

Ökad insyn i partiers finansiering

– ett utbyggt regelverk

*Betänkande av
Kommittén om insyn i finansiering av partier*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:74

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24518-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att analysera vissa frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering i syfte att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Samma dag förordnades f.d. justitierådet Marianne Eliason som ordförande i kommittén.

Som ledamöter förordnades den 1 september 2014 dåvarande riksdagsledamoten Gunnar Andrén (L), numera landstingsrådet Ulf Berg (M), riksdagsledamoten Agneta Börjesson (MP), dåvarande kanslichefen Hans Dahlgren (S), dåvarande partijuristen Johan Larsson (SD), riksdagsledamoten Cecilia Magnusson (M), dåvarande kommunalrådet Lena Micko (S), dåvarande riksdagsledamoten Karin Nilsson (C), utredaren/upphandlingssamordnaren Madeleine Nyvall (V), riksdagsledamoten Tuve Skånberg (KD) och riksdagsledamoten Ewa Thalén Finné (M).

Samma dag förordnades som experter departementssekreteraren Lotta Ganeteg, enhetschefen Märeta Jonzon Gröndal och numera ämnesrådet Andreas Krantz.

Den 20 oktober 2014 entledigades Karin Nilsson och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Per-Ingvar Johnsson (C). Den 21 oktober 2014 entledigades Hans Dahlgren. Riksdagsledamoten Hans Ekström (S) förordnades som ledamot i kommittén den 5 november 2014. Som ytterligare ledamöter förordnades den 26 maj 2015 partikassören Roger Berzell (S), riksdagsledamoten Carl Schlyter (MP) och riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V). Den 27 juli 2015 entledigades Lena Micko och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Carin Jämtin (S). Den

25 september 2015 entledigades Johan Larsson och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Olle Felten (SD).

Den 14 december 2015 förordnades advokatfiskalen Emma Hägg Hansson som expert.

Hovrättsassessorn Hanna Westgård anställdes som sekreterare i kommittén den 1 oktober 2014.

Som ledamöter i en referensgrupp med representanter för partier som bedriver verksamhet på enbart regional och lokal nivå förordnades den 20 mars 2015 Dag Bremberg för Mariefredspartiet, Göran Dandelo för SPI Valfärden, Anki Elken för Sollentunapartiet, Erik Jansson för Sjukvårdspartiet i Värmland, Maria Kjellström för Västjämtlands väl, Gunilla Magnusson för Kommunens väl, Olov Nilsson Sträng för Bollnäspartiet, Theo Papaioannou för Vägvalet, Erika Sjöo för Norrbottens sjukvårdsparti, Brittinger Tegnander för Dorotea Kommunlista och Karin Wallin för Nykvarnspartiet. Den 20 april 2015 entledigades Brittinger Tegnander från sitt uppdrag och förordnades som ledamot i referensgruppen Sören Granberg för Dorotea Kommunlista.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15).

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk* (SOU 2016:74). Kommittén är enig i fråga om de författningsförslag som läggs fram i betänkandet. Två reservationer har gjorts i en fråga där kommitténs majoritet inte funnit tillräckliga skäl för lagstiftning. Vidare har två särskilda yttranden fogats till betänkandet.

Kommitténs uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2016

Marianne Eliason

Gunnar Andrén

Roger Berzell

Hans Ekström

Ulf Berg

Agneta Börjesson

Olle Felten

Per-Ingvar Johnsson

Cecilia Magnusson

Carl Schlyter

Mia Sydow Mölleby

Carin Jämtin

Madeleine Nyvall

Tuve Skånberg

Ewa Thalén Finné

/Hanna Westgård

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om insyn i finansiering av partier	47
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.....	57
2 Kommitténs uppdrag och arbete	59
2.1 Kommitténs uppdrag	59
2.2 Arbetet i kommittén	60
2.3 Betänkandets disposition.....	62
3 Frågornas tidigare behandling.....	63
3.1 Inledning	63
3.2 Utredningar om insyn i finansiering av partier före insynslagens införande.....	64
3.2.1 Partifinansieringssakkunniga	64
3.2.2 Utredningar om insyn i valkandidaters finansiering.....	66
3.2.3 Demokratiutredningen och Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter	68

3.3	Lagstiftningsprocessen bakom insynslagen	71
3.4	Riksdagspartiers frivilliga överenskommelse om redovisning av intäkter	74
4	Internationella dokument.....	77
4.1	Inledning	77
4.2	Europarådets rekommendation och Grecos utvärderingar.....	77
4.2.1	Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av partier och valkampanjer	77
4.2.2	Grecos utvärderingar	81
4.3	Internationella dokument i övrigt	85
5	Nuvarande ordning.....	87
5.1	Inledning	87
5.2	Partier och de politiska opinionsfriheterna	88
5.2.1	Regeringsformen	88
5.2.2	Europakonventionen	96
5.3	Partier och kandidater i allmänna val	99
5.3.1	Partiers och kandidaters deltagande i val.....	99
5.3.2	Hur ledamöter och ersättare utses	103
5.4	Partiers räkenskaper	105
5.4.1	Partier är ideella föreningar	105
5.4.2	Redovisning och revision i ideella föreningar.....	106
5.4.3	Redovisning och revision i partier.....	109
5.4.4	Partiers skattskyldighet samt skyldighet att lämna inkomstdeklaration och särskild uppgift ..	110
5.4.5	Straffbestämmelser.....	111
5.5	Insyn i partiers finansiering	112
5.5.1	Lagen om insyn i finansiering av partier	112
5.5.2	Regler om insyn i finansiering av partier på europeisk nivå.....	116

5.5.3	Skyldighet att redovisa intäkter m.m. för ledamöter av beslutande politiska församlingar...	118
5.6	Straffbestämmelser om korruption m.m.	120
5.6.1	Straffbestämmelser om korruption	120
5.6.2	Riksdagsledamöters immunitetsskydd.....	123
5.7	Offentligt stöd till politiska partier	124
5.7.1	Lagen om statligt stöd till politiska partier	124
5.7.2	Statligt stöd till partiets riksdagsarbete och till deras sidoorganisationer.....	126
5.7.3	Offentligt stöd från landsting och kommuner till partier och deras sidoorganisationer.....	131
5.8	Information till deltagare i lotterier.....	134
6	Andra länders lagstiftning	137
6.1	Inledning	137
6.2	Danmark.....	137
6.3	Finland.....	143
6.4	Island	150
6.5	Norge.....	155
6.6	Nederländerna.....	162
6.7	Storbritannien	167
6.8	Tyskland	173
6.9	USA	179
7	Kartläggning av partiernas organisation och inhämtande av synpunkter på en utökad redovisningsskyldighet	189
7.1	Inledning	189
7.2	Regionala och lokala organisationer	190
7.2.1	Tre organisationsled	190
7.2.2	Självstyrande organisationer	192
7.2.3	Beslutande organ	193

7.2.4	Bidrag från enskilda.....	194
7.2.5	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	194
7.3	Valkandidater.....	196
7.3.1	Valkandidaternas antal.....	196
7.3.2	Kandidaterna och partiet	197
7.3.3	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	197
7.4	Till partier närstående organisationer	198
7.4.1	Allmänt om sidoorganisationer.....	198
7.4.2	Nuvarande sidoorganisationer i partier med mandat i riksdagen och Europaparlamentet	199
7.4.3	Andra till partier närstående juridiska personer	203
7.4.4	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	203
7.5	Lokala och regionala partier.....	203
7.5.1	Lokala partier.....	203
7.5.2	Regionala partier	204
7.5.3	Organisation och ekonomi.....	205
7.5.4	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	206
8	Olika betalsätt och möjligheter för bidragsgivare att vara anonyma	207
8.1	Inledning	207
8.2	Möjligheter att vara anonym i samband med betalning	207
8.3	Sätt att betala och enskildas bidrag till partier	210
9	Principiella utgångspunkter	213
10	Vilka ska vara redovisningsskyldiga?.....	219
10.1	Inledning	219

10.1.1	Vilka som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt nuvarande ordning.....	219
10.1.2	Kommitténs uppdrag att överväga redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer	221
10.2	Vilka som ska omfattas av redovisningsskyldighet och vilka undantag som ska finnas från skyldigheten att ett visst år lämna intäktsredovisning.....	222
10.2.1	Redovisningsskyldigheten ska omfatta partiers verksamhet på regional och lokal nivå.....	223
10.2.2	Partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska omfattas	226
10.2.3	Redovisningsskyldigheten ska omfatta ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige	234
10.2.4	Redovisningsskyldigheten ska omfatta sidoorganisationer	235
10.2.5	Varje ideell förening inom partier och sidoorganisationer ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.....	238
10.2.6	Varje ledamot och ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.....	246
10.2.7	Varken intäktsredovisning eller anmälan ska behöva lämnas de år då intäkterna understiger ett visst gränsvärde	250
11	Ska särskilda insamlingsorganisationer vara redovisningsskyldiga?.....	259
11.1	Kommitténs uppdrag.....	259
11.2	Kartläggning.....	260
11.2.1	Särskilda insamlingsorganisationer i andra länders lagstiftning om insyn i finansieringen av partier.....	260

11.2.2	Förekomsten av olika typer av organisationer för politisk påverkan i Sverige	262
11.2.3	Förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer i Sverige	265
11.3	Överväganden	265
12	Ska ett förbud mot anonyma bidrag införas?	269
12.1	Inledning	269
12.1.1	Nuvarande ordning med ett indirekt förbud mot anonyma bidrag	269
12.1.2	Kommittén ska överväga om ett förbud mot anonyma bidrag bör införas.....	271
12.2	Ett förbud för partier m.fl. att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst gränsvärde	271
12.2.1	Ett principiellt förbud att ta emot anonyma bidrag ska införas	272
12.2.2	Närmare om vad som ska avses med ett anonymt bidrag	278
12.2.3	Närmare om vilket gränsvärde som ska gälla för förbudet mot anonyma bidrag	282
12.3	Hanteringen av otillåtna bidrag	284
13	Vad ska en intäktsredovisning innehålla?	289
13.1	Inledning	289
13.1.1	Nuvarande ordning	289
13.1.2	Kommitténs uppdrag att ta ställning till vissa frågor rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla.....	290
13.2	De uppgifter som ska redovisas ska vara desamma för alla redovisningsskyldiga.....	291
13.3	Avgränsningen till personvalskampanjer	295
13.4	Begränsningen till politisk verksamhet	299
13.5	Offentligt stöd.....	303

13.5.1	En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om kommunalt partistöd och om offentligt stöd till kvinno- och ungdomsorganisationer.....	303
13.5.2	Landsting och kommuner ska offentliggöra uppgifter om partistöd	306
13.6	Vissa ändringar rörande intäkter från insamlingar m.m.	312
13.7	En förenklad hantering av mycket små bidrag från enskilda	320
13.8	Vad som ska avses med bidragsgivarens identitet	322
14	Tillsyn och sanktioner m.m.....	325
14.1	Inledning	325
14.1.1	Nuvarande ordning.....	325
14.1.2	Kommitténs uppdrag	326
14.2	Tillsyn m.m.....	327
14.2.1	Kammarkollegiet ska ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar samt vara tillsynsmyndighet	327
14.2.2	Närmare om Kammarkollegiets uppgifter	332
14.3	Sanktioner.....	338
14.3.1	Sanktioner vid överträdelse av bestämmelser om intäktsredovisning.....	338
14.3.2	Sanktioner vid överträdelse av bestämmelser om förbud mot anonyma bidrag.....	345
14.3.3	Jämkning av förseningsavgift och särskild avgift.....	349
14.4	Statligt partistöd och anonyma bidrag.....	351
15	Förslagets förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer	353
15.1	Inledning	353
15.2	Relevanta förarbetsuttalanden.....	354
15.3	Grecos rekommendationer.....	358

15.4	Överväganden	361
16	Ökat inflytande för enskilda medlemmar i arbetsmarknadens organisationer vad avser organisationernas bidrag till partier	367
16.1	Kommitténs uppdrag	367
16.2	Nuvarande ordning och kartläggning	368
16.2.1	Gällande rätt som berör organisationer på arbetsmarknaden	368
16.2.2	Nuvarande organisationer på arbetsmarknaden..	371
16.2.3	Förekomst av stöd från organisationer på arbetsmarknaden till partier och hur stödet redovisas för organisationernas medlemmar	374
16.2.4	Andra länders lagstiftning	376
16.3	Överväganden	378
17	Information till deltagare i lotterier	383
17.1	Kommitténs uppdrag	383
17.2	Kartläggning.....	384
17.3	Överväganden	385
17.3.1	En skyldighet att informera deltagarna i lotterier om vem som står bakom lotteriet.....	385
17.3.2	Kringgående av anonymitetsförbudet.....	387
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	389
18.1	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier	389
18.2	Förslaget till ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier	391
19	Konsekvensanalys	393
19.1	Inledning	393
19.2	Kommittéförordningens och kommittédirektivens krav...	393
19.2.1	Krav i kommittéförordningen	393

19.2.2	Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	394
19.2.3	Krav i kommittédirektiven.....	395
19.3	Kommitténs förslag och bedömningar.....	396
19.4	Konsekvensanalys	403
19.4.1	Problemet och vad som uppnås	404
19.4.2	Alternativa lösningar	407
19.4.3	Vilka som berörs av regleringen	411
19.4.4	Konsekvenser för Kammarkollegiet.....	415
19.4.5	Övriga konsekvenser för staten.....	424
19.4.6	Konsekvenser för landsting och kommuner.....	426
19.4.7	Konsekvenser för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare och valkandidater.....	428
19.4.8	Konsekvenser för andra enskilda.....	432
19.4.9	Övriga konsekvenser.....	433
19.5	Avslutande anmärkningar.....	435
20	Författningskommentar	437
20.1	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier.....	437
20.1.1	Inledning	437
20.1.2	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier	438
20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.....	461
	Reservationer och särskilda yttranden	463
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:90	475
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:30	493

Förkortningar

bet.	betänkande
betaltjänstlagen	lagen (2010:751) om betaltjänster
BrB	brottsbalken
C	Centerpartiet
dataskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter
dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
EU	Europeiska unionen

Euratom	Europeiska atomenergigemenskapen
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
FP	Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna)
Greco	Gruppen av stater mot korruption
insynslagen	lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
KD, Kristdemokraterna	Kristdemokratiska Partiet
KL	kommunallagen (1991:900)
KU	konstitutionsutskottet
L	Liberalerna
LO	Landsorganisationen i Sverige
M, Moderaterna	Moderata Samlingspartiet
MBL	lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

mot.	motion
MP, Miljöpartiet	Miljöpartiet de gröna
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC, Super PAC	Political Action Committee
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
S, Socialdemokraterna	Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SD	Sverigedemokraterna
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
V	Vänsterpartiet
WHO	Världshälsoorganisationen

Sammanfattning

Bakgrund

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, trädde i kraft den 1 april 2014. Införandet av insynslagen markerade en övergång från en lång tradition bland riksdagspartier med endast frivilliga överenskommelser om redovisning av intäkter till en tvingande reglering. I samband med införandet av insynslagen beslutade riksdagen även om ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Ändringarna innebär att stöd enligt den lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag.

Insynslagen gäller för partier och valkandidater på central nivå. I den departementspromemoria som föregick lagen (Ds 2013:31) föreslogs att även partier och valkandidater på regional och lokal nivå skulle omfattas. Vidare gjordes i promemorian bedömningen att det inte borde införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Mot bakgrund av remissutfallet bedömde regeringen, att frågorna om intäktsredovisning på regional och lokal nivå och om ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag borde utredas vidare. Regeringen aviserade i propositionen (prop. 2013/14:70) sin avsikt att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda bl.a. dessa frågor.

Inom Europarådet har tagits fram en rekommendation i frågan, 2003 års rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco) utvärderar hur medlemsländerna följer rekommendationen. I en rapport i februari 2009 riktade Greco sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som borde vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska

partiernas och valkandidaternas finansiering. Greco har i uppföljningsrapporter efter införandet av insynslagen bedömt att Sverige numera uppfyller flera av rekommendationerna men anför bl.a. att redovisningsskyldigheten bör avse partiernas verksamhet på samtliga nivåer och att ett generellt förbud mot anonyma bidrag bör införas.

Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag består av fyra huvudfrågor. Syftet är att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Kommittén ska *för det första* ta ställning till om det bör införas en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå och för de valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Vidare ska kommittén överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära. Kommittén ska också analysera och överväga hur strukturen i fråga om den eventuella redovisningsskyldigheten och tillsynen över den ska se ut, t.ex. om redovisningen ska ske samlat för varje parti eller av olika enheter för sig.

För det andra ska kommittén analysera och ta ställning till om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Frågan om hur anonyma bidrag, som lämnats trots att det inte är tillåtet att ta emot dem, bör hanteras ska särskilt uppmärksammas.

Kommittén ska *för det tredje* analysera och ta ställning till om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Kommittén ska *för det fjärde* analysera och ta ställning till om det bör införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt. Kommittén ska även överväga om det bör införas särskilda regler för att

förhindra att lotteriverksamhet används av partier för att kringgå bestämmelser om redovisning av eller förbud mot anonyma bidrag.

Härutöver ska kommittén analysera och ta ställning till *vissa ytterligare frågor* rörande tillämpningsområdet för insynslagen. Kommittén ska bl.a. ta ställning till om den nuvarande begränsningen till "politisk" verksamhet och avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar. Vidare ska kommittén överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för s.k. särskilda insamlingsorganisationer. Slutligen ska kommittén överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

I kommitténs uppdrag ingår att redovisa hur dess förslag förhåller sig till regeringsformen, särskilt bestämmelserna om föreningsfrihet, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och Grecos rekommendationer till Sverige.

En redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå

Partier på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer

I dag gäller en skyldighet för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet att till Kammarkollegiet lämna intäktsredovisning för offentliggörande avseende sin verksamhet på central nivå. Vi föreslår att denna skyldighet ska gälla även för partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige och avse även partiets verksamhet på regional och lokal nivå samt verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer.

Ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå

I dag ska ett partis redovisning inkludera vissa intäkter för sådana ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet som har utsetts efter ett personval. Vi föreslår – i linje med vårt förslag att utvidga redovisningsskyldigheten till partier på regional och lokal nivå – att skyldigheten ska gälla även såvitt avser ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige eller

kommunfullmäktige. Vi föreslår också att begränsningen till dem som har utsetts efter ett personval tas bort, så att redovisningsskyldigheten kommer att gälla för samtliga ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Varje ideell förening, ledamot och ersättare ska redovisa för sig

Enligt den nuvarande ordningen ska ett parti lämna intäktsredovisning samlat för samtliga sina organisatoriska delar på central nivå samt för ledamöter och ersättare för ledamöter, på samma nivå. Partiets behöriga företrädare på central nivå ska skriva under intäktsredovisningen. Vi föreslår att intäktsredovisning för ett parti, inbegripet dess sidoorganisationer, som bedriver verksamhet genom flera olika ideella föreningar inte ska göras samlat för hela partiorganisationen. I stället ska varje förening lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet. Uppgifter om vissa intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform ska ingå i intäktsredovisningen för den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Varje ledamot och ersättare för ledamot ska också, enligt vårt förslag, lämna sin egen intäktsredovisning.

Undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter

I dag gäller att någon intäktsredovisning inte behöver ges in om partiets intäkter under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). Vi föreslår att ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer ska vara skyldiga att ge in intäktsredovisning varje år oavsett storleken av intäkterna. Övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter behöver, enligt vårt förslag, inte ge in någon intäktsredovisning om intäkterna under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt prisbasbelopp.

Vid bedömningen av om intäkterna understiger detta belopp ska enligt vårt förslag, i likhet med vad som gäller i dag, offentligt parti-

eller organisationsstöd inte räknas med. Vi föreslår att också medlemsavgifter, om vissa förutsättningar är uppfyllda, och bidrag från andra delar av partiets organisation inte ska räknas med.

Enligt vårt förslag behöver vidare någon anmälan inte göras om intäkterna understiger nämnda värde. Vi föreslår alltså att det nuvarande kravet på anmälningsskyldighet vid små intäkter tas bort.

Särskilda insamlingsorganisationer

Vi bedömer att redovisningsskyldigheten för närvarande inte bör utvidgas till att omfatta s.k. särskilda insamlingsorganisationer, dvs. fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande.

Ett förbud mot anonyma bidrag

Ett förbud mot anonyma bidrag överstigande ett visst värde

Enligt gällande rätt är det tillåtet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, dvs. bidrag där partiet eller valkandidaten inte känner till vem som är givare. Det är dock enligt lagen om statligt stöd till politiska partier en förutsättning för rätt till stöd enligt den lagen att partiet, en ledamot eller en ersättare för en ledamot inte har tagit emot anonyma bidrag.

Vi föreslår att det ska införas ett förbud för partier och deras sidoorganisationer att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). Detsamma ska gälla för valkandidater, ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Ett bidrag ska betraktas som anonymt om mottagaren i det enskilda fallet inte känner till eller kan ta reda på bidragsgivarens identitet.

Hanteringen av anonyma bidrag som lämnas trots förbudet

Om ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats ska enligt vårt förslag ett belopp motsvarande värdet av bidraget, till den del det är otillåtet, senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång, betalas till givaren eller, om så inte kan ske, till Kammarkollegiet. Om detta inte görs ska det otillåtna anonyma bidraget anses mottaget.

Vad en intäktsredovisning ska innehålla*Redovisningsskyldighetens omfattning ska huvudsakligen vara densamma för alla redovisningsskyldiga*

Omfattningen av redovisningsskyldigheten ska, enligt vårt förslag, i huvudsak vara densamma för alla redovisningsskyldiga. De nu gällande bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla ska med vissa justeringar gälla även fortsättningsvis och omfatta alla redovisningsskyldiga. Gränsvärdet för redovisning av en bidragsgivares identitet ska vara ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) för samtliga redovisningsskyldiga.

Avgränsningen till personvalskampanj tas bort

En intäktsredovisning för en ledamot eller en ersättare för ledamot ska enligt insynslagen endast avse intäkter till ledamotens eller ersättarens personvalskampanj. Vi föreslår att avgränsningen till intäkter till personvalskampanj tas bort och att en ledamots eller ersättares intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om vissa intäkter som hon eller han har haft i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot.

Begränsningen till politisk verksamhet tas bort

Partierna och deras sidoorganisationer ska enligt vårt förslag redovisa hur de har finansierat all sin verksamhet och inte bara, som är fallet enligt den nuvarande lagen, den politiska verksamheten.

Offentligt stöd

En intäktsredovisning ska enligt vårt förslag innehålla uppgifter om, utöver offentligt stöd av det slag som anges i den nuvarande lagen, partistöd enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900), stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer samt statligt och kommunalt stöd som utgått till ett partis ungdomsorganisation.

Vi föreslår också att landsting och kommuner ska åläggas att göra uppgifter om vilka partier och organisationer (ideella föreningar) som de enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen har betalat ut partistöd till, och med vilka belopp, tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser.

Intäkter från lotterier, insamlingar och övriga intäkter

Enligt insynslagen ska intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter redovisas.

Vi föreslår att för intäkter från lotterier som kräver tillstånd av Lotteriinspektionen ska särskilt anges antal lotter och pris per lott i intäktsredovisningen.

Vidare föreslår vi att posten *intäkter från insamlingar* ska avgränsas till *intäkter från insamlingar av kontanter* och att varje insamling av kontanter ska redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen. Intäkter från insamlingar i övrigt ska redovisas som bidrag från enskilda.

Vi föreslår också att posten *intäkter från liknande verksamheter* ska utgå. En intäktsredovisning ska enligt vårt förslag i stället innehålla uppgifter om storleken av *övriga intäkter* och det ska av redovisningen framgå vad dessa intäkter huvudsakligen avser.

En förenklad hantering av små bidrag

Vi föreslår en förenklad hantering i fråga om bidrag från enskilda vars värde i ett enskilt fall understiger en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp (224 kr för år 2017). Summan av sådana bidrag ska redovisas för sig i en intäktsredovisning och det behöver inte anges om de är anonyma eller inte. De behöver inte heller räknas med vid

bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet.

Uppgift om bidragsgivarens identitet

Av insynslagstiftningen ska det enligt vårt förslag framgå att med uppgift om bidragsgivarens identitet avses namn och antingen adress eller personnummer eller organisationsnummer.

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn och sanktioner

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn

Enligt den nuvarande insynslagen ska en intäktsredovisning ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. Kammarkollegiet ansvarar också för offentliggörande av redovisningarna och utövar tillsyn över insynslagstiftningen. Vi föreslår att denna ordning fortsatt ska gälla i fråga om samtliga intäktsredovisningar.

Uppgifter som ska offentliggöras

Enligt den nuvarande lagstiftningen ska Kammarkollegiet göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats, dock inte uppgifter om en bidragsgivares identitet om givaren är en fysisk person. Detta ska, enligt vårt förslag, i fortsättningen gälla för samtliga intäktsredovisningar. Vi föreslår att myndigheten därutöver på sin webbplats ska publicera uppgifter om gjorda inbetalningar avseende otillåtna anonyma bidrag.

Förseningsavgift

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet enligt insynslagen utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället

för en anmälan. Enligt vårt förslag ska, som nämnts, någon anmälningsskyldighet inte längre finnas. Vi föreslår därför att Kammarkollegiet under samma förutsättningar i stället ska utreda om någon som enligt lagen var skyldig att ge in en intäktsredovisning inte har gjort det i rätt tid.

Om en sådan utredning visar att skyldighet att lämna intäktsredovisning förelåg ska en förseningsavgift tas ut. Förseningsavgiften ska vara 10 000 kr för ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. För övriga ideella föreningar ska förseningsavgiften vara 2 500 kr. För ledamöter och ersättare för ledamöter ska den vara 500 kr.

Särskilda avgifter

Enligt insynslagen ska Kammarkollegiet granska innehållet i en intäktsredovisning om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att intäktsredovisningen är felaktig. Om en sådan utredning visar att partiet har utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp, eller inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten enligt lagen på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut. Vi föreslår att dessa bestämmelser ska tillämpas även på de, enligt vårt förslag, redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå och inom sidoorganisationerna. Vi föreslår dock vissa ändringar och tillägg.

Även brister i fråga om vissa, enligt vårt förslag, tillkommande uppgifter ska kunna leda till ett beslut om särskild avgift. Den särskilda avgiften ska, i fall då den redovisningsskyldige inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten på ett korrekt sätt, tas ut med ett belopp om 20 000 kr av ideella föreningar på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. Av övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter ska den särskilda avgiften i sådana fall tas ut med ett belopp om 5 000 kr.

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en förening eller en person har

tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot att ta emot sådana bidrag, ska Kammarkollegiet utreda om så har skett. Om utredningen visar att föreningen eller personen har tagit emot ett otillåtet anonymt bidrag, ska en särskild avgift tas ut av mottagaren. Den särskilda avgiften ska bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som bidragets värde, till den del det överstiger gränsen för vad som är tillåtet.

Jämkning av förseningsavgift eller särskild avgift

Enligt insynslagen får Kammarkollegiet besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det. Vi föreslår att detta fortsatt ska gälla i fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. I fråga om övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare föreslår vi att Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns särskilda skäl.

Anonyma bidrag och rätten till statligt partistöd

Det ska inte längre vara en förutsättning för rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier att partiet, en ledamot eller en ersättare för en ledamot inte har tagit emot anonyma bidrag.

Ökat inflytande för medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden

Enligt vår bedömning bör det för närvarande inte införas några särskilda regler om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Vi lägger därför inte fram något sådant förslag.

Information till deltagare i lotterier

Eftersom lotterilagstiftningen för närvarande är föremål för översyn, finns det enligt vår bedömning inte anledning att inom ramen för vårt uppdrag utreda vidare om det bör införas en skyldighet för partier, som bedriver lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Vi anser vidare att det inte finns tillräckliga skäl för att införa särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet används för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller förbudet för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Vi lägger därför inte fram några förslag till ändringar i lotterilagstiftningen.

Förslagens förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer

Vi anser att förslagen är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om föreningsfrihet, förbud mot tvång att uppge politisk åskådning och förbud mot åsiktsregistrering.

Vi bedömer att ett genomförande av förslagen medför att den svenska lagstiftningen i högre grad än tidigare kommer att uppfylla Grecos rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Våra förslag medför en viss ökad administrativ börda och ökade kostnader för Kammarkollegiet. Vi anser att dessa ska finansieras med allmänna medel och redovisar en bedömning av hur det kan göras.

För andra förvaltningsmyndigheter och för de allmänna förvaltningsdomstolarna anser vi att våra förslag medför endast marginella kostnadsökningar. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Även för landstingen och kommunerna

medför våra förslag endast mindre kostnadsökningar, som ryms inom befintliga anslag.

För partier, ledamöter och ersättare för ledamöter på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer innebär förslagen en viss ökad administrativ börda.

Ikraftträdande

Av lagtekniska skäl föreslår vi att insynslagen upphävs och ersätts av en ny lag, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna i lagen om statligt stöd till politiska partier föreslås träda i kraft samtidigt.

