



Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2013/14:70 och tre följdmotioner. I propositionen föreslås en ny lag om insyn i finansiering av partier (insynslagen) som ska gälla för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet. Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin politiska verksamhet respektive sina personvalskampanjer.

Enligt förslaget ska ett parti årligen ge in en intäktsredovisning till Kammarkollegiet som tydligt anger vilka intäkter som partiet har haft på central nivå. Partiets intäktsredovisning ska även innehålla uppgifter om intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj. Ett parti som tar emot bidrag till ett tröskelvärde om mer än ett halvt prisbasbelopp (för närvarande 22 200 kronor) ska redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och dess storlek. Ett parti behöver inte lämna någon redovisning om intäkterna under redovisningsperioden, med undantag av offentligt partistöd, understiger tröskelvärdet. Partiet ska i stället anmäla detta till Kammarkollegiet som på sin webbplats ska offentliggöra intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet. Den föreslagna lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker samtliga motionsyrkanden utom ett. I propositionen anges att skyldigheten att redovisa bidragsgivare ska gälla när partiet känner till eller *kan ana* vem som är givare. Utskottet anser dock att skyldigheten endast ska gälla när partiet *känner till* vem som är givare. Med anledning av en flerpartimotion (MP, S, V) föreslår utskottet att riksdagen antar ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier med innebörden att stöd enligt den lagen enbart utgår till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag. Ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2014. Därtill föreslår utskottet genom ett utskottsinitiativ att riksdagen ska tillkännage för regeringen att vissa aspekter avseende uppgifter om en bidragsgivares identitet bör förtydligas.

I betänkandet finns fyra reservationer (SD, V).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden	7
Närmare om den föreslagna insynslagen	7
Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen	16
Lagens avgränsning till partiets politiska verksamhet	22
Lagen om insyn i finansiering av partier i övrigt	23
Uppgifter om en bidragsgivares identitet	24
Definitionen av en bidragsgivares identitet	25
Frågeställningar för vidare utredning	27
Partistödslagen och anonyma bidrag	29
Reservationer	34
1. Lagens avgränsning till partiets politiska verksamhet, punkt 1 (V)	34
2. Uppgifter om en bidragsgivares identitet, punkt 3 (SD)	34
3. Frågeställningar för vidare utredning, punkt 5 (V)	35
4. Partistödslagen och anonyma bidrag, punkt 6 (SD)	36
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	37
Propositionen	37
Följdmotionerna	37
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	38
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag	42
<i>Bilaga 4</i>	
Reservantens lagförslag	44
<i>Bilaga 5</i>	
Lagrådsyttrande som begärts av utskottet	45

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagens avgränsning till partiets politiska verksamhet

Riksdagen antar 1 och 4 §§ samt punkt 2 övergångsbestämmelserna regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:70 i denna del och avslår motion

2013/14:K19 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1.

Reservation 1 (V)

2. Lagen om insyn i finansiering av partier i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier i den mån lagförslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan. Därmed bifaller riksdagen proposition 2013/14:70 i denna del.

3. Uppgifter om en bidragsgivares identitet

Riksdagen avslår motion

2013/14:K18 av Jonas Åkerlund (SD).

Reservation 2 (SD)

4. Definitionen av en bidragsgivares identitet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att vissa aspekter avseende uppgifter om en bidragsgivares identitet bör förtydligas.

5. Frågeställningar för vidare utredning

Riksdagen avslår motion

2013/14:K19 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 2–4.

Reservation 3 (V)

6. Partistödslagen och anonyma bidrag

Riksdagen antar utskottets förslag i bilaga 3 till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Därmed bifaller riksdagen delvis motion

2013/14:K17 av Peter Eriksson m.fl. (MP, S, V).

Reservation 4 (SD)

Stockholm den 25 februari 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M) och Caroline Helmersson Olsson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet upprättades i juni 2013 departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens finansiering (Ds 2013:31). Syftet med lagförslaget i promemorian var att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Promemorian har remissbehandlats.

Regeringen beslutade den 20 januari 2014 att överlämna den här behandlade propositionen till riksdagen. I betänkandet behandlas således regeringens proposition och tre följdmotioner. Regeringens och följdmotionernas förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Utskottets lagförslag finns i bilaga 3. Reservantens lagförslag finns i bilaga 4.

Konstitutionsutskottet beslutade den 6 februari 2014 att hämta in Lagrådets yttrande över ett modifierat följd motionsförslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (dnr 1291–2013/14). Lagrådets yttrande från den 14 februari 2014 finns i bilaga 5. Utskottet har utformat lagtexten och övergångsbestämmelsen i utskottets lagförslag med beaktande av Lagrådets synpunkter.

Utskottet hörde vid sitt sammanträde den 18 februari 2014 ordföranden för Partibidragsnämnden.

Bakgrund

Det finns för närvarande inte någon särskild lagstiftning om offentlig redovisning av hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. De etablerade partierna omfattas dock av allmänna regler om bokföring och årsredovisning genom att de är organiserade som ideella föreningar. Enligt bokföringslagen (1999:1078) är en ideell förening bokföringsskyldig om värdet av föreningens tillgångar överstiger en och en halv miljoner kronor. Vidare omfattas partier som har deltagit i val till riksdagen av vissa krav på revision och bokföring som följer av lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. För att ett parti ska kunna få statligt partistöd enligt lagen måste partiet kunna visa upp en årsredovisning som har granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående som god revisionssed kräver. Något stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden.

Lagstiftningen kompletteras av en frivillig överenskommelse mellan sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna om öppenhet när det gäller redovisning av partiernas intäkter. Överenskommelsen gäller endast partiernas centrala verksamhet. Regionala och lokala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas dock i överenskommelsen att följa den.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Enligt regeringens förslag ska ett parti årligen ge in en intäktsredovisning till Kammarkollegiet som tydligt anger vilka intäkter som partiet har haft på central nivå. Partiets redovisning ska även innehålla uppgifter om intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj. Ett parti som tar emot bidrag till ett tröskelvärde om mer än ett halvt prisbasbelopp (för närvarande 22 200 kronor) ska redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och dess storlek. Ett parti behöver inte lämna någon redovisning om intäkterna under redovisningsperioden, med undantag av offentligt partistöd, understiger tröskelvärdet. Partiet ska i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet som på sin webbplats ska offentliggöra intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet. Den föreslagna lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn och sanktioner i form av förseningsavgift och särskild avgift samt om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

Regeringen bedömer att förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier (nedan insynslagen) är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Således bedömer regeringen att lagförslaget inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende eller att någon enskild utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

I propositionen anges att regeringen avser att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté som ska utreda vidare frågor om bl.a. en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå att redovisa sina intäkter för offentliggörande och ett eventuellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag.

Utskottets överväganden

Närmare om den föreslagna insynslagen

Behovet av insynsregleringen och dess avgränsning

Regeringen bedömer att det behövs en lagreglerad ordning för att skapa ökad insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina valkampanjer (prop. 2013/14:70 s. 31 f.). En sådan insynsreglering bör enligt regeringen omfatta partiernas och valkandidaternas intäkter. Detta behov av ökad insyn ligger också i linje med Europarådets rekommendation från 2003 om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer och med de sju rekommendationer som Europarådets kontrollorgan Greco (*Groupe d'États contre la Corruption*, på svenska Gruppen av stater mot korruption) har riktat till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Mot bakgrund av lagtekniska synpunkter från vissa remissinstanser framhålls i propositionen bl.a. att lagen rör frågor av politisk karaktär och är av central betydelse för partierna. Regeringen anser därför att den föreslagna insynsregleringen som utgångspunkt bör regleras helt i lag och att föreskrifter i t.ex. en förordning således bör undvikas.

Omfattningen av partiernas redovisningsskyldighet

Regeringen föreslår att partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande. Skyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central nivå. Partier som får mandat i riksdagen eller Europaparlamentet ska redovisa sina intäkter även under mandatperioden. Några principiella utgångspunkter för insynsregleringen är enligt regeringen att den bör omfatta samtliga partier som deltar i allmänna val till någon av de beslutande politiska församlingarna, gälla oavsett hur ett parti har valt att organisera sig samt åstadkomma ett offentliggörande av en redovisning som är samlad för varje parti och där redovisningarna är jämförbara mellan partierna.

En remissinstans uppmärksammade regeringens förslag i proposition 2013/14:48 Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val om att ta bort definitionen av partibegreppet i 3 kap. 1 § regeringsformen (RF). De ändringar i den nu föreslagna lagen som eventuellt kan komma att behövas om de föreslagna ändringarna i RF genomförs med verkan fr.o.m. 2018 års allmänna val kräver ytterligare överväganden. Regeringen avser därför att i sådant fall återkomma till riksdagen i denna fråga.

Som framgått ovan föreslår regeringen att partier som får mandat i riksdagen eller Europaparlamentet ska vara redovisningsskyldiga under hela mandatperioden. Partier som i val inte får mandat i riksdagen ska vara redovisningsskyldiga enligt den föreslagna insynsregleringen så länge som dessa får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, dvs. för vart och ett av de räkenskapsår eller kalenderår under vilka stödet betalas ut (se avsnittet redovisningsperioder nedan).

Anmälningsskyldighet för partier med låga intäkter

Regeringen föreslår att om intäkterna i ett parti understiger ett tröskelvärde om ett halvt prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (för närvarande 22 200 kronor) per räkenskapsår eller kalenderår behöver dessa inte redovisas för offentliggörande. Ett parti ska i sådant fall i stället göra en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Offentligt stöd till partier ska inte räknas med vid bedömningen av om intäkterna för ett visst parti når upp till tröskelvärdet. Skälet till regeringens förslag i denna del är att det kan ifrågasättas om den föreslagna redovisningsskyldigheten står i proportion till det mer begränsade intresset av insyn som torde gälla i fråga om mycket små partier med låga intäkter och som i praktiken aldrig kommer att få något mandat i riksdagen eller Europaparlamentet.

