

ÖREBRO UNIVERSITET

Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete

D-opsats juristprogrammet, 30 hp

VT-2013

Transparens i svensk valkampanjfinansiering

Författare: Andres Acevedo
Handledare: Joakim Nergelius

Abstract

Despite the fact that the issue has been discussed for several decades, there are still no rules in Sweden mandating political parties and candidates to disclose received donations. Because of this lack of transparency, Sweden is not fulfilling some of its international obligations and has fallen behind in the international trend to increase the transparency of election campaign finance. The lack of disclosure rules in Sweden has led to extensive criticism, most notably from the Council of Europe's group of states against corruption, Greco, who criticized Sweden in light of the guidelines on the subject from the Council of Europe. At this writing, a new proposal for disclosure rules is being prepared at the Department of Justice, DoJ. The proposal is to be presented in spring 2013. For the time being, the only thing that exists regarding transparency of election finance in Sweden is an agreement from 2000, struck between some of the parties in parliament, to voluntarily disclose some of their received donations.

In 2004 a government report proposed implementing disclosure rules. The proposal received extensive criticism from the reviewing bodies regarding its compliance with the rights protection in the Swedish Instrument of Government, RF. RF provides absolute protection against the government forcing individuals to disclose their opinions in political matters and absolute protection against the government keeping records of individuals' political opinions. Since these rights are absolute, they can be restricted only by constitutional amendment. It is uncertain if disclosure rules can be considered infringements under these absolute provisions, but even if they are considered infringements, it is likely that the disclosure provisions can be designed so as not to violate the RF absolute protections. Furthermore, RF provides relative protection of the freedom of expression and association. Disclosure rules would probably not infringe the freedom of expression but are likely to be considered infringements of the freedom of association. Restrictions of the freedom of association can only be implemented in the order specified in RF and since the order for restricting the freedom of association is very rigid, it is unlikely that such a restriction would be allowed under the current RF. The DoJ has expressed that the pending proposal will not include a proposal for a constitutional amendment.

For Sweden to fulfill its international obligations in regards of transparency in campaign finance, more extensive disclosure rules must be implemented than those included in the agreement between some parties in parliament and those included in the 2004 proposal. The DoJ has expressed, however, that the pending proposal will be modeled upon both the voluntary agreement and the 2004 proposal.

It is therefore not entirely unlikely that the pending proposal will be either illegal under the constitution or not far reaching enough, or both.

KEY WORDS: Election finance, campaign finance, party finance, transparency, freedom of expression, freedom of association, negative freedom of opinion, Greco.

Sammanfattning

I Sverige saknas regler som kräver av politiska partier och kandidater att redovisa mottagna donationer (redovisningskrav). Detta trots att frågan diskuterats under flera decennier. Frånvaron av redovisningskrav innebär att Sverige inte uppfyller vissa av sina internationella åtaganden och att Sverige halkat efter i den mycket tydliga internationella trenden att öka transparensen kring valkampanjernas finansiering. Frånvaron har även lett till omfattande kritik, framförallt från Europarådets grupp mot korruption, Greco, som kritiserat bristen utifrån Europarådets riktlinjer i ämnet. I skrivande stund bereds vid Justitiedepartementet ett förslag till redovisningskrav som kommer att presenteras under våren 2013. Tills vidare är det enda som finns avseende transparens i valkampanjfinansieringen en överenskommelse från 2000, mellan några av partierna i Riksdagen om att frivilligt redovisa vissa mottagna bidrag.

År 2004 föreslog en offentlig utredning införandet av redovisningskrav. Förslaget mötte omfattande kritik från remissinstanserna gällande dess förenlighet med regeringsformens, RF:s, rättighetskydd. RF innehåller ett absolut skydd mot att det allmänna tvingar en enskild att tillkänna sin politiska åskådning och ett absolut skydd mot att det allmänna registrerar en enskilds politiska åskådning. Eftersom dessa skydd är absoluta kan de endast inskränkas genom grundlagsändring. Det är osäkert om redovisningskrav kan anses vara inskränkningar av dessa absoluta skydd. Om redovisningskrav är inskränkningar av dessa absoluta rättigheter torde det ändå vara möjligt att utforma kraven så att de är förenliga med skydden. RF innehåller även relativa skydd för yttrandefrihet och föreningsfrihet. Redovisningskrav skulle förmodligen inte vara en inskränkning av RF:s skydd för yttrandefriheten men troligtvis vara en inskränkning av RF:s skydd för föreningsfrihet. Detta innebär att inskränkningen endast får göras enligt i RF stadgad ordning. Eftersom möjligheterna att inskränka föreningsfriheten enligt RF är mycket små är det tveksamt om en sådan inskränkning är möjlig att införa utan grundlagsändring. Justitiedepartementet har dock uttryckt att det nya förslaget inte kommer att inkludera något förslag till grundlagsändring.

För att Sverige ska uppfylla sina internationella åtaganden avseende öppenhet i valfinansieringen måste mer långtgående redovisningskrav införas än de som ingår i den frivilliga överenskommelsen och som föreslogs av utredningen 2004. Justitiedepartementet har dock uttryckt att just utredningen från 2004 och den frivilliga överenskommelsen ska ligga till grund för de nya redovisningskraven.

Det är alltså inte helt osannolikt att det kommande förslaget till redovisningskrav kommer att vara antingen oförenlig med regeringsformen eller inte tillräckligt långtgående, eller både och.

NYCKELORD: Valfinansiering, kampanjfinansiering, partifinansiering, öppenhet, transparens, opinionsfrihet, negativ opinionsfrihet, åsiktsregistrering, Greco.

Innehållsförteckning

1	INTRODUKTION.....	7
1.1	INLEDNING	7
1.2	BAKGRUND.....	7
1.3	SYFTE.....	8
1.4	METOD.....	8
1.5	AVGRÄNSNING	9
1.6	DISPOSITION.....	9
1.7	ÖVRIGT	9
2	BRISTEN PÅ TRANSPARENS I SVERIGE	11
2.1	INLEDNING	11
2.2	SVENSKA PARTIER, KANDIDATER OCH DESS FINANSIERING.....	11
2.3	HISTORIK - VÄGEN MOT REDOVISNINGSKRAV	12
2.4	BRISTEN PÅ TRANSPARENS I INTERNATIONELLT LJUS	16
2.4.1	Greco	17
2.4.2	Transparency Interantional Sverige	21
2.4.3	FN och EU.....	22
2.5	KAPITELSAMMANFATTNING	24
3	REDOVISNINGSKRAV OCH USA:S KONSTITUTION	25
3.1	INLEDNING	25
3.2	ALLMÄNT.....	26
3.3	BUCKLEY V. VALEO (1976)	26
3.3.1	Bakgrund.....	27
3.3.2	Buckleydomen om gränser för kampanjbidrag och kampanjutgifter	28
3.3.3	Buckleydomen om redovisningskrav	29
3.4	EFTERFÖLJANDE RÄTTSPRAXIS	31
3.4.1	Redovisningskrav och småpartier	31
3.4.2	Redovisningskrav och folkomröstningar	32
3.4.3	Redovisningskrav gällande kampanjlitteratur och flygblad	33
3.4.4	Gränsdragningen mellan issue advocacy och express advocacy	34
3.4.5	Citizens United (2010).....	34
3.5	KAPITELSAMMANFATTNING	37
4	REDOVISNINGSKRAV OCH SVERIGES KONSTITUTION	38
4.1	INLEDNING	38
4.2	KORT BAKGRUND TILL DET SVENSKA SKYDDET FÖR FRI- OCH RÄTTIGHETER	38
4.3	RF 2:2-3 - NEGATIV OPINIONSFRIHET OCH FÖRBUD MOT ÅSIKTSREGISTRERING	40
4.3.1	RF 2:2.....	40
4.3.2	RF 2:3.....	45
4.3.3	Slutsats.....	47
4.4	RF 2:1 - YTTRANDEFRIHETEN OCH FÖRENINGSFRIHETEN.....	47
4.4.1	RF 2:1 st. 1 p.1 - Yttrandefrihet.....	48
4.4.2	RF 2:1 st. 1 p. 5 - Föreningsfrihet	51
4.4.3	Slutsats.....	53
4.5	EUROPAKONVENTIONEN.....	53
4.6	KAPITELSAMMANFATTNING	53

5	DE LEGE FERENDA	55
5.1	INLEDNING.....	55
5.2	EFFEKTIVA REDOVISNINGSKRAV.....	55
5.2.1	Vad som bör omfattas.....	55
5.2.2	När redovisning bör ske.....	57
5.2.3	Vilka partier och kandidater som bör omfattas.....	58
5.2.4	Hur och var uppgifterna bör offentliggöras	59
5.2.5	Vilka bidragsgivare som bör redovisas.....	61
5.2.6	Anonymitet	62
5.2.7	Övervakning och tillsyn.....	63
5.2.8	Efterlevnad och sanktioner	63
5.2.9	Slutsats.....	64
5.3	DE KONSTITUTIONELLA FRÅGORNA.....	65
5.4	ETT NYTT PARADIGM.....	69
6	AVSLUTANDE SAMMANFATTNING	71
7	LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING	72

Förkortningar

BCRA	Bipartisan Campaign Reform Act
Bet.	Betänkande
Dir	Direktiv
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska Gemenskapen
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
FEC	Federal Election Commission
FECA	Federal Election Campaign Act
FN	Förenta Nationerna
Greco	Group of States Against Corruptio
KU	Konstitutionsutskottet
PAC	Political Action Committe
Prop	Proposition
RF	Regeringsformen (1974:152)
Rskr	Riksdagsskrivelse
RÅ	Riksåklagaren
SOU	Statens offentliga utredningar
TI	Transparency International Sverige

1 Introduktion

1.1 Inledning

I detta kapitel ges en bakgrund till uppsatsens problem och dess teoretiska och praktiska utgångspunkter beskrivs.

1.2 Bakgrund

En gammal och central fråga alla demokratier måste förhålla sig till är förekomsten och effekten av pengar i politiken och mer specifikt hur man ska hantera politiska partiers och politiska kandidaters finansiering. Demokratiska stater måste gällande denna finansiering hitta en balans mellan två intressen. Å ena sidan ligger det i demokratins kärna att sträva efter en samhällelig organisation som möjliggör för olika politiska åskådningar att delta i den offentliga debatten. Detta inkluderar att demokratiska staten har ett intresse av att de olika politiska åsikterna har tillgång till den finansiering som är nödvändig för att kunna delta. Å andra sidan finns det ett starkt intresse i att just finansieringen av detta deltagande i debatten inte medför negativa effekter för den demokratiska processen. Exempel på sådana negativa effekter är korruption, snedvridning eller att allmänhetens förtroende för de politiska institutionerna undermineras.

För att hindra sådana negativa effekter av partifinansieringen finns i huvudsak tre typer av åtgärder en stat kan vidta. *Den första typen* av åtgärd handlar om att begränsa privata medel i valkampanjerna. Detta kan ske exempelvis genom utgiftstak, bidragsförbud, bidragstak eller liknande. *Den andra typen* av åtgärd staten kan vidta är att medelst offentliga medel minska behovet och betydelsen av privata medel i kampanjerna, för att på så sätt minska riskerna för att negativa effekter uppstår. Detta kan ske genom offentligt partistöd, gynnsamma skatteregler och liknande subventioner. *Den tredje typen* av åtgärd staten kan vidta för att minska riskerna för negativa effekter är att kräva öppenhet och transparens avseende finansieringen. Alla tre typer av åtgärder befinner sig i avvägningen mellan å ena sidan en ambition att säkerställa ett så brett deltagande som möjligt i den offentliga debatten och å andra sidan att hindra att finansieringen medför oönskade effekter.

Sverige har uteslutande förlitat sig på den andra typen av åtgärd; offentliga medel i valkampanjerna. I Sverige finns en omfattande offentlig finansiering av partier samtidigt som det i princip inte finns några begränsningar av privata medel eller några regler som kräver öppenhet kring finansieringen. Istället för regler om öppenhet har Riksdagspartierna i Sverige förlitat sig på frivilliga överenskommelser gällande redovisning av partiets finansiering.¹ Denna uppsats behandlar regler som kräver transparens och öppenhet gällande valkampanjernas

¹ SOU 2004:22, *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*, s. 12. I uppsatsen kallas utredningen för Insynsutredningen.

finansiering. Uppsatsen har två syften där det ena syftet fokuserar på bristen på sådana regler i Sverige, och det andra syftet fokuserar på hur man ska se på sådana regler inom ramen för avvägningen mellan ambitionen om fritt deltagande i offentlig debatt och ambitionen att hindra negativa effekter av finansieringen.

Det första syftet, att beskriva bristen på transparens i svenska valkampanjer, görs mot bakgrund av att Sverige, tillsammans med San Marino, Malta och Schweiz är det enda landet i Europa som saknar sådan lagreglerad transparens. En offentlig utredning från 2004 föreslog införandet av en lag om öppen redovisning. Utredningen ledde aldrig till någon lagstiftning. I skrivande stund bereds på Justitiedepartementet ett lagförslag om öppenhet i svensk kampanjfinansiering, ämnat att remitteras under våren 2013. Bristen på lagstadgad transparens avseende partiernas finansiering innebär att Sverige inte till fullo följer sina internationella åtaganden och har lett till kritik mot Sverige från bland annat Europarådets grupp mot korruption. I uppsatsen behandlas den kritik som riktats mot Sverige avseende bristen på lagstadgad öppenhet och det förs en diskussion kring vad som krävs av en kommande svensk lag för att vara i linje med de internationella riktlinjerna i ämnet.

Det andra syftet, att diskutera konstitutionella aspekter av sådana regler om transparens, görs mot bakgrund av den avvägning som nämnts ovan mellan två intressen. Å ena sidan intresset av att tillförsäkra ett brett deltagande i den offentliga debatten medelst ett konstitutionellt skydd för positiva friheter såsom yttrandefriheten och föreningsfriheten och ett negativt skydd mot att tvingas tillkännage sin åsikt. Å andra sidan intresset av att skydda den demokratiska processen från korruption och andra negativa effekter som partifinansiering kan befaras medföra. Eftersom Sverige aldrig infört några regler om transparens i valkampanjerna, har det svenska rättssystemet aldrig haft anledning att, inom ramen för lagprövning eller annorledes, uttala sig kring de konstitutionella aspekterna av sådana krav och närmare gå in på denna avvägning. I USA å andra sidan har det sedan mitten av 70-talet förts en diskussion i Högsta domstolen kring vilka valkampanjfinansieringsregler, inklusive vilka redovisningskrav, som kan anses vara tillåtna enligt konstitutionens skydd för yttrandefrihet och föreningsfrihet och avvägningen har resulterat i ett omfattande rättsområde gällande kampanjfinansiering. För att ge exempel på hur denna avvägning kan se ut redogörs och diskuteras i uppsatsen den konstitutionella diskussionen som förts i USA:s Högsta domstol. Med detta som avstamp diskuteras därefter det svenska skyddet för opinionsfriheterna och hur dessa skulle förhålla sig till redovisningskrav. I denna diskussion behandlas även lagförslaget från 2004 och den kritik det förslaget mötte från remissinstanserna gällande just förenligheten med grundlagen.

1.3 Syfte

Denna uppsats har två syften. *Det första syftet* är syftet att beskriva bristen på transparens avseende svenska valkampanjer, vad denna brist innebär utifrån Sveriges internationella åtaganden och vad som skulle krävas av en framtida svensk lag för att vara i linje med dessa åtaganden. *Det andra syftet* är syftet att undersöka hur regler om ökad transparens, redovisningskrav, skulle förhålla sig till den svenska konstitutionens skydd för vissa fundamentala rättigheter.

1.4 Metod

För att uppnå det första syftet, att beskriva bristen på transparens, har en rättsvetenskaplig metod använts enligt vilken det är tillåtet att använda i princip allt

material som kan ge kunskap om rätten. För att uppnå det andra syftet, att undersöka hur redovisningskrav skulle förhålla sig till regeringsformen, har en mer snäv rättsdogmatisk metod använts där lagtext, förarbeten och i förekommande fall rättspraxis och doktrin utgjort källorna för undersökningen. För att fördjupa uppsatsens diskussion kring redovisningskravs förenlighet med konstitutionen görs även, medelst komparativ metod, en undersökning av hur samma fråga behandlats i USA, utifrån USA:s konstitution.

1.5 Avgränsning

Någonting som inte behandlas i denna uppsats är den gentemot redovisningskrav närliggande frågan om upplysningsskyldighet. Med upplysningsskyldighet avses krav på t.ex. politisk reklam att innehålla en upplysning om vem som har finansierat reklamen. Utöver den komparativa utblicken avseende USA så behandlar uppsatsen endast svenska förhållanden och kommer inte att gå in i på vad som gäller i andra länder annat än i förbigående som exempel. Uppsatsen behandlar endast transparens avseende finansiering av valkampanjer och annan transparens som berör personer i offentliga positioner, t.ex. redovisning av statsråds aktieinnehav eller dylikt behandlas inte, även om det är ett närliggande område. Uppsatsen berör inte heller frågor kring redovisningskravs förenlighet med personuppgiftslagen (1998:204).

1.6 Disposition

Uppsatsen tar avstamp i *del två* med en beskrivning av bristen på transparens i svenska valkampanjer. *I del tre* redogörs för rättspraxis från USA:s Högsta domstol som behandlar förhållandet mellan regler beträffande kampanjfinansiering och konstitutionens skydd för grundläggande rättigheter. *Del fyra* tar upp förhållandet mellan redovisningskrav och den svenska konstitutionen. *I del fem* behandlas frågan om redovisningskrav ur ett *de lege ferenda*-perspektiv.

1.7 Övrigt

För regler som kräver redovisning av partiets eller kandidaters finansiering används genomgående i denna uppsats begreppet *redovisningskrav*. Med termen redovisningskrav avses endast lagstadgade krav eller liknande, vilket gör att frivilliga överenskommelser mellan partier inte utgör redovisningskrav.

I internationell litteratur förekommer ofta begreppet *campaign finance*.² I detta begrepp inryms finansiering av politiska valkampanjer, oavsett om finansieringen riktar sig till partiets eller till enskilda kandidaters valkampanjer. I Sverige används ofta begreppet partifinansiering avseende i princip samma område. I Sverige förekommer dock även enskilda kandidater i personval, vilket gör att begreppet partifinansiering kan vara missvisande när man i själva verket avser finansiering som möjliggör valkampanjer oavsett om det är en kandidats eller ett partis valkampanj. I denna uppsats används begreppet *kampanjfinansiering*, utom i fall då specifikt avses finansiering av partier (då begreppet *partifinansiering* används) eller i fall då specifikt avses finansiering av kandidater (då begreppet *kandidatfinansiering* används). Enligt samma mönster används begreppen kampanj-, parti- och kandidatbidrag.

² Se t.ex. GRANT, T. D. [red.] (2005) *Lobbying, government relations and campaign finance worldwide*, Oxford University Press.

Som kommer att framgå av redovisningen av rättspraxis från USA görs även en åtskillnad mellan *kampanjbidrag* och *kampanjutgifter*. Med *kampanjbidrag* avses helt enkelt bidrag direkt till ett partis eller en kandidats valkampanj. Med *kampanjutgifter* avses utgifter för att främja eller motarbeta en kandidat eller ett parti inom ramen för en valrörelse, t.ex. utgifter för annonsering i en morgontidning inför ett riksdagsval. Partier och kandidater har givetvis egna kampanjutgifter men det kan även förekomma *självständiga kampanjutgifter*. Självständiga kampanjutgifter kan beskrivas som ett slags indirekta kampanjbidrag. Uppdelningen är intressant för frågan om vilka typer av transaktioner eller åtgärder som ska omfattas av redovisningskrav.

I uppsatsen behandlas vissa fundamentala rättigheter som i Sverige ofta benämns under samlingsbeteckningen opinionsfrihet. I USA är terminologin inte lika specifik och i den komparativa delen använder jag därför begreppet yttrandefrihet, även om motsvarande rätt i Sverige skulle kunna betecknas som opinionsfrihet.

I uppsatsen förekommer en del citat som är översatta från engelska. Om inget annat anges är översättningarna mina egna.

Fotnoter används i denna uppsats för sedvanliga referenser, men även för fördjupande utvecklingar, diskussioner och kommentarer som hör till uppsatsens syfte på ett mer indirekt sätt än det som förekommer i den löpande texten. För att den löpande texten inte ska bli tunggrodd har dessa utvecklingar placerats i fotnoter. Fotnoterna inkluderar även ofta förklaringar ämnade att göra uppsatsen mer tillgänglig för läsare som inte är jurister.

Mina egna åsikter och kommentarer förekommer i uppsatsens alla delar men koncentreras till kapitel 5.

2 Bristen på transparens i Sverige

2.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs bristen på transparens i svenska valkampanjer. I kapitlets första avsnitt, 2.2, ges en översiktlig redogörelse för hur finansieringen av svenska valkampanjer ser ut. Därefter, i avsnitt 2.3 ges en beskrivning av problemområdets historik och vägen mot införande av redovisningskrav. I avsnitt 2.4 sätts bristen på transparens i internationellt ljus, framförallt utifrån Europarådets riktlinjer i ämnet.

2.2 Svenska partier, kandidater och dess finansiering

I Sverige finansieras politiska partier och kandidater till stor del av offentliga medel. Varje år delas det ut omkring 170 miljoner kronor i statligt stöd till riksdagspartierna.³ Därutöver delas det i varierande omfattning från år till år ut kommunalt partistöd. År 2006 uppgick det kommunala partistödet till ca.348 miljoner kronor och år 2007 till ca.231 miljoner kronor.⁴

För partier invalda i riksdagen regleras denna offentliga finansiering i lag (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, nedan partibidraglagen. För att få *statligt* bidrag måste ett parti ansöka årligen hos partibidragsnämnden⁵ och för att partistödet ska beviljas krävs att partiet har utsett en godkänd revisor samt att partiet skickar in sin årsredovisning.⁶ Det *kommunala* partistödet regleras i 2 kap. kommunallagen (1991:900). Det står kommunerna fritt att välja om sådant kommunalt stöd ska delas ut eller inte.⁷ Det kommunala partistödet är inte förbundet med några krav, likt de som ställs upp av partistödslagen. För politiska partier på europeisk nivå har EU ett bidragssystem.⁸

³ ANDERSSON, S. [red.] (2011) *Motståndskraft, oberoende, integritet– Kan det svenska samhället stå emot korruption?*, Transparency International Sverige, s. 361.

⁴ Rapport från riksdagen 2007/08:RFR23, *Utvärdering av det kommunala partistödet*, s. 7.

⁵ Ledamöterna i Partibidragsnämnden ska enligt partistödslagen inneha eller ha innehaft ordinarie tjänst som domare. I skrivande stund är tidigare justitieråd Torkel Gregow ordförande för partistödnämnden.

⁶ Partibidraglagen 14 § 2st.

⁷ BOHLIN, A. (2007) *Kommunalrättens grunder*, Norstedts Juridik, s 124 ff. Kommunerna kan välja att inte ens fatta något beslut i frågan. I en statlig utredning föreslås att en ny bestämmelse ska införas i Kommunallagen om att kommunerna en gång om året i vart måste fatta beslut därom, se SOU 2012:30, *Vital kommunal demokrati*, s. 381 f.

⁸ Se Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå, nedan kallad EU-partibidragsförordningen. Det faller utanför ramen för denna uppsats att närmare undersöka

Enligt en statlig utredning från 2004 finansieras ungefär 70 till 80 procent av partiernas verksamhet genom offentliga stöd.⁹ Den resterande delen av finansieringen utgörs av privata bidrag, medlemsavgifter, intäkter från försäljning av lotterier med mera. Fördelningen av olika finansieringskällor varierar mellan de olika partierna. Den vanligaste formen av finansiering av *personvalskampanjerna* är bidrag från kandidaternas egna partiorganisationer, men även där förekommer andra finansieringsformer, såsom privata bidrag.¹⁰

Det finns inga krav på att svenska partier ska vara juridiska personer,¹¹ även om partierna vanligtvis är ideella föreningar som är juridiska personer.¹² Enligt 2:2 i bokföringslagen (1999:1078), är ideella föreningar bokföringsskyldiga om värdet av dess tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor och enligt 3:1 årsredovisningslagen (1995:1554) ska bokföringsskyldiga redovisa sina tillgångar och skulder. Samtliga riksdagspartier, dock inte alla övriga partier, uppfyller kriterierna i bokföringslagen och årsredovisningslagen och ska därför upprätta sådan redovisning.¹³ Redovisningen enligt dessa lagar kräver inte någon redogörelse för mottagna bidrag.

Det existerar för närvarande inga lagregler som kräver av partier eller av kandidater att redovisa sin finansiering, utöver de krav som uppställs i bokföringslagen och årsredovisningslagen. Väljarkåren, journalister, politiska motståndare och andra har alltså ingen rätt enligt lag att begära ut information om varifrån ett parti eller en kandidat har fått pengarna de använder för att driva sin valkampanj. De summor som partier tagit emot i offentligt partistöd är givetvis tillgängliga att begära ut i enlighet med offentlighetsprincipen,¹⁴ men uppgifter om hur finansieringen sett ut utöver detta offentliga stöd finns det inga lagar som säger att partierna måste redovisa. Istället för att införa redovisningskrav har partierna traditionellt ansett att frivilliga överenskommelser varit tillräckliga.

2.3 Historik - Vägen mot redovisningskrav

Frågan om transparens i svensk valfinansiering har varit aktuell under lång tid. Redan i början av 50-talet utreddes frågan huruvida krav på större öppenhet kring vilka som finansierat viss politisk reklam skulle införas. Resultatet av utredningen blev att tillvägagångssättet med frivillig redovisning framför redovisningskrav slogs fast.¹⁵ Detta tillvägagångssätt hänger ihop med en ambition hos lagstiftaren att i så liten grad som möjligt reglera partiernas förhållanden.

I samband med att det offentliga partistödet infördes år 1965 uttalades att någon offentlig kontroll över medlens användning inte skulle förekomma,¹⁶ och när det kommunala partistödet infördes år 1969 anfördes att samma principer skulle gälla för det kommunala stödet som för det statliga stödet. När det statliga partistödet därefter reformerades 1972 och den nuvarande partistödslagen infördes

transparens inom kampanjfinansiering på europeisk nivå. I viss mån berörs de krav som ställs upp av EU-partibidragsförordningen i avsnitt 5.2.

⁹ SOU 2004:22, i uppsatsen kallad *Insynsutredningen*, s. 43 ff. I *Insynsutredningen* påpekas även att partierna i Sverige, internationellt sett, har bland det högsta beroendet av offentligt stöd, s. 47.

¹⁰ SOU 2004:22, s. 57.

¹¹ Jämför RF 3:1.

¹² SOU 2004:22, s. 151.

¹³ Greco Eval III Rep (2008) 4E, p. 48 och 69.

¹⁴ Se 2 kap. Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

¹⁵ SOU 1951:56, *Om offentlig redovisning av den politiska propagandan*, s. 59 f.

¹⁶ SOU 1965:22, *Dagstidningars ekonomiska villkor*, s. 120 f., prop. 1965:174, *Angående statsbidrag till politiska partier*, s. 8, KU 1965:44 samt rskr 1965:452.

uttalades åter att samma principer, inga redovisningskrav och ingen offentlig kontroll, skulle gälla.¹⁷

I samband med att möjligheten till personval breddades i början av 90-talet fick frågan om redovisningskrav förnyat liv.¹⁸ Den så kallade *personvalskommittén* uttalade att ett ökat personvalsinslag skulle leda till att förekomsten av privat valfinansiering skulle öka.¹⁹ Införandet av redovisningskrav för personvalskandidater ansågs dock vara ett avsteg från ”den svenska traditionen som bygger på frivillighetens väg och innebära en skillnad i förhållande till vad som gäller för partierna” som därutöver skulle medföra ”inte oväsentliga resurser” för administration.²⁰ Av dessa anledningar ansåg utredningen att redovisningskrav borde införas endast om valsystemet ”kan antas få mycket negativa följder i form av oönskad valfinansiering.”²¹ Eftersom utredningen inte fann anledning att befara att sådana oönskade konsekvenser skulle uppstå, ansågs inte behövt att införa redovisningskrav. Utredningen föreslog istället att frågan om redovisningskrav skulle tas upp på nytt om privat finansiering av kandidater skulle öka i betydelse.²²

Vid utskottsbehandlingen av lag (1995:374) om val till Europaparlamentet²³ anfördes av konstitutionsutskottet åter igen åsikten att ökat inslag av personval medför ett större behov av öppenhet inom kampanjfinansieringen och att åtgärder för att uppnå öppenheten nog borde övervägas.²⁴ Något år senare, i Nomineringsrätts- och valkretskommitténs slutbetänkande *Utvärderat personval* uttalades att det saknades skäl att överväga att införa redovisningskrav, eftersom de frivilliga uppgörelser om redovisning som gjorts i samband med 1994 års val och 1995 års val till Europaparlamentet var tillräckliga och att fler sådana frivilliga överenskommelser borde uppmuntras.²⁵ Även i förarbetena till den äldre vallagen uttalades att frivilliga överenskommelser var att föredra framför redovisningskrav,²⁶ men att utvecklingen på kampanjfinansieringsområdet skulle följas noga.²⁷ Samma linje förespråkades av Rådet för utvärdering av 1998 års val i delbetänkandet *Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen* vari uttalades att en frivillig överenskommelse angående redovisning var mer förenlig med den svenska traditionen av ett minimum av intrång på partiernas ekonomiska angelägenheter.²⁸ I april 2000 träffades en ny frivillig överenskommelse mellan riksdagspartierna.

Först år 2000 i Demokratiutredningens betänkande *En uthållig demokrati!* uttalades åter igen att frivilliga överenskommelser inte var tillräckliga och att förut-

¹⁷ Prop. 1972:126, *Med förslag till lag om statligt stöd till politiska partier*, s. 9. Efter att 1972 års lag infördes har det statliga stödet inte reformerats mer än att bidragsbeloppen successivt höjts, senast år 2004 genom SFS 2004:702, se prop. 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition*, s. 69 och 160.

¹⁸ I Insynsutredningen uttalades som en allmän iakttagelse av andra länders reglering avseende insyn i kampanjfinansiering att ”ju starkare personvalsinslag i ett lands valsystem, desto mer omfattande och detaljerad tenderar regleringen av valfinansieringen vara.”, SOU 2004:22, s. 97.

¹⁹ SOU 1993:21, *Ökat personval*, s. 74 ff.

²⁰ SOU 1993:21, s. 77.

²¹ SOU 1993:21, s. 77.

²² SOU 1993:21, s. 78.

²³ Sedermera upphävd och ersatt av vallagen (2005:837).

²⁴ Bet. 1994/95:KU40, s. 15.

²⁵ SOU 1996:66, *Utvärderat personval*, s. 61.

²⁶ Prop. 1996/97:70, *Ny vallag*, s. 124 f.

²⁷ Bet. 1996/97:KU16.

