



En reformerad mutbrottslagstiftning

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 17 april 2012 att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 3 maj 2012 yttra sig över motion 2011/12:Ju16 yrkande 2. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till aspekter inom utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Den 15 mars 2012 beslutade regeringen om proposition 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning. Två följdmotioner har väckts med anledning av propositionen. Den 17 april 2012 beslutade justitieutskottet att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att senast den 3 maj 2012 yttra sig över motion 2011/12:Ju16 yrkande 2.

Motionsyrkandet

Morgan Johansson m.fl. (S) begär i kommittémotion 2011/12:Ju16 (yrkande 2) att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering. I motionen anges bl.a. att en viktig fråga är den om partiernas finansiering. Motionärerna anser att det måste vara klart och tydligt för väljarna varifrån partierna får sina medel och vilka intressen som ligger bakom. En sådan ordning skulle enligt motionärerna både öka det politiska systemets legitimitet och förebygga korrup­tion i vid mening. Europarådet har ställt krav på att partierna öppet ska redovisa de ekonomiska bidrag som tas emot. För att förbereda en redovisning av partibidrag via lagstiftning bör man enligt motionärerna redan nu inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering.

Gällande rätt m.m.

Regeringsformen

I 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen anges att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Enligt förarbetena gäller att politiska partier är att anse som föreningar (prop. 1973:90 s. 240).

Enligt 2 kap. 20–21 §§ regeringsformen får dock bl.a. föreningsfriheten begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen¹ såsom en av folkstyrelsens grundvalar och inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

¹ En definition av begreppet ”den fria åsiktsbildningen” är 1973 års fri- och rättighetsutredning som pekade på de särskilda fri- och rättigheter som ingår som delmoment i detta begrepp, t.ex. rätten till information samt yttrande-, mötes- och föreningsfriheten, se SOU 1975:75 s. 113 f.

Därutöver får föreningsfriheten enligt regeringsformen (2 kap. 24 § andra stycket) begränsas endast 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. Möjligheterna att inskränka föreningsfriheten är således starkt begränsade även om det bör påpekas att vissa formkrav (tillstånd för näringsverksamhet, aktiebolagslagen m.m.) inte har ansetts utgöra någon inskränkning (prop. 1975/76:209 s. 112 f.). Det snäva utrymmet för begränsningar av föreningsfriheten i regeringsformen har i en grundlagskommentar tolkats så att offentligt rättsliga regler om de politiska partiernas kandidatnominering, om förbud för partierna att ta emot bidrag från företag eller enskilda eller om skyldighet för partierna att redovisa erhållna ekonomiska bidrag torde stå i strid med 2 kap. 24 § regeringsformen (Holmberg m.fl., *Grundlagarna*, 2:a uppl., 2006, s. 159). Även ett förbud för föreningar att besluta att kollektivansluta sina medlemmar till ett politiskt parti bör sannolikt strida mot regeringsformen (se prop. 1973:90 s. 245). Däremot medför civilrättsliga regleringar eller avtal inte någon inskränkning av föreningsfriheten så som den definieras i regeringsformen, till exempel kan partier sluta överenskommelser om skyldigheter att redovisa ekonomiska bidrag.

Bokföringslagen

När det gäller redovisningen behandlas ett politiskt parti som en ideell förening. Av 2 kap. 2 § bokföringslagen (1999:1078) följer att ideella föreningar är bokföringsskyldiga om värdet av deras tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor eller om de bedriver näringsverksamhet. I 1 kap. 2 § första stycket 1 bokföringslagen anges att i lagen betyder företag en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt denna lag. Av 6 kap. 1 § första stycket 6 bokföringslagen framgår att företag som uppfyller mer än ett av nedanstående tre villkor ska för varje räkenskapsår avsluta bokföringen med en årsredovisning och offentliggöra den enligt 2 §. De tre villkoren är att

- a) medelantalet anställda i företaget har under vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 50,
- b) företagets redovisade balansomslutning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 40 miljoner kronor,
- c) företagets redovisade nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren uppgått till mer än 80 miljoner kronor.

