas av personuppgiftslagen. I de register som bildas kommer det att finnas uppgifter om enskilda personer som har bidragit med mer än 20 000 kronor till en valkandidat eller till ett parti, om personerna i fråga inte har valt att lämna bidragen anonymt. Registren blir rätt små i små kommuner. Det är inte meningen att andra uppgifter än de som finns i redovisningshandlingarna skall tillföras registren.

Enligt 7 kap. 16 § sekretesslagen (1989:100) gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen. Enligt 5 § första stycket personuppgiftslagen gäller lagen för sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis är automatiserad. Enligt 10 § samma lag får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke. Dock får personuppgifter behandlas, även utan att samtycke har lämnats, bl.a. om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut skall kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. En intresseavvägning är dock inte tillräcklig för att få behandla sådana personuppgifter som i 13 § betecknas som känsliga, t.ex. personuppgifter som avslöjar någons politiska åsikter. En sådan personuppgift får enligt 14 § behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Det senare är givetvis uppfyllt för valkandidaterna men inte för bidragsgivarna.

Utredningen har under de båda tidigare avsnitten 11.3 och 11.5 behandlat dels frågan om åsiktsregistrering, dels frågan om en intresseavvägning.

Skyddet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen tar sikte på en registrering grundad på någons politiska åskådning. Som utredningen redan tidigare framhållit kan det förhållandet att någon har lämnat ett bidrag till ett politiskt parti eller till en valkandidat inte med automatik tas till intäkt för att personen också delar partiets eller kandidatens åskådning i politiska frågor. Det är inte heller syftet med behandlingen av uppgifterna. Bestämmelsen i regeringsformen är därför inte tillämplig på de register som kan komma att bildas med utgångspunkt från uppgifterna i partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar. Bestämmelsen i 13 § personuppgiftslagen om förbud mot behandling av personuppgifter som avslöjar politiska åsikter blir därmed inte heller tillämplig på behandlingen av dessa uppgifter.

Syftet med utredningens förslag är att öka öppenheten kring finansieringen av partier och valkandidater för att ge allmänheten en bild av eventuella bidningar mellan givare och mottagare. Allmänheten får med förslaget uppgifter om åtminstone de viktigaste finansiärerna bakom partier och valkandidater. Det innebär att bidragsgivarens rätt att kunna ge ett större bidrag till ett parti eller till en valkandidat utan att detta skall komma till allmänhetens kännedom, skall vika till förmån för allmänhetens intresse av att kunna få uppgift om bidragsgivaren om bidraget uppgår till 20 000 kronor eller mer. Den föreslagna ordningen för offentliggörande av större bidrag och bidragsgivare innebär dock inget absolut hinder för den som önskar ge ett större bidrag till ett parti eller en valkandidat utan att detta kommer till allmänhetens kännedom. Han eller hon har med utredningens förslag alltid möjlighet att lämna bidraget anonymt. Den föreslagna ordningen för offentlighet tar därmed över den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

11.7 Tillsyn och kontroll

Utredningens förslag: Partiernas redovisning skall undertecknas av partiets ledare (partiledaren eller ordförande) eller den eller de personer som på regional eller lokal nivå har en motsvarande funktion i partiet och innehålla en förklaring om att partiet inte har haft andra intäkter än som uppgivits. Redovisningen skall vara godkänd av en revisor.

Valkandidaternas redovisning skall undertecknas av kandidaten och innehålla en förklaring om att kandidaten inte har haft andra intäkter än som uppgivits. Redovisningen behöver inte vara godkänd av en revisor.

Utredningens bedömning: Intäktsredovisningarna bör inte gås igenom, kontrolleras eller godkännas av de politiska församlingarna, utan endast göras tillgängliga för offentlighet. Någon kontroll av riktigheten av intäktsredovisningen utöver den som följer av kravet på godkännande av en revisor erfordras inte i detta sammanhang. Inte heller fordras någon särskild sanktion mot oriktiga uppgifter utöver vad som redan följer av annan lag.

Bakgrund

Frågor om tillsyn och kontroll berörs inte närmare i riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse. Enligt överenskommelsen skall partiernas ekonomichefer eller motsvarande utveckla gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppfylla överenskommelsen (punkt 7 i överenskommelsen).

Utredningens överväganden

Frågan om vem som skall underteckna partiernas intäktsredovisning berörs inte i partiernas ömsesidiga överenskommelse. Det förklaras av att utgångspunkten i överenskommelsen är att intäktsredovisningen lämnas i partiernas bokslut och enligt de regler som gäller för undertecknade av bokslut. Vad gäller frågan om kandidaternas redovisning får förutsättas att den enligt partiöverenskommelsen är tänkt att undertecknas av kandidaten själv.