²⁸ SOU 1999:136, *Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen*, s. 134.

sättningarna för att införa redovisningskrav snarast borde inledas.²⁹ I propositionen *Demokrati för det nya seklet* anförde regeringen följande angående den riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse från 2000:

Riksdagspartierna är således väl medvetna om vikten av insyn och har också frivilligt vidtagit åtgärder i det syftet. Men 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. Därför är det, trots den samsyn som finns i dag hos riksdagspartierna, angeläget att få mer heltäckande garantier för ett öppet och från väljarnas synpunkt tillförlitligt system. Genom personvalsreformen har frågan om insyn i finansiering fått ännu större aktualitet. Sammantaget finner regeringen att det finns starka skäl som talar för att insynen bör regleras genom lagstiftning.³⁰

Därefter tillsatte regeringen Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter och förordnade professor i statsvetenskap vid Örebro universitet Gullan Gidlund till särskild utredare.³¹ I utredningens uppdrag ingick att ”överväga hur man kan åstadkomma insyn i hur de politiska partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur de personer som driver en s.k. personvalskampanj (valkandidater) finansierar sina kampanjer.”³²

I utredningens slutbetänkande *Allmänhetens insyn i partiers och kandidaters intäkter*,³³ nedan kallad *Insynsutredningen*, konstaterades 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.”³⁴ Vidare anfördes att ”starka skäl talar för en författningsreglering på området framför en fortsatt självreglering.”³⁵

Slutbetänkandet innehöll ett utarbetat lagförslag innehållandes redovisningskrav.³⁶ Enligt slutbetänkandets lagförslag skulle varje parti och enskild kandidat som i senaste valet fått mandat i riksdag, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller i Europaparlamentet upprätta en redovisning över hur partiets eller kandidaten finansierat sin politiska verksamhet.³⁷ Denna redovisning skulle enligt förslaget innehålla upplysningar om bland annat hur stora bidrag som mottagits från privatpersoner och företag under redovisningsperioden på tolv månader.³⁸ Vidare skulle värdet av varje bidrag och namnet på givaren nämnas särskilt i redovisningen om värdet under redovisningsperioden uppgått till minst 20 000 kronor.³⁹ Enligt förslaget skulle anonyma bidrag inte förbjudas. Den totala summan av anonyma bidrag skulle dock enligt förslaget anges och varje enskilt anonymt bidrag som uppgått till minst 20 000 kronor anges särskilt.⁴⁰ Slutbetänkandet innehöll inga förslag om sanktioner för det fall ett parti eller en kandidat skulle bryta mot lagens bestämmelser.⁴¹

Insynsutredningens slutbetänkande skickades på remissrunda i vilken förslaget välkomnades av många instanser men också fick motta hård kritik i vissa avseen-

²⁹ SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*, s. 173.

³⁰ Prop. 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet*, s. 115.

³¹ Dir. nr 2002:83, 2003:66 samt 2003:130.

³² Dir. nr 2002:83 s. 3.

³³ SOU 2004:22.

³⁴ SOU 2004:22, s. 135.

³⁵ SOU 2004:22, s. 145.

³⁶ SOU 2004:22, s. 21 ff.

³⁷ Förslagets 2-3 §§.

³⁸ Förslagets 4-5 §§.

³⁹ Förslagets 6 §.

⁴⁰ Förslagets 6 §.

⁴¹ SOU 2004:22 s. 178 ff.

den. Av störst relevans var förmodligen den kritik förslaget fick avseende dess förenlighet med regeringsformen.⁴²

Under 2000-talet lades en rad motioner fram angående införandet av redovisningskrav. Dessa motioner avstyrktes gång på gång med hänvisning till den då pågående beredningen av Insynsutredningens betänkande.⁴³ Efter regeringsskiftet som följde på valet 2006 var det dock tydligt att inga ambitioner fanns att fullfölja några av Insynsutredningens förslag.⁴⁴ Genom regeringsbeslut den 8 december 2009 avskrevs ärendet.⁴⁵

Efter att Insynsutredningens betänkande avskrivits från fortsatt handläggning stod frågan om redovisningskrav och stampade ett tag,⁴⁶ för att återupptas i slutet av 2011 när flera partier uttalat sig positiva till lagstiftning med redovisningskrav.⁴⁷ Sen dess har arbetet med att utarbeta en lagstiftning om större öppenhet

⁴² Insynsutredningens övervägningar avseende förslagens förenlighet med regeringsformen och remissinstansernas kritik kring dessa övervägningar behandlas i kapitel 4.

⁴³ Se bet. 2002/03:KU26, s. 77 ff. där konstitutionsutskottet avstyrkte en motion som föreslog regler rörande fackförbundens bidrag till politiska partier för att förstärka skyddet för fackligt anslutna som inte vill bidra till politiska partier eller behöva avslöja sin politiska tillhörighet. Motionen avstyrktes med hänvisning till den pågående Insynsutredningen. I en reservation anfördes att den pågående Insynsutredningen borde ges ett bredare uppdrag som även belyser fackförbundens stöd till partierna. Riksdagen röstade i enlighet med reservationen, rskr. 2002/03:110 och regeringen förtydligade utredningsuppdraget, dir. 2003:66. Se även bet. 2003/04:KU13, s. 29 ff. där konstitutionsutskottet avstyrkte motioner om införande av redovisningskrav med motiveringen att frågan bör avvakta Insynsutredningens remissbehandling. Liknande motioner avstyrktes med samma argument i bet. 2004/05:KU27, s. 17 ff. och i bet. 2005/06:KU9, s. 35 ff. I samband med att Sverige skulle tillträda FN:s konvention mot korruption upprättades en departementspromemoria som undersökte huruvida Sverige uppfyllde de krav som uppställs i konventionen. I konventionens artikel 7 rekommenderas länderna att tillförsäkra transparens inom kampanjfinansieringen (se mer om konventionen under avsnitt 2.4). Angående denna rekommendation uttrycktes i promemorian, med hänvisning till Insynsutredningen, att "eftersom frågan redan är föremål för överväganden finns det ingen anledning att behandla den vidare i detta sammanhang", Ds 2005:38, *Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption*, s. 39.

⁴⁴ Den då nytillträdde justitieministern Beatrice Ask uttryckte sig i en interpellationsdebatt i riksdagen den 23 november 2006 tveksam till en lagreglering av det slag som föreslogs av Insynsutredningen. Se protokoll 2006/07:26, 6 § Svar på interpellation 2006/07:55. Konstitutionsutskottet avstyrkte året därpå motioner om redovisningsbidrag och anförde att det mot bakgrund av remissinstansernas kritik avseende redovisningskravens förenlighet med regeringsformen fanns "mycket som talar för att överenskommelser på frivillig väg kan vara en mer framkomlig väg att nå de önskvärda offentliga redovisningarna", se bet. 2007/08:KU14, s. 36. Se även Nergelius avsnitt om Sverige i antologin **GRANT**, *Lobbying, government relations and campaign finance worldwide*, s. 477, i vilket han uttryckte farhågor kring att Insynsutredningens förslag alls skulle komma att genomföras. Detta dels på grund av moderaternas motstånd men även på grund av att frågan skulle kunna komma i skymundan av den då nyligen inträffade Tsunamikatastrofen och den efterföljande debatten kring regeringens hantering av denna.

⁴⁵ Ärendet, dnr. Ju2004/2098/L6, avskrevs mot prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.

⁴⁶ Se bet. 2010/11:KU1, s. 51 ff., där flera motioner om införandet av redovisningskrav avstyrktes med hänvisning till "tidigare ställningstagande i frågor om författningsreglering av parti- och kampanjfinansiering."

⁴⁷ Moderaterna har traditionellt varit negativa till införandet av redovisningskrav. På moderaternas partistämma i oktober 2011 röstades en motion om att moderaterna bör verka för att införa redovisningskrav ned. Senare på hösten, i samband med att flera motioner om redovisningskrav skulle behandlas i konstitutionsutskottet sade sig socialdemokraterna backa från kravet på lagstiftning om redovisningskrav för att istället diskutera frågan om större öppenhet mellan partisekreterarna. Se **KNUTSSON, M.** (2011-11-21) *S backar från krav om lagreglering av partibidrag*, Sveriges Television Rapport. I linje med detta uttalade konstitutionsutskottet vid behandlingen av motionerna att man "noterar att det tagits kontakter i syfte att inleda diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny överenskommelse kring partifinansieringen. Utskottet önskar inte föregripa resultatet av dessa diskussioner." Därför avstyrktes motionerna, se bet. 2011/12:KU1, s. 64 ff. En vecka senare, den 30 november 2011, svängde moderaterna i frågan och uttalade genom sin partisekreterare att partiet nu var öppet för att diskutera frågan om re-

nu kommit igång vid Justitiedepartementet och en departementspromemoria avses skickas ut på remiss under våren 2013 för att proposition ska kunna läggas fram för Riksdagen under hösten 2013.⁴⁸ Enligt uppgifter från Justitiedepartementet är utgångspunkten i arbetet med förslaget att det inte ska kräva någon grundlagsändring.⁴⁹

Tills vidare gäller alltså alltså alltjämt den frivilliga uppgörelsen från april 2000. Av uppgörelsen framgår bland annat att partiernas inkomstredovisning ska vara så öppen som möjligt avseende både partier och individuella kandidater, att bidrag från juridiska personer ska specificeras i redovisningen och att antalet bidrag från fysiska personer och den totala summan ska specificeras. Flera partier har under de senaste åren frivilligt valt att redovisa mer än som framgår av överenskommelsen från april 2000, nämligen identiteten av kampanjbidragsgivare som skänkt mer än 20 000 kronor.

83 80

Vid sidan av de diskussioner som nu pågår kring införandet av redovisningskrav har även det kommunala partistödet varit föremål för utredning. Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätts betänkande *Vital kommunal demokrati*, som bland annat utredde det kommunala partistödet, föreslog att vissa krav på att partierna ska redovisa hur det kommunala partistödet använts ska införas.⁵⁰ Även om utredningen alltså inte föreslog redovisningskrav i den bemärkelsen att även privata kampanjbidrag ska redovisas, så var förslaget enligt min mening ett tecken på en viss ytterligare distansering från ambitionen om ett minimum av intrång på partiernas ekonomiska angelägenheter.⁵¹

2.4 Bristen på transparens i internationellt ljus

Av föregående avsnitt framgick att Sverige har en tradition av att undvika lagstiftning som berör partierna och partiernas verksamhet. Att denna tradition lever kvar så starkt i Sverige än idag är ganska unikt jämfört med resten av Europa, där numer i princip alla stater i allt större utsträckning reglerar partier-

dovisningskrav, **ARKELSTEN, S.** (2011-11-30) *M vill lagstifta om partibidrag*, Svenska Dagbladet. Moderaternas förhållande till partifinansiering i allmänhet och till införandet av redovisningskrav i synnerhet behandlas av journalisten Anders Pihlblads bok om moderaterna, **PIHLBLAD, A.** (2012) *Ett partis fall och uppgång – berättelsen om de nya moderaterna*, Natur & Kultur.

⁴⁸ Detta enligt uppgifter som statssekreteraren vid Justitiedepartementet presenterade vid sammanträde i konstitutionsutskottet 2012-11-08, se konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU1, s. 58. Detta framgår även av en promemoria upprättad vid Justitiedepartementet (2012-09-11) *Report on the progress in implementing the recommendations given in the third Evaluation round on Sweden*. Trots regeringens besked att ett lagförslag kommer att presenteras inom kort förs i den allmänna debatten en diskussion mellan partierna kring processen med att ta fram ett förslag och huruvida förslaget kommer att vara färdigt i tid inför valet 2014. Se **JÄMTIN, C.** (2012-11-13) *Vi tänker inte låta M förhålla om partibidragen*, Svenska Dagbladet och **PERSSON, K., ASK, B.** (2012-11-15) *Jämtins beskyllning är oärlig och oseriös*, Svenska Dagbladet.

⁴⁹ Även detta enligt uppgifter som presenterades vid konstitutionsutskottets sammanträde 2012-11-08, se 2012/13:KU1, s. 58.

⁵⁰ SOU 2012:30, s. 395 ff.

⁵¹ Utredningen hänvisade till resonemangen i Insynsutredningen om att "offentlighet för partiernas intäkter är så grundläggande för det politiska systemets legitimitet att den inte bör vara beroende av partiernas inställning vid varje givet tillfälle." SOU 2012:30 s. 396 med hänvisning till SOU 2004:22, s. 136. Utredningen uttalade även att "[e]tt sådant krav ökar också transparensen när det gäller användningen av skattemedel och borde därför också kunna stärka legitimiteten i det kommunala partistödssystemet." SOU 2012:30 s. 395. I likhet med Insynsutredningen föreslogs i SOU 2012:30 att kraven på att redovisa partistödets användning inte ska vara formellt sanktionerat.

na, bland annat avseende öppenhet kring dess finansiering.⁵² Inte minst är denna trend stark bland de nya demokratierna i det forna östblocket, där inte bara öppenhet kring partifinansieringen utan även mer långtgående regler, såsom begränsningar av privata medel i kampanjerna, är mycket vanliga.⁵³ Trenden av att i allt större utsträckning reglera partiernas finansiering framgår inte endast av en jämförelse med lagstiftningen i de övriga länderna i Europa,⁵⁴ utan även av de internationella och mellanstatliga organisationer som behandlat frågan. I detta avsnitt behandlas den kritik som framförts mot Sverige av Europarådets kontrollorgan mot korruption utifrån Europarådets riktlinjer i ämnet och den kritik organisationen Transparency International Sverige framfört.⁵⁵ Därutöver beskrivs arbete som utförts inom FN och EU som berört transparens av kampanjfinansiering.

2.4.1 Greco

Kontrollorganet *Group of States Against Corruption*, Greco, skapades av Europarådet 1999.⁵⁶ Grecos syfte är att utöva tillsyn över medlemsländernas efterlevnad av Europarådets anti-korrupsionsstandarder genom regelbundna utvärderingar som ska ligga till grund för *peer pressure* mellan medlemsländerna.⁵⁷ Grecos utvärderingar utförs i olika rundor med olika fokus för varje runda.⁵⁸ Sen Grecos födelse har två rundor hunnit genomföras och ytterligare två påbörjats. Den första⁵⁹ utvärderade bland annat ländernas anti-korrupsionsmyndigheter, den andra⁶⁰ utvärderade bland annat ländernas arbete för att förebygga och upptäcka korruption inom offentlig förvaltning, den tredje⁶¹ utvärderade bland annat insyn i partiernas finansiering och den fjärde rundan⁶² kommer att utvärdera korrupsionsförebyggande avseende parlamentsledamöter, domare och åklagare.

Utvärderingen i den tredje rundan avseende partifinansieringen har framförallt gjorts utifrån två källor. År 1997 antog Europarådets ministerkommitté 20 riktlinjer avseende kampen mot korruption.⁶³ I riktlinje 15 framgår att medlemsstaten samtycker till att genom de folkvalda främja antagandet av uppförandekoder och regler avseende finansiering av politiska partier och valkampanjer. Utöver denna generella riktlinje utfärdade Europarådets ministerkommitté år 2003 mer specifika rekommendationer till medlemsstaterna gällande regler mot korrupt-

⁵² Se **VAN BIEZEN, I.** (2004) *Political Parties as Public Utilities*, Party Politics, Vol. 10, No.6, 701. Se även SOU 2004:22, bilaga 4, s. 207.

⁵³ **VAN BIEZEN**, *Political Parties*, s. 712 ff.

⁵⁴ En bra resurs för att få överblick över hur olika länder i Europa reglerar politiska partier är databasen *Party Law in Modern Europe – The Legal Regulation of Political Parties in Post-War Europe*.

⁵⁵ Dessa två instanser är givetvis inte de enda som framfört kritik. T.ex. skrev professor i rättsvetenskap Claes Sandgren, i egenskap av ordförande för *Institutet mot mutor*, år 2009 en debattartikel som behandlade bristen på transparens i svensk kampanjfinansiering. I artikeln anförde Claes Sandgren att bristen på transparens ”hör hemma i ett större mönster där stat och samhälle är sammanväxta, där beslut fattas i det fördolda och intressekonflikter tolereras.” **SANDGREN, C.** (2009-11-09) *Hög tid att partierna redovisar sina bidrag*, Dagens Nyheter.

⁵⁶ Även USA är med i Greco, som alltså inte är begränsat till medlemmar i Europarådet.

⁵⁷ Se artikel 1 i Grecos stadgar, bilaga till Resolution (99) 5, *Establishing the “Group of States against Corruption – GRECO”*.

⁵⁸ Se Titel II i Greco procedurregler, Greco (2005) 6E.

⁵⁹ År 2000-2002.

⁶⁰ År 2003-2006.

⁶¹ Inledd år 2007.

⁶² Inledd år 2012.

⁶³ Resolution (97) 24, *On the twenty guiding principles for the fight against corruption*.

ion i finansieringen av politiska partier och valkampanjer.⁶⁴ Dessa rekommendationer innehåller artiklar med en rad åtgärder staterna bör vidta, däribland åtgärder för att säkerställa transparens inom valkampanjfinansieringen. Enligt rekommendationens artikel 3 framgår att den generella principen gällande kampanjdonationer är att staten ska säkerställa transparens och undvika hemliga donationer samt att stater ska kräva att kampanjdonationer sker offentligt, särskilt donationer över ett visst belopp. Enligt rekommendationens artikel 11 föreskrivs att stater bör kräva politiska partier och andra organisationer knutna till partiet, att föra korrekt bokföring och redovisning. Vidare föreskrivs i rekommendationens artikel 12(a) att staterna bör kräva att partiernas bokföring och redovisning ska innehålla specifikationer av alla mottagna donationer, inklusive donationens beskaffenhet och värde. Enligt artikel 12(b) bör staten kräva att givarens identitet anges i anslutning till donationer över ett visst värde. Enligt artiklarna 13 och 14 bör staten upprätta ett självständigt kontrollorgan som partierna är tvungna att regelbundet, i vart fall årligen, skicka in sin redovisning till. Partierna bör enligt dessa artiklar även åläggas att regelbundet, i vart fall årligen, offentliggöra sin redovisning eller en sammanfattning av denna. Reglerna bör enligt artikel 16 vara sanktionerade med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

I tredje rundans utvärderingsrapport gällande Sverige, antagen 19 februari 2009,⁶⁵ uttalade Greco hård kritik mot Sveriges efterlevnad av de gemensamt antagna rekommendationerna gällande insyn i partifinansieringen. Greco uttalade bland annat att:

Traditionen av självreglering på detta område, förefaller icke övertygande i sin nuvarande form då det varken tillförsäkrar ett tillräckligt brett och sammanhängande angreppssätt eller några särskilda sanktioner eller andra åtgärder för verkställighet av de få principer som man har kommit överens om. Följaktligen är det en generellt låg nivå av transparens och det finns ingen självständig övervakning på plats.⁶⁶

Vidare noterade Greco att det finns en allmän uppfattning i Sverige att korruption inte är ett stort problem men att bristen på transparens gällande politisk finansiering gör det svårt att bedöma systemet.⁶⁷ Vidare anförde Greco att det, i ljuset av att Sverige tillförsäkrar en hög nivå av transparens i andra delar av det offentliga, var svårt att förstå den låga transparensen avseende politisk finansiering, särskilt eftersom en stor del av finansieringen består av offentligt stöd.⁶⁸ Med anledning av kritiken meddelade Greco sju rekommendationer:

Den *första punkten* gällde partiernas bokföring och redovisning. I detta avseende anförde Greco att Sverige avsevärt borde vidga tillämpningsområdet för bokföringsskyldigheten så att alla partier på nationell och lokal nivå omfattas av bokföringskraven, att Sverige borde säkerställa att redovisningen sker på ett heltäckande och enhetligt sätt, att tillse att bokföringen omfattar lokala grenar av partiet och andra enheter som är direkt eller indirekt närstående partiet eller under dess kontroll och att säkerställa att årsredovisningarna offentliggörs så att de är enkla att få tillgång till för allmänheten.⁶⁹

I den *andra punkten*, som gällde finansiering av specifika valkampanjer, anförde Greco att transparens angående finansieringen av en viss valkampanj är som

⁶⁴ Recommendation Rec (2003) 4, *Of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns.*

⁶⁵ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II.

⁶⁶ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 78.

⁶⁷ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 79.

⁶⁸ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 79.

⁶⁹ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 70.

mest relevant om den sker regelbundet medan kampanjen pågår. Greco rekommenderade därför att Sverige inför inkomst- och utgiftsrapportering som relaterar till valkampanjer och föreskriver att denna rapportering ska ske med lämpliga mellanrum på ett sätt som är enkelt åtkomligt för allmänheten.⁷⁰

Den *tredje punkten* behandlade kampanjbidragsgivare och öppenhet kring dessas identitet. Greco anförde att det finns ett legitimt intresse i att skydda kampanjbidragsgivarnas önskan att inte få sin politiska tillhörighet avslöjad, men att detta intresse ska balanseras mot väljarkårens intresse av information kring vilka som ligger bakom ett visst partis eller en viss kandidats finansiering. Enligt Greco balanseras detta intresse genom att endast bidrag över ett visst gränsvärde ska föranleda att givaren identifieras, såsom föreskrivs i artikel 12 av de gemensamt antagna rekommendationerna. Greco konstaterade att Sverige inte efterlever denna rekommendation och anförde att de bekymrat noterade att Sverige tillåter anonyma gåvor. Mot bakgrund av detta rekommenderade Greco att Sverige inför ett förbud mot anonyma kampanjbidrag och att Sverige inför redovisningskrav där bidragsgivare som ger bidrag över ett visst värde identifieras.⁷¹

I den *fjärde punkten* anförde Greco att det är att föredra att Sverige inför ett centraliserat redovisningssystem där redovisningen från partiernas, kandidaternas och de specifika valkampanjernas finansiering samlas, för att på så sätt underlätta allmänhetens tillgång till redovisningarna.⁷² Den *femte punkten* behandlade skyldigheten för partierna att låta redovisningarna granskas av revisor. Greco rekommenderade Sverige att säkerställa revision av partiernas redovisning.⁷³ I den *sjätte punkten* anförde Greco att Sverige inte efterlever artikel 14 i insynsrekommendationerna som kräver att staterna tillhandahåller oberoende kontroll över kampanjfinansiering, inklusive kontroll av redovisning från partier och valkampanjer. Därför rekommenderade Greco att Sverige inför ett system för sådan oberoende kontroll.⁷⁴ I den *sjunde och sista punkten* anförde Greco att Sverige i enlighet med rekommendationen i artikel 16 förenar kampanjfinansieringsåtgärder med lämpliga flexibla sanktioner som är effektiva, proportionella och avskräckande.⁷⁵

I enlighet med regel 30.2 i Grecos procedurregler⁷⁶ bjöds Sverige in att senast den 31 augusti 2010 lägga fram en lägesrapport över hur rekommendationerna skulle implementeras. En sådan lägesrapport upprättades vid Justitiedepartementet där bristen på transparens förklarades med att självreglering fungerar väl i ett land som Sverige där korruptionen är låg och att några detaljerade redovisningskrav därför inte ansetts nödvändiga.⁷⁷ Härvid framhölls i lägesrapporten att Sverige sedan 1995 aldrig hamnat lägre än på plats sex i Transparency Internationals ranking Corruption Perception Index. Vidare framhölls att Grecos rekommendationer hade tagits under noggrant övervägande men att Sverige, eftersom det inte fanns någon anledning att tro att den svenska traditionen av självreglering inte skulle klara av att motverka korruption, inte hade några planer på att ändra det rådande systemet.

⁷⁰ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 71.

⁷¹ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 72.

⁷² Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 73.

⁷³ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 74.

⁷⁴ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 75.

⁷⁵ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 77.

⁷⁶ Greco (2005) 6E.

⁷⁷ Promemoria upprättad vid justitiedepartementet (2010-04-23) *Situation Report of Sweden – Third Evaluation Round of GRECO*.

Den 1 april 2011 antog Greco en efterlevnadsrapport där det konstaterades att Sverige inte hade genomfört en enda av Grecos ovan nämnda sju rekommendationer.⁷⁸

Den fullständiga bristen på några som helst konkreta åtgärder under temat är slående; ingenting väsentligt överhuvudtaget har åstadkommits avseende de sju berörda rekommendationerna. Greco noterar den starka viljan hos de svenska myndigheterna att bibehålla den nuvarande modellen av självreglering istället för införandet av lagstadgade regler, en inställning som Greco kände till redan vid tiden för utvärderingsrapporten. I det här sammanhanget önskar Greco betona att varje land utvärderas utifrån sina egna förutsättningar i Grecos process och att de relevanta rekommendationerna riktade mot Sverige inte nödvändigtvis kräver åtgärder lagstiftningsvägen.

Med hänsyn till ovanstående [...] konstaterar Greco att den uppenbara bristen på efterlevnad av rekommendationerna ger den samlade responsen till rekommendationerna globalt otillfredsställande i den mening som avses i regel 31, paragraf 8.3 av procedurreglerna [...]⁷⁹

Greco beslutade därför att tillämpa regel 32 § 2(i) i procedurreglerna och efterfrågade i enlighet med regeln att Sverige senast 31 oktober 2011 skulle avge en rapport på hur arbetet med att införliva rekommendationerna fortlöper.⁸⁰ I en rapport upprättad vid justitiedepartementet den 27 oktober 2011 anfördes att arbete med att öka transparensen pågick på olika fronter. För det första hänvisades till Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionsätt,⁸¹ vilken anfördes bland annat ha i uppdrag att utvärdera det kommunala partistödet för att kunna uppnå större öppenhet. För det andra hänvisades till att det pågick diskussioner mellan alla riksdagspartier om en förnyad frivillig överenskommelse. För det tredje hänvisades till att flera av riksdagspartierna frivilligt valt att börja redovisa identiteten av kampanjbidragsgivare som skänkt mer än 20 000 kronor. För det fjärde framhölls i rapporten som svar på Grecos rekommendation nr 5, om att regler bör tillförsäkra att partierna genomgår revision, att sådana regler redan finns, i 12 § årsredovisningslagen, 6 kap. 1 § bokföringslagen samt till viss del i 14 § partistödslagen. I rapporten bemöttes dock inte Grecos kritik kring att dessa regler om revision inte tillförsäkrade att även lokala partier skulle genomgå revision.

I en interimrapport från den 9 december 2011 anförde Greco att man noterade att Sverige rapporterat att det pågick diskussioner kring en ny överenskommelse som skulle omfatta krav på redovisning som skulle vara mer i linje med rekommendationerna, men att situationen i stora drag fortsatt var densamma som vid tiden för efterlevnadsrapporten.⁸² Därför begärde Greco att Sverige senast den 30 september 2012 skulle lämna ytterligare en rapport över det fortsatta arbetet. I en promemoria upprättad vid Justitiedepartementet den 11 september 2012 uppgavs att arbetet med ett lagförslag pågår och att lagförslaget planeras läggas inför riksdagen under våren 2013.⁸³ I en andra interimrapport från den 7 december 2012, noterade Greco, med stort intresse, att en lagstiftningsprocess gällande redovisningskrav nu pågår. Greco betonade i rapporten vikten av att det tas fram ett lagförslag som är i linje med rekommendationerna som kan antas så snart som möjligt, med tanke på att det nu gått över tre år sen den ursprungliga

⁷⁸ Greco RC-III (2011) 4E, 2011-04-01, p. 19.

⁷⁹ Greco RC-III (2011) 4E, 2011-04-01, p. 20-21.

⁸⁰ Greco RC-III (2011) 4E, 2011-04-01, p. 20-21.

⁸¹ Angående utredningen, se avsnitt 2.3 ovan.

⁸² Greco RC-III (2011) 4E, 2011-12-09, p. 10.

⁸³ Promemoria upprättad vid Justitiedepartementet (2012-09-11) *Report on the progress in implementing the recommendations given in the third Evaluation round on Sweden.*

utvärderingen utan att en enda av rekommendationerna införlivats i Sverige.⁸⁴ Greco begärde därför att Sverige senast 30 september 2013 upprättar en ny rapport.⁸⁵

Hur väl Sverige kommer att stå sig inför framtida granskningar av Greco beror på resultatet av det nu pågående arbetet med dessa redovisningskrav. För egen del skulle jag vilja understryka att Europarådet är en mycket tung instans och att den kritik Sverige ådragit sig från Greco bör tas på största allvar. Sveriges avfärdande svar, från den 23 april 2010, kan mot bakgrund av detta nästan framstå som nonchalant. När nu arbete påbörjats i Sverige med att utarbeta förslag till redovisningskrav är min förhoppning att större respekt visas inför de internationella standarder som Sverige skrivit under på. När Sverige är del av internationella rekommendationer i ett visst ämne bör det givetvis vara Sveriges ambition att följa dessa rekommendationer. Diskussion kring vad som krävs för att Sveriges framtida redovisningskrav ska vara i linje med Grecos rekommendationer förs i *de lege ferenda*-kapitlet, se avsnitt 5.2.

2.4.2 Transparency Interantional Sverige

Transparency International är ett nätverk av oberoende ideella organisationer som bedriver ”en bred informationsverksamhet och opinionsbildning för att sprida kunskap om korruptionens skadliga verkningar och verka för ökad transparens i såväl offentlig som privat sektor.”⁸⁶ I februari 2012 publicerade Transparency International Sverige en rapport vid namn *Motståndskraft, oberoende, integritet – kan det svenska samhället stå emot korruption?*⁸⁷ i vilken tolv svenska nationella institutioners förmåga att stå emot korruption granskades. Bland dessa institutioner granskades, av fil. dr. i statsvetenskap Thomas Larue, även de politiska partierna som en egen kategori. Varje institution bedömdes och poängsattes i rapporten avseende tre olika kategorier: dess *kapacitet*, dess *styrning* och dess *roll*. I kategorin styrning ingick institutets öppenhet.⁸⁸ Vidare gjordes granskningen både utifrån hur lagstiftningen avseende institutionen såg ut och hur tillämpningen fungerar i praktiken.

I kategorin öppenhet fick de svenska politiska partierna 25 poäng av 100 avseende lagstiftning och 75 poäng av 100 avseende praktisk tillämpning.⁸⁹ Rapporten konstaterade att insynen i partiernas finansiering formellt sett är mycket låg och att lagstiftning saknas helt, men att den frivilliga överenskommelsen från år 2000 ger en viss insyn.⁹⁰ Rapporten konstaterade emellertid - mot bakgrund av att de privata bidragen är förhållandevis oviktiga i partiernas totala finansiering, att redovisningskrav kan vara problematiska utifrån regeringsformens skydd för grundläggande rättigheter och att en sådan lagstiftning kan leda till praktiska och principiella problem - att redovisningskrav kanske inte är ”den mest framkomliga vägen”.⁹¹

I rapporten rekommenderades ändå att Grecos sju rekommendationer genomförs men framförallt inom ramen för de nuvarande frivilliga överenskommelserna.⁹² Några av Grecos rekommendationer skulle enligt rapporten

⁸⁴ Greco RC-III (2012) 22E, p. 13.

⁸⁵ Greco RC-III (2012) 22E, p. 15.

⁸⁶ Transparency International Sveriges hemsida.

⁸⁷ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*.

⁸⁸ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 41 ff.

⁸⁹ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 354 och 367 ff.

⁹⁰ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 353.

⁹¹ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 32, 353 och 478.

⁹² ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 23, 32 f., 353 f. och 478 f.

nämligen kunna genomföras utan en grundlagsändring, för det första genom att den frivilliga överenskommelsen omarbetades så att den ligger i linje med vad som ingår i Grecos rekommendationer och för det andra genom att det offentliga partistödet helt eller delvis villkorades av att partierna genomför redovisning i enlighet med Grecos rekommendationer.⁹³ Som ett nästa steg rekommenderades i rapporten en utredning kring vilka grundlagsändringar som skulle krävas för att genomföra Grecos rekommendationer i sin helhet.⁹⁴

TI konstaterade alltså att öppenheten kring partierna är låg, både formellt och i praktiken (100 poäng av 200). Därefter kom TI ändå till slutsatsen att införandet av redovisningskrav kanske inte var den mest framkomliga vägen och hänvisade till de privata bidragens obetydlighet, grundlagsproblem samt praktiska och principiella problem. Beträffande denna slutsats skulle jag för egen del vilja anföra följande.

För det första så stämde förmodligen TI:s konstaterande att privata bidrag *vanligtvis* är förhållandevis oviktiga i partiernas totala finansiering. Siffrorna tyder ju på att privata bidrag ofta är en ganska liten del av den totala finansieringen.⁹⁵ Men samtidigt innebär inte det att privata bidrag *aldrig* är av stor betydelse för mottagarna.⁹⁶ Om det ändå vore så att privata bidrag aldrig var av stor betydelse för mottagarna har jag svårt att se varför detta skulle innebära att en fortsatt *frivillig överenskommelse* skulle vara bättre än redovisningskrav. *För det andra* är TI:s argument att redovisningskrav skulle innebära sådana praktiska och principiella problem att det är mer framkomligt med frivilliga uppgörelser, inte rimligt med tanke på att i princip alla andra europeiska länder har redovisningskrav. Möjligheterna att lyckas hitta lösningar på dessa praktiska och principiella problem torde därför vara mycket goda.

