

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-14

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Marianne Eliason samt justitierådet Gudmund Toijer.

Ökad insyn i partiets och valkandidaters finansiering

Riksdagens konstitutionsutskott har den 6 februari 2014 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över det i bilaga 2 till utskottets protokoll framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslichefen Kristina Svartz och föredraganden Thomas Larue.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås vissa ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Frågan har väckts i anslutning till konstitutionsutskottets behandling av propositionen 2013/14:70 om ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering. I propositionen (s. 55 ff.) bedömer regeringen att det för närvarande inte bör införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Tanken är i stället att frågan ska utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Partierna ska dock – enligt propositionen – lämna vissa uppgifter om de anonyma bidragen i sina intäktsredovisningar.

Det nu remitterade förslaget innebär att partistöd och kanslistöd enligt 1972 års lag utgår bara till ett politiskt parti (som har deltagit i val till riksdagen och) som inte tar emot anonyma bidrag och som vid sin ansökan om stöd avger en försäkran om detta. Det ska alltså vara tillåtet i och för sig att ta emot sådana bidrag, men om så sker får det till följd att partiet går miste om stöd enligt lagen. Med anonymt bidrag avses detsamma som i regeringens förslag. Intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter utgör därför inte anonyma bidrag. Någon särskild beloppsgräns finns dock inte i det förslag som konstitutionsutskottet nu har remitterat. Även enskilda anonyma bidrag på blygsamma belopp innebär att det parti som har tagit emot bidraget saknar rätt till partistöd och kanslistöd.

Förslaget har handlagts inom konstitutionsutskottet med anledning av en motion. Det har inte hämtats in några upplysningar eller yttranden från myndigheter, kommuner, sammanslutningar eller enskilda. Något förslag som liknar det nu aktuella har inte heller beretts i samband med regeringens lagstiftningsarbete.

Det beredningskrav som finns i 7 kap. 2 § regeringsformen omfattar formellt sett regeringen och binder inte riksdagen. Lagrådet har dock i tidigare yttranden framhållit att beredningskravet sakligt sett gör sig lika starkt gällande vid remisser från riksdagsutskott (se exempelvis yttrande om nytt ändamål för PKU-biobanken, bet. 2004/05:SoU14, och om avskaffande av krav på kungörelseförfarande i vissa ärenden om tvångslikvidation, bet. 2012/13:FiU27).

Beredningen bidrar till att lagförslag blir lämpligt utformade och att kvaliteten ökar till nytta för demokrati, rättssäkerhet och effektivitet (jfr bet. 2008/09:KU10 s. 46 ff.). Den bildar också underlag för Lagrådets granskning enligt 8 kap. 22 § regeringsformen. Bland annat ska granskningen avse vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen (punkten 5), något som remissyttranden ofta belyser.

Remissen är mycket kortfattad, även sedd i ljuset av propositionen och det beredningsunderlag som finns till den. Detta kan också påverka Lagrådets granskning, särskilt när det gäller frågan om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts (punkten 4).

I vart fall bör enligt Lagrådets uppfattning Partibidragsnämnden höras innan ärendet avgörs.

Lagrådets granskning blir mot den nu angivna bakgrunden nödvändigtvis ofullständig.

Det kan då konstateras att förslagen ger upphov till vissa följdfrågor som inte behandlas i remissen. En sådan fråga är vad som ska gälla om ett parti vägrar att ta emot ett anonymt bidrag. I vissa länder förverkas bidragsvärdet till staten (se a. prop. s. 56). Detta kräver dock en reglering, och någon sådan föreslås inte i remissen. Om ett parti

för bidraget vidare till något av partiet oberoende ändamål utan att få någon egen vinning av det, kan det likväl väcka frågan om inte partiet genom sitt förfogande har tagit emot bidraget. Det framstår som angeläget att frågan blir behandlad i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

En ytterligare fråga som det kan finnas anledning att belysa är om mottagandet av ett anonymt bidrag i alla lägen ska få de följder som föreslås. Som tidigare nämnts kommer varje mottagande av ett anonymt bidrag att leda till att ingen del av stödet över huvud taget ska betalas till partiet. Det gäller alltså också helt obetydliga belopp och även sådana som inte betalas till partiet utan t.ex. till en enskild valkandidat.