Utgångspunkten är således att den eller dem som är behörig företrädare för ett parti som har tagit plats i en politisk församling respektive den som har blivit vald till ledamot eller ersättare (valkandidaten) skall med sina underskrifter intyga att respektive intäktsredovisningar är riktiga.

Vikten av offentlighet och politiskt ansvar bör särskilt framhållas när det gäller partiernas intäktsredovisning. Den som är partiledare eller motsvarande skall därför enligt utredningens mening alltid skriva under partiets intäktsredovisning. Det innebär som regel att partiets intäktsredovisning undertecknas av partiets ledare när det gäller den centrala partiorganisationens redovisning och på övriga nivåer den eller de personer som på respektive nivå (regional eller lokal) har en motsvarande funktion. Vem som i praktiken skall underteckna redovisningen följer således av hur partiet är organiserat. Vidare skall redovisningen innehålla en uttrycklig förklaring om att partiet inte har haft andra intäkter än som uppgivits.

Ett ytterligare krav som bör ställas upp är att redovisningen skall vara godkänd av en revisor. När det gäller kravet på revisor bör de regler tillämpas som annars gäller skyldigheten för organisationen att ha revisor. Det innebär alltså att om kravet i vanliga fall är att räkenskaperna skall granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor (s.k. kvalificerad revisor) så skall detta gälla även för denna intäktsredovisning, men inte i andra fall.

För den som har blivit vald eller utsetts till ersättare skall likaledes gälla att han eller hon skall underteckna redovisning och avge en skriftlig förklaring om att han eller hon inte har haft andra intäkter än som uppgivits. Något krav på revisorsgodkännande bör inte gälla för ledamöternas och ersättarnas intäktsredovisning.

Någon kontroll av redovisningen utöver den som följer av kravet på revisor erfordras inte. Det är således inte avsikten att intäktsredovisningarna skall gås igenom, kontrolleras eller godkännas av de politiska församlingarna, utan bara göras tillgängliga för offentlighet. Det är respektive parti och kandidat som bör ha det politiska ansvaret för redovisningen och dess innehåll och att den lämnas in till den politiska församlingen för offentliggörande. För det fall någon redovisning inte lämnas är det inte heller meningen att den politiska församlingen skall vidta några åtgärder.

Utredningens förslag medför således inte något behov av att sätta av resurser för administrativ eller annan kontroll av de politiska partierna eller valkandidaterna. Behov av tillsyn och

kontroll i framtiden kan dock inte uteslutas. Det är viktigt att frågan följs noga. För det fall otillfredsställande förhållanden skulle uppstå bör ytterligare åtgärder övervägas.

I detta sammanhang skall också framhållas att partierna själva fyller en viktig funktion när det gäller att utveckla gemensamma redovisningsformer för att uppnå likformighet och jämförbarhet. Utredningen har också tidigare i detta kapitel i samband med utredningens överväganden i frågan om behovet av en rättslig reglering (se under avsnitt 11.2) framhållit vikten av auktoritativa normgivande organ med kontroll- och sanktionsmöjligheter men inte bedömt detta som möjligt på det här området. Ansvar för dessa uppgifter måste därför läggas på partierna själva. Hur detta bör organiseras får således partierna själva svara för.

11.8 Sanktioner

Utredningens bedömning: Partiernas och valkandidaternas skyldighet att offentligen lämna en redovisning över sina intäkter bör inte vara sanktionerad.

Utredningens förslag: Statligt partistöd skall inte få beviljas ett parti som underlåter att offentligen lämna en redovisning över sina intäkter.

Utredningens överväganden

Som utredningen redan framhållit i det föregående avsnittet är inte avsikten att intäktsredovisningarna skall krävas in, gås igenom, kontrolleras eller godkännas av de politiska församlingarna. Utredningen anser inte heller att någon särskild sanktionsbestämmelse – som exempelvis den som helt nyligen har införts i den danska regleringen – behövs för det fall oriktiga uppgifter skulle lämnas i en redovisning. Partiernas och valkandidaternas skyldighet att offentligen lämna en redovisning över sina intäkter bör således inte vara formellt sanktionerad. Det huvudsakliga skälet för utredningens ställningstagande är att formella sanktioner – liksom även formell offentlig kontroll – tveklöst skulle innebära en begränsning av partiernas roll för den fria åsiktsbildningen. Det skulle kräva en grundlagsändring.

