



DATUM
2013-08-28
ERT DATUM
2013-06-05

DIARIENR
2013/138-4
ER BETECKNING
Ju2013/4250/L6

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters finansiering (Ds 2013:32)

Frågan om allmänhetens insyn i partiernas finansiering kan uppfattas som ny men faktum är att den har diskuterats under en mycket lång tid i Sverige. Trots det finns fortfarande ingen reglering som säkrar insyn i finansieringen av politiska partier och valkandidater. Det är en utbredd uppfattning att detta är en allvarlig brist som i sämsta fall kan ge utrymme för korruption där ekonomiskt starka bidragsgivare påverkar politiken i en önskvärd riktning alternativt enskilda politiska beslut. Därför anser Statskontoret att skrivelsen är ett viktigt dokument på vägen mot en ny reglering. Däremot finns det vissa brister och oklarheter i skrivelsen som behöver utvecklas och belysas ytterligare. Dessa rör:

- Otillåten registrering av åsikt.
- Anonyma bidrag.
- Samlad konsekvensbedömning av förslagen.

Otillåten registrering av åsikt

Av regeringsformens andra och tredje paragraf i kapitel 2 framgår det att en person inte kan tvingas ge till känna sin åskådning samt att ingen svensk medborgare får utan samtycke ”antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning”. Det finns till och med ett så kallat absoluta skydd mot åsiktregistrering som innebär att de inte kan inskränkas av vanlig lag. Trots det så försöker utredningen hitta en väg som gör det möjligt att registrera bidrag kopplat till en enskild person – det vill säga en lösning som *inte* kräver en grundlagsförändring.

För det första tar man fasta på grundlagens formulering om samtycke. Det innebär att om en person ger sitt godkännande också godtar en registrering. Tanken är då att det ska framgå att man i och med att man ger ett bidrag till ett politiskt parti samtidigt ger ett slags hypotetiskt samtycke till registrering. Att lämna ett bidrag och därmed ett hypotetiskt samtycke till registrering är dock inte helt oproblematiskt. Bull och Sterzel (Regeringsformen – en kommentar) kommenterar formuleringen om samtycke och menar att i kravet på

samtycke ligger att de berörda personerna rent faktiskt tillfrågas. Enligt Bull och Sterzel är ett hypotetiskt samtycke helt enkelt inte tillräckligt. De menar vidare att ett samtycke som ska vara giltigt måste innehålla information om i vilket syfte uppgifterna insamlas och vem som ska lagra dem. Den innebär att det om det finns brister i det avseendet så kan det uppstå situationer där en person inte anser sig ha lämnat sitt samtycke ändå blir registrerade som bidragsgivare.

Rent lagtekniskt är detta sannolikt en möjlig konstruktion för att lösa problemet med registrering utan en förändring av grundlagen. Men den stora frågan är om denna lösningen ska anses vara tillräcklig för att kringgå ett grundlagsstadgade skydd mot åsiktsregistrering. En annan är om hur man på ett rent praktiskt sätt kan säkerställa att personer får nödvändig information så att samtycket kan betraktas som faktiskt och inte bara hypotetiskt. Det är en fråga som författarna inte diskuterar.

För det andra så frikopplar författarna registreringen av bidrag från åsiktsregistrering genom att ta fasta på Regeringsformens skrivning att en person inte registreras *enbart* på grund av sin åsikt. Författarna menar att registreringen sker av andra skäl än politisk åskådning, det handlar också om att allmänheten ska få insyn i partiernas finansiering. Problemet är att personer som ger ett bidrag kan antas göra det på grund av att man sympatiserar med partiet i stort. Det förefaller således vara problematiskt att försöka skilja på en persons åsikt och bidrag som man gör på vissa ställen i skrivelsen.

Det här problemen är på inget sätt nya. Tidigare förslag på förbättrad insyn och öppenhet i partiernas finansiering har stött på den här grundlagsproblematiken som innebär att det är inte helt enkelt att formulera en ny lag utan att komma i konflikt med grundlagens skydd av vissa fri- och rättigheter. I skrivelsen presenteras en lösning som innebär att en grundlagsförändring inte är nödvändig. Det är möjligt att de formuleringar som författarna tar fasta på rent lagtekniskt är tillräckliga men frågan är om de förslag som lämnas är förenliga med grundlagens intentioner. Statskontoret anser därför att det finns ett behov av att utreda denna fråga vidare.

