



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Johan Schierwagen

## Pengar och påverkan

- Reglering av politiska partiers finansiering i Sverige och  
Finland

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet  
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: VT14

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställning	4
1.3 Teori och metod	5
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Material	7
1.6 Forskningsläge	7
1.7 Disposition	8
<b>2 ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>9</b>
2.1 Politiska partier	9
2.1.1 Statsrätt	9
2.1.2 Statsvetenskap	9
2.2 Partifinansiering och korruption	10
2.3 Partifinansiering och politisk konkurrens	11
<b>3 INTERNATIONELLA PERSPEKTIV</b>	<b>12</b>
3.1 FN	12
3.2 EU	12
3.3 Europarådet	13
3.3.1 GRECO	13
3.3.2 Europadomstolen	14
<b>4 SVERIGE</b>	<b>16</b>
4.1 Historisk utveckling	16
4.2 Gällande rätt	17
4.3 Förenlighet med fri- och rättigheter	18
4.3.1 Allmänt	18

4.3.2	Föreningsfrihet	19
4.3.3	Negativ opinionsfrihet	20
4.3.4	Förbud mot åsiktsregistrering och skydd för privatliv	21
<b>5</b>	<b>FINLAND</b>	<b>23</b>
5.1	Historisk utveckling	23
5.2	Gällande rätt	24
5.3	Förenlighet med fri- och rättigheter	25
5.3.1	Allmänt	25
5.3.2	Föreningsfrihet	25
5.3.3	Yttrandefrihet	26
5.3.4	Skydd för privatliv	26
5.3.5	Egendomsskydd	27
5.3.6	Jämlikhet och diskriminering	27
<b>6</b>	<b>ANALYS OCH SLUTSATSER</b>	<b>28</b>
6.1	Reglering av partifinansiering	28
6.2	Komparativ analys	29
6.3	Diskussion	30
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>32</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>35</b>

# Summary

The financing of political parties is a matter of increasing importance. In step with the growing expenditures for political campaigns for each election, the contributions to political parties play a more essential role than earlier. The issue of corruption and inappropriate influence is often raised in this context. However, the way legislatures have chosen to regulate these contributions varies between different countries, also within Europe. This essay makes a comparative analysis between the regulations of political financing in Sweden and Finland. A particular focus lies upon the relation between these regulations and the protection of fundamental rights. The essay explains the financing of political parties both from a legal and a political science perspective. It also considers international organizations' influence on national legislation in this area.

To some extent, Sweden and Finland represent two different models of political financing regulation. Both countries have chosen to give substantial public support to political parties but besides that, the legal solutions have taken different paths. Finland represents a restrictive view on political financing and has imposed a strict accounting responsibility together with restrictions on the possibilities of receiving contributions. Sweden, on the other hand, represents a more permissive view. The Swedish legislature has recently regulated political financing for the first time by imposing a limited accounting responsibility. However, there are no restrictions on how the political parties are allowed to receive contributions. The differences in regulations have both historical and constitutional reasons. This essay discusses the different legal solutions in the light of their purpose and international commitments. The conclusion is that there are inadequacies in the Swedish legislation and that changes should be considered. Finland can be a source of inspiration to the Swedish legislature in this context.

# Sammanfattning

Politiska partiers finansiering är en fråga som blir allt viktigare. I takt med att utgifterna för valkampanjer växer för varje val spelar privat bidragsgivande till partierna en allt större roll. Frågor om korruption och otillbörlig påverkan väcks ofta i sammanhanget. Hur lagstiftare väljer att reglera dessa bidrag varierar dock mellan olika länder, också inom Europa. Den här uppsatsen syftar till att göra en komparativ analys mellan regleringen av politiska partiers finansiering i svensk respektive finsk rätt. Ett särskilt fokus ligger på hur regleringarna förhåller sig till skyddet för grundläggande fri- och rättigheter. Uppsatsen redogör för både rätts- och statsvetenskapliga perspektiv på politisk finansiering och beaktar även internationella organisationers inverkan på nationell lagstiftning inom området.

Sverige och Finland representerar i viss utsträckning två olika modeller för reglering av partifinansiering. Båda länderna använder sig av ett omfattande statligt partistöd men i övrigt går lösningarna isär. Finland representerar en restriktiv syn på politiska partiers finansiering och har ålagt partierna en sträng redovisningsskyldighet för intäkter och utgifter samt infört begränsningar i möjligheterna att ta emot vissa typer av bidrag. Sverige representerar å andra sidan en mer tillåtande syn. Lagstiftaren har nyligen för första gången reglerat partifinansiering genom att ålägga partierna viss redovisningsskyldighet. Man har dock avstått ifrån att införa begränsningar i möjligheterna att motta bidrag. Skillnaderna i regleringen har både historiska och konstitutionella skäl. Uppsatsen diskuterar avslutningsvis de olika lösningarna utifrån lagstiftningens syfte och internationella åtaganden. Slutsatsen är att det finns brister i den svenska lagstiftningen och att ändringar bör övervägas. I det arbetet kan den svenska lagstiftaren bitvis inspireras av Finland.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken (1962:700)
Ds	Departementsserien
EKMR	Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta nationerna
GL	Finlands grundlag (1999/731)
GRECO	Le Groupe d'Etats contre la Corruption (Group of states against corruption)
JuU	Justitieutskottet
NGO	Non-governmental organization
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
RF	Regeringsformen (1974:152)
SOU	Statens offentliga utredningar
TI	Transparency International Sverige
UNGA	United Nations General Assembly (FN:s generalförsamling)

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

I många avseenden framställs ofta Sverige som ett transparent land. Framförallt genom offentlighetsprincipen har enskilda sedan länge insyn i den offentliga verksamheten och granskning av myndigheter och beslutande församlingar möjliggörs. I ett avseende har dock allmänhetens insyn varit begränsad, nämligen hos de politiska partierna. Partier är privata föreningar och omfattas inte av offentlighetsprincipen men är centrala för den offentliga verksamheten i riksdagen. Ett liknande intresse av insyn som finns för det allmänna är alltså påkallat även för partierna.

När insyn i partier diskuteras lyfts främst finansieringen fram. Frågan blir aktuell i takt med att partiernas utgifter för exempelvis reklamfilmer växer sig större för varje val. Intäkter från medlemsavgifter och statligt partistöd blir otillräckligt för att täcka alla kostnader och samtidigt få utrymme i det moderna informationssamhället. Privata bidrag till partierna har fått ökad betydelse men var bidragen kommer ifrån är i regel inte allmänt känt. Vilka personer, företag och organisationer som finansierar partierna och vilka intressen de företräder finns mycket begränsad insyn i. Regleringsbehovet har uppmärksammat internationellt och Sverige har fått viss kritik. Samtidigt har Finland mottagit beröm för sin partilagstiftning. Mot regleringsbehovet ställs skyddet för fri- och rättigheter. Framförallt diskuteras föreningsfrihet, negativ opinionsfrihet och förbud mot åsiktsregistrering. Efter debatter och utredningar har Sverige valt att reglera partifinansiering genom lag (2014:105) om insyn i finansiering av partier<sup>1</sup>.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att göra en komparativ analys av hur Sverige och Finland har reglerat politiska partiers finansiering. Fokus ligger på hur man har bedömt regleringens förhållande till skyddet för fri- och rättigheter.

---

<sup>1</sup> Fortsättningsvis kallad insynslagen.

Uppsatsen diskuterar också ländernas lösningar utifrån lagstiftningens syfte och internationella åtaganden.

Syftet mynnar ut i följande frågeställningar:

1. Hur har Finland och Sverige reglerat politiska partiers finansiering?
2. Vad är bakgrunden till regleringarna?
3. Hur har man i regleringarna förhållit sig till skyddet för grundläggande fri- och rättigheter?