Partierna och de som har valts till ledamöter och utsetts till ersättare bär själva det politiska ansvaret för redovisningarna och deras innehåll samt att de lämnas till vederbörande vald församling. Det får således med utredningens ställningstagande bli fråga om en politisk sanktion om det skulle visa sig att ett parti eller en kandidat eller en ersättare inte följer lagens bud. Som utredningen tidigare framhållit under avsnittet 11.7 om tillsyn och kontroll så är det även här viktigt att frågan om sanktioner följs noga. För det fall otillfredsställande förhållanden skulle uppstå bör ytterligare åtgärder övervägas.

För att få statligt partistöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier krävs att partiet ger in sin årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret och en handling som visar att årsredovisningen har granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Regeln har motiverats av att partier som tar emot statsbidrag av den omfattning som gäller också bör ha kamerala och administrativa rutiner som normalt gäller i större organisationer. Enligt utredningen bör en motsvarande regel införas för partiernas intäktsredovisningar. Villkoret föreslås därvid gälla endast för det statliga partistödet. Visserligen lämnar i dag utan undantag kommuner och landsting kommunalt partistöd enligt kommunallagen (1991:900). Det är emellertid inte en obligatorisk stödform utan kommunerna bestämmer själva i vilken utsträckning ett sådant stöd skall lämnas partierna. Detta stöd bör därför inte villkoras.

11.9 Ikraftträdande

Enligt utredningens förslag skall redovisningsperioden för partierna vara 1 januari – 31 december och för valkandidaterna tolv månader och med valdagen som sista dag i perioden. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att den föreslagna lagen bör träda i kraft tolv månader före det allmänna valet den första gången skall tillämpas för.

12 Konsekvensbeskrivningar

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998.1474) gäller att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall en beräkning av dess konsekvenser redovisas i betänkandet och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen sägs att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företag arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I 16 § sägs att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

De förslag som utredningen lagt fram bedöms inte medföra några nämnvärda kostnadsökningar. Den föreslagna redovisningsplikten för partiernas och valkandidaternas intäkter motsvarar i stort sett den redovisningsplikt som redan följer av riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående partiernas och valkandidaternas redovisning. Den huvudsakliga skillnaden utöver att redovisningsplikten lagfästs är att även genuina lokala och regionala partier med utredningens förslag kommer att omfattas av redovisningsplikten. De ekonomiska följderna för dessa partier torde dock vara marginella. Den föreslagna ordningen med de politiska församlingarna som mottagare av partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar får givetvis ekonomiska

konsekvenser. Men även här torde de ekonomiska följderna vara marginella. I samtliga fall handlar det om partier som har tagit plats i en politisk församling. Den merkostnad som följer av utredningens förslag i denna del torde rymmas inom ramen för de statliga och kommunala partistöden. Detta bör även inom ramen för riksdagens stöd till riksdagsledamöternas arbete i riksdagen respektive det system för kostnadsersättningar som kommunerna tillämpar för de förtroendevalda, kunna gälla för de kandidater som har valts in i respektive politisk församling liksom för de ersättare som har utsetts.

Utredningens förslag om en lagfäst redovisningsplikt för partiernas och valkandidaternas intäkter torde vidare få en preventiv betydelse vad gäller korruption i begreppets vidare betydelse.

Utredningen gör i övrigt bedömningen att förslagen inte får någon betydelse för de andra förhållanden som nämns i 15 § kommittéförordningen.

13 Författningskommentar

13.1 Förslag till lag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter m.m.

Inledande bestämmelse

1 §

Av *första stycket* (liksom av lagens rubrik) framgår att bestämmelserna i lagen uttryckligen gäller offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter, dvs. hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som bedriver personvalskampanjer finansierar sina kampanjer. Någon skyldighet för partierna eller valkandidaterna att redovisa för hur intäkterna används i partiernas politiska verksamhet respektive i kandidaternas kampanjer regleras således inte genom denna lag.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelserna gäller endast för partier som utgör juridisk person, dvs. som har antagit stadgar och utsett styrelse.

Redovisningsskyldig för intäkter

2 och 3 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 11.4.

I bestämmelserna anges att lagen skall tillämpas i samtliga allmänna val.

I 2 § anges vilka partier som är redovisningsskyldiga för sina intäkter. Av paragrafen följer att denna skyldighet gäller politiska partier som har erhållit mandat i det senaste valet i riksdagen eller i landstingsfullmäktige eller i kommunfullmäktige eller i

Europaparlamentet, men inga andra partier. Redovisningsplikten gäller därmed inte bara för riksdagspartiernas centrala verksamhet – riksorganisationerna – utan också för partiernas lokala och regionala partiorganisationer. I den mån det inte finns någon regional- eller lokal partiorganisation så kommer redovisningsskyldigheten att gälla för partiets riksorganisation. Huvudregeln är således att även regional och lokala partier omfattas av redovisningsskyldigheten (se också villkoret i 1 § andra stycket).