Av 6 kap. 2 § framgår att en årsredovisning ska upprättas och offentliggöras enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554) eller, i förekommande fall, lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag.

Årsredovisningslagen

Av 8 kap. 3 § 5 årsredovisningslagen (1995:1554) följer att den skyldighet att offentliggöra årsredovisningen som följer av 6 kap. 2 § bokföringslagen för övriga företag ska fullgöras på följande sätt: Kopior av handlingarna ska hållas tillgängliga för alla som är intresserade senast från sex månader efter räkenskapsårets utgång. Efter särskilt föreläggande av registreringsmyndigheten ska bestyrkta kopior av handlingarna ges in dit. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det. Större företag och moderföretag i större koncerner är skyldiga att ge in handlingarna till registreringsmyndigheten även om något föreläggande inte har meddelats. Handlingarna ska i dessa fall ha kommit in till myndigheten inom sex månader från räkenskapsårets utgång.

Revisionslagen

Av bestämmelser i revisionslagen (1999:1079) följer att en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen ska ha minst en revisor (3 §). Enligt 12 § tredje stycket revisionslagen ska minst en revisor i företag som avses i 6 kap. 1 § första stycket 6–7 bokföringslagen vara auktoriserad revisor eller godkänd revisor som har avlagt revisorsexamen.

Partistödslagen m.m.

Enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (partistödslagen) gäller numera att politiska partier som deltagit i val till riksdagen får statligt stöd genom ett partistöd (mandatbidrag) och ett kanslistöd (grund- och tilläggsstöd).

Enligt 14 § partistödslagen ska ett parti som ansöker om stöd bifoga partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till ansökan. Partiets räkenskaper ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor, och granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Om ett partis ansökan brister i dessa avseenden får stöd inte beviljas. I förarbetena till partistödslagen betonade regeringen att detta inte syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet. Avsikten med bestämmelsen var endast att få till stånd en regel som bidrar till att varje politiskt parti som tar emot statligt partistöd vinnlägger sig om att ha sådana rutiner som måste anses normala för större organisationer (prop. 2001/02:53 s. 93). Samma krav på redovisning ställs vad gäller stödet som betalas ut till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer (se 7–9 §§ i lagen samt prop. 2009/10:158 s. 20 f.).

Riksdagspartistödslagen

Enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen (riksdagspartistödslagen) lämnas stöd till riksdagspartier och dess ledamöter. Stöd lämnas både som basstöd i form av ett grundbelopp per år och parti och tilläggsbelopp per år och riksdagsmandat och som stöd till kostnader för dels politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter, dels riksdagsledamöters utrikes resor. Av 16 § riksdagspartistödslagen framgår att partigrupperna varje år ska redovisa till Riksdagsförvaltningen hur utbetalat resestöd har använts under det föregående budgetåret.

Kommunallagen

Enligt 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) får kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till de partier som är eller har varit representerade i fullmäktige. Partistödets omfattning och formerna för det bestäms av fullmäktige. Det får dock inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. För det kommunala partistödet framgår det av förarbetena att samma principer ska gälla som för det statliga partistödet. Det innebär bl.a. att det inte ska förekomma någon offentlig kontroll av hur medlen används (jfr prop. 1990/91:117 s. 36 och prop. 1969:126 s. 20).

Kommittéförordningen

Enligt 1 § kommittéförordningen (1998:1474) tillämpas förordningen på kommittéer som tillkallats på grund av ett regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag. Av 23 § följer att kommittéer ska tillämpa förvaltningslagen (1986:223) endast när de handlägger administrativa ärenden och ärenden om utlämnande av allmänna handlingar.