Omfattningen av valkandidaternas redovisningsskyldighet

I regeringens förslag till insynsreglering ska vissa intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj redovisas av det parti som valkandidaten ställer upp i valet för. Redovisningsskyldigheten ska omfatta valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i riksdagen eller Europaparlamentet. I propositionen anförs att en klar och tydlig definition av begreppet personvalskampanj saknas. Som personvalskampanj brukar dock allmänt räknas sådana aktiviteter där en kandidat har använt sig av ett personligt utformat kampanjmaterial under valrörelsen, dvs. där namn eller bild på kandidaten har förekommit med det uppenbara syftet att förmå väljarna att lägga sin röst på honom eller henne (jfr SOU 1999:136 s. 47). I propositionen anges att intäkter som avser en sådan kampanj oftast torde förekomma i samband med ett val och att även partierna tillhandahåller kanslistöd och annat stöd i viss omfattning till kandidater som bedriver en personvalskampanj.

Vidare framgår av propositionen att den s.k. fria nomineringsrätten innebär att det är först efter valet som man kan avgöra vilka som varit valkandidater. Även här kan den föreslagna lagen påverkas av regeringens förslag om inskränkning i nomineringsrätten och införandet av en s.k. förhandsanmälan som regeringen föreslagit ska träda i kraft den 1 januari

2015 och tillämpas fr.o.m. 2018 års allmänna val (se prop. 2013/14:48). Regeringen avser därför att i sådant fall återkomma till riksdagen i denna fråga.

Partiernas intäktsredovisningar – krav på uppgifter och undantag

I propositionen föreslås att ett partis intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen och lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Vidare ska redovisningen även innehålla uppgifter om medlemsavgifter och intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande. Även uppgifter om bidrag från andra delar av partiets organisation inbegripet sidoorganisationer, privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska ingå i intäktsredovisningen. Redovisningsskyldigheten bör enligt regeringen omfatta rena penninggåvor från enskilda och juridiska personer i samtliga fall där partiet känner till eller kan ana vem som är givare. Redovisningsskyldigheten ska också omfatta intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma ska gälla i fråga om intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet. Som bidrag ska räknas prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.

I frågan om hur en intäktsredovisning lämpligen bör utformas är det enligt regeringen värdefullt om vägledning och stöd kan hämtas från redovisningsrätten. Regeringen anser att en intäktsredovisning bör innehålla uppgifter om lämnat offentligt stöd i form av statligt partistöd. Även om sådana uppgifter i och för sig redan i dag är offentliga hos stödbeslutande myndigheter med stöd av offentlighetsprincipen bör allmänheten även ha möjlighet att ta del av uppgifterna i sammanställd form. Samma sak gäller interna överföringar inom en partiorganisation (som saknar risk för bindningar till utomstående finansiärer) i syfte att uppnå jämförbarhet och likformighet i redovisningen. I propositionen lämnas även ett flertal exempel på olika former av bidrag från enskilda; t.ex. ska bidrag från en fristående samlingsorganisation redovisas.

I lagförslaget undantas sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster från redovisningsskyldigheten. Något större intresse av insyn i fråga om t.ex. arbete som i viss begränsad omfattning utförs oavlönat och frivilligt av partimedlemmar eller deras närstående torde enligt regeringen inte finnas. Undantaget avser t.ex. att en privatperson på eget initiativ tillhandahåller personella resurser i en valrörelse eller bidrar ideellt till ett parti på ett sätt som är brukligt inom föreningslivet i allmänhet. Regeringen anser att undantaget ska tolkas snävt. Tänkbara situationer då undan-

taget skulle kunna vara tillämpligt är att en privatperson delar ut flygblad i en valrörelse eller tillhandahåller mat och dryck vid ett partimöte. Undantaget bör däremot i normalfallet inte anses tillämpligt på t.ex. en tjänst som innebär att ett företag eller en organisation låter sina anställda med bibehållen lön stå till ett partis eller en valkandidats förfogande under en viss tid (för att t.ex. bemanna en valstuga eller på annat sätt utföra arbete i syfte att gynna partiet eller kandidaten). Det är privatpersoners tillhandahållande av arbete eller tjänster som undantaget tar sikte på.

Anonyma bidrag

Enligt regeringens förslag ska ett partis intäktsredovisning även innehålla uppgifter om hur många anonyma bidrag som partiet totalt har tagit emot under redovisningsperioden. Vidare ska partiet redovisa vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. I intäktsredovisningen ska också den sammanlagda storleken av mottagna anonyma bidrag anges med ett totalbelopp för att i högre grad synliggöra vilka medel som finansierar ett partis politiska verksamhet. Ett bidrag ska inte redovisas som anonymt om partiet eller valkandidaten känner till eller kan ana vem som är givare.

Av propositionen framgår att om ett parti eller en valkandidat varken känner till eller kan ana en bidragsgivares identitet, torde någon särskild bindning som medför risk för påverkan av partiets eller kandidatens handlande vanligtvis inte kunna uppkomma, eftersom bidraget då är anonymt.

Intäktsredovisning i valkandidaters personvalskampanjer

Regeringen föreslår att redovisningsskyldigheten av valkandidaternas personvalskampanjer endast ska avse vissa intäkter. Dessa avser intäkter från t.ex. en försäljning eller bidrag från ett parti, från privatpersoner och företag samt från andra externa finansiärer. Även en juridisk person som kandidaten själv har ett bestämmande inflytande över, t.ex. ett aktiebolag, kan lämna bidrag till hans eller hennes personvalskampanj. Inte heller kan anonyma bidrag uteslutas och även dessa ska redovisas.

Värdering av bidrag

Bidrag som inte har lämnats i pengar ska enligt regeringens förslag uppskattas och redovisas till sitt verkliga värde (normalt försäljningsvärdet eller återanskaffningsvärdet). Såväl Bokföringsnämndens allmänna råd som skatterätten erbjuder vissa vägledande värderingsprinciper. De principer som gäller för partiernas allmänna redovisning bör som utgångspunkt tillämpas när intäktsredovisningen upprättas. En skillnad bör dock göras i förhållande till vad som allmänt gäller i fråga om gåvor till en ideell förening i form av arbetsinsatser och av andra tjänster än arbetsinsatser. Om

en sådan gåva lämnas till ett parti bör den omfattas av redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen och tas upp som en intäkt i partiets intäktsredovisning.

Redovisning av bidrag och bidragsgivarens identitet

I propositionen föreslås att ett parti som tar emot ett bidrag i pengar, varor eller annan egendom eller tjänster till ett värde om mer än ett halvt prisbasbelopp (träskelvärdet) ska redovisa bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. Detta ska gälla oberoende om bidragsgivaren är en juridisk eller fysisk person. Om ett parti tar emot mer än ett bidrag från samma bidragsgivare och bidragen sammanlagt överstiger träskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser, ska partiet redovisa motsvarande uppgifter om bidragsgivaren och bidragen. I propositionen anges att skyldigheten att redovisa givare av större bidrag förutsätter att partierna bokför uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag löpande så att det går att avgöra om ett nytt bidrag ska sammanläggas med ett tidigare bidrag eller inte. För bidrag som lämnas till valkandidaters personvalskampanjer ska motsvarande regler gälla.

Enligt regeringen tillgodoses en enskild bidragsgivares intresse av att öppet kunna lämna bidrag till partier eller kandidater, utan att det kommer till allmänhetens kännedom, genom att bidragsgivarens identitet endast behöver anges när det är fråga om bidrag av en viss storlek. Endast i dessa fall kan det anses finnas ett berättigat allmänintresse av att känna till givarens identitet, dvs. när bidraget har en sådan storlek att det typiskt sett kan befaras ge upphov till bindningar mellan givaren och mottagaren. Ett lämpligt träskelvärde bör enligt regeringen vara ett halvt prisbasbelopp (22 200 kronor för 2014). Enligt regeringen finns det skäl att följa utvecklingen och vid behov överväga justeringar av träskelvärdet.

Vissa remissinstanser har pekat på möjligheten för en enskild som inte önskar få sitt namn redovisat att kringgå regleringen. Även om detta givetvis bör undvikas konstaterar regeringen att det är svårt att konstruera ett regelverk som utesluter eller förebygger samtliga tänkbara möjligheter till kringgående. Det skulle förutsätta en helt annan kontrollapparat än vad regeringen för närvarande bedömer står i proportion till syftet med det föreslagna regelverket. Det finns emellertid skäl att följa effekterna och tillämpningen av regelverket och – om så bedöms nödvändigt – överväga en eventuell skärpning av detta.

Redovisningsperioder

Partiernas intäktsredovisningar ska avse räkenskapsår eller kalenderår och ska ha kommit in senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. Även om ett parti som är bokföringsskyldigt vanligtvis har kalenderår som räkenskapsår får ett parti, liksom andra juridiska personer, enligt bokföringslagen (1999:1078) använda brutet räk-

skapsår, dvs. ett räkenskapsår som omfattar ett års tid men som inte sammanfaller med ett kalenderår. Regeringen bedömer att syftet med den föreslagna lagen kan uppnås även om partier som tillämpar brutet räkenskapsår för sin ordinarie bokföring tillåts göra detsamma i fråga om intäktsredovisningar. Det finns skäl att undvika att utforma regleringen så att den innebär ett onödigt merarbete för partier som använder brutet räkenskapsår, jämfört med övriga partier som omfattas av den föreslagna lagen. Enligt regeringen får det antas vara fråga om endast ett fåtal fall. Regeringen bedömer därför sammantaget att det inte är motiverat att införa någon särreglering i den delen.

Underskrift av intäktsredovisningarna

En utgångspunkt för insynsregleringen är att väljarna bl.a. ska kunna bedöma vilka ekonomiska och andra intressen som partier som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet kan tänkas verka för. Avsikten är alltså att brister i ett partis fullgörande av redovisningsskyldigheten i förlängningen ska kunna få främst politiska konsekvenser för partiet. Mot denna bakgrund anser regeringen att det politiska ansvaret för att en korrekt intäktsredovisning tas fram och ges in till den myndighet som ska ansvara för dess offentliggörande på lämpligt sätt bör markeras i insynsregleringen. I linje med vad som gäller på redovisningsområdet föreslår regeringen därför att ett partis intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet på central nivå. Genom sin underskrift för partiets räkning intygar företrädaren således formellt att partiets intäktsredovisning (inklusive uppgifter om valkandidaternas intäkter) är riktig. Vem eller vilka som i praktiken ska skriva under en intäktsredovisning följer av hur partiet är organiserat.