## 1.3 Teori och metod

Uppsatsen använder sig av en rättsdogmatisk metod med ett komparativt perspektiv. Rättsdogmatik söker lösningar på rättsliga problem genom att utifrån allmänt accepterade rättskällor, applicera en rättsregel på problemet.<sup>2</sup> Målet är att spegla gällande rätt, alltså att visa hur en rättsregel ska uppfattas i ett visst sammanhang.<sup>3</sup> Även rättsdogmatik kan innehålla kritiska inslag när slutsatsen är att rättsläget är otillfredsställande.<sup>4</sup>

Uppsatsen använder sig vidare av ett komparativt perspektiv. Då den svenska regleringen är ny finns ett värde av att utreda hur andra länder har löst problematiken. Tanken är inte att svensk och finsk rätt enbart ska beskrivas parallellt utan att rättssystemen ska jämföras för att försöka förstå skillnader och likheter inom området.<sup>5</sup> En viktig del av en komparativ analys är *funktionalitetsprincipen* som innebär att en jämförelse mellan två rättsregler först blir värdefull om reglerna är tänkta att uppfylla samma funktion.<sup>6</sup> Viktigt är att undvika brister i komparationen på grund av språkliga skillnader som leder till begreppsförvirring. I uppsatsen studeras främst material om den finska rätten som är skrivet på svenska men det innebär inte att det saknas begreppsmässiga problem. Även om två länder delar ett officiellt språk har juridiska begrepp inte per automatik samma

---

<sup>2</sup> Kleineman 2013, s. 21.

<sup>3</sup> Kleineman 2013, s. 26.

<sup>4</sup> Kleineman 2013, s. 39.

<sup>5</sup> Valguarnera 2013, s. 141.

<sup>6</sup> Valguarnera 2013, s. 152.



innebörd.<sup>7</sup> Ett tydligt exempel i den här uppsatsen är att begreppet parti definieras på olika sätt i svensk respektive finsk rätt (se avsnitt 5.2).

Ett annat problem som ofta lyfts fram inom komparativ rätt är synen på rättskällorna. Vissa rättssystem lägger stor vikt vid rättskällor som inte alls betraktas som rättskällor i andra rättssystem.<sup>8</sup> För stora skillnader mellan länder har ansetts göra jämförelser dem emellan helt ointressanta.<sup>9</sup> Sverige och Finland kan dock, tillsammans med de andra nordiska länderna kategoriseras in i samma rättsfamilj.<sup>10</sup> Vi har därmed ett liknande förhållningssätt till rättskälleläran och det är möjligt att studera både svenska och finska lagar, förarbeten och doktrin.

Motivet till att Finland valts är att landet lyfts fram som ett föredöme, samtidigt som Sverige fått utstå kritik (se kap. 3). I och med att de internationella rekommendationerna påpekar en gemensam problembild för båda länderna kan regleringarna antas syfta till att fylla samma funktion. Sverige och Finland är båda medlemmar i FN, EU och Europarådet, bundna av samma internationella rättsakter och granskade av samma organ. När länderna ändå väljer åtminstone delvis olika lösningar blir jämförelsen intressant även av den anledningen.

## 1.4 Avgränsningar

På grund av utrymmes- och tidsskäl har vissa begränsningar gjorts. Även om många länder är intressanta att jämföra begränsar sig uppsatsen till den svenska och den finska regleringen. Det komparativa perspektivet begränsar sig till att behandla bakgrund och gällande rätt. Kapitlen som behandlar internationella perspektiv och teoretisk bakgrund utgår från ett svenskt perspektiv.

Uppsatsens fokuserar på reglering av privata bidrag. Även offentligt stöd kommer beröras på grund av regelkomplexens nära samband. Någon

---

<sup>7</sup> Bogdan 2013, s. 37.

<sup>8</sup> Valguarnera 2013, s. 155.

<sup>9</sup> Valguarnera 2013, s. 145.

<sup>10</sup> Bogdan 2013, s. 76.

ingående redogörelse eller analys av det offentliga partistödets reglering görs dock inte. Presstöd, stöd till ungdomsförbund och kvinnoorganisationer analyseras inte heller.

## 1.5 Material

Uppsatsens material är främst svenskt och finskt offentligt tryck samt rätts- och statsvetenskaplig doktrin. De rättskällor som i första hand används är förarbeten och doktrin. Då ämnet tidigare varit oreglerat finns en avsaknad av rättspraxis. Rättsfall från Europadomstolen berörs dock i kapitel 3. Fallen har valts ut efter sökning i Europadomstolens databas HUDOC. Fallen har även hänvisats till i doktrin. I användandet av de finska förarbeten har jag utgått ifrån svenska utgåvor vilka har samma bäring som finska enligt 17 § GL. Avseende finsk doktrin har jag läst svensk- och engelskspråkig litteratur om finsk rätt, skrivna av finska professorer och justitieråd.

## 1.6 Forskningsläge

Då partifinansiering varit oreglerat i svensk rätt tills nyligen finns än så länge ett begränsat utbud av rättsvetenskaplig forskning. Varken insynslagen eller lag (1972:625) om statligt stöd till politiska partier<sup>11</sup> finns kommenterade. Avseende de allmänna statsrättsliga aspekter av lagstiftningen är Joakim Nergelius, Wiweka-Warling Nerep, Thomas Bull, Fredrik Sterzel samt Håkan Strömberg och Bengt Lundell framträdande namn vilkas forskning används i denna framställning.

Inom statsvetenskapen har partifinansiering varit föremål för mer forskning. Ett av de främsta namnen på området är Gullan Gidlund, professor i statsvetenskap vid Örebro universitet. Gidlund skrev sin avhandling *Partistöd* 1983 om ämnet, har deltagit i forskningsrapporter och varit utredare för det första lagförslaget till insynsreglering SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*. Även Tommy Möller, professor i statskunskap vid Stockholms universitet, har bidragit till den svenska forskningen om politiska partier. Möller har deltagit i

---

<sup>11</sup> Fortsättningsvis kallad partistödslagen.

forskningsrapporter tillsammans med Gidlund och skrivit boken *Partier och organisationer* som på ett allmänt plan behandlar det svenska partisystemet.

## **1.7 Disposition**

Uppsatsens avhandlande del inleds med ett kapitel om de problem som ofta uppmärksammas gällande partifinansiering. Här behandlas forskning om korruption och andra problem som ämnet berör. Skillnader som finns vid anläggande av ett stats- respektive rättsvetenskapligt perspektiv diskuteras också. Det tredje kapitlet behandlar internationella perspektiv och lyfter fram FN, EU och Europarådets inverkan på svensk lagstiftning. De fjärde och femte kapitlen behandlar Sveriges och Finlands respektive reglering på området, den historiska utvecklingen samt förhållandet till fri- och rättigheter. I det avslutande sjätte kapitlet analyseras resultatet.

## 2 Allmänna utgångspunkter

### 2.1 Politiska partier

#### 2.1.1 Statsrätt

Statsrätt som juridisk disciplin kan beskrivas på olika sätt men gemensamt är att det handlar om regler med speciell anknytning till staten. Det rör sig om grundlagar och anslutande författningar som reglerar den statliga maktorganisationen i förhållande till medborgarna.<sup>12</sup> Regler om politiska partier faller formellt utanför dessa definitioner då partierna inte är en del av statsapparaten. Som Nergelius framhåller är partierna dock det nav vilket det demokratiska systemet kretsar kring och har central konstitutionell betydelse.<sup>13</sup> Det är därför naturligt att partilagstiftning och statsrätt behandlas tillsammans.

Ett parti definieras i 3 kap. 1 § RF som varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. Begreppet sammanfaller med vallagens terminologi. Definitionen är elektoral vilket innebär att partierna enligt RF endast existerar i samband med valen, deras övriga verksamhet omfattas inte av grundlagens partibegrepp. Det krävs få kännetecken för att ett parti ska föreligga vilket är i linje med den svenska traditionen av fri nomineringsrätt.<sup>14</sup> Regeringen anser dock att definitionen är missvisande och har föreslagit att den ska tas bort.<sup>15</sup> Det finns inga associationsrättsliga krav på hur ett parti bildas eller struktureras men vanligast är att de organiseras i juridiska personer som ideella föreningar.<sup>16</sup>

#### 2.1.2 Statsvetenskap

Inom statsvetenskapen studeras partierna från ett delvis annorlunda perspektiv. Främst används empiriska studier och en tydlig definition kan

---

<sup>12</sup> Strömberg och Lundell 2011, s. 13.

<sup>13</sup> Nergelius 2010, s. 44.

<sup>14</sup> Johansson 1997, s. 91.

<sup>15</sup> Prop. 2013/14:48, s. 63.