Summary

Background

The Act on Transparency of Party Financing (2014:105) entered into force on 1 April 2014. The introduction of the Act marked a transition to binding regulation from a long tradition of purely voluntary agreements on revenue statements among Riksdag parties. In connection with the introduction of the Act on Transparency of Party Financing, the Riksdag also approved amendments to the Act on State Financial Support to Political Parties (1972:625). These amendments mean that support under the act is only paid to political parties that have not received anonymous contributions.

The Act on Transparency of Party Financing applies to political parties and electoral candidates at central level. The ministry memorandum that preceded the Act (Ds 2013:31) proposed that the Act should also apply to political parties and electoral candidates at regional and local levels. The memorandum also suggested that there should not be any ban on political parties and electoral candidates receiving anonymous contributions. In light of the results of the consultation, the Government decided that the issues of revenue statements at regional and local levels and a ban on political parties and electoral candidates receiving anonymous contributions should be investigated further. In its bill (Govt Bill 2013/14:70), the Government announced its intention to appoint, as soon as possible, a cross-party committee of inquiry to investigate these issues, among others.

A recommendation on this subject was adopted in 2003 by the Council of Europe: the Recommendation on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. The Council of Europe's Group of States against Corruption (GRECO) evaluates member States' compliance with the Recom-

mendation. In a report of February 2009, GRECO recommended seven measures that Sweden should take to increase the transparency of funding to political parties and electoral candidates. In follow-up reports since the introduction of the Act on Transparency of Party Financing, GRECO has deemed that Sweden now complies with several of the recommendations, but stated that the reporting obligation should apply to political parties' activities at all levels and that a general ban on anonymous donations should be introduced.

The Cross-Party Committee's remit

The Cross-Party Committee's remit consists of four main issues. The aim is to ensure a coherent and considered regulatory framework for transparency of party financing.

Firstly, the Cross-Party Committee is to consider whether a reporting obligation should be introduced for political parties at regional and local level and for electoral candidates who are appointed as members or alternate members of county council assemblies or municipal councils. Furthermore, the Cross-Party Committee is to consider whether a reporting obligation should be introduced for affiliated organisations and other legal persons whose organisations are closely associated with a political party. The Cross-Party Committee is also to analyse and consider the structure of any potential reporting obligation and supervision of this, e.g. whether the revenue statements should be submitted collectively for each political party, or by individual units.

Secondly, the Cross-Party Committee is to analyse and consider whether a ban should be introduced on political parties and electoral candidates receiving anonymous contributions. Particular attention is to be given to how anonymous contributions – made despite the ban on receiving them – should be managed.

Thirdly, the Cross-Party Committee is to analyse and consider whether special regulations on transparency and a requirement of consent from individual members with respect to financial support given by labour market organisations to political parties or electoral candidates should be introduced.

Fourthly, the Cross-Party Committee is to analyse and consider whether an obligation should be introduced for political parties that operate commercial lottery activities whose proceeds go to the party to inform lottery participants of this. The Cross-Party Committee is also to consider whether special regulations should be introduced preventing political parties using lottery activities to circumvent provisions on reporting or a ban on anonymous contributions.

In addition, the Inquiry is to analyse and consider *various other issues* concerning the scope of application of the Act on Transparency of Party Financing. For example, the Cross-Party Committee is to consider whether the current restrictions to ‘political’ activities and to personal election campaigns should remain. Furthermore, the Cross-Party Committee is to consider whether a reporting obligation should be introduced for dedicated fundraising organisations. Finally, the Cross-Party Committee is to consider whether the legislation should be clarified with respect to what is meant by the donor’s ‘identity’, or whether it is more appropriate to leave it to the application of the law to develop established practice in this area.

The Cross-Party Committee’s remit also includes outlining how these proposals relate to the Instrument of Government (particularly the provisions on freedom of association), the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, and the GRECO recommendations to Sweden.

A reporting obligation at regional and local level

Political parties at regional and local levels and affiliated organisations

At present, political parties taking part in elections to the Riksdag (Swedish Parliament) or the European Parliament are obliged to submit revenue statements concerning their activities at central level for publication. We propose that this obligation also apply to political parties taking part in elections to county council assemblies or municipal councils and also concern parties’ activities at regional and local level, as well as activities run through affiliated organisations.

Members and alternate members at regional and local level

At present, a political party's revenue statements must include certain revenues for members and alternate members of the Riksdag or the European Parliament who were appointed by personal election campaign. We propose – in line with our proposal to widen the reporting obligation to political parties at regional and local levels – that this obligation should also apply to members and alternate members of county council assemblies or municipal councils. We also propose that the obligation no longer be restricted to those appointed following a personal election campaign, so that it applies to all members and alternate members of the Riksdag, county council assemblies, municipal councils or the European Parliament.

Every non-profit organisation, member and alternate should submit individual statements

Under the current system, a political party must submit a revenue statement for all of its organisational sections collectively at central level and for members and alternate members at the same level. The political party's authorised representatives at central level must sign the revenue statement. We propose that revenue statements for a political party (including its affiliated organisations) that has activities via several different non-profit organisations should not be submitted collectively. Instead, each organisation should submit revenue statements concerning their own activities. Information about certain revenues from activities pursued in a company or any other operational form should be included in the revenue statement for the non-profit organisation that has controlling interests in the activities. Under our proposal, every member and alternate should also submit their own revenue statement.

Exception to the reporting obligation for small revenues

At present, a political party is not required to submit a revenue statement if its revenues in a financial or calendar year are less than half (0.5) a price base amount (SEK 22 400 in 2017). We propose that non-profit organisations at central level within political parties

with mandates in the Riksdag or the European Parliament or that otherwise receive state party support and non-profit organisations at central level within such parties' affiliated organisations should be obliged to submit revenue statements every year regardless of the size of their revenues. Under our proposal, other non-profit organisations and members and alternate members would not need to submit revenue statements if their revenues in a financial or calendar year are less than half a price base amount.

Under our proposal, when assessing whether revenues are less than this amount, as is the case today public party support and organisational support should not be included. We also propose that membership fees (if certain criteria are fulfilled) and contributions from other parts of a political party's organisation should not be counted.

Moreover, under our proposal, revenues under the stated amount would not need to be reported. In other words, we propose that the current reporting obligation for small revenues be removed.

Dedicated fundraising organisations

We consider that the reporting obligation should not currently be extended to include dedicated fundraising organisations, i.e. independent bodies created for the purpose of supporting a political party or electoral candidate that are entirely outside the control or influence of the party or candidate.

A ban on anonymous contributions

A ban on anonymous contributions exceeding a certain value

Under current law, it is permitted for political parties and electoral candidates to receive anonymous contributions, i.e. contributions given to the party or candidate by donors unknown to them. However, under the Act on State Financial Support to Political Parties, for a party to be entitled to support under that Act, the party or a member or alternate member must not have received anonymous contributions.

We propose that a ban be introduced on political parties and their affiliated organisations receiving anonymous contributions with a value exceeding one twentieth (0.05) of one price base amount (SEK 2 240 in 2017). We propose that this also apply to electoral candidates, members and alternate members of the Riksdag, county council assemblies, municipal councils and the European Parliament. A contribution should be considered anonymous if the recipient does not know and cannot find out the identity of a given donor.

Management of anonymous contributions given despite the ban

If a prohibited anonymous contribution is made, under our proposal a sum corresponding to the amount by which the contribution is prohibited, should be repaid to the donor or, if this is not possible, to Kammarkollegiet (the Legal Financial and Administrative Services Agency) no later than three months after the end of the accounting period. If this does not occur, the prohibited anonymous contribution is to be considered received.

The required content of a revenue statement

The extent of the reporting obligation should in essence be the same for all those subject to it

Under our proposal, the extent of the reporting obligation should in essence be the same for all those subject to it. The current provisions concerning the content of a revenue statement should continue to apply, with certain adjustments, and apply to all those obliged to report. The threshold for the obligation to report the identity of a donor should be half (0.5) a price base amount (SEK 22 400 in 2017) for all those obliged to report.

The restriction to personal election campaigns should be removed

Under the Act on Transparency of Party Financing, a revenue statement for a member or alternate member should only concern revenues to personal election campaigns for the member or alternate member. We propose that the restriction to revenues for personal

election campaigns be removed, and revenue statements for members or alternate members should contain details of certain revenues that they have had in their capacity as electoral candidate, member or alternate member.

The restriction to political activities should be removed

Under our proposal, political parties and their affiliated organisations should report how they have financed all of their activities, not just their political activities – as is the case under the current legislation.

Public support

Under our proposal, a revenue statement should contain details not only of public support of the kind referred to in the current legislation, but also of political party support under Chapter 2, Sections 9 and 10 of the Local Government Act (1991:900), support under the Act on State financial support to parliamentary parties' women's organisations (2010:473), and State and municipal support paid to parties' youth organisations.

We also propose that county councils and municipalities be required to make details of the political parties and organisations (non-profit) to which they have paid political party support under Chapter 2, Sections 9 and 10 of the Local Government Act and the sums involved available to the public on their website.

Revenues from lotteries, collections and other revenues

Under the Act on Transparency of Party Financing, revenue from sales, lotteries, collections and similar activities must be reported.

We propose that for revenues from lotteries that require permits from the Swedish Gambling Authority, the number of tickets and price per ticket be included in the revenue statement.

Moreover, we propose that the post *revenue from collections* be restricted to *revenue from cash collections* and that every cash collection be reported individually, stating the amount collected

and the time and place of collection. Revenues from other collections should be reported as contributions from individuals.

We also propose that the post *revenue from similar activities* be removed. Under our proposal, a revenue statement should instead contain details of the amount of *other revenues* and make it clear what these revenues refer to.

Simplified handling of small contributions

We propose a simplified handling process for single contributions from individuals of less than one two-hundredth (0.005) of one price base amount (SEK 224 in 2017). The sum total of such contributions should be reported in a revenue statement, and it is not necessary to state whether the contributions were anonymous. Nor do they need to be counted when assessing whether the total contributions from the same donor exceed the threshold for reporting the donor's identity.

Details of donors' identities

Under our proposal, the transparency legislation should clearly state that details of a donor's identity means their name and either their address or their personal identity number/organisation registration number.

Submission and publication of revenue statements, supervision and sanctions

Submission and publication of revenue statements, and supervision

Under the current Act on Transparency of Party Financing, a revenue statement must be submitted to Kammarkollegiet and have been received no later than 1 July of the year following the financial year or calendar year to which the statement refers. Kammarkollegiet is also responsible for publishing the statements and exercises supervision of the transparency legislation. We propose that this system continue to apply to all revenue statements.

Details to be published

Under the current legislation, Kammarkollegiet must make the revenue statements available to the public on its website, with the exception of the details of a donor's identity if the donor is a natural person. This should apply to all revenue statements in the future under our proposal. We also propose that Kammarkollegiet publish on its website details of received payments of prohibited anonymous contributions.

Late submission fees

If a notification from an individual or other circumstances give cause to do so, Kammarkollegiet must, under the Act on Transparency of Party Financing, investigate whether a revenue statement should by rights have been submitted instead of a notification. Under our proposal, the obligation to notify should, as previously mentioned, be removed. We therefore propose that Kammarkollegiet should, in the same circumstances, instead investigate whether a person who was legally obliged to submit a revenue statement has failed to do so in time.

If such an investigation shows that there was an obligation to submit a revenue statement, a late submission fee should be charged. The late submission fee should be SEK 10 000 for non-profit organisations at central level within political parties with a mandate in the Riksdag or European Parliament or that otherwise receive state party support, and non-profit organisations at central level within the affiliated organisations of such parties. For other non-profit organisations, the late submission fee should be SEK 2 500. For members and alternate members it should be SEK 500.

Special fees

Under the Act on Transparency of Party Financing, Kammarkollegiet must investigate the content of a revenue statement if a notification from an individual or other circumstances give particular cause to assume that the revenue statement is incorrect. If such an investigation shows that the political party has omitted

revenue items or understated the value of revenues, or has not fulfilled the obligation to provide information under the Act correctly, a special fee must be charged. We propose that these provisions also be applied to those at regional and local level and in affiliated organisations who would be obliged to submit revenue statements under our proposal. However, we propose certain amendments and additions.

Failure to correctly provide certain additional details under our proposal should also be grounds for charging a special fee. Where the obligation to provide information has not been fulfilled correctly, a special fee of SEK 20 000 should be charged to non-profit organisations at central level within political parties with mandates in the Riksdag or the European Parliament or that otherwise receive state party support and non-profit organisations at central level within such parties' affiliated organisations. In the case of other non-profit organisations and members and alternate members, the special fee in such cases should be SEK 5 000.

If a notification from an individual or other circumstances give particular cause to assume that an association or person has received an anonymous contribution in contravention of the ban on receiving such contributions, Kammarkollegiet should investigate whether this has occurred. If the investigation reveals that the association or person has received a prohibited anonymous contribution, a special fee should be charged to the recipient. The amount of the special fee should be set at a level that is twice the value of the amount by which the contribution exceeds the permitted threshold.

Adjustment of the late submission fee or special fee

Under the Act on Transparency of Party Financing, Kammarkollegiet may decide to reduce or refrain from charging a late submission fee or special fee if exceptional grounds exist for doing so. We propose that this continue to apply to non-profit organisations at central level within political parties with mandates in the Riksdag or the European Parliament or that otherwise receive state party support and non-profit organisations at central level within such parties' affiliated organisations. In the case of other non-profit organisations and members and alternate members, we propose that

Kammarkollegiet be able to decide to reduce or refrain from charging a late submission fee or special fee if there are special grounds to do so.

Anonymous contributions and the right to state party support

It should no longer be a prerequisite for the right to support under the Act on Transparency of Party Financing that a political party, member or alternate member has not received anonymous contributions.

Increased influence for members of labour market organisations

In our assessment, no special regulations should be introduced for the time being on transparency and on requirement of consent from individual members with respect to financial support given by labour market organisations to political parties or electoral candidates. We therefore make no such proposal.

Information to lottery participants

Since the lottery legislation is currently under review, in our assessment there is no reason to further investigate as part of our remit whether political parties that operate commercial lottery activities whose proceeds go to the party to inform lottery participants of this.

Furthermore, we consider that there are insufficient grounds to introduce special regulations to prevent lottery activities being used to circumvent provisions on reporting anonymous contributions or the ban on political parties and electoral candidates receiving such contributions.

We therefore propose no changes to the lottery legislation.

The relationship between our proposals and the Instrument of Government, the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and the GRECO recommendations

We consider that our proposals are compatible with the provisions of the Instrument of Government and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms on freedom of association, the prohibition of coercion to divulge political opinions and the prohibition of inclusion in a public register without consent.

In our view, the implementation of the proposals would mean that Swedish legislation would be more in line with the GRECO recommendations to Sweden on measures that should be taken to increase the transparency of funding of political parties and electoral candidates.

Consequences of the Inquiry's proposals

Our proposals would lead to a somewhat increased administrative burden and increased costs for Kammarkollegiet. We consider that these should be financed with public funds and provide an assessment of how this could be achieved.

We consider that our proposals would only lead to marginal cost increases for other administrative authorities and the administrative courts. These additional costs can be financed within the framework of existing appropriations. For county councils and municipalities, too, our proposals only imply minor cost increases that can be accommodated within existing appropriations.

For political parties, members and alternate members at regional and local level and for affiliated organisations, the proposals will lead to a somewhat increased administrative burden.

Entry into force

For legal-technical reasons, we propose that the Act on Transparency of Party Financing be repealed and replaced with a new act and enter into force on 1 January 2018. It is proposed that the amendments to

the Act on State Financial Support to Political Parties enter into force on the same date.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med denna lag är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin verksamhet.

Ord och uttryck i lagen

2 § I denna lag avses med

parti: parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ledamot: ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ersättare för ledamot: ersättare för ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

anonymt bidrag: bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till eller kan ta reda på, och

prisbasbelopp: det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som avses i 6 §.

Intäkter ska redovisas

Vem ska lämna intäktsredovisning?

3 § Ett parti ska redovisa 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 och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.

4 § Ett parti som inte är en ideell förening ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med en ideell förening inom ett parti. Om ett parti som inte är en ideell förening har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska det jämföras med en ideell förening på central nivå inom ett parti som har sådant mandat eller får sådant stöd.

5 § En ledamot eller en ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot.

Vilken tidsperiod ska intäktsredovisningen avse?

6 § En intäktsredovisning ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska redovisningen avse kalenderår.

7 § Ett parti ska lämna intäktsredovisning för det räkenskapsår eller kalenderår som partiet deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Ett parti som har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna intäktsredovisning för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ska lämna intäktsredovisning för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.

8 § Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

Förbud mot anonyma bidrag

9 § Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp.

10 § Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot enligt 9 §, ska den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp betalas in till Kammarkollegiet senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång. Vid inbetalningen ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Om inbetalning enligt första stycket inte görs, ska bidraget anses ha tagits emot av den ideella förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Det inbetalade beloppet tillfaller staten.

Intäktsredovisningar

Intäktsredovisningarnas innehåll

11 § En intäktsredovisning för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,

2. partistöd som betalas till partiet med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900),
3. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
4. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,
6. medlemsavgifter,
7. intäkter från försäljningar och lotterier,
8. intäkter från insamlingar av kontanter,
9. andra bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder (andra bidrag från enskilda), och
10. övriga intäkter.

Första stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt.

12 § En intäktsredovisning från en ledamot eller en ersättare för ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter som avses i 11 § första stycket 7–9.

13 § Intäkter som en ledamot eller en ersättare för ledamot tar emot men lämnar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet.

Intäkter från lotterier

14 § För intäkter från sådana lotterier som enligt lotterilagen (1994:1000) kräver tillstånd av Lotteriinspektionen ska antal lotter och pris per lott anges i intäktsredovisningen.

Intäkter från insamlingar av kontanter

15 § Med intäkter från en insamling av kontanter avses kontanter som har samlats in kollektivt från ett flertal givare vid ett och samma tillfälle på ett sådant sätt att det inte utan svårighet går att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp var och en av dem ger.

16 § I intäktsredovisningen ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen.

Andra bidrag från enskilda

17 § Som bidrag från enskilda 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.

18 § För andra bidrag från enskilda som understiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen.

19 § För mottagna anonyma bidrag som överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen.

20 § För andra bidrag från enskilda som överstiger 0,005 prisbasbelopp ska det i intäktsredovisningen särskilt anges storleken av

1. bidrag från privatpersoner,
2. bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidosorganisationer till partiet,
3. övriga bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder.

21 § För ett bidrag som avses i 20 § 1 eller 3 ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen om bidraget överstiger 0,5 prisbasbelopp.

Om en bidragsgivare under den period som intäktsredovisningen avser har lämnat flera bidrag, ska dessa läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

Med uppgift om bidragsgivarens identitet avses uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress.

Övriga intäkter

22 § För övriga intäkter ska det i intäktsredovisningen anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

Yttrande av revisor

23 § Om den som ska lämna intäktsredovisningen är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078), ska intäktsredovisningen granskas av revisorn.

Granskningen ska avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med 3–22 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

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

När och hur intäktsredovisningar ska ges in

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

Om någon utses till ledamot eller ersättare för ledamot senare än den 1 april året efter valåret, ska han eller hon i stället ge in sin intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.

25 § Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i 11 § första stycket 1–5, medlemsavgifter som avses i 11 § första stycket 6 och

bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partiet som avses i 20 § 2.

Avdrag för medlemsavgifter enligt första stycket får göras endast om avgiften har beslutats av den ideella föreningen i behörig ordning enligt föreningens stadgar och uppgår till högst 0,01 prisbasbelopp per medlem och år.

Första stycket gäller inte en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Det gäller inte heller en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

26 § En ideell förenings intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för föreningen. En ledamot eller en ersättare för ledamot ska skriva under sin intäktsredovisning.

Om en intäktsredovisning upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Offentliggörande

27 § Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet som avses i 21 §, om bidragsgivaren är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 §, varvid ska framgå det inbetalade beloppets storlek och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

28 § Landsting och kommuner som ger partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ska i anslutning till sitt beslut om sådant stöd offentliggöra uppgifter om vilka partier som

har fått partistöd och med vilket belopp. Uppgifterna ska göras tillgängliga på landstingets eller kommunens webbplats.

Tillsyn

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

30 § Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

31 § Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en intäktsredovisning inte har gjort det,
2. en intäktsredovisning är felaktig, eller
3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med 9 och 10 §§.

Förseningsavgift och särskild avgift

32 § Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en intäktsredovisning inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det. Förseningsavgiften ska tas ut med ett belopp på

- 10 000 kr av en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och av en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation,

- 2 500 kr av en annan ideell förening, samt

- 500 kr av en ledamot och av en ersättare för en ledamot.

33 § Om en utredning enligt 31 § 2 visar att

1. intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp ska en särskild avgift tas ut, av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat intäktsredovisningen, med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kr, eller

2. uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt 11 andra stycket, 14, 16 eller 18–22 §§ inte har fullgjorts på ett korrekt sätt ska en särskild avgift tas ut, av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat intäktsredovisningen, med ett belopp på

a) 20 000 kr om det är en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller är en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation, och

b) 5 000 kr om det är en annan ideell förening, en ledamot eller en ersättare för ledamot.

Om en utredning enligt 31 § 3 visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med 9 och 10 §§ ska en särskild avgift tas ut, av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget, med ett belopp som är dubbelt så stort som den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp.

34 § Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller en särskild avgift om det finns särskilda skäl för det. För en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier får avgiften dock sättas ned endast om det finns synnerliga skäl. Det samma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

35 § Förseningsavgiften och den särskilda avgiften tillfaller staten.

36 § Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift och särskild avgift enligt denna lag.

Behandling av personuppgifter

37 § 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

38 § Beslut om föreläggande enligt 30 §, om förseningsavgift enligt 32 § och om särskild avgift enligt 33 § 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 januari 2018.
 2. Lagen tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2018 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2018.
 3. Genom lagen upphävs lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier.
 4. Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier gäller fortfarande i fråga om intäktsredovisning för kalenderår till och med kalenderåret 2017 eller för räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2018.
 5. Sedan denna lag har trätt i kraft tillämpas, i stället för bestämmelserna i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, bestämmelserna i denna lag om de leder till frihet från eller lägre förseningsavgift eller särskild avgift.

1.2 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.

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 (2014:105) 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.

¹ Senaste lydelse 2014:106.

Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

14 §²

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

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 (2014:105) om insyn i finansiering av partier.* 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. 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.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Lagen tillämpas första gången på ansökningar till Partibidragsnämnden som avser det stödår som inleds den 15 oktober 2018.

² Senaste lydelse 2014:106.

2 Kommitténs uppdrag och arbete

2.1 Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag framgår av direktiven (dir. 2014:90 och dir. 2016:30), se *bilaga 1* och *bilaga 2*.

Kommittén ska enligt direktiven analysera vissa frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering samt föreslå de författningsändringar som den finner motiverade. Syftet med översynen är att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering. Uppdraget består av fyra huvudfrågor.

Kommittén ska *för det första* ta ställning till om det bör införas en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå och för de valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Vidare ska kommittén överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära. Kommittén ska också analysera och överväga hur strukturen i fråga om den eventuella redovisningsskyldigheten och tillsynen över den ska se ut, t.ex. om redovisningen ska ske samlat för varje parti eller av olika enheter för sig. I samband härmed ska kommittén även ta ställning till om redovisningen avseende valkandidater på central nivå ska göras av partiet eller av kandidaterna själva.

För det andra ska kommittén analysera och ta ställning till om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Frågan om hur anonyma bidrag som lämnats trots att det inte är tillåtet att ta emot dem bör hanteras, ska särskilt uppmärksammas.

Kommittén ska *för det tredje* analysera och ta ställning till om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke

från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Kommittén ska *för det fjärde* analysera och ta ställning till om det bör införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt. Kommittén ska även överväga om det bör införas särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet används av partier för att kringgå bestämmelser om redovisning av eller förbud mot anonyma bidrag.

Härutöver ska kommittén analysera och ta ställning till *vissa ytterligare frågor* rörande tillämpningsområdet för lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. Kommittén ska bl.a. ta ställning till om den nuvarande begränsningen till "politisk" verksamhet och avgränsningen till "personvalskampanjer" ska finnas kvar. Vidare ska kommittén överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för s.k. särskilda insamlingsorganisationer. Slutligen ska kommittén överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

I kommitténs uppdrag ingår att redovisa hur dess förslag förhåller sig till regeringsformen, särskilt bestämmelserna om föreningsfrihet, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och de rekommendationer som har riktats till Sverige av Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco).

2.2 Arbetet i kommittén

Arbetet i kommittén påbörjades i oktober 2014.

Kommittén har hållit sjuutton sammanträden med kommitténs ledamöter och experterna, varav två sträckte sig över två dagar. Vid ett av dessa sammanträden deltog även den referensgrupp som är knuten till kommittén och består av representanter för partier som bedriver politisk verksamhet på enbart regional och lokal nivå. Referensgruppen hade före sammanträdet fått del av ett antal frågor

som var och en av representanterna sedan besvarade vid sammanträdet.

Vid ett sammanträde deltog Partibidragsnämndens ordförande och sekreterare och informerade kommittén om nämndens arbete.

Vidare har nio expertmöten hållits med kommitténs ordförande, experterna och sekreteraren.

Under hösten 2014 och våren 2015 genomförde kommitténs ordförande och sekreterare intervjuer med representanter för samtliga riksdagspartiers riksorganisationer. Sekreteraren intervjuade också en representant för Feministiskt initiativs riksorganisation.

Kommitténs sekreterare har därutöver under 2015 och våren 2016 genomfört intervjuer med ordförande, kassör eller liknande i ett antal distriktsorganisationer i Västra Götalands län och lokalorganisationer i Göteborgs och Öckerö kommuner, minst en organisation tillhörande vart och ett av riksdagspartierna. De intervjuade har i vissa fall även svarat på frågor i egenskap av valkandidater till riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige eller medlem i en sidoorganisation. Vissa av intervjuerna genomfördes per telefon.

Kommitténs ordförande och sekreterare besökte under 2015 och våren 2016 Bankföreningen, Skatteverket, Lotteriinspektionen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Valmyndigheten samt Landsorganisationen i Sverige (LO). De har även deltagit vid ett av Demokratiberedningens möten vid SKL.

Kommitténs ordförande och ett antal av dess ledamöter samt två experter och sekreteraren deltog i mars 2015 i ett nordiskt möte för erfarenhetsutbyte på området för insyn i finansiering av partier arrangerat av International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). De deltog också i september samma år vid ett seminarium som anordnades med anledning av organisationens 20-årsjubileum.

I april respektive maj 2015 genomförde kommitténs ordförande och två av experterna samt sekreteraren studieresor till Norge och Finland för att informera sig om dessa länders lagstiftning och erfarenheter på området. I samma syfte ställde sekreteraren frågor per e-post till danska Justitieministeriet och svenska ambassaden i Nederländerna.

2.3 Betänkandets disposition

Efter en sammanfattning av betänkandet på svenska och engelska följer kapitel 1 som innehåller författningsförslag och kapitel 2 i vilket kommitténs uppdrag och arbete beskrivs.

Kapitel 3–8 har till stor del deskriptiv karaktär och belyser bakomliggande förhållanden som har betydelse för våra överväganden. I kapitel 3 lämnas en beskrivning av frågornas tidigare behandling och i kapitel 4 en beskrivning av Sveriges internationella åtaganden och andra internationella dokument av relevans för uppdraget. Kapitel 5 behandlar gällande rätt på de områden som uppdraget innefattar. I kapitel 6 finns en redogörelse för lagstiftningen i ett antal andra länder. Resultatet av våra intervjuer med representanter för partier gällande deras organisation och synpunkter på en utökad redovisningsskyldighet finns i kapitel 7. I kapitel 8 lämnas en beskrivning av bestämmelser och utvecklingstendenser rörande sätt att betala och möjligheter att vara anonym i samband med betalning.

I kapitel 9–18 finns kommitténs överväganden. I kapitel 9 presenterar vi våra principiella utgångspunkter. Kapitel 10 och 11 innehåller våra överväganden när det gäller vilka som bör vara redovisningsskyldiga. I kapitel 12 behandlar vi frågan om ett förbud mot anonyma bidrag bör införas. Kapitel 13 innehåller våra förslag till vissa ändringar i fråga om vad en intäktsredovisning ska innehålla. Frågor rörande ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn och sanktioner behandlar vi i kapitel 14. I kapitel 15 analyserar vi förslagets förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer. I kapitel 16 redovisar vi våra överväganden när det gäller inflytande hos medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden över organisationernas bidrag till partier och i kapitel 17 när det gäller information till deltagare i lotterier. Våra bedömningar av vilka ikraftträdande- och övergångsbestämmelser som behövs finns i kapitel 18.

Förväntade ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag redogör vi för i kapitel 19.

Kapitel 20 innehåller författningskommentaren. Utredningsdirektiven återfinns i bilagorna 1 och 2.