Om intäktsredovisningen upprättas elektroniskt ska den undertecknas med en avancerad elektronisk signatur enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Sådana signaturer godtas i fråga om bl.a. patentansökningar, ansökningar om socialförsäkringsförmåner och skattekäklaringar.

Granskning och offentliggörande av intäktsredovisningar

En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor, om partiet enligt stadgarna eller revisionslagen är skyldigt att utse en revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsredovisning kräver och avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med den föreslagna lagen. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen och det ska lämnas in tillsammans med intäktsredovisningen.

Partierna ska ge in sina intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet till Kammarkollegiet, som ska offentliggöra dem på sin webbplats. Uppgifter om en bidragsgivares identitet ska kunna begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen, men ska i fråga om

fysiska personer inte göras tillgängliga på myndighetens webbplats. Informationen på webbplatsen ska avse alla partier som har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet och även innehålla uppgifter om vilka av partierna som inte har fullgjort sin redovisningsskyldighet enligt den föreslagna lagen.

Behandling av personuppgifter

I den utsträckning bidrag lämnas av fysiska personer eller avser personvalskampanjer kommer den föreslagna insynsregleringen innebära att Kammarkollegiet och partierna kommer att behandla personuppgifter. Enligt 3 § i personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PuL, avses med personuppgift all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Om en bidragsgivare är en fysisk person är en uppgift om dennes identitet en personuppgift enligt lagen. Samma gäller för en uppgift om en valkandidats identitet. Även en uppgift om en enskild firma anses vara en personuppgift eftersom innehavaren av en sådan firma alltid är en enda fysisk person (SOU 1997:39 s. 292). Juridiska personer omfattas inte av personuppgiftslagens definition av personuppgift.

Enligt 10 § PuL får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för något av de ändamål som räknas upp i paragrafen. Personuppgifter får exempelvis behandlas utan samtycke om det är nödvändigt för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras. Något samtycke krävs inte heller om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Intresset av insyn i och kontroll av partiets och valkandidatens finansiering för att bl.a. förebygga korruption och uppmärksamma skillnader mellan partierna måste enligt regeringen anses vara ett sådant allmänt intresse. Åtgärderna för att uppnå denna insyn måste, menar regeringen, dessutom anses tillåtna efter en intresseavvägning. Partiernas behandling av personuppgifter i intäktsredovisningarna blir genom den föreslagna regleringen även nödvändig för att fullgöra en rättslig skyldighet i enlighet med 10 b § PuL. Regeringen bedömer att Kammarkollegiets och partiernas behandling av personuppgifter är förenlig med personuppgiftslagen i den delen.

I 13 § PuL finns vidare ett generellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter, t.ex. personuppgifter som avslöjar politiska åsikter. I förarbetena till personuppgiftslagen anges det inte närmare vilken typ av uppgifter som kan anses avslöja en politisk åsikt (prop. 1997/98:44 s. 68 f. och SOU 1997:39 s. 368). En uppgift om att någon är medlem i ett parti torde dock vara en uppgift som avslöjar den personens politiska åsikt. Vidare måste en uppgift om en valkandidats identitet anses vara en känslig person-

uppgift enligt personuppgiftslagen. Utöver partimedlemskap berörs i propositionen frågan om en uppgift om att en person har gett ett bidrag till ett parti är en sådan uppgift som enligt personuppgiftslagen får anses avslöja dennes politiska åsikter. Mot bakgrund av att det torde ligga nära till hands att betrakta en uppgift om bidragsgivare på samma sätt som en uppgift om medlemskap i ett parti bedömer regeringen att en uppgift om en bidragsgivares identitet är att anse som en känslig personuppgift i personuppgiftslagens mening.

Enligt 15 § PuL får känsliga personuppgifter behandlas om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. En uppgift om partitillhörighet hos den som ställer upp i ett val som genomförs offentligt eller hos den som offentligt företräder ett politiskt parti får anses vara en uppgift som har offentliggjorts av den registrerade själv (SOU 1997:39 s. 370, jfr SOU 2001:100 s. 93 f.). Det är således trots förbudet i 13 § tillåtet att behandla personuppgifter om valkandidater i intäktsredovisningarna.

Vad gäller partiernas behandling av personuppgifter ger undantaget i 17 § PuL lagstöd att utföra viss behandling av uppgifter i de fall det rör återkommande bidragsgivare som kan anses ha regelbunden kontakt med partiet. Undantaget i 17 § har dock begränsad räckvidd. Dels torde flera bidragsgivare sakna en sådan regelbunden kontakt som krävs. Dels begränsar undantaget möjligheten att lämna ut uppgifter till tredje man. Dels är undantaget inte tillämpligt på Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter. Således ger inte personuppgiftslagen tillräckligt stöd för partiernas och Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig enligt den föreslagna lagen.

Enligt dataskyddsdirektivet (95/46/EG) är det dock möjligt att i nationell lagstiftning göra ytterligare undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse (jfr även 20 § PuL). Regeringen bedömer att intresset av insyn i och kontroll av partiets och valkandidaters finansiering får anses vara ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i direktivet. Mot bakgrund av att den föreslagna lagen i vissa delar måste anses vara en sådan avvikande reglering som går före bestämmelserna i personuppgiftslagen (se prop. 1997/98:44 s. 116) bedömer regeringen sammantaget att en uttrycklig bestämmelse som reglerar Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter räcker för att hantera undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter för den behandling som förslaget innebär.

Tillsyn och sanktioner

Regeringen föreslår att Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över att den föreslagna lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Kammarkollegiet ska kunna besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Beslut om sådana förelägganden ska kunna förenas med vite.

En förseningsavgift på 10 000 kronor ska tas ut av ett parti som är skyldigt att ge in en intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet, om redovisningen eller anmälan inte har kommit in till Kammarkollegiet inom föreskriven tid.

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en intäktsredovisning är felaktig, ska Kammarkollegiet granska innehållet i redovisningen. Kammarkollegiet ska under samma förutsättningar utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. En särskild avgift ska tas ut om en sådan utredning visar att

- intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp
- uppgiftsskyldigheten för öppna bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet inte har fullgjorts i fråga om att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek eller
- uppgiftsskyldigheten för anonyma bidrag inte har fullgjorts i fråga om att ange vilket bidrag som har lämnats, bidragets storlek och det totala antalet anonyma bidrag.

Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar de felaktigt redovisade intäkterna, om felaktigheten avser intäkter som har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, dock högst 100 000 kronor. När det gäller brister som avser uppgiftsskyldigheten för öppna bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet eller för anonyma bidrag ska den särskilda avgiften vara 20 000 kronor.

Såväl förseningsavgiften som den särskilda avgiften ska tillfalla staten. Det är Kammarkollegiet som ska pröva frågor om förseningsavgift och särskild avgift. Kammarkollegiet ska kunna sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller en särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det.

Överklaganden av tillsynsåtgärder och sanktioner

Regeringen föreslår att Kammarkollegiets beslut enligt den föreslagna lagen om föreläggande, förseningsavgift och särskild avgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt lagen ska inte kunna överklagas. Vid överklagande till kammarrätten ska prövningstillstånd krävas.

Konsekvenser av lagförslaget

Den föreslagna lagen innebär en viss ökning av kostnaderna för Kammarkollegiets verksamhet. För övriga statliga förvaltningsmyndigheter som berörs förväntas kostnaderna öka endast marginellt. Merkostnaderna kan enligt regeringen finansieras inom ramen för befintliga anslag även om regeringen avser att noggrant följa frågan. Förslaget innebär en viss ökad administrativ börda för partierna och deras valkandidater. Några administrativa kostnader för t.ex. företag som ägs av partier uppkommer inte till följd av att partierna ska redovisa intäkter i sin politiska verksamhet. Eventuella merkostnader för de tillkommande nya måltyperna hos de allmänna förvaltningsdomstolarna rymms inom befintliga anslag.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att den nya lagen om insyn i finansiering av partier ska träda i kraft den 1 april 2014 och tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013. Redovisningsskyldigheten enligt lagen ska gälla endast i fråga om intäkter som har kommit ett partis eller en valkandidats politiska verksamhet till godo efter utgången av mars 2014. Enligt Lagrådet framstår ett ikraftträdande enligt ovan som realistiskt med hänsyn till kravet på promulgation (dvs. utfärdandet och kungörandet av en författning så att de som berörs av den kan ta del av den) viss tid dessförinnan. Regeringen framhåller att den är medveten om att tidsplanen är mycket snäv. Regeringen bedömer ändå att det är möjligt för riksdagen att behandla förslaget inom den tid som krävs för att lagen ska kunna träda i kraft det föreslagna datumet med beaktande av kraven på promulgation en viss tid dessförinnan.

Förslagets förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen

Utskottets bedömning i korthet

Utskottet anser att förslaget till lag om insyn i finansiering av partier är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

Propositionen

Regeringen bedömer att förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Således bedömer regeringen att lagförslaget inte innebär någon begränsning av för-

eningsfriheten, att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende eller att någon enskild utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Föreningsfriheten

Av 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen (RF) följer en grundlagskyddad föreningsfrihet som innebär en frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften. Detta anses innefatta inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144). Som Grundlagberedningen påpekade är föreningsfriheten av grundläggande betydelse för den politiska verksamheten eftersom de politiska partierna är att anse som föreningar (SOU 1972:15 s. 157). Av 2 kap. 20 § första stycket 1 RF följer att föreningsfriheten får begränsas genom lag. Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket RF anges uttömmande för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras. En sådan begränsning får göras 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. Genom dessa bestämmelser finns stöd för bl.a. gällande straffrättsliga regler om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Regeringen konstaterar i propositionen att en lag om insyn i finansiering av partier därför är möjlig att införa enbart om lagen utformas så att den inte begränsar friheten för enskilda att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen. Vidare uppmärksammar regeringen att partiernas centrala betydelse i en demokrati medför att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer. Grundlagberedningen framhöll att det var den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför obestridliga missförhållanden kunde enligt Grundlagberedningen ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Konstitutionsutskottet uttalade (KU 1973:26 s. 16 f.) att det delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden.