TI:s hänvisning till konstitutionella problem med redovisningskrav är dock en kritik som är mer välgrundad. För det fall regeringsformens fri- och rättighetskydd inte tillåter redovisningskrav är redovisningskrav inte en rimlig lösning förens möjligheterna till en eventuell grundlagsändring har kunnat utredas. Till denna fråga återkommer jag i kapitel 4.

2.4.3 FN och EU

Den överväldigande internationella trenden att öka transparensen inom ländernas kampanjfinansiering framgår, utöver den ovan redovisade mycket tunga kritiken som riktats mot Sverige, även av FN:s och i EU:s arbete mot korruption.

FN:s generalförsamling antog 2003 en grundläggande konvention mot korruption, vilken Sverige undertecknade 2003 och ratificerade 2007. Av konventionens artikel 7.3 framgår följande:

Varje konventionsstat skall också överväga att vidta lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som är förenliga med denna konventions syften och med grundprinciperna i den nationella rättsordningen för att förbättra öppenheten i fråga om finansiering av kandidaturer för valda offentliga tjänster och, där så är tillämpligt, finansiering av politiska partier.⁹⁷

⁹³ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 353 f.

⁹⁴ ANDERSSON, *Motståndskraft, oberoende, integritet*, s. 353 f.

⁹⁵ Man bör även komma ihåg att siffrorna bygger på en helt osanktionerad frivillig överenskommelse. Partiernas goda vilja är alltså i princip det enda som talar för uppgifternas tillförlitlighet.

⁹⁶ T.ex. framgår av uppgifter i Pihlblads bok om moderaterna att privata bidrag var avgörande för alliansens framgångar i valet 2006. PIHLBLAD, *Ett partis fall och uppgång*, s. 242 ff.

⁹⁷ Officiell svensk översättning från Ds 2005:38, s. 169.

FN:s grundläggande konvention mot korruption kräver alltså att Sverige överväger redovisningskrav. I den departementspromemoria som upprättades i samband med ratifikation av konventionen hänvisades till den då pågående beredningen av Insynsutredningen.⁹⁸

☪ ☪

Även inom EU pågår arbete som berör kampanjfinansiering. Dels renodlat anti-korrupsionsarbete men även instrument som reglerar offentlig finansiering av partier på EU-nivå.⁹⁹ I en kommunikation från kommissionen år 2003 uttrycktes kampanjfinansiering som ett område där korruption kan bekämpas samt som ett område inom vilket EU kan vara en lämplig aktör att i framtiden vidta åtgärder för att bekämpa korruption:

På senare år har Västeuropa drabbats av flera politiska mutskandaler. De har visat att det kan finnas dolda förbindelser mellan förtroendevalda, näringslivet samt arbetsmarknadens parter eller andra intressegrupperingar i gränslandet mellan offentlig och privat sektor, såsom politiska partier [...]. Ofta får dessa halvt offentliga organ oredovisade donationer, ofta med kringgående av lagstiftningen, 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 erbjudits eller tagits emot i straffrättslig mening och ibland är handlandet inte ens straffbart. [...]

[...] Det ökande antalet politiska skandaler med koppling till sådan finansiering beror delvis på växande byråkrati, ökade kampanjkostnader, en ny politisk konkurrens om mediernas uppmärksamhet, statens minskade betydelse som offentlig tjänsteleverantör samt konkurrensen om offentliga kontrakt.

Det behövs en omfattande utvärdering och analys av förbindelserna för att kartlägga och åtgärda problemet. Bara total insyn i hur arbetsmarknadens parter och andra intresseförningar finansieras, vad deras kampanjer kostar samt restriktioner av vilken affärsverksamhet deras företrädare får bedriva kan förebygga eventuella intressekonflikter.¹⁰⁰

I bilaga till kommunikationen uttryckte kommissionen tio förbättringsprinciper för korrupsionsbekämpning i länder som ska tillträda EU eller som är kandidater till att tillträda samt till andra tredje länder. En av dessa tio förbättringspunkter löd:

9. Tydliga och transparenta regler gällande partifinansiering och extern finansiell kontroll av politiska partier, ska introduceras för att undvika dolda kopplingar mellan politiker och (olagliga) affärsintressen. Politiska partier har onekligen starkt inflytande på beslutsfattare, men är ofta immuna mot mutlagstiftning.

Även om dessa ambitioner inte lett till någon lagstiftning på EU-nivå är dessa uttalanden från kommissionen ytterligare stöd för att ökad transparens i valkampanjerna är en mycket tydligt internationell trend inom korrupsionsprevention och bekämpning.

⁹⁸ Ds 2005:38, s. 39. Hänvisningen i departementspromemorian till beredningen av Insynsutredningen skulle kunna tolkas som att regeringen, vid tiden för ratifikation av konventionen, var av inställningen att den nuvarande ordningen med en frivillig överenskommelse förmodligen inte var förenlig med konventionens krav, men att denna oförenlighet skulle åtgärdas genom Insynsutredningens förslag.

⁹⁹ Unionens befogenhet att utfärda regler för bekämpande av korruption grundar sig på FEUF artikel 83. Unionens befogenhet att utfärda regler kring finansieringen av partier på europeisk nivå framgår uttryckligen av FEUF artikel 224.

¹⁰⁰ KOM(2003) 317, *Meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén - En övergripande EU-politik mot korruption.*

Utanför arbetet med regler och riktlinjer gällande kampanjfinansiering inom ramen för korruptionsbekämpning har EU antagit en EU-partibidragsförordning med regler om finansieringen av politiska partier på EU-nivå.¹⁰¹ Genom förordningen tillhandahålls partier på europeisk nivå, så kallade europeiska partier,¹⁰² finansiellt stöd för sin verksamhet. Detta stöd ges endast om de europeiska partierna iakttar vissa skyldigheter, inklusive uppfyllelse av redovisningskrav. Kommissionen har nyligen kommit med ett förslag till en EU-partistadga som, om den antas, skulle ersätta EU-partibidragsförordningen. Enligt förslaget till EU-partistadga skulle EU-partierna skulle få en ännu starkare ställning genom att de bereds möjlighet att registreras som EU-partier.¹⁰³ Registrering skulle vara en förutsättning för att få EU-partibidrag. Förslaget skulle även innebära en skärpning av redovisningskraven.

Det ingår inte i denna uppsats att på djupet behandla redovisningskraven i EU-partibidragsförordningen eller i kommissionens förslag till EU-partistadaga, men dess redovisningskrav behandlas i ett jämförande syfte i nästa avsnitt där en diskussion förs kring redovisningskravs effektivitet.

2.5 Kapitelsammanfattning

Av detta kapitel har framgått att det, trots att åtgärder diskuterats under mycket lång tid, fortfarande råder en allvarlig brist på transparens kring svenska valkampanjers finansiering. Vidare har det av kapitlet framgått att denna brist står i bjärt kontrast mot den internationella trenden att successivt öka transparensen i finansieringen av valkampanjer och att Sverige, tillsammans San Marino, Malta och Schweiz, hamnat på pinsam efterkälke i denna trend. Det har även framgått att denna brist har lett till mycket kritik mot Sverige och att det i nuläget förefaller som att det finns en stor samsyn kring att bristen på transparens i svensk kampanjfinansiering är ett problem som bör åtgärdas. Inte minst är detta tydligt genom att det nu, tack vare viss politisk enighet i frågan, pågår arbete för att utarbeta ett förslag till redovisningskrav. I kapitel 5 förs en diskussion kring vad som krävs av det kommande svenska lagförslaget för att vara förenligt med de normer och riktlinjer som tagits upp i detta kapitel. I kommande två kapitel behandlas frågan om redovisningskrav och konstitutionella skydd för individens opinionsfrihet.

¹⁰¹ Europaparlamentets och Rådets Förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. Se även Beslut av europaparlamentets presidium av den 29 mars 2004 om tillämpningsföreskrifter till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå. Kommissionen har lagt fram ett förslag till stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser. Om detta förslag till en ny EU-partistadga skulle gå igenom skulle den ersätta EU-partibidragsförordningen.

¹⁰² De nationella partierna fungerar som medlemmar i något av de för närvarande tio europeiska partierna. T.ex. är Moderaterna och Kristdemokraterna medlemspartier i Europeiska folkpartiet och Folkpartiet och Centerpartiet medlemspartier i Europeiska liberala, demokratiska och reformistiska partiet.

¹⁰³ KOM(2012) 499, *Förslag om stadgar för och finansiering av europeiska partier och stiftelser*. Se angående kommissionens förslag regeringens faktapromemoria 2012/13:FPM8, *Europeiska politiska partier och stiftelser*.

3 Redovisningskrav och USA:s Konstitution

3.1 Inledning

I denna del behandlas redovisningskrav i USA och hur USA:s Högsta domstol har bedömt att dessa redovisningskrav förhåller sig till USA:s konstitution. Syftet med denna komparativa del är att ge exempel på hur konstitutionella rättigheter kan beröras av redovisningskrav. Det svenska rättssystemet har givetvis aldrig ställts inför ett problem som kunnat föranleda en liknande diskussion beträffande redovisningskrav och regeringsformen, utan den konstitutionella diskussion som kunnat föras i Sverige har hittills endast förts på utredningsnivå.

Först, i avsnitt 3.1, ges en kort generell översikt över det amerikanska rättssystemet och dess lagprövningsinstitut, ämnat att ge en nödvändig bakgrund till den efterföljande redogörelsen för rättspraxis från USA:s Högsta domstol. I avsnitt 3.2 beskrivs rättsfallet *Buckley v. Valeo*, i vilket USA:s Högsta domstol slog fast de generella principer som gäller än idag avseende förhållandet mellan konstitutionen och redovisningskrav. I avsnitt 3.3 beskrivs efterföljande rättspraxis som behandlat mer specifika frågor gällande redovisningskrav och i avsnitt 3.4 ges en sammanfattning.

Inledningsvis bör en avgörande skillnad mellan USA och Sverige förtydligas. Även om det svenska lagprövningsinstitutet är snarlikt USA:s,¹⁰⁴ så finns det en betydande skillnad i domstolarnas inställning till detta institut. I Sverige har lagprövningsinstitutet traditionellt sett haft en svag ställning¹⁰⁵ medan lagprövningsinstitutet i USA genom historien har haft en central roll i den konstitutionella utvecklingen.¹⁰⁶ Redogörelsen i det här kapitlet ska alltså inte läsas som en bedömning kring hur svenska domstolar skulle döma i fall där redovisningskravs giltighet provas, utan snarare som en redogörelse för vilka principiella konstitutionella problem som skulle kunna aktualiseras.

¹⁰⁴ Både Sverige och USA har en decentraliserad och konkret efterhandskontroll, se mer i **NERGELIUS, J.** (2007) *Komparativ statsrätt*, (6 uppl.) Juristförlaget i Lund, s. 12 ff.

¹⁰⁵ Lagprövningsinstitutets svaga ställning i Sverige illustreras av att det fram till 2010 års grundlagsreform krävdes att lagar var *uppenbart* i strid med grundlagen för att få åsidosättas. Se mer om Svenska domstolars svaga konstitutionella ställning i **NERGELIUS, J.** (2011) *Stärkta men inte starka – om svenska domstolars svaga konstitutionella ställning*, Timbro.

¹⁰⁶ **ROSSUM, R. A., TARR, G. A.** (2010) *American Constitutional Law, Volume 1: The Structure of Government*, (8 uppl.) Westview Press, s. 50 ff. och **BOGDAN, M.** (2003) *Komparativ rättskunskap*, (2 uppl.) Norstedts Juridik, s. 12 ff.

3.2 Allmänt

USA är en federal stat där makten är uppdelad mellan den federala regeringen och delstaterna. USA:s federala Högsta domstol har bland annat till uppgift att, medelst lagprövningsinstitutet, slå ner på federala och delstatliga lagar som strider mot USA:s konstitution. Som exempel på kompetensuppdelningen mellan den federala regeringen och delstaterna kan nämnas att för val till federala poster, t.ex. val till den federala kongressen, är det federala lagar som reglerar valprocessen. För val till delstatliga poster, t.ex. val till guvernör i en viss delstat, gäller delstatliga lagar. Högsta domstolens möjlighet och skyldighet att slå ner på lagar som inte är förenliga med konstitutionen gäller dock både för federala och för delstatliga lagar.

Det Första Tillägget till USA:s konstitution stadgar att ingen lag får inskränka bland annat yttrandefriheten. Genom rättspraxis från Högsta domstolen har det Första Tillägget givits ett mycket brett tillämpningsområde och Första Tillägget inkluderar inte bara yttrandefriheten i strikt bemärkelse utan även andra rättigheter såsom rätten att bilda sammanslutningar för yttrandeändamål.¹⁰⁷ Första Tillägget tillämpas som påpekat även i förhållande till delstatliga lagar och inte bara i förhållande till federala.¹⁰⁸

Samtidigt som Högsta domstolen har gett det Första Tillägget ett brett tillämpningsområde, har domstolen erkänt en rad legitima statliga intressen i att begränsa tilläggets skydd för yttrandefriheten.¹⁰⁹ Domstolen har alltså låtit bli att slå ner på lagar som förvisso inskränker det Första Tillägget, men som samtidigt tjänar ett sådant legitimt statligt intresse. I fallen som beskrivs nedan, där lagar om kampanjfinansierings förenlighet med konstitutionen prövas, handlar det om en sådan balansering mellan skyddet för Första Tillägget och legitima statliga intressen.

3.3 Buckley v. Valeo (1976)

Domen i fallet *Buckley v. Valeo*,¹¹⁰ nedan kallad *Buckley*, anses vara startpunkten för rättspraxis rörande kampanjfinansiering i USA.¹¹¹ I Buckley-domen redogjorde Högsta domstolen ingående för de olika konstitutionella övervägningar som aktualiseras av kampanjfinansieringslagstiftning. Fallet gällde inte bara redovisningskrav utan även andra kampanjfinansieringslagar såsom regler som begränsar kampanjdonationer och kampanjutgifter. Först ges här en beskrivning av fallets kontext och bakgrund, därefter beskrivs domen avseende regler som begränsar givande av politiska bidrag och som begränsar hur pengar får spenderas i samband med politiska kampanjer. Efter denna genomgång görs en mer ingående beskrivning av *Buckley*-domen avseende redovisningskrav.

¹⁰⁷ ROSSUM, R. A., TARR, G. A. (2009) *American Constitutional Law, Volume 2: The Bill of Rights and Subsequent Amendments*, (8 uppl.) Westview Press. s. 187.

¹⁰⁸ ROSSUM/TARR, *American Constitutional Law, Volume 2*, s. 187.

¹⁰⁹ Som den legendariske domaren Oliver Wendell Holmes, Jr. uttryckte saken: "The most stringent protection of free speech would not protect a man in falsely shouting fire in a theater and causing a panic." *Schenck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919).

¹¹⁰ *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

¹¹¹ Se CORRADO, A. [red.] (2005) *The New Campaign Finance Sourcebook*, The Brookings Institution Press, s. 91 ff., HASEN, R. L. (2011) *Citizens United and the Illusion of Coherence*, Michigan Law Review, Vol. 109, No. 4, s. 585 och WHITAKER, L. P. (2008) *The Constitutionality of Campaign Finance Regulation: Buckley v. Valeo and Its Supreme Court Progeny*, Congressional Research Service: Report for Congress, s. 46.

3.3.1 Bakgrund

Stommen i USA:s kampanjfinansieringslagstiftning är en federal lag från 1971 vid namn Federal Election Campaign Act,¹¹² nedan kallad FECA.¹¹³ Lagen var inte den första att reglera kampanjfinansiering i USA utan även tidigare lagar hade reglerat kampanjfinansiering.¹¹⁴ Genom 1907 års Tillman Act förbjöds företag att spendera pengar för att influera federala val och genom 1947 års Taft-Harley-Act inkluderades även fackföreningar i förbudet.¹¹⁵ År 1910-1911 infördes redovisningskrav och kampanjutgiftstak för alla kandidater till kongressen. Dessa regler förstärktes därefter i omgångar. Reglerna var dock inte kombinerade med något system för kontroll av dess efterlevnad och reglerna fick inte avsett genomslag.¹¹⁶ Ett sätt för företag och fackföreningar att komma runt förbudet mot att spendera pengar för att influera valen var att istället för att bidra direkt till kampanjen eller spendera pengar på egen hand direkt, ge pengarna till särskilda politiska kommittéer.¹¹⁷ Detta system med självständiga politiska kommittéer formaliserades genom FECA och det blev tillåtet för företag och fackföreningar att spendera pengar för att influera val genom att skänka pengar till en *Political Action Committee, PAC*. Dessa PAC:s är idag en central del i hur politiska kampanjer finansieras i USA.¹¹⁸

I kölvattnet av avslöjandena i den så kallade Watergateskandalen stiftade USA:s kongress år 1974 omfattande tillägg till FECA.¹¹⁹ Målet med dessa tillägg var att förbygga korrupcion av förtroendevalda genom att ännu hårdare reglera kampanjfinansieringen och genom att upprätta en myndighet, Federal Election Commission, FEC, för att utöva tillsyn över hela regelverket.

De mest centrala bestämmelserna i FECA (1) begränsade privata kampanjbidrag genom att uppställa vissa tak för hur stora privata bidrag personer och företag fick ge till kandidater i federala val,¹²⁰ (2) begränsade självständiga kampanjutgifter som hade till syfte att främja eller motarbeta en klart identifierad kandidat i ett federalt val,¹²¹ (3) begränsade partiernas och kandidaternas egna kampanjutgifter,¹²² (4) införde redovisningskrav avseende givna bidrag och självständiga kampanjutgifter¹²³ och (5) upprättade ett system för offentlig finansiering av presidentvalskampanjer.¹²⁴

År 1975 väcktes talan av bland annat senatören James L. Buckley från New York, i vilken det argumenterades att FECA bröt mot det Första Tillägget och därför

¹¹² 2 U.S.C. §§ 431 *et seq.*

¹¹³ **GRANT**, *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*, s. 560 och **CORRADO**, *The New Campaign Finance Sourcebook*, s. 20.

¹¹⁴ För en utförlig redogörelse av bakgrunden till USA:s nuvarande kampanjfinansieringslagstiftning, se **CORRADO**, *The New Campaign Finance Sourcebook*, s. 7 ff.

¹¹⁵ Se Federal Election Commissions hemsida, *The Federal Election Campaign Laws: A Short History*, och redogörelsen i SOU 1999:92, *Premiär för personval*, s. 36.

¹¹⁶ **CORRADO**, *The New Campaign Finance Sourcebook*, s. 125 f.

¹¹⁷ Federal Election Commissions hemsida, *The Federal Election Campaign Laws: A Short History*.

¹¹⁸ Federal Election Commissions hemsida, *The Federal Election Campaign Laws: A Short History*.

¹¹⁹ 86 Stat. 3, as amended by the Federal Elections Campaign Act Amendments of 1974, 88 Stat. 1263.

¹²⁰ U.S.C. § 441a.

¹²¹ Då gällande 18 U.S.C. § 608e.

¹²² Då gällande 18 U.S.C. § 608a.

¹²³ U.S.C. § 434.

¹²⁴ Se Subtitle H of the Internal Revenue Code of 1954, codified at 26 U.S.C. § 9001 *et seq.* Genom lagen använde sig lagstiftaren med andra ord av alla tre tillvägagångssätt för att förebygga och komma åt skadliga effekter i kampanjfinansieringen: begränsning av privata medel, tillförande av offentliga medel och öppenhet.

skulle åsidosättas av domstolen. Kärandena argumenterade för att begränsningar av hur pengar får ges och spenderas inom ramen för politiska kampanjer begränsar det Första Tillägget eftersom pengar är avgörande för all meningsfull politisk kommunikation. Enligt kärandena kunde i princip allt det onda kongressen försökte råda bot på genom FECA, egentligen kunna lösas av mutlagstiftning och snävt utformade redovisningskrav.¹²⁵

Målet nådde Högsta domstolen som bekräftade giltigheten i (1) begränsningarna av privata kampanjbidrag, (4) redovisningskraven samt (5) den offentliga finansieringen av presidentval. Domstolen slog dock ned på (2) begränsningarna av självständiga kampanjutgifter samt (3) begränsningarna av partiers och kandidaters egna kampanjutgifter.

3.3.2 Buckleydomen om gränser för kampanjbidrag och kampanjutgifter¹²⁶

Högsta domstolen anförde att både kampanjbidrag och kampanjutgifter är en form av yttranden som skyddas av Första Tillägget, och att begränsningar av hur mycket av denna form av yttranden som får ges bort eller spenderas därför är inskränkningar av Första Tillägget:

Diskussion av samhällsfrågor och debatt kring kandidaters kvalifikationer är integral i driften av det statskick som upprättats genom konstitutionen.¹²⁷

En restriktion av den mängd pengar en person eller en grupp kan spendera på politisk kommunikation under en kampanj, begränsar med nödvändighet kvantiteten av uttryck genom att begränsa antalet frågor som diskuteras, dess fördjupning, och antalet åhörare. Detta därför att praktiskt taget varje medel för att kommunicera idéer i dagens massanhäls medför utgifter.¹²⁸

Med andra ord anförde domstolen att eftersom i princip alla former av deltagande i den offentliga debatten i valkampanjerna medför utgifter och eftersom den offentliga debatten i samband med valkampanjerna är en så pass central del i det demokratiska system som upprättats genom USA:s konstitution, så innebär regler som begränsar hur mycket pengar som kan ges eller spenderas i en valkampanj per automatik en inskränkning av den del av konstitutionen som upprätthåller det demokratiska systemet.

Vidare anförde domstolen att förebyggande av korruption och misstanken av korruption var legitima intressen som kunde tillåta restriktioner av det Första Tillägget.¹²⁹ Domstolen anförde att begränsningar av kampanjutgifter åtnjöt ett starkare konstitutionellt skydd än begränsningar av bidrag.

Frånvaron av föregående överenskommelse och koordination av en utgift med en kandidat eller hans företrädare underminerar inte bara värdet av utgiften för kandidaten, utan mildrar även faran att utgifter kommer att ges som en quid pro quo för otillbörliga åtaganden från kandidaten.¹³⁰

¹²⁵ *Buckley*, 424 U.S., s. 60. Intressant att notera är alltså att kärandena medgav redan inledningsvis att staten har ett legitimt intresse i att kräva redovisning av kampanjbidrag, även om de senare argumenterade för att de redovisningskrav som hade implementerats genom FECA var för långtgående. Mer om det längre fram.

¹²⁶ Även om denna uppsats inte specifikt behandlar annan partifinansieringslagstiftning än sådan som berör finansieringens transparens, alltså redovisningskrav, är det lämpligt att kortfattat beskriva domstolens bedömning även i den del som berör begränsningar av bidrag och kampanjutgifter, eftersom det illustrerar förhållandet mellan det Första Tillägget och kampanjfinansieringsregler i allmänhet och är relevant för efterföljande rättspraxis från USA:s Högsta domstol.

¹²⁷ *Buckley*, 424 U.S., s. 15.

¹²⁸ *Buckley*, 424 U.S., s. 19.

¹²⁹ *Buckley*, 424 U.S., s. 28-29.

¹³⁰ *Buckley*, 424 U.S., s. 47.

Enligt domstolen var med andra ord risken för korruption eller misstankar om korruption tillräckligt överhängande endast beträffande kampanjbidrag men inte självständiga kampanjutgifter och begränsningar av det senare ansågs därför vara en tillåten restriktion av det Första Tillägget. I enlighet med domstolens resonemang i uttalandet ovan får inte självständiga utgifter koordineras med kandidaten, annars kan de betraktas som kampanjbidrag, vilka får begränsas under Första Tillägget.

3.3.3 Buckleydomen om redovisningskrav

Angående FECA:s redovisningskrav, beskrev domstolen först de legitima statliga intressen som ligger bakom sådana redovisningskrav:

För det första så förser redovisningskrav väljarkåren med information kring var pengarna i politiska kampanjer kommer ifrån, och hur dessa spenderas av kandidaten, med syfte att bistå väljarna i utvärderandet av dem som vill bli valda. Det möjliggör för väljarna att placera varje kandidat i det politiska spektrumet mer precist än vad som ofta är möjligt bara baserat på partitillhörighet och valkampanjtal. Källorna till en kandidats ekonomiska stöd uppmärksammar även väljarna på de intressen som en kandidat troligast kommer att vara lyhörd för, och underlättar därmed prognoser över kandidatens framtida prestation som folkvald.

För det andra så motverkar redovisningskrav faktisk korruption och undviker misstankar därom genom att de exponerar bidrag och kampanjutgifter inför allmänhetens ljus. Denna exponering kan avskräcka dem som annars skulle använda pengarna för otillbörliga syften antingen före eller efter ett val. En allmänhet beväpnad med information om en kandidats mest generösa supportrar är bättre lämpade att upptäcka särskilda fördelar som skulle kunna ges som motprestation efter valet.¹³¹

För det tredje, och inte minst betydelsefullt, är bokföring, rapportering och redovisningskrav grundläggande medel för att samla in den information som behövs för att upptäcka överträdelser av bidragsbegränsningarna beskrivna ovan.¹³²

Domstolen anförde därför att redovisningskrav, generellt sett, direkt tjänade ett betydande statligt intresse. Men eftersom ”krav på redovisning har potential för att väsentligen inskränka utövandet av en rättighet enligt Första Tillägget”, krävs enligt domstolen ett strikt test där de statliga intressena vägs emot inskränkningen.

Det är utan tvekan sant att offentlig redovisning av bidrag till kandidater och politiska partier kommer att avskräcka vissa individer som annars skulle kunna ge bidrag. I vissa fall skulle redovisning även kunna exponera bidragsgivare för trakasserier eller repressalier. Dessa är inte obetydliga inskränkningar av individuella rättigheter, och de måste nog vägas mot de intressen som kongressen har sökt främja genom denna lagstiftning.¹³³

Kärandena medgav, som påpekat, att det fanns ett legitimt statligt intresse i att kräva redovisning av kampanjbidrag. Kärandena hade dock vissa invändningar mot de redovisningskrav som inkluderats i FECA var för långtgående och därför i strid med konstitutionen.

Redovisningskraven var enligt kärandena för långtgående i den mån de skulle tillämpas på donationer till småpartier och oberoende kandidater. Detta eftersom det statliga intresset i denna information är minimalt och faran för påtagliga inskränkningar av Första Tillägget är större i dessa fall.¹³⁴ Domstolen höll med om

¹³¹ *Buckley*, 424 U.S., s. 67-68.

¹³² *Buckley*, 424 U.S., s. 68. De tre intressena som nämns i dessa tre citerade stycken brukar benämnas *informationsintresset*, *anti-korruptionsintresset* och *anti-kringgåendeintresset*. Se t.ex. **TORRES-SPELLISCY, C.** (2011) *Transparent Elections after Citizens United*, Brennan Center for Justice, New York University School of Law, s. 8.

¹³³ *Buckley*, 424 U.S., s. 68.

¹³⁴ *Buckley*, 424 U.S., s. 69.

att ”det statliga intresset i redovisningskrav minskade när bidragen i fråga gjordes till ett småparti med liten chans att vinna ett val”. Domstolen noterade dock även att även småpartier kunde spela en stor roll i ett val.¹³⁵

Vidare påpekade domstolen att den inte var omedveten om att småpartiernas och dess medlemmars associativa intressen samt supportrar av oberoende kandidater skulle kunna lida märkbar skada av redovisning.¹³⁶ Enligt domstolen uppvägs dock det betydande allmänintresset av redovisning den skada som skulle kunna förorsakas av redovisning.¹³⁷ Med hänvisning till Högsta domstolens dom i fallet *NAACP v. Alabama*,¹³⁸ anförde Högsta domstolen dock att småpartier kan få ett undantag från redovisningsskyldigheten om småpartiet kan presentera specifika bevis på fientlighet, hot, trakasserier, och represalier mot medlemmar av partiet.¹³⁹

En annan invändning som kändena i målet anförde mot redovisningskraven var att de var för vagt utformade och därför inte förenliga under konstitutionens Femte Tillägg. FECA föreskrev att redovisningskraven skulle tillämpas på ”varje person [...] som ger bidrag eller har utgifter.” Uttrycken ”bidrag” och ”utgifter” var definierade i en annan del av lagen som användningen av tillgångar ”med ändamål att... influera” nomineringen eller valet av kandidater i federala val. Domstolen erkände att ”tvetydigheten i detta stadgande” innebär konstitutionella problem eftersom att ett rättssäkert förfarande, *due process*, kräver att straffrättsliga stadganden uppställer tillräckligt klara villkor för att en person av normal intelligens ska kunna förstå att dennes övervägda handlande är olagligt.¹⁴⁰ Istället för att slå ner på lagen löste *Buckley*-domstolen det konstitutionella problemet genom att tolka uttrycket ”utgifter” snävt, så att det endast omfattade ”medel använda för meddelanden som inrymmer *uttrycklig opinionsbildning* för att främja eller motarbeta en klart identifierbar kandidat”.¹⁴¹ ”Uttrycklig opinionsbildning” definierades i en tidigare del av domskälen som tillämpliga endast på meddelanden innehållandes formuleringar såsom ”rösta på, välj, stöd, lägg din röst på, rösta mot, besegra eller avslå.”¹⁴² För att beröras av lagstiftningen skulle donationen alltså ha gjorts för uttrycklig opinionsbildning till förmån för en klart identifierbar kandidat. Genom denna definition föll därmed bidrag och utgifter

¹³⁵ *Buckley*, 424 U.S., s. 70.

¹³⁶ *Buckley*, 424 U.S., s. 71.

¹³⁷ *Buckley*, 424 U.S., s. 71-72.

¹³⁸ *National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama*, 357 U.S. 449 (1958), *NAACP*. Fallet, som inte handlade om redovisningskrav eller kampanjfinansiering, var det första fallet i vilket Högsta domstolen klargjorde att det Första Tillägget skyddar föreningsfriheten för expressiva ändamål. Som en del i en domstolsprocess blev föreningen NAACP förelagda av tingsrätten att lämna ut flera register, inklusive föreningens medlemsregister. NAACP överklagade föreläggandet och argumenterade för att föreningen skulle lida väsentlig skada av att lämna ut dessa register. Högsta domstolen upphävde föreläggandet och anförde att ”avslöjande av identiteten av dess medlemmar har utsatt dessa medlemmar för ekonomiska represalier, uppsägningar från anställningar, hot om fysiskt tvång, och uttryck för allmän fientlighet”, *NAACP*, 357 U.S., s. 462. Domstolen ansåg att påtvingad redovisning av medlemslistor därmed skulle hindra den föreningsfrihet som skyddas under det Första Tillägget, *NAACP*, 357 U.S., s. 461-463; och att statens intresse i redovisningen inte övervann den inskränkningen, *NAACP*, 357 U.S., s. 463-466.

¹³⁹ *Buckley*, 424 U.S., s. 72. Ett sådant undantag tillämpades av Högsta domstolen i *Brown v. Socialist Workers '74 Campaign Committee*, 459 U.S. 87 (1982). Läs mer om fallet längre fram.

¹⁴⁰ *Buckley*, 424 U.S., s. 77.

¹⁴¹ *Buckley*, 424 U.S., s. 80. Min kursivering.

¹⁴² *Buckley*, 424 U.S., s 44 och not 52.

som syftade till opinionsbildning i *sakfrågor* snarare än finansiering av kandidaters valkampanjer utanför ramen för dessa redovisningskrav.¹⁴³

Vidare anförde *Buckley*-domstolen att alltför snävt utformade beloppsgränser för när redovisningskraven ska aktualiseras var en potentiell grund för att slå ner på redovisningskraven som i strid med konstitutionen. FECA krävde av politiska kommittéer att föra register över och redovisa namn och adress av personer som lämnat bidrag på över 10 dollar och för bidragsgivare som lämnat över 100 dollar skulle även yrke och plats för yrkesverksamhet redovisas.¹⁴⁴ Domstolen anförde att dessa beloppsgränser förvisso var låga och att dessa strikta krav skulle kunna avskräcka vissa medborgare från att delta i den politiska processen. Detta eftersom individer som donerar små summor troligtvis skulle vara särskilt känsliga för registrering eller redovisning av deras politiska tillhörighet.¹⁴⁵ Trots detta ansåg Högsta domstolen ändå inte att beloppsgränserna var tillräckligt låga för att på den grunden vara i strid med Första Tillägget.