3 Frågornas tidigare behandling

3.1 Inledning

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, trädde i kraft den 1 april 2014. Införandet av insynslagen markerade en övergång från en lång tradition bland riksdagspartier med endast frivilliga överenskommelser om redovisning av intäkter (se avsnitt 3.4) till en tvingande reglering. Insynslagen gäller för partier som deltar i val till riksdagen och Europaparlamentet såvitt avser deras verksamhet på central nivå. Partier på regional och lokal nivå omfattas inte av lagens tillämpningsområde. Vidare finns det för närvarande inte någon lagstiftning som direkt begränsar partiets rätt att ta emot anonyma bidrag.

Allmänna bestämmelser om bokföring, redovisning och revision omfattar partier som är ideella föreningar (se vidare avsnitt 5.4). Ett parti måste också, för att kunna få statligt partistöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, bifoga en årsredovisning som har granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Vidare måste partiet försäkra att det, eller dess ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet, inte har tagit emot något anonymt bidrag. Det sistnämnda kravet infördes genom en lagändring som trädde i kraft samtidigt som insynslagen. Något stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden (se vidare avsnitt 5.7.1).

Frågan om en eventuell reglering av hur partier finansierar sin verksamhet och om allmänhetens insyn i finansieringen har debatterats från och till under lång tid. I avsnitt 3.2 behandlas tidigare utredningar om dessa frågor och i avsnitt 3.3 lagstiftningsprocessen bakom insynslagen.

Före insynslagens införande har sedan lång tid funnits en tradition bland riksdagspartier med ömsesidiga överenskommelser om redovisning av intäkter. Detta berörs i avsnitt 3.4.

3.2 Utredningar om insyn i finansiering av partier före insynslagens införande

3.2.1 Partifinansieringssakkunniga

En parlamentariskt sammansatt statlig kommitté, *Partifinansieringssakkunniga*, tillkallades 1950 med uppdrag att utreda bl.a. frågan om huruvida organisationer som bedriver politisk propaganda borde bli skyldiga att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter. Partifinansieringssakkunniga ställde sig i sitt betänkande Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering (SOU 1951:56 s. 59 och 60) avvisande till en lagstiftning om detta. De förordade i stället en frivillig redovisning av partiernas finansiering.

De sakkunniga uttalade bl.a. att det principiellt torde kunna vara värdefullt för medborgarna att få veta vem som finansierade en viss propaganda. De ansåg dock att lagstiftning inte var det effektiva botemedlet för att förhindra t.ex. utländskt inflytande över de svenska opinionsbildande organen eftersom stora möjligheter att kringgå lagstiftningen skulle finnas. Den som är beredd att ta emot otillåtet understöd kommer inte att lämna riktiga uppgifter om källorna för finansieringen, anförde de. Det fanns enligt de sakkunniga också betänkligheter mot att stämpla anonyma bidrag såsom ur demokratisk synvinkel förkastliga.

Vidare anförde de sakkunniga att redovisning av bidragsgivarnas namn kunde anses stå i strid med andan i och meningen med bestämmelserna om skydd för valhemligheten, i vissa fall även när det gällde juridiska personer. Det fordrades därför ytterst starka skäl för att man skulle kunna tvinga fram ett offentliggörande och sådana skäl förelåg inte. Genom en redovisning av namnen skulle vidare partierna kunna förlora vissa bidrag för sin ur samhällets synpunkt önskvärda verksamhet. Man kunde inte heller, enligt de sakkunniga, bortse från riskerna för politiska förföljelser och trakasserier mot bidragsgivarna.

Slutligen ansåg de sakkunniga att det vid den praktiska utformningen av en lagstiftning skulle kunna uppkomma en del svårlösta problem. Redovisningsplikten skulle eventuellt behöva gälla inte bara de politiska partiernas riks-, distrikts- och kretsorganisationer utan även de lokala organisationerna samt ungdoms- och kvinnoförbunden och andra organisationer som har till enda eller huvudsakliga uppgift att stödja en politisk organisation. Även enskilda personer som drev propagandaverksamhet av någorlunda omfattning torde behöva omfattas av en sådan redovisningsplikt. Inte oväsentliga resurser skulle dessutom få sättas av för att administrera en kontrollapparat. Därtill fordrades kanske även straffbestämmelser. En sådan administrativ kontroll av de politiska partierna var enligt de sakkunniga främmande för demokratiska principer. Någon lagreglering föreslogs mot denna bakgrund inte.

Två ledamöter anförde i ett särskilt yttrande till betänkandet (s. 62 och 63) att de hade en mot kommittémajoriteten avvikande uppfattning när det gällde frågan om lagstiftning angående partiernas bokföringsskyldighet. De anförde att de trots detta inte ansett situationen kräva en särskild reservation eftersom kommittén genom sin verksamhet medverkat till att partierna frivilligt kommit att redovisa sina finanser och det av dem eftersträfvade syftet därmed i princip kunde sägas vara uppnått. Enligt de två ledamöterna skulle en lagstiftning sannolikt leda till större klarhet än den frivilliga redovisningen, men då partierna själva visat vilja att klarlägga situationen skulle en lag närmast få karaktären av självändamål, vilket inte skulle gagna respekten för lagstiftarnas strävan. De ifrågasatte bl.a. skäligheten i att fästa så stort avseende vid anonymitetsskyddet som kommittémajoriteten gjorde i relation till en skyldighet för partier att redovisa mottagna bidrag. De påpekade bland annat att frivilliga personliga insatser i en valrörelse förutsatte ett uppgivande av anonymiteten medan en insats i pengar medgav ett bibehållande av anonymiteten. Olika kategorier människor som önskade påverka andras ställningstaganden stod på så sätt inte på jämbördig grund. Själva valhandlingen avsåg enligt båda ledamöterna något helt annat.

3.2.2 Utredningar om insyn i valkandidaters finansiering

Personvalskommittén hade i uppgift att lägga fram förslag som skulle medföra ett ökat inslag av personval och övervägde därvid också finansieringsfrågan. Den uttalade i sitt betänkande Ökat personval (SOU 1993:21) att det inte kunde anses som något otillbörligt att enskilda personer eller intresseorganisationer gav uttryck åt sitt politiska engagemang genom att ekonomiskt bidra till en viss kandidat, under förutsättning att det hela skedde under öppna former. Om den mer eller mindre uttalade avsikten med bidraget var att kandidaten på ett mer direkt sätt förväntades arbeta för att främja bidragsgivarens intressen måste valfinansieringen dock, enligt vad kommittén uttalade, bedömas som otillbörlig. En reglerad finansiering av personvalskampanjer skulle avvika från den svenska traditionen, som byggde på frivilliga överenskommelser och dessutom avvika från vad som i motsvarande frågor gällde för partierna. Slutligen skulle det medföra att inte oväsentliga resurser skulle få avsättas för att administrera en kontrollapparat. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att det inte fanns tillräckliga skäl för att införa regler om ekonomiska begränsningar för personvalskampanjer eller att ålägga kandidater en skyldighet att redovisa för mottagna medel. Kommittén uttalade att om utvecklingen skulle visa sig bli en annan, frågan naturligtvis kunde behöva tas upp till behandling på nytt (s. 77–79).

Vid införandet av den numera upphävda lagen (1995:374) om val till Europaparlamentet gav konstitutionsutskottet (KU) uttryck för samma åsikt som Personvalskommittén. Utskottet behandlade då särskilt frågan om oönskade effekter på personvalsinslaget utifrån finansieringen (bet. 1994/95:KU40). Utskottet underströk starkt behovet av en öppen redovisning av kampanjmedel vid ett ökat inslag av personval. Enligt utskottets mening borde noga övervägas vilka åtgärder som kan och bör vidtas för att åstadkomma den eftersträlvande öppenheten (s. 15). Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran.

Nomineringsrätts- och valkretskommittén redovisade i sitt betänkande Utvärderat personval (SOU 1996:66) en utvärdering av försöket med personval i vissa kommuner i 1994 års val och i valet till Europaparlamentet 1995. Kommittén behandlade i samband därmed finansieringsfrågan och redogjorde för en överenskommelse i

denna fråga som hade träffats mellan de partier som före 1994 års val var representerade i kommunfullmäktige i Solna kommun. Enligt den överenskommelsen skulle partierna redovisa hur mycket egna medel kandidaterna avsåg att använda i valrörelsen samt namnen på de privatpersoner och juridiska personer som bidragit med mer än 5 000 kr till partiet eller till en viss kandidat. Kommittén anförde att de utvärderingar som gjorts av valen med personröstning inte visat att några ovidkommande ekonomiska hänsyn avgjort vem som utsetts. Kommittén menade att det saknades skäl att överväga någon reglering på området och att i stället frivilliga överenskommelser mellan partierna borde uppmuntras (s. 61–63).

I propositionen Ny vallag (prop. 1996/97:70) bedömde regeringen att något förslag om reglering av redovisning av partiernas valfinansiering då inte borde läggas fram och att, i avsaknad av sådan reglering, partierna förutsattes liksom tidigare öppet redovisa hur de finansierade sina valkampanjer. Regeringen framhöll vikten av den frivilliga regleringen och att det i den togs fram enhetliga riktlinjer för hur den öppna redovisningen skulle komma till stånd. Enligt regeringen måste ansvaret för detta ligga på partierna. Partierna kunde, anförde regeringen, givetvis inte ta ansvar för hur enskilda kandidater lade upp sina personliga valkampanjer, vilket dock inte borde förhindra partierna från att utforma generella rekommendationer om förfarandet (s. 124 och 125). KU (bet. 1996/97:KU16) anslöt sig till detta uttalande och framhöll att det svenska valsystemet, trots ett ökat personvalsinslag även i fortsättningen skulle komma att bygga på att röstning i första hand sker på parti och att det därför torde bli mindre intressant förutomstående att med ekonomiska bidrag försöka påverka enskilda kandidater än vad som är fallet i länder med ett mer utpräglat personvalsinslag. Utskottet avstyrkte samtidigt ett antal motioner med krav på en lagreglering av finansiering av valkampanjer och redovisning av kampanjmedel, men framhöll vikten av att utvecklingen på området följdes noga (s. 16).

Rådet för utvärdering av 1998 års val förespråkade i sitt betänkande Personval 1998 – En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) en frivillig modell som byggde på att det i första hand skulle vara partierna och valkandidaterna som tog ansvar för frågorna kring finansiering och redovisning av kampanjer. Rådet

anförde att det var önskvärt att partierna sinsemellan kom överens om vissa ram- eller minimiregler på kampanjfinansieringens område. En frivillig modell för redovisning anslöt enligt rådet till den svenska traditionen på partifinansieringens område som innebar ett minimum av intrång i partiernas ekonomiska angelägenheter. Ett sätt för statsmakterna att bidra till att förutsättningarna för en öppen redovisning blev så goda som möjligt vore, enligt rådet, att tillhandahålla någon form av offentligt register där kandidaterna kunde lämna en ekonomisk redovisning över sina kampanjer. Redovisningen skulle utgå från de regler som varje parti hade lagt fast. Ett register av detta slag skulle kunna åstadkommas genom en utbyggnad av det register som redan fördes av riksdagens förvaltningskontor enligt lagen (1996:810) om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen, menade rådet. Vad gällde redovisning på det regionala och kommunala planet skulle, enligt rådet, denna ordning kunna tjäna som ett mönster (s. 135 och 136).

3.2.3 Demokratiutredningen och Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter

Demokratiutredningen framhöll i sitt betänkande En uthållig demokrati (SOU 2001:1) att frågan om öppenhet och insyn i partiernas och valkandidaternas ekonomiska finansiering var av största vikt för att skapa förtroende för politiker och för politiken i stort. Utredningen konstaterade att det fanns ett befogat medborgarintresse att få veta vilka de politiska partierna var ekonomiskt beroende av. Även mot bakgrund av de förändringar som skett både i den allmänna samhällsutvecklingen och i det politiska livet – inte minst partiernas omfattande beroende av offentliga medel samt införande av personval – var det inte längre försvarbart att enbart förlita sig på frivillighet för att garantera öppenhet och insyn i dessa frågor. Utredningen föreslog därför att partiernas och kandidaternas finansiering skulle redovisas offentligt och att arbetet med att granska förutsättningarna för en sådan redovisning snarast skulle inledas (s. 173).

I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80 s. 115) aviserade regeringen ett initiativ för att förbättra insynen i finansieringen av politiska partiers politiska verksamhet och s.k. personvalskampanjer. Detta resulterade i att regeringen 2002 gav en

särskild utredare i uppdrag att överväga hur man kan öka allmänhetens insyn i hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet och hur de personer som bedriver en personvalskampanj finansierar den, *Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter* (dir. 2002:83, 2003:66, 2003:130).

Utredningen föreslog i sitt betänkande Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) en författningsreglering. Den sedan mitten på 1950-talet införda ordningen med frivilliga åtaganden i form av partiöverenskommelser hade enligt utredningen flera allvarliga brister. Ett visst inslag av offentlig reglering var enligt utredningens bedömning nödvändig för att garantera t.ex. att den lämnade informationen ur jämförelsesynpunkt var rättvisande. Kravet på offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter var så grundläggande för det politiska systemets legitimitet att den inte borde vara beroende av partiernas och kandidaternas inställning och känsla av förpliktelse vid varje givet tillfälle. En författningsreglering kunde på ett annat sätt än en frivillig överenskommelse säkerställa att informationen blev mer tillgänglig för allmänheten. En frivillig överenskommelse mellan riksdagspartierna gav inte heller några garantier för att nya partier eller fristående lokala partier som inte var part i överenskommelsen tog sitt ansvar på samma sätt som de partier som hade ingått överenskommelsen.

Utredningen konstaterade också att det i ett internationellt perspektiv var vanligt med någon form av rättslig reglering av partiernas eller valkandidaternas intäkter. En sådan lagstiftning hade införts i Danmark, Finland och Norge. Frågan om finansieringen av politiska partier och valkandidater berördes vidare allt oftare i olika internationella sammanhang, bl.a. inom FN, Europarådet och EU (s. 136 och 137).

Utredningen konstaterade vidare att en författningsreglering som gav insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter väckte ett flertal frågor inte bara i anslutning till regeringsformens bestämmelser om varje medborgares rätt att hålla inne med sina politiska åsikter och att inte åsiktsregistreras utan också i förhållande till bestämmelserna om föreningsfriheten. Utredningens bedömning var att något principiellt hinder inte förelåg mot en reglering som innebar en skyldighet för partierna att offentligen redovisa sina

intäkter så länge en sådan skyldighet inte begränsade partiernas roll i den fria åsiktsbildningen (s. 145).

Utredningens förslag innebar att ett parti som hade fått mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet offentligen skulle redovisa hur det hade finansierat sin politiska verksamhet. Vidare innebar förslaget att en enskild kandidat som blivit utsedd till ledamot eller ersättare vid det senaste valet till någon av dessa församlingar offentligen skulle redovisa hur han eller hon hade finansierat sin personvalskampanj (s. 150).

Partiernas redovisningar skulle innehålla upplysningar om åtminstone intäkter i form av offentligt partistöd, medlemsavgifter, inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar, sammanslutningar, stiftelser, fonder och från andra delar av partiets organisation inklusive sidoorganisationer. Redovisningen skulle innehålla motsvarande uppgifter om intäkter i verksamhet som bedrevs i en stiftelse, ett bolag eller en annan verksamhetsform om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Val-kandidaternas redovisningar skulle innehålla upplysning om de totala utgifterna för kandidatens kampanj samt upplysningar om åtminstone intäkter i form av egna medel samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar, sammanslutningar, stiftelser, fonder och från den egna partiorganisationen inklusive sidoorganisationer. Med bidrag avsågs enligt förslaget såväl ekonomiska bidrag som varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits utan vederlag. Sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster av partiarbetare föreslogs av praktiska skäl undantas från redovisningen.

Utredningen föreslog vidare att värdet av varje bidrag och namnet på givaren skulle nämnas särskilt i redovisningarna om värdet under redovisningsperioden uppgick till minst 20 000 kr. Namnet på en privatperson fick inte – till skillnad från namnet på en juridisk person – uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet av det bidrag personen lämnat under en redovisningsperiod var mindre än 20 000 kr. Vidare skulle i redovisningarna den sammanlagda summan av anonyma bidrag anges liksom varje enskilt anonymt bidrag som uppgick till minst 20 000 kr (s. 160 och 161).

Redovisningen skulle enligt förslaget lämnas till den beslutande politiska församling som partiet hade tagit plats i. Respektive poli-

tisk församling skulle avgöra om redovisningarna skulle vara tillgängliga för allmänheten på något annat sätt än genom offentlighetsprincipen, t.ex. genom att finnas tillgängliga på internet. Värdet av varje bidrag och namnet på givaren skulle offentliggöras om värdet under året uppgick till minst 20 000 kr (s. 170 och 171). Utredningens lagförslag innehöll inte några bestämmelser om förbud mot anonyma bidrag eller om sanktioner.

Utfallet av remissbehandlingen av betänkandet var blandat. Flera av de remissinstanser som var kritiska till lagförslaget ansåg att det saknades en fördjupad analys av hur förslaget förhöll sig till bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfriheten, förbudet mot åsiktsregistrering, valhemligheten och den negativa yttrandefriheten (se vidare prop. 2013/14:70 s. 11).

Regeringen beslutade den 8 december 2009 att inte gå vidare med utredningens förslag i betänkandet och skrev av ärendet (dnr Ju2004/2098/L6).

3.3 Lagstiftningsprocessen bakom insynslagen

Insynslagen trädde i kraft den 1 april 2014. I avsnitt 5.5.1 redogörs för lagens innehåll. Lagen föregicks av propositionen Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (prop. 2013/14:70, bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163) och departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31).

I departementspromemorian föreslogs en ny lag om insyn i finansiering av partier som skulle gälla för partier som deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Syftet med lagförslaget i promemorian var att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Enligt lagförslaget skulle ett parti årligen till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning med uppgifter om de intäkter som partiet erhållit på central, regional och lokal nivå. Partiets intäktsredovisning skulle även innehålla uppgifter om intäkter som avsåg en valkandidats personvalskampanj för valkandidater som efter personval blir valda till ledamöter eller ersättare för ledamöter i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Om ett parti tog emot bidrag till ett värde om minst ett halvt prisbasbelopp skulle partiet redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget bestod av och dess storlek. Ett parti behövde enligt lagförslaget inte lämna någon intäktsredovisning om intäkterna under redovisningsperioden, med undantag av offentligt partistöd, understeg ett halvt prisbasbelopp. Partiet skulle i så fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet skulle offentliggöra intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understeg tröskelvärdet på sin webbplats på internet. Den föreslagna lagen innehöll även bestämmelser om tillsyn och sanktioner i form av förseningsavgift och särskild avgift samt om överklagande till allmän förvaltningsdomstol (Ds 2013:31 s. 9–14).

Vidare gjordes i promemorian bedömningen att det för närvarande inte fanns behov av att införa ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Denna bedömning gjordes mot bakgrund av traditionen att undvika att reglera partiers verksamhet och inre förhållanden samt med hänsyn till att det var fråga om att införa en helt ny reglering om insyn (s. 96).

Promemorian remissbehandlades. Flertalet remissinstanser var positiva eller hade inget att invända mot att det infördes lagstiftning på området. I olika sakfrågor var dock remissutfallet blandat och delvis negativt. Flera remissinstanser förde fram starkt kritiska synpunkter och invändningar av principiellt och praktiskt slag. Vidare ifrågasatte flera remissinstanser förslaget förenlighet med regeringsformen. Mot bakgrund av de främst praktiska invändningarna mot departementspromemorians förslag om intäktsredovisning på regional och lokal nivå beslutade regeringen att inte gå vidare med promemorians förslag i den delen.

Regeringen beslutade den 19 december 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om insyn i finansiering av partier som gällde för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet och avsåg dessa partiers verksamhet på central nivå. Beträffande Lagrådets yttrande se prop. 2013/14:70 s. 136–140. Yttrandet föranledde endast smärre ändringar i förslaget.

Regeringen instämde i propositionen i remissinstansernas bedömning att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Vidare bedömde regeringen, i likhet med vad flera av remissinstanserna ansett, att frågorna om intäktsredovisning på regional och lokal nivå och om ett förbud för partier och valkandidater att ta emot

anonyma bidrag borde utredas vidare. Regeringen anförde att en sådan översyn borde ha en bred politisk förankring och aviserade därför i propositionen sin avsikt att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda bl.a. dessa frågor (s. 37, 39, 57 och 58). I lagstiftningsärendet hade Lagrådet uttalat att såväl begränsningen till partiernas politiska verksamhet som avgränsningen till personvalskampanjer framstod som diskutabel (s. 138 och 139). I propositionen stod regeringen fast vid de valda lösningarna, men anförde att det däremot kunde vara lämpligt att frågan om huruvida lagens tillämpningsområde borde utvidgas till all verksamhet som ett parti bedriver, exempelvis för att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil, skulle tas upp och övervägas av den aviserade parlamentariskt sammansatta kommittén. Regeringen konstaterade också att en redovisningsskyldighet för valkandidater som inte är begränsad till att avse enbart personvalskampanjer är intressant ur ett insynsperspektiv och aviserade därför sin avsikt att låta även den frågan ingå i uppdraget till den parlamentariskt sammansatta kommittén (s. 34). Därutöver anförde regeringen, vilket också Lagrådet förordat, att den parlamentariskt sammansatta kommittén även borde uppmärksamma frågan om införandet av en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer av sådant slag som förekommer i andra länder och som kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen, (s. 52).

I samband med den riksdagsbehandling som föregick införandet av lagen noterade KU att frågan om vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet inte hade berörts i regeringens proposition. Enligt utskottet fanns det vissa risker för förväxling av enskilda bidragsgivare, vilket också skulle kunna försvåra möjligheten för väljare att avgöra vilka intressen som står bakom ett parti eller en valkandidat. Utskottet ansåg därför att frågan om vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet borde förtydligas närmare. Riksdagen beslutade att bifalla ett utskottsinitiativ om att ge regeringen detta till känna (bet. 2013/14:KU35 s. 25–27 och rskr. 2013/14:163).

Som framgår av avsnitt 5.7.1 beslutade riksdagen också på utskottets förslag om vissa ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

3.4 Riksdagspartiers frivilliga överenskommelse om redovisning av intäkter

Riksdagspartier har sedan lång tid tillbaka på eget initiativ ingått överenskommelser i syfte att ge ökad insyn i partiernas intäkter.

År 2000 ingick de dåvarande riksdagspartierna (C, FP, KD, M, MP, S och V) en överenskommelse om redovisning av sina intäkter. Partierna enades hösten 2012 om ett tillägg till överenskommelsen som innebär att namnen på fysiska personer som ger mer än 20 000 kr per år till ett parti ska offentliggöras. Tidigare omfattade överenskommelsen i denna del endast bidrag från juridiska personer.

Partierna ska enligt överenskommelsen redovisa sina intäkter så öppet som möjligt då det anses rimligt att väljarna vet hur partierna finansierar sin verksamhet samt hur deras kandidater finansierar sina personvalskampanjer. Överenskommelsen består av sju punkter med följande innehåll.

1. Överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet men även lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas att följa densamma.
2. Beträffande ekonomiskt stöd från juridiska personer ska belopp och namn redovisas. När det gäller stöd från enskilda redovisas det totala beloppet samt antal bidragsgivare. Namnen på fysiska personer som ger mer än 20 000 kr per år till ett parti ska offentliggöras.
3. Överenskommelsen omfattar all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelser, bolag eller annan form, och som kontrolleras av partiet.
4. Partiernas bokslut ska utformas så att det så enkelt som möjligt går att utläsa hur verksamheten finansieras. Enskilda kandidater i personval förväntas lämna motsvarande redovisning.
5. Även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader, och personella resurser ska så långt möjligt redovisas.
6. Partiernas fastställda bokslut ska finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem.

7. Partiernas ekonomichefer eller motsvarande ska utveckla gemensamma redovisningsformer som gör det möjligt att uppfylla överenskommelsen.

4 Internationella dokument

4.1 Inledning

Frågor om finansiering av partier och valkandidater, och om risker och problem som kan aktualiseras i samband med sådan finansiering, har under senare år berörts i olika internationella sammanhang. Sverige har kritiserats för bristande efterlevnad av internationella åtaganden på området.

I detta kapitel redogörs för Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av partier och valkampanjer samt för den kritik som riktats mot Sverige från Europarådets kontrollorgan Greco (avsnitt 4.2). Vidare redogörs i kapitlet för Sveriges internationella åtaganden och internationella dokument i övrigt rörande dessa frågor (avsnitt 4.3).

4.2 Europarådets rekommendation och Grecos utvärderingar

4.2.1 Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av partier och valkampanjer

Allmänt om rekommendationen

Europarådets ministerkommitté beslutade 2003 att anta en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Övergripande syftar rekommendationen till att säkerställa politiska partiers oberoende och att bekämpa korruption i medlemsländerna. Rekommendationen behandlar behovet av öppenhet och offentlighet i fråga om partiers finansiering av sin verksamhet och valkandidaters

finansiering av sina valkampanjer. Den innebär bl.a. att medlemsländerna bör se till att bidrag till partier offentliggörs och att hemliga bidrag förhindras.

Begreppet korruption definieras inte i 2003 års rekommendation. Någon enhetlig definition av detta begrepp finns heller inte. Europarådets civilrättsliga konvention om korruption från 1999 (ETS nr 174) definierar korruption som ”begäran, erbjudande, lämnande eller mottagande, direkt eller indirekt, av muta eller annan otillbörlig förmån eller förespeglning om sådan förmån som får till följd att den som tar emot mutan, den otillbörliga förmånen eller förespeglningen om sådan förmån inte utför en uppgift på rätt sätt eller uppträder så som det förutsätts”. Definitionen motsvarar i princip definitionen i Europarådets straffrättsliga konvention om korruption från 1999 (ETS nr 173). Syftet med de båda konventionerna är att bidra till kampen mot korruption, främst genom regler om straff och skadestånd för korruptionshandlingar.

I 2003 års rekommendation framhålls att en ökad medvetenhet om värdet av att förebygga och bekämpa korruption i samband med finansieringen av politiska partier är av avgörande betydelse för de demokratiska institutionerna i samhället.

I en bilaga till rekommendationen finns gemensamma regler för att motverka korruption i samband med finansieringen av politiska partier och valkampanjer. Medlemsländerna rekommenderas att i sin nationella rätt införa regler som motsvarar innehållet i bilagan, i den mån man inte redan har sådana regler eller andra förfaranden eller system som fyller samma funktion.

Extern finansiering av politiska partier, valkandidater och förtroendevalda

I artikel 1 i bilagan till rekommendationen behandlas frågor om statligt och privat stöd till politiska partier. Inledningsvis slås det fast att både staten och dess medborgare har rätt att stödja politiska partier. Vidare framhålls att staten bör tillhandahålla stöd till politiska partier och att ett sådant stöd får vara ekonomiskt. Objektiva, rättvisa och skäliga villkor ska tillämpas för statligt stöd. Staterna bör säkerställa att stöd från staten eller medborgarna inte påverkar de politiska partiernas oberoende.

I artikel 2 definieras uttrycket bidrag till ett politiskt parti. Med bidrag avses varje avsiktlig handling som är ägnad att ge en fördel, ekonomiskt eller på annat sätt, till ett politiskt parti.

I artikel 3 behandlas allmänna principer för bidrag. De åtgärder som staterna vidtar för att reglera bidrag till politiska partier bör innebära att det föreskrivs särskilda regler för att undvika intressekonflikter, säkerställa öppenhet i fråga om bidrag och förhindra hemliga bidrag, undvika partiskhet i politiska partiers agerande och säkerställa politiska partiers oberoende. Vidare bör staterna se till att bidrag till politiska partier offentliggörs, särskilt bidrag som överstiger ett visst bestämt belopp. Staterna bör överväga möjligheten att införa begränsningsregler för bidragens värde och bör även vidta åtgärder för att förhindra kringgående av begränsningsregler.

Enligt artikel 4 bör skattereduktion för bidrag till politiska partier, om den tillåts i nationell skattelagstiftning, vara begränsad.

I artikel 5 behandlas frågor om bidrag från juridiska personer. Utöver de allmänna principerna för bidrag som anges i artikel 3 bör staterna säkerställa att bidrag från juridiska personer till politiska partier bokförs i de juridiska personernas räkenskaper och att aktieägare eller bolagsmän blir informerade om sådana bidrag. Staterna bör vidare vidta åtgärder i syfte att begränsa, förbjuda eller på annat sätt strikt reglera bidrag från juridiska personer som tillhandahåller varor eller tjänster för den offentliga sektorn. Staterna bör också förbjuda att juridiska personer som staten eller någon myndighet har ett bestämmande inflytande över ger bidrag till politiska partier.

Enligt artikel 6 bör bestämmelser om bidrag till politiska partier som huvudregel omfatta även organisationer som direkt eller indirekt är kopplade till ett parti eller annars står under dess kontroll. Detta gäller dock inte i fråga om sådan reglering om skattereduktion som avses i artikel 4.

I artikel 7 anges att staterna särskilt bör begränsa, förbjuda eller på annat sätt reglera bidrag från utländska bidragsgivare.

Enligt artikel 8 ska bestämmelserna om finansiering av politiska partier tillämpas mutatis mutandis på finansiering av valkandidaters valkampanjer och finansiering av förtroendevaldas politiska aktiviteter.