Regeringen bedömer att varken en offentlighetsreglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter eller en sammanhängande tillsynsmekanism kan anses reglera partiernas verksamhet eller organisation. Inte heller utgör en sådan reglering enligt regeringen någon *direkt* begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för politiska syften. Med hänsyn till föreningsfri-

hetens särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket och dess grundläggande betydelse som en del av de politiska spelreglerna framhåller regeringen att en insynsreglering inte heller kan anses komma i direkt konflikt med grundlagens syfte att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. I propositionen bedöms därför om de *indirekta* effekterna som insynsregleringen kan få på medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti trots detta måste anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening. Regeringen hänvisar bl.a. till att grundlagsskyddet i första hand innefattar ett skydd mot åtgärder som innebär ett faktiskt fysiskt tvång från det allmänna sida eller en kriminalisering av ett visst handlande (SOU 1975:75 s. 104) och att föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes inte utgör någon begränsning av fri- och rättigheterna, även om de får till effekt att försvåra för en enskild att utnyttja sina fri- och rättigheter (prop. 1975/76:209 s. 153). Vidare framhålls i förarbetena att en föreskrift allmänt sett kan sägas innebära en begränsning bara om det framgår av föreskriften – uttryckligen eller underförstått – att en rättighetsbegränsning är åsyftad, eller om en sådan ingår som ett naturligt led i regleringen. Regeringen konstaterar att den föreslagna insynsregleringen varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Sammantaget bedömer regeringen att lagförslaget inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

Skyddet för negativa opinionsfriheter

I 2 kap. 2 § RF slås fast att ingen enskild får tvingas av det allmänna att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Med åskådning avses ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område (SOU 1975:75 s. 114). I förarbetena framhålls att skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter självfallet också omfattar sådana faktiska uppgifter som innebär att någons åsikter avslöjas, exempelvis en uppgift om tillhörighet till ett politiskt parti (prop. 1973:90 s. 244). Skyddet mot att tvingas uppge sin politiska åskådning är absolut och kan, för svenska medborgare, inte begränsas på annat sätt än genom en ändring i grundlag. Den grundlagsskyddade negativa yttrandefriheten kommer även till uttryck genom föreskriften i 3 kap. 1 § första stycket RF om hemliga val.

Regeringen understryker att avsikten med den föreslagna lagen inte är att det allmänna ska få kännedom om vilka åsikter enskilda personer har. Någon rättighetsbegränsning är således inte åsyftad med den föreslagna regleringen, varken uttryckligen eller underförstått (jfr prop. 1975/76:209 s. 153 f.). Syftet är i stället enbart att säkerställa allmänhetens insyn i partiets finansiering. Regeringen noterar att ordningen som föreslås i lagen visserligen kan få till följd att enskilda väljer att inte lämna ett bidrag eller väljer att begränsa sitt stöd så att det inte överstiger tröskelvärdet för redo-

visning av identitetsuppgifter. I den situationen står det enligt regeringen var och en fritt att lämna ett bidrag av valfri storlek eller att avstå från det, på samma sätt som att det står var och en fritt att ställa upp som valkandidat för ett parti, att skriva en politisk debattartikel eller på något annat sätt ge uttryck för sin rätt till fri åsiktsbildning. Den föreslagna insynsregleringen präglas enligt regeringen inte av några inslag av tvång som är riktat mot enskilda bidragsgivare. Inte heller kan en skyldighet att mot sin vilja tvingas uppge sin politiska åskådning sägas ingå som ett naturligt led i regleringen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den föreslagna regleringen som sådan och de tänkbara effekterna av regleringen inte kan anses innebära en begränsning av skyddet för enskilda mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. De tänkbara effekterna av förslaget kan enligt regeringen av samma skäl inte heller anses vara sådana att det uppkommer någon risk för konflikt med skyddet för den fria åsiktsbildningen, som är det främsta övergripande syftet med de grundlagsskyddade opinionsfriheterna. Dessa överväganden gör sig enligt regeringen också gällande i fråga om den föreslagna regleringens förhållande till yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen. Regleringen bedöms inte heller utgöra ett intrång i rätten till yttrandefrihet enligt konventionen. Regeringens ställningstaganden ovan är även relevanta när det gäller föreskrifternas effekter för skyddet av valhemligheten.

Förbudet mot åsiktsregistrering

Tillämpningen av den föreslagna lagen förutsätter att Kammarkollegiet registrerar uppgifter om bl.a. vissa enskilda bidragsgivares identitet. En sådan reglering kan införas endast om förfarandet inte kommer i konflikt med rättsformens förbud mot åsiktsregistrering eller de grunder som bär upp detta, t.ex. principen om fri åsiktsbildning. Av 2 kap. 3 § RF följer ett förbud mot åsiktsregistrering som innebär att ingen svensk medborgare får antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, om detta inte sker med samtycke från den enskilde själv. Av förarbetena framgår att ett av syftena med att införa regleringen var att skydda rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen (SOU 1975:75 s. 460). Innebörden av förbudet får också förstås mot bakgrund av den debatt som förekom under 1970-talets åsiktsregistrering i det s.k. Sjöregistret. Förbudet mot åsiktsregistrering är, i likhet med skyddet mot att tvingas uppge sin åskådning, absolut. Det kan således inte begränsas genom vanlig lag. Skyddet omfattar dock enbart registrering som sker utan samtycke. I förarbetena uttalades att sådan registrering som sker i samband med opinionsundersökningar vid val och i förteckningar över kandidater i val karakteriseras av att de sker med den registrerades samtycke och uppenbarligen måste vara tillåtna (SOU 1975:75 s. 35 och prop. 1975/76:209 s. 117). För att det ska anses finnas ett giltigt samtycke torde normalt förutsättas att den enskilde har fått all den information om registreringen som

behövs för att han eller hon ska kunna göra ett välgrundat ställningstagande till åtgärden (jfr prop. 2009/10:80 s. 179 och prop. 1975/76:209 s. 243). I förarbetena uttalades vidare att ett register där en person finns antecknad på någon grund som saknar varje samband med politisk åskådning inte får kompletteras med en anteckning om den registrerades åskådning i sådant hänseende. En sådan kompletterande anteckning får nämligen anses vara helt självständig och därmed grundad enbart på den antecknades åskådning.

Regeringen anger i propositionen att syftet med den föreslagna lagen är varken uttryckligen eller underförstått att samla in och registrera uppgifter om enskilda personers politiska åskådning. Avsikten har varit att förhindra att det allmänna inrättar register i vilka enskilda registreras med uppgift om sin politiska åskådning när sådana uppgifter saknar någon form av samband med registrering som sker på helt andra grunder. Ett partis redovisning till en statlig förvaltningsmyndighet av sina verksamhetsintäkter kan komma att innehålla vissa identitetsuppgifter om enskilda medborgare. Den omständigheten att en enskild person har lämnat ett bidrag till ett parti kan också säkerligen i många fall motivera antaganden om att personen i fråga sympatiserar med det mottagande partiets åsikter i politiska frågor, även om det inte nödvändigtvis behöver finnas ett samband mellan partiets respektive bidragsgivarens värderingar i olika hänseenden. För att bedöma om den automatiserade behandling av personuppgifter, som föreslås för den mottagande myndigheten, är att anse som otillåten enligt 2 kap. 3 § RF eller inte, måste det enligt regeringens mening däremot beaktas att syftet med registreringen är att möjliggöra insyn för väljarna i partiernas finansiering för att avslöja eventuella intressekonflikter och för att motverka risken för otillbörlig påverkan och korruption. Registreringen sker alltså på den grunden att uppgifterna ska ge kännedom om vilka intressen som står bakom partiets finansiering. Att denna registrering i och för sig kan leda till att bidragsgivarnas politiska tillhörighet avslöjas innebär *inte* att registreringen kan anses ske *enbart* på grund av den enskildes politiska åskådning.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund sammantaget att varken regeringsformens förbud mot åsiktsregistrering eller de konstitutionella grunder som bär upp förbudet, särskilt principen om fri åsiktsbildning, kan anses lägga hinder i vägen för att införa ett krav på redovisning av partiernas finansiering.

Utskottets ställningstagande

Partiernas centrala betydelse i en demokrati medför att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera sådana förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer. Det är alltjämt den offentliga debatten och kritiken man i första hand får lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå. Endast om den offentliga insynen

avskärmas eller kritiken står maktlös inför obestridliga missförhållanden kan ett lagstiftningsingripande rörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Utskottet delar regeringens bedömning att varken en offentligrättslig reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter eller en sammanhängande tillsynsmekanism kan anses reglera partiernas verksamhet eller organisation. I sammanhanget kan man enligt utskottet inte heller bortse från att demokratins förutsättningar rymmer delvis motstående intressen. Såväl den fria åsiktsbildningen, fritt arbetande politiska partier och skyddet för den enskilde som öppenhet och insyn är nödvändiga beståndsdelar i en demokrati. Sammanvägt anser utskottet att en lagreglerad insyn i partiets och valkandidatens finansiering kan bidra till att ytterligare öka legitimiteten för det politiska systemet.

Med utgångspunkt i detta blir frågan som utskottet har att avgöra om den här föreslagna lagen är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. I likhet med vad Justitiekanslern och Lagrådet har påpekat under beredningen av lagärendet noterar utskottet att lagens förenlighet med de aktuella grundlags- och konventionsbestämmelserna inte är oomstridd och att lagförslaget i visst hänseende närmar sig regeringsformens gränser. Som framgått ovan bedömer utskottet att den föreslagna lagen varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa enskildas möjligheter att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Utskottet bedömer även att den föreslagna lagen och dess effekter inte kan anses innebära en begränsning av skyddet för enskilda mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Dessa effekter kan enligt utskottet inte heller anses vara sådana att det uppkommer någon risk för konflikt med skyddet för den fria åsiktsbildningen. Slutligen bedömer utskottet i likhet med regeringen att varken regeringsformens förbud mot åsiktsregistrering eller de konstitutionella grunder som bär upp förbudet, särskilt principen om fri åsiktsbildning, kan anses hindra införandet av ett krav på redovisning av partiernas finansiering. Sammantaget saknar utskottet skäl att göra någon annan bedömning än att lagförslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

Lagens avgränsning till partiers politiska verksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar 1 och 4 §§ samt punkt 2 övergångsbestämmelserna regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier. Riksdagen avslår därmed ett motionsyrkande om att utvidga den föreslagna insynslagens tillämpningsområde till all verksamhet som ett parti bedriver med hänvisning till att frågan ska behandlas i en aviserad parlamentariskt sammansatt kommitté.