<sup>16</sup> Ds 2013:31, s. 51.

hävdas vara mindre nödvändig än inom juridiken.<sup>17</sup> Vanligt är istället att man studerar ett antal utvalda partier inom ett visst ämne.<sup>18</sup>

Partiernas finansiering är central för deras verksamhet. Inom partifinansiering har det därför utarbetats kategoriseringar av partier utifrån deras ekonomi, den så kallade *partikartellteorin*.<sup>19</sup> *Elitpartiet* finansieras främst av enskilda förmögna bidragsgivare och behöver inga medlemmar. *Masspartiet* finansieras av medlemsavgifter vilket kräver organisation och enhetlig ideologi. *Catch allpartiet* använder offentligt partistöd samt donationer från företag och enskilda och är ute efter maximering av maktinnehav. *Kartellpartiet* använder istället offentligt stöd som sin huvudsakliga inkomstkälla. Här har kopplingen till civilsamhället försvunnit och partierna växer samman med staten.<sup>20</sup>

## 2.2 Partifinansiering och korrupktion

Korrupktion som samhälleligt problem har fått ökad uppmärksamhet sedan 1990-talet. Det finns ingen enhetlig definition av begreppet utan olika organisationer beskriver fenomenet på olika sätt. Gemensamt för i stort sett alla definitioner är att någon form av ställning utnyttjas till förmån för otillbörlig vinning.<sup>21</sup> Det korrupktionsbegreppet utgår uppsatsen ifrån.

Straffrättsligt är korrupta handlingsmönster kriminaliserade i brotten *tagande av muta* (10 kap. 5 a § BrB), *givande av muta* (10 kap. 5 b § BrB), *handel med inflytande* (10 kap. 5 d § BrB) samt *vårdslös finansiering av mutbrott* (10 kap. 5 e §). I RH 1995:99 hade en riksdagsledamot erhållit ersättning för utförande av politisk rådgivning för ett företag. Hovrätten ansåg att varken ledamoten eller bidragsgivaren hade gjort sig skyldiga till brottslig handling. Rättsfallet har dock ansetts ha ett begränsat prejudikatsvärde.<sup>22</sup> Det har också påpekats att offentlighetsrättslig

---

<sup>17</sup> Johansson 1997, s. 93.

<sup>18</sup> Se t.ex. Gidlund 1983, s. 26.

<sup>19</sup> Hagevi 2014, s. 25.

<sup>20</sup> Hagevi 2014, s. 26.

<sup>21</sup> SOU 2004:22, s. 91.

<sup>22</sup> Leijonhufvud 1999, s. 340.

insynreglering kan bidra till att bättre bedöma det straffrättsliga ansvaret för mutbrott.<sup>23</sup>

Både forskare, politiker och NGO:s förefaller vara överens om att det finns ett samband mellan partifinansiering och korruption.<sup>24</sup> När partier eller kandidater erhåller bidrag från exempelvis ett företag uppstår en bindning som i sin tur kan påverka det politiska beslutsfattandet. Oreglerad partifinansiering utgör därför en risk för korruption.<sup>25</sup>

## **2.3 Partifinansiering och politisk konkurrens**

De politiska partierna har olika tillgång till resurser och därmed olika möjligheter att bedriva opinionsbildande verksamhet. Skillnaderna beror på medlemsantal men också på vilka typer av grupper och intressen som väljer att stödja partiet.<sup>26</sup> Forskning har visat att tillgångar är viktiga för valresultatet; partier med större ekonomiska resurser tenderar att prestera bättre även om det inte utgör någon garanti för valseger.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Leijonhufvud 1999, s. 347.

<sup>24</sup> Andersson 1999, s. 101, bet. 2013/14:KU35 s. 25 och TI positionspapper: finansiering av politiska partier 2012.

<sup>25</sup> Andersson 1999, s. 53.

<sup>26</sup> Gidlund 1999, s. 20.

<sup>27</sup> Gidlund 1999, s. 23.

# 3 Internationella perspektiv

## 3.1 FN

UNGA antog 2003 en konvention mot korruption som Sverige och Finland undertecknade.<sup>28</sup> Artikel 7.3 i konventionen anger att konventionsstaterna ska överväga lagstiftningsåtgärder för att ökad öppenhet kring finansiering av kandidater och partier. Åtgärderna ska vara förenliga med konventionens syften samt grunderna i den nationella rättsordningen. Bestämmelsen är inte bindande utan kräver bara ett övervägande. Även om Sverige då saknade författningsreglerad insyn i partifinansieringen ansåg både riksdag och regering att svensk rätt överensstämde med konventionen, inga lagstiftningsåtgärder var nödvändiga vid införlivandet.<sup>29</sup>

## 3.2 EU

Inom EU arbetar kommissionen mot korruption och presenterade därför rapport om korruptionsmotverkande åtgärder i februari 2014. I rapporten lyfte kommissionen fram finansieringen av politiska partier som en central fråga med stor betydelse för korruptionen. I många medlemsstater var kontrollen av partifinansiering bristfällig men Finland lyftes fram som ett föredöme med en reglering som främjar öppenhet och ansvarstagande.<sup>30</sup> De senaste finska lagändringarna har enligt kommissionen väsentligt förbättrat insynen i partierna och även om ytterligare steg kan tas utgör reglerna ett välfungerande system.<sup>31</sup> Den svenska tidigare avsaknaden av rättslig reglering kritiserar av kommissionen som otillräcklig. Även om kommissionen uppmuntrar de lagstiftningsinitiativ som togs under 2013 och resulterat i insynslagen, påpekas brister också i de reglerna.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> United Nations Convention against Corruption, resolution 58/4, 31 oktober 2003.

<sup>29</sup> Bet. 2006/07:JuU12, s. 6 och Prop. 2006/07:74, s. 8.

<sup>30</sup> EU:s korruptionsrapport 2014, s. 10.

<sup>31</sup> EU:s korruptionsrapport annex 26 2014, s. 4.

<sup>32</sup> EU:s korruptionsrapport annex 27, 2014, s. 5.

För partier på europeisk nivå finns sedan 2003 en förordning<sup>33</sup> om regler för finansiering. Europeiska partier kan enligt artikel 4 ansöka om finansiering från unionen. Vid mottagande av stöd från EU ska de europeiska partierna enligt artikel 6 offentliggöra sina inkomster samt redovisa vilka bidragsgivare man har för bidrag som överstiger 500 euro. Det är vidare enligt artikel 6 (c) ett villkor för stöd att man inte tar emot anonyma donationer.

## 3.3 Europarådet

### 3.3.1 GRECO

Europarådets ministerkommitté antog 2003 en rekommendation<sup>34</sup> om regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Övergripande gäller enligt artikel 3 att stater bör vidta åtgärder som undviker intressekonflikter, ökar öppenheten och säkerställer partiernas självständighet. För att skapa transparens anger artikel 11 att partier bör vara redovisningsskyldiga och enligt artikel 12 bör stater kräva att partierna specificerar vad de mottagit i bidrag och vilka som givit bidrag över ett visst värde. Det bör även införas begränsningar i möjligheten att ta emot bidrag särskilt vad gäller belopp över ett tröskelvärde enligt artikel 9 och bidrag från utländska donatorer enligt artikel 7.

Tillsynsansvar för rekommendationens efterlevande har kontrollorganet GRECO. I en utvärderingsrapport från 2009 kritiserade GRECO Sveriges dåvarande avsaknad av reglering som otillräcklig för motarbetandet av korruption och oförenligt med 2003 års rekommendation. Organisationen upprättade en lista på sju punkter som Sverige uppmanades att följa med b.la. redovisningskrav, förbud mot anonyma bidrag och effektiv tillsyn med sanktioner.<sup>35</sup> GRECO publicerade under 2011 en uppföljningsrapport med

---

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Evaluation Report on Sweden: Transparency of Party Funding, 2009, s. 17f.



stark kritik mot att utvärderingen ännu inte lett till åtgärder från den svenska lagstiftaren.<sup>36</sup>

### 3.3.2 Europadomstolen

Regler om partifinansiering väcker frågor rörande förhållandet till fri- och rättigheter. Förutom de nationella grundlagarnas rättighetskataloger, vilka behandlas nedan, är både Sverige och Finland bundna av EKMR<sup>37</sup>.