Kommissioner

Kommissioner och andra undersökande utredningar uppträder främst i form av särskilda och tillfälliga myndigheter eller kommittéer i enlighet med kommittéförordningens (1998:1474) lydelse. Andra former för utredningar är t.ex. uppdrag till särskilda myndigheter (såsom dåvarande Riksrevisionsverket, Sjöfartverket, Försvarets underrättelsenämnd m.fl.) och särskilt tillsatta haverikommissioner eller fast organiserade kommissioner eller inspektioner. En förteckning över vissa kommissioner och andra undersökande utredningar sedan Ådalskommissionen och Sandlerkommissionen fram till säkerhetstjänstkommissionens direktiv finns i ett festskriftskapitel författat av f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt (se ”Kommissioner och andra undersökande utredningar – En utflykt i gränsmarkerna mellan politik och juridik” i Marcusson, L. (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Iustus Förlag, 1999). Kommissioner förekommer inte endast i Sverige (jfr Lundkommissionen i Norge, PET-kommissionen i Danmark och Sannings-

och försoningskommissionen i Sydafrika). Ibland förses de med särskilda kännetecken i form av prefix, t.ex. Kejnekommissionen. Kommissioner kan ta sig formen av medborgarkommissioner (se t.ex. SOU 1988:15, 2002:37 samt 2005:104), medborgarkommissioner med granskande uppgifter (SOU 1999:88), granskningskommissioner (t.ex. SOU 1998:132) eller till och med sanningskommissioner (se t.ex. SOU 2010:55 där förslag om inrättande av en sanningskommission om de historiska övergreppen mot romer lämnas). Kommissioner förekommer ofta inte minst i Sverige under det sena 1900-talet då olika kommissioner undersökte tidigare samhällsförhållanden, allvarliga händelser och s.k. affärer på skilda områden. När företeelsen kommission behandlas är det oftast den extraordinära granskningskommissionen som står i centrum, dvs. en kommission som tillsatts vanligen med uppgiften att undersöka ett faktiskt händelseförlopp av särskild betydelse.

I vissa fall har kommissioner givits särskilda undersökningsbefogenheter i lag (säkerhetstjänstkommissionen) eller stöd i lag för att hålla vissa uppgifter under sekretess (bl.a. 2005 års katastrofkommission).

Tidigare ställningstaganden till kommissionsinstitutet

Konstitutionsutskottet har tidigare tagit ställning till motionsyrkanden med förslag om tillkännagivande om att lag för tillsättande av särskilda riksdagskommissioner bör stiftas. Senast utskottet tog ställning i frågan var våren 2001 då utskottet vidhöll sin tidigare ståndpunkt i frågan och erinrade om sitt uttalande vid behandlingen av frågan om att inrätta en säkerhetstjänstkommission (bet. 2001/01:KU11 s. 29). Av utskottets tidigare ståndpunkt framgår att frågan om inrättandet av ett kommissionsinstitut var av den digniteten att den borde behandlas inom ramen för en översyn av författningen i mer samlad form. Utskottet såg inte något skäl att föreslå ett sådant översynsarbete (bet. 1998/99:KU20 s. 12). Det framgår också att utskottet vid behandlingen av en proposition (prop. 1998/99:140) med lagförslag om bl.a. rätten för säkerhetstjänstkommissionen (se även nedan) att hålla förhör under straffansvar återgav regeringens uttalande i propositionen. Regeringen menade att frågan om att inrätta säkerhetstjänstkommissionen rörde ett unikt behov av kartläggning och granskning och att kommissionen skulle komma att bli en unik företeelse. Enligt regeringens mening fanns det därför knappast någon risk för att kommissionen skulle komma att tjäna som modell för framtida granskningsorgan. Regeringens nyss nämnda bedömning lämnades mot bakgrund av ett påpekande från bl.a. *Svea hovrätt* med innebörden att även om inrättandet av kommissionen inte rättsligt sett mötte några hinder var det fråga om att tillskapa ett extraordinärt granskningsorgan, ett organ som inte har sin givna plats i det kontroll- och granskningssystem som ytterst regeringsformen annars drar upp. Detta kunde givetvis inge betänkligheter av konstitutionell natur. Konstitutionsutskottet underströk (bet. 1999/2000:KU4 s. 13) att kommissionen skulle komma att inta en unik ställning och att detta kunde accepteras

endast med hänsyn till det starka allmänintresse som förelåg i fråga om kartläggning av säkerhetstjänsternas underrättelseverksamhet samt att kommissionen inte fick bilda mönster för framtiden utan borde ses som en engångsföreteelse.