Sammanfattningsvis ansåg *Buckley*-domstolen att redovisningskrav, *per se*, inte var i strid med konstitutionen, men att flera viktiga överväganden måste göras vid bedömningar huruvida sådana redovisningskrav är förenliga med konstitutionen. Redovisningskraven kan i vissa fall vara i strid med konstitutionen i de fall de tillämpas gentemot småpartier och om redovisningskraven blir aktuella genom för låga beloppsgränser eller om redovisningsbestämmelserna är för vagt utformade gällande vad som ska omfattas av kraven på redovisning. Prejudikaten från *Buckley* avseende redovisningskrav gäller i princip än idag.¹⁴⁶ Högsta domstolen har i efterföljande rättspraxis gjort vissa förtydliganden avseende vissa specifika aspekter av redovisningskravs förenlighet med konstitutionella rättigheter. Vissa av dessa förtydliganden behandlas nedan.

3.4 Efterföljande rättspraxis

3.4.1 Redovisningskrav och småpartier

Som nämnt ovan framgick av *Buckley*-domen att lagar som föreskriver redovisningskrav tillämpade på småpartier i vissa fall kan strida mot konstitutionens Första Tillägg. Fallet *Brown v. Socialist Workers '74 Campaign Committee*¹⁴⁷ illustrerar en sådan situation.

En lag i Ohio, the Ohio Campaign Expense Reporting Law, krävde av alla valkandidater att redovisa varje bidragsgivare och krävde att den redovisade informationen skulle vara offentlig i minst sex år. Redovisningen skulle även uppges personer som gjort utlägg för kampanjen.¹⁴⁸ Flera kandidater från och representanter för partiet Socialist Workers Party, SWP, väckte en grupp talan i vilken de ifrågasatte om redovisningskraven var förenliga med konstitutionen.

¹⁴³ Gränsdragningen illustreras tydligare med de ursprungliga engelska uttrycken *express advocacy*, vilket alltså är sådant som ska omfattas av redovisningskraven medan *issue advocacy* är sådant som enligt domstolen inte får omfattas av redovisningskrav. I avsnitt 3.4.4 behandlas hur *Buckleys* gränsdragningsprinciper mellan *issue advocacy* och *express advocacy* har påverkat redovisningskravens effektivitet.

¹⁴⁴ *Buckley*, 424 U.S., s. 82. I dagens penningvärde motsvarar 10 och 100 USD ungefär 49 och 490 USD, vilket motsvarar ca.336 och 3360 kronor.

¹⁴⁵ *Buckley*, 424 U.S., s. 83.

¹⁴⁶ Se avsnitt 3.3.5.

¹⁴⁷ *Brown v. Socialist Workers '74 Campaign Committee*, 459 U.S. 87 (1982).

¹⁴⁸ *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 89.

Enligt de normer som Högsta domstolen formulerat i *Buckley*, bekräftade Högsta domstolen en lägre domstols dom i vilken redovisningskraven ansågs strida mot konstitutionen i den mån kraven tillämpades gentemot SWP.¹⁴⁹ Domstolen bekräftade resonemanget från *Buckley* som sade att det statliga intresset i redovisning av bidrag är mindre när bidragen ges till småpartier och att om ett småparti kan styrka att det föreligger rimlig sannolikhet att redovisning skulle leda till att partiet utsattes för fientlighet eller hot etc. så är redovisningskraven inte förenliga med konstitutionen i den mån de tillämpas på småpartiet.¹⁵⁰ Vidare anförde Högsta domstolen att småpartiundantaget som formulerades i *Buckley* även gällde för redovisningskrav riktade mot personer som gjort utlägg för kampanjen, t.ex. reglerna i Ohio:s redovisningslag.¹⁵¹

Domstolen anförde vidare, med hänvisning till *Buckley*, att småpartiet måste tillåtas flexibilitet i vilka bevis som krävs för att kvalificeras för undantaget.¹⁵² Exempel på sådan bevisning var dokumentation av tidigare diskriminering mot SWP och dess medlemmar.¹⁵³

Sammanfattningsvis anförde domstolen att redovisningskraven var oförenliga med konstitutionen i den mån de tillämpades på SWP, eftersom det förelåg en rimlig sannolikhet att redovisning av namnen på bidragsgivarna och mottagarna skulle utsätta dem för hot, trakasserier eller repressalier från myndighetspersoner eller privata parter.¹⁵⁴

3.4.2 Redovisningskrav och folkomröstningar

Som nämnts ovan identifierade *Buckley*-domstolen tre legitima statliga intressen i implementering av regler som kräver redovisning av kampanjbidragsgivare.¹⁵⁵ Det första intresset var att förse väljarkåren med information till stöd för väljarnas utvärdering av kandidaterna. Det andra intresset var att motverka faktisk och upplevd korruption och det tredje att säkerställa information som är nödvändig för att kunna upprätthålla andra regler, såsom regler som sätter beloppsmässiga tak avseende kampanjbidrag och kampanjutgifter. Med beaktande av det andra intresset, korruptionsförebyggande, är det intressant att överväga hur redovisningskravens legitimitet påverkas av att redovisningskraven tillämpas på kampanjbidrag och kampanjutgifter i samband med folkomröstningar istället för kandidat- eller partival, eftersom risken för otillbörliga *quid pro quo*-upplägg är mindre vid folkomröstningar.¹⁵⁶ Den frågan har behandlats av USA:s Högsta domstol i några rättsfall.

I *First National Bank of Boston v. Bellotti*,¹⁵⁷ nedan kallad *Belotti*, ett fall som inte handlade om redovisningskrav, anförde domstolen att ”Den risk för korruption som uppfattas i fall som rör kandidatval [...] förekommer helt enkelt inte i en folkomröstning avseende en allmän fråga.”¹⁵⁸ Ett decennium senare, i *Meyer v. Grant*, *Meyer*, slog Högsta domstolen, utifrån samma argument som i *Belotti*, ned på en bestämmelse i delstaten Colorado som förbjöd initiativtagare till folkom-

¹⁴⁹ *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 92-93.

¹⁵⁰ *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 93 (med hänvisning till *Buckley*, 424 U.S., s. 74).

¹⁵¹ *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 97-98.

¹⁵² *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 93

¹⁵³ *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 99.

¹⁵⁴ *Socialist Workers*, 479 U.S., s. 100.

¹⁵⁵ *Buckley*, 424 U.S., s. 67-68, se avsnitt 3.3.3.

¹⁵⁶ Eftersom folkomröstningen inte resulterar i att en kandidat eller politisk företrädare tillträder, så finns det inte någon tillgänglig för att verkställa några otillbörliga överenskommelser.

¹⁵⁷ *First National Bank of Boston v. Bellotti*, 435 U.S. 765 (1978), *Belotti*.

¹⁵⁸ *Belotti*, 435 U.S., s. 790.

röstningar att betala för insamlingen av namnunderskrifterna som krävs för att initiera folkomröstningen.¹⁵⁹

I *Buckley v. American Constitutional Law Foundation*,¹⁶⁰ ställdes Högsta domstolen inför frågan hur konstitutionaliteten av redovisningskrav förhåller sig till folkomröstningar. En organisation hade bestridit giltigheten av ett visst redovisningskrav i en bestämmelse i Colorado. Sponsorer av folkomröstningsinitiativ var enligt redovisningsbestämmelsen tvungna att redovisa namn och adress på alla namnunderskriftsinsamlare liksom mängden pengar varje insamlare hade mottagit från sponsorerna.¹⁶¹ Organisationen anförde att redovisningskraven var en börda för medborgarnas förenings- och yttrandefrihet.¹⁶² Högsta domstolen refererade till *Meyer* och upprepade att risken för *quid pro quo*-korruption inte är lika överhängande avseende folkomröstningar, särskilt inte på det stadium innan folkomröstningen ens utlysts utan endast namninsamling pågår för att få till stånd en folkomröstning.¹⁶³ Därför ansåg Högsta domstolen att redovisningskrav av betalningsmottagande namninsamlingsarbetare var i strid med konstitutionen.¹⁶⁴ Fallet *ACLF* visar att redovisningskrav i vissa fall kan vara i strid med konstitutionens yttrandefrihet om de är tillämpliga vid folkomröstningar.¹⁶⁵

3.4.3 Redovisningskrav gällande kampanjlitteratur och flygblad

En fråga som är närliggande den avseende upplysningskrav,¹⁶⁶ men som även är högst relevant avseende frågan om redovisningskrav beträffande kampanjutgifter, är frågan om redovisning av individer som distribuerar kampanjmaterial. I fallet *McIntyre v. Ohio Elections commission*,¹⁶⁷ granskade Högsta domstolen giltigheten av en vallag i delstaten Ohio. Enligt lagen förbjöds anonym kampanjlitteratur. Lagen krävde även att allt kampanjmaterial, såsom broschyrer och flygblad skulle ange vem som finansierat och författat kampanjmaterial.¹⁶⁸ Ohio argumenterade för att bestämmelserna tjänade två legitima statliga intressen, nämligen att hindra och förebygga bedrägliga och kränkande påståenden samt att förse väljarkåren med relevant information.¹⁶⁹ Högsta domstolen ogiltigförklarade lagen som i strid med konstitutionen och uttalade att endast intresset av att förse väljarna med ytterligare relevant information inte kan motivera kravet på redovisning i detta fall.¹⁷⁰

¹⁵⁹ *Meyer*, 486 U.S., s. 427-428. Domstolen yttrade att andra åtgärder, såsom förbud mot förfälskade signaturer, var tillräckliga för att förebygga korruption, ”särskilt eftersom risken för bedrägeri eller korruption eller misstankar därom, är mer avlägsna på namninsamlingsstadiet än vid själva folkomröstningen”.

¹⁶⁰ *Buckley v. American Constitutional Law Foundation*, 525 U.S. 182 (1999).

¹⁶¹ *ACLF*, 525 U.S., s. 201.

¹⁶² *ACLF*, 525 U.S., s. 201-202.

¹⁶³ *ACLF*, 525 U.S., s. 203 (med hänvisning till *Meyer*, 486 U.S., s. 427).

¹⁶⁴ *ACLF*, 525 U.S., s. 204.

¹⁶⁵ I fallet konstaterades att *anti-korruptionsintresset* inte gjorde sig gällande lika starkt som vid kandidat- eller partival och att redovisningskraven därför kunde vara i strid med konstitutionen. Värt att notera är att Högsta domstolen i senare fall i större grad än tidigare betonat *informationsintresset* som det starkaste legitima intresset bakom redovisningskrav och att redovisningskrav vid folkomröstningar därför ändå kan vara tillåtna under konstitutionen. Se mer under avsnitt 3.4.5. Diskussionen kring det sänkta *anti-korruptionsintresset* vid folkomröstningar är ändå intressant och relevant.

¹⁶⁶ Vilket är en fråga som inte behandlas självständigt i denna uppsats.

¹⁶⁷ *McIntyre v. Ohio Elections commission*, 514 U.S. 334 (1995), *McIntyre*.

¹⁶⁸ Ohio Code § 3599.09(A).

¹⁶⁹ *McIntyre*, 514 U.S., s. 347.

¹⁷⁰ *McIntyre*, 514 U.S., s. 348. Eftersom redovisningskraven gällde all kampanjmaterial och inte på något vis begränsade sig till kampanjmaterial som kunde tänkas innehålla bedrägliga eller

3.4.4 Gränsdragningen mellan *issue advocacy* och *express advocacy*

En fråga som behandlades i *Buckley* men som genomgått en viss utveckling sedan dess är frågan avseende vilka aktiviteter som ska föranleda att redovisningskrav aktualiseras. I *Buckley* gjordes som påpekat först en uppdelning mellan *kampanjbidrag* och *självständiga kampanjutgifter*. Avseende självständiga kampanjutgifter var redovisningskrav endast tillåtna om de krävde redovisning av finansiering av kampanjutgifter som utgjorde så kallad uttrycklig opinionsbildning, *express advocacy*, vilket enligt *Buckley*-domstolens snäva tolkning av begreppet endast omfattade uttryckliga uppmaningar som inkluderar ”magiska ord” såsom ”rösta på” eller ”lägg din röst på” och så vidare.¹⁷¹

Ett resultat av denna stelbenta uppdelning kom att bli att det tämligen lätt gick att komma undan redovisningskraven genom att undvika dessa ”magiska ord” och därigenom få sina budskap klassificerade som opinionsbildning i sakfrågor, *issue advocacy*, trots att syftet med kampanjutgifterna i själva verket var att främja eller motarbeta en kandidat i ett val.¹⁷² Företag och fackföreningar kunde därigenom lägga stora pengar på kampanjutgifter utan att dessa utgifter behövde omfattas av några redovisningskrav. För att komma till bukt med att dessa självständiga kampanjutgifter genom att undvika de ”magiska orden” kom undan redovisningskraven,¹⁷³ antog kongressen 2002 års Bipartisan Campaign Reform Act, BCRA.¹⁷⁴ Genom BCRA infördes begreppet *electioneering communications*, vilka kom att omfattas av redovisningskraven, trots att dessa meddelanden enligt den gamla *Buckley*-definitionen inte utgjorde *express advocacy*, eftersom de inte innehöll några ”magiska ord”.¹⁷⁵ Med bestämmelsen breddades alltså den snäva tolkning av FECA som hade gjorts av *Buckley*-domstolen nästan 30 år tidigare.

Giltigheten av denna bestämmelse i BCRA, som gjorde så att även *electioneering communications* skulle träffas av redovisningskraven, ifrågasattes i *McConnell v. FEC*,¹⁷⁶ där Högsta domstolen, med en majoritet av 8 mot 1 slog fast att denna bredare bestämmelse var förenlig med konstitutionen.

3.4.5 Citizens United (2010)

I *Citizens United v. Federal Election Commission*¹⁷⁷ förklarade Högsta domstolen delar av BCRA i strid med konstitutionen och därmed ogiltiga. De delar av BCRA som Högsta domstolen ansåg var i strid med det Första Tillägget var bestämmel-

kränkande påståenden, kunde risken för den typen av oönskade kommunikationer inte användas som grund för redovisningskraven.

¹⁷¹ *Buckley*, 424 U.S., s 44 och not 52. Se s. 3.3.3 ovan.

¹⁷² Se **TORRES-SPELLISCY**, *Transparent Elections*, s. 4 och **BUNT THALER, S.** (2011) *Citizens United and Forced Speech: Why Protecting the Dissenting Shareholder Necessitates Disclosure of Corporate Political Expenditures After Citizens United v. FEC*, 17 Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice, s. 617. Denna lucka i regleringen fick i doktrinen en ”sham issue ad”-kryphålet.

¹⁷³ Och även andra kampanjfinansieringsåtgärder som endast gällde för *express advocacy*, t.ex. begränsningar av hur mycket pengar som får läggas på självständiga kampanjutgifter. Den typen av kampanjfinansieringslagstiftning behandlas dock inte i denna uppsats.

¹⁷⁴ Pub. L. No. 107-155, 166 Stat. 81 (2002). Även känd som McCain-Feingold Act.

¹⁷⁵ *Electioneering communications* definierades som alla sändningar via kabel eller satellit som sker inom 60 dagar före ett val eller 30 dagar före ett primärval och som kan tas emot av 50 000 personer eller fler, i kandidatens valkrets. Sändningen behövde inte innehålla någon av de ”magiska orden” utan det räckte att sändningen nämnde kandidaten.

¹⁷⁶ *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93, 206 (2003), *McConnell*.

¹⁷⁷ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S. Ct. 876 (2010), *Citizens United*. *Citizens United* var ett icke vinstdrivande företag som under 2008 års presidentvalskampanj ville sända en polemisk dokumentär vid namn ”*Hillary: The Movie*”. Bestämmelser i kampanjfinansieringslagen BCRA hindrade *Citizens United* att göra detta inom 30 dagar av ett primärval, eftersom den polemiska dokumentären ansågs var *electioneering communication* (se avsnitt 3.3.4).

ser som begränsade möjligheten för företag och fackföreningar att spendera pengar på självständiga kampanjutgifter.¹⁷⁸ Kärandena hade ifrågasatt inte bara dessa kampanjutgiftsbegränsningar, som Högsta domstolen sedermera ogiltigförklarade, utan även de redovisningskrav som gällde för kärandenas självständiga kampanjutgifter och som domstolen i *McConnell* uttalat var förenliga med konstitutionen. Med en majoritet av åtta mot en anförde Högsta domstolen att dessa redovisningskrav i BCRA var förenliga med konstitutionen.¹⁷⁹

Det Första Tillägget skyddar politiska yttranden; och redovisningskrav möjliggör för medborgare och aktieägare att reagera på yttrandena av juridiska personer på ett lämpligt sätt. Denna transparens möjliggör för väljarkåren att fatta välgrundade beslut och att på ett lämpligt sätt väga olika talare och meddelanden mellan varandra.¹⁸⁰

Det domstolen ger uttryck för i citatet får anses vara en förstärkning eller en utveckling av giltigheten i det legitima statliga *informationsintresset* som identifierades i *Buckley*.¹⁸¹ Domstolen i *Citizens United* gav även uttryck för vad som kan betecknas som ett *aktieägarintresse* avseende redovisning av företags kampanjbidrag och kampanjutgifter.¹⁸² Med aktieägarintresset avses alltså intresset investe-

¹⁷⁸ Som påpekat ansåg Högsta domstolen i *Buckley* att Första Tillägget inte tillät begränsningar av självständiga kampanjutgifter. Därefter hade Högsta domstolen nyanserat detta ställningstagande i fallen *Austin v. Michigan Chamber of Commerce*, 494 U.S. 652 (1990), *Austin*, och i det ovan behandlade *McConnell* och tillätit bestämmelser som i viss utsträckning förbjöd självständiga kampanjutgifter från företag och fackföreningar. I *Citizens United* upphävde Högsta domstolen prejudikaten i *Austin* och i *McConnell* för att återgå till den ursprungliga utgångspunkten i *Buckley*, nämligen att det inte är tillåtet att begränsa självständiga kampanjutgifter, inte ens för företag eller fackföreningar. Som påpekat är dock kravet på dessa självständiga kampanjutgifter att de inte koordineras med kandidaten, eftersom de annars anses de vara bidrag, vilket enligt Högsta domstolen kan förbjudas. Domen i *Citizens United* fick stor uppmärksamhet då den genom att förbjuda åtgärder som begränsar möjligheten för företag att spendera pengar på självständiga kampanjutgifter ansågs ”öppna dammluckorna för särintressen” i valkampanjerna, vilket var hur President Barack Obama uttryckte det i sitt årliga tal till Kongressen 2011. Efter att *Citizens United* avgjordes i början av 2010 har man kunnat notera en kraftig uppgång i de självständiga kampanjutgifterna. Jämfört med mellanårsvalet 2006, gick de självständiga kampanjutgifterna under valkampanjen till mellanårsvalet 2010 upp med 460 %, se **LESSIG, L.** (2011) *Republic Lost, How Money Corrupts Congress – And a Plan to Stop It*, Twelve, s. 239. Under primärvalet i början av 2012 rapporterades att självständiga kampanjutgifter i många fall översteg kandidaternas egna kampanjutgifter, **MULLINS, B., YADRON, D.** (2012-02-01) *Outside Groups Outspend Candidates*, Wall Street Journal.

I *Citizens United* ogiltigförklarades alltså vissa begränsningar av *självständiga kampanjutgifter*. Nyligen meddelade USA:s Högsta domstol prövningstillstånd i fallet *McCutcheon v. FEC*, i vilket vissa tak för *direkta kampanjbidrag* ifrågasatts. Det återstår att se om Högsta domstolen i detta fall kommer att fortsätta i samma riktning som i *Citizens United* och slå ner även på dessa bidragstak som oförenliga med Första Tillägget och därmed öppna upp ännu mer för pengar i valkampanjerna. Se **FARNAM, T. W.** (2013-02-20) *McCutcheon case could give Citizens United a run for its money in Supreme Court*, Washington Post.

¹⁷⁹ Den del av domen som förklarade kampanjutgiftsbegränsningarna i strid med konstitutionen präglades däremot av större oenighet. Ogiltigförklarandet stöddes av 5 av 9 domare. Domen delade Högsta domstolen enligt den klassiska ideologiska uppdelningen mellan konservativa och liberala domare. De 5 domare som voterade för att ogiltigförklara kampanjutgiftsbegränsningarna var alla utsedda av republikanska presidenter medan samtliga 4 som voterade för att inte ogiltigförklara var utsedda av demokratiska presidenter.

¹⁸⁰ *Citizens United*, 130 S. Ct., s. 916.

¹⁸¹ Att domstolen inte kunde betona *anti-korruptionsintresset* avseende redovisningskrav riktade mot självständiga kampanjutgifter, utan var tvungen att i större utsträckning stödja sig på *informationsintresset*, hänger ihop med att domstolen redan hade kommit fram till att dessa självständiga kampanjutgifter inte medförde en så stor risk för korruption att företagets och fackföreningarnas yttrandefrihet fick inskränkas genom begränsningarna av självständiga kampanjutgifter.

¹⁸² *Citizens United*, 130 S. Ct., s. 916. Se **TORRES-SPELLISCY**, *Transparent Elections*, s. 10 och **BUNT THALER**, *Citizens United and Forced Speech*, s. 629.

rare har i att få reda på om gjorda investeringar delvis används i politiska syften som inte ligger i linje med investerarens egna politiska uppfattning.¹⁸³

Samtidigt som Högsta domstolen i *Citizens United* gick ganska långt i att ogiltigförklara vissa kampanjfinansieringsåtgärder, bekräftade Högsta domstolen alltså åter igen att redovisningskrav *per se* är förenliga med konstitutionen. Domstolen indikerade även att redovisningskrav, snarare än t.ex. begränsningar av kampanjutgifter är den konstitutionellt tillåtna vägen framåt i arbetet med att skydda den politiska processen mot oönskade effekter.

Högsta domstolen har därefter fortsatt i samma riktning i fallet *Doe v. Reed*,¹⁸⁴ som avgjordes några månader efter *Citizens United*. I fallet vidhöll Högsta domstolen, med en majoritet på 8 av 9 domare, giltigheten av en viss typ av redovisningskrav avseende namnunderskrifter i ett folkomröstningsinitiativ. I delstaten Washington finns regler som tillåter medborgare att ifrågasätta giltigheten av delstatslagar genom att samla ett visst antal namnunderskrifter till stöd för att folkomröstning ska hållas gällande delstatslagens giltighet. Enligt lagen krävdes att även redovisning av adress och valkrets för alla som skrivit under. Dessa krav på redovisning ifrågasattes av kändarna i målet men ansågs av Högsta domstolen inte vara i strid med konstitutionen, då det finns ett legitimt intresse i att vidta åtgärder för att tillförsäkra initiativsystemets giltighet. Genom redovisningen av namnunderskrifterna möjliggjordes enligt domstolen en bättre kontroll av underskrifternas giltighet både avseende bedrägeri och otillbörligt beteende men även avseende rena misstag.¹⁸⁵ Högsta domstolen anförde att redovisningskraven dock kan vara i strid med konstitutionen avseende särskilda namnunderskrifter och då i enlighet med hot- och trakasseriundantaget som förklarats ovan. För ett sådant undantag krävs enligt Högsta domstolen en bedömning från fall till fall.¹⁸⁶

Det har argumenterats i doktrinen för att Högsta domstolen genom *Doe v. Reed* identifierat ytterligare ett legitimt statligt intresse av redovisningskrav vid sidan av *informationsintresset*, *anti-korrupsionsintresset*, *anti-kringgåendeintresset* och *aktieägarintresset*,¹⁸⁷ nämligen intresset av *folkomröstningsinitiativs tillförlitlighet*.¹⁸⁸

¹⁸³ Se **BUNT THALER**, *Citizens United and Forced Speech*, 595 ff. där aktieägarnas intresse av att få reda på om företagets pengar används i politiska syften ställs i ljuset av "the forced speech doctrine", vilket är en yttrandefrihetsprincip fastslagen av Högsta domstolen och som skyddar individer från att bli tvingade till att göra yttranden genom ofrivilliga avgifter. Ungefär som ett slags negativ föreningsfrihet ur svensk rätts synvinkel.

¹⁸⁴ *Doe v. Reed*, 130 S. Ct. 2811, 2821 (2010).

¹⁸⁵ *Doe v. Reed*, 130 S. Ct., s. 2819-2820.

¹⁸⁶ *Doe v. Reed*, 130 S. Ct., s. 2818. Se avsnitt 3.3.1.

¹⁸⁷ De tre första identifierades, som påpekat, i *Buckley* och aktieägarintresset i *Citizens United*.

¹⁸⁸ Se **TORRES-SPELLISY**, *Transparent Elections*, s. 10. Det förtjänar att nämnas att ytterligare ett legitimt statligt intresse av redovisningskrav som identifierats av Högsta domstolen är ett slags *rättssäkerhetsintresse*. Detta *rättssäkerhetsintresse* aktualiseras i samband med val av domare vilket förekommer i 39 av USA:s 50 delstater. Rättssäkerhetsintresset ligger i att parterna i en rättegång ska ha tillgång till information om någon av parterna eller ombuden i målet har finansierat domarens valkampanj, se *Caperton v. A. T. Massey Coal Co.*, 129 S. Ct. 2252 (2009) och **TORRES-SPELLISY**, *Transparent Elections*, s. 11. Eftersom val av domare inte alls förekommer i Sverige, behandlas inte detta intresse närmare.

3.5 Kapitelsammanfattning

Hur det Första Tillägget förhåller sig till kampanjfinansieringslagstiftning är en fråga som alltjämt debatteras livligt i USA. I denna debatts centrum står USA:s Högsta domstol och bestämmer förutsättningarna, ramarna och riktningen för fortsatta åtgärder. Något som är relativt klart utifrån rättspraxis från Högsta domstolen är att redovisningskrav *per se* är förenliga med det Första Tillägget och det är därför någorlunda fritt fram för lagstiftaren att kräva öppenhet. Det är även klart att vissa omständigheter kan göra redovisningskrav oförenliga med det Första Tillägget. Sådana omständigheter är *att* de använder sig av för låga beloppsgränser, *att* de tillämpas på partier av marginell betydelse som därutöver riskerar allvarliga repressalier på grund av redovisningen, *att* de tillämpas alltför extensivt vid folkomröstningar, samt *att* de tillämpas på enskilda personers flygblad och kampanjlitteratur. I nästa kapitel påbörjas en utredning kring hur redovisningskrav skulle passa in under den svenska konstitutionen. I kapitel 5 ges några jämförelser mellan USA och Sverige.

4 Redovisningskrav och Sveriges konstitution

4.1 Inledning

Slutsatsen i Insynsutredningens slutbetänkande från 2004 var att införande av redovisningskrav inte skulle kräva någon grundlagsändring, eftersom redovisningskrav inte skulle inskränka någon av RF:s fri- och rättigheter. I den efterföljande remissbehandlingen kritiserades denna slutsats och flera instanser uttryckte sig tveksamma kring om redovisningskraven var förenliga med vissa rättigheter i RF 2 kap. Justitiedepartementet har uttryckt att utgångspunkten för det kommande förslaget till redovisningskrav, som kommer att presenteras under våren 2013, är att några grundlagsändringar inte ska krävas. Justitiedepartementet har även uttryckt att bland annat Insynsutredningens förslag ska ligga till grund för de kommande förslagen.

I detta kapitel behandlas frågan om redovisningskravs förenlighet med den svenska regeringsformen. Detta görs mot bakgrund av redogörelsen i föregående avsnitt av hur USA:s Högsta domstol resonerat kring redovisningskravs förhållande till politiska fri- och rättigheter. I avsnitt 4.2 ges en bakgrund till det svenska rättighetsskyddet och därefter behandlas de olika rättigheter som kan anses vara relevanta för redovisningsfrågan. Av dessa rättigheter behandlas i avsnitt 4.3 den negativa opinionsfriheten i RF 2:2 som stadgar att ingen får av det allmänna tvingas ge tillkänna sin åskådning i politiskt hänseende samt RF 2:3 som stadgar att inget register får föras över personers politiska åskådning. I avsnitt 4.4 behandlas de positiva opinionsfriheterna i RF 2:1, framförallt yttrandefriheten och föreningsfriheten. I avsnitt 4.5 behandlas kortfattat den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR.¹⁸⁹ I samband med de olika rättigheterna diskuteras de slutsatser som Insynsutredningen nådde gällande respektive rättighet, remissinstansernas synpunkter härom samt min analys och slutsats.

4.2 Kort bakgrund till det svenska skyddet för fri- och rättigheter

Den svenska regeringsformen från 1974 innehåller en omfattande katalog över grundläggande fri- och rättigheter, inklusive negativ och positiv opinionsfrihet. Regeringsformen innehåller även en hänvisning till EKMR som sedan 1995 gäller som lag i Sverige. Även EKMR skyddar positiv och negativ opinionsfrihet.

¹⁸⁹ Inkorporerad i svensk rätt genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I likhet med USA, har Sverige ett decentraliserat lagprövningsinstitut, vilket enligt RF 11:14 innebär att alla domstolar och, enligt RF 12:10 även andra myndigheter,¹⁹⁰ ska åsidosätta lagar och andra föreskrifter om dessa står i strid med grundlagen.¹⁹¹ Svenska domstolar och andra myndigheter som är satta att tillämpa en viss föreskrift har alltså ålagts kontrollera dessa föreskrifters grundlagsenlighet. För redovisningskravens vidkommande innebär det att om riksdagen stiftar en lag innehållandes redovisningskrav och domstolen eller någon myndighet anser att redovisningskraven står i strid med grundlagens fri- och rättighetsskydd så ska myndigheten eller domstolen åsidosätta redovisningskraven. Konsekvensen av ett sådant åsidosättande är inte att föreskriften upphör att existera utan att den inte längre får tillämpas.¹⁹²

Skulle redovisningskrav införas och därefter åsidosättas genom lagprövning så skulle lagstiftaren behöva göra en grundlagsändring för att redovisningskraven åter skulle få tillämpas. Det är därför angeläget att, innan Sverige inför redovisningskrav, så gott som möjligt utreda frågan kring om redovisningskrav skulle vara förenliga med den nuvarande grundlagen. Denna fråga behandlades av den ovan diskuterade Insynsutredningen och i anslutning till respektive rättighet nedan analyseras utredningens slutsatser.



Regeringsformens skydd för fri- och rättigheter tillkom i flera steg. Först inkluderat i 1974 års grundlag¹⁹³ och därefter genom tillägg 1976¹⁹⁴, 1979¹⁹⁵ och 1994¹⁹⁶. Kapitlet innehåller i sin nuvarande form en rad rättigheter varav vissa enligt RF 2:20-25 är *relativa* och möjliga att begränsa genom lag medan vissa andra är *absoluta* och inte möjliga att begränsa annat än genom att grundlagen ändras enligt den ordning som gäller för sådan ändring.¹⁹⁷

Innan 1974 års regeringsform infördes hade Sverige världens näst äldsta konstitution, 1809 års regeringsform. Den äldre regeringsformen innehöll endast en bestämmelse om fri- och rättigheter, regeringsformens 16 §. Under 1900-talet utfördes en del arbete med ambitionen att införa ett mer omfattande skydd för grundläggande rättigheter i regeringsformen. Först i den s.k. *tingstenska* utredningen 1941 som föreslog ändringar i 16 § men som inte ledde till någon grundlagsändring.¹⁹⁸ Därefter kom år 1963 den s.k. *författningsutredningens* slutbetänkande som föreslog att en rad fri- och rättigheter skulle införas i ett särskilt kapitel, däribland de positiva opinionsfriheterna inklusive föreningsfriheten.¹⁹⁹ Inte heller den utredningen ledde till några ändringar utan frågan om fri- och rättigheter bollades istället vidare till *grundlagsutredningen*, GBL, vars uppgift var att slutföra arbetet med en helt ny regeringsform. GBL uttalade att ambitionen var att den nya regeringsformen tydligare skulle ge uttryck för medborgarnas rättig-

¹⁹⁰ I detta avseende skiljer sig det svenska lagprövningsinstitutet från USA:s, där det endast är domstolarna som utövar denna kontroll. Att den här möjligheten för andra myndigheter än domstolar att utöva lagprövning inte togs bort i samband med 2010 års grundlagsreform kritiserar i **NERGELIUS, Stärkta men inte starka**, s. 40 f.