I 3 § anges vilka kandidater som är redovisningsskyldiga för sina intäkter. Av paragrafen följer att denna skyldighet gäller kandidater som har blivit utsedda till ledamöter eller ersättare vid det senaste valet till riksdagen eller till landstingsfullmäktige eller till kommunfullmäktige eller till Europaparlamentet, men inga andra kandidater.

I de båda paragraferna anges endast vilka partier och valkandidater som är redovisningsskyldiga för sina intäkter. Inget hindrar således ett parti som inte har erhållit något mandat i valet eller en valkandidat som inte har blivit utsedd till ledamot eller ersättare från att också upprätta en sådan intäktsredovisning.

Intäkter som skall redovisas

4 och 5 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 11.5.

I bestämmelserna anges vilka intäkter som skall redovisas och redovisningsperiod.

Ordet *åtminstone* i de båda bestämmelserna anger att det är fråga om minimiuppgifter. Redovisningarna kan således innehålla även annan information som bedöms som relevant av partiet eller valkandidaten, t.ex. ränteinkomster och andra kapitalinkomster.

Med *bidrag* avses inte bara ekonomiska bidrag utan även sådana bidrag som partiet eller valkandidaten erhåller utan att behöva betala för det, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader, personella resurser, lån på förmånligare villkor än gängse, se vidare 6 § för värdering av bidrag och undantag från redovisningsplikt.

Med *offentligt partistöd* avses inte bara stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i

riksdagen och kommunalt partistöd enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) utan också annat offentligt stöd för partiernas allmänna verksamhet, t.ex. anslag till riksdagspartiernas information till invandrare inför val eller för partiernas information om EU-relaterade frågor.

Med *andra delar av partiets organisation* avses partiernas lokala och regionala organisation och i förekommande fall organisation på europainivå.

Med *bestämmande inflytande* avses att partiet genom eget ägande eller genom avtal eller på annat sätt kontrollerer verksamheten.

6 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.5.

Av *första stycket första meningen* jämfört *andra stycket sista meningen* framgår att bidrag på 20 000 kronor eller mer skall kunna identifieras i partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar om bidragen inte är anonyma. Anonymitet förutsätter att partiet eller valkandidaten inte känner till vem som är givare.

Av *första stycket* följer att endast bidrag som klart kan mätas i pengar skall redovisas. Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster i samband med partiernas politiska verksamhet och valkandidaternas kampanjer har uttryckligen undantagits, även om det är möjligt att i något fall åsätta ett ”marknadsvärde” på tjänsterna. Huvudregeln är således att bidrag i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser i övrigt skall redovisas enligt vad som enligt god redovisningssed skall tas med i räkenskaperna och med tillämpning av de värderingsprinciper som rent allmänt gäller för redovisning. Vägledande värderingsprinciper finns också på skatteområdet.

Av *andra stycket första meningen* följer att namnet på juridiska personer får uppges i redovisningen utan att något samtycke behöver inhämtas. För privatpersoner gäller ett absolut krav på samtycke.

Av *andra stycket andra meningen* följer att anonyma bidrag är tillåtna. De skall dock redovisas. Anonyma bidrag på 20 000 kronor eller mer skall individualiseras i redovisningen.

Uppgiftslämnare

7 och 8 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 11.7.

Av 7 § följer att ett partis intäktsredovisning skall undertecknas av partiledaren eller motsvarande, innehålla en försäkran om att partiet inte har haft andra intäkter än de som uppgivits och vara reviderade av revisor.

Med revisor avses partiets ordinarie revisor, dvs. något obligatoriskt krav på att intäktsredovisningen skall ha granskats av en kvalificerad revisor (auktoriserad eller godkänd revisor) föreskrivs inte.

Av 8 § följer att motsvarande bestämmelser gäller även för valkandidaternas intäktsredovisning förutom att det är kandidaterna själv som lämnar försäkran och att inget krav på revisorsgranskning har ställts upp.

Någon sanktion mot oriktiga uppgifter föreskrivs inte i bestämmelserna.

Offentliggörande

9–11 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 11.6.

I 9 och 10 §§ anges när partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningarnas senast skall sändas till respektive beslutande församling.

Av 11 § *första stycket* följer att riksdagen och fullmäktigeförsamlingarna endast skall göra intäktsredovisningarna tillgängliga för offentlighet. Det är således inte meningen att de skall gå igenom, godkänna eller kontrollera partiernas eller kandidaternas intäktsredovisningar. Det är inte heller meningen att de skall avkräva partierna eller kandidaterna några redovisningar.

