

Bilaga 16:6 till kommunstyrelsens protokoll den 25 augusti 2004, § 14

PM 2004 RV (Dnr 016-1923/2004)

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22)

Remiss från Justitiedepartementet

Remisstid 31 augusti 2004

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas promemorian.

Föredragande borgarrådet Leif Rönngren anför följande.

Bakgrund

Genom beslut av regeringen den 19 juni 2002 tillkallades en särskild utredare med 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. I uppdraget ingår att, om utredaren finner det befogat, föreslå åtgärder för att öka insynen. Åtgärderna kan avse en utveckling av de frivilliga överenskommelser som redan finns på området men kan också avse åtgärder från det allmännas sida. Uppdraget omfattar partier och kampanjer på alla nivåer och alla typer av stöd. I tilläggsdirektiv har klarlagts att även stöd från juridiska personer, t.ex. fackliga organisationer, omfattas av uppdraget.

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.

Utredningen föreslår en författningsreglering i form av en lag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter m.m. då riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisningen av partiernas intäkter inte kan anses ha fungerat i praktiken som avsetts. Internationella erfarenheter på området talar också för en sådan reglering. Utredningen har gjort en genomgång av de frågeställningar som aktualiseras med utgångspunkt från att öka det politiska systemets legitimitet, förebygga korruption i vid mening, utgöra ett underlag för väljarna vid val, ge uppmärksamhet åt ojämlikheter i fråga om partiers och valkandidaters resurser samt främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken.

Sammanfattning av remissen redovisas i *bilaga*.

Remisser

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, där det beretts av finansavdelningen.

Stadsledningskontoret tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag och anser att dessa tillgodoser rimliga krav på öppenhet och jämförbarhet samtidigt som partiernas roll i den fria åsiktsbildningen inte beskärs.

Stadsledningskontoret förutsätter att systemet blir föremål för löpande utvärdering. Detta kan särskilt gälla utländsk extern sponsring till valkandidater, vilket, enligt uppgift, förekommit i årets EU-val.

Mina synpunkter

Finansiering av partiernas politiska verksamhet och stöd till partier och kandidater måste genomsyras av öppenhet, insyn och följa tydliga regler och överenskommelser. Inget demokratiskt system kan garantera att oegentligheter inte förekommer och därför måste granskning, regelbunden översyn och öppenhet gälla. Systemet måste också bygga på ett förtroende från allmänhetens sida annars saknar det legitimitet.

I och med det alltmer ökade personvalsinslaget i det svenska valsystemet är frågan om finansiering och redovisning av valkampanjer än mer viktig. Ur ett demokratiperspektiv är det dessutom av avgörande betydelse att allmänheten lätt kan ta del av den redovisning som görs från partier och valkandidater.

Det framgår tydligt i utredningen att den införda och frivilliga ordningen allt sedan 1950-talet, inte fullt ut fungerar tillfredställande och den lever inte upp till de krav allmänheten har på insyn och tillgänglighet i hur partier och kandidater finansierar sina valrörelser. Endast ett fåtal känner till att partiöverenskommelser finns och få litar på att valkandidater redovisar finansieringen av sina kampanjer. Det framkommer också att någon form av lagstiftning, likt den utredningen föreslår, finns i flera av våra grannländer samt USA. Utredningen visar att en reglering om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter är nödvändig.

Jag föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen överlämnas och återopas promemorian.

Stockholm den 17 augusti 2004

LEIF RÖNNGREN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att
som svar på remissen anför följande:

Generellt är det stora demokratiska problemet med hur de politiska partierna redovisar och finansierar sin verksamhet att ett av partierna erhåller så mycket mer resurser än övriga. Det handlar om socialdemokraterna som finansieras i stor utsträckning av fackliga organisationer, främst inom LO. Stödet är uppdelat i ekonomiska bidrag som omfattar tiotals miljoner årligen och personellt stöd under främst valkampanjer men även som ett led i ett kontinuerligt propagandarbete. Just den senare bidragsformen överskrider förmodligen det rena ekonomiska stödet med råge i fråga om värde. Väldigt många fackligt engagerade heltidsanställda lägger ner avsevärd tid på att propagera för socialdemokratiskt maktinnehav på arbetsplatser. En form av propagandarbete där socialdemokraternas mer eller mindre innehar en monopolställning. Värdet för detta kan med fog sägas överstiga det värde den nedlagda arbetstiden uppgår till. Att utan konkurrens kunna propagera är ytterst värdefullt för socialdemokraterna.