¹⁹¹ I Sverige är lagprövningsinstitutet alltså fastslaget i grundlagen, medan lagprövningsinstitutet i USA inte har något motsvarande stadgande i författningen utan slogs fast genom det legendariska rättsfallet *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).

¹⁹² **BULL, T., STERZEL, F.** (2010) *Regeringsformen – en kommentar*, SNS Förlag, s.273.

¹⁹³ Se prop. 1973:90, *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 129 ff.

¹⁹⁴ Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen*.

¹⁹⁵ Prop. 1978/79:195, *Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.*

¹⁹⁶ Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*.

¹⁹⁷ Se RF 8:14-17.

¹⁹⁸ SOU 1941:20, *Förslag till ändrad lydelse av § 16 regeringsformen*.

¹⁹⁹ SOU 1963:16-19, *Författningsutredningen*.

heter till opinionsbildning och att ytterligare politiska rättigheter, utöver de som föreslagits av författningsutredningen, skulle inkluderas i grundlagsskyddet. GBL föreslog inte att ett särskilt kapitel för fri- och rättigheter skulle införas utan att de olika rättigheterna skulle läggas in i olika kapitel.²⁰⁰

I det efterföljande departementsförslaget som byggde på GLB:s slutbetänkande hade fri- och rättigheterna placerats i ett eget kapitel. Avseende de politiska opinionsfriheterna som föreslogs skulle införas uttalade departementschefen att ”en grundlagsreglering av här avsett slag bör inrikta sig på de fri- och rättigheter som har ett särskilt samband med den politiska demokratin och därför kan sägas utgöra en del av de politiska ’spelreglerna’.”²⁰¹

I utskottsbehandlingen underströk KU syftet med de politiska fri- och rättigheterna.

Som utskottet anförde i ett tidigare avsnitt är de politiska fri- och rättigheterna förutsättningar för vår samhällsordning. Att så är fallet framstår ännu tydligare med den nya RF:s uppbyggnad och innehåll. Inom utskottet råder enighet om värdet av dessa fri- och rättigheter och vikten att slå vakt om dem. Enighet råder också om att propositionens förslag innebär en förstärkning av skyddet i grundlag för de politiska fri- och rättigheterna i förhållande till nuvarande grundlagsreglering.²⁰²

Departementsförslaget klubbades därefter igenom efter att KU i utskottsbehandlingen kommit fram till att fri- och rättighetsfrågan borde utredas ytterligare och den så kallade fri- och rättighetsutredningen, FRU, tillsattes. FRU:s arbete ledde till ett ytterligare utvecklat skydd genom att regeringsformens andra kapitel utökades med fler rättigheter och genom att möjligheten att begränsa rättigheterna gjordes tydligare.

År 1992 tillsattes en ny utredning, Fri- och rättighetskommittén, vars arbete ledde till att ytterligare rättigheter lades till i regeringsformens 2 kap. och att EKRM:s ställning i svensk rätt förstärktes, dels genom en grundlagsregel med hänvisning till EKMR och genom att EKMR inkorporerades som lag. I 2010 års grundlagsreform moderniserades regeringsformen i flera avseenden, men avseende fri- och rättigheterna gjordes dessa förändringar främst av språkliga skäl.

Det kan alltså inför den fortsatta analysen noteras att det i arbetet med regeringsformen lyfts fram hur de politiska friheterna är av särskild vikt och att de politiska rättigheterna är utformade utifrån vad som är väsentligt med tanke på de demokratiska funktionerna. Att opinionsfriheterna, inklusive den negativa, anses vara av central betydelse förstärks av dess placering i början av det andra kapitlet. Detta bör enligt min mening påkalla en särskild försiktighet vid inskränkningar av dessa rättigheter.

4.3 RF 2:2-3 - negativ opinionsfrihet och förbud mot åsiktsregistrering

4.3.1 RF 2:2

Enligt RF 2:2 får ingen tvingas av det allmänna att tillkännage sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Rättigheten nämns

²⁰⁰ SOU 1972:15, *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*, s. 154 f.

²⁰¹ Prop. 1973:90, s. 241.

²⁰² KU 1973:26, s. 51.

inte i begränsningsbestämmelserna i RF 2:20-24 och är således absolut för svenska medborgare.²⁰³

Det ursprungliga förslaget till vad som utvecklats till den nuvarande bestämmelsen om negativ opinionsfrihet presenterades 1973 av GLB:s slutbetänkande. Som påpekat föreslog GLB en rad politiska rättigheter, däribland införandet av ett skydd för enskilda mot att behöva ge sina åsikter tillkänna, den negativa opinionsfriheten. GLB föreslog vidare att dessa opinionsfriheter, inklusive den negativa, skulle vara relativa och således möjliga att inskränka genom vanlig lag. I enlighet med GLB:s generella utgångspunkt, att inte placera fri- och rättigheterna i ett eget kapitel, avsågs de politiska opinionsfriheterna, inklusive den negativa, införas i kapitel 7 om lagar och lagstiftning.²⁰⁴ Angående detta nya skydd mot att behöva tillkännage sina åsikter uttalade GLB att "vittnesplikten eller en domare eller annan befattningshavares skyldighet att ta ställning i ett mål eller ärende inte kan sägas inskränka vittnets eller befattningshavarens rätt att hålla inne med sin mening."²⁰⁵ GLB uttalade även att den negativa sidan av yttrandefriheten, skyddas i ett viktigt avseende genom grundlag genom bestämmelsen om att riksdagen utses genom hemliga val.²⁰⁶ Det efterföljande departementsförslaget innehöll, i linje med GLB:s förslag, ett skydd för varje medborgare "mot att myndighet tvingar honom [...] att ge sina åsikter tillkänna".²⁰⁷ I enlighet med departementsförslagets generella utgångspunkt, att placera fri- och rättigheterna i ett eget kapitel istället för utspritt i övriga kapitel, placerades i departementsförslaget bestämmelsen tillsammans med de övriga fri- och rättigheterna i regeringsformens andra kapitel.²⁰⁸

GLB:s förslag, vilket innebar att den negativa opinionsfriheten skulle införas men att den samtidigt skulle vara möjlig att begränsa, kritiserades under remissbehandlingen av Riksåklagaren, RÅ, som anförde att det var stötande att det indirekt skulle framgå av grundlagen att en svensk medborgare genom lag skulle kunna åläggas tillkännage sina åsikter.²⁰⁹ RÅ förespråkade istället att skyddet mot att tillkännage sina åsikter borde vara absolut eller inte alls inkluderas i grundlagen.²¹⁰ Departementschefen delade RÅ:s uppfattning att det aldrig borde vara tillåtet för en myndighet att ålägga medborgare att avslöja sin politiska eller religiösa åskådning, men ansåg ändå inte att skyddet mot att myndighet tvingar medborgare att ge sina åsikter tillkänna borde göras absolut. Enligt departementschefen kunde nämligen ordet "åsikter" även omfatta annat än politisk och religiös åskådning och ett absolut förbud skulle därför "kunna komma i konflikt med ett legitimt behov av att föreskriva uppgiftsskyldighet i skilda hänseenden."²¹¹ Att formulera stadgandet så att förbudet skulle begränsa sig till åsikter i politiska och religiösa frågor var enligt departementschefen inte möjligt då bestämningen *politiska* frågor var så vag att den skulle kunna komma att omfatta uppgiftsskyldighet av legitimt slag. Departementsförslaget landade alltså i att rättigheten skulle vara brett formulerad men vara möjlig att begränsa.

²⁰³ Enligt RF 2:25 får dock förbudet i RF 2:2 mot att tvingas tillkännage sin åskådning, inskränkas i förhållande till andra än svenska medborgare.

²⁰⁴ Vilket idag motsvaras av RF kap. 8 – Lagar och andra föreskrifter.

²⁰⁵ SOU 1972:15, s. 156.

²⁰⁶ SOU 1972:15, s. 156.

²⁰⁷ Prop. 1973:90, s. 7.

²⁰⁸ Prop. 1973:90, s. 199. Detta kapitel är fortfarande vigd åt rättighetskatalogen.

²⁰⁹ Prop. 1973:90, s. 244 och prop. 1973:90 bilaga 3 s. 129.

²¹⁰ Prop. 1973:90, s. 244.

²¹¹ Prop. 1973:90, s. 244.

I sitt remissyttrande anförde *Massmediautredningen* att den negativa opinionsfriheten även borde omfatta faktiska uppgifter varigenom någons åsikter kan röjas.²¹² Departementschefen uttalade med anledning av detta att sådana faktiska uppgifter självfallet skulle skyddas av den negativa opinionsfriheten.²¹³

I den efterföljande utskottsbehandlingen av propositionen uttalade konstitutionsutskottet att ”de politiska fri- och rättigheterna [är] förutsättningar för vår samhällsordning” och att det ”inom utskottet råder enighet om värdet av dessa fri- och rättigheter och vikten att slå vakt om dem.”²¹⁴ Däremot rådde oenighet inom utskottet kring om inte styrkan i dessa politiska rättigheter borde vara starkare och t.ex. inte möjliga att begränsa genom lag.²¹⁵ Utskottet beslutade därför att, med vissa redaktionella ändringar, anta departementsförslaget och samtidigt tillsätta en särskild utredning, Fri- och rättighetsutredningen, FRU, med syfte att göra en grundlig undersökning kring hur fri- och rättigheter bör skyddas av grundlagen.²¹⁶

Ett av FRU:s förslag var att skärpa skyddet för opinionsfriheterna genom att göra flera av dem absoluta och således inte möjligt att inskränka genom lag. Enligt FRU innebar förslaget om skärpt skydd för opinionsfriheterna ”ett försök att ringa in det område som är väsentligt med tanke på de demokratiska funktionerna och att avskära riksdagen från befogenheten att genom vanlig lag gripa in på detta område.”²¹⁷ Istället för att bestämmelsen skulle bestå av ett skydd mot att tvingas ge tillkänna *åsikter* föreslog FRU att skyddet skulle gälla ”*åskådning i politiskt, religiöst eller annat hänseende.*”²¹⁸ FRU anförde följande angående ändringen:

Genom minskningen av stadgandets nuvarande räckvidd begränsas visserligen det skydd som utgörs av förbudet att delegera befogenhet att besluta föreskrifter som inskränker resp. fri- och rättighet. Men när såsom i detta fall ändringen innebär att grundlagsskyddet koncentreras till det centrala och detta skydd då görs absolut, blir den sammanlagda effekten av ändringen uppenbarligen en förstärkning av grundlagsskyddet. Visserligen är, som departementschefen påpekat, begreppen ’politiskt’ och ’religiöst’ inte klart avgränsade. Den avsedda begränsningen av stadgandets räckvidd görs emellertid genom begreppet åskådning, som är snävare än begreppet åsikt. Detta i kombination med de exemplifierande bestämmelserna ’politiskt’ och ’religiöst’ bör ge grundlagsregeln erforderlig stadga.²¹⁹

Med andra ord hade bestämmelsen enligt FRU ”getts en snävare räckvidd men i gengäld gjorts undantagslös.”²²⁰ Vidare anfördes av FRU angående att det ”åskådning” valdes istället för ”åsikter” att förbudet därmed inte kan ”antas lägga något hinder i vägen för att man från det allmännas sida förskaffar sig det beslutsunderlag för sin planering och administration som rimligen kan behövas.”²²¹ Riksdagen röstade igenom ett förslag som i allt väsentligt baserade sig på FRU:s slutbetänkande.²²² I 2010 års grundlagsreform omformulerades bestämmelsen dels för att tydliggöra att skyddet även gäller för andra än svenska med-

²¹² Prop. 1973:90, bilaga 3 s. 205.

²¹³ Prop. 1973:90, s. 244.

²¹⁴ KU 1973:26, s. 51.

²¹⁵ KU 1973:26, s. 51.

²¹⁶ KU 1973:26, s. 51 ff.

²¹⁷ SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter*, s. 102.

²¹⁸ SOU 1975:75, s. 133.

²¹⁹ SOU 1975:75, s. 133.

²²⁰ SOU 1975:75, s. 196.

²²¹ SOU 1975:75, s. 196 och bilaga 6 s. 297.

²²² Prop. 1975/76:209, s. 145 f. och KU 1975:76:56, s. 22 ff.

borgare och dels av språkliga skäl.²²³ Bestämmelsen har ansetts vara ett komplement till bestämmelsen om hemliga val i RF 3:1.²²⁴

Den negativa opinionsfrihetens förhållande till redovisningskrav har alltså inte diskuterats uttryckligen i förarbetena till RF 2:2.

☞ ☞

Under en särskild rubrik i Insynsutredningens slutbetänkande, behandlades förhållandet mellan redovisningskrav och regeringsformen och under en underrubrik behandlades ”skyddet för att hålla inne med sina åsikter”.²²⁵ Angående RF 2:2 anförde utredningen följande.

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.²²⁶

Vidare anförde utredningen att ”om så ändå skulle vara fallet, dvs. att det finns en automatik mellan bidrag och politisk åskådning”, vore det inte möjligt att tvinga någon att avslöja stöd till ett parti eller en kandidat eller att förbjuda någon att lämna anonyma stöd.²²⁷ Det skulle enligt Insynsutredningen däremot vara möjligt att tvinga juridiska personer att avslöja sina stöd och förbjuda dem att lämna anonyma bidrag, eftersom RF 2:2 endast skyddar fysiska personer. Enligt Insynsutredningen skyddar RF 2:2 endast ”de egna åsikterna” och hindrar därför inte att partier och valkandidater tvingas redovisa sina intäkter.²²⁸ Trots att Insynsutredningen ansåg att RF 2:2 inte berördes av redovisningskrav, eftersom uppgifter om givna bidrag inte med automatik avslöjade politiska åsikter, valde utredningen att utforma sitt förslag som om så vore fallet.²²⁹ Av omsorg för förenlighet med RF 2:2 valde Insynsutredningen alltså att föreslå redovisningskrav som riktar sig mot partierna och valkandidaterna, i motsats till redovisningskrav som riktar sig mot bidragsgivarna själva.²³⁰ Vidare anförde Insynsutredningen att det enligt RF 2:2 inte var möjligt att förbjuda individer att ge anonyma bidrag, men däremot att förbjuda partier och kandidater att ta emot sådana anonyma bidrag. Insynsutredningen såg dock inget behov av att införa ett sådant förbud, eftersom någon särskild bindning mellan givare och mottagare inte torde kunna uppkomma genom sådana anonyma bidrag.²³¹

Insynsutredningens resonemang kring RF 2:2 mötte omfattande kritik från remissinstanserna. Många av remissinstanserna var framförallt kritiska mot slutsatsen att ett bidrag till ett parti inte kan tas till intäkt för att bidragsgivaren tillhör det partiet.²³² Värt att poängtera angående denna kritik från remissinstanserna är att utredningen, trots denna slutsats, utformade sina förslag som om

²²³ Prop. 2009/10:80, s. 148 f. och 249 f.

²²⁴ **BULL/STERZEL**, *Regeringsformen – en kommentar*, s. 73.

²²⁵ SOU 2004:22, s. 145 ff.

²²⁶ SOU 2004:22, s. 146.

²²⁷ SOU 2004:22, s. 146.

²²⁸ SOU 2004:22, s. 146 f.

²²⁹ SOU 2004:22, s. 149.

²³⁰ En ordning där bidragsgivarna själva åläggs redovisa sina bidrag var enligt Insynsutredningen inte bara eventuellt oförenlig med RF 2:2 utan även orealistisk utifrån praktiska hänsyn eftersom det skulle kräva omfattande undersöknings- och sammanställningsarbete, s. 149 f.

²³¹ SOU 2004:22, s. 166. Se angående detta resonemang avsnitt 2.5.6 där effektivitetsaspekter av ett sådant resonemang diskuteras.

²³² Av remissinstanserna var det Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, Umeå universitet och Östersunds kommun som uttryckte sig skeptiska till den specifika slutsatsen.

bidragen faktiskt kunde tas till intäkt för att avslöja en politisk åskådning enligt RF 2:2.

För egen del är jag, i likhet med flera av remissinstanserna, skeptisk till en argumentation som gör gällande att redovisningskrav inte skulle inskränka RF 2:2 därför att man kan ge bidrag utan att det med automatik säger någonting om ens partitillhörighet. Precis som exempelvis Justitiekanslern uttryckte saken så är "[d]etta visserligen sant, men ett samband är normalt så närliggande att ett krav på registrering av bidragsgivare i praktiken oftast kommer att fungera som ett indirekt krav att bidragsgivare ger tillkänna sin politiska uppfattning."²³³ Även om den ovan nämnda reformen av RF 2:2 från 1975, där bestämmelsen omformulerades från att avse *åsikter* till att avse *åskådning* i bl.a. *politiskt hänseende* avsåg att göra bestämmelsens tillämpningsområde snävare,²³⁴ torde det enligt min mening vara tydligt att inte endast konkreta uppgifter, såsom medlemskap i ett parti eller konkret information hur en individ har röstat, omfattas av bestämmelsen. Som Uppsala universitets Statsvetenskapliga institution uttryckte det i sitt remissvar torde det sakna betydelse ifall givna bidrag med automatik kan tas för intäkt för att de *de facto* representerar en politisk åsikt, eftersom bestämmelsen även skyddar *eventuella* åsikter.²³⁵ För egen del anser jag att uppgifter om givna politiska bidrag rimligen torde falla inom RF 2:2 eftersom de är uppgifter om politisk åskådning såsom bestämmelsen i regeringsformen avfattats.

Utredningen gick dock, som påpekat, vidare och anförde att RF 2:2 inte kränks, även om det föreligger ett samband mellan gåvor och åsikter, eftersom redovisningskraven riktar sig mot partierna och inte mot bidragsgivarna, och RF 2:2 endast skyddar *egna* åsikter.²³⁶ Gällande detta resonemang var det tillsynes inga remissinstanser som yttrade sig. Eftersom bestämmelsen enligt lagtexten endast skyddar enskilda mot tvång att ge tillkänna *sin* åskådning, är Insynsutredningens slutsats enligt min mening förmodligen riktig. Denna tolkning av bestämmelsen är dock inte helt oproblematiserad, eftersom det innebär att bestämmelsen inte kränks om inte explicit den som har åskådningen tvingas ge den tillkänna. Av samma anledning som det är skyddsvärt att person A skyddas mot tvång att tillkännage sin egen åskådning, torde det även vara skyddsvärt att person A skyddas mot att person B tvingas att tillkännage A:s åskådning. Grundlagen borde sätta upp förbud för det allmänna att utöva tvång för att komma åt en medborgares åskådning, oavsett om tvånget riktas direkt mot den som har åskådningen eller mot någon annan. Som bestämmelsen avfattats förefaller det dock som att ett sådant skydd inte avsetts. Ifall man ändå skall tolka RF 2:2 så att den inskränks av redovisningskrav som tvingar partier och kandidater att avslöja givares bidrag, trots att kraven inte riktar sig mot givarna själva, är redovisningskraven förmodligen otillåtna under RF 2:2.

Sammanfattningsvis är det under RF 2:2 förmodligen tillåtet att kräva av partier och kandidater att de redovisar sina bidragsgivare, trots att sådana uppgifter säger någonting om givarnas politiska åskådning. Detta är tillåtet eftersom RF 2:2 uppställer ett skydd endast för *sin* åskådning. För att ett sådant system ska fungera krävs dock att partierna och kandidaterna förbjuds ta emot anonyma bidrag, eftersom dessa annars kan hänvisa till att de helt enkelt inte vet vem som ligger

²³³ Remissammanställningen, s. 4.

²³⁴ SOU 1975:75, s. 196.

²³⁵ Remissammanställningen, s. 8.

²³⁶ SOU 2004:22, s. 147.

bakom ett visst bidrag och därmed underminera redovisningskravens effektivitet.²³⁷

4.3.2 RF 2:3

Enligt RF 2:3 får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. I likhet med RF 2:2 är den här bestämmelsen är undantagslös.

Bestämmelsen föreslogs av FRU och infördes 1975. FRU anförde gällande bestämmelsen att "[a]llmän enlighet råder i Sverige om att åsiktsregistrering utan anknytning till befarade brottsliga handlingar inte skall få förekomma."²³⁸ Utredningen slog vidare fast att inte all registrering av åsikter är otillåten utan anförde att en viss form av registrering måste vara tillåten "till skydd för det demokratiska samhället". Med detta avsågs i utredningen det s.k. SÄPO-registret. Därutöver föreslogs att endast registrering som sker utan samtycke bör vara förbjuden i RF.²³⁹ I propositionen anförde departementschefen angående registrering att:

I likhet med utredningen anser jag att den registrerades samtycke bör medföra att grundlagens registreringsförbud förlorar sin verkan. Det är som utredningen framhåller uppenbarligen nödvändigt att kunna ange olika personers politiska hemvist i förteckningar över kandidater i politiska val och över ledamöter i politiska församlingar.²⁴⁰

Bestämmelsen är inte helt lättolkad och lämnar vissa tolkningsproblem.²⁴¹ Nergelius sammanfattar pedagogiskt bestämmelsen på följande sätt: "Vad som förbjuds är (a.) registrering i (b.) allmänna register av (c.) politiska åsikter, som (d.) sker antingen helt fristående eller tillsammans med uppgifter vilka helt saknar samband med de politiska åsikterna."²⁴² För egen del skulle jag till denna uppställning vilja läggas till *och som (e.) sker utan den berördes samtycke*.

Angående RF 2:3 repeterade Insynsutredningen slutsatsen som dragits gällande RF 2:2, nämligen att "det förhållandet att någon lämnat ett bidrag till ett politiskt parti eller till en valkandidat inte med automatik [kan] tas till intäkt för att personen också delar partiets eller valkandidatens åskådning i politiskt hänseende."²⁴³ Insynsutredningen gick dock vidare och anförde att även om bidrag har ett samband med politisk åskådning, så skulle en sådan registrering inte vara otillåten under RF 2:3 eftersom registreringen av den politiska åskådningen (bidraget) endast har till syfte att åstadkomma insyn i hur de politiska partierna och valkandidaterna finansieras och inte endast på grund av en politisk åskådning. Detta särskilt, menade Insynsutredningen, eftersom redovisningskraven endast gällde för bidrag över ett visst gränslöpp.²⁴⁴

Om man använder sig av Nergelius uppställning kan man konstatera att redovisningskraven (a.) skulle innebära en *registrering* som avses enligt bestämmelsen. Vidare skulle redovisningskraven (b.) ske i *allmänna register*, oavsett om de hålls tillgängliga av partierna själva eller av staten, eftersom de upprättas på grund av krav i lag. Gällande frågan om registren med information om kampanjdonationer skulle anses innehålla registreringar (c.) *av politiska åsikter*, hänvisas till diskuss-

²³⁷ Se angående redovisningskrav och anonymitet avsnitt 5.2.6.

²³⁸ SOU 1975:75, s. 134.

²³⁹ SOU 1975:75, s. 135. Utredningens förslag antogs av riksdagen utan relevanta ändringar, prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56.

²⁴⁰ Prop. 1975/76:209, s. 117.

²⁴¹ NERGELIUS, J. (2010) *Svensk statsrätt*, (2 uppl.) Studentlitteratur, s. 144.

²⁴² NERGELIUS, *Svensk statsrätt*, s. 144.

²⁴³ SOU 2004:22, s. 147.

²⁴⁴ SOU 2004:22, s. 147.

ionen ovan gällande RF 2:2, eftersom den diskussionen torde ha bäring för båda bestämmelserna.²⁴⁵ Slutsatsen i diskussionen ovan var att uppgifter om politiska bidrag torde implicera en sådan politisk åskådning som grundlagsbestämmelserna RF 2:2 och 2:3 skyddar. Registreringar enligt redovisningskraven uppfyller alltså troligtvis de första tre rekvisiten. Frågorna om registreringarna med anledning av redovisningskraven (d.) *sker antingen helt fristående eller tillsammans med uppgifter vilka helt saknar samband med de politiska åsikterna* och (e.) *sker utan den berördes samtycke*, behandlas nedan.

Flera remissinstanser var kritiska mot Insynsutredningens slutsats att registreringen inte görs enbart på grund av givarnas politiska åskådning eftersom registreringen görs för att åstadkomma insyn i finansieringen. Ett exempel är fakultetsnämnden vid Stockholms universitet som uttryckte att en registrering snarast skulle vara grundad enbart på givarens politiska åskådning, eftersom det är ”högst osannolikt att en person skulle ekonomiskt stödja ett parti eller en valkandidat vars politiska uppfattning han eller hon inte delar.”²⁴⁶ För egen del delar jag remissinstansernas kritik av Insynsutredningens argument som gör gällande att redovisningskraven inte är problematiska utifrån RF 2:3 eftersom de är till av öppenhetssyfte snarare än i syfte av politisk registrering. Om man kommer fram till att uppgifter om givna politiska bidrag säger något om givarnas politiska åskådning, på det sätt som krävs enligt både RF 2:2 och RF 2:3, är det enligt min mening i princip omöjligt att under RF 2:3 argumentera för att registreringen av bidragen sker tillsammans med uppgifter vilka helt saknar samband med de politiska åsikterna. Informationen om bidragen utgör ju i så fall själva uppgiften om den politiska åskådningen och dessa kan inte separeras från varandra. Min uppfattning är att uppgifter om politiska bidrag är att anse som sådana uppgifter om politisk åskådning som bestämmelserna i RF 2:2 och RF 2:3 vill skydda. Därför är enligt min mening registrering av en sådan åskådning otillåten under RF 2:3 med mindre det finns samtycke från den registrerade.

En registrering innebär inte någon kränkning av RF 2:3 ifall den som registrerats samtyckt till att bli registrerad. Det innebär att även om registrering av politiska bidrag är en sådan registrering enbart på grund av politisk åskådning som är förbjuden enligt RF 2:3, är registreringen ändå tillåten om bidragsgivaren samtyckt till att bli registrerad. Hur ett sådant samtycke kan ta sig uttryck är dock inte självklart. T.ex. är det, vilket framhölls i förarbetena, tillåtet att registrera politisk hemvist när man upprättar listor över kandidater i politiska val och över ledamöter i politiska församlingar.²⁴⁷ En person som öppet manifesterat sin politiska hemvist genom att ställa upp i ett val kan genom sitt handlande sägas ha samtyckt till att i viss mån bli registrerad härom. Man skulle alltså, som Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet uttryckte det i sitt remissvar, kunna se ett politiskt bidrag ”som en offentlig handling på samma sätt som att kandidera för ett parti eller författa en debattartikel till stöd för ett parti.”²⁴⁸ Av den anledningen skulle man enligt remissinstansen kunna anse att bidragsgivare genom sitt bidrag samtyckt på det sätt som krävs för att RF 2:3 inte ska kränkas. Av en annan uppfattning är Bull och Sterzel, som skrivit att ”i kravet på samtycke ligger att de berörda rent faktiskt tillfrågas, hypotetiskt samtycke är inte tillräckligt.”²⁴⁹ Vidare har anförts av Bull och Sterzel att samtycket måste ”ske på ett underlag som är rättvisande och detta måste innehålla information om i vilket

²⁴⁵ Både RF 2:2 och RF 2:3 talar om politiska åskådningar och begreppet torde tolkas likadant avseende båda bestämmelserna.

²⁴⁶ Remissammanställningen, s. 6.

²⁴⁷ Prop. 1975/76:209, s 117.

²⁴⁸ Se remissammanställningen, s. 6 f.

²⁴⁹ **BULL/STERZEL**, *Regeringsformen - en kommentar*, s. 75.

syfte uppgifterna insamlas och vem som ska lagra dem.”²⁵⁰ För egen del delar jag Bull och Sterzels tolkning av samtycke och anser att det vore olyckligt ur rättssäkerhetssynpunkt om hypotetiska samtycken skulle kunna leda till att registreringar faller utanför RF 2:3.

Eftersom RF 2:3 endast förbjuder registreringar som sker utan den berördes samtycke är en tänkbar lösning på problematiken under RF 2:3 att i lagen med redovisningskrav föreskriva att partierna och kandidaterna endast får ta emot bidrag som bifogats ett uttryckligt samtycke från givaren om att bli registrerad.²⁵¹ Med ett sådant system skulle endast bidragsgivare som samtyckt till att bli registrerade bli utsatta för registreringen. Bidragsgivare som inte samtyckt till sådan registrering skulle få tillbaka sina pengar.

4.3.3 Slutsats

Frågan om huruvida redovisningskrav skulle omfattas av RF 2:2 och RF 2:3 har, som framgått av resonemangen ovan, inte något självklart svar. Båda bestämmelserna skyddar *politiska åskådningar* och bestämmelsernas tillämplighet beror på om man anser att information om kampanjbidrag innehåller information om givarens *politiska åskådning*. Enligt min och flera remissinstansers uppfattning innehåller uppgifter om kampanjbidrag sådan information om givarnas politiska åskådning som skyddas av bestämmelserna. Även om så är fallet går det dock att med vissa lagtekniska lösningar undanröja problematiken under dessa bestämmelser. För RF 2:2 är problematiken eventuellt undanröjd redan genom att redovisningskraven riktar sig mot mottagarna och inte mot givarna. För RF 2:3 skulle problematiken eventuellt kunna undanröjas genom att inkludera ett förbud för partier och kandidater att ta emot bidrag som inte bifogats ett samtycke från bidragsgivaren till att donationen registreras. För att sådana redovisningskrav ska fungera krävs att partier och kandidater även förbjuds ta emot anonyma bidrag.²⁵² Insynsutredningens föreslagna redovisningskrav förbjöd varken bidrag utan samtycke till registrering och redovisning eller anonyma bidrag.

4.4 RF 2:1 - yttrandefriheten och föreningsfriheten

I 4.2 ovan har diskuterats hur redovisningskrav förhåller sig till negativa rättigheter med ett absolut skydd i grundlagen. I detta avsnitt diskuteras hur redovisningskrav förhåller sig till positiva rättigheter med ett relativt skydd i grundlagen. Till skillnad från diskussionen avseende de negativa rättigheterna, där redovisningskraven kan ses som ett otillåtet tvång från statens sida, kan de positiva rättigheterna sägas skydda individens rätt att agera utan hinder och ingrepp från statens sida.

Enligt RF 2:1 st. 1 p. 1. är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad *yttrandefrihet*: frihet att i tal, skrift eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Vidare är enligt RF 2:1 st. 1 p. 5. var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad *föreningsfrihet*: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Enligt förarbetena hänger rättigheterna i RF 2:1 st. 1 starkt ihop med regeringsformens portalparagraf som stadgar att ”den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning”.²⁵³ Rättigheterna i RF 2:1 ska alltså tolkas utifrån dess syfte att

²⁵⁰ BULL/STERZEL, *Regeringsformen - en kommentar*, s. 75.

²⁵¹ Anonyma gåvor skulle givetvis också behöva förbjudas.

²⁵² Ett förbud mot anonyma bidrag är ur alla avseenden avgörande för redovisningskravens effektivitet. Se avsnitt 5.2.6.