Jämför reservation 1 (V).

Propositionen

Syftet med regeringens lagförslag är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer (1 §). Av den föreslagna lagen framgår även (4 §) att ett parti ska redovisa till Kammarkollegiet hur det har finansierat sin politiska verksamhet. Med anledning av Lagrådets synpunkter på lagförslagets avgränsning till partiernas *politiska* verksamhet och valkandidaters *personvalskampanjer* förtydligar regeringen bl.a. att även administrativ verksamhet är en naturlig del av partiets politiska verksamhet. Detta eftersom den administrativa verksamheten utgör ett nödvändigt stöd för den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå sina politiska mål. Som politisk verksamhet räknas enligt regeringen inte verksamhet som saknar, eller har i det närmaste obefintliga, politiska inslag och där intäkterna inte används för att finansiera partiets politiska verksamhet (t.ex. viss internationell biståndsverksamhet som partier bedriver eller annars kontrollerar). Regeringen avser mot bakgrund av Lagrådets synpunkter låta frågor om en utvidgning av lagens tillämpningsområde till all verksamhet som ett parti bedriver (t.ex. för att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil) ingå i det uppdrag som ska ges till en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Följdmotionen

I följdmotion 2013/14:K19 (yrkande 1) av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkas att riksdagen beslutar om ändringar i 1 och 4 §§ samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna i den föreslagna lagen om insyn i partiets finansiering (se bilaga 3). Ändringarna som föreslås i motionen innebär att lagen inte ska begränsas till partiernas *politiska* verksamhet utan ska gälla all verksamhet som partierna bedriver. Motionärerna anser i likhet med Lagrådet att det är diskutabelt att begränsa insynsredovisningen till att endast omfatta partiernas politiska verksamhet. Av motionen framgår att motionärerna befarar att skiljelinjen mellan sådan verksamhet som anses vara en naturlig och integrerad del i partiets politiska verksamhet

och sådan verksamhet som helt eller delvis saknar politiska inslag är oklar och att viss gränsdragningsproblematik avseende vad som ska omfattas av redovisningen kan uppstå.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att regeringen avser att låta frågor om en utvidgning av lagens tillämpningsområde till all verksamhet som ett parti bedriver ingå i det uppdrag som ska ges till en parlamentariskt sammansatt kommitté. Utskottet, som inte önskar föregripa en sådan utredning, avstyrker motionsyrkandet och tillstyrker 1 och 4 §§ samt punkt 2 övergångsbestämmelserna regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier.

Lagen om insyn i finansiering av partier i övrigt

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier i den mån förslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan. Utskottet anser att den föreslagna insynslagens skyldighet att redovisa bidragsgivare endast ska gälla i fall där partiet eller valkandidaten *känner till* vem som är givare.

Propositionen

Av propositionen framgår att redovisningsskyldighet enligt den föreslagna insynslagen ska gälla för bidrag från enskilda där partiet känner till eller kan ana vem som är givare. Om ett parti eller en valkandidat som har tagit emot ett bidrag faktiskt varken känner till eller kan ana bidragsgivarens identitet, torde någon särskild bindning som medför risk för påverkan av partiets eller kandidatens handlande vanligtvis inte kunna uppkomma, eftersom bidraget i ett sådant fall är anonymt.

Utskottets ställningstagande

Som framgått ovan anser utskottet att förslaget till lag om insyn i finansiering av partier är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Utskottet anser även att en lagreglerad insyn i partiets och valkandidaters finansiering kan bidra till att ytterligare öka legitimiteten för det politiska systemet.

Regeringens lagförslag har utöver vad som behandlats ovan inte mött invändningar i någon motion eller vid utskottets beredning av ärendet. Konstitutionsutskottet anser att riksdagen av de skäl som anförs i propositionen bör anta regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier i den mån förslaget inte omfattas av vad utskottet föreslagit ovan.

Utskottet noterar att skyldigheten att redovisa bidragsgivare enligt propositionen föreslås gälla för bidrag från enskilda i fall där partiet eller valkandidaten känner till eller *kan ana* vem som är givare. Utskottet anser dock att skyldigheten att redovisa bidragsgivare endast ska avse bidrag i fall där partiet eller valkandidaten *känner till* vem som är givare.

Utskottet delar regeringens bedömning att det är angeläget att den nya lagen träder i kraft och får effekt så snart som möjligt. Lagen bör därför träda i kraft den 1 april 2014.

Uppgifter om en bidragsgivares identitet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår en motion om att en bidragsgivares identitet inte ska anges i den intäktsredovisning som ett parti ska lämna till Kammarkollegiet enligt den föreslagna insynlagen.

Jämför reservation 2 (SD).

Propositionen

Regeringen föreslår att för bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder som överstiger tröskelvärdet (för närvarande 22 200 kronor) ska uppgifter om bl.a. bidragsgivarens identitet anges särskilt i intäktsredovisningen.

Regeringen understryker att avsikten med den föreslagna lagen inte är att det allmänna ska få kännedom om vilka åsikter enskilda personer har. Någon rättighetsbegränsning är således inte åsyftad med den föreslagna regleringen, varken uttryckligen eller underförstått. Syftet är i stället enbart att säkerställa allmänhetens insyn i partiets finansiering. Den föreslagna lagen präglas enligt regeringen inte av några inslag av tvång som är riktat mot enskilda bidragsgivare. Inte heller kan en skyldighet att mot sin vilja tvingas uppge sin politiska åskådning sägas ingå som ett naturligt led i regleringen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den föreslagna lagen som sådan och dess tänkbara effekter inte kan anses innebära en begränsning av skyddet för enskilda mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. De tänkbara effekterna av förslaget kan enligt regeringen av samma skäl inte heller anses vara sådana att det uppkommer någon risk för konflikt med skyddet för den fria åsiktsbildningen, som är det främsta övergripande syftet med de grundlagsskyddade opinionsfriheterna.

Följdmotionen

I motion 2013/14:K18 av Jonas Åkerlund (SD) begärs ett tillkännagivande till regeringen om att en bidragsgivares identitet inte ska anges i intäktsredovisningen. Motionären delar inte regeringens bedömning att lagförslaget inte innebär att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. I motionen anges att det är tvärtom rimligt att anta att de privatpersoner som lämnar bidrag till ett politiskt parti stöder partiets politik. En registrering med anledning av ett bidrag skulle därmed vara att jämställa med att ange en politisk åskådning. Motionären anser, i likhet med ett antal remissinstanser, att grundlagsregleringen bör tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning och att skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning är absolut och inte kan inskränkas i lag. Det kan inte vara av vikt för redovisningen att veta från vem bidragen kommer.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att den föreslagna lagen inte innebär att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Utskottet vill betona vikten av en lagreglering som möjliggör insyn för väljarna i partiernas finansiering för att avslöja eventuella intressekonflikter och för att motverka risken för otillbörlig påverkan och korruption. Avsikten med den föreslagna lagen är inte enligt utskottet att det allmänna ska få kännedom om vilka åsikter enskilda personer har. Någon rättighetsbegränsning är således inte åsyftad med den föreslagna regleringen, varken uttryckligen eller underförstått. Registreringen sker på den grunden att uppgifterna ska ge kännedom om vilka intressen som står bakom partiets finansiering. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionen.

Definitionen av en bidragsgivares identitet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om att vissa aspekter avseende uppgifter om en bidragsgivares identitet bör förtydligas.

Propositionen

Av propositionen framgår att redovisningsskyldigheten innebär att partierna måste spara uppgifter om bl.a. bidragsgivarens identitet. Varken i propositionen eller i den bakomliggande promemorian (Ds 2013:31) anges uttryckligen vilka uppgifter som avses.

Definitioner av identitetsuppgifter i andra lagärenden

Frågan om vilka personuppgifter som ska anses utgöra en enskilds identitet har berörts i andra lagärenden. Någon entydig definition finns dock inte. Av förarbetsuttalanden i ett lagärende om skadelidandes rätt att ta del av uppgifter ur nedlagda undersökningar (prop. 2000/01:109 s. 12 f.) framgick att en enskilds namn endast utgör en del av hennes eller hans fullständiga identitet. Vad gäller lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism avsågs med identitet endast en persons namn (prop. 2008/09:70 s. 200). I regeringens proposition (2009/10:138 s. 32) om ökad kvalitet vid läkemedelsförskrivning med ändringar i bl.a. lagen (1996:1156) om receptregister och patientdatalagen (2008:355) definierades identitetsuppgifter som t.ex. namn och personnummer. När bestämmelser om identitetskontroll infördes i vallagen (2005:837) gällde enligt 10 kap. 5 § gamla vallagen (1997:157) att röstmottagare endast fick begära att en väljare skulle uppge sitt fullständiga namn och sin födelsetid. Vid lagärendet om den nya vallagen angavs i förarbetena (prop. 2004/05:163 s. 75) inte uttryckligen vilka uppgifter som krävdes för att kontrollera en väljares identitet. Det framgick endast att identitetskontrollen vid röstmottagning kunde ske genom legitimation eller på något annat tillförlitligt sätt, i praktiken genom att någon annan intygar identiteten. Vad gäller röstmottagarnas dokumentation av väljarnas identitet gjordes en jämförelse med andra identitetskontroller t.ex. på banken, där det görs en markering i en ruta på en uttagsblankett om personen som gör uttaget är känd och annars en anteckning om vederbörandes personnummer eller löpnummer på identitetshandlingen.