En intressant jämförelse är hur detta arbete inte fungerade under såväl eurovalrörelsen hösten 2003 som europavalrörelsen i juni detta år. Eftersom socialdemokraterna centralt intog en politiskt ställning som inte hade förankring bland gräsrötterna fungerade inte propagandaapparaten med känt resultat. Värdet av en fungerade verksamhet på arbetsplatserna skall alltså inte underskattas.

Även om utredningen till slut föreslagit att även det ekonomiska värdet av tjänster delvis skall redovisas kommer det att vara mycket svårt att beräkna detta på ett korrekt vis. Socialdemokraterna tillsammans med LO kommer med lätthet att kunna underskatta värdet av insatserna. Vari består då det sammantagna värdet av att lagstiftningsvägen framtvinga en redovisning som vi från början vet inte kommer att spegla verkligheten? Tvivlen kommer att kvarstå på samma sätt som tidigare. Alla tjänster, frivilliga arbetsinsatser och andra gratistjänster måste självfallet redovisas. Det är naturligtvis sympatisera med idén att registrera alla större bidrag och sammanlagda belopp jämte vilka personer som är bidragsgivare vid större donationer om de inte vore så att åsiktsregistrering enligt vår mening starkt strider mot grundläggande demokratiska värden. Under årens lopp har en osund kultur växt fram där det är fullt legitimt att sammanslutningar som LO och andra organisationer som stödjer socialdemokraterna ger betydande bidrag från sitt medlemskollektiv vare sig de vill eller inte. Om man däremot som enskild person vill donera ett icke oansenligt belopp av sina beskattade medel till ett politiskt parti skall man hängas ut offentligt och det ses också som något tämligen suspekt. Likaså har dubbelmoralens parti socialdemokraterna under årets lopp starkt kritiserat företag som donerat pengar till politiska partier. Trots att det handlar om privata pengar till skillnad från fackliga pengar som rimligen tillhör medlemmarna.

Det svenska samhället genomsyras av offentlighet och det är därför nödvändigt att regelbundet utvärdera hur medborgarnas insyn i det offentliga beslutsfattandet kan förbättras och utvecklas. Möjlighet till insyn när det gäller såväl institutioner såväl som folkvalda. Samtidigt är det viktigt att slå vakt om förenings- och åsiktsfriheten varför försiktighetsprincipen bör råda när det gäller nya lagregleringar.

Sammanfattningsvis säger moderaterna nej till ytterligare statlig kontroll av partierna genom åsiktsregistrering.

ÄRENDET

Genom beslut av regeringen den 19 juni 2002 tillkallades en särskild utredare med 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. I uppdraget ingår att, om utredaren finner det befogat, föreslå åtgärder för att öka insynen. Åtgärderna kan avse en utveckling av de frivilliga överenskommelser som redan finns på området men kan också avse åtgärder från det allmännas sida. Uppdraget omfattar partier och kampanjer på alla nivåer och alla typer av stöd. I tilläggsdirektiv har klarlagts att även stöd från juridiska personer, t.ex. fackliga organisationer, omfattas av uppdraget.

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.

Utredningen föreslår en författningsreglering i form av en lag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter m.m. då riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse angående redovisningen av partiernas intäkter inte kan anses ha fungerat i praktiken som avsetts. Internationella erfarenheter på området talar också för en sådan reglering. Utredningen har gjort en genomgång av de frågeställningar som aktualiseras med utgångspunkt från att öka det politiska systemets legitimitet, förebygga korruption i vid mening, utgöra ett underlag för väljarna vid val, ge uppmärksamhet åt ojämlikheter i fråga om partiers och valkandidaters resurser samt främja en debatt om etik och bevekelsegrunder i politiken.

REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, daterat den 12 augusti 2004, har i huvudsak följande lydelse.

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. 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. Flera argument talar 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 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. Utredningen föreslår 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 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.

Hinder torde, enligt utredningen, 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 enligt de regler som föreslås.

Vad skall redovisas?

Utredningen föreslår att partiernas redovisningar skall innehålla upplysningar om åtminstone följande intäkter: offentligt partistöd, medlemsavgifter, inkomster från försäljningar och insamlingar, bidrag från andra delar av partiets organisation, bidrag från privatpersoner, bidrag från företag och andra juridiska personer. Uppgift skall också redovisas om verksamheter där partierna har inflytande och beslutanderätt över verksamheten.

För valkandidaterna skall uppgift lämnas om de totala utgifterna för kandidatens kampanj samt upplysningar om användning av egna medel, bidrag från privatpersoner, bidrag från den egna partiorganisationen samt bidrag från företag och andra juridiska personer.

Med bidrag avses enligt förslaget såväl ekonomiska bidrag som varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits utan vederlag.

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.

Redovisningen

Utgångspunkten för utredningen har varit att allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter skall öka och göras lätt tillgänglig.

Utredningen diskuterar olika alternativ och stannar för att partierna centralt, regionalt och lokalt samt valda kandidater allt efter i vilken vald församling de tagit plats lämnar sina intäktsredovisningar till resp. församling, dvs., till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige för att dessa skall hålla redovisningarna offentligen tillgängliga exempelvis via ~~Redovisnings~~ Redovisningsperioden för partierna föreslås vara kalenderår. För valkandidaterna föreslås att redovisningsperioden skall börja tolv månader före den aktuella valdagen för varje val och avslutas med valdagen.

Tillsyn och kontroll

Redovisningen skall innehålla en uttrycklig förklaring om att partiet inte har haft andra intäkter än som uppgivits och skall vara godkänd av en revisor. 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. Här ställs inte krav på revisorsgodkännande. Avsikten med förslaget är inte att intäktsredovisningarna skall gås igenom, kontrolleras eller godkännas av de valda församlingarna, utan bara göras tillgängliga för offentlighet.

Sanktioner

Formella sanktioner – liksom även formell offentlig kontroll – skulle innebära en begränsning av partiernas roll i den fria åsiktsbildningen. Det får därför bli fråga om en politisk sanktion om det skulle visa sig att ett parti eller kandidat inte följer lagens bud.

Ifråga om det statliga stödet till politiska partier föreslår utredningen att sådant stöd inte skall få beviljas ett parti som underlåter att offentligen lämna en redovisning över sina intäkter. Motsvarande villkor föreslås ej uppställas för det kommunala partistödet då detta inte är en obligatorisk stödform.

Stadsledningskontorets synpunkter

Författningsreglering

Utredningen visar övertygande att den nuvarande frivilliga redovisningsordningen, grundad på riksdagspartiernas ömsesidiga överenskommelse om öppenhet över partiernas och valkandidaternas intäkter, från demokratisk utgångspunkt uppvisar betydande brister. Offentlighet och tydlighet över partiers och valkandidaters intäkter är av grundläggande betydelse för det politiska systemets legitimitet. Med större inslag av personval i valsystemet får argumenten för en författningsreglering ytterligare tyngd. Det kan också konstateras att det är vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas och valkandidaternas intäkter i andra länder. En sådan lagstiftning finns numera i tex. Danmark, Finland, Norge samt USA. Framförallt i USA har den politiska finansieringen livligt diskuterats och ny lagstiftning om offentlighet har nyligen införts. I internationella sammanhang inom ramen för FN, Europarådet och EU har området för parti- och valkandidatfinansieringen samt kampen mot korruption placerats högt på dagordningen. Det finns vidare ingen enhetlighet i partiernas redovisningar enligt partiöverenskommelsen. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att partierna inte levt upp till utfästelserna i partiöverenskommelsen. Därmed säkerställs ej allmänhetens berättigade krav på insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som bedriver personvalskampanjer (valkandidater) finansierar sina kampanjer. Starka skäl talar därför för en författningsreglering på området framför en fortsatt självreglering och att denna bör avse såväl partierna som kandidaterna utan att för den skull en sådan skyldighet begränsar partiernas roll i den fria åsiktsbildningen. Författningsregleringen bör, som utredningen föreslår, omfatta samtliga partier och valkandidater, vilka erhållit mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet resp. enskild kandidat som blivit utsedd till ledamot eller ersättare i dessa församlingar.