²⁵³ Prop. 1975/76:209, s. 43, se även PETRÉN/RAGNEMALM, s. 71.

tillförsäkra *fri åsiktsbildning* i Sverige. Enligt bestämmelsens förarbeten går dock bestämmelsen längre än att bara skydda ageranden som har direkt samband med den fria åsiktsbildningen, eftersom t.ex. föreningsfriheten även skyddar bildandet av föreningar för rent ekonomiska syften.²⁵⁴

Yttrandefriheten och föreningsfriheten är relativa och kan enligt RF 2:20 begränsas. Enligt RF 2:21 får en sådan begränsning i yttrande- eller föreningsfriheten endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett begränsningen och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar och får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För *yttrandefriheten* gäller enligt RF 2:23 *därutöver* att begränsningar endast får göras med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd, förebyggandet och beivrandet av brott eller andra särskilt viktiga skäl. Enligt bestämmelsen ska även särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet bland annat avseende politiska angelägenheter. Enligt RF 2:24 2st. gäller vidare att *föreningsfriheten* får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Eftersom yttrandefriheten och föreningsfriheten är relativa måste dess förhållande till redovisningskrav analyseras i två steg. För det första måste man fråga sig huruvida redovisningskrav skulle kunna anses vara begränsningar av någon av rättigheterna och för det andra, *om* redovisningskrav är inskränkningar av rättigheterna, huruvida dessa är tillåtna enligt regeringsformens begränsningsstadganden. De olika friheterna i RF 2:1 är delvis överlappande,²⁵⁵ och det är inte helt lätt att analysera redovisningskraven utifrån rättigheterna isolerade från varandra. Huruvida ett visst agerande skyddas av den ena eller den andra friheten är dock avgörande för att veta vilka av de ovan nämnda begränsningsstadgandena som gäller. Insynsutredningen behandlade inte yttrandefriheten separat utan diskussion fördes endast kring föreningsfriheten. Med tanke på att olika begränsningsstadganden gäller för yttrande- respektive föreningsfriheten, behandlas yttrandefriheten och föreningsfriheten här separat. Först analyseras yttrandefriheten och därefter föreningsfriheten.

4.4.1 RF 2:1 st. 1 p.1 - Yttrandefrihet

Redan 1766 infördes tryckfrihet i Sverige genom tryckfrihetsförordningen. Tryckfriheten är en form av yttrandefrihet och skulle kunna sägas vara en föregångare till det nuvarande skyddet för yttrandefriheten. Tryckfrihetsförordningen fick ställning som grundlag 1810. Genom 1974 års grundlagsreform infördes yttrandefriheten i den nya regeringsformens rättighetskatalog. Tanken med att införa yttrandefriheten även i regeringsformen var att precisera och förstärka ”skyddet för andra former av yttrandefrihet än tryckfriheten och för vissa närstående friheter.”²⁵⁶ Yttrandefriheten har alltså även en roll separat från tryckfrihetsförordningen. I 1974 års grundlag angavs att yttrandefriheten fick begränsas endast genom lag. Genom 1976 års reform av grundlagen förstärktes yttrandefriheten på så vis att den därefter endast fick begränsas under iakttagande av vissa principer, inklusive proportionalitetsprincipen och för särskilt

²⁵⁴ Prop. 1975/76:209, s. 139.

²⁵⁵ Prop. 1975/76:209, s. 104. Se även **HOLMBERG, E., STJERNQUIST, N.** m.fl. (2006) *Grundlagarna*, Norstedts Juridik, s. 85.

²⁵⁶ Prop. 1973:90, s. 91.

viktiga ändamål.²⁵⁷ Vidare angavs i regeringsformen att vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska angelägenheter särskilt skulle beaktas vid bedömningar om begränsningar var godtagbara.²⁵⁸

Genom bestämmelsen ges yttrandefriheten en vid innebörd. Petrén och Ragnemalm uttrycker det på följande sätt:

[I] princip [avses] rätten att i varje situation när som helst få ge uttryck åt sin mening eller sina känslor med vad medel som helst. Den vanligaste form varigenom en meningsyttring eller annat yttrande kommer till stånd är talet, men bild eller skrift är också ofta förekommande former. Miner och åtbörder kan också vara uttrycksmedel. Yttrandet skall innefatta meddelandet av en upplysning eller utgöra uttryck för en tanke, åsikt eller känsla.²⁵⁹

Bestämmelsen begränsar sig alltså inte till någon specifik *form* för ett yttrande.²⁶⁰ Huruvida ekonomiska bidrag till politiska partier skulle kunna vara ett sådant yttrande som sker ”på annat sätt” och som omfattas av bestämmelsen i RF 2:1, är en fråga öppen för tolkning. Förarbetena ger ingen vägledning, Insynsutredningen diskuterade inte frågan och frågan verkar inte ha behandlats uttryckligen i doktrinen.

Det skulle vara en någorlunda extensiv tolkning av RF 2:1 st. 1 p. 1 att anse att bestämmelsen omfattar politiska ekonomiska bidrag, eftersom en sådan tolkning eventuellt delvis rör sig bortom en strikt lexikalisk tolkning av ordet *yttrande*. Samtidigt medför, som USA:s Högsta domstol uttryckte saken på 70-talet,²⁶¹ i princip all kommunikation i moderna valkampanjer kostnader,²⁶² och begränsningar av ekonomiska bidrag från individer till partier eller kandidater begränsar därför mängden yttranden i det offentliga samtalet. Redovisning och bland annat risken för repressalier skulle enligt USA:s Högsta domstols resonemang utan tvekan avskräcka vissa från att lämna ekonomiska bidrag och därmed ha en yttrandefrihetsbegränsande verkan.²⁶³ Istället för att på egen hand trycka flygblad – vilket otvivelaktigen skulle anses vara ett yttrande som omfattas av skyddet – kan man tänka sig att en individ skänker pengarna till ett parti som i sin tur använder pengarna för att trycka flygblad. Är då ett sådant resonemang tänkbart utifrån RF 2:1 st. 1 p.1?

Yttrandefriheten har tillämpats brett och t.ex. anses varje lagstadgad tystnadsplikt och t.ex. lagar om granskning och kvarhållande av brev inom kriminalvård etc. vara inskränkningar av yttrandefriheten som därför endast är tillåtna under regeringsformens begränsningsstadganden.²⁶⁴

Mot den mycket breda definitionen av yttrandefriheten kan ställas att vissa yttranden, enligt förarbetena, kategoriskt faller utanför skyddet. Sådana yttranden som faller utan för är sådana som görs som ett led i brottsliga förfaranden, såsom

²⁵⁷ Det ansågs olämpligt att räkna upp samtliga situationer där särskilt viktiga ändamål förelåg utan istället gavs en exemplifierande lista över situationer i vilka yttrandefriheten får begränsas, prop. 1975/76:209, s. 110.

²⁵⁸ Prop. 1975/76:209, s. 110.

²⁵⁹ **PETRÉN, G., RAGNEMALM, H.** (1980) *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Liber Förlag, s. 43.

²⁶⁰ **BULL/STERZEL**, *Regeringsformen – en kommentar*, s. 65.

²⁶¹ I *Buckley*, se avsnitt 3.2.2.

²⁶² Att tillgång till pengar är avgörande för deltagande i politisk opinionsbildning gäller även i Sverige. En del tyder även på att kostnaderna för opinionsbildning fortsätter att öka. Se **PREMFORS, R.** (2000) *Den starka demokratin*, Atlas, s. 213 ff.

²⁶³ Se avsnitt 3.2.2.

²⁶⁴ Se t.ex. SOU 1975:15, s. 155 f.

bedrägeri.²⁶⁵ Redovisningskrav skulle inte endast reglera brottsliga bidrag och skulle därför inte kategoriskt falla utanför.

Som skyddet är utformad kombineras alltså en mycket bred definition med att vissa yttranden helt faller utanför. Vidare gäller enligt RF 2:23 st. 3 att föreskrifter som, utan avseende på yttrandenas innehåll, närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som begränsningar av yttrandefriheten. Exempel på detta är regler som ger ordförande i en folkvald församling rätt att avbryta talare som inte följer överenskommen talarordning.²⁶⁶ Man kan argumentera för att redovisningskrav inte berör innehållet i något yttrande och därför enligt RF 2:23 faller utanför skyddet, eftersom de gäller oavsett vilket parti ett bidrag ges till.

För egen del anser jag att en rimlig tolkning av bestämmelsen i RF 2:1 st. 1 p. 1 är att den inte inskränks av redovisningskrav, dels därför att ekonomiska bidrag inte kan tolkas som *yttranden*, och därutöver därför att redovisningskrav eventuellt kan anses vara föreskrifter som utan avseende på yttrandens innehåll reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden och därför enligt RF 2:23 st. 3 inte inskränker yttrandefriheten. Frågan är dock inte helt självklar. I det fall man kan se ekonomiska bidrag till partier som yttranden som faller inom RF 2:1 st. 1 p. 1, måste man gå vidare och undersöka om begränsningen är tillåten utifrån bestämmelsens begränsningsstadganden i RF 2:20, 2:21 och 2:23.

☪ ☪

Sammanfattar man möjligheten att begränsa regeringsformens skydd för yttrandefriheten gäller att den får begränsas, om det sker (1) för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, (2) i enlighet med proportionalitetsprincipen inte är för långtgående, (3) inte hindrar den fria åsiktsbildningen och (4) inte görs enbart på grund av politisk åskådning. Begränsningen får dessutom endast ske med hänsyn till något av de intressen som nämns i lagtexten eller i övrigt endast om *särskilt viktiga skäl* föranleder det. Vid bedömningen ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska angelägenheter. Nedan diskuteras de olika stegen av begränsningsstadgandena i RF 2:21 och RF 2:23.

Först måste man bedöma om inskränkningen görs för (1), ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Under denna punkt skulle man även kunna ta in formuleringen från RF 2:23, att inskränkningar endast får göras om *särskilt viktiga skäl* föranleder det. RF 2:23 kan alltså sägas höja kraven enligt RF 2:21 på att inskränkningen måste tjäna ett legitimt skäl. Ändamålet med redovisningskrav är att stärka demokratins legitimitet. Detta genom att dels öka väljarnas tillgång till information om kandidaterna i ett val, för att på så sätt ge väljarkåren möjlighet att fatta vägrundade beslut, och dels genom att medelst öppen redovisning förebygga faktisk och upplevd korruption inom det offentliga. Dessa ändamål torde, enligt min mening, otvivelaktigen vara godtagbara, och särskilt viktiga, i ett demokratiskt samhälle.

Nästa steg, (2) proportionalitetsprincipen, innebär att man jämför inskränkningens omfattning med de ändamål som inskränkningen är tänkt att uppnå för att försäkra sig om att inskränkningen inte är oproportionerligt stor i förhållande till ändamålen. Som påpekats under första punkten är syftet med redovisningskraven att stärka demokratins legitimitet. Redovisningskraven kan dock sägas ha en negativ effekt för viljan att skänka pengar till ett parti eller till en

²⁶⁵ SOU 1947:60, *Förslag till tryckfrihetsförordning*, s. 115.

²⁶⁶ PETRÉN/RAGNEMALM, *Sveriges grundlagar*, s. 72. Se även RÅ 1981 2:1 och RH 18:84.

kandidat och kommer alltså att ha en inskränkande effekt på viljan hos vissa medborgare att utnyttja sin möjlighet att yttra sig genom att skänka ekonomiska bidrag. I avvägningen mellan ändamålet och inskränkningen kan man konstatera att redovisningskrav inte är lika inskränkande som andra tänkbara kampanjfinansieringsregler, såsom totalförbud mot att skänka ekonomiska bidrag till partier. Dessutom innebär en beloppsgräns att ekonomiska bidrag som inte når upp till en nivå som är tillräckligt intressanta ur ett informations- eller anti-korrupsions perspektiv, inte behöver redovisas. Med detta resonemang torde redovisningskrav klara en proportionalitetsbedömning.

Vad gäller (3), att redovisningskraven inte får hindra den fria åsiktsbildningen, kan påpekas att i den bedömningen särskilt ska beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska angelägenheter. Ekonomiska bidrag till politiska partier får rimligtvis anses beröra politiska angelägenheter. Den fria åsiktsbildningen är dock ett begrepp som inte är helt lätt att tolka. Man skulle kunna anse att regler som i praktiken innebär inskränkningar av medborgares yttranden sätter vissa hinder för en fullständigt fri åsiktsbildning. Samtidigt är en fullständigt fri åsiktsbildning enligt min mening mer eller mindre en praktisk omöjlighet då verkligheten är så beskaffad att vissa hinder, praktiska eller principiella, av åsiktsbildningen alltid kommer att finnas. Snarast bör detta kriterium enligt min mening kanske tolkas in i proportionalitetsbedömningen.

Under nästa punkt, (4), att inskränkningar av yttrandefriheten inte får införas enbart på grund av politisk åskådning, kan påminnas om diskussionen under RF 2:2 och 2:3, gällande huruvida uppgifter om politiska bidrag kan anses ha ett samband med givarnas politiska åskådningar. Man skulle under den här punkten kunna argumentera för att inskränkningen (redovisningen), sker endast på grund av förekomsten av ett politiskt bidrag och därmed endast på grund av en politisk åskådning.



Insynsutredningen behandlade inte redovisningskraven i förhållande till yttrandefriheten. Det är oklart varför, men eventuellt därför att det bedömdes långsökt att yttrandefriheten skulle beröras av redovisningskrav. Enligt min mening är det tveksamt om man kan anse att redovisningskrav skulle kunna anses inskränka yttrandefriheten i RF 2:1 st. 1 p. 1. Men i det fall man anser att redovisningskrav faktiskt gör det, är det delvis tveksamt om en sådan begränsning är genomförbar utifrån yttrandefrihetens begränsningsstadganden, framförallt utifrån att redovisningskraven kan hindra den fria åsiktsbildningen och eventuellt kan anses tillkommit endast på grund av politisk åskådning. I vart fall torde det stå klart från redogörelsen ovan att förhållandet mellan redovisningskrav och RF:s yttrandefrihet nog inte är tillräckligt långsökt för att man vid införande av redovisningskrav kan underlåta helt att utreda det.²⁶⁷

4.4.2 RF 2:1 st. 1 p. 5 - Föreningsfrihet

Ovan diskuterades, under yttrandefrihetsskyddet, huruvida ekonomiska bidrag i sig självt kan anses vara yttranden och därmed vara ett led i utövandet av yttrandefriheten. Under föreningsfriheten kan diskuteras huruvida de ekonomiska

²⁶⁷ I samband med att man utreder förhållandet mellan redovisningskrav och yttrandefriheten bör man även utreda förhållandet mellan redovisningskrav och informationsfriheten. Informationsfriheten brukar beskrivas som yttrandefrihetens spegelbild, se t.ex. **BULL/STERZEL**, *Regeringsformen – en kommentar*, s. 66. Informationsfriheten skulle kunna diskuteras utifrån partiernas möjlighet att ta emot bidrag. För informationsfriheten gäller samma begränsningsstadganden som avseende yttrandefriheten och bedömningen skulle bli i princip identisk med den som redan gjorts avseende yttrandefriheten. Därför tas informationsfriheten inte upp ytterligare i denna uppsats.

bidragen utgör ett led i utövandet av friheten att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften. Partier är att anse som föreningar och är särskilt intressanta utifrån föreningsfriheten.²⁶⁸ Föreningsfriheten har länge varit erkänd i Sverige, även om den inte fick ett grundlagsskydd förens genom 1974 års rege- ringsform.²⁶⁹ Föreningsfriheten gavs mycket snäva begränsningsmöjligheter. Föreningsfriheten skyddar inte endast rätten att skapa en sammanslutning utan skyddar också rätten att agera inom en befintlig sammanslutning.²⁷⁰

Att skänka ekonomiska bidrag till ett parti kan anses vara ett sätt att stärka föreningens möjlighet att driva sin verksamhet. Genom bidragen kan man säga att individer bistår en viss sammanslutning de eventuellt är en del av. Medan det under yttrandefriheten var någorlunda oklart om politiska bidrag skulle kunna anses vara ett yttrande som faller under bestämmelsen, är det mer sannolikt att politiska bidrag anses vara ett sätt att verka inom en sammanslutning som skyddas av RF:s skydd för föreningsfrihet.

☪ ☪

Föreningsfriheten kan enligt RF 2:24 st. 2 endast begränsas när det gäller "sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande." Detta begränsningsstadgande är så pass snävt att det av Petrén och Ragnemalm har beskrivits som "i det närmaste absolut."²⁷¹ I det fall redovisningskrav utgör inskränkningar av föreningsfriheten är det med andra ord inte troligt att inskränkningarna skulle anses vara tillåtna utifrån begränsningsstadgandet, eftersom redovisningskraven inte berör endast någon typ av sammanslutning som nämns i RF 2:24 st. 2. Holmberg och Stjernquist har uttalat sig specifikt gällande hur bestämmelsen skulle förhålla sig till redovisningskrav:

Offentlighetsregler om de politiska partiernas kandidatnominering, om förbud för partierna att uppbära bistånd från företag eller enskilda eller om skyldighet för dem att redovisa uppburna ekonomiska bidrag torde stå i strid med bestämmelsen.²⁷²

Insynsutredningens rent juridiska slutsats gällande föreningsfriheten är svår att utläsa. Utredningen slår dock fast att man genom lagtekniska lösningar, såsom att tillåta anonyma bidrag, kan undvika att föreningsfriheten inte inskränks.²⁷³

Flera remissinstanser uttryckte tveksamhet kring huruvida redovisningskrav är möjliga att införa med tanke på regeringsformens skydd för föreningsfriheten, exempelvis Svea hovrätt som anförde "att utredningens argumentation beträffande föreningsfriheten inte är övertygande. I denna del bör därför behovet av en grundlagsändring övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen av ärendet."²⁷⁴ Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet menade att frågan om grundlagen måste ändras på grund av oförenlighet med föreningsfriheten inte har något svar från juridisk eller statsvetenskaplig teoribildning utan är upp till de folkvalda att besluta om.²⁷⁵ För egen del är jag skeptisk till huruvida

²⁶⁸ SOU 1972:15, s. 157.

²⁶⁹ SOU 1972:15, s. 157.

²⁷⁰ SOU 1975:75, s. 194, prop. 1975/76:209, s. 144.

²⁷¹ **PETRÉN/RAGNEMALM**, *Sveriges grundlagar*, s. 79.

²⁷² **HOLMBERG/STJERNQUIST**, *Grundlagarna*, s. 159.

²⁷³ SOU 2004:22, s. 149.

²⁷⁴ Remissammanställningen, s. 3 f. Ett annat exempel är Justitieombudsmannen som ansåg att förslaget inte utan ytterligare övervägande i grundlagsfrågan bör läggas till grund för lagstiftning, remissammanställningen, s. 3. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet uttryckte sig i samma banor, remissammanställningen, s. 24.

²⁷⁵ Remissammanställningen, s. 10.

effektiva redovisningskrav är möjliga att införa under den nuvarande regleringen av föreningsfriheten. Insynsutredningen har möjligtvis rätt i att redovisningskrav som tillåter anonyma bidrag skulle vara tillåtna under föreningsfriheten. Som påpekas i avsnitt 5.2.6 kan dock redovisningskravens effektivitet helt undermineras om inte anonyma bidrag förbjuds.

4.4.3 Slutsats

Frågan om huruvida redovisningskrav inskränker yttrandefriheten eller föreningsfriheten har inte något klart svar. Till skillnad från vad som gäller avseende RF 2:2 och RF 2:3 kan man inte avhjälpa problemen med RF 2:1 endast genom att tillämpa redovisningskraven gentemot bidragsmottagarna istället för bidragsgivarna och att förbjuda partierna från att ta emot bidrag som inte bifogats samtycke till registrering. Inskränkningar av rättigheterna enligt RF 2:1 gör att reglerna måste passera regeringsformens begränsningsbestämmelser. Det är oklart om redovisningskrav skulle passera dessa begränsningsstadganden. Gällande RF 2:1 instämmer jag med Juridiska Fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:

Med hänsyn till vad som anförts ovan framstår det som ytterst tveksamt om förslaget kan genomföras utan grundlagsändring. Redan osäkerheten härom bör enligt fakultetsnämndens mening leda till att grundlagen först justeras.²⁷⁶

4.5 Europakonventionen

Europakonventionen gäller sedan 1995 som lag i Sverige. Konventionen innehåller i artikel 10 ett skydd för positiv och negativ yttrandefrihet och i artikel 11 ett skydd för positiv och negativ föreningsfrihet. I avsnitt 2.4 beskrevs hur praktiskt taget alla andra europeiska länder redan infört redovisningskrav. Detta torde kunna tas till intäkt för att EKMR:s skydd inte uppställer några hinder mot att införa sådana krav på redovisning.²⁷⁷

4.6 Kapitelsammanfattning

Av detta kapitel har följande kunnat konstateras. Regeringsformens rättighetskatalog inleds med de politiska rättigheterna. I förarbetena till regeringsformen understryks att dessa rättigheter är av särskild vikt. Det är även tydligt utifrån bestämmelserna och dess förarbeten att opinionsfriheterna, både de negativa och de positiva, särskilt ska skydda opinioner i politiska angelägenheter.

RF 2:2 ger varje enskild ett skydd mot tvång att tillkännage politiska åskådningar. Bestämmelsen är absolut. Redovisningskrav skulle eventuellt inskränka bestämmelsen i RF 2:2, men troligtvis kan man undgå den problematiken genom att rikta redovisningskraven endast mot mottagarna av bidrag och inte mot bidragsgivare. RF 2:3 ger varje enskild ett skydd mot att bli antecknad i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Även denna bestämmelse är absolut. Redovisningskrav skulle eventuellt inskränka RF 2:3. Skyddet gäller dock endast om den som antecknats i ett register inte har gett samtycke till registrering. Redovisningskrav som kräver registrering endast av bidrag där bidragsgiva-

²⁷⁶ Remissammanställningen, s. 7.

²⁷⁷ Det kan dock nämnas att Europadomstolen i sin praxis inte ställt sig främmande inför att EKMR:s skydd för yttrandefriheten även skyddar friheten att använda av pengar inom ramen för politisk opinionsbildning. Se fallet *Bowman* ./ U K, dom 1998-02-19. I fallet ansåg Europadomstolen att en Brittisk lag som satte ett tak på självständiga kampanjutgifter till 5 GBP, utan tvekan var en inskränkning av yttrandefriheten. Inskränkningen av yttrandefriheten ansågs därutöver inte stå i rimlig proportion till syftet med begränsningen, vilket var att försöka uppnå jämlikhet mellan olika kandidater.

ren uttryckligen samtyckt till registreringen och förbjuder bidrag utan sådant samtycke, undgår troligtvis problemen under RF 2:3.

RF 2:1 skyddar positiva opinionsfriheter, såsom yttrandefriheten och föreningsfriheten. Det är oklart om redovisningskrav skulle kunna anses vara en inskränkning av *yttrandefriheten* enligt RF 2:1 st. 1 p. 1. Yttrandefriheten är dock relativ och möjlig att inskränka och redovisningskrav kan därför – i det fallet det är en inskränkning – vara en tillåten sådan. För att vara tillåten måste redovisningskraven uppfylla kraven enligt yttrandefrihetens begränsningsstadganden i RF 2:21 och 2:23. Huruvida redovisningskrav skulle uppfylla dessa krav är oklart. Det är än mer troligt att givandet av politiska bidrag skyddas av *föreningsfriheten* enligt RF 2:1 st. 1 p. 5. Även föreningsfriheten är relativ, men har betydligt snävare begränsningsstadganden än yttrandefriheten. Det är tveksamt om redovisningskrav är möjliga att införa under regeringsformens nuvarande skydd.

Mot bakgrund av dessa tveksamheter ur grundlagshänseende är det intressant att justitiedepartementet uttalat att ambitionen med det kommande lagförslaget är att det ska bygga på bland annat Insynsutredningens förslag men samtidigt inte ska behöva medföra några grundlagsändringar.

5 De lege ferenda

5.1 Inledning

I denna del tas ett bredare grepp på frågan om redovisningskrav. Först, i avsnitt 5.2, förs en diskussion kring vad som krävs för att framtida svenska redovisningskrav ska vara tillräckligt effektiva för att vara i linje med Sveriges internationella åtaganden. I avsnitt 5.3 ges ett *de lege ferenda*-perspektiv på de konstitutionella frågor som beskrivits ovan. I avsnitt 5.4 ges några avslutande kommentarer.

5.2 Effektiva redovisningskrav

Det förslag till redovisningskrav som i skrivande stund bereds på justitiedepartementet ska enligt företrädare för justitiedepartementet presenteras under våren 2013 och bygga på den frivilliga överenskommelsen mellan riksdagspartierna, Insynsutredningens förslag till redovisningskrav samt ta i beaktande Grecos kritik mot Sverige.

I detta avsnitt diskuteras effektivitetsfrågor och vad som krävs för att framtida svenska redovisningskrav ska vara i uppfyllelse med Sveriges internationella åtaganden. Med effektivitetsfrågor avses huruvida redovisningskraven är tillräckligt långtgående för att uppnå syftet med dem. I avsnittet diskuteras och jämförs de källor som Justitiedepartementet uppgett ska utgöra grund för det nya förslaget: den frivilliga överenskommelsen mellan riksdagspartierna, Insynsutredningens förslag samt Grecos kritik. Därutöver jämförs dessa förslag med den nu gällande EU-partibidragsförordningen samt kommissionens förslag till ny EU-partistadga.²⁷⁸ Avsnittet är uppdelat på olika aspekter som är relevanta för redovisningskravens effektivitet.

5.2.1 Vad som bör omfattas

Det finns olika sätt att stödja ett parti. Den mest rena formen torde vara att till partiets centralorganisation lämna ett ekonomiskt bidrag genom gåva av likvida medel. Andra sätt är t.ex. att efterge en fordran gentemot partiet eller att bekosta en reklamkampanj eller dylikt. Eftersom bidrag förekommer i olika former är det viktigt att redovisningskraven är neutrala inför vilken form av ekonomiskt stöd som valts. Av Europarådets riktlinjer gällande partifinansiering framgår att med donation avses varje avsiktlig handling för att, ekonomiskt eller på annat sätt, skänka ett parti en fördel.²⁷⁹ Vidare framgår att riktlinjerna ska tillämpas avse-

²⁷⁸ Göteborgs kommun (mp) uttryckte kritik i sitt remissvar till Insynsutredningen att Insynsutredningen inte i större utsträckning hade beaktat internationella konventioner och rekommendationer. Se Remissammanställning upprättad vid Justitiedepartementet, gällande SOU 2004:22, nedan kallad remissammanställningen, s. 20.

²⁷⁹ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 2.

ende donationer till alla entiteter som är direkt eller indirekt relaterade med ett politiskt parti eller på annat sätt under ett politiskt partis kontroll.²⁸⁰

Enligt den frivilliga uppgörelsen ska partiernas mottagna bidrag redovisas i klumpsumma och specificerat avseende bidrag från juridiska personer. Vidare ska enligt överenskommelsen indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader och personella resurser så långt som möjligt redovisas. Enligt överenskommelsen omfattas all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelse, bolag eller annan form, och som kontrolleras av partiet.

Insynsutredningens förslag till redovisningskrav krävde redovisning av allt of-fentligt partistöd, alla medlemsavgifter, inkomster från försäljningar m.m., bidrag från andra delar av partiets organisation, bidrag från privatpersoner, bidrag från företag, organisationer, föreningar m.m. samt intäkter från andra verksamhetsformer som partiet har bestämmande inflytande över.²⁸¹ Enligt utredningens förslag avsågs med bidrag ”ekonomiska bidrag samt varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits utan vederlag, dock inte sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.”²⁸² Insynsutredningen framhöll vilka gränsdragningsproblem som kan dyka upp gällande sådant indirekt stöd. Bland annat anförde utredningen att stödannonsering eller annan subventionering som annan än kandidaten eller partiet själv har tagit initiativ till skall redovisas så långt det är möjligt.²⁸³ Men utredningen framhöll samtidigt att det inte är möjligt att omfatta allt sådant indirekt stöd, bland annat eftersom man inte kan förut-sätta att ett parti eller en kandidat alltid känner till allt sådant stöd.²⁸⁴ Utredning-en slog fast att en rimlig gränsdragningsprincip för vilket indirekt stöd som ska omfattas är *vilken part som tagit initiativ* till det stödet. Stöd som tillkommit efter initiativ från partiet eller kandidaten skulle omfattas. Vad gäller värdering av indirekt stöd hänvisade Insynsutredningen till värderingsprinciper, däribland skattelagstiftningen.²⁸⁵

Frågan om redovisningskravens omfattning och vilka typer av stöd som ska om-fattas är en inte helt enkel nöt att knäcka. Insynsutredningen försökte uppställa vissa principer för dels vilka indirekta stöd som ska omfattas och hur sådant ska värderas. Det är förmodligen så att gränsdragningen i viss utsträckning måste lämnas åt tillämpningen utifrån vissa principer och utifrån omständigheterna i specifika fall.²⁸⁶ Frågan bör dock enligt min mening utredas ytterligare för att i redovisningskraven få utarbetat så tydliga gränsdragningsprinciper som möj-ligt.²⁸⁷ För att redovisningskraven ska vara förenliga med de internationella rikt-

²⁸⁰ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 6.

²⁸¹ SOU 2004:22, s. 161 ff.

²⁸² SOU 2004:22, s. 161.

²⁸³ SOU 2004:22, s. 170.

²⁸⁴ SOU 2004:22, s. 170.

²⁸⁵ SOU 2004:22, s. 169.

²⁸⁶ Se angående detta avsnitt 3.4.4, där det beskrivs hur USA:s Högsta domstol har utvecklat avan-cerade principer för sådana gränsdragningar. I *Buckley* drog Högsta domstolen gränsen för re-dovisningskravens tillämpningsområde vid bidrag som lämnats för *uttrycklig opinionsbildning* till förmån för en *klart identifierbar kandidat*. Denna definition var så pass snäv att den seder-mera kunde kringgås förhållandevis enkelt.

²⁸⁷ Liknande åsikt uttrycktes av flera remissinstanser. Bland andra Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet som tog upp eftergivande av lån som en typ av stöd som det kan vara svårt att komma åt, remissammanställningen, s. 7. Även Umeå universitet pekade på en rad luddiga gränsdragningsproblem, remissammanställningen, s. 34. LO anförde i sitt remissvar att det finns en risk för alltför stor godtycklighet i att indirekt stöd ska omfattas om det tillkommit i ”samförstånd” med partiet eller kandidaten, remissammanställningen, s. 34. Vikten av att gränsdragningen blir så tydlig som möjligt redan i lagstiftningen illustreras av hur USA:s högsta

linjerna i ämnet är det viktiga att de inte blir så lätta att kringgå att redovisningskraven i praktiken inte får uppnådd effekt.²⁸⁸

5.2.2 När redovisning bör ske

Frågan om vid vilken tidpunkt redovisningen ska ske är av vikt för redovisningskravens effektivitet. Redovisningskraven har bland annat till syfte att inför val informera väljarkåren om hur partierna och kandidaterna har finansierats. Om redovisning av hur finansieringen sett ut offentliggörs endast *efter* det att ett val genomförts kan man anse att detta syfte till viss del inte uppfylls. I Europarådets riktlinjer anges att redovisning bör ske minst årligen,²⁸⁹ och i Grecos utvärderingsrapport gällande Sverige poängterades att transparensen är särskilt viktig under pågående valkampanjer och att redovisning därför bör krävas med intervall lämpliga för att uppnå transparens när den är som viktigast.²⁹⁰

Enligt den nu gällande frivilliga uppgörelsen ska redovisningen ske i samband med att partierna upprättar sina bokslut. Dessa bokslut upprättas efter partiernas verksamhetsår och ska hållas tillgängliga senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Enligt Insynsutredningens förslag skulle samma redovisningsperiod gälla och partiernas intäktsredovisning skulle sändas till riksdagen senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Därutöver skulle ledamöter i riksdagen och Europaparlamentet sända in sina redovisningar senast tre månader efter att valresultatet fastställts. Ungefär motsvarande gäller för EU-partier enligt den nu gällande EU-förordningen som föreskriver att redovisning av inkomster och utgifter ska ske årligen.