Identitetsuppgifter i den norska insynsregleringen

I Norge finns bestämmelser om offentliggörande av politiska partiers intäkter och kostnader i *loven om visse forhold vedrørende de politiske partiene* (partilagen). Av den norska partilagen följer bl.a. att bidragsgivarens identitet ska redovisas om ett eller flera bidrag över vissa gränsvärden tas emot från samma givare under ett räkenskapsår. I partilagen anges att bidragsgivare som är fysiska personer ska identifieras med namn och hemkommun och att andra givare ska identifieras med namn och adress. Frågan om vilka uppgifter om bidragsgivares identitet som skulle redovisas berördes i förarbetena (Ot.prp. nr. 84 [2004–2005] s. 56). En remissinstans hade pekat på en situation där två olika bidragsgivare med samma namn från samma kommun ligger bakom bidrag som var för sig är under gränsvärdena men uppfattas av partiet som en och samma givare och ger upphov till ett felaktigt offentliggörande. Mot bakgrund av remissynpunkten anförde den norska regeringen att det fick antas att partier hade närmare uppgifter om givare än namn och hemkommun. En annan mer aktuell problemställning rörde enligt den norska regeringen en situation där en enskild uppmärksammas i medierna för ett offentliggjort bidrag

som i verkligheten lämnats av en namne inom samma hemkommun. En sådan situation skulle klart uppfattas som obehaglig för en enskild som felaktigt knutits till ett sådant bidrag. Regeringen övervägde om ytterligare personuppgifter, som ålder och bostadsadress, också borde redovisas men begränsade sig till uppgifter om namn och hemkommun i syfte att minska en bidragsgivares exponering.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att frågan om vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet inte har berörts i propositionen. Det finns enligt utskottets mening vissa risker för förväxling av enskilda bidragsgivare. Förutom den olägenhet detta kan innebära för enskilda kan det även försvåra möjligheten för väljare att avgöra vilka intressen som står bakom ett parti eller en valkandidat. Enligt utskottet bör den frågan förtydligas närmare. Detta bör ges regeringen till känna.

Frageställningar för vidare utredning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om utvidgning av redovisningsskyldigheten till partiernas sidoorganisationer, partierna på lokal och regional nivå och till enskilda valkandidater för intäkter i personvalskampanjer med hänvisning till den aviserade parlamentariskt sammansatta kommitténs arbete.

Jämför reservation 3 (V).

Propositionen

Regeringen föreslår att partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande. Skyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central nivå. Mot bakgrund av ett kritiskt remissutfall till den bakomliggande promemorians (Ds 2013:31) förslag om en redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till landstings- eller kommunfullmäktige bedömer regeringen att den frågan bör utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté, vilket aviseras i propositionen.

I regeringens lagförslag ska vissa intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj redovisas av det parti som kandidaten ställer upp i valet för. Redovisningsskyldigheten ska omfatta kandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i riksdagen eller Europaparlamentet. I propositionen berörs frågan om redovisningsskyldigheten ska träffa partiet eller kandidaten. Några remissinstanser anser att den enskilda kandidaten

bör vara redovisningsskyldig gentemot det allmänna. I sammanhanget uppmärksammar regeringen att frågan även kan komma att aktualiseras inom ramen för den parlamentariskt sammansatta kommitténs arbete.

I propositionen föreslås vidare att ett partis intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om bl.a. bidrag från andra delar av partiets organisation inbegripet sidoorganisationer, privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt stiftelser och fonder. I propositionen lämnas även ett flertal exempel på olika former av bidrag från enskilda; t.ex. ska bidrag från en fristående insamlingsorganisation redovisas. Frågan om huruvida sådana organisationer också ska omfattas av regleringen och därmed vara skyldiga att för egen del upprätta en intäktsredovisning för offentliggörande bör enligt regeringen uppmärksammas av den aviserade parlamentariskt sammansatta kommittén.

Följdmotionen

I motion 2013/14:K19 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkas att regeringen återkommer till riksdagen med förslag som innebär att insynslagens redovisningsskyldighet ska utvidgas till partiernas sidoorganisationer och partiorganisationerna på lokal och regional nivå samt att det ska vara de sistnämndas skyldighet att redovisa sina intäkter (yrkandena 2–3). Regeringens förslag ska även innebära att det är den valkandidat som har fått en ledamots- eller ersätтарыplats i riksdagen eller Europaparlamentet som ska redovisa sina intäkter för personvalskampanjen (yrkande 4). Motionärerna anser att det utifrån lagens syfte torde vara självklart att även respektive sidoorganisation ska åläggas en redovisningsskyldighet som motsvarar de regler och krav som gäller för partierna. Sett till vikten av insyn och öppenhet är det enligt motionären angeläget att en reglering avseende redovisningsskyldigheten för partierna på lokal och regional nivå snarast kommer till stånd. Motionärerna anser inte – i motsats till regeringen – att det behövs någon vidare utredning av denna fråga. Slutligen anser motionären att det är rimligare att redovisningsskyldigheten vilar på den enskilda valkandidaten än på partierna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning om behovet av att utreda vissa frågeställningar. Utskottet bedömer mot bakgrund av detta att motionärens yrkanden om förslag från regeringen om en utvidgning av redovisningsskyldigheten till partiernas sidoorganisationer och till den enskilda valkandidaten för sina intäkter för personvalskampanjen får anses tillgodosedda. Vad gäller frågan om redovisningsskyldigheten för partierna på lokal och regional nivå anser motionären att någon vidare utredning inte behövs. Utskottet önskar dock inte föregripa den aviserade parlamentariskt sammansatta kommitténs överväganden i ämnet. Således avstyrker utskottet motion 2013/14:K19 (V) yrkandena 2–4.

Partistödslagen och anonyma bidrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar utskottets förslag i bilaga 3 till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Ändringen innebär att stöd enligt lagen utgår enbart till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag under det senaste avslutade räkenskapsåret. Därmed bifaller riksdagen delvis en flerpartimotion.

Jämför reservation 4 (SD).

Propositionen

Regeringen bedömer i propositionen att det för närvarande inte bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Regeringen instämmer i ett flertal remissinstansers bedömning att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Frågan om införandet av ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag är dock enligt regeringen komplicerad och kräver ytterligare överväganden, bl.a. ur ett grundlagsperspektiv. Regeringen anser därför att frågan bör utredas vidare av den aviserade parlamentariskt sammansatta kommittén.

Följdmotionen

Peter Eriksson m.fl. (MP, S, V) yrkar i flerpartimotionen 2013/14:K17 att 1 och 14 §§ lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (partistödslagen) ska ändras så att partier som tagit emot anonyma bidrag inte ska kunna få statligt stöd enligt partistödslagen. Enligt motionärerna finns det ett klart och tydligt behov av att förbjuda anonyma bidrag. Genom de lagändringar som motionärerna föreslår förbjuds emellertid inte politiska partier eller deras valkandidater direkt att ta emot anonyma bidrag. Förslaget innebär ett indirekt förbud genom att ett parti inte ska kunna få en statlig förmån (dvs. stöd enligt partistödslagen) om partiet har tagit emot anonyma bidrag. Motionärerna gör bedömningen att förslaget inte innebär någon inskränkning i skyddet för de fri- och rättigheter som följer av 2 kap. regeringsformen och av Europakonventionen, särskilt artiklarna 8, 10 och 11 i konventionen.

Partistödslagen

Enligt 1 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (partistödslagen) utgår statligt stöd till ett politiskt parti som har deltagit i val till riksdagen. I förarbetena till lagen (prop. 1972:126) angavs att i en utveckling som innebär att samhällsfrågorna blir alltmer komplicerade är det nödvändigt att partierna driver en omfattande, upplysande och opinionsbildande verksamhet och att de förfogar över de ekonomiska resurser som en

sådan verksamhet kräver (s. 5). Med hänsyn till att reglerna om offentligt stöd till partierna berör förutsättningarna för en väl fungerande opinionsbildning och utgör en del av demokratins spelregler i vidsträcktaste mening var det av oskattbart värde om reglerna fick en sådan konstruktion att systemet kan påräkna brett stöd i den allmänna opinionen och omfattas av förtroende av alla de i riksdagen representerade politiska partierna. Med utgångspunkt i denna principiella inställning förordade det föredragande statsrådet att den bakomliggande utredningens förslag (SOU 1972:62) skulle genomföras i sin helhet. Utredningen hade vid utformningen av sitt förslag till nya partistödsregler eftersträvat största möjliga politiska uppslutning kring förslaget. Utredningens förslag innebar att reglerna om det statliga parti- och kanslistödet blev väsentligt mera omfattande och komplicerade än dithills. Enligt det föredragande statsrådet utgjorde detta ett starkt skäl att överföra reglerna till en särskild författning. Till denna bedömning medverkade det förhållandet att enighet hade nåtts om hur reglerna skulle utformas.

Stödformerna för stöd enligt lagen är partistöd och kanslibidrag.

Till partier som är företrädde i riksdagen lämnas partistöd som mandatbidrag. Varje mandatbidrag utgör 333 300 kronor (2 §). Antalet mandatbidrag som varje parti får bestäms årligen med hänsyn till utgången i de två närmast föregående ordinarie valen enligt en i lagen särskild beräkning. Partier utan mandat i riksdagen får partistöd om partiet fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen beräknat enligt särskilda bestämmelser (3 §).

Kanslistöd utgår till partier som är företrädde i riksdagen och utgår som grundstöd och tilläggsstöd. Grundstödet utgör årligen ca 5,8 miljoner kronor. Tilläggsstöd utgår med 16 350 kronor per mandat för partier företrädde i regeringen och annars med 24 300 kronor per mandat. När ett parti inte längre tar plats i riksdagen utgår avtrappat grundstöd för de fyra därpå följande åren (5–11 a §§).

I partistödslagen räknas år fr.o.m. den 15 oktober. Stöd enligt lagen räknas ut för varje år och det är förhållandena vid uträkningstillfället som bestämmer stödets storlek (10 §). Fråga om stöd prövas av Partibidragsnämnden vars beslut inte kan överklagas (13 §). Ansökan görs skriftligen varje år hos nämnden och bör göras före utgången av oktober (14 §). Till ansökan ska bifogas partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i de avseenden som nu sagts. Av förarbetena (prop. 2001/02:53 s. 93) framgår att övervägande skäl enligt regeringens mening talade för att det inte skulle införas någon offentlig kontroll av partistödet. Avsikten 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.