Säkerhetstjänstkommissionen m.m.

Den 25 mars 1999 beslutade regeringen att tillkalla en kommission (dir. 1999:26) för att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna har bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. Kommissionen överlämnade sitt betänkande (SOU 2002:87) i december 2002 tillsammans med ett stort antal rapporter som utarbetats på kommissionens uppdrag (SOU 2002:88–93).

Särskilda befogenheter i lag

I direktiven till kommissionen uttalades att kommissionen borde ges särskilda befogenheter. I syfte att ge kommissionen dessa befogenheter antog riksdagen lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (prop. 1998/99:140, bet. 1999/2000:KU4, rskr. 1999/2000:44). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2000. Lagen ger kommissionen rätt att hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet (2 §). Lagen innebär vidare att kommissionen ges rätt att vid vite förelägga en enskild som innehar en sådan skriftlig handling eller ett sådant föremål som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet att visa upp handlingen eller föremålet för kommissionen. Dock ska ingen behöva lämna uppgifter som han eller hon inte skulle ha behövt lämna som vittne i en rättegång eller behöva visa upp en handling eller ett föremål som han eller hon inte skulle ha behövt visa upp i en rättegång (5 §). Den som kallats till förhör eller som förelagts att visa upp en handling eller ett föremål föreslås få rätt att på det allmännas bekostnad få ett juridiskt biträde att rådgöra med (6 §).

Inom ramen för beredningen av lagärendet granskade Lagrådet förslaget. Lagrådet kunde inte finna något hinder för den då föreslagna lagstiftningen från grundlagssynpunkt eller med hänsyn till Europakonventionen även om rådet anförde följande:

Om några grundläggande principiella invändningar sålunda inte kan riktas mot förslaget är det likväl en främmande fågel i den svenska rättsmiljön. Att på förslaget sätt låta en undersökningskommission höra personer under straffansvar får betraktas som något av ett experiment.

Vidare framgår det av Lagrådets yttrande att trots vad som sades i frågan kunde det inte uteslutas att förslaget vinner efterföljd i andra sammanhang.

2005 års katastrofkommission

Regeringen beslutade, efter överläggningar med riksdagens partier, den 13 januari 2005 att tillkalla en oberoende kommission med uppgift att bl.a. utvärdera det svenska samhällets förmåga att hantera de påfrestningar som naturkatastrofen i Asien inneburit och klargöra på vilket sätt de erfarenheterna kan tas till vara (dir. 2005:3).

Kommissionen framförde att det i vissa delar av dess verksamhet kunde väntas förekomma uppgifter om enskildas personliga förhållanden som kan vara integritetskänsliga och att dessa uppgifter kan behöva skyddas av sekretess. I syfte att säkra att enskilda i förtroende och trygghet skulle kunna vända sig till kommissionen införde riksdagen ett sekretesskydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden (prop. 2004/05:83, bet. 2004/05:KU21, rskr. 2004/05:157). Sekretessen gäller för uppgifterna hos kommissionen i dess verksamhet.

Andra typer av kommissioner

I riksdagen har motionsyrkanden om olika kommissioner lagts fram. I detta stycke återges några exempel där riksdagen avlog ett motionsyrkande om tillsättande av en kommission. Hösten 1988 föreslogs en opartisk kommission för att klarlägga det svenska kärnvapenprogrammet mellan åren 1945 och 1972 (bet. 1988/89:FöU4). Hösten 2008 föreslogs en sanningskommission kring Försvarets radioanstalts (FRA) tidigare misslag och felaktigheter (bet. 2009/10:FöU3). Hösten 2010 väcktes förslag om en kommission för mänskliga rättigheter (bet. 2011/12:KU14).

