

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 finansiärer. 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 finansärer 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 förslår 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 ersätternas 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 in 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.