Partifinansieringslagstiftning berör främst yttrandefriheten (artikel 10), föreningsfriheten (artikel 11), rätten till privatliv (artikel 8) och rätten till fria och hemliga val (artikel 3 första tilläggsprotokollet). Europadomstolen har berört frågan i två viktiga avgöranden.

I *Bowman v. UK* behandlade Europadomstolen den dåvarande brittiska lagstiftningen som begränsade hur mycket bidrag kandidater fick ta emot före, under och efter valkampanjer. Den klagande parten Mrs. Bowman hade stött kandidater som delade hennes syn på abort genom att dela ut stora mängder flygblad till betydande värde. Hon fälldes i brittisk domstol för brottet *corrupt practice*. Europadomstolen ansåg att Mrs. Bowmans yttrandefrihet begränsats och diskuterade om det varit förenligt med artikel 10.2 EKMR. Inskränkningen var föreskriven i lag och syftet att låta alla kandidater ställa upp på lika ekonomiska villkor var legitimt. Artikel 10 måste läsas i kombination med rätten till fria val i artikel 3 i första tilläggsprotokollet och staterna har en viss *margin of appreciation* i avvägningen mellan artiklarna. Däremot ansåg domstolen inte att inskränkningen var nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen av hur mycket privatpersoner fick bidra med var oproportionerlig i förhållande till syftet i ljuset av att man inte reglerat andra former av politisk finansiering och Storbritannien fälldes.

*ÖDP v. Turkey* handlade om rätten till statligt partistöd och om Turkiets villkor på 7 % av rösterna var förenligt med rätten till fria val enligt artikel 3 i första tilläggsprotokollet i kombination med diskrimineringsförbudet i

---

<sup>36</sup> Compliance Report on Sweden: Transparency of Party Funding 2011, s. 6.

<sup>37</sup> Rom den 4 november 1950, SÖ 1952:35.

artikel 14 EKMR. Europadomstolen konstaterar att i ett statligt partistödssystem är det en uppenbar nackdel att inte få del av de offentliga medlen. Det turkiska partiet ÖDP hade därmed behandlats annorlunda än andra partier i utövandet av sina elektoral rättigheter. För att en sådan behandling ska vara förenlig med artikel 3 krävs att systemet tillgodoser ett legitimt syfte samt att det finns proportionalitet mellan medel och mål. I ljuset av andra stödformer och ÖDP:s låga valresultat ansåg domstolen att Turkiets villkor var proportionerligt och ÖDP:s rättigheter hade inte kränkts. Europadomstolen tillförde vidare att enbart medlemsavgifter inte längre täcker moderna partiers kostnader. Statliga finansieringssystem är därför användbara för att undvika att partierna förlitar sig på privata donatorer i för hög utsträckning och därmed motverka korruption.

# 4 Sverige

## 4.1 Historisk utveckling

Politiska partier har det pratats om i Sverige sedan frihetstidens grupperingar i hattar och mössor. Dessa lösa sammanslutningar i 1700-talets ståndsriksdag skiljer sig dock från vad vi idag avser med ett parti.<sup>38</sup> De första formationerna som passar i ett modernt partibegrepp uppkommer i sekelskiftet mellan 1800-talet och 1900-talet.<sup>39</sup> Fram till 1960-talet dominerades partiernas intäkter av medlemsavgifter och bidrag från utomstående där näringslivet och fackföreningsrörelsen var framstående finansiärer. Intäkterna präglades av hemlighetsmakeri och ofta riktades anklagelser om otillbörlig påverkan över partigränserna.<sup>40</sup>

Under 1950-talet utreddes offentlig redovisning av politisk finansiering. Partifinansieringssakkunnigas betänkande kom fram till att det visserligen fanns ett intresse av insyn för allmänheten men att lagstiftning inte var rätt väg att gå.<sup>41</sup> Istället beslutade riksdagen 1965 att införa statligt partistöd. Stödandet av partiets verksamhet motiverades med deras viktiga roll i det demokratiska styrelseskicket.<sup>42</sup> Syftet var också att förebygga att partierna blir alltför beroende av enskilda bidragsgivare.<sup>43</sup>

År 1980 slöt de dåvarande riksdagspartierna en frivillig överenskommelse om intäktsredovisning vilket delvis öppnade upp den tidigare stängda partifinansieringen.<sup>44</sup> Överenskommelsen gällde bara på nationell nivå och genom frivilligheten fanns inga sanktioner. Efter 2010 års riksdagsval var det bara sju av åtta partier som deltog i överenskommelsen.<sup>45</sup> Avseende enskilda riksdagsledamöter infördes också lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Lagen syftar

---

<sup>38</sup> Bäck och Möller 2003, s. 27.

<sup>39</sup> Bäck och Möller 2003, s. 29.

<sup>40</sup> Bäck och Möller 2003, s. 138.

<sup>41</sup> SOU 1951:56, s. 59.

<sup>42</sup> KU 1965:44, s. 16.

<sup>43</sup> Prop. 1965:174, s. 8.

<sup>44</sup> Gidlund 1983, s. 13.

<sup>45</sup> Ds 2013:31, s. 16.

enligt 5 § till informationsgivande om riksdagsledamöternas ekonomiska intressen i den omfattning som motiveras av ett befogat allmänintresse. Ledamöterna är dock inte tvingade att uppge sina förehavanden och konsekvensen av att inte delta är ett hypotetiskt minskat förtroende bland väljarna.<sup>46</sup> År 2004 kom det första förslaget till författningsreglerad insyn av partiernas intäkter<sup>47</sup> men efter förhållandevis stark kritik i remissinstanserna och oenighet bland riksdagspartierna valde regeringen att inte gå vidare med förslaget.<sup>48</sup>

## 4.2 Gällande rätt

Från och med den 1 april 2014 har Sverige för första gången en reglerad partifinansiering genom insynslagen. Syftet är enligt 1 § att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet.

Lagen innehåller en redovisningsskyldighet (4 §) för partiernas centrala organisationer gentemot Kammarkollegiet. Av redovisningen ska framgå vilka intäkter som partierna har haft och varifrån medlen kommer. Vilka typer av intäkter som ska redovisas specificeras i 6 § och där anges bland annat bidrag från privatpersoner, bidrag från företag och andra organisationer samt anonyma bidrag. Enskilda bidragsgivares identitet ska enligt 7 § anges i intäktsredovisningen tillsammans med bidragets storlek och karaktär om bidraget överstiger ett tröskelvärde av ett halvt prisbasbelopp. Anonyma bidrag ska enligt 7 § 2 st. anges särskilt i redovisningen och det ska framgå vilket bidrag det rör sig om samt hur många anonyma bidrag man tagit emot.

Regleringen om anonyma bidrag kompletteras av partistödslagen. I 1 § 2 st. 1 p. anges det som en förutsättning för att erhålla statligt partistöd att partiet inte har mottagit anonyma partibidrag enligt 6 § 9 p. insynslagen. Av 14 § följer vidare att partierna i ansökan ska försäkra att de inte tagit emot anonyma bidrag.

---

<sup>46</sup> Nergelius 2005, s. 471.

<sup>47</sup> SOU 2004:22.

<sup>48</sup> Ds 2013:31, s. 19 och Nergelius 2010, s. 44.