I vissa fall har motionsyrkanden om inrättande av kommissioner bifallits av riksdagen. Under våren 1993 föreslogs i två motioner att en kommission skulle tillsättas för att granska utredningen av mordet på statsminister Olof Palme (bet. 1993/94:KU10). Riksdagen tillkännagav för regeringen som sin mening vad konstitutionsutskottet hade anfört med anledning av motionerna (rskr. 1993/94:17).

I andra fall har motionsyrkanden om kommissioner ansetts tillgodosedda och avslagits. Hösten 1998 väcktes i en motion ett förslag om tillsättande av en sanningskommission i syfte att granska Säpos och IB:s inrikes verksamhet. Mot bakgrund av att regeringen tillsatt säkerhetstjänstkommissionen och föreslagit att i lag ge kommissionen särskilda befogenheter ansåg konstitutionsutskottet att motionen var tillgodosedd och avstyrkte yrkandet (bet. 1999/2000:KU4).

Frågor om kommissioner har även återkommande varit föremål för behandling inom ramen för frågeinstitutet. Exempelvis besvarade justitieministern den 21 december 2011 en fråga om en sanningskommission om Enbomsaffären (fr. 2011/12:241), och frågan om en sådan kommission har även varit föremål för en interpellationsdebatt den 4 februari 2011 (ip. 2010/11:156). Även frågan om en oberoende granskningskommission inom rättsväsendet för hantering av våldtäktsanmälningar har varit föremål för en interpellationsdebatt den 25 maj 2010 (ip. 2009/10:379).

Utredningen om mutbrott

Utredningen (SOU 2010:38) bakom propositionen med förslag om en reformerad mutbrottslagstiftning bedömde att det inte finns skäl att införa straffbestämmelser om handel med inflytande som tar sikte på bidrag till politiska partier. Det finns inte heller skäl att genom straffbestämmelser inskränka möjligheten för en enskild, ett företag eller en intresseorganisation att anlita en konsult eller annat ombud för att påverka ledamöter i politiska församlingar.

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter

I januari 2004 överlämnades utredningsbetänkandet Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) till regeringen. Utredningen föreslog att allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin verksamhet och hur kandidaterna finansierar sina kampanjer ska säkerställas genom en författningsreglering, där bl.a. namn på privatpersoner som lämnar bidrag över 20 000 kronor per år ska redovisas av partierna. Utredningen motiverar behovet av en rättslig reglering bl.a. mot bakgrund av att den ordning med frivilliga insatser genom partiöverenskommelse som infördes i mitten av 1950-talet har flera allvarliga brister.

Av en remissammanställning framgår att bl.a. följande remissinstanser riktade invändningar mot utredningsförslagets grundlagsförenlighet: justitieombudsmännen, Svea hovrätt, juridiska fakulteterna vid Stockholms och Lunds universitet, statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet samt samhällsvetenskapliga fakulteterna vid Göteborgs universitet och Umeå universitet. I sitt remissvar anförde JO bl.a. följande:

Från de synpunkter JO har att beakta väcker förslaget om en rättslig reglering av politiska partiers och valkandidaters intäkter främst frågan hur en sådan reglering förhåller sig till regeringsformen. Utredningens analys i den delen [...] leder till slutsatsen att regeringsformens bestämmelser inte lägger några principiella hinder mot den föreslagna lagstiftningen. Det hade enligt min mening varit värdefullt om analysen hade utvidgats att också avse frågan i vad mån lagstiftningen är förenlig inte endast med regeringsformens särskilda bestämmelser utan också med de grunder som ligger bakom dem. För egen del känner jag i angivet hänseende tveksamhet till den föreslagna lagstiftningen.