Det måste i detta sammanhang också observeras att stödet uppgår till för partierna betydande belopp. Stödets ändamål är att främja en väl fungerande opinionsbildning och stödet har därmed avsetts utgöra "en del av demokratins spelregler i vidsträcktaste mening" (prop. 1972:126 s. 5 och 7). Även konsekvenserna i detta hänseende om ett parti går miste om stödet borde belysas.

1 §

I paragrafen anges allmänna förutsättningar för statligt stöd till politiska partier, nämligen hittills att partiet deltagit i val till riksdagen. Som en ny förutsättning föreslås nu att partiet inte "tar emot" anonyma bidrag (med undantag för sådana som lämnas via insamlingar eller i form av deltagande i lotterier m.m.). Den bestämmelsen preciserar inte till vilken tidpunkt mottagandet hänför sig. Om en mera principiellt avvisande inställning till anonyma bidrag avses, är bestämmelsen för allmänt hållen och svår att kontrollera i olika hänseenden. Samtidigt måste det, inte minst med hänsyn till de allvarliga följder som ett mottagande av ett anonymt bidrag får, vara fullt tydligt

vad som kan leda till dessa följder och vad partiet är förpliktat att redovisa. Enligt förslaget till ändring av 14 § ska partiet vid ansökan om stöd försäkra att det inte tagit emot sådana bidrag; med hänsyn till det föreslagna underlaget för ansökan får det antas att denna försäkran hänför sig till den period för vilken intäktsredovisning senast har lämnats enligt den i propositionen föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier. Det får också antas att konsekvenserna hänför sig endast till den stödperiod om ett år som ansökan avser.

Eftersom intäktsredovisningen enligt förslaget i propositionen (se 4 § tredje stycket) även ska omfatta den som efter en personvalskampanj har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet bör försäkran om att anonyma bidrag inte har tagits emot omfatta också bidrag till sådana valkandidaters kampanj, vare sig de lämnas under ett valår eller vid någon annan tidpunkt,

Det nu sagda kan komma till uttryck genom att den föreslagna ändringen i 1 § genomförs på så sätt att i stället ett nytt andra stycke får lyda förslagsvis så:

Som ytterligare förutsättningar för ett årligt stöd enligt denna lag gäller att

1. partiet under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan om bidrag inte har tagit emot något anonymt bidrag i den mening som avses i 6 § första stycket 9 lagen (2014:000) om insyn i finansiering av partier och
2. den som för partiet efter en personvalskampanj har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet inte under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan om bidrag har tagit emot något sådant anonymt bidrag till sin personvalskampanj.

Första styckets sista mening ska då flyttas och utgöra ett nytt tredje stycke.

14 §

Samma tidsbestämning och samma komplettering avseende personvalskampanjer som föreslås i 1 § bör införas i den föreslagna fjärde meningen i andra stycket.

Övergångsbestämmelsen

Enligt förslaget ska de nya bestämmelserna tillämpas första gången på ansökningar om stöd som avser kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013. En sådan ansökan bör enligt lagen (14 §) göras före utgången av oktober 2013, och beslut med anledning av ansökningen ska fattas inom en månad därefter. Det går alltså inte att i samband med utformningen eller behandlingen av en sådan ansökan avseende år 2014 beakta frågan om anonyma bidrag har lämnats eller ej. Lagrådet föreslår att årtalen 2014 respektive 2013 ändras till 2015 respektive 2014. Vidare bör det anges att anonyma bidrag som har lämnats före den 1 april 2014 inte omfattas av de nya bestämmelserna.