Kammarkollegiet ska enligt 12 § insynslagen offentliggöra intäktsredovisningarna på internet. Genom offentlighetsprincipen kan enskilda begära ut uppgifter om bidragsgivares identitet.<sup>49</sup> Kammarkollegiet utövar tillsyn enligt 13 § och får besluta om förelägganden och förseningsavgifter enligt 14-15 §§ om lagen inte efterföljs. Besluten kan enligt 23 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

## 4.3 Förenlighet med fri- och rättigheter

### 4.3.1 Allmänt

Reglering av politiska partier har länge ansetts vara en känslig fråga på grund av det ovissa förhållandet mellan sådan lagstiftning och skyddet för yttrande- och föreningsfriheten.<sup>50</sup> Under lång tid ansågs det rent av vara ett demokratiskt värde att lämna partiväsendet oreglerat.<sup>51</sup> Bristen på utredning kring rättighetsfrågor gjorde att SOU 2004:22 fick omfattande kritik i remissinstanserna vilket bidrog till att regeringen inte gick vidare med lagstiftningsärendet.<sup>52</sup> Även Ds 2013:31 mötte viss skepsis hos remissinstanserna avseende rättighetsskyddet och dessa påpekanden fick betydelse för hur lagstiftningen utformades.<sup>53</sup>

I detta avsnitt kommer jag att behandla hur förarbeten och doktrin har betraktat insynslagens förhållande till fri- och rättigheterna i RF. De enskilda rättigheter som behandlas här är de som har diskuterats i förarbetena. I svensk statsrätt delar man in rättigheter i relativa och absoluta, alltså rättigheter som får begränsas genom lag och rättigheter som inte får det.<sup>54</sup> De rättigheter som rör politisk åskådning delas också in i positiva och negativa opinionsfriheter.<sup>55</sup> I och med den prövning som görs av Kammarkollegiet enligt 13 § och förvaltningsdomstolarna enligt 23 § insynslagen ska också erinras om att både förvaltningsmyndigheter och

---

<sup>49</sup> Bet. 2013/14:KU35, s. 12.

<sup>50</sup> Warling-Nerep m.fl. 2011, s. 34.

<sup>51</sup> Johansson 1997, s. 89.

<sup>52</sup> Ds 2013:31, s. 19.

<sup>53</sup> Prop. 2013/14:70, s. 94ff.

<sup>54</sup> Nergelius 2010, s. 134.

<sup>55</sup> Nergelius 2010, s. 136.

domstolar har lagprövningsrätt enligt 12 kap. 10 § respektive 11 kap. 14 § RF.

### 4.3.2 Föreningsfrihet

I 2 kap. 1 § 5 p. RF tillförsäkras var och en föreningsfrihet; frihet att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Exempel på vad som skyddas är rätten att bilda och verka i politiska partier.<sup>56</sup>

Rättigheten får begränsas endast avseende militära och rasistiska sammanslutningar enligt 2 kap. 24 § RF. Dessa begränsningsändamål är snäva. I doktrin har det ansetts att regler om förbud mot att partier tar emot bidrag eller skyldighet att redovisa bidrag därför står i strid med bestämmelsen.<sup>57</sup> Även om det inte sägs uttryckligen är det underförstått att doktrinen menade att regleringen begränsar föreningsfriheten.

Regeringen ansåg inte att regleringen utgjorde en begränsning av föreningsfriheten. Man menade att insynslagen inte skulle reglera partiernas verksamhet eller organisation på ett direkt sätt och liknade regleringen vid skatterättsliga krav på organisationer som inte begränsar föreningsfriheten.<sup>58</sup> Inte heller indirekta effekter av lagen bedömdes vara oförenliga med rätten att sammansluta sig i föreningar. Regeringen menade att RF:s förarbeten inte ger stöd för den tolkning som viss doktrin gett uttryck för. En begränsning utgörs exempelvis av fysiskt tvång eller kriminalisering och redovisningskrav innefattas inte i begreppet.<sup>59</sup> Inte heller Lagrådet ansåg att lagens hämmande effekt på bidragsgivande var av den karaktären att föreningsfriheten skulle inskränkas.<sup>60</sup>

En fråga som diskuterades i förarbetena var förbud mot anonyma bidrag. Utredningen ansåg mot bakgrund av traditionen att inte reglera partiernas verksamhet att det inte fanns anledning att införa ett sådant förbud.<sup>61</sup> Regeringen ansåg att frågan var komplicerad och behövde utredas

---

<sup>56</sup> Bull och Sterzel 2013, s. 71.

<sup>57</sup> Holmberg m.fl. 2012, s. 192.

<sup>58</sup> Prop. 2013/14:70, s. 96.

<sup>59</sup> Prop. 2013/14:70, s. 97.

<sup>60</sup> Prop. 2013/14:70, s. 137.

<sup>61</sup> Ds 2013:31, s. 96.

ytterligare ur ett grundlagsperspektiv.<sup>62</sup> Vad ett grundlagsperspektiv innebär specificeras inte men förmodligen åsyftas främst föreningsfriheten.

KU ansåg att ett uttryckligt förbud är önskvärt att ytterligare utredning krävs bör utredas vidare. De ansåg dock att det var förenligt med föreningsfriheten att ställa upp som villkor för erhållande av partistöd att partiet inte tagit emot anonyma bidrag.<sup>63</sup> Lagrådet beklagade att frågan inte remissbehandlats men lyfte inte fram några synpunkter på ändringarna i partistödslagen i förhållande till föreningsfriheten.<sup>64</sup>

### 4.3.3 Negativ opinionsfrihet

Enligt 2 kap. 2 § RF finns en negativ opinionsfrihet gentemot det allmänna. Det innebär att ingen får tvingas ge sin politiska åskådning till känna. Rättigheten är, till skillnad från den positiva föreningsfriheten, absolut och får inte begränsas genom lag. Den negativa opinionsfriheten kompletteras av valhemligheten i 3 kap. 1 § RF.<sup>65</sup> Frågan uppkommer alltså om enskilda kan anses tvingas uppge sin politiska åskådning för det allmänna när partierna tvingas redovisa och offentliggöra sina bidrag.

Viktigt är vad som menas med ordet *tvång*. Tydliga exempel är hot, våld och andra påtryckningsmedel. Det anses inte vara fråga om tvång när enskild behöver uppge sin åskådning för att kunna åtnjuta bidrag eller annan förmånlig behandling såsom var fallet vid möjligheten till vapenfri tjänst under värnplik.<sup>66</sup> I RÅ 84 2:52 ansågs bestämmelsen inte utgöra hinder mot att låta barn gå i demonstrationståg med föräldrarnas medgivande. Det skiljaktiga regeringsrådet menade dock att medgivandet innebar att föräldrarnas åskådning rövades i strid med 2 kap. 2 § RF.

Utredningen påpekade att politiska bidragsgivare ofta sympatiserar med partiet men att det inte nödvändigtvis måste vara så. I synnerhet när juridiska personer lämnar bidrag är det inte säkert att samtliga aktieägare

---

<sup>62</sup> Prop. 2013/14:70, s. 56.

<sup>63</sup> Bet. 2013/14KU35, s. 33 och Motion 2013/14:70, s. 5.

<sup>64</sup> Bet. 2013/14KU35, s. 47.

<sup>65</sup> Bull och Sterzel 2013, s. 73.

<sup>66</sup> Holmberg m.fl. 2012, s. 104.

eller föreningsmedlemmar delar partiets åsikter.<sup>67</sup> Lagrådet instämde i bedömningen och menade att det kan finnas andra motiv till bidragsgivning än rent politiska, t.ex. sympati för en enskild person.<sup>68</sup> Vidare påpekades att regleringen inte syftar till att utgöra en rättighetsbegränsning.<sup>69</sup> Även om flera remissinstanser var kritiska till utredningens argumentation ansåg regeringen att övervägande skäl talade för att reglerna var författningsenliga.<sup>70</sup>

#### **4.3.4 Förbud mot åsiktsregistrering och skydd för privatliv**

Av 2 kap. 3 § RF följer att det allmänna inte får registrera svenska medborgare utan samtycke enbart på grund av politisk åskådning. Också detta förbud är absolut. Den bakomliggande uppfattningen är att åsiktsregistrering utan koppling till brottslighet inte får förekomma men att viss registrering i bekämpande av brott mot rikets säkerhet är nödvändig.<sup>71</sup> Ett centralt rekvisit för tolkning bestämmelsen är därför *enbart* som möjliggör vissa typer av register.<sup>72</sup> Det finns också en koppling mellan förbudet mot åsiktsregistrering 2 kap. 3 § RF och skyddet för privatlivet i artikel 8 EKMR.<sup>73</sup> Kammarkollegiet ska alltså motta och sammanställa uppgifter om bidragsgivares identitet vilka ska kunna begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen.<sup>74</sup> Det har därför diskuterats i förarbetena om ett sådant register innebär otillåten åsiktsregistrering.