Partistöd och kanslistöd betalas såvitt möjligt ut samtidigt kvartalsvis av Riksdagsförvaltningen med en fjärdedel varje gång. Första utbetalningen görs inom en månad efter det att ansökan har gjorts till respektive partis riksorganisation. På begäran av partiet kan dock kanslistödet eller en del av det betalas ut till riksdagsgruppens kansli (14 §).

I sammanhanget kan nämnas att Partibidragsnämndens senaste beslut den 5 november 2013 innebar ca 170 miljoner kronor i partistöd till de nuvarande åtta riksdagspartierna för stödåret 2013/14. Stödet till varje enskilt riksdagsparti varierade mellan ca 12 miljoner kronor och strax under 47 miljoner kronor.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen anför i propositionen är frågan om att förbjuda partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag komplicerad och kräver ytterligare överväganden, bl.a. ur ett grundlagsperspektiv. Frågan bör därför enligt utskottet utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté. Utskottet vill i det sammanhanget framhålla den breda enighet som finns kring uppfattningen att sådana bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Ett sätt att – utan ett uttryckligt förbud – uppnå en motsvarande lösning är enligt utskottets bedömning att ställa som villkor för det statliga stöd som utgår till partier att de inte har tagit emot anonyma bidrag. Detta krav ska även omfatta den som efter personval har utsetts till ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet och som omfattas av den intäktsredovisning som partiet ska upprätta enligt insynslagen.

Av partistödslagen följer som en allmän förutsättning för stöd att partiet deltagit i val till riksdagen. Som en ny förutsättning för partistöd i 1 § partistödslagen föreslår utskottet ska anges att partiet och de som för partiet efter personval har utsetts till ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet inte har tagit emot något anonymt bidrag. Med anonymt bidrag avses detsamma som i 6 § första stycket 9 i den föreslagna insynslagen. Intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter utgör således inte anonyma bidrag.

Om ett anonymt bidrag lämnas till ett parti eller en valkandidat är det dock, som Lagrådet berört, viktigt att det finns en möjlighet att kunna avstå från bidraget. För att ett anonymt bidrag inte ska anses mottaget bör partiet eller kandidaten avstå från det så snart som det är praktiskt möjligt. Har pengar satts in på partiets eller valkandidatens konto kan en möjlighet vara att återföra pengarna till avsändarkontot. Om det inte är möjligt eller om bidraget utgörs av annat än en insättning på ett konto bör det anonyma bidraget lämnas till ett från samtliga partier oberoende ändamål. Enligt utskottets mening är Allmänna arvsfonden ett sådant lämpligt ändamål.

Utskottet föreslår att det enligt 14 § till ansökan till Partibidragsnämnden ska bifogas, förutom som i dag årsredovisning, en försäkran om att partiet inte har tagit emot anonyma bidrag. Visserligen framgår det av

intäktsredovisningen om partiet har tagit emot anonyma bidrag eller inte. Det kan emellertid finnas partier som inte behöver ha externa, av partiet oberoende, revisorer som granskar redovisningen, och det är därför enligt utskottet rimligt att även uppställa kravet på att ge in en försäkran. En sådan försäkran ska avse tiden för det räkenskapsår som avslutas närmast före ansökan som lämnas till Partibidragsnämnden. Försäkran ska lämnas under samma förutsättningar som enligt insynslagen och ska således skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet. Partibidragsnämnden kan därefter vid behov inhämta den intäktsredovisning partiet har gett in till Kammarkollegiet enligt insynslagen och på så sätt få en sammanhängande bild av förutsättningarna för att erhålla stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier. Av andra stycket i 14 § framgår att stöd inte får beviljas om ansökan brister i vissa avseenden. Även avsaknad av försäkran om att partiet inte har mottagit anonyma bidrag utgör en sådan brist som medför att stöd inte beviljas.

I sammanhanget önskar utskottet förtydliga att försäkran ska lämnas av partiet och att den, på samma sätt som intäktsredovisningen enligt den föreslagna insynslagen, även omfattar de som för partiet efter personval har utsetts till ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet. Genom att en försäkran ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiets centrala verksamhet markeras också att det är respektive parti som har ansvaret för försäkran och dess innehåll. Partierna kan på olika sätt, t.ex. genom kandidatförsäkringar, säkerställa att kandidater är medvetna om detta ansvar.

Vad gäller konsekvensen av att partier tar emot anonyma bidrag vill utskottet anföra följande. Utskottet anser att såväl betydelsen av att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna som vikten av att sådana bidrag i realiteten inte heller ska förekomma, motiverar de lagändringar som föreslås. Dessa ändringar stärker också effektiviteten av den föreslagna insynslagen. Flera instanser, såsom JO och Justitiekanslern, har inom ramen för remissbehandlingen av insynsregleringen pekat på att möjligheten att lämna bidrag anonymt i realiteten motverkar eller omöjliggör insynslagets syfte. Som framgår av utskottets ovannämnda ställningstagande till insynsregleringens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen anser utskottet att en lagreglerad insyn i partiers och valkandidaters finansiering kan bidra till att ytterligare öka legitimiteten för det politiska systemet. Utskottet anser att även de föreslagna ändringarna i partistödslagen sammanvägt är till gagn för det demokratiska styrelseskicket, trots inskränkningen av stöd till partier som väljer att ta emot anonyma bidrag. Även om partistödet, som Lagrådet framhåller, uppgår till betydande belopp får inskränkningen anses skäligen. Utskottet bedömer att de lagändringar som föreslås inte kan anses reglera partiernas verksamhet eller organisation. Utskottet konstaterar vidare att de föreslagna ändringarna i partistödslagen varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i för-

eningsform. Inte heller ingår en sådan begränsning som ett naturligt led i de föreslagna ändringarna. Utskottet bedömer att såväl de direkta som indirekta effekterna av de föreslagna ändringarna på medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti inte innefattar en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening. Sammantaget bedömer utskottet att förslaget till lagändringar inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

Partistödslagen faller inte inom det lagrådspliktiga området. Utskottet har dock funnit det lämpligt att remittera lagförslaget till Lagrådet för granskning i syfte att under de brådskande förhållanden som råder i ärendet stärka kvaliteten i den föreslagna lagstiftningen. Det är enligt utskottets mening angeläget att de föreslagna ändringarna i partistödslagen kan träda i kraft samtidigt med insynslagen, och därmed gälla under årets valrörelser till Europaparlamentet och till riksdagen.

Av propositionen om insynslagen framgår att det är de partier som vid den föreslagna lagens ikraftträdande har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet som kommer att omfattas av lagen. Detsamma gäller för de partier som vid ikraftträdandet tidigare har haft mandat i riksdagen eller deltagit i val utan att få sådant mandat, om partiet får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier. Bestämmelsen innebär också att samtliga partier som deltar i de val till riksdagen och Europaparlamentet som genomförs under 2014 kommer att omfattas av lagen. Som framgår av övergångsbestämmelsen blir lagen inte tillämplig på anonyma bidrag som lämnats innan lagen träder i kraft den 1 april 2014. De nya bestämmelserna i partistödslagen får betydelse för de ansökningar som partierna gör i oktober 2015.

Sammanfattningsvis anser utskottet att riksdagen ska anta utskottets förslag till ändringar i 1 och 14 §§ lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier samt övergångsbestämmelser.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har lett till följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Lagens avgränsning till partiets politiska verksamhet, punkt 1 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar 1 och 4 §§ samt punkt 2 övergångsbestämmelserna regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier med de ändringarna att bestämmelserna får de lydelse som reservanten föreslår i bilaga 4. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:K19 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkande 1 och avslår proposition 2013/14:70 i denna del.

Ställningstagande

Ändringarna som jag föreslår innebär att lagen inte ska begränsas till partiernas *politiska* verksamhet utan ska gälla all verksamhet som partierna bedriver. I likhet med Lagrådet är det i min mening diskutabelt att begränsa insynsredovisningen till att endast omfatta partiernas politiska verksamhet. Skiljelinjen mellan sådan verksamhet som anses vara en naturlig och integrerad del i partiets politiska verksamhet och sådan verksamhet som helt eller delvis saknar politiska inslag är oklar, och viss gränsdragningsproblematik avseende vad som ska omfattas av redovisningen kan uppstå. Detta åtgärdas genom de ändringar i regeringens förslag till lag som finns i bilaga 4.

2. Uppgifter om en bidragsgivares identitet, punkt 3 (SD)

av Jonas Åkerlund (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2013/14:K18 av Jonas Åkerlund (SD).

Ställningstagande

Jag anser att en bidragsgivares identitet inte ska anges i intäktsredovisningen. Jag delar inte regeringens bedömning att lagförslaget inte innebär att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Det är tvärtom rimligt att anta att de privatpersoner som lämnar bidrag till ett politiskt parti stöder partiets politik. En registrering med anledning av ett bidrag skulle därmed vara att jämställa med att ange en politisk åskådning. Jag anser, i likhet med ett antal remissinstanser, att grundlagsregleringen bör tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning och att skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning är absolut och inte kan inskränkas i lag. Det kan inte vara av vikt för redovisningen att veta från vem bidragen kommer.

3. Frågeställningar för vidare utredning, punkt 5 (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion 2013/14:K19 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V) yrkandena 2–4.

Ställningstagande

Jag anser att det vore mer lämpligt med ett formellt tillkännagivande till regeringen om att den ska återkomma till riksdagen med förslag som innebär att insynlagens redovisningsskyldighet ska utvidgas till partiernas sidoorganisationer och partiorganisationerna på lokal och regional nivå samt att det ska vara de sistnämndas skyldighet att redovisa sina intäkter. Regeringens förslag ska även innebära att det är den valkandidat som fått en ledamots- eller ersättarplats i riksdagen eller i Europaparlamentet som ska redovisa sina intäkter för personvalskampanjen. Det är utifrån lagens syfte i min mening självklart att även respektive sidoorganisation ska åläggas en redovisningsskyldighet som motsvarar de regler och krav som gäller för partierna. Sett till vikten av insyn och öppenhet är det vidare angeläget att en reglering avseende redovisningsskyldigheten för partierna på lokal och regional nivå snarast kommer till stånd. Jag anser inte – i motsats till regeringen – att det behövs någon vidare utredning av denna fråga. Slutligen anser jag att det är rimligare att redovisningsskyldigheten vilar på den enskilda valkandidaten än på partierna. Detta bör ges regeringen till känna.