I kommissionens förslag till ny EU-partistadga ställs hårdare krav och, utöver årlig redovisning av donationer,²⁹¹ föreskrivs att donationer som sker sex månader innan valen till Europaparlamentet skriftligen ska redovisas varje vecka.²⁹² Därutöver ska enligt förslaget donationer som överstiger 12 000 euro skriftligen redovisas omedelbart.²⁹³

Det finns vissa problem med att redovisning sker med en sådan fördröjning att de inte uppmärksammas förens ganska långt efter ett genomfört val. Det är under valkampanjerna som väljarkåren har möjlighet att använda redovisningen för att informera sig och det är framförallt vid dessa tidpunkter som allmänheten och granskande media bör ha tillgång till uppgifterna. Det vore av dessa anledningar rimligare och mer i linje med Grecos rekommendationer att tillämpa ett system med snävare redovisningsintervaller under tiden inför ett förestående val.²⁹⁴ Förslagsvis motsvarande kommissionens förslag till EU-partistadga.

domstol av rättssäkerhetsskäl ansåg sig i tillämpningen behöva inskränka tillämpningsområdet för vissa redovisningskrav, se avsnitt 3.3.3.

²⁸⁸ Det kan påpekas att effektiviteten avseende omfattningen och möjligheten att kringgå kraven torde hänga ihop med frågan om sanktioner. Insynsutredningens kopplade inga sanktioner till sitt förslag. Se mer om sanktioner under 2.5.8. Med svåra gränsdragningar är det även viktigt med en självständig övervakning, se mer om detta under 2.5.7.

²⁸⁹ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 13.

²⁹⁰ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 71.

²⁹¹ Som enligt artikel 19.1(c) i kommissionens förslag till EU-partistadga ska ingå i den årliga redovisningen, KOM(2012) 499.

²⁹² KOM (2012) 499, artikel 15.3.

²⁹³ KOM (2012) 499, artikel 15.4.

²⁹⁴ Samma åsikt uttryckts i remissvar till Insynsutredningen av Malmö kommun, remissammanställningen, s. 28, och Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, remissammanställningen, s. 31. Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anförde att "[d]et är självfallet som mest angeläget att intressera sig för varifrån partierna får sin finansiering före

5.2.3 Vilka partier och kandidater som bör omfattas

En annan effektivitetsfråga är vilka som ska omfattas av redovisningskraven. Ska samtliga partier som deltar i ett val redovisa eller endast partier som fått ett mandat i ett redan genomfört val? Vidare är frågan om redovisningskraven ska gälla för alla partier oavsett hur partiet är arrangerat.

Den nu gällande frivilliga uppgörelsen är undertecknad av riksdagspartierna och gäller endast dessa partier på riksdagsnivå. I den frivilliga uppgörelsen uppmanas dock partiernas lokala och regionala organisationer att också följa uppgörelsen. Överenskommelsen gäller naturligtvis endast de riksdagspartier och kandidater från de riksdagspartier som undertecknat överenskommelsen och gäller inte för andra partier eller kandidater från andra partier.²⁹⁵

Enligt Insynsutredningens förslag skulle redovisningsskyldigheten omfatta politiska partier på nationell, regional och lokal nivå och som vid det senaste valet hade fått mandat i riksdagen, i landstingsfullmäktige, i kommunalfullmäktige eller i Europaparlamentet. Enligt Insynsutredningens uppfattning skulle redovisning ”knappast [fylla] någon större funktion i de fall partiet inte har fått något mandat” eftersom det är ”först när ett parti tagit plats i en beslutande församling som frågan om vilka eventuella bindningar partiet har till sina finansörer blir aktuell”.²⁹⁶ Även avseende enskilda kandidater skulle Insynsutredningens redovisningskrav endast gälla för kandidater som blivit valda, eftersom ”[d]et 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”.²⁹⁷

Vidare skulle, enligt Insynsutredningens förslag, endast partier som är juridiska personer omfattas av redovisningskraven. Enligt RF 3:1 st. 3 avses med ett parti, varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. Enligt Insynsutredningen vore det inte möjligt att använda RF:s partibegrepp för att peka ut vilka som skulle omfattas av redovisningsskyldigheten.²⁹⁸ Inte heller vore det enligt Insynsutredningens förslag möjligt att koppla redovisningskraven till huruvida ett parti låtit registrera sin beteckning, eftersom en sådan åtgärd är frivillig. Inte heller var det enligt Insynsutredningens mening möjligt att koppla kraven till huruvida partiet är berättigat statligt eller kommunalt partistöd, eftersom det inte finns någon skyldighet för kommunerna eller landstingen att dela ut partistöd.²⁹⁹

I EU-partibidragförordningen är redovisningskraven kopplade till partier som ansökt om EU-partibidrag. För att kunna få bidrag och därmed omfattas av redovisningskraven måste partiet vara en juridisk person i den medlemsstat där partiet har sitt säte och ha deltagit eller uttryckt sin avsikt att delta i valen till Europaparlamentet.

Enligt kommissionens förslag till EU-partistadga skulle som påpekat ett system för registrering av EU-partier införas. Genom att registrera partiet skulle EU-partiet få rätt att ansöka om EU-partibidrag och redovisningskraven skulle bli aktuella. Underlåtelse att följa redovisningskraven skulle leda till att partiet skulle kunna komma att bli avregistrerat. Enligt den föreslagna EU-partistadgan

valet, så att man kan göra ett så informerat val som möjligt.” men att det av praktiska skäl var att föredra en ordning med redovisning endast efter val, remissammanställningen, s. 30.

²⁹⁵ T.ex. Sverigedemokraterna som valdes in i Riksdagen 2010, långt efter att överenskommelsen undertecknades.

²⁹⁶ SOU 2004:22, s. 155 f.

²⁹⁷ SOU 2004:22, s. 160.

²⁹⁸ SOU 2004:22, s. 154.

²⁹⁹ SOU 2004:22, s. 155.

skulle EU-partiet genom registreringen bli juridisk person i samtliga medlemsstater. Genom att inte registrera partiet skulle man alltså kunna slippa redovisningskraven men är då inte berättigad till EU-partistöd.

Insynsutredningens förslag till redovisningskrav skulle inte omfatta partier som inte redan fått mandat i riksdagen eller kandidater som inte redan blivit valda. När nya partier deltar i val skulle det alltså inte finnas några krav på dessa att redovisa sina inkomster. Detta trots att allmänhetens intresse av att informera sig om de nya partiernas inkomster torde vara minst lika stort som avseende de redan invalda partierna. Ett exempel på konsekvensen av en sådan ordning är att Sverigedemokraterna, trots att de deltagit i varje riksdagsval sedan 1988, inte skulle ha behövt redovisa sina intäkter förens inom sex månader efter valet 2010. Vidare skulle inte Miljöpartiet ha behövt redovisa sina intäkter i valrörelsen 1988 eller Ny demokrati i valrörelsen 1991. Enligt min mening har väljarna givetvis ett legitimt intresse av att förses med information om partier och kandidaters intäkter före ett val samt efter ett val även om de inte fått något mandat, och inte endast efter att partiet eller kandidaten redan tagit en plats. Enligt min mening stämmer alltså inte Insynsutredningens uttalande, att det endast är när ett parti eller en kandidat tagit en plats i i en beslutande församling som dess bindningar till sina finansörer är intressant. Partier och kandidater kan ha stor betydelse för att forma den allmänna debatten under en valrörelse, men på grund av riksdagsspärren³⁰⁰ eller andra anledningar ändå inte få något mandat. Det torde ligga i allmänhetens intresse att känna till hur dessa tongivande partier eller kandidater har finansierats och det är viktigt att dessa, för den demokratiska processen viktiga aktörer, inte faller utanför redovisningskraven.³⁰¹ Det är också tveksamt om redovisningskrav som inte omfattar alla partier eller kandidater som deltar i ett val utan endast sådana som redan fått en plats, skulle anses vara tillräckligt effektiva för att vara i linje med Grecos rekommendationer.

Utöver att endast omfatta partier och kandidater som redan fått mandat i en beslutande församling, avgränsade Insynsutredning omfattningen av redovisningskraven till partier som är juridiska personer. Insynsutredningen såg vissa, enligt min mening legitima, problem med att koppla redovisningskraven till RF:s mycket breda partidefinition, t.ex. att mycket små partier bestående endast av ett fåtal fysiska personer, skulle omfattas av redovisningskraven.³⁰² Samtidigt är det enligt min mening inte lämpligt att partier skulle kunna komma runt redovisningskraven genom att underlåta att bli juridiska personer. Enligt min mening torde man i vart fall kunna överväga möjligheten att koppla redovisningskraven till partier som är berättigade offentligt partistöd enligt partistödslagen.

5.2.4 Hur och var uppgifterna bör offentliggöras

Någonting som påverkar redovisningskravens effektivitet är hur uppgifter från redovisningen offentliggörs. Enligt Europarådets riktlinjer bör en oberoende instans svara för bland annat redovisningarnas presentation och publicering.³⁰³ En del av kritiken från Greco i sin utvärdering av Sverige, byggde på att det i Sve-

³⁰⁰ Enligt RF 3:7 måste ett parti nå upp till minst fyra procent av rösterna i hela riket för att få plats i riksdagen.

³⁰¹ Ett exempel är partiet Feministiskt initiativ som nådde vissa framgångar i riksdagsvalen 2006 och 2010 och i Europaparlamentsvalet 2009. Partiet fick inte några mandat i dessa val och skulle inte ha omfattats av Insynsutredningens redovisningskrav. Att partiet påverkade debatten i dessa valrörelser torde det inte råda någon tvekan om. Enligt Fi:s frivilliga redovisning, som finns tillgänglig på partiets hemsida, framgår att partiets kampanjer till stor del möjliggjorts genom privata bidrag.

³⁰² SOU 2004:22, s. 154 f.

³⁰³ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 14(b).

rige inte finns något system i vilket uppgifter om valkampanjfinansieringen sammanställdes och som medborgarna hade tillgång till.³⁰⁴ Enligt Greco innebär ett centraliserat eller koordinerat system där alla redovisningsuppgifter samlas på ett ställe fördelar ur ett transparensperspektiv. I utarbetandet av redovisningskrav är det viktigt att överväga hur och var uppgifterna ska tas in, sammanställas och offentliggöras.

I den frivilliga uppgörelsen från april 2000 framgår endast att partiernas fastställda bokslut ska finans tillgängliga för alla som önskar ta del av dem.³⁰⁵ Insynsutredningen föreslog att partierna och kandidaternas redovisning skulle sändas till den församling de kandiderat för.³⁰⁶ Alltså att riksdagskandidater skulle insända sina redovisningar till riksdagen och landstingskandidater till landstinget och kandidater i kommunval till kommunfullmäktige. Vid val till Europaparlamentet föreslog Insynsutredningen att redovisningen skulle sändas till Riksdagen. Enligt Insynsutredningen skulle det framgå av lagtexten att intäktsredovisningarna som sådana skulle vara offentliga i respektive församling samt att uppgifterna fick behandlas helt eller delvis automatiserat för att ge allmänheten en samlad av finansieringen. Enligt Insynsutredningen skulle respektive vald församling alltså själv avgöra hur redovisningarna i övrigt skulle göras tillgängliga för allmänheten.³⁰⁷

Enligt den nu gällande EU-partibidragsförordningen ankommer det på EU-partierna att offentliggöra redovisningen.³⁰⁸ Enligt kommissionens förslag till EU-partistadga ska EU-partier insända sina rapporter till ett register till vilket alla EU-partier som vill ansöka om partibidrag måste registrera sig.³⁰⁹ Mer intressant ur ett transparensperspektiv är dock att samtliga uppgifter enligt den föreslagna EU-partistadgan även ska offentliggöras för allmänheten på en särskilt inrättad webbsida.³¹⁰ EU-partibidragsförordningen upprättar således ett särskilt register och föreskriver att ett särskilt medium för tillgängliggörande för allmänheten.

Införande av Insynsutredningens förslag skulle vara ett steg i rätt riktning avseende tillgänglighet jämfört med den frivilliga uppgörelsen på så vis att uppgifterna inte längre endast skulle hållas tillgängliga av partierna själva utan samlat i de olika folkvalda församlingarna. Samtidigt skulle Insynsutredningens förslag inte innebära den centralisering eller koordination som förespråkats i Grecos rapport. Detta eftersom redovisningarna även under Insynsutredningens förslag skulle vara utspridda på de olika folkvalda församlingarna och risken skulle vara stor för att redovisningsformerna och kvaliteten på denna skulle variera i de olika församlingarna. Insynsutredningens förslag innebär inte heller något åläggande för mottagarna av redovisningarna att sammanställa dessa utan endast en erinran om att dessa skulle vara offentliga hos dessa. Utan handlingskraft från de folkvalda församlingarna skulle en adekvat sammanställning eller ett lättillgängligt offentliggörande av uppgifterna alltså kunna utebli helt, även med Insynsutredningens förslag.

För att följa Europarådets riktlinjer och Grecos rekommendation och för att ge redovisningskrav vederbörlig effektivitet bör ett framtida förslag till redo-

³⁰⁴ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 73.

³⁰⁵ Överenskommelsen, punkt 6.

³⁰⁶ Insynsutredningens författningsförslag 9-11 §, SOU 2004:22, s 23.

³⁰⁷ SOU 2004:22, s. 175.

³⁰⁸ EU-partibidragsförordningen, artikel 6.

³⁰⁹ KOM (2012) 499, artikel 19.1.

³¹⁰ KOM (2012) 499, artikel 24.1.

visningskrav i Sverige istället, på samma sätt som kommissionens förslag till EU-partistadga, peka ut en specifik oberoende myndighet till vilken all redovisning för samtliga val ska tillsändas.³¹¹ Vidare bör lagen föreskriva att uppgifterna ska offentliggöras på en webbsida för att därigenom tillgängliggöra informationen för allmänheten.³¹²

5.2.5 Vilka bidragsgivare som bör redovisas

Frågan om huruvida bidragsgivare ska redovisas och i så fall vilka bidragsgivare som ska redovisas ligger i kärnan av vad problematiken med redovisningskrav handlar om. I sin kritik mot Sverige noterade Greco att såväl juridiska som fysiska personers bidrag måste redovisas.³¹³ Avseende fysiska personers bidrag förespråkar Greco att dessa endast ska redovisas om de når över ett visst gränslöpp. Ett sådant gränslöpp behövs enligt Greco för att balansera individens legitima intresse av skydd för sin personliga integritet och rösthemlighet mot allmänhetens intresse av att känna till hur ett visst parti har finansierats.³¹⁴ Greco gick dock inte närmare in på vilket belopp som är lämpligt för detta gränsvärde.

Enligt den rådande frivilliga uppgörelsen mellan partierna behöver partierna endast redovisa sina bidragsgivare som är juridiska personer. Denna redovisningsöverenskommelse gäller redan från första kronan. Bidragsgivare som är fysiska personer behöver enligt överenskommelsen inte redovisas.³¹⁵ Enligt Insynsutredningens förslag skulle partierna bli tvungna att redovisa alla bidragsgivare som är juridiska personer redan från första kronan. Bidragsgivare som är fysiska personer skulle enligt förslaget redovisas särskilt om värdet av gåvorna från den fysiska personen under redovisningsperioden uppgått till minst 20 000 kronor. Insynsutredningen kom fram till beloppet efter en jämförelse med vilka gränser som tillämpas av de övriga nordiska länderna.

Enligt nuvarande EU-partibidragsförordningen ska samtliga bidragsgivare som är juridiska personer redovisas. Bidragsgivare som är fysiska personer måste endast redovisas om dess gåvor överstiger 500 euro.³¹⁶ I kommissionens förslag till ny EU-partistadga är beloppsgränsen höjd till 1 000 euro.³¹⁷

Konsensus råder alltså kring att bidragsgivare som är juridiska personer ska redovisas från första kronan. Detta gäller till och med enligt riksdagspartiernas frivilliga överenskommelse. För bidrag från fysiska personer råder konsensus idag kring att dessa ska redovisas, men endast i de fall bidragsgivaren gett gåvor över ett visst belopp. Insynsutredningen tittade som påpekat på de övriga nordiska länderna och kom därefter fram till att ett gränsvärde på 20 000 kronor var lämpligt. Det kan ifrågasättas varför Insynsutredningen inte valde att även jämföra med den då nyligen ikraftträdde EU-partibidragsförordningen, i vilken gränsvärdet bestämdes till 500 euro. Även om 20 000 kronor förmodligen skulle

³¹¹ Exempelvis har Norge ett system med decentraliserad redovisning. I sin utvärdering av Norge noterade Greco att det är lättare att kringgå redovisningskraven om redovisningen sker decentraliserat, eftersom man kan dela upp donationer mellan olika nivåer av ett partis verksamhet, Greco Eval III Rep (2008) 6E, Theme II, p. 80.

³¹² Samma åsikt uttrycktes av bland annat Justitieombudsmannen, se remissammanställningen, s. 28.

³¹³ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 72.

³¹⁴ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, s. 15. Detta framgår även av artikel 12 av Greco Recommendation Rec (2003) 4.

³¹⁵ Som noterats tidigare har vissa partier frivilligt åtagit sig att redovisa alla bidragsgivare som givit mer än 20 000 kronor. Detta är dock inte en del av den frivilliga överenskommelsen från april 2000.

³¹⁶ EU-partibidragsförordningen artikel 6(b).

³¹⁷ KOM (2012) 499, artikel 15.2-4 och artikel 24(e).

vara förenligt med Europarådets rekommendationer är det idag, enligt min mening, rimligare att i utformandet av svenska redovisningskrav välja samma gränslöpp som Europaparlamentet och Kommissionen i sitt förslag till ny EU-partistadga valt, det vill säga 1 000 euro, motsvarande ca.8 600 kronor.³¹⁸

5.2.6 Anonymitet

Om man inför redovisningskrav är det av vikt att tänka på hur man ska behandla anonyma gåvor. Greco ställde sig mycket kritiska till att det i Sverige är tillåtet för partier och kandidater att ta emot anonyma gåvor.³¹⁹

Den frivilliga uppgörelsen mellan riksdagspartierna innehåller inget förbud mot att partierna tar emot anonyma gåvor. Även enligt Insynsutredningens förslag skulle det vara tillåtet för partier och kandidater att ta emot anonyma bidrag. Insynsutredningen slog fast att den inte såg någon *möjlighet* att införa ett förbud för politiska partier att ta emot anonyma bidrag. Insynsutredningen beskrev dock inte vilka hinder man såg för ett sådant förbud. Vidare såg utredningen inte något *behov* av att begränsa möjligheten att ta emot anonyma bidrag, eftersom några särskilda bindningar mellan givare och mottagare inte kunde uppkomma om givaren är anonym. Insynsutredningen påpekade att anonymiteten självklart skulle kunna utnyttjas av partier och kandidater som önskar dölja en bidragsgivares identitet. Avseende denna risk för att anonymiteten skulle kunna användas som ett sätt att komma runt redovisningskraven gav utredningen uttryck för en anmärkningsvärd optimism: ”Det får dock förutsättas att partier och kandidater är lojala mot lagstiftningen.”³²⁰

Enligt den nu gällande EU-förordningen är det helt förbjudet för partierna att överhuvudtaget ta emot anonyma donationer.³²¹ Samma förbud mot att ta emot anonyma gåvor gäller enligt förslaget till ny EU-partistadga.³²²

Anonyma gåvor innebär ett problem för redovisningskravs effektivitet.³²³ Med anonyma gåvor är det enkelt för mindre nogräknade partirepresentanter att med hänvisning till en falsk anonymitet ta emot pengar från specifika bidragsgivare utan att dessa behöver redovisas och på så vis förblir eventuella otillbörliga

³¹⁸ Insynsutredningen framhöll att beloppsgränserna kan kringgås genom att man t.ex. delar upp ett större bidrag på flera givare inom en familj. Insynsutredningen noterade vidare att man inte såg några praktiska möjligheter att förhindra den typen av kringgåenden, SOU 2004:22, s. 164 f. Om detta stämmer är, enligt min mening, även detta ett skäl att lägga beloppsgränsen på en lägre nivå, för att på så vis förebygga de skadliga effekterna av ett kringgående av reglerna.

³¹⁹ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 72.

³²⁰ SOU 2004:22, s. 166. Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet anförde träffande i sitt remissvar att ” detta knappast är ett hållbart argument. Varken denna eller någon annan lag syftar till att reglera hederliga människors förehavanden. Vore alla hederliga behövdes ingen lag alls. Anledningen till att denna lag överhuvudtaget kommit att diskuteras är ju att det finns dem som inte vill vara hederliga.” se remissammanställningen, s. 32.

³²¹ EU-partibidragförordningen artikel 6(c).

³²² KOM (2012) 499, artikel 15.5(a). I en av regeringen upprättad faktapromemoria gällande förslaget till EU-partistadga uppges felaktigt att kommissionens förslag tillåter anonyma donationer upp till en nivå av 1 000 euro per år och givare, faktapromemoria 2012/13:FPM8, s. 3. Den föreslagna EU-partistadgan tillåter inte alls anonyma donationer. Partierna behöver enligt kommissionens förslag inte redovisa donatorernas identitet om dessa lämnat mindre än 1000 euro under ett år. Det innebär dock inte att partiet får behålla gåvor av mindre än 1000 euro från anonyma givare, eftersom anonyma gåvor är otillåtna, utan endast att partiet inte behöver redovisa givaren.

³²³ En närliggande fråga är huruvida man bör förbjuda partier och kandidater att ta emot bidrag om inte bidragsgivaren uttryckligen samtyckt till att bidraget registreras och eventuellt redovisas. Den frågan har inga direkta effektivitetsaspekter och behandlas därför inte i detta kapitel. Frågan om samtycke är däremot relevant för frågan om redovisningskraven är förenliga med grundlagens skydd för negativ opinionsfrihet. Se avsnitt 4.2.

bindningar mellan givare och mottagare okända för allmänheten. Även i det fall inget direkt arrangemang utarbetats mellan givare och mottagare kan det vara mer eller mindre klart för både givare och mottagare vem som står bakom en anonym gåva, men utan att den givande fysiska personen officiellt ger sig till känna kommer partiet inte att kunna redovisa givaren. Av dessa anledningar är det viktigt att man förbjuder mottagandet av anonyma gåvor för att redovisningskrav ska vara effektiva. I både den nuvarande och den föreslagna EU-partibidragförordningen ingår ett förbud mot att ta emot anonyma gåvor. För att svenska redovisningskrav ska bli effektiva och ligga i linje med våra internationella åtaganden måste ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag införas.³²⁴

5.2.7 Övervakning och tillsyn

Enligt Europarådets riktlinjer bör staterna tillse att partiernas och kandidaternas redovisningar står under oberoende tillsyn,³²⁵ och främja specialisering av rättsväsendet, polisen eller annan personal i kampen mot olaglig finansiering av politiska partier och valkampanjer.³²⁶ Greco kritiserade Sverige utifrån bristen på tillsyn och noterade även att uppgifter gjort gällande att inte ens granskande media ägnat frågan om kampanjfinansiering ett särskilt stort intresse. Greco rekommenderade därför att Sverige skulle införa självständig tillsyn.

Enligt den frivilliga överenskommelsen föreskrivs av naturliga skäl ingen oberoende granskning av redovisningen. Enligt Insynsutredningens förslag skulle redovisningarna ”inte gås igenom, kontrolleras, eller godkännas av de politiska församlingarna, utan endast göras tillgängliga för offentlighet”.³²⁷ Enligt Insynsutredningen skulle vidare inte heller erfordras ”[n]ågon kontroll av riktigheten av intäktssredovisningen utöver den som följer av kravet på godkännande av en revisor”.³²⁸ Enligt Insynsutredningen skulle dock ett framtida behov av tillsyn och kontroll inte uteslutas. Det var enligt utredningen viktigt att frågan följdes noga och att ytterligare åtgärder bör övervägas i det fall otillfredsställande förhållanden skulle uppstå.

Redovisningskrav utan tillsyn skulle inte vara i linje med Europarådets riktlinjer eller Grecos rekommendationer. Därutöver är jag för egen del kritisk till Insynsutredningens inställning att tillsynsmekanismer behöver införas först *efter* det att oegentligheter uppstått. För det första bör man givetvis ha som ambition att tillskapa system som *förebygger* oegentligheter och för det andra skulle ett system utan tillsynsmekanismer ha betydligt svårare att överhuvudtaget upptäcka eventuella oegentligheter.

5.2.8 Efterlevnad och sanktioner

Enligt Europarådets riktlinjer bör staterna kräva att överträdelse av redovisningskraven leder till effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.³²⁹ I sin utvärderingsrapport påpekade Greco att det var uppenbart att framtida redovisningskrav måste förenas med lämpliga och flexibla sanktioner.³³⁰ Vidare noterade Greco att sådana sanktioner inte måste vara av straffrättslig art utan för

³²⁴ Kritik mot att Insynsutredningens förslag tillät anonyma gåvor framfördes även i Justitieombudsmannens och Umeå universitets remissvar, se remissammanställningen, s. 3 och s. 13.

³²⁵ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 14.

³²⁶ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 15.

³²⁷ SOU 2004:22, s. 178.

³²⁸ SOU 2004:22, s. 178.

³²⁹ Recommendation Rec (2003) 4, artikel 16.

³³⁰ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 76.

mindre allvarliga överträdelser bör andra typer av sanktioner kunna komma ifråga.³³¹

Den frivilliga uppgörelsen innehåller naturligtvis inga sanktioner. Insynsutredningen valde att inte koppla några sanktioner till sitt förslag mer än att ett parti som inte uppfyller redovisningskraven skulle kunna bli av med sitt statliga partistöd. Enligt den nu gällande EU-partibidragsförordningen är redovisning i enlighet med redovisningskraven en förutsättning för att EU-partibidrag ska betalas ut.³³²

Enligt kommissionens förslag till EU-partistadga förskrivs att otillåtna bidrag som lämnats till ett parti,³³³ måste återställas till givaren inom 30 dagar. Om detta inte är möjligt ska bidraget anmälas till parlamentet och redovisas som allmän inkomst i Europaparlamentet. Vidare kan Europaparlamentet utkräva böter, enligt en skala som den själv fastställer, i de fall ett parti inte följer redovisningskraven.³³⁴ Enligt förordningen ska bötesbeloppen vara effektiva och avskräckande men får inte överstiga 10 procent av partiets årsbudget det år böterna utdelas.³³⁵ Vidare kan partier som inte följer redovisningsreglerna bli avregistrerade som EU-parti och därmed kunna bli av med sitt EU-partistöd.³³⁶

Precis som Greco framhöll i sin rapport är det en självklarhet att redovisningskrav måste vara kopplade till rimliga sanktioner för att redovisningskraven ska fungera effektivt. Insynsutredningen kopplade av olika anledningar inte några sanktioner till sitt förslag.³³⁷ Det är klart att osanktionerade redovisningskrav inte skulle vara tillräckligt långtgående för att vara i linje med Europarådets riktlinjer och Grecos rekommendationer. Det torde inte vara tillräckligt att den enda sanktionen som kopplas till redovisningskraven är att partiet blir av med sitt offentliga partibidrag, eftersom partiet i ett sådant fall kan välja att istället för offentligt partistöd, endast förlita sig på privata bidrag, och på så sätt helt stå utanför redovisningskraven.

Insynsutredningen ansåg att det inte skulle vara möjligt att utan grundlagsändring koppla sanktioner till redovisningskraven. Frågan om redovisningskravens förenlighet med regeringsformen har behandlats i kapitel 4.

5.2.9 Slutsats

Utifrån redogörelsen ovan är det tydligt att varken den frivilliga överenskommelsen eller Insynsutredningens förslag var tillräckligt långtgående för att vara helt i linje med Europarådets riktlinjer eller Grecos rekommendationer. Redovisningskraven i Kommissionens förslag till ny EU-partistadga får däremot anses ligga betydligt mer i linje med Europarådets riktlinjer och Grecos rekommendationer och är en god förebild för framtida svenska redovisningskrav.

³³¹ Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, p. 77.

³³² Dessutom måste partierna för att få EU-partibidrag följa övriga valkampanjfinansieringsregler, såsom att inte ta emot bidrag från anonyma givare eller att EU-partierna inte får ta emot mer än 12 000 euro per år från en och samma givare.

³³³ T.ex. bidrag från anonyma givare. Partierna är enligt förordningen även förbjudna att bland annat ta emot bidrag 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. Partierna får därutöver inte ta emot mer än 25 000 euro per år från en och samma givare.

³³⁴ KOM (2012) 499, artikel 22.2(d)-(e).

³³⁵ KOM (2012) 499, artikel 22.3.

³³⁶ KOM (2012) 499, artikel 22.4-5.

³³⁷ SOU 2004:22, s. 180 ff. Detta ledde till kritik från flera remissinstanser, däribland Svea hovrätt och Riksåklagaren, se remissammanställningen, s. 3 f.

Man bör som bekant inte måla fan på väggen, men eftersom Justitiedepartementet påpekat att både den frivilliga överenskommelsen och Insynsutredningens förslag kommer att ligga till grund för det nya lagförslaget, finns viss anledning att befaras att Greco även i framtiden kommer att ha anledning att rikta kritik mot Sverige.³³⁸

5.3 De konstitutionella frågorna

I kapitel 3 och kapitel 4 beskrevs USA:s och Sveriges konstitutionella skydd för opinionsfriheterna och hur redovisningskrav förhåller sig till dessa skydd. Beskrivningen av rättspraxis beträffande redovisningskrav i USA öppnar för många iakttagelser och slutsatser. Här sammanfattas några iakttagelser och en viss jämförelse med svenska förhållanden görs.

För det första kan noteras hur frågan om pengar i politiken och kampanjfinansiering i USA är en fråga som fått mycket stor uppmärksamhet av lagstiftaren och i nästa led av rättsväsendet, i vart fall i jämförelse med den uppmärksamhet samma fråga fått i Sverige.³³⁹ Det finns flera anledningar till att frågan om pengar i politiken har fått så stor uppmärksamhet i USA. Den mest tydliga orsaken lär vara att pengar och insamling av pengar är så centralt för amerikanska politiker. Eftersom det i USA inte finns ett välutvecklat system för offentlig finansiering av partier och kandidater är privat finansiering av avgörande betydelse för kandidaters möjlighet att nå ut till väljare.³⁴⁰ Samtidigt har kostnaden för kandidaters valkampanjer gått upp drastiskt de senaste decennierna.³⁴¹

För det andra kan noteras, eventuellt som en förlängning av den första iakttagelsen, att kampanjfinansieringslagstiftning i USA har blivit ett mycket komplicerat och snårigt rättsområde som behandlas i en mängd rättsfall från USA:s Högsta domstol.³⁴² Ett exempel på denna komplexitet är den uppdelning som ursprungligen gjordes i fallet *Buckley* mellan självständiga kampanjutgifter och direkta kampanjbidrag. Som framgått av redogörelsen i kapitel 3 är bedömningen

³³⁸ Liknande oro har uttryckts i den allmänna debatten, **WENBERG, S.** (2012-11-30) *Lag om parti-bidrag kan bli tandlös*, Svenska Dagbladet.

³³⁹ Se kapitel 2.

³⁴⁰ Presidentval finansieras dock till viss del av offentliga medel, både i primärvalen och i generalvalet. Det offentliga stödet i presidentvalskampanjer har de senaste två valen minskat i betydelse. Systemet med offentlig finansiering av presidentval är kombinerat med vissa restriktioner. Genom att ta emot offentligt stöd godkänner presidentkandidaten att bland annat begränsa sina kampanjutgifter och att gå med på tak gällande hur mycket privata bidrag kandidaten får ta emot. Om kandidaten väljer att stå utanför systemet med offentlig finansiering gäller dock inte dessa restriktioner. Se Federal Election Commissions hemsida, länk i källförteckningen. President Barack Obama var i valet 2008 den förste presidentkandidaten, sen systemet infördes 1974, att välja att stå utanför det offentliga stödet i ett generalval, se **PLOUFFE, D.** (2009) *The audacity to win – the inside story and lessons of Barack Obama's historic victory*, Viking, s. 256. I presidentvalet 2012 deltog varken president Barack Obama eller republikanernas kandidat Mitt Romney i systemet med offentlig stöd, **CAMINA, C.** (2012-04-27) *Obama, Romney skip taxpayer money for campaign*, USA Today. Strategin bakom att stå utanför det offentliga stödet är givetvis att på så sätt slippa restriktionerna av bland annat mängden privata donationer som får tas emot.