Insynslagens förenlighet med 2 kap. 3 § RF var den aspekt som remissinstanserna tydligast ifrågasatte, längst gick Umeå universitet som uttryckligen ansåg att lagen skulle stå i strid med grundlagen. Andra remissinstanser som JO och Lunds universitet ansåg att utredningen var otillräcklig i det här avseendet.<sup>75</sup> Även Lagrådet uttryckte viss tveksamhet

---

<sup>67</sup> Ds 2013:31, s. 43.

<sup>68</sup> Prop. 2013/14:70, s. 137.

<sup>69</sup> Ds 2013:31, s. 44.

<sup>70</sup> Prop. 2013/14:70, s. 100.

<sup>71</sup> Holmberg m.fl. 2012, s. 106.

<sup>72</sup> Bull och Sterzel 2013, s. 75.

<sup>73</sup> Danelius 2012, s. 363 och SOU 1975:75, s. 460.

<sup>74</sup> Bet. 2013/14:KU35, s. 12.

<sup>75</sup> Prop. 2013/14:70, s. 103.



och menade att regleringen närmar sig RF:s gränser men ansåg ändå att regleringen var förenlig med 2 kap. 3 § RF.<sup>76</sup> Regeringen menade att lagförslaget stod i överensstämmelse med grundlagen då registreringen sker på åtminstone delvis andra grunder än politisk åskådning. Bidragsgivare sympatiserar inte nödvändigtvis med bidragsmottagare och lagens korruptionsmotverkande syfte bör vägas in i bedömningen.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Prop. 2013/14:70, s. 138.

<sup>77</sup> Prop. 2013/14:70, s. 105.

# 5 Finland

## 5.1 Historisk utveckling

Den tidigaste partipolitiska historien som berörts i det svenska avsnittet gäller också Finland då länderna ingick i samma statsbildning fram till 1809. Politiska partier i dagens mening har funnits i Finland sedan 1906 då man inrättade ett för den tiden progressivt och liberalt valsysteem. Partiernas verksamhet lämnades oregerad fram tills partilagen(10/1969) infördes.<sup>78</sup> Partiernas konstitutionella roll har dock varit central genom hela Finlands moderna historia och landets första grundlag efter självständigheten från Ryssland, 1919 års regeringsform, förhandlades fram mellan partierna.<sup>79</sup>

Under 1980-talet skärptes den finska partilagstiftningen och en utökad rapporteringsskyldighet till Justitieministeriet och statlig granskning av partiernas ekonomi infördes.<sup>80</sup> Under 1990-talet stiftade den finska riksdagen lag om anmälan av kandidaters valfinansiering(414/2000)<sup>81</sup> efter att regleringsbehovet av valfinansiering uppmärksammats för att öka öppenheten vid val.<sup>82</sup> Finland följde därmed en trend som vuxit sig stark i Europa under 1990-talet där ökad reglering och kontroll för att skapa insyn i partifinansiering varit framträdande.<sup>83</sup> Även offentligt partistöd har haft en framträdande roll och stora resurser från statsbudgeten utgår årligen till partierna.<sup>84</sup> GRECO har haft synpunkter också på den finska regleringen och med anledning av denna kritik genomfördes lagändringar för att stärka öppenheten och att förebygga korrupcion.<sup>85</sup>

---

<sup>78</sup> Tarasti 2005, s. 106.

<sup>79</sup> Suksi 2002, s. 44.

<sup>80</sup> Gidlund 1999, s. 46.

<sup>81</sup> Försättningsvis kallad valfinansieringslagen.

<sup>82</sup> Suksi 2002, s. 48.

<sup>83</sup> Gidlund 1999, s. 48.

<sup>84</sup> Tarasti 2005, s. 107.

<sup>85</sup> RP 6/2010 rd, s. 7.

## 5.2 Gällande rätt

Den finska regleringen av partifinansiering återfinns i partilagen, valfinansieringslagen och lagen om penninginsamlingar (255/2006). De senaste ändringarna i lagstiftningen genomfördes 2010 och berörde samtliga lagar.

Partilagen inleds med att i 1 § definiera att ett parti är en förening som är införd i Justitieministeriets partiregister. Partier får enligt 8 § ta emot bidrag enligt lagens förutsättningar. Begränsningar i möjligheten att ta emot bidrag regleras i 8 b § där det framgår att bidrag inte får tas emot från givare som inte kan klarläggas. Vidare får partierna enligt 8 b § 2 st. inte ta emot bidrag från samma bidragsgivare överstigande 30 000 euro per kalenderår. Möjligheterna att motta bidrag från utländska bidragsgivare begränsas enligt 8 b § 3 st. till att endast avse enskilda personer och internationella sammanslutningar som företräder partiets ideologi. Avseende politisk reklam föreskrivs i 8 § 5 st. att det ska framgå vem som betalar reklamen om reklamens värde överstiger 1 500 euro. Redovisningsskyldighet för partiets intäkter är reglerad i 8 c § partilagen. Uppgifter om belopp och bidragsgivarens namn lämnas till Statens revisionsverk om värdet av en givares bidrag överstiger 1 500 euro. Partiernas kostnader för valkampanjer ska vidare redovisas och lämnas in till Statens revisionsverk enligt 9 b §.

Justitieministeriet och Statens revisionsverk utövar enligt 9 e § partilagen tillsyn över att partierna följer lagen. Statens revisionsverk får enligt 9 e § 3 st. besluta om förelägganden och viten för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter. Besluten kan överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen.

## 5.3 Förenlighet med fri- och rättigheter

### 5.3.1 Allmänt

Finland har ett system för begränsning av fri- och rättigheter som skiljer sig från det svenska och som kan sägas vara unikt.<sup>86</sup> Rättigheterna som räknas upp i GL:s andra kapitel kan oftast inskränkas genom lag. Det anses därför problematiskt att prata om absoluta rättigheter i Finland även om man utgår ifrån att riksdagen genom vanlig lag inte kan inkräkta på en rättighets kärna.<sup>87</sup> I sådana situationer krävs grundlagsändring enligt förutsättningarna i 73 § GL. Vad som innefattas i en rättighets kärna är dock inte närmare definierat utan lagstiftaren har en viss möjlighet att relativisera rättighetens innehåll.<sup>88</sup>

Det finska grundlagsutskottet, som prövar grundlagsenligheten enligt 74 § GL, har utgått från vissa förutsättningar för begränsning av grundrättigheter. Begränsningen bör basera sig på lag, vara noggrant avgränsad, föranledas av vägande samhällseliga behov, vara proportionerlig samt inte stå i strid med Finlands internationella människorättsförpliktelser. Om en inskränkning av en grundläggande rättighet gjorts enligt dessa allmänna läror är den förenlig med grundlagen.<sup>89</sup> Systemet innebär att grundlagsenlighet främst handlar om i vilken form en lagstiftning ska antas. Finska domstolar har enligt 106 § GL lagprövningsrätt men med uppenbarhetsrekvisit likt det tidigare svenska. Det innebär att de främsta uttolkarna av grundlagen är politikerna i grundlagsutskottet och inte juristerna i domstolarna.<sup>90</sup> De fri- och rättigheter som behandlas nedan är de som har diskuterats i förarbetena.

### 5.3.2 Föreningsfrihet

Av 13 § 2 st. GL följer att var och en har föreningsfrihet. Den innefattar enligt lagrummet en rätt att utan tillstånd bilda, höra eller inte höra till föreningar samt delta i föreningars verksamhet. Enligt 13 § 3 st. utfärdas

---

<sup>86</sup> Nergelius 2012, s. 54.

<sup>87</sup> Suksi 2002, s. 133.

<sup>88</sup> Suksi 2002, s. 134 och Nergelius 2012, s. 53.

<sup>89</sup> Suksi 2002, s. 134f.