4. Partistödslagen och anonyma bidrag, punkt 6 (SD)

av Jonas Åkerlund (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår utskottets förslag i bilaga 3 till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Därmed avslår riksdagen motion

2013/14:K17 av Peter Eriksson m.fl. (MP, S, V).

Ställningstagande

Inom ramen för ärendet har ett yttrande hämtats in från Lagrådet över ett förslag till ändringar i partistödslagen. Av yttrandet framgår att Lagrådet i tidigare yttranden har framhållit att regeringsformens beredningskrav även om det inte binder riksdagen sakligt sett gör sig lika starkt gällande vid remisser från riksdagsutskott. Vidare har Lagrådet uttalat att utskottets lagrådsremiss var mycket kortfattad, även sedd i ljuset av propositionen och det beredningsunderlag som finns till den. Detta kunde enligt Lagrådet också påverka Lagrådets granskning, särskilt när det gäller frågan om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts. Lagrådets granskning blev mot den nu angivna bakgrunden således ofullständig. Mot bakgrund av bl.a. ovanstående anser jag att riksdagen ska avslå utskottets lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2013/14:70 Ökad insyn i partiets och valkandidatens finansiering:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om insyn i finansiering av partier.

Följdmotionerna

2013/14:K17 av Peter Eriksson m.fl. (MP, S, V):

Riksdagen beslutar om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier enligt vad som framgår av avsnitt 2.2.1 i motionen.

2013/14:K18 av Jonas Åkerlund (SD):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att identiteten på privatpersoner som skänker bidrag till politiska partier inte ska anges i redovisningen.

2013/14:K19 av Mia Sydow Mölleby m.fl. (V):

1. Riksdagen beslutar att 1 och 4 §§ samt bestämmelsen om ikraftträdande bör ges den lydelse som anges i bilaga 1.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att även partiernas sidoorganisationer ska vara redovisningsskyldiga enligt lagen om insyn i finansiering av partier.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att partiorganisationerna på lokal och regional nivå är redovisningsskyldiga enligt lagen om insyn i finansiering av partier samt att det är dessa partiorganisationers skyldighet att redovisa sina intäkter.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som innebär att den valkandidat som har fått en ledamots- eller ersätтарыplats i riksdagen eller Europaparlamentet ska redovisa sina intäkter för personvalskampanjen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer.

Tröskelvärde

2 § Med tröskelvärde avses i denna lag hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som avses i 5 §.

Tillämpningsområde

3 § Lagen gäller för partier som

1. deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet,
2. har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet, eller
3. annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Redovisning av intäkter

4 § Ett parti ska redovisa till Kammarkollegiet hur det har finansierat sin politiska verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning).

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå.

Om någon efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet, ska partiets intäktsredovisning avse även ledamotens eller ersättarens personvalskampanj.

5 § En intäktsredovisning ska avse räkenskapsår om partiet är bokföringsskyldigt enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska redovisningen avse kalenderår.

6 § En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
3. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer till en kvinnoorganisation inom partiet,
4. medlemsavgifter,

5. intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter,

6. bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidosorganisationer,

7. bidrag från privatpersoner,

8. bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanlutningar samt från stiftelser och fonder, och

9. anonyma bidrag.

Första stycket gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet.

Som bidrag enligt första stycket 6–9 räknas prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.

7 § För bidrag från enskilda som avses i 6 § första stycket 7 och 8 och som överstiger tröskelvärdet ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Detsamma gäller om summan av flera bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser.

För anonyma bidrag ska uppgift om vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Dessutom ska uppgift om det totala antalet sådana bidrag anges.

8 § En intäktsredovisning ska i fråga om personvalskampanjer innehålla uppgifter om storleken av intäkter som avses i 6 § första stycket 5–9. För bidrag till en personvalskampanj tillämpas också 7 §.

9 § En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor om partiet enligt stadgarna eller revisionslagen (1999:1079) är skyldigt att utse en revisor.

Granskningen ska avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med 4–8 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsredovisning kräver.

Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till intäktsredovisningen.

10 § En intäktsredovisning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas enligt 6 och 8 §§ understiger tröskelvärdet, efter att avdrag har gjorts för stöd som avses i 6 § första stycket 1–3. Partiet ska i sådant fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

11 § En intäktsredovisning eller en anmälan enligt 10 § andra stycket ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet på central nivå.

Om en handling som avses i första stycket upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en avancerad elektronisk signatur enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

Offentliggörande

12 § Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningarna samt anmälningar enligt 10 § andra stycket tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Myndigheten ska där också publicera uppgifter om vilka partier som inte har lämnat en intäktsredovisning eller gjort en anmälan.

Första stycket gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet som avses i 7 § första stycket, om bidragsgivaren är en fysisk person.

Tillsyn

13 § Kammarkollegiet utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

14 § Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Förseningsavgift

15 § En förseningsavgift på 10 000 kronor ska tas ut av ett parti som är skyldigt att ge in en intäktsredovisning enligt denna lag eller göra en anmälan som avses i 10 § andra stycket, om redovisningen eller anmälan inte har kommit in till Kammarkollegiet inom föreskriven tid.

Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift om det finns synnerliga skäl för det.

16 § Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

17 § Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

Särskild avgift

18 § Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en intäktsredovisning är felaktig, ska Kammarkollegiet granska innehållet i intäktsredovisningen.

Kammarkollegiet ska under samma förutsättningar utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan som har gjorts enligt 10 § andra stycket.

19 § En särskild avgift ska tas ut av ett parti om en utredning enligt 18 § visar att partiet

1. har utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp, eller

2. inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten enligt 7 § på ett korrekt sätt.

En särskild avgift ska tas ut

1. i fall som avses i första stycket 1: med ett belopp som motsvarar de felaktigt redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kronor, och

2. i fall som avses i första stycket 2: med ett belopp om 20 000 kronor.

Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det.

20 § Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

21 § Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

Behandling av personuppgifter

22 § Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204), om uppgifterna har lämnats i en intäktsredovisning eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Överklagande

23 § Beslut om föreläggande enligt 14 §, förseningsavgift enligt 15 § och särskild avgift enligt 19 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2014 och tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013.

2. För intäktsredovisning som avser kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013 gäller redovisningsskyldigheten enligt 6–8 §§ dock endast i fråga om intäkter som har kommit den politiska verksamheten till godo efter utgången av mars 2014.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier

Härigenom föreskrivs att 1 och 14 §§ lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen utgår statligt stöd enligt denna lag. Stödformerna är partistöd och kanslistöd.

Till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen utgår statligt stöd enligt denna lag.

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

1. partiet under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan om stöd inte har tagit emot något anonymt bidrag i den mening som avses i 6 § första stycket 9 lagen (2014:000) om insyn i finansiering av partier och

2. den som för partiet efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet inte under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan om stöd har tagit emot något sådant anonymt bidrag till sin personvalskampanj.

Stödformerna är partistöd och kanslistöd.

14 §²

Ansökan om stöd enligt denna lag görs skriftligen varje år hos Partibidragsnämnden. Ansökan bör göras före utgången av oktober.

¹ Senaste lydelse 1987:876.

² Senaste lydelse 2002:70.

Till ansökan *skall* bifogas partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna *skall* ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen *skall* vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i de avseenden som nu sagts.

Till ansökan *ska* bifogas partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna *ska* ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen *ska* vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. *Till ansökan ska vidare bifogas en försäkran av partiet om att det och de som för partiet efter personval har utsetts till ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet inte under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan om stöd har tagit emot något anonymt bidrag i den mening som avses i 6 § första stycket 9 lagen (2014:000) om insyn i finansiering av partier.* Stöd får inte beviljas om ansökan brister i de avseenden som nu sagts.

Partistöd och kanslistöd betalas såvitt möjligt ut samtidigt. Utbetalningarna görs av Riksdagsförvaltningen kvartalsvis med en fjärdedel varje gång. Första utbetalningen görs inom en månad efter det att ansökan har gjorts. Utbetalningarna sker till respektive partis riksorganisation. På begäran av partiet kan dock kanslistödet eller del därav betalas till riksdagsgruppens kansli.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2014 och tillämpas första gången på ansökningar till Partibidragsnämnden som avser stödåret som inleds den 15 oktober 2015. Anonyma bidrag som har lämnats före den 1 april 2014 omfattas inte av de nya bestämmelserna.

BILAGA 4

Reservantens lagförslag

Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

Häri genom föreskrivs att 1 och 4 §§ samt punkt 2 övergångsbestämmelserna i lagen om insyn i finansiering av partier, ska ha följande lydelse.

*Regeringens förslag**Reservantens lydelse*

1 §

Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin *politiska* verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer.

Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer.

4 §

Ett parti ska redovisa till Kammarkollegiet hur det har finansierat sin *politiska* verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning).

Ett parti ska redovisa till Kammarkollegiet hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning).

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå.

Om någon efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet, ska partiets intäktsredovisning avse även ledamotens eller ersättarens personvalskampanj.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2014 och tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013.

2. För intäktsredovisning som avser kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013 gäller redovisningsskyldigheten enligt 6–8 §§ dock endast i fråga om intäkter som har kommit *den politiska* verksamheten till godo efter utgången av mars 2014.

2. För intäktsredovisning som avser kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013 gäller redovisningsskyldigheten enligt 6–8 §§ dock endast i fråga om intäkter som har kommit verksamheten till godo efter utgången av mars 2014.

BILAGA 5

Lagrådsyttrande som begärts av utskottet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-14

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

Ökad insyn i partiets och valkandidatens finansiering

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

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

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

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

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

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

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

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

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

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

Lagrådets granskning blir mot den nu angivna bakgrunden nödvändigtvis ofullständig.

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

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

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

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

1 §

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

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

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

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

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

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

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

14 §

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

Övergångsbestämmelsen

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