³⁴¹ Enligt uppgifter, som för övrigt finns tillgängliga tack vare redovisningskrav, har den totala mängden pengar som spenderats i valkampanjer av samtliga kandidater till kongressen ökat från 77 miljoner USD år 1974 till 343 miljoner USD 1982 och till 1800 miljoner USD år 2010, en utveckling som vida överstiger inflationstakten, se **LESSIG, Republic Lost**, s. 91. Hur pengar och insamling av pengar och lobbying explosionsartat ökat i betydelse i Washington D.C. de senaste åren beskrivs väl av journalisten Robert G. Kaiser i boken **KAISER, R. G.** (2009) *So damn much money – the triumph of lobbying and the corrosion of american government*, Vintage.

³⁴² Vilket även bör ses i ljuset av att USA:s Högsta domstol meddelar prövningstillstånd i endast runt 80 fall per år. Sveriges Högsta domstol meddelar prövningstillstånd i ca 140 fall per år och Högsta förvaltningsdomstolen i ca 180 fall per år.

kring vad som är förenligt med konstitutionen väldigt olika avseende självständiga utgifter och avseende kampanjbidrag. Denna uppdelning motiverades med att de självständiga kampanjutgifterna inte innebar några problem utifrån *antikorrupsionsintresset*, eftersom utgifterna inte koordineras med kandidaten. Detta har skapat en situation i USA där nu i princip varje kandidat i federala val, utöver att ta emot direkta kampanjbidrag, har varsin självständig valkommitté, en s.k. PAC. En sådan PAC omfattas inte av lika omfattande kampanjfinansieringsregler som kandidaten själv och har därför större möjligheter att spendera pengar för att främja en kandidat eller ett parti i en valkampanj utan att beröras av begränsningar eller vissa redovisningskrav.³⁴³ Med ett utifrånsperspektiv upplevs USA:s kampanjfinansieringslagstiftning och dess praxis som mycket brokig och svårtillgänglig.

För det tredje kan noteras, eventuellt som en förklaring till den andra iakttagelsen, hur USA:s Högsta domstol genom tolkningen av konstitutionens Första Tillägg har haft sista ordet i debatten kring vilka kampanjfinansieringsåtgärder som är tillåtna och att domstolen härvid har kommit fram till att det framförallt är redovisningskrav som är statens konstitutionellt tillåtna åtgärd för att bekämpa oönskade effekter av pengar i politiken. Att Högsta domstolen har sista ordet i en fråga som vissa skulle beteckna som mer politisk än juridisk är inte ovanligt i USA där Högsta domstolen t.ex. även haft sista ordet i vilka abortlagar som är tillåtna att anta för delstaterna.³⁴⁴ Resultatet av Högsta domstolens tolkningar av konstitutionen gällande kampanjfinansieringsåtgärder är, utöver att regleringen, genom upprepade ogiltigförklaringar av domstolen och efterföljande hoplappningar av lagstiftaren, blir svåröverskådlig, att mer långtgående kampanjfinansieringslagstiftning endast kan införas om konstitutionen ändras eller Högsta domstolen gör en ny tolkning av konstitutionen.³⁴⁵

För det fjärde vill jag för egen del påpeka att även om det går att diskutera USA:s Högsta domstols slutsatser i sin konstitutionella argumentation kring det Första Tillägget och dess skydd för yttrandefriheten, så är det svårt att inte acceptera nödvändigheten av en sådan diskussion. Ett av syftena med att vissa rättigheter placerats på grundlagsnivå är att större vaksamhet ska råda vid lagstiftning som berör någon av dessa rättigheter. Även om en inskränkning till slut godkänns av domstolen, så finns det ett självändamål i den ökade försiktigheten och möjligheten till debatt.

I Sverige är situationen annorlunda avseende tre av de fyra punkterna ovan. *För det första* har Sverige, till skillnad från USA ett väl utvecklat system för offentliga

³⁴³ En uppmärksam och dråplig illustration av hur märkligt systemet blivit med självständiga kommittéer, så kallade Super-PAC:s, genom vilka företag efter *Citizens United* kan spendera obegränsade mängder pengar i valkampanjer så länge Super-PAC:en inte koordinerar sina utgifter med kandidaten, är komikern Steven Colberts Super-PAC *Americans for a Better Tomorrow, Tomorrow*. För att illustrera skenbarheten i Super-PAC:s självständighet gentemot den kandidat Super-PAC:en förespråkar, utsåg Steven Colbert sin komikerkollega Jon Stewart till chef för Super-PAC:en som skulle främja Steven Colberts presidentvalskampanj. Trots banden mellan komikerna var kravet på självständighet uppfyllt, se **GRANT, D.** (2012-01-13) *Stephen Colbert's Super PAC Joke Seven Months in the Making Pays Off with Presidential Punchline*, New York Observer.

³⁴⁴ I det berömda rättsfallet *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973). Ett ännu mer aktuellt exempel är den nyligen avgjorda processen där Högsta domstolen prövade huruvida Obamaadministrationens sjukvårdsreform var förenlig med konstitutionen.

³⁴⁵ Det stora missnöjet med pengars inflytande i amerikansk politik och Högsta domstolens tolkningar i *Buckley* och sen i *Citizens United*, har lett till att det i USA finns flera organisationer som försöker opinionsbilda för att göra ett tillägg till konstitutionen. Genom en ändring av konstitutionen vill man hindra Högsta domstolens möjlighet att slå ned på lagstiftning som på olika sätt begränsar pengars roll i politiken. Exempel på sådana organisationer är Rootstrikers och Wolf PAC.

partistöd och har därför inte samma problem med att partier och kandidater måste söka privata finansieringsmöjligheter.³⁴⁶ För det andra har Sverige inte heller ett komplext rättsområde avseende kampanjfinansiering på plats som gör enskilda åtgärder mer komplicerade att införa. För det tredje är varken den svenska Högsta domstolen lika benägen att ogiltigförklara som USA:s eller den svenska grundlagen lika svår att ändra som den amerikanska, varken ur ett politiskt eller ur ett formellt perspektiv.³⁴⁷ Det innebär att en domstols ogiltigförklaring av en lagstiftningsåtgärd betydligt enklare än i USA, kan åtgärdas av lagstiftaren genom en grundlagsändring.³⁴⁸ Avseende den fjärde punkten bör enligt min mening dock ingen egentlig skillnad mellan USA och Sverige anses föreligga. Det är lika angeläget i Sverige att noga utreda kampanjfinansieringsåtgärders förenlighet med konstitutionen som det är i USA. Just skyddet för yttrandefriheten och närliggande rättigheter bör enligt min mening beaktas synnerligen noga avseende yttranden som är centrala för det demokratiska statsskickets funktion, inklusive yttranden inom ramen för valrörelser. Som påpekat går det även att diskutera vilka slutsatser en utredning kring redovisningskravs förenlighet med konstitutionen ska komma fram till, men kring att den konstitutionella diskussionen ska äga rum bör det inte råda någon tvekan.

Det är alltså viktigt att inför ett framtida svenskt förslag till redovisningskrav noga undersöka förhållandet till regeringsformen. Den eventuella oförenligheten med grundlagen, som noterades i remissbehandlingen av Insynsutredningen, användes för några år sedan som ett av de främsta argumenten för att bibehålla de frivilliga överenskommelserna istället för att fortsätta handläggningen av arbetet med att utarbeta redovisningskrav. Det är givetvis av stor betydelse att redovisningskrav inte inskränker grundläggande fri- och rättigheter. Men samtidigt är det inte önskvärt att politiker, av skäl som inte har med fri- och rättigheter att göra, ska kunna gömma sig bakom ett alltför extensivt fri- och rättighetsskydd för att därigenom kunna bibehålla *status quo*. Av redovisningen i kapitel 4 framgår att det finns flera frågetecken kring redovisningskravets förenlighet med grundlagen. Det är av den anledningen olyckligt att justitiedepartementet indikerat att det kommande förslaget inte kommer att inkludera ett förslag till grundlagsändring.

I avsnitt 4.3 ovan fördes en diskussion kring redovisningskravets förenlighet med de förbuden i RF 2:2-3 mot att registrera eller kräva tillkännagivande av politiska åsikter. Till skillnad från många andra bestämmelser i RF 2 kap. är RF 2:2-3 absoluta och inskränkningar är inte möjliga att göra utan att grundlagen i sig ändras. I det fall redovisningskrav skulle inskränka RF 2:2 eller RF 2:3 skulle domstolar och andra myndigheter vara skyldiga enligt grundlagen att åsidosätta dessa redovisningskrav.

Enligt min mening är det olyckligt att den negativa opinionsfriheten i RF 2:2 och förbudet mot åsiktsregistrering i RF 2:3 utformades absolut och inte kan inskränkas ens vid vissa snävt definierade situationer, såsom gäller för de flesta andra rättigheter enligt RF 2 kap. Med en absolut utformning faller redovisningskraven alltså antingen *helt utanför* skyddet och förlorar därmed den möjlig-

³⁴⁶ Att pengar är mindre viktigt i svenska valkampanjer har även andra förklaringar, såsom att personval förekommer i betydligt mindre skala än partival.

³⁴⁷ Att göra tillägg till USA:s konstitution är en omständlig process som regleras av konstitutionens femte artikel. Ett sätt är att en två tredjedels majoritet i kongressen föreslår ett ändringsförslag som därefter måste ratificeras av minst tre fjärdedelar av alla delstater. Om någon sådan majoritet inte finns i kongressen kan istället ett ändringsförslag initieras av de lagstiftande församlingarna i minst tre fjärdedelar av alla delstater.

³⁴⁸ Förutsatt att den norm som föranlett åsidosättandet inte återfinns i ett internationellt dokument såsom EKMR.

het till förhöjd uppmärksamhet och noggrannhet som grundlagsinskränkningar bör kräva, eller så är redovisningskraven *helt omöjliga* att införa utan grundlagsändring. Det vore enligt min mening mer önskvärt att regeringsformens skydd för de politiska rättigheterna tillämpades brett, men att större flexibilitet lämnades avseende vilka inskränkningar som får göras. På så sätt skulle en större medvetenhet kring dessa frågor kunna skapas och en större debatt möjliggöras. Domstolarna skulle även i sin lagprövning få ett större utrymme att kunna ta hänsyn till omständigheterna kring specifika lagstiftningssituationer och väga intressen mot varandra. Att istället ha snäva absoluta bestämmelser där vissa åtgärder helt faller utanför och därmed inte medför någon höjd försiktighet eller någon höjd allmän medvetenhet och debatt är olyckligt när det handlar om ett område som är centralt för vårt demokratiska styrelseskick.³⁴⁹ Som Högsta domstolen i USA varit noga med att poängtera finns det anledning att anse att så fort det handlar om yttranden av politisk art så aktualiseras skyddet för grundläggande politiska rättigheter, och noggrannhet är påkallad. Därmed inte på något vis sagt att inskränkningar inte bör kunna göras, utan endast att försiktighet och förhöjd möjlighet till debatt är påkallad. Utan denna förhöjda försiktighet undermineras en del av syftet med normhierarkin.

Om den negativa opinionsfriheten och åsiktsregistreringsförbudet hade varit relativa och tillåtna att inskränka i vissa situationer skulle man kunna titta på den grad av inskränkning av RF 2:2-3 som redovisningskraven innebär och härvid bedöma om inskränkningen är godtagbar eller inte. En sådan avvägning skulle inkludera omständigheter såsom vilka beloppsgränser som gäller för redovisningskraven, vilka som omfattas, tidpunkterna för omfattningen etc. Med andra ord samma sorts avvägningar som jag har gett exempel på från praxis i USA:s Högsta domstol och som jag ger exempel på under avsnitt 4.4 där relativa skydd diskuteras. Värt att notera är att Insynsutredningen faktiskt diskuterade den typen av avvägningar mellan individens intresse av att inte få sin politiska åskådning tillkännagiven och införandet av redovisningskrav. Denna diskussion fördes dock inte inom ramen för frågan huruvida redovisningskrav är tillåtna enligt regeringsformens skydd för fri- och rättigheter utan fördes separat avseende vilka beloppsgränser som ska tillämpas för att redovisningskraven ska aktualiseras,³⁵⁰ och först efter att utredningen redan ”bockat av” fri- och rättighetsaspekterna. Enligt min mening bör diskussionen föras som en jämförelse mellan rättighetsinskränkande aspekter av redovisningskraven – såsom kravens omfattning och beloppsgränser – och ett begränsningsstadgande som anger att begränsningar får göras endast för vissa ändamål och med iakttagande av vissa principer.³⁵¹

³⁴⁹ Det är enligt min mening talande att FRU i utredningen som föreslog att göra RF 2:2 absolut men snävare uttryckte att effekten av en sådan ändring ”uppenbarligen” innebar en förstärkning av grundlagsskyddet, se SOU 1975:75, s. 133. Se även avsnitt 4.3.1. Snarast innebär en sådan ändring av skyddet, enligt min mening, en risk för att vissa statliga åtgärder som borde anses påkalla konstitutionell försiktighet, såsom åtgärder genom vilka individers politiska åskådning ställs inför allmänhetens ljus, helt hamnar utanför grundlagsskyddet. För egen del har jag svårt att se detta som en uppenbar förstärkning av grundlagsskyddet.

³⁵⁰ SOU 2004:22, s. 160 ff.

³⁵¹ Med andra ord borde RF:2-3 inkluderas i begränsningsstadgandena i RF 2:20-23.

5.4 Ett nytt paradigm

För att kontrastera diskussionen i denna uppsats skulle jag vilja avsluta med att kortfattat nämna att det på sina håll i världen förs diskussioner kring möjligheten att bygga ett helt nytt paradigm inom rättsområdet för kampanjfinansiering. Istället för att förlita sig på de tre konventionella metoderna för att bekämpa negativa effekter av kampanjfinansiering – begränsningar av privata medel, statliga subventioner och krav på öppenhet – skulle det nya paradigmet införa nya verktyg för att lösa frågan om hur en stat bäst hanterar pengar i politiken. Viljan att bygga ett nytt paradigm kommer delvis från en insikt i att de konventionella metoderna inte i tillräckligt hög grad kunnat motverka negativa effekter av pengar i politiken och att det finns en risk för att metoderna medför negativa effekter för medborgarnas deltagande i politiska debatten.³⁵²

Två tongivande företrädare för ett nytt paradigm är Yaleprofessorerna Bruce Ackerman och Ian Ayres som utförligt presenterar sitt förslag i den mycket sinnrika och högst läsvärda boken *Voting with Dollars*.³⁵³ Det nya paradigmet skulle enligt deras förslag bestå av en rad olika mer eller mindre komplexa delar. Åtgärderna skulle sammantaget ha som mål att modernisera och omdefiniera medborgarens deltagande i demokratin. Avseende transparensen föreslås att istället för att *kräva öppenhet* i partifinansieringen, *kräva anonymitet*.³⁵⁴ Författarna menar att på samma sätt som slutna röstning i val försvårar för politiker att köpa röster, skulle krav på anonymitet av politiska bidrag försvåra för bidragsgivare att köpa lojalitet från en viss politiker eller ett visst politiskt parti. För att få skänka pengar till ett parti eller en kandidat måste enligt förslaget donationen gå genom ett system som tillförsäkrar givarens anonymitet. Korrumpierande kommunikation mellan bidragsgivare och bidragsmottagare skulle störas av att vem som helst skulle kunna påstå sig ha skänkt medel, på samma sätt som vem som helst idag kan påstå sig ha röstat på ett visst parti eller en viss kandidat utan att det går att kontrollera. Författarna menar att förslaget med krav på anonymitet skulle vara mer förenligt med konstitutionella skydd för opinionsfriheter än krav på öppenhet, eftersom påtvingad icke-anonymitet är mer betungande för opinionsfriheten än påtvingad anonymitet. Vid sidan av detta system tänker sig författarna att det offentliga partistödet reformeras på så vis att det fortsättningsvis delas ut genom att varje medborgare tilldelas ett slags pott, en opinionspeng, som vederbörande kan skänka till det parti eller kandidat hen stödjer.³⁵⁵

Man kan ha olika åsikter om de specifika förslagen som dessa förespråkare av ett nytt paradigm framför, men det som är intressant utifrån denna uppsats horisont är framförallt att notera att denna diskussion överhuvudtaget förs. Diskussionen om ett helt nytt paradigm tydliggör att Sverige, som ännu inte ens infört krav på öppenhet i valkampanjfinansieringen, enligt min mening ligger långt efter i synen på politisk opinionsbildning och behovet av att staten ständigt värnar om formerna, skyddet och förutsättningarna för denna opinionsbildning. Med tanke på

³⁵² Se härvidlag LESSIG, *Republic Lost*, s. 251 ff. Lessig gör gällande att, eftersom pengar redan är av sådan enorm betydelse i USA och förekommer i sådan skala i samtliga politiska kampanjer, transparens inte ensamt kan förebygga eller stävja negativa effekter av finansieringen. Detta är enligt författaren bekymmersamt i ljuset av att USA:s Högsta domstol i senare rättspraxis, framförallt i *Citizens United*, förklarar just transparens som den konstitutionellt tillåtna åtgärden för att bekämpa negativa effekter av kampanjfinansieringen.

³⁵³ ACKERMAN, B., AYRES, I. (2002) *Voting with Dollars*, Yale University Press.

³⁵⁴ ACKERMAN/AYRES, *Voting with Dollars*, s. 93 ff.

³⁵⁵ Ett system med opinionspeng har förespråkats även i svensk litteratur. Begreppet "opinionspeng" kommer från PREMFORSS, *Den starka demokratin*, s. 217. Ackerman och Ayres kallar bidraget för *patriotdollar*. Se även LESSIG, *Republic Lost*, s. 265 där ett motsvarande system förespråkas och kallas för *democracy voucher*, alltså i princip *demokratikupong*.

att formerna och förutsättningarna för opinionsbildning ständigt förändras och att vi alltmer lever i ett mediasamhälle med en stor maktkoncentration till ett fåtal mediekoncerner och en utsuddande gräns mellan offentlig och privat sektor är det enligt min mening tydligt att staten hela tiden måste ställa nya frågor kring hur opinionsbildningen regleras och skyddas. Dessa frågor bör ta sikte på hur staten kan förebygga sådant som korrruption, snedvridning och alltför stora ojämlikheter i möjligheterna att delta i opinionsbildningen. Enligt min mening är det ett mycket lågt ställt krav att den svenska lagstiftaren i vart fall börjar med att på allvar ta tag i frågan om öppenhet i svensk kampanjfinansiering, för att därefter kunna ställa nya frågor som rör svensk opinionsbildning.

6 Avslutande sammanfattning

I denna uppsats har beskrivits att det saknas en lagreglering som tillförsäkrar transparens i svenska valkampanjer. Det har av uppsatsen framgått att diskussioner om att införa en sådan lag om öppenhet förts under mycket lång tid i Sverige och att ett konkret lagförslag i skrivande stund bereds på Justitiedepartementet. Det har vidare framgått att den nu rådande bristen på lagreglering innebär att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden och att Sverige ligger långt efter i den överväldigande internationella trenden att i allt större utsträckning reglera de politiska partierna, framförallt avseende öppenhet. I uppsatsen har redogjorts för den omfattande kritik som riktats mot Sverige på grund av denna brist, framförallt från Europarådets grupp mot korruption.

Vidare har i uppsatsen beskrivits hur kampanjfinansieringslagstiftning, inklusive redovisningskrav, har potentiellt inskränkande effekter på skyddet för de positiva och negativa opinionsfriheterna. Det har även gjorts gällande att effektiva redovisningskrav eventuellt är oförenliga med regeringsformen och att en grundlagsändring därför kan vara nödvändig. I uppsatsen har konstaterats att det därför är olyckligt att lagförslaget som nu bereds, enligt uppgifter från Justitiedepartementet, inte kommer att inkludera något förslag till grundlagsändring.

Det har även framhållits i uppsatsen att för att Sverige till fullo ska uppfylla sina internationella åtaganden avseende öppenhet i valfinansieringen krävs att redovisningskrav måste införas som är mer långtgående än både den nu gällande frivilliga överenskommelsen och de redovisningskrav som föreslogs år 2004 av In-synsutredningen. Mot bakgrund av detta har det i uppsatsen konstaterats att det är olyckligt att lagförslaget som nu bereds, enligt uppgifter från Justitiedepartementet, kommer att modelleras utifrån både den frivilliga överenskommelsen och utredningen från 2004. I uppsatsen har gjorts gällande att EU-kommissionens förslag till ny EU-partistadga är en god förebild för framtida svenska redovisningskrav.

7 Litteratur- och källförteckning

Offentligt tryck - Direktiv

Dir. nr 2002:83.

Dir. nr 2003:66.

Dir. nr 2003:130.

Offentligt tryck - Statens offentliga utredningar

SOU 1941:20, *Förslag till ändrad lydelse av § 16 Regeringsformen.*

SOU 1947:60, *Förslag till tryckfrihetsförordning.*

SOU 1951:56, *Om offentlig redovisning av den politiska propagandan.*

SOU 1963:16-19, *Författningsutredningen.*

SOU 1965:22, *Dagstidningars ekonomiska villkor.*

SOU 1972:15, *Förslag till ny regeringsform och riksdagsordning.*

SOU 1975:75, *Medborgerliga fri- och rättigheter.*

SOU 1993:21, *Ökat personval.*

SOU 1996:66, *Utvärderat personval.*

SOU 1999:136, *Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen.*

SOU 1999:92, *Premiär för personval.*

SOU 2000:1, *En uthållig demokrati.*

SOU 2004:22, *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter.*

Se även remissammanställning upprättad vid Justitiedepartementet med anledning av utredningen.

SOU 2012:30, *Vital kommunal demokrati.*

Offentligt tryck - Propositioner

Prop. 1965:174, *Angående statsbidrag till politiska partier.*

Prop. 1972:126, *Med förslag till lag om statligt stöd till politiska partier.*

Prop. 1973:90, *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1975/76:209, *Om ändring i regeringsformen.*

Prop. 1978/79:195, *Om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m. m.*

Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*

Prop. 1996/97:70, *Ny vallag.*

Prop. 2001/02:80, *Demokrati för det nya seklet.*

Prop. 2003/04:100, *2004 års ekonomiska vårproposition.*

Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*.

Offentligt tryck - Utskottsbetänkanden

KU 1973:26 s. 51.

KU 1975/76:56.

Bet. 1994/95:KU40.

Bet. 1996/97:KU16.

Bet. 2002/03:KU26.

Bet. 2003/04:KU13.

Bet. 2004/05:KU27.

Bet. 2005/06:KU9.

Bet. 2007/08:KU14.

Bet. 2010/11:KU1.

Bet. 2011/12:KU1.

Bet. 2012/13:KU1.

Offentligt tryck - Övrigt

Rskr. 2002/03:110.

Ds 2005:38 s. 39, *Tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption*.

Protokoll från Riksdagen, 2006/07:26, 6 § Svar på interpellation 2006/07:55.

Rapport från riksdagen 2007/08:RFR23, *Utvärdering av det kommunala partistödet*.

Regeringens faktagromemoria 2012/13:FPM8 *Europeiska politiska partier och stiftelser*.

RH 18:84.

RÅ 1981 2:1.

Handlingar upprättade vid Justitiedepartementet

Remissammanställning upprättad vid Justitiedepartementet, med anledning av SOU 2004:22.

Promemoria upprättad vid justitiedepartementet (2010-04-23) *Situation Report of Sweden – Third Evaluation Round of GRECO*.

Promemoria upprättad vid Justitiedepartementet (2012-09-11) *Report on the progress in implementing the recommendations given in the third Evaluation round on Sweden*.

EU

Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå.

KOM(2003) 317, *Meddelande från kommissionen till Rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén - En övergripande EU-politik mot korruption*.

KOM(2012) 499, *Förslag om stadgar för och finansiering av europeiska partier och stiftelser*.

Europarådet

Resolution (99) 5, *Establishing the “Group of States against Corruption – GRECO”*.

Resolution (97) 24, *On the twenty guiding principles for the fight against corruption*.

Recommendation Rec (2003) 4, *Of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*.

Greco

Greco procedurregler, Greco (2005) 6E.

Greco Eval III Rep (2008) 4E, Theme II, antagen 2009-02-19.

Greco Eval III Rep (2008) 6E, Theme II, antagen 2009-02-19.

Greco RC-III (2011) 4E, antagen 2011-04-01.

Greco RC-III (2011) 4E, antagen 2011-12-09.

Rättsfall från USA:s Högsta domstol

Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

Schenck v. United States, 249 U.S. 47 (1919).

National Association for the Advancement of Colored People v. Alabama, 357 U.S. 449 (1958).

Roe v. Wade, 410 U.S. 113 (1973).

Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 U.S. 765 (1978).

Brown v. Socialist Workers '74 Campaign Committee, 459 U.S. 87 (1982).

Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494 U.S. 652 (1990).

McIntyre v. Ohio Elections commission, 514 U.S. 334 (1995).

McConnell v. FEC, 540 U.S. 93, 206 (2003).

Citizens United v. Federal Election Commission, 130 S. Ct. 876 (2010).

Doe v. Reed, 130 S. Ct. 2811, 2821 (2010).

Caperton v. A. T. Massey Coal Co., 129 S. Ct. 2252 (2009).

Artiklar

VON BIESEN, I. (2004) *Political Parties as Public Utilities*, Party Politics, Vol. 10, No.6, 701.

BUNT THALER, S. (2011) *Citizens United and Forced Speech: Why Protecting the Dissenting Shareholder Necessitates Disclosure of Corporate Political Expenditures After Citizens United v. FEC*, 17 Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice, 591. Tillgänglig online: <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/crsj/vol17/iss2/9> (senast besökt 2013-02-01).

HASEN, R. L. (2011) *Citizens United and the Illusion of Coherence*, Michigan Law Review, Vol. 109, No. 4.

TORRES-SPELLISCY, C. (2011) *Transparent Elections after Citizens United*, Brennan Center for Justice, New York University School of Law.

WHITAKER, L. P. (2008) *The Constitutionality of Campaign Finance Regulation: Buckley v. Valeo and Its Supreme Court Progeny*, Congressional Research Service: Report for Congress. Tillgänglig online:

<http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30669.pdf> (senast besökt 2012-05-15).

Böcker

- ACKERMAN, B., AYRES, I.** (2002) *Voting with Dollars*, Yale University Press.
- BOGDAN, M.** (2003) *Komparativ rättskunskap*, (2 uppl.) Norstedts Juridik.
- BULL, T., STERZEL, F.** (2010) *Regeringsformen – en kommentar*, SNS Förlag.
- CORRADO, A.** [red.] (2005) *The New Campaign Finance Sourcebook*, The Brookings Institution Press.
- GRANT, T. D.** [red.] (2005) *Lobbying, government relations and campaign finance worldwide*, Oxford University Press.
- HOLMBERG, E., STJERNQUIST, N. m.fl.** (2006) *Grundlagarna*, Norstedts Juridik.
- KAISER, R. G.** (2009) *So damn much money – the triumph of lobbying and the corrosion of American government*, Vintage.
- LESSIG, L.** (2011) *Republic Lost, How Money Corrupts Congress – And a Plan to Stop It*, Twelve.
- NERGELIUS, J.** (2007) *Komparativ statsrätt*, (6 uppl.) Juristförlaget i Lund.
- NERGELIUS, J.** (2010) *Svensk statsrätt*, (2 uppl.) Studentlitteratur.
- NERGELIUS, J.** (2011) *Stärkta men inte starka – om svenska domstolars svaga konstitutionella ställning*, Timbro.
- PETRÉN, G., RAGNEMALM, H.** (1980) *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, Liber Förlag.
- PLOUFFE, D.** (2009) *The audacity to win – the inside story and lessons of Barack Obama's historic victory*, Viking.
- PREMFORS, R.** (2000) *Den starka demokratin*, Atlas.
- ROSSUM, R. A., TARR, G. A.** (2010) *American Constitutional Law, Volume 1: The Structure of Government*, (8 uppl.) Westview Press.
- ROSSUM, R. A., TARR, G. A.** (2009) *American Constitutional Law, Volume 2: The Bill of Rights and Subsequent Amendments*, (8 uppl.) Westview Press.

Rapporter

- ANDERSSON, S.** [red.] Motståndskraft, oberoende, integritet– Kan det svenska samhället stå emot korrruption?, Transparency International Sverige, s. 353-388.

Nyhets- och debattartiklar

- ARKELSTEN, S.** (2011-11-30) *M vill lagstifta om partibidrag*, Svenska Dagbladet. Tillgänglig online: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/m-vill-lagstifta-om-partibidrag_6675800.svd (senast besökt 2013-02-01).
- CAMINA, C.** (2012-04-27) *Obama, Romney skip taxpayer money for campaign*, USA Today. Tillgänglig online: <http://content.usatoday.com/communities/onpolitics/post/2012/04/mitt-romney-public-financing-presidential-campaign-/1> (senast besökt 2013-02-26).

FARNAM, T. W. (2013-02-20) *McCutcheon case could give Citizens United a run for its money in Supreme Court*, Washington Post. Tillgänglig online: http://articles.washingtonpost.com/2013-02-20/politics/37200870_1_political-parties-limit-donations-federal-candidates (senast besökt: 2013-03-14).

GRANT, D. (2012-01-13) *Stephen Colbert's Super PAC Joke Seven Months in the Making Pays Off with Presidential Punchline*, New York Observer. Tillgänglig online: <http://www.observer.com/2012/01/stephen-colberts-super-pac-joke-seven-months-in-the-making-pays-off-with-presidential-punchline-video/> (senast besökt 2012-05-10).

JÄMTIN, C. (2012-11-13) *Vi tänker inte låta M förhåla om partibidragen*, Svenska Dagbladet. Tillgänglig online: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/vi-tanker-inte-lata-m-forhala-om-partibidrag_7664796.svd (senast besökt 2013-02-01).

KNUTSSON, M. (2011-11-21) *S backar från krav om lagreglering av partibidrag*, Sveriges Television Rapport. Tillgänglig online: <http://www.svt.se/nyheter/sverige/s-backar-fran-krav-om-lagreglering-av-partibidrag> (senast besökt 2013-02-01).

MULLINS, B., YADRON, D. (2012-02-01) *Outside Groups Outspend Candidates*, Wall Street Journal, tillgänglig online: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203920204577195381781745336.html> (senast besökt: 2013-02-01).

PERSSON, K., ASK, B. (2012-11-15) *Jämtins beskyllning är oärlig och oseriös*, Svenska Dagbladet. Tillgänglig online: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/jamtins-beskyllning-ar-oarlig-och-oserios_7670620.svd (senast besökt 2013-02-01).

SANDGREN, C. (2009-11-09) *Hög tid att partierna redovisar sina bidrag*, Dagens Nyheter. Tillgänglig online: <http://www.dn.se/debatt/hog-tid-att-partierna-redovisar-sina-bidrag> (senast besökt 2013-02-01).

WENNERBERG, S. (2012-11-30) *Lag om partibidrag kan bli tandlös*, Svenska Dagbladet. Tillgänglig online: http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/lag-om-partibidrag-kan-bli-tandlos_7715994.svd (senast besökt 2013-02-01).

Onlinekällor

Federal Election Commissions hemsida, *The Federal Election Campaign Laws: A Short History*: <http://www.fec.gov/info/appfour.htm> (senast besökt 2012-05-15).

Federal Election Commissions hemsida, *Public Funding of Presidential Elections*: <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml> (senast besökt 2013-02-01).

Feministiskt Initiativets hemsida: <http://www.feministisktinitiativ.se/artiklar.php?show=1055> (senast besökt 2013-02-01).

Party Law in Modern Europe, the Legal Regulation of Political Parties in Post-War Europe: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/> (senast besökt 2013-02-01).

President Barack Obamas årliga tal till Kongressen (2011), avskrift tillgänglig online: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-state-union-address> (senast besökt 2013-02-01).

Transparency Internationals hemsida: <http://www.transparency-se.org/Transparency-International-Sverige.html> (senast besökt 2013-02-01).