I artikel 9 anges att staterna bör överväga att vidta åtgärder för att förebygga att politiska partier får behov av överfinansiering, exempelvis genom att införa begränsningar för utgifter som avser valkampanjer.

Enligt artikel 10 bör staterna kräva att det förs särskilda register över samtliga utgifter, direkta och indirekta, i valkampanjer för varje politiskt parti, varje kandidatlista och varje kandidat.

Öppenhet

Enligt artikel 11 i bilagan bör staterna se till att partier och deras närstående organisationer är bokförings- och redovisningsskyldiga. Partiernas redovisningar bör vara konsoliderade och, på lämpligt sätt, även innehålla närstående organisationers räkenskaper.

Enligt artikel 12 bör staterna kräva att ett politiskt parti i sina räkenskaper anger varje bidrag som partiet har tagit emot, inklusive bidragets beskaffenhet och värde. För det fall det är fråga om bidrag över ett visst värde, ska givaren kunna identifieras i räkenskaperna.

I artikel 13 ställs det bl.a. krav på att partierna regelbundet och i vart fall en gång per år ska offentliggöra sina redovisningar, eller åtminstone en sammanfattning av redovisningen. En sådan sammanfattning ska innehålla bl.a. uppgifter om bidrag och bidragsgivare enligt artikel 12.

Övervakning

Enligt artikel 14 i bilagan bör det finnas en oberoende övervakning i fråga om finansiering av partier och valkampanjer. Övervakningen bör omfatta tillsyn över partiernas räkenskaper och utgifter för valkampanjer samt över hur räkenskaperna redovisas och offentliggörs.

Enligt artikel 15 bör staterna verka för en specialisering av domare, poliser och annan personal i kampen mot illegal finansiering av politiska partier och valkampanjer.

Sanktioner

I artikel 16 i bilagan anges att staterna bör se till att överträdelser av regler om finansiering av politiska partier och valkampanjer blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

4.2.2 Grecos utvärderingar

Allmänt om Greco

Inom Europarådet utvärderas medlemsländernas efterlevnad av 2003 års rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer, liksom andra konventioner och rekommendationer på området för korruptionsbekämpning, av Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco). Sverige har varit medlem i Greco sedan dess tillkomst 1999. Under åren 2007–2011 genomförde Greco utvärderingar av de 49 medlemsländernas efterlevnad av 2003 års rekommendation. Greco har i offentliga rapporter redovisat utvärderingarna och även lämnat rekommendationer om åtgärder. Greco har därefter i uppföljande offentliga rapporter redovisat hur medlemsländerna har uppfyllt de lämnade rekommendationerna.

Lagstiftning och praxis på detta område varierar mycket i de olika medlemsländerna och har ett nära samband med ländernas skilda politiska system och traditioner. Många länder, även flera av de mer etablerade demokratierna såsom Frankrike och Storbritannien, har fram till relativt nyligen saknat regelverk för insyn i finansiering av partier. Många av medlemsländerna har med anledning av de rekommendationer om åtgärder som Greco riktat till dem genomfört reformer eller är i färd att göra det. I kapitel 6 redogör vi närmare för lagstiftningen i ett antal länder och även för Grecos synpunkter på dessa länders lagstiftning.

Grecos kritik och rekommendationer till Sverige

Greco riktade i en rapport i februari 2009 sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Grecos bedömning var att det dåvarande svenska systemet inte uppfyllde

2003 års rekommendation. Grecos rekommendationer hade i huvudsak följande innehåll:

1. *Bokföring och redovisning för partier på samtliga nivåer.* Kravet på politiska partier att upprätta bokföring och föra räkenskaper, även i samband med valkampanjer, bör täcka fler partier och gälla på central, regional och lokal nivå. Vidare bör det säkerställas att inkomster, utgifter, tillgångar och skulder redovisas på ett heltäckande och enhetligt sätt. Räkenskaperna bör omfatta partiernas lokalavdelningar och andra enheter som är direkt eller indirekt kopplade till ett politiskt parti eller står under partiets kontroll. Det bör säkerställas att årsredovisningar offentliggörs på ett sådant sätt att det är enkelt för allmänheten att få tillgång till dem.
2. *Redovisning av valkampanjer.* Det bör övervägas att införa ett system för att, med lämpliga tidsintervaller, redovisa inkomster och utgifter i samband med valkampanjer samt säkerställas att allmänheten enkelt kan få tillgång till relevanta uppgifter.
3. *Förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett tröskelvärde.* Det bör införas ett förbud mot anonyma bidrag och ett krav på partier och kandidater att redovisa bidrag som överstiger ett tröskelvärde tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet.
4. *Offentlig redovisning ska vara lättillgänglig för allmänheten.* I syfte att underlätta allmänhetens tillgång till redovisningar bör ett samordnat tillvägagångssätt för offentliggörande av redovisningarna övervägas.
5. *Oberoende revision i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper.* Det bör ställas krav på oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att upprätta bokföring och räkenskaper.
6. *Oberoende övervakning i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper.* Det bör ställas krav på en oberoende övervakning av finansieringen av politiska partier och valkandidater.
7. *Införande av sanktioner.* Det bör införas effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot partier och valkandidater som

inte följer reglerna om finansiering av politiska partier och valkampanjer. Det är tillräckligt med administrativa sanktioner.

Grecos uppföljning av rekommendationerna till Sverige

I ett antal uppföljningsrapporter riktade Greco "allvarlig kritik" mot Sverige för bristande efterlevnad av rekommendationerna och krävde svar på frågan om vilka åtgärder Sverige avsåg att vidta för att genomföra rekommendationerna. I ett skriftligt svar i september 2014 redogjorde regeringen för innehållet i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av politiska partier, insynslagen, som trätt i kraft den 1 april samma år och för de ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier som trädde i kraft samma datum. Regeringen redovisade även att en parlamentarisk kommitté tillsatts med uppdrag att överväga vissa frågor i anslutning till den nya lagstiftningen.

I en uppföljningsrapport i december 2014 bedömde Greco att Sverige, i fråga om de sju rekommendationerna från 2009, på ett tillfredsställande sätt hade uppfyllt den andra, fjärde och sjunde rekommendationen och delvis hade uppfyllt den första, tredje, femte och sjätte. Greco anförde att Sverige, trots de återstående bristerna, förtjänade beröm för det system som införts och som representerade ett paradigmskifte i jämförelse med den tidigare situationen.

Greco noterade att redovisningsskyldigheten enligt den nya lagstiftningen avsåg endast intäkter och inte utgifter, tillgångar och skulder samt att den omfattade endast partiernas verksamhet på central nivå, vilket stod i strid med den första rekommendationen. Vidare noterade Greco att den första rekommendationen krävde att partiernas årsredovisning offentliggörs medan den nya lagstiftningen endast innehöll bestämmelser om offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar. Greco ansåg därför att mer återstod att göra för att den första rekommendationen skulle kunna anses uppfyllt fullt ut.

Greco konstaterade att intäkter till valkampanjer enligt den nya lagstiftningen skulle ingå i partiernas intäktsredovisningar. Greco påpekade att den andra rekommendationen förutsatte att redovisningen avseende intäkter till valkampanjer skulle ske separat och

med tätare intervaller i samband med valkampanj. Emellertid ansåg Greco att hänsyn borde tas till att valkandidater inte har en så framskjuten plats i det svenska valsystemet och bedömde mot denna bakgrund att Sverige hade uppfyllt den andra rekommendationen på ett tillfredsställande sätt.

Greco konstaterade vidare i rapporten att Sverige ännu inte infört ett generellt förbud mot anonyma bidrag men att partierna var skyldiga att redovisa om de hade mottagit sådana bidrag och att partier som mottagit sådana bidrag inte hade rätt till statligt partistöd. I praktiken hade, konstaterade Greco, mottagandet av anonyma bidrag således begränsats avsevärt. Greco välkomnade att en parlamentarisk kommitté getts i uppdrag att överväga införandet av ett förbud mot anonyma bidrag och bedömde att Sverige delvis uppfyllt den tredje rekommendationen.

Den nya svenska lagstiftningen innebar, konstaterade Greco vidare i rapporten, att intäktsredovisningar och anmälningar blev tillgängliga för allmänheten från en och samma myndighet och att de publicerades på internet. Greco ansåg därmed att Sverige fullt ut uppfyllt den fjärde rekommendationen.

När det gällde skyldigheten att låta revisor granska intäktsredovisningen anförde Greco att denna skyldighet borde gälla alla partier som har mottagit bidrag över en viss beloppsgräns. Eftersom den svenska lagstiftningen inte hade denna innebörd ansåg Greco att den femte rekommendationen uppfyllts endast delvis.

Även den sjätte rekommendationen avseende en oberoende tillsyn ansåg Greco att Sverige delvis hade uppfyllt. Att rekommendationen inte ansågs till fullo uppfylld hade att göra med att tillsynen avsåg endast intäkter och inte utgifter.

Rekommendation nummer sju avseende sanktioner ansåg Greco att Sverige hade uppfyllt på ett tillfredsställande sätt. Greco noterade att sanktionerna inte föreföll särskilt hårda men konstaterade att de kompletterades av straffbestämmelser avseende exempelvis bokföringsbrott och mottagande av muta och välkomnade de nya flexibla sanktionerna. Om sanktionerna i praktiken var effektiva var, konstaterade Greco, för tidigt att uttala sig om.

Även i en uppföljningsrapport i mars 2016 berömde Greco Sverige för de framsteg som gjorts på området samtidigt som Greco noterade att tidigare påpekade brister i förhållande till rekommendationerna kvarstod. Greco uppmanade den svenska regeringen

att ytterligare överväga dessa återstående frågor samt noterade återigen att en kommitté tillsatts med ett brett uppdrag att överväga frågor i anslutning till insynslagen. Greco begärde att Sverige senast i december 2016 skulle redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att uppfylla de rekommendationer som ännu inte uppfyllts fullt ut.

4.3 Internationella dokument i övrigt

Det finns sedan slutet av 1990-talet flera internationella konventioner och andra instrument för att förebygga och bekämpa korruption. Inom *Europarådet* antogs, som nämnts i föregående avsnitt, 1999 dels en straffrättslig, dels en civilrättslig konvention om korruption. Genom att ratificera den straffrättsliga konventionen och dess tilläggsprotokoll förbinder sig medlemsstaterna att samordna kriminaliseringen av korruption och att förbättra det internationella straffrättsliga samarbetet för att bekämpa korruption. Den civilrättsliga konventionen bygger vidare på och kompletterar den straffrättsliga konventionen. De civilrättsliga bestämmelserna reglerar i första hand möjligheterna för den som har lidit skada till följd av korruption att få ersättning för sina skador. Sverige har ratificerat båda konventionerna samt den straffrättsliga konventionens tilläggsprotokoll.

Utöver antikorrupsionsarbetet inom Europarådet har det inom *Europeiska unionen (EU)* antagits flera instrument för förebyggande och bekämpande av korruption. År 1995 utarbetades en konvention om skydd av EU:s finansiella intressen (bedrägerikonventionen). År 2002 trädde ett protokoll till nämnda konvention i kraft. Protokollet innehåller definitioner och bestämmelser om harmoniserade straff för mutbrott som kan skada EU:s finansiella intressen. En konvention om kamp mot korruption i syfte att förbättra det rättsliga samarbetet undertecknades 1997. Dessutom antog EU 2003 ett rambeslut mot korruption inom den privata sektorn. Vidare lanserade Europeiska kommissionen 2011 ett övergripande antikorrupsionspaket som bl.a. innebär att kommissionen ska utvärdera medlemsstaternas antikorrupsionsarbete.

Förenta Nationerna (FN) antog 2003 en konvention mot korruption, som trädde i kraft 2005. Sverige har ratificerat kon-

ventionen. I konventionen finns bl.a. bestämmelser om att varje stat ska överväga att vidta ändamålsenliga rättsliga eller andra åtgärder för att åstadkomma insyn i hur valkandidater finansierar sina kampanjer och, i den utsträckning det är möjligt, i hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet. Det rör sig således inte om några bindande åtaganden.

International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) är en mellanstatlig organisation med uppdrag att stödja demokratiutveckling i hela världen. Organisationen producerar komparativa studier om bland annat politiska institutioner och processer samt valsystem och politiskt deltagande och representation. I syfte att främja kunskapsutbyte på global, regional och nationell nivå anordnar organisationen seminarier, konferenser och workshops. International IDEA har sitt huvudkontor i Stockholm men har även kontor i många andra länder i skilda världsdelar. Organisationen har permanent observatörsstatus i FN. International IDEA styrs av ett råd bestående av dess 28 medlemsstater (däribland Sverige), assisterat av ett rådgivande organ (International IDEA About us. www.idea.int/about/index.cfm. Hämtat 2015-01-20.).

I sammanhanget kan också nämnas *Världshälsoorganisationens (WHO)* ramkonvention om tobakskontroll som ratificerats av Sverige (prop. 2004/05:118, bet. 2004/05:SoU21, rskr. 2004/05:260). Enligt artikel 5.3 i konventionen ska parterna, när de fastställer och genomför sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll, i enlighet med nationell lagstiftning, agera för att skydda denna politik från påverkan av kommersiella och andra intressen som de är anslutna till. WHO har också utfärdat riktlinjer (guidelines) till artikel 5.3. Sverige har inte vidtagit några särskilda lagstiftningsåtgärder med anledning av artikeln utan ansett att den transparens som offentlighetsprincipen och rätten att ta del av allmänna handlingar m.m. ger är tillräcklig.

Även *OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)* utvärderar sina medlemsstater utifrån hur de lever upp till sina åtaganden för att bekämpa korruption. Sverige har tillträtt en konvention som OECD har antagit om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän inom internationella affärsförbindelser.

5 Nuvarande ordning

5.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för nuvarande lagstiftning av betydelse för partiers och dess företrädares finansiering av sin verksamhet samt allmänhetens insyn häri.

Vi behandlar först bestämmelser om partier och de politiska opinionsfriheterna i regeringsformen och i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen (avsnitt 5.2) samt bestämmelser om partier och kandidater i allmänna val (avsnitt 5.3). Därefter redogör vi för skyldigheter för ideella föreningar i fråga om bokföring, redovisning och revision samt dessa föreningars skatterättsliga skyldigheter (avsnitt 5.4).

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, liksom regler om insyn i finansiering av partier på europeisk nivå samt riksdagsledamöters och Europaparlamentarikers skyldighet att anmäla uppgifter om sina ekonomiska förhållanden, behandlas i det följande avsnittet (avsnitt 5.5). Härfter redogör vi för de straffbestämmelser om korruption som berör partier och deras företrädare (avsnitt 5.6).

Därefter redogör vi för bestämmelser i lagstiftningen om offentligt stöd till partier med avseende på statligt stöd till riksdagspartierna, till partiernas riksdagsarbete och till sidoorganisationer. Bestämmelserna i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier med innebörd att stöd enligt lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag, och dessa bestämmelsers tillkomst, beskrivs särskilt. Vidare redogör vi för bestämmelser om kommunalt stöd till partier och partiers sidoorganisationer (avsnitt 5.7).

Slutligen behandlar vi gällande regelverk rörande förutsättningar för politiska partier att bedriva lotteriverksamhet (avsnitt 5.8).

I kapitel 8 redogör vi för vissa regler om banksekretess m.m.

5.2 Partier och de politiska opinionsfriheterna

5.2.1 Regeringsformen

Partiernas roll

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen (förkortad RF) utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna. Lagrummet, som är en portalparagraf för hela regeringsformen, slår fast principerna om demokrati, ett representativt statsskick, parlamentarism, den kommunala självstyrelsen och maktutövningens lagbundenhet som grundläggande för statsskicket. Partier nämns inte i denna paragraf utan först i 3 kap. RF. Ett parlamentariskt system som bygger på allmän rösträtt måste bäras upp av politiska partier som konkurrerar om väljarnas röster. Grundlagberedningen framhöll att det hade varit en given förutsättning för dess arbete att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden skulle försiggå främst genom partier (SOU 1972:15 s. 76).

I 3 kap. 1 § RF föreskrivs att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. I paragrafens tredje stycke fanns tidigare en definition av innebörd att med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2015 infördes i 3 kap. 7 § RF en bestämmelse innebärande att mandaten i riksdagen fördelas mellan partier som har anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag. Dessa bestämmelser finns i valagen (2005:837) och trädde i kraft vid samma tidpunkt, se avsnitt 5.3.1. Definitionen av begreppet parti i 3 kap. 1 § RF togs samtidigt bort men det uttalades i motiven att lagändringen inte innebar någon ändring i sak i fråga om möjligheterna för en sammanslutning

eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda (prop. 2013/14:48 s. 88).

Begreppet parti är inte heller närmare definierat i någon annan lag. I Sverige har det sedan lång tid ansetts vara en viktig princip att partiernas verksamhet ska regleras med försiktighet med hänsyn till vikten av en fri åsiktsbildning. Det finns därför varken några begränsningar av rätten att bilda ett parti eller några andra särskilda regler för just partiers verksamhet. Några rättsliga begränsningar avseende partiers ideologier finns inte heller. Avsaknaden av restriktioner vad gäller partibildning och partiers verksamhet ska ses i ljuset av regeringsformens starka skydd för föreningsfriheten (se vidare i det följande). Föreningsfriheten anses grundläggande för den politiska verksamheten eftersom de politiska partierna i allmänhet är föreningar (prop. 1973:90 s. 240).

Författningsutredningen (SOU 1963:17) anförde att den moderna folkstyrelsen är en folkstyrelse genom partier. Partierna innehar huvudrollerna i det politiska skeendet (s. 45). Utredningen övervägde behovet av att reglera partiernas organisation och verksamhet men avvisade tanken på såväl en allmän deklaration om partiväsendets uppgift som förbud mot partier med antidemokratiska tendenser eller en lagreglering med innebörd att en demokratisk ordning ska gälla inom partierna (s. 46). Inte heller någon reglering genom lag av det nomineringsförfarande de svenska partierna tillämpar ansågs motiverat (s. 49). Frågan om en reglering rörande politiska partiers finansiering tog utredningen också upp och konstaterade att de väsentliga motiven för en sådan reglering traditionellt ansetts vara att förhindra obehörigt inflytande på politiken och att begränsa valkostnaderna. Författningsutredningen konstaterade emellertid att denna fråga relativt nyligen, efter ett betänkande om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering (SOU 1951:56), varit föremål för ställningstagande och gick därför inte närmare in på frågan (s. 51). Utredningen anförde att principen om åsiktsbildningens frihet motiverade stor varsamhet. Det var den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå. Offentlighetsprincipen blir här, fortsatte utredningen, demokratins första hjälpmedel att korrigera sig själv. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför

obestridliga missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat (s. 56).

Grundlagberedningen framhöll att rätten att driva politisk verksamhet genom partier följde av yttrande- och föreningsfriheterna och att en lagreglering av partiernas organisation och arbetsformer kunde utgöra ett ingrepp i dessa friheter (SOU 1972:15 s. 76). Beredningen hänvisade vidare till och instämde i Författningsutredningens nu redovisade uttalanden (s. 77).

Konstitutionsutskottet (KU) uttalade i förarbetena till regeringsformen att propositionen vilade på samma grundvalar och att utskottet, delade de värderingar som enligt det anförda legat till grund för de framlagda förslagen (KU 1973:26 s. 17).

De politiska opinionsfriheterna

I anslutning till att 1974 års regeringsform beslutades infördes ett särskilt kapitel 2 Grundläggande fri- och rättigheter (prop. 1973:90, KU 1973:26, KU 1974:8, rskr. 1973:265, rskr. 1974:19). Två olika parlamentariskt sammansatta kommittéer lade därefter fram förslag till omfattande ändringar i kapitlet. Av intresse i detta sammanhang är 1973 års fri- och rättighetsutredning som i betänkandet Medborgerliga fri- och rättigheter (SOU 1975:75) lade fram ett förslag till nytt 2 kap. Förslagen lades fram för riksdagen (prop. 1975/76:209) som godtog dem (KU 1975/76:56, KU 1976/77:1, rskr. 1975/76:414, rskr. 1976/77:2). De trädde i kraft den 1 januari 1977 (SFS 1976:871).

Omfattande ändringar i regeringsformen genomfördes med verkan fr.o.m. den 1 januari 2011 efter förslag av Grundlagsutredningen i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125). Såvitt gäller 2 kap. RF innebar reformen begränsade materiella ändringar men en omfattande omredigering av kapitlet genomfördes (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2009/10:304, rskr. 2010/11:21). Motivuttalanden av intresse vad gäller föreningsfriheten m.m. återfinns främst i prop. 1973:90 och prop. 1975/76:209 och till dem hörande utskottsbetänkanden.

Bland de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i 2 kap. RF har opinionsfriheterna (1–3 §§) ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket eftersom det främsta syftet med dessa är att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. Opinionsfri-

heterna delas vanligtvis in i två kategorier, s.k. positiva och negativa opinionsfriheter. Till de positiva opinionsfriheterna hör bl.a. yttrandefriheten och föreningsfriheten (2 kap. 1 § RF). De negativa opinionsfriheterna innefattar bl.a. ett skydd för enskilda mot att, i förhållande till det allmänna, tvingas ge till känna sin åskådning i bl.a. politiskt hänseende eller att tillhöra politisk sammanslutning (2 kap. 2 § RF). Vidare gäller enligt 2 kap. 3 § RF att ingen svensk medborgare utan samtycke får antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, s.k. åsiktsregistrering.

Skyddet enligt regeringsformen gäller enbart gentemot det allmänna. Det kan inte åberopas av en enskild i förhållande till någon annan enskild. Skyddet gäller vid såväl tillämpning av lag som vid sådan normgivning som avser meddelande av offentlighetsrättsliga föreskrifter. Bestämmelserna i 2 kap. RF om fri- och rättigheter avser i första hand fysiska personer, men gäller även för juridiska personer i de fall som detta framstår som naturligt (prop. 1975/76:209 s. 141).

De olika opinionsfriheterna hänger samman och är inte helt möjliga att skarpt avgränsa från varandra. Föreningsfriheten uttrycks i regeringsformen som en frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5). 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). Det skydd som föreningsfriheten ger omfattar även andra typer av privaträttsliga sammanslutningar än föreningar, t.ex. bolag, (SOU 1972:15 s. 157). En sammanslutning kan vara skyddad även om den inte är en juridisk person. Ett visst mått av organisation och beständighet bör dock föreligga för att det inte endast ska vara fråga om en sådan sammankomst som skyddas av någon annan av de positiva opinionsfriheterna såsom mötesfriheten (se SOU 1975:75 s. 316).

I detta sammanhang kan även nämnas principen om valhemlighet. Den kommer till uttryck i 3 kap. 1 § RF. Väljaren ska kunna bevara sin valhemlighet och ingen annan ska kunna ta reda på hur någon har röstat. Valhemligheten är tryggad genom särskilda regler i vallagen (2005:837) som gäller själva valhandlingen. Brott mot rösthemligheten är kriminaliserat (17 kap. 9 § brottsbalken).

Begränsningar av opinionsfriheterna

Av 2 kap. 20 § RF framgår att vissa fri- och rättigheter, däribland yttrandefriheten och föreningsfriheten, i den utsträckning som medges i 21–24 §§, får begränsas genom lag eller i vissa fall genom annan författning efter bemyndigande i lag. Övriga fri- och rättigheter brukar betecknas som absoluta eftersom de inte kan begränsas annat än genom grundlagsändring. Hit hör bl.a. skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning och förbudet mot åsiktsregistrering.

Det principiella kravet på lagform för begränsning i en fri- eller rättighet infördes i samband med 1974 års författningsreform. Riksdagen kan därmed inte delegera till regeringen att meddela föreskrifter om begränsningar i dessa fri- och rättigheter. Beskrivningen i regeringsformen av fri- och rättigheterna innebär alltså en gräns mellan riksdagens och regeringens normgivningskompetens. Ett absolut skydd för vissa friheter infördes genom en reform 1976, på förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning. Samtidigt infördes särskilda begränsningar i fråga om förutsättningarna för riksdagen att meddela föreskrifter som innebär inskränkningar i andra, inte absoluta, fri- och rättigheter. Det infördes även ett absolut skydd mot åsiktsregistrering för svenska medborgare (SOU 1975:75, prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56 och 1976/77:1).

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

I 2 kap 22 § RF uppställs vissa formella förutsättningar för antagande av en lag som innebär att en fri- eller rättighet begränsas.

Vid sidan av de allmänna förutsättningarna i 2 kap. 21 § RF, gäller enligt 2 kap. 23 och 24 §§ RF vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål för vissa rättigheter.

Enligt 2 kap. 23 § RF får bl.a. yttrandefriheten begränsas enligt ett antal angivna förutsättningar bl.a. med hänsyn till rikets säker-

het, allmän ordning och säkerhet samt om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Enligt 2 kap. 24 § andra stycket RF får föreningsfriheten begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

I 1976 års lagstiftningsärendet gjordes vissa uttalanden om vad som kunde anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bl.a. att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga (prop. 1975/76:209 s. 139). Vidare anfördes i propositionen att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna. Den omständigheten att rättighetskyddet gäller endast gentemot det allmänna får därför till följd att t.ex. förmögenhetsrättsliga regler, som i praktiken kan försvåra en persons möjligheter att utöva någon av de i grundlagen angivna fri- och rättigheterna, inte ska anses innebära en rättighetsbegränsning i regeringsformens mening. Det uttalades också att varje föreskrift som rent faktiskt inskränker en persons möjligheter att utöva sina fri- och rättigheter inte alltid anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift anses innebära en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften (s. 153 och 154).

Det senare uttalandet i förarbetena om betydelsen av syftet med en rättighetsbegränsning har kritiserats av bl.a. Thomas Bull i Mötes- och demonstrationsfriheten (Iustus förlag 1997) s. 421 och 422 samt 424–426.

När det gäller föreningsfriheten påpekades i propositionen (prop. 1975/76:209 s. 112 och 113) att de formkrav som för skilda typer av föreningar ställs upp i lagarna om ekonomiska föreningar, aktiebolag osv. inte kan anses som begränsningar av förenings-

friheten. Regeringen anslöt sig till vad Grundlagberedningen framhållit i SOU 1972:15 (s. 157) om att dessa regler har till funktion att ange de rättsliga ramarna för den som vill använda en särskild juridisk konstruktion som innebär särskilda fördelar i form av ansvarighetsbegränsning, minoritetsskydd osv. Vad som är förbjudet, anförde regeringen, är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning.

Den snäva syn på rättighetsbegränsningar som förarbetena ger uttryck för har i senare lagstiftningsärenden om begränsningar av vissa rättigheter vidgats något. I den proposition som låg till grund för lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall togs nämligen hänsyn till de tänkbara effekterna av den föreslagna regleringen. Det innebar att de föreskrifter som var aktuella ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten (prop. 2005/06:11 s. 30).

I propositionen som låg till grund för lagen om insyn i finansiering av partier (prop. 2013/14:70 s. 95, 96 och 98) uttalade regeringen att den föreslagna lagen var möjlig att införa enbart om den gavs en utformning som innebar att den inte begränsade föreningsfriheten, med hänsyn till bestämmelserna om begränsningsändamål. Regeringen bedömde, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att varken ett offentligrättsligt krav på partier att redovisa sina intäkter eller en därmed sammanhängande tillsynsmekanism kunde anses reglera partiernas verksamhet eller organisation. Regeringen konstaterade härvid att t.ex. bestämmelser i skattelagstiftningen eller allmänna bestämmelser om bokförings- och redovisningsskyldighet, som är tillämpliga för ekonomisk verksamhet som bedrivs av ett parti i dess egenskap av förening, inte anses innebära en begränsning av föreningsfriheten. Detsamma gäller i fråga om bestämmelser om straff eller andra sanktioner för överträdelser av sådan lagstiftning. Regeringen framhöll att den föreslagna regleringen till sin karaktär hade klara likheter med en sådan redovisningslagstiftning. Regeringen bedömde att varken lagen om insyn i finansiering av partier som sådan eller dess tänkbara effekter kunde anses utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade föreningsfriheten.

Samma bedömning gjorde regeringen när det gällde lagens förhållande till skyddet enligt regeringsformen för enskilda mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende och skyddet

för valhemligheten(s. 101 och 102). Härvid anförde regeringen bl.a. följande (s. 101):

Under förutsättning att villkoren för partiernas redovisning av sin finansiering slås fast i en klar och tydlig författning, får den som överväger att lämna ett partibidrag kännedom om vilka uppgifter som kommer att redovisas till myndigheterna i syfte att skapa insyn i finansieringen. Det står i den situationen 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 ett uttryck för sin rätt till fri åsiktsbildning.