Genom 11 § *andra stycket* ges lagstöd för de valda församlingarna att helt eller delvis automatiserat behandla de personuppgifter som lämnas i partiernas och valkandidaternas intäktsredovisningar. Vilket organ i riksdagen, landstingen och kommunerna som rent faktiskt skall utföra uppgiften beslutar respektive församling själv.

13.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier

14 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.8

I paragrafen har ett tillägg gjorts i *andra stycket*. Tillägget innebär att ett parti som är berättigat till partistöd enligt denna lag måste jämte sin årsredovisning även lämna in en särskild intäktsredovisning över hur partiet har finansierat sin politiska verksamhet för att partistöd skall få beviljas. Någon kontroll eller annan granskning av intäktsredovisningen skall inte ske.

Referenser

- Ahlmark, P. 1964. *Vår fattiga politik*. Stockholm: Bonniers.
- Alexander, H.E. 1989. "American Presidential Elections Since Public Funding". In Alexander, H.E. (ed.) *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, H.E. (ed.) *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, H.E. and Shiratori, R. (eds.) 1994. *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Alexander, H-E. 1999. "Spending in the 1996 Election". In Green, J.G. (ed.) *Financing the 1996 Election*. London: Sparpe.
- Duverger, M. 1954. *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen & Co Ltd.
- Fisher, J. 2001. "Campaigning Finance: Elections Under New Rules". *Parliamentary Affairs*, 54, 689-700.
- Gidlund, G. M. 1983. *Partistöd*. Lund: Liber.
- Gidlund, G. 1985. *Det kommunala partistödet. En studie av kommunernas och landstingens stöd till de politiska partierna*. Ds C 1985:8
- Gidlund, G. 1991. "Public Investment in Swedish Democracy". In Wiberg, M. (ed.) *The Public Purse and Political Parties. Public*

- Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Jyväskylä: The Finnish Political Association.
- Gidlund, G. 1994. "Regulation of Party Finance in Sweden". In Alexander, H.E. and Shiratori, R. (eds.) *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Gidlund, G. 1999. "Att sätta gränser för pengars makt." I Holmberg, S. och Möller, T. (red.) *Premiär för personval*. SOU 1999:92.
- Gidlund, G. och Möller, T. 1999. "Finansiering av personvalskampanjer i riksdagsvalet 1998". I Holmberg, S. och Möller, T. (red.) *Premiär för personval*. SOU 1999:92.
- Gidlund, G. and Koole, R.A. 2001. "Political Finance in the North of Europe". In Nassmacher, K-H. (ed.) *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Green, J.E. (ed.) 1999. *Financing the 1996 Election*. London: Sparpe.
- Gunlicks, A.B. (ed.) 1993. *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Heard, A. 1960. *The Costs of Democracy*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jones, R. 1993. "Campaign and Party Finance in the American States.". In Gunlicks, A.B. (ed.) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Jones, R. 1994. "U.S. State-Level Campaign Finance Reform" In Alexander, H.E. and Shiratori, R. (eds.) *Comparative Political Finance Among the Democracies*. Boulder: Westview Press.
- Karvonen, L. 2004 (kommande). "Lagar om partier". I Bengtsson, Å. och Grönlund, K. (red.) *Partier och ansvar*. Stockholm: SNS.

- Koole, R.A. and Nassmacher, K-H. 2002. "Political Finance in the United States". In Nassmacher, K-H. (ed.) *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Koole, R.A. 2001. "Political Finance in Western Europe: Britain and France. In Nassmacher, K.H. (ed.) *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K-H. 2001. "Comparative Political Finance in Established Democracies (Introduction)". In Nassmacher, K-H. (ed.) *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K-H. (ed.) 2001. *Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Nassmacher, K-H. 2003a. "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. Kapitel 1. I *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA. Internetversion: http://www.idea.int/publications/funding_parties/fpp_book.htm
- Nassmacher, K-H. 2003b. "Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation. Kapitel 2. I *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA. Internetversion: http://www.idea.int/publications/funding_parties/fpp_book.htm
- Pinto-Duschinsky, M. 2002. "Financing Politics: A Global View". *Journal of Democracy*. Vol. 13, No. 4. 69-86.
- Pinto-Duschinsky, M. 2003. *Regulations and Subsidies, a Practical Guide*. International IDEA Conference – Towards Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa. Stockholm: International IDEA.

Standards in Public Life. The Funding of Political Parties in the United Kingdom. 1998. Vol.1. The Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life.

Wiberg, M. (ed.)1991. *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries.* Jyväskylä: The Finnish Political Science Association.