Vad skall redovisas?

Utredningens förslag om vilka uppgifter, som skall redovisas förefaller, såvitt stadsledningskontoret kan se, täcka in alla väsentliga intäktskällor för partier och valkandidater. Utredningen redovisar ingående överväganden om den beloppsgräns, som bör gälla för värdet av bidrag, som lämnas. Utredningen föreslår att minst 20.000 kr. skall gälla som gräns för redovisning av bidraget och namnet på givaren. Namn på privatperson skall inte få uppges utan dennes medgivande om bidraget understiger 20.000 kr. Vidare skall den totala summan av anonyma bidrag anges och varje enskilt anonymt bidrag som uppgår till minst 20 000 kronor. Samma beloppsgräns bör enligt utredningen tillämpas för både partiernas och enskilda kandidaters redovisning och tillämpas för samtliga val. Beloppsgränsen överensstämmer i stort med den som tillämpas i Norge, Finland och Danmark. Den föreslagna beloppsgränsen förefaller välavvägd vid en sammanvägning av väljarnas intresse av att få veta vem som är bidragsgivare mot bidragsgivarens intresse av att kunna ge bidrag till ett visst parti eller en viss valkandidat utan att detta kommer till väljarnas kännedom.

Ifråga om anonyma bidrag ser utredningen rent praktiskt ingen möjlighet att införa ett sådant förbud för politiska partier eller valkandidater. 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. Stadsledningskontoret delar denna uppfattning liksom 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.

Offentliggörande

Utredningen diskuterar tre alternativ för redovisning: av partierna resp. valda kandidater, via valmyndigheten samt genom de valda församlingar där representation erhållits. Utredningen

föreslår att uppgiften att göra partiernas och de valda kandidaternas och deras ersättares intäktsredovisningar tillgängliga för offentlighet läggs på riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Hur redovisningarna i övrigt skall göras tillgängliga för den breda allmänheten skall få avgöras av resp. vald församling. Stadsledningskontoret anser att denna lösning ger goda förutsättningar att öka öppenheten kring finansieringen av partier och valkandidater för att ge allmänheten en bild av ev. bindningar mellan givare och mottagare.

Tillsyn och kontroll

Partiernas redovisning skall enligt utredningen vara godkänd av revisor medan valkandidaternas redovisning skall endast undertecknas av kandidaten. Intäktsredovisningarna går inte igenom, kontrolleras eller godkänns av de politiska församlingarna, utan görs endast tillgängliga för offentlighet. Stadsledningskontoret anser att detta system bör kunna fungera och kräver inte byråkratiska resurser. Ytterligare åtgärder torde få övervägas om otillfredsställande förhållanden uppdagas.

Sanktioner

Partiernas och kandidaternas skyldighet att offentligen lämna en redovisning över sina intäkter föreslås inte vara belagd med sanktioner. På goda grunder kan förutsättas att ett sanktionssystem ej skall behöva vara erforderligt. Dock föreslås som villkor för *statligt* partistöd att intäktsredovisning lämnas. Stadsledningskontoret anser, till skillnad från utredningen, att någon form av villkor också bör ställas upp för erhållande av kommunalt partistöd enligt kommunallagen.

Uppföljning

Stadsledningskontoret förutsätter att systemet blir föremål för löpande utvärdering. Detta kan särskilt gälla utländsk extern sponsring till valkandidater, vilket, enligt uppgift, förekommit i årets EU-val.