Regeringen ansåg inte heller att förslaget till lag om insyn i finansiering av partier innebar att någon enskild utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Regeringen konstaterade härvid (s. 105) att ett partis intäktsredovisning enligt lagen kan komma att innehålla vissa identitetsuppgifter om enskilda medborgare och att den omständigheten att en enskild person har lämnat ett bidrag till ett parti kan motivera antaganden om att personen i fråga sympatiserar med partiets åsikter i politiska frågor, även om det inte nödvändigtvis behöver finnas ett samband mellan partiets och bidragsgivarens värderingar i olika hänseenden. Registreringen sker dock, påpekade regeringen, på den grunden att uppgifterna ska ge kännedom om vilka intressen som står bakom partiets finansiering. Regeringen menade att den omständigheten att denna registrering i och för sig kan leda till att bidragsgivarnas politiska tillhörighet avslöjas inte innebär att registreringen kan anses ske enbart på grund av den enskildes politiska åskådning.

Lagförslagen i propositionen hade granskats av Lagrådet. Lagrådet kunde inte se att en skyldighet att redovisa uppburna ekonomiska bidrag skulle innebära en begränsning av friheten att sluta sig samman för politiska ändamål eller att bedriva politisk verksamhet. Lagförslaget innebar inte heller något tvång vare sig att ge till känna en politisk uppfattning eller att över huvud taget ge bidrag. Inte heller ansåg Lagrådet att förslaget innebar någon registrering enbart på grund av en förmodad politisk uppfattning (prop. 2013/14:70 s. 137 och 138).

KU anslöt sig till regeringens bedömning att varken en offentligrättslig reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina

intäkter eller en sammanhängande tillsynsmekanism kunde anses reglera partiernas verksamhet eller organisation. Utskottet noterade dock att lagens förenlighet med aktuella grundlagsbestämmelser inte var oomstridd och att lagförslaget i visst hänseende närmade sig RF:s gränser. Utskottet bedömde dock att lagen varken uttryckligen eller underförstått syftade till att begränsa enskildas möjligheter att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Sammantaget saknade utskottet skäl att göra någon annan bedömning än att lagförslaget var förenligt med regeringsformen (bet. 2013/14:KU35 s. 21). Riksdagen antog förslaget.

5.2.2 Europakonventionen

Europakonventionen gäller som svensk lag

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerades 1995 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Samtidigt infördes i regeringsformen en bestämmelse innebärande att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (numera 2 kap. 19 § regeringsformen, RF). En föreskrift som är oförenlig med konventionen är därmed också oförenlig med regeringsformen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag, s.k. lagprövning, (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF).

Sverige har en primär skyldighet enligt Europakonventionen att avstå från ingrepp i bl.a. rätten till respekt för privatlivet, yttrandefriheten och föreningsfriheten (se i det följande). Därutöver har Sverige en positiv förpliktelse att verka för att enskilda inte hindras i utövandet av sina rättigheter av andra enskilda (se t.ex. Europadomstolens dom i fallet *Gustafsson mot Sverige*, no. 15573/89, 26 april 1996).

Särskilt om vissa rättigheter

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privatliv. I artikel 8.2 föreskrivs att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. För att lagkravet ska vara uppfyllt krävs att inskränkningen har stöd av nationell lag och att denna lag uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet, är tillgänglig för allmänheten och utformad med sådan precision att lagens konsekvenser i tillräcklig mån är förutsebara. För att nödvändighetskravet ska vara uppfyllt måste det vidare föreligga ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden. Åtgärden måste också stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses med inskränkningen (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5 u. 2015, s. 369 och 370).

I artikel 10.1 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar, enligt artikeln, åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Av artikel 10.2 framgår att utövandet av yttrandefriheten får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar och straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att tillgodose särskilt angivna syften. Dessa särskilt angivna syften stämmer i allt väsentligt överens med dem som anges i artikel 8.2.

Av artikel 11.1 framgår att var och en har rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I artikel 11.2 anges att utövandet av denna rättighet inte får underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att tillgodose särskilt angivna syften. Dessa särskilt angivna syften stämmer huvudsakligen överens med dem som anges i artikel 8.2 och 10.2.

Artikel 11 är tillämplig på politiska partier. Europadomstolen har i sin praxis betonat att det är av avgörande betydelse i ett demokratiskt samhälle att föreningsfriheten för politiska partier garan-

teras. Undantagen i artikel 11.2 ska enligt Europadomstolen i fråga om politiska partier ges en snäv tolkning, dvs. det finns ett mycket begränsat utrymme att inskränka föreningsfriheten för politiska partier. Endast övertygande och tvingande skäl rättfärdigar sådana inskränkningar (se exempelvis *Refah Partisi [the Welfare Party] m.fl. mot Turkiet*, no. 41340/98, 41342/98, 41343/98 och 41344/98, 13 februari 2003).

Målen i Europadomstolen rörande artikel 11 och politiska partier har främst gällt upplösning av och förbud mot politiska partier samt förbud mot att delta i partipolitiska aktiviteter av visst slag. I det nyss nämnda fallet godtog Europadomstolen författningsdomstols beslut att upplösa ett parti med motiveringen att det varit en nödvändig åtgärd för att skydda det turkiska statsskicket och garantera en demokratisk utveckling. I ett antal andra fall har domstolen ansett att upplösningen av partier, som inte bedömts förespråka odemokratiska metoder, stått i strid med artikel 11 (se exempelvis *United Communist Party of Turkey m.fl. mot Turkiet*, no. 133/1996/752/951, 30 januari 1998). Målen har också gällt t.ex. beslut att vägra registrera politiska partier eller att ställa upp för höga formella krav för registrering (se exempelvis *Republican party of Russia mot Ryssland*, no. 12976/07 12 april 2011). I det nämnda fallet hade ett parti vägrats registrering då det inte uppfyllde kraven på att ha minst 50 000 medlemmar och minst 45 regionala avdelningar med mer än 500 medlemmar. Europadomstolen ansåg att dessa krav var alltför stränga och framhöll att även mindre grupper måste ges möjlighet att bilda politiska partier och söka representation i parlamentet.

Alla de olika fri- och rättigheterna i konventionen har tolkats så, att de har en negativ motsvarighet. Rätten till yttrandefrihet innefattar exempelvis en rätt att inte tvingas uttala sig. Europadomstolen har i linje med detta uttalat sig alltmer tydligt om att artikel 11 även innefattar en negativ föreningsfrihet, dvs. rätt till att inte tillhöra en förening och att inte drabbas av påföljder på grund av avsaknad av medlemskap i en förening (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 u. 2015, s. 531). Frågan har dock varit kontroversiell och det är fortfarande inte helt klart hur långt denna negativa föreningsfrihet sträcker sig (Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, 6 u. 2011, s. 136). I ett fall som rörde att taxiförare i Reykjavik kunde få licens att bedriva

taxirörelse endast om de var medlemmar i viss förening slog Europadomstolen för första gången fast principen att rätten till föreningsfrihet inbegriper rätten att inte vara medlem av en förening (Sigurður A. Sigurjónsson mot Island, A/264, 30 juni 1993). I ett annat fall var det fråga om en skyldighet för företagare att betala ett bidrag till det isländska industriförbundet, en privat organisation med politiska målsättningar som inte delades av alla. Bidraget skulle användas för utveckling av isländsk industri. Domstolens ansåg i detta fall att redan skyldigheten att betala bidrag till en viss organisation stred mot artikel 11 (Vörður Ólafsson mot Island, no. 20161/06, 27 april 2010).

I förarbetena till lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier (prop. 2013/14:70 s. 98) konstaterade regeringen att det saknas avgöranden från Europadomstolen som ger stöd för slutsatsen att offentligrättsliga krav på redovisning av partiets finansiering utgör ett ingrepp i föreningsfriheten. Mot bakgrund av de ställningstaganden som hade gjorts av Europarådet – i dess rekommendation om ett gemensamt regelverk mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer – ansåg regeringen också att det framstod som uteslutet att Europadomstolen skulle anse att ett sådant regelverk stred mot konventionen. Regeringen bedömde att lagen inte heller kunde anses stå i konflikt med någon av de andra i det föregående nämnda fri- och rättigheterna enligt konventionen. Konstitutionsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning (bet. 2013/14:KU35 s. 21) och riksdagen antog förslaget.

5.3 Partier och kandidater i allmänna val

5.3.1 Partiers och kandidaters deltagande i val

Val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet

Ordinarie val till riksdagen hålls vart fjärde år (3 kap. 3 § regeringsformen, RF). Varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas. Den nyvalda riksdagen samlas på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast på den fjärde dagen efter det att valresultatet

tatet har kungjorts (3 kap. 10 § RF). Även val till landstings- och kommunfullmäktige hålls vart fjärde år. Ledamöterna och ersättarna väljs för fyra år räknat från och med den 15 oktober valåret (5 kap. 5 § kommunallagen (1991:900), KL). Val till Europaparlamentet hålls vart femte år enligt 1 kap. 3 § vallagen (2005:837).

Ordinarie val till riksdagen och till landstings- och kommunfullmäktige hålls samma dag, den andra söndagen i september. Val till Europaparlamentet hålls i juni eller, om Europeiska unionen i ett särskilt fall beslutar det, i april, maj eller juli valåret (1 kap. 3 § vallagen). Regeringen får besluta om extra val till riksdagen mellan ordinarie val (3 kap. 11 § RF). Landstings- respektive kommunfullmäktige får besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val (5 kap. 5 a § KL). Valprövningsnämnden kan efter överklagande av ett val förordna om omval (15 kap. 13 § vallagen).

Frivillig registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater

I vallagen finns bestämmelser om genomförande av val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet (1 kap. 1 §). Valförordningen (2005:874) innehåller föreskrifter i anslutning till vallagen (1 §).

Ett parti som vill registrera sin beteckning ska skriftligen anmäla detta hos Valmyndigheten. Av anmälan ska framgå vilket slag av val den gäller. Om anmälan avser val till landstings- eller kommunfullmäktige ska det framgå vilket landsting eller vilken kommun den gäller. Registrering av en partibeteckning för val till riksdagen gäller också för val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet samt för val till Europaparlamentet. Registrering av partibeteckning för val till landstingsfullmäktige gäller också för val till kommunfullmäktige i de kommuner som ligger inom landstinget (2 kap. 1, 2 och 5 §§ vallagen samt 2 § valförordningen).

För att en partibeteckning ska registreras krävs bl.a. följande. Om ett parti inte redan är representerat i den beslutande församling som anmälan gäller, ska anmälan ha ett dokumenterat stöd av minst 1 500 personer som har rösträtt i hela landet för val till riksdagen, 100 respektive 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller för val till landstings- eller kommunfullmäktige och 1 500 personer som har rösträtt i hela

landet för val till Europaparlamentet. Partibeteckningen ska vidare inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som redan är registrerad eller har anmälts för registrering, om beteckningarna skulle komma att bli registrerade för samma val. Den ska inte heller kunna antas bli förväxlad med en beteckning som tidigare gällt för samma slag av val men som avregistrerats för högst fem år sedan på grund av namnbyte och inte heller med beteckning för parti som anmält sitt deltagande i val, om beteckningarna skulle komma att gälla i samma val (2 kap. 3 § vallagen).

En registrerad partibeteckning ska avregistreras om partiet begär det eller inte har anmält kandidater för två ordinarie val i följd till riksdagen, till landstings- eller kommunfullmäktige eller till Europaparlamentet (2 kap. 7 § vallagen).

Ett parti som har registrerat sin partibeteckning kan anmäla samtliga sina kandidater för ett visst val genom en skriftlig anmälan till Valmyndigheten när det gäller val till Europaparlamentet eller länsstyrelsen när det gäller övriga val. Tillsammans med anmälan ska partiet lämna en egenhändigt undertecknad förklaring från varje kandidat att han eller hon samtycker till anmälan. En anmälan av kandidater ska inte beaktas om partiet inte kan visa att det fått kandidatens samtycke till att anmäla dem (2 kap. 9 och 12 §§ vallagen samt 4 § valförordningen).

Krav på anmälan om deltagande i val och samtycke till kandidatur

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2015 infördes i regeringsformen, som nämnts i avsnitt 5.2.1, en bestämmelse innebärande att mandaten i riksdagen fördelas mellan partier som har anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag (3 kap. 7 §). För varje mandat som ett parti har fått utses, enligt 3 kap. 9 § RF, en riksdagsledamot samt ersättare för honom eller henne.

Samtidigt trädde ändringar i vallagen i kraft med följande innebörd (prop. 2013/14:48, bet. 2014/15:KU2, rskr. 2014/15:19).

Ett parti som vill delta i ett val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska skriftligen anmäla detta till Valmyndigheten senast 30 dagar före valdagen i det val som anmälan avser. Vid extra val och omval ska en anmälan

som kommer in senare godtas, om den kommer in inom en vecka från beslutet om valdag. Av anmälan ska bl.a. framgå vilken beteckning partiet går till val under (partibeteckning) och vilket slag av val som anmälan gäller. Om anmälan avser val till landsting- eller kommunfullmäktige ska det framgå vilket landsting eller vilken kommun den gäller (2 kap. 14 och 17 §§ vallagen). En anmälan för val till riksdagen gäller också för val till samtliga landstings- och kommunfullmäktige i landet och för val till Europaparlamentet. Ett parti som redan är representerat i en beslutande församling och ett parti som har anmält sina kandidater för det aktuella valet ska anses ha anmält deltagande i valet. En anmälan om deltagande i val gäller även för omval i det val som anmälan avser (2 kap. 15 och 16 §§ vallagen).

För att en anmälan om deltagande i val ska registreras krävs bl.a. att partibeteckningen inte ska kunna antas bli förväxlad med en beteckning som redan är registrerad eller har anmälts för registrering, om beteckningarna skulle komma att gälla i samma val. Den ska inte heller kunna antas bli förväxlad med en beteckning som tidigare har varit registrerad och gällt för samma slag av val men som avregistrerats för högst fem år sedan på grund av namnbyte och inte heller med beteckning för parti som redan anmält sitt deltagande i val, eller ska anses ha anmält sitt deltagande, om beteckningarna skulle komma att gälla i samma val (2 kap. 18 § vallagen).

Den som kandiderar för ett parti som anmält sitt deltagande i ett val ska vidare i förväg skriftligen ha samtyckt till kandidaturen. Ett sådant samtycke ska ges in till Valmyndigheten senast fredagen före valdagen (2 kap. 20 § vallagen).

En valsedel som upptar en partibeteckning som inte har anmälts i ett val ska anses ogiltig (13 kap. 7 § första stycket 3 vallagen). Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen. Detsamma gäller kandidatnamn på valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater, om kandidaten inte är anmäld (13 kap. 8 § första stycket 3 och 4 vallagen).

Som framgått ovan är det frivilligt för ett parti att registrera sin partibeteckning hos Valmyndigheten. Ett parti behöver inte ha registrerat sin partibeteckning för att anmäla sitt deltagande i ett val. En anmälan om deltagande kan göras så sent som 30 dagar före valdagen och de enda krav som ställs rör partibeteckningen och

dess förväxlingsbarhet med andra partibeteckningar. Som också framgått ovan är det även frivilligt för partierna att anmäla samtliga sina kandidater för ett visst val och på så sätt ”låsa listorna”. Ett parti kan alltså välja att anmäla sitt deltagande i ett val men inte anmäla kandidater utan i stället ”hålla listorna öppna”, varvid separata samtycken från kandidater kan lämnas in fram till fredagen före valdagen.

5.3.2 Hur ledamöter och ersättare utses

Riksdagen består av 349 ledamöter. För ledamöterna ska det finnas ersättare (3 kap. 2 § regeringsformen, RF). För varje ledamot utses lika många ersättare som ledamotens parti fått mandat i valkretsen, dock minst tre för varje ledamot. En person kan vara ersättare till flera ledamöter. Fullmäktige bestämmer hur många ledamöter landstings- och kommunfullmäktige ska ha. Antalet ska bestämmas till ett udda tal och uppgå till ett visst minsta antal beroende på antalet röstberättigade invånare (5 kap. 1 § kommunallagen (1991:900), KL). Fullmäktige bestämmer även hur många ersättare som ska finnas. Antalet ska utgöra en viss andel, dock högst hälften av det antal platser som varje parti får i fullmäktige (5 kap. 4 § KL). I Europaparlamentet har Sverige 20 mandat och alltså lika många ledamöter. Enligt 14 kap. 15 § vallagen (2005:837) utses ersättare i Europaparlamentet på motsvarande sätt som för riksdagsvalet.

Valmyndigheten fördelar på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen mandaten i riksdagen och Europaparlamentet samt fastställer vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare. I fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige fördelar länsstyrelsen mandaten mellan partierna och fastställer för varje valkrets vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare (14 kap. 1 § vallagen). Regler för fördelning av mandat och hur ledamöter utses finns i 3 kap. RF och i 14 kap. vallagen.

Ordningen mellan kandidater ska, enligt 14 kap. 9 och 13 §§ vallagen, bestämmas i första hand på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal. Ett personligt röstetal fastställs på grundval av de särskilda personröster som avgivits för kandidaten. Personligt röstetal ska fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal av minst fem procent av partiets

röstetal i valkretsen, dock minst 100 röster vid val till landstingsfullmäktige och 50 röster vid val till kommunfullmäktige. Den kandidat som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen, den som har näst störst tar andra plats och så vidare enligt samma grund.

Kan inte ett tillräckligt stort antal ledamöter utses på grundval av ett personligt röstetal, ska enligt 14 kap. 10 § vallagen ordningsföljden mellan återstående kandidater bestämmas på grundval av kandidaternas ordningsföljd på valsedlarna enligt ett särskilt beräkningssätt.

Även ersättare utses i en särskild ordning enligt vilken det i första hand är varje kandidats personliga röstetal som är avgörande.

I riksdagsvalet 2014 var det 98 av de 349 riksdagsledamöterna samt 19 av de totalt 470 ersättarna som valdes in på personligt röstetal. I valet 2014 utsågs vidare totalt i landet 1 678 ledamöter av landstingsfullmäktige, varav 444 på personligt röstetal. Det utsågs 12 763 ledamöter av kommunfullmäktige, varav 2 598 på personligt röstetal. Till det kommer 1 967 ersättare för ledamöterna av landstingsfullmäktige, varav 54 utsågs på grundval av personligt röstetal, och 7 622 ersättare för ledamöterna av kommunfullmäktige, varav 39 utsågs på grundval av personligt röstetal. I valet till Europaparlamentet 2014 valdes 14 av de 20 ledamöterna och 4 av de 30 ersättarna in på personligt röstetal. Siffrorna i fråga om ersättare avser antalet personer som är ersättare (en person kan vara ersättare för flera ledamöter). Anmärkas bör dock att en person kan vara ledamot och/eller ersättare för ledamot av fler än en av de politiska församlingarna riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. 869 av ledamöterna och 294 av ersättarna har uppdrag som ledamot eller ersättare i av dessa församlingar. 17 av ledamöterna och 4 av ersättaren har uppdrag som ledamot eller ersättare i alla tre, dvs. riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige¹.

¹ Uppgifterna har i vissa delar hämtats (2015-06-02) på Valmyndighetens webbplats, under informationen om valet 2014 till riksdag, landstings- och kommunfullmäktige samt om valet 2014 till Europaparlamentet. I övriga delar har uppgifterna erhållits vid kontakter med Valmyndigheten.

5.4 Partiers räkenskaper

5.4.1 Partier är ideella föreningar

Politiska partier är normalt organiserade i form av en eller flera ideella föreningar. Varje förening är en juridisk person. Riksdagspartiernas verksamhet bedrivs genom ett stort antal ideella föreningar på central, regional och lokal nivå (se avsnitt 7.2–7.4).

Det finns inte någon särskild lag om ideella föreningar. Vissa grundläggande regler har dock utvecklats i rättspraxis. Allmänna principer inom associationsrätten kan vidare tillämpas även på ideella föreningar. Det finns också lagregler som träffar ideella föreningar. Som framgår i det följande omfattas exempelvis vissa ideella föreningar av bokföringsplikt, skyldighet att avge offentlig årsredovisning och krav på att en kvalificerad revisor granskar verksamheten. En ideell förening kan få ett organisationsnummer, även om det inte är en nödvändighet såsom för exempelvis ekonomiska föreningar (se lagen [1974:174] om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.).

I lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar definieras en ekonomisk förening som en förening vilken har till ändamål att främja sina medlemmars ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet (1 kap. 1 §). En ideell förening brukar motsatsvis beskrivas som en förening som inte kombinerar ekonomisk verksamhet med syftet att främja sina medlemmars ekonomiska intressen. I litteraturen omnämns tre typer av ideella föreningar (se bl.a. Hemström m.fl., *Bolag – Föreningar – Stiftelser. En introduktion.*, 8 u. 2014, s. 110). Vissa ideella föreningar, bl.a. organisationer på arbetsmarknaden, främjar sina medlemmars ekonomiska intressen genom icke-ekonomisk verksamhet. Andra främjar ideella intressen genom ekonomisk verksamhet. Ytterligare andra föreningar främjar ideella intressen genom icke-ekonomisk verksamhet och dessa kallas ofta för rent ideella föreningar. Politiska partier hör i allmänhet till den sistnämnda kategorin.

Till skillnad från vad som gäller för t.ex. ekonomiska föreningar finns det för ideella föreningar inget krav på registrering hos Bolagsverket eller någon annan myndighet. Näringsdrivande ideella föreningar ska emellertid föras in i handelsregistret, se 2 § handelsregisterlagen (1974:157). En ideell förening blir juridisk person redan då den bildas, något som alltså inte är beroende av en even-

tuell registrering. Som juridisk person kan föreningen förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. I en ideell förening, i likhet med vad som gäller för en ekonomisk förening, är medlemmarna i princip fria från ansvar för föreningens skulder.

För att en ideell förening i juridisk mening ska föreligga krävs att ett antal personer träffar avtal, formaliserat i stadgar, om att i organiserade former under viss tid eller tills vidare samverka för en gemensam målsättning. Om stadgar inte har antagits föreligger ingen juridisk person, vilket slogs fast i rättsfallet NJA 1973 s. 341. Stadgarna är vanligen skriftliga – även om det antagligen inte är nödvändigt – och måste uppfylla vissa grundläggande krav. De ska åtminstone innehålla föreningens namn och ändamål samt regler för hur beslut ska fattas (se NJA 1987 s. 394). Vidare får det anses vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen i relation till tredje man. Vanligtvis innehåller stadgarna också uppgifter om styrelsens säte, hur många styrelseledamöter och revisorer som ska finnas och hur de ska väljas, hur styrelsesammanträden och föreningsstämmor ska genomföras, förutsättningar för medlemskap och bestämmelser om vem föreningens tillgångar ska tillfalla när den upphör. I en demokratisk förening får det även anses höra till organisationsstrukturen att förekommande föreningsorgan inom samma beslutskedja står i ett hierarkiskt förhållande till varandra så att styrelsen följer stämmans instruktioner och den verkställande direktören följer styrelsens instruktioner (Hemström m.fl., *Bolag – Föreningar – Stiftelser. En introduktion.*, 8 u. 2014, s. 111).

5.4.2 Redovisning och revision i ideella föreningar

En ideell förening är enligt 2 kap. 2 § bokföringslagen (1990:1078) bokföringsskyldig om den bedriver näringsverksamhet, är moderföretag i en koncern eller har tillgångar till ett värde som överstiger en och en halv miljon kr.

När bokföringsskyldighet föreligger följer också en skyldighet att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller, i vissa fall, en årsredovisning (1 kap. 2 § samt 6 kap. 1 och 3 §§ bokföringslagen). Årsredovisning ska upprättas av en ideell förening

som uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomslutning på mer än 40 miljoner kr eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kr. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren. En årsredovisning består enligt 2 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554) av en balansräkning, en resultaträkning, noter, en förvaltningsberättelse och, i vissa fall, en finansieringsanalys.

Ett årsbokslut är en förenklad form av årsredovisning som inte behöver offentliggöras. Årsbokslut upprättas av ideella föreningar som har en nettoomsättning på mer än 3 miljoner kr men som inte i övrigt uppfyller de nyss nämnda kriterierna för att vara skyldiga att avge årsredovisning (6 kap. 3 § bokföringslagen). Om nettoomsättningen uppgår högst till nämnda belopp får i stället ett förenklat årsbokslut upprättas (6 kap. 3 § andra stycket bokföringslagen). Ett förenklat årsbokslut är i likhet med ett årsbokslut inte offentligt (6 kap. 6 § bokföringslagen).

Som regel ska såväl årsredovisning som enklare avslut av räkenskaperna vara färdigställda så snart det kan ske, dock senast sex månader efter räkenskapsårets utgång (6 kap. 7 § bokföringslagen). Ideella föreningar tillämpar vanligtvis kalenderår som räkenskapsår. I sådana fall ska avslutet av räkenskaperna vara färdigställt senast den 30 juni påföljande kalenderår.

De ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning har även revisionsplikt enligt 1 och 2 §§ revisionslagen (1999:1079). Revisionsplikt innebär att årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning ska granskas av en eller flera revisorer, vilket ska utmynna i en årlig revisionsberättelse (3, 5 och 6 §§ revisionslagen). Minst en revisor ska vara auktoriserad eller godkänd (12 § tredje stycket och 15 § revisionslagen).

Årsredovisning och revisionsberättelse ska upprättas och offentliggöras i enlighet med bestämmelser i 8 kap. 3 § årsredovisningslagen innebärande att kopior av handlingarna ska hållas tillgängliga för alla intresserade eller – efter föreläggande om någon begär det – ges in till Bolagsverket. Större företag och moderföretag i större koncerner ska alltid ge in handlingarna till Bolagsverket. Årsredovisningar och revisionsberättelser är allmänna handlingar hos Bolagsverket.

Bokföringsskyldighet ska fullgöras och redovisningar upprättas i enlighet med god redovisningssed (se bl.a. 4 kap. 2 § bokföringslagen och 2 kap. 2 § årsredovisningslagen). Bokföringsnämnden ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed. Nämnden, som är ett statligt expertorgan, ger ut allmänna råd och informationsmaterial om bokföringslagen och årsredovisningslagen.

All räkenskapsinformation ska av den bokföringsskyldiga föreningen bevaras i minst sju år efter räkenskapsårets slut. Räkenskapsinformation är handlingar som är av betydelse för att man ska kunna förstå bokföringssystemets uppläggning eller för att kunna följa en affärshändelse och förstå dess innebörd. Räkenskapsinformationen ska förvaras inom landet, i ordnat skick och på ett betryggande sätt. Den ska bevaras i vanlig läsbar form. Det är den bokföringsskyldige, det vill säga föreningen, som har ansvaret för att informationen arkiveras på rätt sätt (7 kap. 1–2 §§ bokföringslagen).

Det är svårt att dra en klar gräns för när en ideell förening ska anses bedriva näringsverksamhet. Bokföringsnämnden har i rapporten "Ideella föreningar och bokföringsskyldigheten – en rapport om begreppet näringsverksamhet m.m." den 10 juni 2002 behandlat vad som avses med näringsverksamhet i bokföringslagens mening. De flesta aktiviteter som en ideell förening utövar och som innefattar någon form av ekonomisk verksamhet som är yrkesmässig omfattas. Begreppet näringsverksamhet enligt bokföringslagen är vidare än motsvarande begrepp inom inkomstskatterätten. Något krav på vinstsyfte i verksamheten finns inte och det behöver inte vara fråga om verksamhet av någon större omfattning. Därmed är det många även små juridiska personer som anses bedriva näringsverksamhet. Det krävs emellertid att föreningen har en verksamhet som går utanför den ideella delen. Det kan vara anordnande av evenemang av skilda typer för medlemmarna och allmänheten, olika slags försäljningar m.m. En mindre förening som gör detta vid enstaka tillfällen såsom någon gång årligen, endast för medlemmar och till självkostnadspris eller med begränsad vinst, kan normalt inte anses bedriva näringsverksamhet. Om verksamheten bedrivs med anställd personal eller med utpräglat vinstsyfte är det ett tecken på att det är fråga om näringsverksamhet. Ytterligare exempel på vad som kan vara näringsverksamhet för ideella föreningar är anordnande av lotterier och bingo, danstillställningar och fester,

uthyrning av föreningslokaler, upplåtelse av annonsplats och reklam i föreningstidningar och på webbplatser, försäljning av föreningsprodukter, utförande av tjänster mot ersättning samt förvaltning av föreningens kapital t.ex. genom placering på börs eller i andra värdepapper. Det som i princip aldrig kan vara näringsverksamhet är intäkter i form av bidrag, gåvor och medlemsavgifter.

En ideell förening kan utgöra moderföretag i en koncern. I 1 kap. 4 § årsredovisningslagen definieras vad som avses med ett moderföretag enligt följande. Ett företag är moderföretag och en juridisk person är dotterföretag, om företaget innehar mer än hälften av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen, äger andelar i den juridiska personen och på grund av avtal med andra delägare i denna förfogar över mer än hälften av rösterna för samtliga andelar, äger andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan, eller äger andelar i den juridiska personen och har rätt att ensamt utöva ett bestämmande inflytande över denna på grund av avtal med den juridiska personen eller på grund av föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar. Moderföretag och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

I de fall föreningen är bokföringsskyldig omfattar bokföringsskyldigheten all verksamhet, även den renodlat ideella verksamheten.

5.4.3 Redovisning och revision i partier

Samtliga nuvarande riksdagspartiers riksorganisationer uppfyller ett eller flera av ovan nämnda kriterier i lag för bokföringsskyldighet och för skyldighet att avsluta räkenskaperna med en årsredovisning och bifogad revisionsberättelse. De måste även ha minst en auktoriserad eller godkänd revisor.