Anonyma bidrag

Vid sidan om bidrag som kommer från kända avsändare finns det också anonyma bidrag. Författarna anser att anonyma bidrag fortsättningsvis ska vara tillåtna vilket innebär ett avsteg från GRECO:s rekommendationer. De nya förslagen om registrering av bidrag skulle kunna innebära att allt fler bidragsgivare väljer att vara anonyma för att slippa att bli registrerade. Det här är en konsekvens som inte analyseras i tillräcklig utsträckning. Ett scenario är att samtliga bidragsgivare som lämnar ett bidrag större än belopps-

gränsen väljer att vara anonyma. Då har vi en lag som syftar till att skapa transparens men som i praktiken leder till det motsatta.

En annan fråga är hur pass anonyma de anonyma bidragen är i praktiken. De kan i räkenskapspärmarna framstå som anonyma för att de inte har någon avsändare men det innebär inte nödvändigtvis att bidragsgivaren är okänd för mottagaren. Det finns många olika sätt som politiska partier eller valkandidater kan få reda på identiteten bakom en bidragsgivare utan att det blir synligt för allmänheten. Det här innebär också att anonyma bidrag i praktiken kan dölja ambitioner att genom bidrag påverka politikens utformning eller enskilda beslut.

Statskontoret anser att det vore lämpligt att utreda frågan om anonyma bidrag mer noggrant. Exempelvis vore det intressant att veta något om hur stor andel av bidragen idag som är anonyma. Det vore också intressant att titta på andra länders erfarenheter av att införa en motsvarande lag. Vad har hänt i samband med övergången? Har andelen anonyma bidrag ökat eller minskat? Finns det exempel på när bidragsgivare försökt dölja sin identitet men ändå försökt och kanske lyckats påverka politiker eller politiska partier? Här utelämnar författarna lite för mycket, de presenterar hur lagstiftningen ser ut i ett antal länder men tittar inte närmare på övergången från ett system till ett annat. Särskilt intressant vore det att titta på de länder som är mest lika Sverige. Tittar vi exempelvis på Danmark, Finland och Norge så är anonyma bidrag inte tillåtna i de två sistnämnda länderna. Frågan om anonyma bidrag är inte helt oproblematiskt varför Statskontoret anser att man särskilt skulle behöva utreda frågan vidare.

Samlad konsekvensbedömning av förslagen

Den allmänna bedömningen av skrivelsen är att det är ett viktigt steg mot mer och bättre insyn i partiernas finansiering och förehavanden. Men framställningen är ibland så förenklande att det blir svårt att förhålla sig till förslagen. Det är exempelvis nödvändigt ta fasta på hur det kan komma att se ut i praktiken och vilka konsekvenserna kan tänkas vara. Exempelvis får vi inte veta något hur bidragsstrukturen ser ut idag. Hur mycket pengar är det som strömmar in som bidrag till politiska partier och valkandidater? Det kan ge oss en bild av omfattningen av en ny lag. Är det så att merparten av alla bidrag från privatpersoner är mindre än ett halvt prisbalbelopp (22 250kr)? Det är helt enkelt svårt att få en bild av hur pass många som skulle påverkas av den nya föreslagna lagen.

För att utröna om konsekvenserna av förslagen vore det också intressant med en fylligare genomgång av möjliga konsekvenser av förslaget samt en internationell utblick som kanske kan ge en bild av hur en ny lag om insyn i



partiernas finansiering kan få för konsekvenser för människor och organisationers benägenhet att lämna bidrag till de politiska partierna.

Statskontoret anser att Sverige ska sträva mot öppenhet och insyn som minskar riskerna för korruption men att vägen dit måste vila på ett stabilt fundament. För att åstadkomma det anser Statskontoret att vissa frågor behöver utredas och undersökas närmare. Statskontoret anser också att om lagen träder i kraft som planerat bör man på förhand planera för en uppföljning av den nya lagen. På så sätt kan vi förvärva kunskaper om utfallet och utvärdera behoven av justeringar av lagen och dess förvaltning.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Johan Mörck, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Johan Mörck