Sammanfattningsvis ansåg JO att utredningens förslag inte utan ytterligare överväganden i grundlagsfrågan bör läggas till grund för lagstiftning. Svea hovrätt ifrågasatte om lagförslaget i alla delar är förenligt med regeringsformen. Hovrätten ansåg att utredningens argumentation beträffande föreningsfriheten inte är övertygande och att behovet av en grundlagsändring i denna del därför bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen av ärendet. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet avvisade utredningens slutsats om förslagets förenlighet med 2 kap. 2–3 §§ regeringsformen. Enligt fakultetsstyrelsen bör grundlagsregleringen tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning. Fakultetsstyrelsen anser även att

skyddet för åsiktsfriheten och den enskildes integritet gör att frågan måste övervägas ytterligare. Vidare ansåg fakulteten att det är tveksamt om det är önskvärt att möjliggöra en registrering genom en grundlagsändring mot bakgrund av att nyttan är liten i förhållande till den inskränkning det innebär för den enskilde.

Utöver grundlagsförenligheten pekade bl.a. JO och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet på brister i utredningens förslag vad gäller möjligheterna att kringgå författningsregleringen om redovisningskrav. Till exempel innebär rättigheten till anonymitet i utredningens förslag att redovisningarna enligt JO kunde komma att bli missvisande eller till och med utan möjlighet till den insyn som eftersträvas.

Kammarrätten i Stockholm och länsrätten i Stockholms län hade från de utgångspunkter de hade att beakta inget att invända mot utredningens förslag. Justitiekanslern (JK) övervägde särskilt frågan om ett krav på redovisning av bidrag från fysiska personer kan komma i konflikt med 2 kap. 2 § regeringsformen. Även om JK förhöll sig skeptiskt till utredningens argument att ett bidrag till ett visst politiskt parti eller till en valkandidat inte automatiskt kan tas till intäkt för att bidragsgivaren tillhör partiet i fråga ansåg JK att ett sådant indirekt krav inte torde kunna anses stå i strid med bestämmelsen i regeringsformen. Riksåklagaren delade utredningens bedömningar och fann de redovisade skälen för förslagen övertygande även om riksåklagaren ansåg att partiers och valkandidaters skyldighet att offentligt redovisa sina intäkter bör vara sanktionerad.

Enligt uppgift från Justitiedepartementet bereds inte utredningsbetänkandet längre i Regeringskansliet. Efter remissbehandling beslutade regeringen den 8 december 2009 att skriva av ärendet (dnr Ju2004/2098/L6). Avskrivningen skedde mot propositionen med förslag om en reformerad grundlag (prop. 2009/10:80).

Europarådets organ mot korruption

Europarådet har arbetat fram en straffrättslig och en civilrättslig konvention mot korruption som båda har ratificerats av Sverige. Europarådet har även antagit rekommendationer mot korruption, t.ex. principer för finansiering av politiska partier och valkampanjer. Europarådets organ för utvärdering av arbetet mot korruption, Group of States against Corruption (Greco), genomför återkommande utvärderingar. Sverige blev medlem i Greco när det bildades 1999.

Den 19 februari 2009 antog Greco tio rekommendationer som gäller Sverige, varav tre rekommendationer gäller vissa artiklar i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption och dess tilläggsprotokoll. Sju rekommendationer gäller vissa artiklar i Europarådets rekommendation från 2003 om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer.

Den 1 april 2011 antog Greco slutsatser om att Sverige inte genomfört någon av de sju rekommendationer som gäller Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer. Dessutom konstaterade Greco att avsaknaden av konkreta initiativ är slående och att Sverige tycks vara inriktat på att behålla en modell med självreglering genom frivilliga överenskommelser. Därutöver nämns i Grecos slutsatser från april 2011 att varje land bedöms i ljuset av dess egna meriter samt att organets rekommendationer inte nödvändigtvis kräver lagstiftning. Mot bakgrund av Sveriges ”uppenbart bristande efterlevnad” av rekommendationerna begärde Greco att Sverige senast den 31 oktober 2011 skulle återkomma med en rapport med en uppdatering om arbetet med att genomföra rekommendationerna.