På regional och framför allt lokal nivå har partier och självständiga enheter inom ett parti som är egna ideella föreningar ofta en verksamhet av sådant slag att bokföringsskyldighet enligt lag inte föreligger. I regel upprättar dessa föreningar sina räkenskaper på andra grunder, ofta följer det av deras stadgar att de ska göra det. Banker och bidragsgivande myndigheter kan också ställa krav på att

ideella föreningar har god kontroll över sin ekonomiska verksamhet och att de kan redovisa hur pengarna i verksamheten har använts. I 39 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) föreskrivs också att den som ska lämna självdeklaration, särskild uppgift, kontrolluppgift med mera, i skäligen omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller annan lämplig dokumentation ska se till att det finns underlag för att fullgöra uppgiftsskyldigheten och för kontroll av den. Resultatet som en förening redovisar i inkomstdeklarationen ska beräknas enligt bokföringsmässiga grunder och god redovisningssed, enligt huvudregeln i 14 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229). Se vidare om deklarationsskyldighet för ideella föreningar nedan.

Det finns för dessa mindre partier och enheter inom partier inte heller något lagkrav på revision. De har emellertid normalt bestämmelser om revision i sina stadgar. Revisorer i mindre ideella föreningar är ofta lekmannarevisorer, tillika medlemmar.

5.4.4 Partiers skattskyldighet samt skyldighet att lämna inkomstdeklaration och särskild uppgift

En ideell förening är, liksom andra svenska juridiska personer, som huvudregel skattskyldig för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet (6 kap. 3 och 4 §§ inkomstskattelagen [1999:1229]). Föreningen är därmed skyldig att betala skatt för inkomster som är av skattepliktig natur. Typiska icke skattepliktiga inkomster är intäkter som avser den ideella verksamheten såsom medlemsavgifter samt bidrag och gåvor som är avsedda för den ideella verksamheten (8 kap. 2 § inkomstskattelagen).

Från huvudregeln om skattskyldighet finns undantagsregler. En sådan är att föreningar som har ett allmännyttigt ändamål, såsom exempelvis politisk verksamhet, och dessutom uppfyller vissa andra krav blir skattskyldiga bara för vissa fastighets- och rörelseinkomster. I dagligt tal brukar sägas att sådana föreningar är inskränkt skattskyldiga (7 kap. 3–11 §§ inkomstskattelagen).

Inkomstdeklaration ska lämnas av en allmännyttig ideell förening om dess skattepliktiga intäkter överstiger 15 000 kr (30 kap. 4 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 3 kap. 11 § inkomstskattelagen). *Särskild uppgift*, i vilken redogörelse lämnas för den skattefria verksamheten i fråga om bland annat intäkter och kostnader

samt tillgångar och skulder, ska lämnas av allmännyttig ideell förening som är inskränkt skattskyldig (33 kap. 3 § skatteförfarandelagen). Efter ansökan får Skatteverket medge befrielse för viss tid från skyldigheten att lämna särskild uppgift (33 kap. 4 § skatteförfarandelagen). Sådan befrielse medges vanligen för fem år. En förening som ska betala särskild löneskatt för pensionskostnader eller är skattskyldig till inkomstskatt, fastighetsskatt eller fastighetsavgift medges normalt inte befrielse från särskild uppgift, enligt vad som anges på Skatteverkets webbplats (Skatteregler – ideella föreningar. Befrielse från skyldighet att lämna särskild uppgift. www.skatteverket.se/foretagorganisationer/foreningar/ideellaforeningar/driva/skatte regler.4.70ac421612e2a997f85800030688.html. Hämtat 2015-05-25.)

5.4.5 Straffbestämmelser

De som är verksamma i ideella föreningar omfattas av allmänna straffrättsliga regler. Exempel på brott som kan aktualiseras för dem som är verksamma i ideella föreningar är bokföringsbrott och skattebrott. De legala företrädarna för en ideell förening, såsom styrelse och verkställande direktör, kan i vissa fall bli straffrättsligt ansvariga för brott som begåtts i föreningens näringsverksamhet även i fall då det inte kan bevisas att hon eller han är gärningsman. Detta s.k. företagaransvar följer av att företrädaren i vissa fall har en garantställning som innebär att han eller hon är skyldig att se till att det inte begås brott i föreningens verksamhet (Holmquist, *Brotten i näringsverksamhet*, 3 u. 2013 s. 72).

För bokföringsbrott döms, enligt 11 kap. 5 § brottsbalken, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen på visst sätt, om bristerna är sådana att rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning till följd av dem inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Vid grovt bokföringsbrott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffbestämelsen är tillämplig på företrädare för ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet. Ideella föreningar som inte bedriver

näringsverksamhet är undantagna från bokföringsbrottets tillämpningsområde (se 11 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken).

Enligt skattebrottslagen (1971:69) döms för skattebrott den som, på annat sätt än muntligen, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan. Straffet är fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för skatteförseelse till böter och om det är grovt döms för grovt skattebrott till fängelse lägst sex månader och högst sex år (2–4 §§).

För försvårande av skattekontroll döms enligt samma lag den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter bokföringskyldighet eller sådan skyldighet att föra och bevara räkenskaper, som föreskrivs för vissa uppgiftsskyldiga och därigenom ger upphov till fara för att myndighets kontrollverksamhet vid beräkning eller uppbörd av skatt eller avgift allvarligt försvåras. Straffet är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I ringa fall döms inte till ansvar (10 §).

I skattebrottslagen regleras också vissa andra näraliggande brott såsom vårdslös skatteuppgift och skatteredovisningsbrott.

5.5 Insyn i partiers finansiering

5.5.1 Lagen om insyn i finansiering av partier

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, trädde i kraft den 1 april 2014 (prop. 2013/14:70, bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163).

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

Av 3 § framgår att lagen gäller för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Enligt 4 § första stycket ska ett parti till Kammarkollegiet redovisa hur det har finansierat sin politiska verksamhet. Av redovis-

ningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning). Intäktsredovisningen ska enligt andra stycket samma paragraf avse partiets verksamhet på central nivå. Enligt tredje stycket ska intäktsredovisningen avse även personvalskampanj för den som efter personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet.

Av 5 § framgår att intäktsredovisningen ska avse räkenskapsår, om ett parti är bokföringsskyldigt enligt bokföringslagen. I annat fall ska den avse kalenderår. Senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser ska handlingarna ha kommit in till Kammarkollegiet (10 §).

I 6 § första stycket anges i nio punkter vad en intäktsredovisning ska innehålla. Redovisningen ska innehålla uppgifter om storleken av olika angivna former av statligt stöd (p. 1–3), medlemsavgifter (p. 4), intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter (p. 5), bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidoorganisationer (p. 6), bidrag från privatpersoner (p. 7) och från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder (p. 8) samt anonyma bidrag (p. 9).

Med sidoorganisationer avses t.ex. kvinnoorganisationer och ungdomsförbund. De utgör ofta egna juridiska personer (prop. 2013/14:70 s. 113 och 115).

Av 6 § andra stycket framgår att intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform ska ingå i intäktsredovisningen, om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller enligt lagrummet för intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet.

Som bidrag enligt 6 § första stycket 6–9 räknas enligt tredje stycket samma paragraf 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.

För bidrag från enskilda som överstiger ett tröskelvärde ska, enligt 7 § första stycket, i intäktsredovisningen särskilt anges uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. Detsamma gäller om summan av flera bidrag från

samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser. Tröskelvärdet är enligt 2 och 5 §§ hälften av det prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken som gällde vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser. För 2017 uppgår tröskelvärdet till 22 400 kr, se förordningen (2016:863) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017.

Ett partis intäktsredovisning ska som framgått innehålla uppgift om storleken av mottagna anonyma bidrag under redovisningsperioden. Enligt 7 § andra stycket ska för anonyma bidrag också anges vilket bidrag (t.ex. pengar, varor eller tjänster) som har lämnats och dess storlek samt det totala antalet sådana bidrag under perioden.

En intäktsredovisning ska enligt 9 § granskas av partiets revisor om partiet enligt stadgarna eller revisorslagen är skyldigt att utse en revisor. Granskningen ska avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med lagen om insyn i finansiering av partier, och ska vara så ingående som god revisionssed kräver. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, som ska bifogas intäktsredovisningen.

Enligt 10 § behöver någon intäktsredovisning inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas, efter avdrag för de intäkter som avser statligt stöd, understiger tröskelvärdet. Partiet ska i sådana fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

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

I 12 § första stycket anges att Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningarna och anmälningarna, samt uppgifter om vilka partier som inte har lämnat sådana, tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Enligt andra stycket gäller detta dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet om bidragsgivaren är en fysisk person.

Kammarkollegiet utövar enligt 13 § tillsyn över att lagen följs. Kollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, samt får förena ett beslut om föreläggande med vite (14 §).

Av 15 § första stycket framgår att en förseningsavgift på 10 000 kr ska tas ut av partiet om intäktsredovisning 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 enligt 18 § första stycket granska innehållet i intäktsredovisningen. Enligt andra stycket ska Kammarkollegiet under samma förutsättningar utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan. Av 19 § första och andra styckena framgår att, om en sådan utredning visar att partiet i sin intäktsredovisning har utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp, en särskild avgift med ett belopp som motsvarar de felaktigt redovisade intäkterna dock högst 100 000 kr, ska tas ut av partiet. Om utredningen visar att ett parti inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten enligt 7 § på ett korrekt sätt ska en särskild avgift med ett belopp om 20 000 kr tas ut av partiet.

Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift och särskild avgift (17 och 21 §§). Kollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift om det finns synnerliga skäl för det (15 § andra stycket och 19 § tredje stycket). Förseningsavgiften och den särskilda avgiften ska tillfalla staten (16 och 20 §§).

Enligt 22 § får Kammarkollegiet 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 uppgifter enligt lagen.

Av 23 § framgår att beslut om föreläggande enligt 14 §, förseningsavgift enligt 15 § och särskild avgift enligt 19 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol samt att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.

Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska lagen tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013, dock endast i fråga om intäkter som har kommit den politiska verksamheten till godo efter utgången av mars 2014. Intäktsredovisningar och anmälningar enligt lagen skulle således första gången lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 juli 2015.

5.5.2 Regler om insyn i finansiering av partier på europeisk nivå

Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 av den 22 oktober 2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser² tillämpas på politiska partier och stiftelser på europeisk nivå. Förordningen ersätter den tidigare gällande förordningen (EG) 2003/2004 om finansiering av europeiska politiska partier. Den nya förordningen introducerar en europeisk rättslig stadga som ger europeiska politiska partier och stiftelser möjlighet att registrera sig och få en rättslig ställning som bygger på EU-lagstiftningen. För att kunna erhålla denna rättsliga ställning måste partierna och stiftelserna uppfylla krav på styrelseskick, ansvarstagande och öppenhet (artikel 3).

En myndighet för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser inrättas i och med den nya förordningen, med ansvar för registrering, kontroll och beslut om sanktioner i enlighet med förordningen (artikel 6). Ett europeiskt politiskt parti definieras i förordningen som en politisk allians, dvs. ett strukturerat samarbete mellan politiska partier och/eller medborgare, som eftersträvar politiska mål och är registrerad hos myndigheten för europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser. För närvarande har tretton partier erhållit den officiella statusen som europeiskt parti, exempelvis Europeiska folkpartiet (EPP), Europeiska socialdemokratiska partiet (PES) och Alliansen liberaler och demokrater för Europa (ALDE). En europeisk politisk stiftelse definieras som en enhet som är formellt knuten till ett europeiskt politiskt parti och är registrerad hos myndigheten (artikel 2).

Ett politiskt parti på europeisk nivå kan ansöka om finansiering ur EU:s allmänna budget. En förutsättning för att få sådan finansiering är att de politiska partierna och stiftelserna uppfyller de krav som ställs vid registreringen, bl.a. krävs att de respekterar unionens grundläggande värden. Endast partier som har minst en representant i Europaparlamentet har vidare rätt till finansiering (artikel 17).

Europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser ska (enligt artiklarna 20 och 23) senast sex månader efter det att

² OJ L 317, 4.11.2014, p. 1–27 (Celex 32014R1141).

budgetåret avslutats till myndigheten, med kopia till Europaparlamentet och den behöriga nationella kontaktpunkten i den medlemsstat där sätet är beläget, lämna in årsbokslut och åtföljande noter med angivande av intäkter och kostnader, tillgångar och skulder i början och slutet av budgetåret i enlighet med tillämplig lag i den medlemsstat där de har sitt säte samt årsbokslut på grundval av internationella redovisningsstandarder. Vidare ska de lämna in en extern revisionsberättelse om årsbokslutet avseende såväl räkenskapernas tillförlitlighet som lagenligheten och riktigheten i intäkts- och kostnadsredovisningen. Berättelsen ska ha utarbetats av ett oberoende organ eller en oberoende sakkunnig. De ska också lämna in en förteckning över bidragsgivare och deras respektive donationer, med angivande av varje donations slag och värde. Detta gäller även bidrag från medlemspartier i europeiska politiska partier och medlemsorganisationer i europeiska politiska stiftelser. För donationer från fysiska personer till ett värde som överstiger 1 500 euro och som är mindre än eller lika med 3 000 euro ska partiet eller stiftelsen ange om de aktuella givarna har lämnat sitt skriftliga förhandsmedgivande till offentliggörandet (se nedan).

Donationer som görs inom sex månader före valet till Europaparlamentet ska skriftligen anmälas till myndigheten veckovis. Enskilda donationer till europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser ska skriftligen anmälas till myndigheten omedelbart om värdet överstiger 12 000 euro (artikel 20).

Europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser får inte ta emot anonyma donationer eller bidrag. De får inte heller ta emot donationer från fysiska eller juridiska personer överstigande 18 000 euro per år och donator. Om ett parti eller en stiftelse tagit emot en otillåten donation ska donationen inom trettio dagar från mottagandet lämnas tillbaka till donatorn eller dennes företrädare, eller, om detta inte är möjligt, anmälas till myndigheten och Europaparlamentet. Medlen ska tas upp som allmänna inkomster i Europaparlamentets avdelning i Europeiska unionens allmänna budget (artikel 20).

Donation definieras i förordningens artikel 2 som gåvor i kontanter eller i natura, tillhandahållande till ett pris under marknadsvärdet av varor, tjänster (inbegripet lån) eller arbeten samt alla övriga transaktioner som medför en ekonomisk fördel för ett europeiskt politiskt parti eller en europeisk politisk stiftelse, med

undantag för bidrag från medlemmar och vanlig politisk verksamhet som utförs på frivillig grund av enskilda personer.

Det finns vidare bestämmelser om administrativa och finansiella sanktioner om bestämmelserna i förordningen överträds (artikel 27). Kontrollen av att de europeiska politiska partierna och de europeiska politiska stiftelserna fullgör sina skyldigheter enligt förordningen ska utövas gemensamt av myndigheten, Europaparlamentets utanordnare och de behöriga medlemsstaterna (artikel 24). Myndigheten, Europaparlamentet och medlemsstaterna ska utbyta information om frågor som rör finansieringsbestämmelser, kontroller och sanktioner (artikel 28).

Enligt förordningen ska på en särskilt inrättad webbsida offentliggöras vissa uppgifter ur partiernas och stiftelsernas redovisning. Offentliggöras ska bl.a. årsbokslut och revisionsberättelse samt givarnas namn och de donationer till europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser som anmälts, med undantag för donationer från fysiska personer vars värde inte överstiger 1 500 euro per år och donator, vilka ska anmälas som "mindre donationer". Donationer från fysiska personer vars årliga värde överstiger 1 500 euro men inte överstiger 3 000 euro ska inte offentliggöras utan ett skriftligt förhandsmedgivande till offentliggörandet från den aktuella donatorn. Om inget förhandsmedgivande har getts ska sådana donationer anmälas som "mindre donationer". Det totala beloppet av mindre donationer och antalet givare per kalenderår ska också offentliggöras (artikel 32).

5.5.3 Skyldighet att redovisa intäkter m.m. för ledamöter av beslutande politiska församlingar

En riksdagsledamot ska enligt lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen till ett register anmäla alla relevanta uppgifter om bl.a. avtal av ekonomisk karaktär med nuvarande och tidigare arbetsgivare, inkomstbringande verksamhet som bedrivs vid sidan av uppdraget som riksdagsledamot och stadigvarande materiell förmån m.m. som har anknytning till uppdraget som riksdagsledamot (4 och 8 §§). Såvitt gäller stadigvarande materiella förmåner ska arten av förmån samt den som har bekostat den anges. Uppgiftsskyldigheten gäller även ersättare som utövar uppdrag som ledamot och beräknas tjänstgöra

under minst tre månader i följd (2 §). Registret som förs av Riksdagsförvaltningen ska ge en samlad information om riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen i den omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse (1 och 5 §§).

En motsvarande skyldighet finns för Europaparlamentets ledamöter enligt Europaparlamentets arbetsordning (art. 9.1 och bilaga 1). Vidare finns en uppförandekod för Europaparlamentets ledamöter. I artikel 4 finns bestämmelser om ledamöternas upplysningsplikt av vilken framgår att ledamöterna av öppenhetsskäl och med personligt ansvar ska lämna in en förklaring om ekonomiska intressen till talmannen.

För ledamöter av landstings- och kommunfullmäktige finns ingen motsvarande skyldighet.

I november 2013 tillsattes en arbetsgrupp bestående av en företrädare för varje riksdagsparti under ledning av dåvarande förste vice talmannen. Arbetsgruppens uppgift var att utreda förutsättningarna för införandet av en uppförandekod för svenska riksdagsledamöter. Bakgrunden till arbetsgruppens tillkomst var bl.a. en rapport från Greco med rekommendation om införandet av en uppförandekod för de svenska riksdagsledamöterna.

Gruppens ordförande lämnade den 19 november 2014 en rapport (dnr 882-2014/15) och ett förslag till uppförandekod till riksdagens talman. Den föreslagna uppförandekoden beskriver gällande lagstiftning och hur den bör tolkas bl.a. med avseende på vilka förmåner en riksdagsledamot kan ta emot. Vidare föreslås att ett gåvoregister ska införas avseende gåvor som tas emot av ledamöter i egenskap av representant för riksdagen. Talmannen sände förslaget på remiss till partigrupperna.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 8 juni 2016 att föreslå riksdagen att anta styrelsens förslag till lag och lagändringar i framställningen 2015/16:RS6 Registrering av gåvor till riksdagsledamöter och registrering av vissa skulder m.m.

I framställningen föreslås (s. 1 och 5–7) en ny lag om registrering och hantering av gåvor mottagna av riksdagsledamöter som ska göra det möjligt för Riksdagsförvaltningen att föra ett register med uppgifter om riksdagsledamöters mottagna gåvor. Förslaget innebär bl.a. att en ledamot som huvudsakligen på grund av utövandet av sitt ledamotsuppdrag tar emot en gåva inom två veckor från mottagandet ska anmäla detta för registrering i ett gåvo-

register. Detta gäller dock inte om gåvan saknar eller har ett obetydligt ekonomiskt värde. Gåvorna är avsedda för och tillhör staten. De uppgifter som ska få registreras och behandlas är bl.a. namn på den ledamot som har tagit emot gåvan, namn på den som har skänkt och överlämnat gåvan, när och i vilket sammanhang gåvan togs emot och vilken sorts föremål gåvan är.

Vidare föreslås i framställningen (s. 1 och 8–12) ändringar i lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Ändringarna innebär bl.a. att en ledamots skulder, borgensåtaganden och andra åtaganden som hänför sig till verksamhet eller ekonomiska intressen i företag och föreningar, fastighetsinnehav i form av näringsverksamhet och inkomstbringande självständig verksamhet ska anmälas och registreras. Slutligen föreslås (s. 1 och 13) en ny tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen som hänvisar till att det finns bestämmelser om registrering och hantering av gåvor mottagna av riksdagsledamöter i den nya lagen. Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Framställningen bereds under hösten 2016 i konstitutionsutskottet (KU). Lagrådet yttrade sig över lagförslaget den 14 september 2016.

5.6 Straffbestämmelser om korruption m.m.

5.6.1 Straffbestämmelser om korruption

Straffbestämmelser om brotten tagande av muta och givande av muta samt om grovt sådant brott finns i 10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken (BrB). År 2012 infördes en ny straffbestämmelse om brottet handel med inflytande i 10 kap. 5 d § BrB, vilken fångar upp vissa liknande gärningar som faller utanför de förstnämnda straffbestämmelserna. Straffskalan för samtliga nämnda brott omfattar böter eller fängelse i högst två år.

Andra gärningstyper i brottsbalken som innefattar förtroendemisshandling eller som på annat sätt har korruptionsanknytning är bl.a. trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §), otillbörlig belöning vid röstning (17 kap. 8 §) och tjänstefel (20 kap. 1 §). Vidare innehåller brottsbalken en bestämmelse om straff för tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 §). Bestämmelsen straffbelägger av utländsk makt finansierad propaganda som genom sin omfattning och

inriktning syftar till att inkräkta på den fria meningsbildningen i Sverige i politiska frågor som rör statsskickets grunder eller rikets säkerhet.

Brottet tagande av muta är i detta sammanhang det mest relevanta. I 10 kap. 5 a § BrB anges att den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövandet av anställningen eller uppdraget döms för brottet tagande av muta. Detta gäller enligt straffbestämmelsen även om gärningen har begåtts innan gärningsmannen fått en sådan ställning eller efter det att den upphört. Av bestämmelsen framgår vidare att det är tillräckligt att ta emot, godta ett löfte om eller begära en otillbörlig förmån för någon annan än sig själv.

Ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet ingår i personkretsen. Själva förmånen kan vara av materiellt slag och ha ett ekonomiskt värde, t.ex. penninggåvor, rabatter, upplåtelser av nyttjanderätt, provisioner, lån, borgensåtaganden och varukrediter. Om dolda förmåner talar man när det handlar om arbetstjänster, nedsatta debiteringar, eftergivande av räntor och amorteringar eller oförklarligt höga konsultarvoden. Men även immateriella förmåner omfattas, t.ex. rekommendationer och betyg (prop. 2011/12:79 s. 14). Otillbörlig är varje transaktion som objektivt sett har förutsättningar att påverka utförandet av vissa uppgifter eller att uppfattas som en belöning för hur uppgifter utförts (prop. 2011/12:79 s. 43). Har mottagaren av förmånen handlat pliktstridigt eller har han eller hon haft sådant syfte är förmånens otillbörlighet uppenbar. I mindre uppenbara fall grundas bedömningen av otillbörlighet på förmånens ekonomiska värde och karaktär. Förmåner av obetydligt värde innebär liten risk för påverkan och kan därför inte anses som otillbörliga. Några fasta värdegränser finns dock inte (Berggren m.fl., Brottsbalken. En kommentar [1 juli 2014, Zeteo], kommentaren till 10 kap. 5 a §).

Som nämnts ovan är det tillräckligt att ta emot, godta löfte om eller begära förmånen för någon annan än sig själv, exempelvis en organisation man tillhör. I lagstiftningsärendet (prop. 1998/99:32 s. 92 och 93) anslöt sig regeringen till Lagrådets uppfattning att allmänna bidrag från medborgarna till politiska partier, även om de syftar till att politikerna ska bli valda för att genomföra en politik som bidragsgivarna sympatiserar med eller till och med finner

motsvara den egna plånbokens intressen, generellt sett inte kan anses otillbörliga. Regeringen anförde vidare följande:

Ett bidrag till ett politiskt parti kan främja både partiets politiska målsättning generellt och gynna enskilda företrädare för partiet. Avgörande blir därför om bidraget är att betrakta som otillbörligt och om det har samband med funktionärens tjänsteutövning i vid mening. Ett bidrag som inte är förenat med något villkor eller förbehåll får anses i första hand vara ägnat att främja partiets politik som sådan. Även om en sidoeffekt av bidraget är att partiets företrädares politiska karriärer gynnas, kan detta inte anses utgöra en muta eller annan otillbörlig belöning i lagens mening. Detsamma måste anses gälla om bidraget visserligen syftar till att uppnå ett visst politiskt beslut, men detta ligger i linje med partiets politiska målsättning. Annorlunda förhåller det sig t.ex. om bidraget kan kopplas samman med en tjänsteåtgärd som företas av någon av partiets företrädare och som inte ligger inom ramen för genomförandet av partiets politiska program. Det kan vara fråga om beslut om upphandling, tillstånd till att bedriva viss verksamhet, planbeslut m.m. I ett sådant fall måste ett bidrag av någon betydelse till partiet kunna betraktas som en otillbörlig belöning och därmed falla inom det straffbelagda området. Ett exempel är att om en politiker genomför en vapenaffär med vetskap om att vapenleverantören lämnar ett stort bidrag till hans politiska parti, så kan detta inte betraktas som annat än tagande av muta. I de fall mutan lämnas till tredjeman kan mottagaren straffas för medverkan till brottet om han förstod att mutan erbjöds eller lämnades på grund av befattningshavarens tjänst.

Madeleine Leijonhufvud anser i en artikel i JT 1998–99 (s. 338 och 339) att gränsen för vad som är att bedöma som tagande av muta vid bidrag till politiska partier och dess företrädare är oklar. Hon anför bl.a. att organisationens verksamhet blir vad dess funktionärer beslutar att företa sig, varför det är svårt att dra en gräns utifrån om avsikten varit att påverka organisationens verksamhet eller en funktionärs. Vidare anser hon att det är uppenbart att bidrag i den storleksordning som är vanligt förekommande i det svenska partiväsendet uppfyller otillbörlighetskravet redan genom sin storlek. Därmed krävs det inte någon avsikt att förmå till pliktstridigt handlande utan koppling till riksdagsmannauppgift är tillräckligt.

5.6.2 Riksdagsledamöters immunitetsskydd

Enligt 4 kap. 12 § regeringsformen (RF) får talan inte väckas mot den som utövar eller har utövat uppdrag som riksdagsledamot på grund av hans eller hennes yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget, utan att riksdagen har medgett det genom ett beslut som minst fem sjättedelar av de röstande har enats om. Utan ett sådant medgivande får en sådan person inte heller berövas friheten eller hindras från att resa inom riket på grund av yttranden eller gärningar under utövandet av uppdraget. Misstänks en riksdagsledamot för brott i annat fall, ska bestämmelser i lag om gripande, anhållande eller häktning tillämpas endast om han eller hon erkänner brottet eller har tagits på bar gärning eller om det är fråga om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Bestämmelsen innebär en begränsad immunitet för riksdagsledamöter avseende yttranden och gärningar under uppdragets utövande. Riksdagsuppdraget omfattar ledamöternas tjänstgöring under kammarförhandlingarna men också i vissa riksdagsorgan såsom utskotten, valberedningen, krigsdelegationen, Utrikesnämnden och EU-nämnden. Däremot omfattas inte tjänstgöring i riksdagsorgan med förvaltnings- och rättskipningsuppgifter såsom riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd och Riksbanksfullmäktige. Avgörande är sambandet mellan verksamheten i organet och det egentliga riksdagsarbetet. (Holmberg m.fl., Grundlagarna [1 januari 2012, 3 u., Zeteo], kommentaren till 4 kap. 12 § RF). Immuniteten gäller även för talmannen med avseende på hans uppdrag och för ersättare som utövar uppdrag såsom ledamot (4 kap. 13 § RF).

I ett fall gällande en riksdagsledamot som misstänktes för mutbrott genom att ha begärt en otillbörlig belöning för tjänster som haft samband med hans kommande uppdrag som riksdagsledamot, ansökte åklagare om riksdagens medgivande att väcka åtal mot riksdagsledamoten. Konstitutionsutskottet (KU) fann vid beredningen att gärningen inte utförts under utövandet av uppdraget och att tillstånd därmed inte krävdes från riksdagen för åtal (se bet. 1993/94:KU49). Ledamoten fälldes i tingsrätten men friades i hovrätten (RH 1995:99).

5.7 Offentligt stöd till politiska partier

5.7.1 Lagen om statligt stöd till politiska partier

Enligt 1 § första stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier utgår stöd enligt lagen till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen. Lagen ändrades i samband med att lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, infördes, genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2014 (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163). Som ytterligare förutsättningar för ett årligt stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier gäller numera enligt 1 § andra stycket att 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 insynslagen och att den som för partiet efter 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 enligt 1 § tredje stycket partistöd och kanslistöd. Partistöd lämnas enligt 2 § som mandatbidrag. Varje mandatbidrag utgör 333 300 kr. Antalet mandatbidrag som varje parti får bestäms årligen med hänsyn till utgången i de två närmast föregående valen, enligt ett beräkningssätt som framgår av 3, 4 och 11 a §§. Det framgår också att ett parti som inte har fått mandat i riksdagen får partistöd om det har fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet enligt ett visst beräkningssätt.