<sup>90</sup> Nergelius 2012, s. 54.

närmare bestämmelser om föreningsfriheten genom lag. Partier registreras som tidigare nämnts i partiregistret och detsamma gäller för andra ideella föreningar enligt föreningslagen (503/1989). Om registrering sker enligt lagstadgade krav och inte efter skönsmässig prövning utgör registrering inget hinder för föreningsfriheten.<sup>91</sup> Grundlagsutskottet tog i sitt betänkande fasta på 13 § 3 st. GL och påpekade att partilagen och valfinansieringslagen är sådana lagar som närmare reglerar föreningsfriheten. Partierna befinner sig enligt utskottet i en särställning jämfört med andra föreningar då de utgör grunden för det politiska systemets funktion. För att det politiska systemet ska fungera och åtnjuta allmänhetens förtroende krävs att partiernas verksamhet är öppen och därför menar utskottet att partiväsendet kan regleras mycket ingående utan att hamna i konflikt med föreningsfriheten. Därför var 2010 års lagändringar fullt förenliga med 13 § GL.<sup>92</sup>

### 5.3.3 Yttrandefrihet

GL:s reglering av yttrandefriheten återfinns i 12 §. Där framgår att var och en har rätt att framföra och sprida åsikter utan att hindras. Närmare bestämmelser får meddelas genom lag. Yttrandefriheten omfattar alla åsikter oavsett innehåll och även kommersiell verksamhet som reklam skyddas av lagrummet.<sup>93</sup> Som tidigare nämnts finns skyldighet att i valkampanjers reklam ange finansiären. Grundlagsutskottet medgav att upplysningsplikten begränsar yttrandefriheten men jämförde lagändringen med befintliga regler om skyldighet att ange ansvarig utgivare för periodiska skrifter vilket kunnat genomföras utan grundlagsändring. Därför ansågs inte den grundlagsskyddade yttrandefriheten vara ett hinder för ändringarna i partilagen.<sup>94</sup>

### 5.3.4 Skydd för privatliv

Privatlivet skyddas konstitutionellt av 10 § GL. Den privata sfären ska vara skyddad från godtycklig inblandning från myndigheter. Hit hör bland annat

---

<sup>91</sup> Suksi 2002, s. 175.

<sup>92</sup> GrUB 3/2010 rd, s. 5.

<sup>93</sup> Suksi 2002, s. 164.

<sup>94</sup> GrUB 3/2010 rd, s. 5.

regler om registrering av personuppgifter.<sup>95</sup> Lagrummet anger att närmare bestämmelser om personuppgifter utfärdas genom lag. 8 c § partilagen anger att bidragsgivare som lämnar bidrag över den lagstadgade gränsen om 1500 euro ska registreras och offentliggöras. Eftersom att offentliggörandet möjliggör slutsatser om givarens politiska åsikter, vilket är en del av privatlivet, ingriper reglerna i 10 § GL:s skyddsområde. Grundlagsutskottet ansåg dock inte att regleringen var konstitutionellt problematisk och därför krävdes ingen grundlagsändring.<sup>96</sup>

### **5.3.5 Egendomsskydd**

Äganderätten har historiskt haft en stark konstitutionell ställning Finland.<sup>97</sup> I nuvarande grundlag regleras skyddet för egendom i 15 § GL där det framgår att var och ens egendom är tryggad. Med tryggande avses att inskränkningar behöver ske genom lag i enlighet med de allmänna lärorna som utarbetats i praxis.<sup>98</sup> Partilagens gränsvärden för hur mycket som är tillåtet att skänka till partier innebär en begränsning i var och ens frihet att bestämma över sin egendom. Grundlagsutskottet ansåg dock att reglerna var proportionerliga och därför i överensstämmelse med de allmänna lärorna. De vägande samhälleliga skälen ansågs därmed inte inverka på lagstiftningsordningen.<sup>99</sup>

### **5.3.6 Jämlikhet och diskriminering**

Slutligen diskuteras även frågan om diskriminering i förarbetena till partilagen eftersom möjligheterna att motta bidrag är begränsad för utländska bidragsgivare jämfört med finska. I 6 § GL fastslås att alla är lika inför lagen samt att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av sitt ursprung. Grundlagsutskottet ansåg dock inte att grundlagen gav något skydd för utländska stater eller företag att finansiera politisk verksamhet i Finland.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> Suksi 2002, s. 149.

<sup>96</sup> GrUB 3/2010 rd, s. 5.

<sup>97</sup> Nergelius 2012, s. 54.

<sup>98</sup> Suksi 2002, s. 182.

<sup>99</sup> GrUB 3/2010 rd, s. 6.

<sup>100</sup> GrUB 3/2010 rd, s. 6.

# 6 Analys och slutsatser

## 6.1 Reglering av partifinansiering

Det kan konstateras att det finns ett viktigt allmänintresse av att reglerera politiska partiers finansiering. Det finns forskning som pekar på samband mellan risker för korruption och hur politiska partiers finansiering är reglerad. Det är också visat hur viktig finansieringen är för hur partierna fungerar och även för hur valresultaten ser ut. Att skapa en ökad insyn i hur finansieringen går till genom reglering är därför angeläget. Det gäller särskilt i informationssamhället där partiernas kostnader ökar och intäkter får allt större betydelse.

Även i ett internationellt perspektiv finns anledning att reglera partiernas intäkter. Flera internationella organisationer har riktat stark kritik mot Sveriges tidigare brist på lagreglering och även uttryckt viss tveksamhet till rättsläget efter insynslagets införande. Även om varken FN:s korruptionskonvention eller Europarådets rekommendationer är av förpliktande karaktär finns skäl att följa den internationella utveckling som sker och lyssna till den kritik som framförs. Det kan vidare konstateras att svensk rätt idag uppfyller fler av Europarådets rekommendationer än tidigare men fortfarande saknas lagstiftning i vissa avseenden. Fortsatt kritik från GRECO är därför att vänta.

Reglering av politiska partiers finansiering kan delas in i tre olika metoder med olika fördelar och nackdelar. Dels kan stater införa ett offentligt partistödssystem som minskar beroendet av privata inkomstkällor. Detta kan påverka risken för korruption i viss utsträckning men gör också att partierna tappar kontakten med civilsamhället enligt partikartellteorin. Beroende på hur stödet fördelas kan det också påverka politisk konkurrens. Lagstiftning kan också bygga på offentlighetsrättsliga redovisningskrav som skapar insyn i partiets finansiering och påverkar risken för korruption i positiv riktning. Den metoden påverkar dock inte obalanser i den politiska konkurrensen. Slutligen kan lagstiftning också införa begränsningar i hur privata medel

används i partier och kampanjer. Det här är den mest långtgående lösningen och till skillnad från redovisningskrav kan metoden inverka på politisk konkurrens.

## 6.2 Komparativ analys

Både Sverige och Finland har sedan en längre tid använt sig av ett omfattande statligt stöd till politiska partier. Avseende de andra regleringsmetoderna framstår dock de båda länderna som representanter för två olika modeller av reglerad partifinansiering.

Finland representerar en mer restriktiv syn på politiska partiers finansiering där lagstiftaren dels ålagt partierna en sträng redovisningsskyldighet för både intäkter och utgifter för att skapa insyn. Möjligheterna att ge bidrag till politiska partier är därtill begränsat på ett förhållandevis långtgående sätt. Detta gäller främst bidrag över visst belopp, anonyma bidrag och utländska bidragsgivare.

Den svenska lagstiftaren som under lång tid inte velat reglera partierna representerar en mer tillåtande modell. Partierna har en viss lagreglerad redovisningsskyldighet och bidrag och vissa bidragsgivare offentliggörs för allmänheten. Redovisningsskyldigheten är dock begränsad till partiernas centrala organisationer och till ett jämförelsevis högt tröskelvärde. Vidare skiljer sig Sverige från Finland i hur begränsningar i bidragsgivande ser ut och där man avstått från att direkt inskränka möjligheten att ta emot eller ge politiska donationer. Undantaget är ändringen av partistödslagen som villkorar partistödet till att det inte ges till partier som tagit emot anonyma bidrag.

Den här framställningen kan sägas ge två förklaringar till varför skillnaderna ser ut som de gör. Dels har man i Finland sedan 1960-talet haft en historia av registrering och reglering av politiska partier och andra ideella föreningar. På grund av partiernas stora betydelse har man ansett att de kan regleras, till och med mycket ingående. I Sverige har reglering av partier varit historiskt närmast tabubelagt med motsatt argumentation; på grund av



partiernas stora betydelse kan de inte regleras alltför ingående. Dels finns rent konstitutionella förklaringar där den finska grundlagen präglas av en större flexibilitet vid begränsning av grundläggande fri- och rättigheter än den svenska. De rättigheter i RF som insynslagen berör är antingen absoluta (2 kap. 2 och 3 §§ RF) eller relativa men med snäva begränsningsändamål (2 kap. 1 § 5 p. och 24 §§ RF) till skillnad från GL där absoluta rättigheter uppfattas som ett problematiskt begrepp.