I en promemoria upprättad vid Justitiedepartementet den 27 oktober 2011 redovisas rapporten som Greco begärt. I promemorian hänvisas till den ovannämnda parlamentariska kommitténs uppdrag att bl.a. utreda reglerna om kommunalt partistöd och till att det sedan maj 2011 pågår diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny frivillig överenskommelse som skulle innebära större insyn i finansieringen av politisk verksamhet. Dessutom har enligt promemorian sju av åtta riksdagspartier antagit eller håller på att anta regler som innebär att bidrag till partier överstigande 20 000 kronor ska redovisas offentligt tillsammans med bidragsgivarens identitet. Slutligen framhålls i promemorian vissa gällande föreskrifter² med anledning av Grecos (femte) rekommendation om att Sverige bör säkerställa en oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att hålla sig med bokföring och räkenskaper. Enligt de föreskrifter som nämns i promemorian gäller att även politiska partier omfattas av krav på revision och bokföring.

Tidigare ställningstaganden m.m.

Senast konstitutionsutskottet behandlade motioner med krav om att regeringen ska utreda och återkomma med förslag på lagstiftning om offentlig redovisning av bidrag till partier var i utskottets budgetbetänkande hösten 2011 (bet. 2011/12:KU1 s. 64 f.). Utskottet noterade då att det tagits kontakter i syfte att inleda diskussioner mellan samtliga riksdagspartier om en ny överenskommelse kring partifinansieringen. Utskottet önskade inte föregripa resultatet av dessa diskussioner. Mot denna bakgrund var utskottet då inte berett att ställa sig bakom de aktuella motionerna och avstyrkte tio motionsyrkanden (s. 70).

Av utskottets tidigare behandling i ämnet (se bet. 2007/08:KU14 s. 33 f.) framgår bl.a. att den nämnda utredningens (SOU 2004:22) förslag mötts av invändningar av rättsvårdande myndigheter när det gäller grundlagsenligheten. Invändningarna gäller dels förslagets överensstämmelse med för-

² I promemorian hänvisas till 12 § revisionslagen (1999:1079), 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078) och 14 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

eningsfriheten, dels förenligheten med förbudet mot åsiktsregistrering. Utskottet hänvisade till frivilliga överenskommelser som en mer framkomlig väg att nå de önskvärda offentliga redovisningarna.

Enligt upplysningar som utskottet har inhämtat kommer man i Justitiedepartementet att ta fram direktiv till en utredning med ambitionen att en lag om partibidrag ska vara på plats före riksdagsvalet i 2014.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att politiska partier redan i dag omfattas av vissa krav på revision och bokföring. Några krav på offentlig redovisning av bidrag till partier finns dock inte. Utskottet noterar att kommissioner endast undantagsvis har givits särskilda befogenheter som gör det möjligt att t.ex. inhämta handlingar eller uppgifter. Vid det tillfälle detta skedde uttalade konstitutionsutskottet att den aktuella kommissionen inte fick bilda mönster för framtiden utan borde ses som en engångsföreteelse. Frågan om att inrätta en kommission med befogenhet att hämta in uppgifter om partifinansiering borde enligt utskottet övervägas i ett annat sammanhang. Grundlagsaspekterna är desamma i fråga om en kommission som vid införandet av lagstiftning, och lagstiftning krävs för att en kommission ska kunna ges de tänkta befogenheterna. Utskottet har inhämtat att samtal pågår mellan samtliga riksdagspartier om hur en lagstiftning kring partifinansieringen ska utformas. Samtalen har förts på ett sådant sätt att man bedömer att en lagstiftning ska kunna vara på plats före riksdagsvalet 2014. Utskottet noterar att justitieministern har uttalat att hon avser att initiera ett lagstiftningsarbete i Justitiedepartementet. Mot bakgrund av det ovannämnda föreslår konstitutionsutskottet att justitieutskottet avstyrker motion 2011/12:Ju16 (S) yrkande 2.

Stockholm den 3 maj 2012

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Sven-Erik Österberg (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Ann-Britt Åsebol (M) och Mathias Sundin (FP).