Kanslistöd utgår enligt 5 § som grundstöd och tilläggsstöd, beräknat på det sätt som framgår av 6–11 a §§. Parti med mandat i riksdagen får grundstöd. Partier med minst 4 procent av rösterna i hela landet får varje år som valresultatet gäller ett helt grundstöd uppgående till 5 803 200 kr. Ett parti kan inte få högre belopp i grundstöd än som motsvarar helt grundstöd. Tilläggsstöd utgår varje år med 16 350 kr per mandat för partier företrädna i regeringen och annars med 24 300 kr per mandat. När ett parti inte längre har mandat i riksdagen utgår nedtrappat grundstöd de fyra därpå följande åren.

År räknas enligt lagen från och med den 15 oktober (12 § första stycket). Ansökan om stöd enligt lagen ska göras skriftligen varje år hos Partibidragsnämnden, som prövar fråga om stöd enligt lagen

och vars beslut inte får överklagas (13 och 14 §§). Till ansökan ska bifogas, förutom årsredovisning som granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor, en försäkran av partiet om att det och dess efter personval utsedda ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet inte under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan har tagit emot något anonymt bidrag. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden (14 §).

I förarbetena till bestämmelsen om att årsredovisning som granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor ska bifogas ansökan anförde regeringen att detta inte på något sätt syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet. 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 (prop. 2001/02:53 s. 93).

Bestämmelserna innebärande att stöd enligt lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag och som vid sin ansökan om stöd avger en försäkran om detta tillämpades första gången, enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser SFS (2014:106), på ansökningar till Partibidragsnämnden som avsåg stödet som inleddes den 15 oktober 2015. Anonyma bidrag som har lämnats före den 1 april 2014 omfattas inte av de nya bestämmelserna.

De nu redovisade bestämmelserna tillkom som nämnts i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen om ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (prop. 2013/14:70). Bakgrunden var en motion (mot. 2013/14:K17). KU anförde (bet. 2013/14:KU35 s. 31) att, för att ett anonymt bidrag inte ska anses mottaget, partiet eller kandidaten borde avstå från det så snart som det är praktiskt möjligt. Om pengar hade satts in på partiets eller valkandidatens konto kunde en möjlighet vara att återföra pengarna till avsändarkontot. Om det inte var möjligt eller om bidraget utgjordes av annat än en insättning på konto borde det anonyma bidraget lämnas till ett från samtliga parter oberoende ändamål. Enligt utskottets mening kunde Allmänna arvsfonden vara ett sådant lämpligt ändamål.

Allmänna arvsfonden, som förvaltas av Kammarkollegiet, har sedan den 1 april 2014 vid några tillfällen tagit emot medel med motiveringen att medlen avser anonyma bidrag till ett politiskt parti. Under 2014 inbetalades till Allmänna arvsfonden 16 848 kr

och under 2015 24 071 kr som avsåg anonyma bidrag till partier. Hittills under 2016 (per den 5 september 2016) har inbetalats 5 917 kr till Allmänna arvsfonden avseende sådana bidrag. I fråga om en av inbetalningarna framgår av handlingarna som har getts in till Kammarkollegiet att bidragsgivarens namn är känt för partiet men att partiet ändå valt att betrakta bidraget som anonymt med hänvisning till att det finns 74 personer i Sverige med samma namn.

För 2016 beslutade Partibidragsnämnden den 21 oktober 2015 om stöd till partier med sammanlagt cirka 170 miljoner kr till de åtta riksdagspartierna och Feministiskt initiativ. Stödet till varje parti varierade mellan cirka 1 miljon kr och cirka 45 miljoner kr (Verksamhetsredogörelse för Partibidragsnämnden 2015, Redogörelse till riksdagen 2015/16:PN1).

5.7.2 Statligt stöd till partiers riksdagsarbete och till deras sidoorganisationer

Stöd till riksdagsgrupper

Enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen lämnar riksdagen till partigrupperna i riksdagen ekonomiskt stöd i form av basstöd samt stöd till kostnader för politiska sekreterare åt riksdagens ledamöter och till riksdagsledamöternas utrikes resor. Som partigrupp räknas, enligt lagen, varje grupp av riksdagsledamöter för ett parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket vid ett riksdagsval (2 §). Stöd kan även i vissa fall lämnas till ledamot som inte tillhör partigrupp (17 §).

Basstödet består av ett grundbelopp samt ett tilläggsbelopp som bestäms efter hur många ledamöter partiet har. Grundbelopp utgör 1,7 miljoner kr per år och tilläggsbelopp 57 000 kr per år. (4 §). Partigrupper som företräder ett regeringsparti är berättigade till ett grundbelopp, övriga partigrupper är berättigade till två grundbelopp (5 §). Avvecklingsstöd lämnas till partigruppen för ett parti som inte återkommer till riksdagen efter ett val (8 §). För att bekosta handläggarhjälp åt riksdagsledamöterna finns som nämnts ett särskilt stöd som avses motsvara kostnaden för en politisk sekreterare per ledamot. Beloppet 59 300 kr per politisk sekreterare och månad ligger till grund för beräkningen (10 §). Stödet till rese-

kostnader avser resor för deltagande i samarbetet inom Europeiska unionen och deltagande i internationella konferenser utomlands och andra utrikesresor (14 och 15 §§).

Partigrupperna ska varje år till riksdagsförvaltningen redovisa hur utbetalt resestöd har använts under det föregående budgetåret (16 §).

Stöd till kvinnoorganisationer

Lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer innehåller bestämmelser om statligt stöd till kvinnoorganisationer inom eller i anslutning till politiska partier som är representerade i riksdagen. Ärenden om stöd enligt lagen prövas av Partibidragsnämnden och stödet räknas ut en gång för varje stödår, vilket är detsamma som kalenderår (1 och 3 §§). Med kvinnoorganisation avses enligt 2 §, en ideell förening som är ansluten till ett politiskt parti eller en sammanslutning som finns inom ett politiskt parti. Föreningen eller sammanslutningen ska också arbeta för att stärka kvinnors ställning i samhället och ha en demokratisk uppbyggnad.

I förarbetena till lagen konstaterade regeringen att det fanns kvinno- och jämställdhetspolitiska aktiviteter inom eller i anslutning till samtliga riksdagspartier. Hur dessa aktiviteter var organiserade skiljde sig åt mellan partierna, från traditionella, självständiga förbund till politiska utskott inom respektive parti. Den vanligaste organisationsformen var en självständig ideell förening med stadgar, styrelse, medlemmar och medlemsmöten. Vidare hade kvinnoförbunden i allmänhet även verksamhet på regional och lokal nivå. Några av kvinnoförbunden använde nätverksformen i det regionala och lokala arbetet och hade samtidigt kvar sin traditionella organisationsform som ideell förening. I något fall användes nätverksformen även på den nationella nivån. Ett par av de politiska partierna hade valt att inte ha fristående kvinnoorganisationer för kvinnopolitiska frågor. I dessa fall bedrevs arbetet i ett jämställdhetsutskott eller kvinnopolitiskt utskott. Regeringen anförde att det var angeläget att alla dessa kvinnoorganisationer, oavsett organisationsform, fick ta del av ett statligt stödsystem. När det gäller en sammanslutning inom ett politiskt parti ansåg

regeringen emellertid att det borde vara det politiska parti som kvinnoorganisationen tillhör som, i egenskap av juridisk person, ansöker om och beviljas stödet (prop. 2009/10:158 s. 8 och 9).

Av 4 § framgår att endast en kvinnoorganisation för varje politiskt parti som är representerat i riksdagen kan få stöd. Om flera sådana kvinnoorganisationer ansöker om stöd, ska det parti till vilket de är anslutna eller verkar inom ange vilken av organisationerna som ska vara berättigad till stödet. Stödformerna är grundstöd och mandatstöd som beräknas på visst sätt enligt 5 och 6 §§. Utbetalning av stödet sker direkt till kvinnoorganisationer som är självständiga ideella föreningar. I fråga om en kvinnoorganisation som är en sammanslutning inom ett politiskt parti sker utbetalning av stödet till partiet (11 §).

Ansökan om stöd enligt lagen görs, enligt 7 §, skriftligen hos Partibidragsnämnden senast den 31 oktober året före stödåret. Ansökan ska vara undertecknad av behörig företrädare för kvinnoorganisationen, vilket i fråga om sammanslutning inom ett politiskt parti är detsamma som behörig företrädare för det politiska parti som kvinnoorganisationen tillhör.

Avser ansökan en kvinnoorganisation som är en självständig ideell förening ska organisationens årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret fogas till ansökan. Är organisationen inte skyldig att upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen men ändå omfattas av bokföringslagen, ska ett årsbokslut fogas till ansökan. Är organisationen inte bokföringsskyldig enligt bokföringslagen ska en handling motsvarande ett årsbokslut fogas till ansökan. Avser ansökan en kvinnoorganisation som är en sammanslutning inom ett politiskt parti, ska partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret fogas till ansökan. Årsredovisningen, årsbokslutet eller motsvarande handling ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver (8 §). I förarbetena anförde regeringen att kraven på redovisning, och skälen för dessa, var desamma som enligt lagen om statligt stöd till politiska partier (prop. 2009/10:158 s. 23).

För 2016 beslutade nämnden den 21 oktober 2015 om stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer med sammanlagt cirka 15 miljoner kr. Stödet skulle betalas ut till Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund, Moderata samlingspartiet, Sverigedemokrater-

nas kvinnoförbund, Miljöpartiet de Gröna, Centerkvinnorna, Vänsterpartiet, Liberala kvinnor och Kristdemokratiska kvinnoförbundet. Stödet till varje organisation varierade mellan cirka 1,4 miljoner kr och cirka 3,2 miljoner kr (Verksamhetsredogörelse för Partibidragsnämnden 2015, Redogörelse till riksdagen 2015/16:PN1).

Stöd till ungdomsorganisationer

Enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer kan statsbidrag lämnas till barn- och ungdomsorganisationer och organisationers arbete för barn och ungdomar på lokal nivå. Frågor om bidrag enligt förordningen prövas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Syftet med bidraget är att stödja barns och ungdomars självständiga organisering och inflytande i samhället (1–3 §§). Politiska partiers ungdomsorganisationer kan ansöka om och få bidrag förutsatt att de uppfyller kraven i förordningen.

Med barn- och ungdomsorganisation avses en sådan organisation där minst 60 procent av medlemmarna är i åldrarna 6–25 år. För att räknas som medlem ska en person inneha medlemskap i en eller flera medlemsföreningar i organisationen, ha stadgeenliga möjligheter att påverka beslut om organisationens verksamhet och året före ansökan aktivt ha tagit ställning för ett medlemskap. Med medlemsförening i en barn- och ungdomsorganisation avses i förordningen en ideell förening som i demokratisk ordning har antagit stadgar och är införd i organisationens register över medlemsföreningar samt bl.a. har organ som utses eller företräds av medlemmarna för att besluta om föreningens verksamhet och ekonomi (4–6 §§).

Allmänna villkor för att bidrag på ansökan ska lämnas till en organisation är bl.a. att den är en ideell förening, är självständig och demokratiskt uppbyggd, i sin verksamhet respekterar demokratins idéer – inklusive jämställdhet och förbud mot diskriminering – och har bedrivit verksamhet i Sverige under minst två år före ansökan om bidrag (8 §). Bidrag lämnas i form av bl.a. organisationsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer och organisationsbidrag till stöd för barn- och ungdomsorganisationers medlemsföreningar under förutsättning att vissa särskilda villkor gällande exempelvis

medlemsantal och geografisk spridning är uppfyllda. Bidrag till stöd för medlemsföreningar ska komma dessas ordinarie och långsiktiga lokala verksamhet till del (10–15 §§).

Ansökan om bidrag ska göras skriftligen av organisationen hos Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Ansökan ska innehålla uppgifter om antal medlemmar i organisationen, antal medlemmar i åldrarna 6–25 år och antal medlemsföreningar. En revisor ska granska dessa uppgifter och revisorns rapport över granskningen ska bifogas ansökan. Organisationen ska lämna de handlingar och uppgifter till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan. I en ansökan om bidrag till stöd för medlemsföreningar ska organisationen redovisa principer och tillvägagångssätt för hur bidraget ska komma medlemsföreningarnas ordinarie och långsiktiga lokala verksamhet till del (18–20 §§).

En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som myndigheten begär. En revisor ska granska redovisningen och revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken, ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor. Organisationen är också skyldig att på begäran av myndigheten tillhandahålla de uppgifter som myndigheten behöver för att granska redovisningen (27 och 28 §§). För 2017 uppgår fem prisbasbelopp till 224 000 kr, se förordningen (2016:863) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, bl.a. om bidraget lämnats felaktigt och mottagaren borde ha insett detta eller om mottagaren inte lämnar begärd redovisning. Om det finns särskilda skäl för det kan myndigheten efterge återkravet (30 §).

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor redovisade i sin årsredovisning för 2015 vilka som det året fick bidrag och med vilka belopp. Bland de ungdomsorganisationer som fick bidrag fanns Centerpartiets Ungdomsförbund, Fria Moderata Studentförbundet, Grön Ungdom Riksorganisationen, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Liberala Ungdomsförbundet, Moderata Ungdomsförbundet, Sverigedemokratisk Ungdom, Sveriges Socialdemo-

kratiska Ungdomsförbund, Ung Pirat och Ung Vänster. Dessa ungdomsorganisationer fick organisationsbidrag med mellan cirka 400 000 kr och 900 000 kr samt därutöver organisationsbidrag till lokala verksamheter med mellan cirka 800 000 kr och 1 800 000 kr.

5.7.3 Offentligt stöd från landsting och kommuner till partier och deras sidoorganisationer

Stöd till partier

Enligt 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900), KL, får kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd). Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige, dvs. har fått mandat för vilket en vald ledamot är fastställd, samt till partier som har upphört att vara representerade i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Vidare framgår av paragrafen att partistöd bara får ges till ett parti som är en juridisk person.

I 2 kap. 10 § KL anges att fullmäktige ska besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Vidare anges att stödet inte får utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti.

Fullmäktige beslutar om partistödets omfattning och former, vanligtvis genom ett reglemente för partistöd (se prop. 2013/14:5 s. 95). Beslut om att betala ut partistöd ska enligt 2 kap. 12 § KL fattas av fullmäktige minst en gång per år.

I 2 kap. 11 § KL anges att fullmäktige ska besluta att en mottagare av partistöd årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för det ändamål som anges i 9 §. Redovisningen ska avse perioden den 1 januari–den 31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång. I paragrafen anges vidare att en av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet och att granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Fullmäktige får enligt samma paragraf besluta att stöd inte ska betalas till parti som inte lämnar redovisning och granskningsrapport.

Bestämmelsen om att fullmäktige ska besluta att mottagare av partistöd ska lämna en skriftlig redogörelse infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 2014 (SFS 2013:1053). Eftersom redovisningen ska ges in till fullmäktige blir den allmän handling och också offentlig. I förarbetena anfördes att det hade framkommit att det inom flera partier förekom att kommunalt partistöd överfördes från den lokala partiorganisationen till regional nivå eller riksnivå och då inte alltid som betalning för varor eller tjänster till den lokala nivån. Detta innebar, enligt vad som uttalades i propositionen, att det kommunala partistödet ibland användes för politiskt arbete utan anknytning till den utbetalande kommunen eller landstinget, vilket var ändamål som inte var förenliga med lagstiftningens syfte. Regeringen framhöll att det inte bör förekomma någon kontroll som innebär att kommuner och landsting på grundval av hur utbetalt partistöd används tar ställning till om fortsatt partistöd ska lämnas. Regeringen ansåg att principen att det inte bör ske någon kontroll av hur partierna använder partistödet, vilken slagits fast i förarbeten till lagstiftningen om kommunalt partistöd (prop. 1969:126 s. 20 och SOU 1972:62 s. 45), även i fortsättningen borde utgöra en utgångspunkt för utformningen av systemet med partistöd. Vidare hänvisade regeringen till en annan av de grundläggande principer för systemet med partistöd som angetts i förarbetena (SOU 1972:62), nämligen att stödet ska fördelas enligt fasta regler som inte tillåter någon skönsmässig bedömning. I vilken mån utbetalt partistöd i varje enskilt fall har använts för det ändamål för vilket det lämnades utgör, enligt vad regeringen anförde, i hög grad en bedömningsfråga och kan därför inte tillåtas ingå i underlaget för kommunernas och landstingens ställningstagande till fördelningen av partistöd. Kommunens respektive landstingets medlemmar har emellertid, uttalade regeringen, ett berättigat intresse av att få ett visst mått av insyn i hur deras skattemedel används. Kravet på redovisning syftar till att genom ökad öppenhet bidra till att partistödet används för sitt avsedda ändamål och till att systemet med partistöd får fortsatt legitimitet (prop. 2013/14:5 s. 77 f.).

Som framgått ovan anges i 2 kap. 9 § KL att partistöd bara får ges till ett parti som är en juridisk person. Politiska partier är, som framgått i tidigare avsnitt, ofta organiserade som ideella föreningar och därmed juridiska personer. Som också framgått i tidigare

avsnitt finns det emellertid inga bestämmelser om hur partier ska vara organiserade. Det är möjligt för en sammanslutning eller väljargrupp att anmäla sitt deltagande som parti i ett val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda.

Den omständigheten att ett parti som är representerat i fullmäktige inte motsvaras av någon lokal partiförening eller att den lokala partiföreningen inte utgör en självständig juridisk person hindrar inte att kommunen eller landstinget lämnar partistöd till det partiet. Utbetalning av stödet kan i ett sådant fall i stället göras till en partiförening som bedriver verksamhet inom flera kommuner eller landsting. En sådan mottagare av partistöd måste dock hålla stöden från de olika kommunerna och landstingen åtskilda i sin bokföring, vilket är en förutsättning för att mottagaren vid redovisningen av partistödets användning ska kunna visa att stödet från varje kommun och landsting har använts för sitt avsedda ändamål (se Lindquist m.fl., Kommunallagen. En handbok med lagtext och kommentarer (1 januari 2015, Zeteo), kommentaren till 2 kap. 9 §).

Det finns ingen skyldighet att lämna offentligt partistöd men alla kommuner, regioner och landsting gör det i dag. Det sammanlagda partistödet i kommunerna uppgick år 2010 till 394 miljoner kr. Partistödet i landsting och regioner uppgick år 2009 till 241 miljoner kr³.

Stöd till sidoorganisationer

Enligt 2 kap. 5 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och landsting lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer. Ett sådant stöd får, enligt samma lagrum, också omfatta politisk verksamhet.

Ett motiv bakom bestämmelsen är, enligt förarbetena (prop. 1989/90:23 s. 5 och 6 samt prop. 2008/09:21 s. 98), bedömningen att ungdomars personlighetsutveckling och skolning i demokratiskt beslutsfattande underlättas om bidrag till politiska ungdomsorganisationer kan lämnas utan ändamålsbegränsningar. I förarbetena

³ Kommunalt partistöd. 2014. Sveriges Kommuner och Landsting.
<http://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/sagarvalentill/kommunaltpartistod.1135.html>. Hämtat 2015-01-20

framhålls också att det kommunala stödet är underkastat den s.k. lokaliseringsprincipen, som gäller för all kommunal verksamhet om inte annat är särskilt föreskrivet. En kommuns stöd till ungdomsorganisationer måste alltså i allt väsentligt komma de egna kommunmedlemmarna till godo. Vidare framhålls att det kommunala stödet också måste lämnas enligt objektiva grunder. Detta följer dels av 1 kap. 9 § regeringsformen, dels av den s.k. likställighetsprincipen som gäller för kommunal verksamhet. Som en förutsättning för kommunalt stöd anges i förarbetena att en ungdomsorganisation ska vara uppbyggd och fungera enligt vedertagna demokratiska principer. Vidare anges att lagtextens begrepp ”ekonomiskt stöd” innefattar inte bara rena penningbidrag utan även andra typer av hjälp såsom t.ex. nedsatt hyra i kommunens lokaler, lägre taxor för olika kommunala nyttigheter m.m.

5.8 Information till deltagare i lotterier

Lotterilagen (1994:1000) tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten samt på vissa spel som anordnas i förvärvssyfte även om de inte anordnas för allmänheten (1 §). Med lotteri avses i lagen en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få (3 § första stycket). Till lotteri hänförs enligt 3 § andra stycket 1–3 lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden (p. 1), marknads- och tivolinöjen (p. 2) samt ett antal spel nämligen bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel (p. 3). Med egentligt lotteri avses ett sådant lotteri som avses i p. 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävling och sådan vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun (4 §).

Lotterier får som huvudregel anordnas bara efter tillstånd, (9 §). Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser (10 §). Tillståndsmyndigheten får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser (12 §). I förarbetena till den bestämmelsen uttalas att de villkor och bestämmelser som åsyftas kan gälla lotteriets omslutning,

vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotter och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet (prop. 1993/94:182 s. 58).

För att få tillstånd att anordna ett egentligt lotteri krävs som huvudregel att den som ansöker är en svensk juridisk person som är en ideell förening och som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,
2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,
3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och
4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster (15 §).

I lagens förarbeten sägs att en närmare precisering av begreppet allmännyttigt ändamål inte är möjlig, men att det brukar framhållas att begreppet kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det innebär att värderingarna om vad som är värt att stödja kan ändras från tid till annan. Det kan vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål. (prop. 1993/94:182 s. 59).

Vidare finns ett antal ytterligare förutsättningar för att få tillstånd att anordna ett egentligt lotteri. Bl.a. ska värdet av vinsterna i lotteriet motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde (16 § 1).

I vissa fall är det tillräckligt med registrering (17 §). I andra fall krävs varken registrering eller tillstånd (19–21 §§). Bl.a. behöver en ideell förening som har ett allmännyttigt ändamål inte tillstånd om lotteriet ordnas i samband med en tillställning eller en sammankomst som sammanslutningen anordnar eller deltar i och bl.a. värdet av varje insats uppgår till högst 1/6 000 prisbasbelopp, dvs. drygt sju kr (19 § första stycket 3 och 4 samt förordningen [2016:863] om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017).

Frågor om tillstånd att anordna ett egentligt lotteri prövas av den kommunala nämnd som kommunen bestämmer, när lotteriet ska anordnas av en sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun (39 §). Sådana frågor prövas av länsstyrelsen när lotteriet ska bedrivas i flera kommuner inom ett län (40 §) och av Lotteriinspektionen när lotteriet ska bedrivas i flera län (41 §).

Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över att lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten samt länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten (48 §). Såvitt gäller lotterier som avses i bl.a. 16 och 17 §§ ska tillståndsmyndigheten respektive registreringsmyndigheten utse en kontrollant samt fastställa arvode till denne (49 §).

Den som har tillstånd enligt lagen är skyldig att på begäran av tillsynsmyndigheten lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar eller annat som behövs för tillsynen (50 §). Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen, får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet (51 §).

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri. I ringa fall döms inte till ansvar. Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år (54 §).

Ett beslut enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (59 §).

I lotteriförordningen (1994: 1451) finns ytterligare föreskrifter samt ett antal bemyndiganden för Lotteriinspektionen att meddela verkställighetsföreskrifter m.m.

Lotteriinspektionen kungör sina föreskrifter i Lotteriinspektionens författningssamling (LIFS). Lotteriinspektionen utfärdar också Allmänna råd.

En särskild utredare tillkallades år 2015 med uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering, som ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och tydliga förutsättningar för att få verka på marknaden (dir. 2015:95). Utredningen om regleringen av spelmarknaden (Fi 2015:11). Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

6 Andra länders lagstiftning

6.1 Inledning

Både i Europa och i andra delar av världen har, som framgått av kapitel 4, de problem och risker som finansiering av partier kan aktualisera, fått ökad uppmärksamhet. Tendensen är att allt fler länder inför rättslig reglering på området och att de länder som länge har haft en rättslig reglering förstärker den. En sådan utveckling har bl.a. skett i de nordiska länderna.

6.2 Danmark¹

Lagstiftning

I Danmark finns sedan 1990 särskild lagstiftning om partifinansiering och offentlig redovisning av partiets räkenskaper i den s.k. partiregnskabsloven (loven om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber, LBK nr 1123 af 24/10/2006).

Vilka som omfattas av bestämmelserna

Enligt lagen ska politiska partier som har ställt upp i det senaste valet till Folketinget eller Europaparlamentet årligen redovisa sina intäkter och utgifter under ett räkenskapsår. Redovisningen ska omfatta partiets landsorganisation.

¹ Redogörelsen baseras på i texten nämnda lagar, förarbeten, rapporter och andra dokument. Härutöver ligger uppgifter via e-post från danska Justitsministeriet till kommittén till grund för redogörelsen.

Vad som ska ingå i partiernas årliga redovisning

Redovisningen ska innehålla uppgifter om intäkter avseende bl.a. offentligt stöd, medlemsavgifter, bidrag från privatpersoner, ränteintäkter, bidrag från internationella organisationer, fackliga organisationer, intresseorganisationer inom näringslivet, företag och föreningar. Redovisningen ska vidare innehålla uppgifter om partiets utgifter, balans och eget kapital. Om partiet har mottagit anonyma bidrag ska redovisningen även innehålla upplysning om den totala summan av mottagna anonyma bidrag och om storleken på varje enskilt anonymt bidrag som överstiger 20 000 danska kronor.

Uppgift om bidragsgivares identitet

Om ett parti har tagit emot ett eller flera bidrag från en enskild bidragsgivare som tillsammans överstiger 20 000 danska kronor under ett räkenskapsår, ska enligt lagen bidragsgivarens namn och adress framgå av redovisningen.

Inget förbud mot anonyma bidrag

Bestämmelserna om redovisning av anonyma bidrag infördes genom en ändring i lagen som trädde i kraft 1995. I förarbetena (1994/1 LSF 243 s. 3) konstaterade den danska regeringen att något hinder för de politiska partierna att ta emot anonyma bidrag inte fanns och anförde i fråga härom följande. Ett förbud mot anonyma bidrag skulle ge anledning till väsentliga principiella betänkligheter. Det finns i andra sammanhang inget förbud mot anonyma bidrag till privata föreningar och organisationer. Ett sådant förbud skulle harmonisera dåligt med övrig lagstiftning, som i stor utsträckning slår vakt om medborgarnas rätt till anonymitet när det gäller politiska förhållanden. Ett exempel är den grundlagsskyddade valhemligheten. Vidare kan det knappast uppstå något otillbörligt förhållande mellan ett parti och en givare som är anonym. Lagens syfte, att ge allmänheten insyn i partiets finansiering, motverkas därför inte i någon betydande mening av att partier tillåts ta emot anonyma gåvor. Emellertid kan insyn i omfattningen av anonyma bidrag till partierna vara av intresse för allmänheten.

Inlämnande och offentliggörande av redovisningar

Ett partis årliga redovisning ska undertecknas av partiets företrädare och innehålla en försäkran om att partiet inte har haft andra intäkter än de som upptagits i redovisningen. En bestyrkt kopia av redovisningen ska ges in till Folketinget inom 12 månader efter räkenskapsårets slut. Folketinget ska enligt lagen göra redovisningen tillgänglig för allmänheten. Redovisningarna offentliggörs på Folketingets webbplats, www.ft.dk.

Medlemmars samtycke när organisationer på arbetsmarknaden ger bidrag till partier

Enligt partiregnskabsloven ska vidare arbetsgivareföreningar, fackföreningar och andra fackliga sammanslutningar, vars huvudsakliga syfte är att tillvarata ekonomiska intressen för de yrkesgrupper som medlemmarna tillhör, säkerställa att bidrag till politiska partier eller annan partipolitisk verksamhet av medel som härrör från föreningens medlemmar ska vara frivilligt för varje enskild medlem.

Föreningarna ska tillhandahålla blanketter som medlemmar kan skriva under om de inte vill att vad de betalat till föreningen ska användas till bidrag till politiska partier. En gång om året ska föreningarna tillsända sina medlemmar en sådan blankett. En kopia av blanketten samt dokumentation utvisande att blanketterna sänts till medlemmarna ska tillsändas justitieministern. En underskriven blankett eller annan motsvarande förklaring från medlem ska vidare-sändas till föreningens revisor.

Upplysning om att en medlem har begärt att vad hon eller han har betalat till föreningen inte ska användas till bidrag till politiska partier, får inte obehörigen lämnas vidare.

I ett betänkande som överlämnades till den danska regeringen i mars 2015 (betänkande nr. 1550/2015, se nedan under rubriken "Lagstiftningsförslag under behandling") anges följande om de nu nämnda lagbestämmelserna. Det danska Justitsministeriet hänvisade, som svar på kommitténs frågor om bestämmelserna, till dessa uttalanden.

Bestämmelserna innebär inte att en medlem har rätt att kräva en lägre avgift utan endast att dennes avgift används till annat än bidrag till politiska partier. I bestämmelsernas förarbeten anges att

avsikten inte är att arbetsmarknadens organisationer inte ska kunna ge bidrag till politiska partier. Om de kan ge sådana bidrag eller inte ska avgöras av deras stadgar. Det faktum att vissa medlemmar på egen begäran befrias från att bidra med sin medlemsavgift till att ge stöd till politiska partier är inte i sig avgörande för huruvida organisationen kan ge sådant stöd. En arbetsmarknadsorganisation har fortfarande stor frihet att besluta att den vill ge bidrag till ett politiskt parti. Andra medel än intäkter från medlemsavgifter får användas för detta ändamål. Om en viss procentsats av organisationens intäkter från medlemsavgifter används för detta ändamål innebär lagens bestämmelser i princip att bidraget till det politiska partiet ska minskas med ett belopp som motsvarar denna procentsats av medlemsavgiften multiplicerad med antalet medlemmar som har begärt att deras medlemsavgift inte ska användas för sådana ändamål. Lagen utesluter dock inte att organisationen kompenserar för den minskade finansieringen av medlemsavgifter genom finansiering av andra medel (Betänkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier, betänkning nr. 1550/2015, s. 63–65).