## 6.3 Diskussion

I min mening är det positivt att den svenska lagstiftaren har börjat reglera de politiska partierna med tanke på vilken maktfaktor de är i förhållande till hur begränsad insynen har varit hittills. Det finns dock anledning att delvis inspireras av Finland om den svenska lagstiftaren menar allvar med att vilja bekämpa korruption och att bättre leva upp till de internationella åtaganden och rekommendationer som finns.

Insynslagen i nuvarande skick får anses bitvis bristfällig. Då redovisningsskyldigheten endast gäller på central nivå möjliggörs kringgåenden av lagens syfte genom att slussa pengar via partiernas lokala organisationer. Det kan också ifrågasättas om inte tröskelvärdet för redovisning är för högt för att en effektiv insyn ska kunna göras gällande. I vissa aspekter kan även begränsningar i rätten att motta bidrag vara av intresse. I synnerhet om utgifter fortsätter att öka kan utgiftstak vara relevant för att inte skapa monopolställning för de mest resursstarka partierna. Det är allvarligt om väljare tenderar att rösta på partier på grund av hur mycket reklam de har och inte för att väljaren sympatiserar med partiets politiska idéer. Beroende på vilken effekt villkoret i partistödslagen får för det anonyma bidragsgivandet kan även skärpta regler i det avseendet behöva övervägas för att öka transparensen.

Regleringen av politiska partier är dock inte helt oproblematiske. Det är något av ett paradigmskifte i svensk rätt att lagstiftaren över huvud taget väljer att reglera de politiska partierna. Att regleringen i ett inledande skede är jämförelsevis tillåtande är därför förklarligt. Från ett statsrättsligt

perspektiv bör man ha i åtanke att redan den nuvarande regleringen anses röra sig i gränslandet för vad som är konstitutionellt tillåtet. Flera remissinstanser inklusive Lagrådet anförde tveksamhet vid insynslagens införande. Regleringen är en avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn och den enskilde bidragsgivarens intressen. Att införa strängare regler efter finsk modell skulle kunna vara att töja på grundläggande rättigheter som föreningsfrihet och förbudet mot åsiktsregistrering. Försiktighet bör därför iakttas och en noggrann utredning krävs. Möjligtvis bör även grundlagsreformer övervägas. En osäkerhet i förhållandet mellan insynslagen och regeringsformen är inte önskvärd då domstolar och myndigheter blir skyldiga att underlåta tillämpning av insynslagen genom lagprövningsrätten.

Från ett statsvetenskapligt perspektiv kan också diskuteras om en för hård reglering av privata bidrag gör att partierna blir allt mer beroende av statligt partistöd. Fler partier skulle få karaktären av kartellpartier som står i stark beroendeställning till staten och förlorar kopplingen till civilsamhället. Det gör sig i synnerhet gällande i en tid när partierna tappar medlemsantal och därmed lider brist på intäkter från medlemsavgifter.

I min mening är dock ett åtgärdande av insynslagens tydligaste brister en nödvändig åtgärd som bör genomföras inom en snar framtid. Att låta lagen få ett bredare tillämpningsområde och omfatta även lokala organisationer är en förutsättning för att skapa effektiv transparens. Det är inte heller en reform som inverkar på fri- och rättigheter i högre utsträckning än vad insynslagen redan gör. Beroende på utvecklingen kan sedan ytterligare reformer övervägas. En reglerad finansiering behövs för att motverka korruption och skapa ett öppnare partisystem. Det gynnar väljarna, partierna och det demokratiska styrelseskicket i sin helhet.

# Käll- och litteraturförteckning

## Källor

### Svenskt offentligt tryck

#### Utredningar

Ds 2013:31 Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering.

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

SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter.

SOU 1951:56 Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering.

#### Propositioner och motioner

Prop. 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering.

Prop. 2013/14:48 Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val.

Prop. 2006/07:74 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot korruption.

Prop. 1965:174 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsbidrag till politiska partier.

Motion 2013/14:70 Motion med anledning av prop. 2013/14:70 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering.

#### Betänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU35 Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering.

Justitieutskottets betänkande 2006/07:JuU12 Sveriges tillträde till FN:s korruptionskonvention.

KU 1965:44 Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående statsbidrag till politiska partier.

### Finskt offentligt tryck

GrUB 3/2010 rd Grundlagsutskottets betänkande.

RP 6/2010 Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av partilagen, lagen om kandidaters valfinansiering och lagen om penninginsamlingar.

## Rapporter

Rapport från kommissionen till rådet och europaparlamentet, EU:s rapport om insatserna mot korruption, Bryssel 2014-02-03.

Evaluation Report on Sweden: Transparency of Party Funding, GRECO Third Evaluation Round, Strasbourg 2009-02-19.

Compliance Report on Sweden: Transparency of Party Funding, GRECO Third Evaluation Round, Strasbourg 2011-04-11.

## Litteratur

### Artiklar

Leijonhufvud, Madeleine: ”Korruption och partifinanser” i *Juridisk Tidskrift* 1998/99:2.

Hagevi, Magnus: ”Fyra decenniers partistöd: tema: förändrade villkor för riksdagens partigrupper” i *Statsvetenskaplig tidskrift* 2014:1.

Johansson, Svante O. ”Om partibegreppet i valsystemet” i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 1997:3-4.

### Tryckt litteratur

Andersson, Staffan: *Hederlighetens pris – en ESO-rapport om korruption* i Ds 1999:62.

Bogdan, Michael: *Concise Introduction to Comparative Law*, Europa Law Publishing, 2013.

Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik: *Regeringsformen – en kommentar*, 2:a upplagan, Studentlitteratur, 2013.

Bäck, Mats och Möller, Tommy: *Partier och organisationer*, 6:e upplagan, Nordstedts juridik, 2003.

Danelius, Hans: *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* 4:e upplagan, Nordstedts Juridik, 2010.

Gidlund, Gullan: *Partistöd*, Liber Förlag, 1983.

Gidlund, Gullan: *Att sätta gränser för pengars makt* i SOU 1999:92.

Holmberg, Erik, Stjernquist Nils, Isberg, Magnus, Eliasson, Marianne, Reigner Göran: *Grundlagarna – Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen* 3:e upplagan, 2012.

Kleineman, Jan: *Rättsdogmatisk metod* i Korling, Fredrik och Zambani Mauro(red): *Juridisk metodlära*, Upplaga 1:2, Studentlitteratur, 2013.

Nergelius, Joakim: *Komparativ statsrätt*, 8:e upplagan, Juristförlaget i Lund, 2012.

Nergelius, Joakim: *Svensk statsrätt*, 2:a upplagan, Studentlitteratur, 2010.

Nergelius, Joakim: *Sweden* i Grant D. Thomas(red): *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*, Oceana Publications (Oxford University Press) 2005.

Strömberg Håkan, Lundell Bengt: *Sveriges författning*, 21:a upplagan, Studentlitteratur, 2011.

Suksi Markku: *Finlands statsrätt*, 1:a upplagan, Åbo Akademi: Institutet för mänskliga rättigheter, 2002.

Tarasti, Lauri: *Finland* i Grant D. Thomas(red): *Lobbying, Government Relations and Campaign Finance Worldwide*, Oceana Publications (Oxford University Press) 2005.

Valguarnera, Filippo: *Den komparativa metoden* i Korling, Fredrik och Zambani Mauro(red): *Juridisk metodlära*, Upplaga 1:2, Studentlitteratur, 2013.

Warling-Nerep, Wiweka, Lagereqvist Veloz Roca, Annika, Reichel, Jane: *Statsrättens grunder*, 4:e upplagan, Nordstedts juridik 2011.

## Övrigt

Transparency International Sverige positionspapper: *finansiering av politiska partier*, antaget 2012-09-03.

# Rättsfallsförteckning

## Europadomstolen

*Özgürlük Ve Dayanisma Partisi (ÖDP) v. Turkey*, no. 7819/03, ECHR 22/10/2012.

*Bowman v. United Kingdom* [GC], no. 141/1996/760/961, ECHR 1998 - I.

## Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 84 2:52

## Hovrätterna

RH 1995:99