

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Remiss av departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiers
och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31)**

(Ju2013/4250/L6)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på den rubricerade promemorian. Yttrandet begränsas i huvudsak till vissa frågor av mera principiell art.

Förslagets förenlighet med regeringsformens bestämmelser

Den föreslagna regleringen aktualiserar flera i regeringsformen skyddade fri- och rättigheter av grundläggande betydelse för det demokratiska styrelseskicket. Det är därför av yttersta vikt att förslagen är noggrant övervägda.

I promemorian redovisas en noggrann genomgång av de i regeringsformen berörda fri- och rättigheterna. Analysen av lagförslagets förenlighet med dessa framstår däremot som bristfällig. Den är av snäv juridisk teknisk karaktär och lägger avgörande vikt vid *syftet* med den föreslagna regleringen, vilket naturligtvis inte kan vara att kränka någon fri- eller rättighet (se bl.a. s. 41, 44 och 47 f.). Förslagets konsekvenser ur ett vidare konstitutionellt perspektiv, med utgångspunkt i de grunder som bär upp bl.a. bestämmelserna om föreningsfrihet, skyddet mot att ge tillkänna sin politiska åskådning och förbudet mot åsiktsregistrering, analyseras däremot inte. De paralleller som dras med annan lagstiftning, t.ex. på skatteområdet, för att motivera att det inte är fråga om att äventyra rättighetsskyddet synes också haltande (s. 42, 44). En följd av detta är att eventuella risker och oönskade konstitutionella konsekvenser som kan följa av förslaget inte närmare berörs. Bristerna är av liknande karaktär som de som framförts av bl.a. JO i det tidigare lagstiftningsärendet om allmänhetens insyn i partiernas intäkter (SOU 2004:22).

Även om det från saklig synpunkt framstår som önskvärt att allmänhetens rätt till insyn i partiernas finanser ges ett legalt stöd, finns det enligt min mening anledning att fråga sig, om det existerande svenska systemet är behäftat med sådana brister att en lagstiftning på klen underlag vad gäller respekten för våra grundlagsregler måste hastas fram. Det förefaller som om de påtryckningar som framförts av Europarådets kontrollorgan GRECO, som i sitt senaste initiativ avkrävt Sverige ett svar redan i september i år (se s. 26), spelat en avgörande roll. Det förtjänar då att påpekas, att GRECO:s kontroll avser staternas iakttagande av aktuella rekommendationer och inte av några för Sverige bindande regler. Anser

vi att det finns goda skäl – t.ex. av konstitutionell natur – för att ytterligare överväga saken, finns rimligen inget hinder mot detta. I sammanhanget förtjänar för övrigt att påpekas att vad som föreslås i promemorian inte i allo överensstämmer med Europarådets rekommendationer (som bl.a. innefattar ett förbud mot anonyma bidrag).

Tillsyn

För att lagstiftningen inte ska bli uddlös torde en effektiv tillsyn vara en viktig förutsättning. Utformningen av en sådan tillsyn är dock mycket känslig och aktualiserar komplicerade avvägningar utifrån de nämnda fri- och rättigheterna. I promemorian föreslås att tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden ”som behövs” för tillsynen och förena dessa med viten (14 §). Vad ett sådant föreläggande kan innefatta berörs dock inte. Någon analys av de föreslagna bestämmelsernas förenlighet med regeringsformens bestämmelser och de gränsdragningsproblem som kan aktualiseras vid tillämpningen av dessa redovisas inte heller. Förelägganden enligt 14 §, liksom beslut om förseningsavgift och om särskild avgift får enligt 22 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, medan ”andra beslut” enligt lagen inte får överklagas. Vad som avses med dessa ”andra beslut”, som inte kan bli föremål för rättlig kontroll, framgår inte ens resonemangsvis.

Vilka uppgifter ska redovisas?

Lagförslaget innehåller ett betydande mått av osäkerhet i fråga om vilka verksamheter som avses med regleringen i 4 och 6 §§. Den föreslagna lagen framstår därför som både otydlig och svårtillämpad. Som exempel på användningen av begrepp med otydlig innebörd i lagförslaget kan nämnas följande:

I 6 § första stycket p. 8 används begreppen ”andra delar av partiets organisation” och ”sidoorganisationer”. Termen ”sidoorganisation” förekommer också i 4 §. En möjlighet vore att i lagtexten i stället anknyta till hur partiet definierar sig i sina stadgar eller motsvarande urkund.

I 6 § andra stycket regleras bidrag från bolag m.fl. Här inkluderas annan verksamhetsform, om partiet har ett ”bestämmande inflytande” över verksamheten, liksom stiftelse, om den är ”knuten till partiet”. Det borde övervägas om inte bestämmelsen i stället kunde utformas enligt den modell som använts i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen i fråga om vilka juridiska personer som avses.

I 6 § tredje stycket undantas prestationer inom ramen för ”sedvanligt frivilligarbete” och ”sedvanliga gratistjänster”. Dessa uttryck borde ersättas med något mera substantiellt.

Anonyma bidrag

Möjligheten att lämna bidrag anonymt är naturligtvis tillfredsställande från integritetssynpunkt. Samtidigt motverkas i viss mån den föreslagna lagstiftningens syfte genom att partiernas intäktsredovisning blir inkomplett. En

fråga att ställa sig i sammanhanget är, hur man tänkt sig att medel ska kunna överföras utan att partiet får kännedom om bidragsgivarens identitet (jfr s. 154). I normalfallet sker rimligen överföringen från ett konto till ett annat, varvid avsändaren enkelt kan spåras. Något överlämnande av kontanter i diskreta former kan ju knappast ha åsyftats.

Sammanfattande synpunkter

Promemorian saknar närmare analys av lagförslagets konstitutionella konsekvenser. Förslaget framstår också i några avseenden som mindre väl genomarbetat. Ett behov av ytterligare överväganden synes föreligga.

Hans Ragnemalm

Jens Västberg