Tillsyn och sanktioner

Den som lämnar oriktiga eller ofullständiga upplysningar i redovisning enligt ovan, eller i medföljande försäkran om att partiet inte har haft andra intäkter än de som upptagits i redovisningen, straffas enligt lagen med böter eller fängelse i högst fyra månader. I lagen anges att politiska partier (juridiska personer) kan åläggas straffansvar.

Med böter straffas också överträdelse av förbudet mot att obehörigen lämna vidare upplysning om att en medlem i en förening har begärt att vad hon eller han har betalat till föreningen inte ska användas till bidrag till politiska partier. I lagen anges att föreningar (juridiska personer) kan åläggas straffansvar. Något straff av detta slag har aldrig dömts ut (enligt uppgift till kommittén från danska Justitiedepartementet i april 2016).

Grecos rekommendationer och utvärderingar

Danmark är medlem i Greco sedan år 2000. I en rapport i juli 2009 (Greco Eval III Rep [2008] 9E) riktade Greco nio rekommendationer till Danmark avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I uppföljningsrapporter därefter, varav den senaste i oktober 2015 (Greco RC-III [2015] 14E), konstaterade Greco att Danmark inte hade uppfyllt någon av dessa nio rekommendationer. Bland annat innebär rekommendationerna att Danmark bör införa ett förbud mot anonyma bidrag och en skyldighet för partierna att redovisa storleken på de bidrag som överstiger gränsvärdet och för vilka bidragsgivarens identitet ska anges. Vidare rör rekommendationerna att även bidrag från andra organisatoriska delar av partiet bör redovisas och att öppenheten avseende intäkter i organisationer som är närstående till partierna bör öka. Rekommendationerna avser också att det bör tydliggöras vad som gäller i fråga om redovisning av bidrag i natura. Enligt Grecos rekommendationer bör vidare bidrag till kandidater, överstigande en viss nivå, redovisas samt partiers och kandidaters intäkter och kostnader i samband med valkampanjer redovisas särskilt. Greco rekommenderar också att Danmark inför revisionsplikt för partier samt tillser att det finns att en självständig och oberoende tillsyn och mer flexibla sanktioner.

I den senaste rapporten uppmärksammar Greco en rapport som en av den danska regeringen tillsatt Expertkommitté överlämnat till regeringen (se under nästkommande rubrik). Greco berömmar den danska regeringen för rapporten och uppmuntrar regeringen att inleda reformer, med utgångspunkt i rapportens förslag, utan ytterligare dröjsmål.

Lagstiftningsförslag under behandling

I mars 2014 tillsattes i Danmark en expertkommitté med uppgift att göra en översyn av lagstiftningen gällande partifinansiering och utarbeta förslag på framtida reglering. Expertkommitténs rapport (Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier, betænkning nr. 1550/2015) överlämnades till den danska regeringen och offentliggjordes den 25 mars 2015. Därefter sändes den på remiss till ett antal instanser. Det danska Justitsministeriet

har ännu inte tagit ställning till den fortsatta behandlingen av betänkandet och dess förslag (enligt uppgift till kommittén i april 2016).

Expertkommittén föreslår i rapporten att redovisningsskyldigheten ska utökas till att gälla för alla nivåer av partiernas organisationer samt för valkandidater. I dag gäller, som framgått ovan, redovisningsskyldigheten endast för landsorganisationen. De politiska ungdomsorganisationerna ska emellertid, enligt kommitténs förslag, inte omfattas av redovisningsskyldigheten.

Expertkommittén anför att hänsyn till partiernas sätt att organisera sin verksamhet, och målsättningen att undvika onödig administration, talar för att varje organisationsled inom ett parti liksom varje enskild kandidat självständigt ska redovisa sina intäkter och utgifter. Kommittén anför dock att frågan om redovisningens struktur i slutändan får avgöras genom ett politiskt ställningstagande. Landsorganisationer och kretsorganisationer föreslås i rapporten lämna sina redovisningar till Folketinget medan lokala avdelningar föreslås lämna sina redovisningar till kommunstyrelsen. I fråga om ett partis landsorganisation föreslås att det införs en skyldighet att låta revisor granska dess redovisning. Detta föreslås inte i fråga om övriga delar av partiets organisation eller i fråga om kandidater. Folketinget ska, enligt förslaget, i samband med att redovisningarna offentliggörs kontrollera att revisionsplikten har iakttagits.

Skyldigheten att redovisa privata bidragsgivares identitet vid bidrag över 20 000 danska kronor anser kommittén ska gälla för såväl partier som valkandidater. Dessutom föreslås att beloppets storlek ska anges vid bidrag över denna nivå, något som i dag inte krävs. I dag ska som framgått ovan dessa bidragsgivares namn och adress anges, något som föreslås gälla även fortsättningsvis. Expertkommittén menar vidare i rapporten att skärpta krav på öppenhet bör införas i fråga om bidrag till partierna från privata föreningar vars huvudsyfte är att samla in pengar till politiska partier. Kommittén föreslår att ett parti eller en kandidat, som mottagit bidrag från förening eller annan sammanslutning som använder mer än 50 procent av sina årliga intäkter till att stödja partier, ska vara skyldiga att i sin redovisning uppge den ursprungliga bidragsgivares identitet och bidragets storlek vid bidrag över 20 000 danska kronor.

En sådan förening eller sammanslutning ska vara skyldig att lämna dessa upplysningar till partiet eller kandidaten.

Expertkommittén anför i rapporten att den har övervägt om ett förbud bör införas för partier och kandidater att ta emot anonyma bidrag men att den har kommit fram till att något sådant förbud inte bör införas. Vidare redogör kommittén i rapporten för att den har övervägt om det bör införas en skyldighet för partier och kandidater att i särskild ordning redovisa intäkter och utgifter i samband med valkampanj, men kommit till slutsatsen att detta inte är behövligt.

6.3 Finland²

Lagstiftning

Finland har sedan 1969 en lag som rör bl.a. offentlig redovisning av och begränsningar i fråga om bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar (partilagen), 10.1.1969/10. Betydande ändringar infördes 2010 i partilagen i syfte att öka allmänhetens insyn i partiets finansiering. Vidare finns sedan 2009 en särskild lag gällande offentlig redovisning av kandidats valfinansiering och begränsningar i fråga om bidrag till kandidat, kandidats stödgrupp och annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten (lagen om kandidaters valfinansiering), 24.4.2009/273.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

Som partier räknas enligt partilagen sådana föreningar som registrerats i ett partiregister som förs av Justitieministeriet. För att en förening ska kunna registreras som ett parti krävs bl.a. att föreningen väsentligen fullföljer ett politiskt syfte, har minst 5 000 röstberättigade anhängare vid riksdagsval, kommunalval eller Europaparlamentsval och att föreningen har antagit stadgar som

² Redogörelsen baseras på, förutom i texten nämnda lagar, förarbeten, rapporter och andra dokument, Lauri Tarastis bok "Kunnallisvaaliedokkaiden ja puolueyhdistysten. Vaalirahoitusopas." (2012), sammanfattningen på svenska på s. 215–218. Härutöver ligger uppgifter till kommittén från finska Justitieministeriet och finska Statens revisionsverk, som erhållits i samband med kommitténs studiebesök vid dessa instanser i Helsingfors, till grund för redogörelsen.

säkerställer att demokratiska principer iakttas vid beslutsfattande och i verksamheten. Ett parti som inte har fått någon av sina kandidater invald i riksdagen eller minst två procent av rösterna i senaste eller närmast föregående riksdagsval, avförs ur registeret. Som partiförening räknas enligt lagen en förening som enligt stadgarna för partiet eller en av dess medlemsföreningar hör till partiet eller medlemsföreningen. Med partinära sammanslutningar avses bl.a. en sammanslutning eller stiftelse som anmäls av partiet till Statens revisionsverk som en partinära sammanslutning efter samtycke från sammanslutningen eller stiftelsen.

I partilagen, samt i statsunderstödslagen, finns regler om att statsunderstöd under vissa förutsättningar kan beviljas partier. Statsrådet beviljar understöd på ansökan. En del av understödet till ett parti kan anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet. I Statsrådets beslut den 13 maj 2015 (V NK/798/25/2015) om statsunderstöd till riksdagspartierna angavs exempelvis att varje parti skulle använda 10 procent av sitt understöd för verksamhet inom vissa av partiets kretsorganisationer och 10 procent för verksamhet som utövas av partiets kvinnor, antingen inom partiet eller i en kvinnoorganisation. De kretsorganisationer som en andel av understödet ska överföras till och de kvinnoorganisationer som en andel kan överföras till räknas upp i en bilaga till beslutet.

Partilagens bestämmelser om begränsningar i fråga om bidrag och om skyldighet att lämna s.k. aktuell redovisning (se nedan) gäller alla partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar. Partilagens bestämmelser om skyldighet att varje år lämna revisionsberättelse, bokslut och vissa redovisningar (se nedan) gäller partier, i understödsbeslutet avsedda föreningar och partinära sammanslutningar. De sistnämnda bestämmelserna gäller alltså inte alla partiföreningar.

De val som avses i lagen om kandidaters valfinansiering är riksdagsval, presidentval, kommunalval och Europaparlamentsval. Bestämmelserna om begränsningar i fråga om bidrag gäller samtliga kandidater samt deras stödgrupper och andra sammanslutningar som utslutande arbetar för att stödja en viss kandidat. Skyldiga att redovisa sin valfinansiering (se nedan) är dock endast de som valts till riksdagsledamöter, kommunfullmäktigeledamöter, ledamöter av Europaparlamentet och samtliga dessas ersättare samt vid presi-

dentval de partier, valombud eller ersättare för valombud som har ställt upp kandidater.

I Finland kan kandidater ställa upp i val utan att representera något parti. Det finns inga partier som endast ställer upp i lokala val, dvs. val till kommunfullmäktige. Lokala gemensamma listor finns och i några kommunfullmäktige har sådana listor en viktig position. Gemensamma listor omfattas inte av bestämmelserna i partilagen. Alla kandidater, oavsett om de representerar ett parti, en gemensam lista eller endast sig själv, omfattas dock av bestämmelserna i lagen om kandidaters valfinansiering.

Förbud mot anonyma bidrag m.m.

Enligt de ovan nämnda lagarna finns vissa begränsningar i fråga om bidrag som parti, partiförening och partinära sammanslutning liksom kandidat, kandidats stödgrupp och annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidat får ta emot. De får inte ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som har erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete.

De får inte heller från en och samma givare ta emot bidrag överstigande vissa beloppsbegränsningar per kalenderår, med undantag för bidrag som getts genom testamente och för bidrag till parti eller partiförening från partinära sammanslutning. Beloppsbegränsningen är för parti, partiförening och partinära sammanslutning 30 000 euro. För kandidat, kandidats stödgrupp och annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten är beloppsbegränsningen 3 000 euro vid kommunalval, 6 000 euro vid riksdagsval och 10 000 euro vid Europaparlamentsval.

Det finns begränsningar i fråga om vilka bidrag som får tas emot från utländska och offentlighetsrättsliga subjekt. De ska också se till att det av avgiftsbelagd reklam som ingår i valkampanj framgår vem som betalar reklamen. Som bidrag räknas prestationer i form av pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer med vissa undantag. Bland annat undantas från vad som betraktas som bidrag sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster.

Varken av lagen eller förarbetena (1994/1 LSF 243, 1994/1 BLT 243) framgår hur olovliga bidrag, som inte kan återbetalas till

givaren, ska hanteras. Statens revisionsverk, som utövar tillsyn över lagen (se nedan), har upplyst att verket i kontakt med partier muntligen har lämnat rådet att i en sådan situation nedsätta beloppet hos Regionförvaltningsverket i enlighet med bestämmelserna i en finsk lag från 1931, vilken liknar den svenska lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet

Alla partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar ska lämna en särskild s.k. aktuell redovisning om de tar emot ett enskilt bidrag eller flera prestationer från en och samma givare till ett värde av minst 1 500 euro per kalenderår. Redovisningen ska innehålla uppgift om bidragsbelopp och om givarens namn och lämnas senast den 15 dagen i kalendermånaden som infaller närmast efter att bidraget har tagits emot. Partiet ska se till att redovisningen görs.

Redovisning av finansiering av valkampanj

Ett parti och sådana föreningar som enligt beslut om statsunderstöd till partiet anvisats en del av understödet till partiet ska vidare, i samband med varje allmänt val, redovisa sina under kampanjperioden uppkomna kostnader för valkampanjen och finansieringen av dessa kostnader. Detta ska även de redovisningsskyldiga enligt lagen om kandidaters valfinansiering göra. Kampanjperioden börjar sex månader före och slutar två veckor efter valdagen. Det avgörande är alltså när kostnaderna uppkom och inte när pengarna samlades in eller när betalning skedde med anledning av kostnaderna.

Valfinansieringen avseende en kandidats valkampanj kan bestå av kandidatens egna medel eller lån som han eller hon har tagit upp, bidrag som kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten har fått eller annat bidrag. Flera prestationer från en och samma givare till en kandidat, kandidats stödgrupp och/eller annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten ska räknas samman och redovisas som ett enda bidrag.

Valkampanjfinansieringen ska specificeras enligt lån, statsunderstöd, bidrag för valkampanjen och övriga finansieringskällor. Bidragen för valkampanjen ska grupperas enligt bidrag från enskilda personer, företag och andra givare. När det gäller partier och partiföreningar räknas som bidrag för deras valkampanj bidrag som tagits emot under kampanjperioden.

Om ett enskilt bidrag eller flera prestationer från en och samma givare som mottagits under kampanjperioden uppgår till minst 1 500 euro ska bidraget och dess givare redovisas separat. Om ett bidrag innehåller bidrag till ett värde om minst 1 500 euro som förmedlats från en tredje part ska mottagaren redovisa uppgift om vem som lämnat det förmedlade bidraget. I fråga om bidrag vid kommunalval till kandidat, kandidats stödgrupp och annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten gäller dock i stället beloppsgränsen 800 euro. Det anges i båda lagarna att namnet på en enskild person inte får uppges utan dennes uttryckliga samtycke om värdet understiger nämnda belopp. En kandidat vars valfinansiering vid kommunalval understiger 800 euro behöver inte lämna in en redovisning utan endast en skriftlig försäkran.

Såväl partier och i understödsbeslutet avsedda föreningar som kandidater får före valdagen lämna en förhandsredovisning med en plan för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen. Dessa frivilliga förhandsredovisningar offentliggörs av Statens revisionsverk (se vidare nedan om offentliggörande av uppgifter).

Bokföringsskyldighet och revisionsplikt

Partier och i understödsbeslutet avsedda föreningar samt partinära sammanslutningar är enligt partilagen skyldiga att följa den finska bokföringslagens regler om bokföring, bokslut och verksamhetsberättelse. Partier och i understödsbeslutet avsedda föreningar samt partinära sammanslutningar ska vidare ha en revisor. Revision ska utöver vad som föreskrivs i den finska revisionslagen uttala sig bland annat om huruvida bestämmelserna i partilagen om bidrag och begränsningar i fråga om bidrag samt om redovisning av kostnader för och finansiering av valkampanj har iakttagits.

Inlämnande och av årliga redovisningar

Ett parti ska till Statens revisionsverk och Justitieministeriet, avseende partiet och i understödsbeslutet avsedda föreningar, ge in bokslut och verksamhetsberättelse, redovisning för användning av statsunderstöd, aktuella redovisningar och redovisning av kostnader för och finansiering av valkampanjer. Handlingarna ska ges in inom tre månader från det att bokslutet har fastställts. Nämda föreningar åläggs i lagen att till berört parti lämna motsvarande handlingar och uppgifter. En partinära sammanslutning ska inom samma tid till Statens revisionsverk ge in bokslut och verksamhetsberättelse samt en specifikation av mottagna bidrag med uppgift om totalt belopp och hur det fördelar sig på bidrag från enskilda personer, företag och andra givare.

Den som är redovisningsskyldig enligt lagen om kandidaters valfinansiering ska lämna in redovisningen till Statens revisionsverk, på en blankett som har fastställts av verket, inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Efterhandsredovisning ska lämnas om kandidaten upptagit lån för att finansiera valkampanj, årligen till dess lånet återbetalats, innehållande bl.a. uppgift om eventuella erhållna bidrag för betalning av lånet.

Offentliggörande av redovisningarna

I partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering föreskrivs att Statens revisionsverk ska föra ett register där vissa av uppgifterna i ovan nämnda redovisningar ska registreras, bland annat uppgifter om mottagna bidrag och om bidragsgivares identitet. Det föreskrivs också att var och en ska ha rätt att ur registret få kopior och uppgifter genom ett allmänt datanät. Registret offentliggörs av Statens revisionsverk på webbplatsen www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Tillsyn och sanktioner

Statens revisionsverk övervakar att partier, i understödsbeslutet avsedda föreningar och partinära sammanslutningar iakttar partilagens bestämmelser till vissa delar. Justitieministeriet står för övervakningen till vissa delar. Tillsynen avser alltså endast sådana

partiföreningar som nämns i understödsbeslutet. Någon tillsyn över att övriga partiföreningar följer lagens bestämmelser om begränsningar i fråga om bidrag och om skyldigheten att lämna s.k. aktuell redovisning utövas inte.

Det finns, enligt Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansiering 2014 som publicerades i maj 2015 (B 4/2015 rd), cirka 6 000 partiföreningar som inte omfattas av tillsynen. Statens revisionsverks tillsynsobjekt enligt partilagen är cirka 145. Av dessa är 10 partier, varav åtta har mandat i riksdagen och två har ställt upp i val till men inte erhållit mandat i riksdagen.

Statens revisionsverk övervakar även att kandidater fullgör sin skyldighet enligt lagen om kandidaters valfinansiering att redovisa valfinansieringen. Enligt uppgift från Statens revisionsverk är tillsynsobjekten, dvs. kandidater som har blivit invalda i olika politiska församlingar m.fl. (se ovan), cirka 19 000. Att övriga kandidater följer lagens bestämmelser om begränsningar i fråga om bidrag utövas det ingen tillsyn över.

Statens revisionsverk får enligt båda lagarna vid vite förplikta ett tillsynsobjekt att fullgöra sin skyldighet. Statens revisionsverk ska återkommande lämna riksdagen en berättelse om sin tillsyn över att lagarna iakttas.

Av partilagen framgår även att Statens revisionsverk kan bestämma att utbetalningen av statsunderstöd till ett parti ska upphöra och att understöd eller en del av det som redan betalats ut helt eller delvis ska återkrävas. Detta kan ske i fråga om ett parti som väsentligen försummar en skyldighet som hör till det enligt partilagen. Enligt förarbetena (RP 6/2010 rd s. 18) kan partistödet återkrävas t.ex. om man bryter mot bestämmelserna om begränsningar i fråga om bidrag eller om redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer. Det förutsätts att försummelsen är väsentlig. Om den försumlige är en förening som avses i understödsbeslutet kan upphörandet med utbetalning av understöd eller återkravet gälla bara den del av understödet som anvisats föreningen. Föreningen kan således inte genom sin verksamhet orsaka att man upphör med utbetalningen av eller återkräver hela partistödet.

Grecos rekommendationer och utvärderingar

Finland anslöt sig till Greco år 1999. I en rapport i december 2007 (Greco Eval III Rep [2007] 2E) riktade Greco tio rekommendationer till Finland avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I en uppföljningsrapport i december 2011 (Greco RC-III [2011] 13E) konstaterade Greco att alla tio rekommendationerna hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt.

6.4 Island³

Lagstiftning

I Island gäller sedan 2007 lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information (162/2006). Av lagen framgår att dess huvudsakliga syfte är att minska risken för motstridiga intressen och säkerställa öppenheten rörande politiska partiers finansiella angelägenheter samt i slutändan öka allmänhetens förtroende för politisk verksamhet och stärka demokratin.

Ett antal ändringar i lagen infördes 2010 med syfte att ytterligare öka allmänhetens insyn i partiernas finanser. Den statliga revisionsmyndigheten, som utövar tillsyn över lagens efterlevnad, gav 2007 även ut ett regelverk som är tänkt att utgöra en minimi-standard för partiernas och kandidaternas redovisningar enligt nämnda lag.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

Lagen gäller politiska partier och allianser som deltar i val till det isländska parlamentet Althingi eller till en kommunal beslutande församling. Lagen gäller även för kandidater som deltar i interna val inom ett parti (primärval) eller i val till en post på kommunal nivå samt för kandidater till presidentposten.

³ Redogörelsen baseras på de rapporter från GRECO som nämns i texten.

Förbud mot anonyma bidrag m.m.

Politiska partier och valkandidater får enligt lagen inte ta emot anonyma bidrag. Vidare finns begränsningar i fråga om bidrag från statliga, kommunala och utländska bidragsgivare. Från enskilda fysiska eller juridiska personer får partier och kandidater inte ta emot bidrag till ett värde överstigande 400 000 isländska kronor. Bidrag överstigande 400 000 isländska kronor ska snarast betalas tillbaka till bidragsgivaren eller annars hållas åtskilda från partiets övriga medel.

Det är vidare enligt lagen förbjudet för politiska partier att syssla med försäljning av varor eller tjänster i syfte att samla in pengar till partier. Intäkter från annonser i partitidning och från hyresverksamhet är dock tillåtna. Det är också försäljning i liten informell skala såsom av förfriskningar, lotter och loppisvaror förutsatt att intäkterna inte överstiger 100 000 isländska kronor härrörande från en enskild köpare per år.

När det gäller presidentkandidater så får kostnaderna för valkampanjen inte överskrida 35 miljoner isländska kronor. För kandidater till primärval får kostnaderna för valkampanjen inte överskrida 1 000 000 isländska kronor med ett tillägg vars storlek är beroende av antal röstberättigade. För partier finns ingen kostnadsbegränsning men partierna har i samband med val träffat frivilliga överenskommelser om ett budgettak för valkampanjerna.

Bokföringsskyldighet och revisionsplikt m.m.

Ett politiskt partis styrelse och verkställande direktör är ansvariga för att upprätta en årlig finansiell rapport som innefattar en intäktsredovisning, balansräkning, kassaflödesanalys, noteringar och årsredovisning. Ett parti är dessutom skyldigt att upprätta en koncernrapport avseende alla enheter som faller under partiet såsom föreningar, lokalorganisationer, bolag, stiftelser och fonder, oavsett om de är registrerade eller inte. Koncernrapporten ska ge en tydlig och heltäckande bild av resultat, tillgångar och kassaflöden i såväl moderorganisationen som underorganisationerna. Enheter inom partiet vars intäkter understiger 300 000 isländska kronor per år behöver emellertid inte ingå i partiets koncernredovisning.

En valkandidat är skyldig att hålla sina valkampanjfinanser avskilda i förhållande till sin privata ekonomi. Kandidaterna ska ha ett separat bankkonto som alla inkomster och utgifter rörande valkampanjen måste passera genom. Alla intäkter ska bokföras och underlag sparas.

Politiska partier och valkandidater är skyldiga att låta auktoriserade revisorer granska om de har följt bestämmelserna i lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information.

Inlämnande av årliga redovisningar och vad som ska ingå

Enligt lagen ska ett politiskt parti årligen lämna en finansiell koncernredovisning till den statliga revisionsmyndigheten i vilken partiets och underställda enheters finanser presenteras samlat, dvs. som en enhet. Enheter inom partiet vars intäkter understiger 300 000 isländska kronor per år behöver inte ingå.

Koncernredovisningen ska innehålla en intäktsredovisning, en balansräkning inklusive kassaflödesanalys, och noteringar. Av intäktsredovisningen ska framgå vilka intäkter partiet har haft fördelade på bl.a. statliga och kommunala bidrag, bidrag från juridiska respektive fysiska personer i form av pengar, exklusiva rabatter, andra bidrag i natura, medlemsavgifter, hyresintäkter och avkastning av fast och lös egendom samt intäkter från försäljning av tjänster och varor.

Noteringarna i den finansiella koncernredovisningen ska innehålla information bl.a. om de enheter underställda partiet som koncernredovisningen omfattar och om deras andel och verksamhet samt i vissa fall (se nedan) bidragsgivarens identitet.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet

Alla bidrag från juridiska personer ska redovisas öppet med avseende på bl.a. bidragsgivarens identitet. Det ska också bidrag från fysiska personer vars värde överstiger 200 000 isländska kronor. Noteringarna i den finansiella koncernredovisningen ska i dessa fall innehålla information om bidragsgivarens namn, bidragets storlek och vad bidraget består av.

Bidrag definieras i lagen som bidrag i form av pengar eller annat med ett finansiellt värde, oavsett ursprung eller natur (kontant eller i natura), inklusive exklusiva rabatter, favörer och eftergifter (t.ex. rabatt på annons, hyra eller annan ersättning för användning av fastighet), fri användning av personal (med undantag för volontärarbete), fri användning av anläggning och utrustning (bortsett från användningen av volontärs personliga egendom som inte används för kommersiella ändamål), avskrivning av restskuld (vare sig delvis eller i sin helhet), ovanliga lånevillkor eller hjälp med finansiering. Bidrag i natura ska värderas till sitt marknadspris.

Redovisning av finansiering av valkampanj

Om en allians av flera partier deltar i ett val med en gemensam valkampanj ska de lämna en separat finansiell rapport avseende den gemensamma valkampanjen.

Vidare ska en valkandidat till den statliga revisionsmyndigheten lämna en finansiell redovisning avseende sin valkampanj inom sex månader efter valet. Redovisningsperioden sträcker sig enligt lagen från den tidpunkt då valet utlystes av den aktuella politiska organisationen, om inte valkandidatens kampanj påbörjades tidigare, till dess att redovisningen lämnas till den statliga revisionsmyndigheten. För presidentkandidater börjar redovisningsperioden dock vid den tidpunkt då kandidaturen anmäls till justitieministern, om inte valkampanjen påbörjades tidigare.

Redovisningen ska innehålla uppgift om intäkter fördelade på bidrag från juridiska och fysiska personer, från kandidaten själv och från dess parti samt kommunala bidrag. Redovisningen ska även avse kostnader och innehålla en balansräkning och noteringar rörande bl.a. bidragsgivarens identitet i samma utsträckning som i ett partis årliga redovisning (se ovan). Valkandidaten ska intyga att uppgifterna i redovisningen är korrekta. Redovisningen ska granskas av revisor och revisorns rapport ska fogas till redovisningen.

Om en valkandidats redovisning visar en positiv eller negativ balans ska kandidaten lämna en ny redovisning årligen till dess överskottet eller skulden har försvunnit.

Valkandidater vars kostnader för valkampanjen understiger 300 000 isländska kronor är undantagna från redovisningsskyldigheten.

Offentliggörande av redovisningar

Den statliga revisionsmyndigheten har enligt lagen ansvar för att offentliggöra en sammanfattning av partiernas och kandidaternas finansiella redovisningar som utvisar information om de totala intäkterna och kostnaderna, typer av intäkter och i förekommande fall bidragsgivarnas identitet. Sammanfattningarna publiceras på revisionsmyndighetens webbplats www.rikisendurskodun.is.

Tillsyn och sanktioner

Den statliga revisionsmyndigheten, som är ett oberoende organ under riksdagen, utövar tillsyn över att lagen följs. Myndigheten har verktyg för att i såväl formellt som materiellt hänseende kontrollera partiers och kandidaters redovisningar. Den har rätt att begära tillgång till partiers och kandidaters dokumentation för att verifiera uppgifter i deras redovisningar.

Överträdelse av lagens bestämmelser kan – om de har begåtts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet – leda till straffrättsliga sanktioner i form av böter eller fängelse i upp till sex år.

Skyldighet för bidragsgivare som är juridiska personer

I lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information finns också bestämmelser om att juridiska personer i sin årliga deklaration till skattemyndigheten är skyldig att identifiera bidrag till ett politiskt parti eller en valkandidat.

Greco's rekommendationer och utvärderingar

Island blev medlem i Greco år 1999. I en rapport i april 2008 (Greco Eval III Rep [2007] 7E) riktade Greco nio rekommendationer till Island avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I uppföljningsrapporter i december 2010 (Greco RC-III [2010] 2E) och i maj 2012 (Greco RC-III [2012] 2E) konstaterade Greco att alla rekommendationerna hade uppfyllts av Island på ett tillfredsställande sätt.

6.5 Norge⁴

Lagstiftning

I Norge finns i loven om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven), LOV-2005-06-17-102, bestämmelser om registrering av politiska partier samt om offentliga och andra bidrag till politiska partier. Vidare finns i denna lag bestämmelser som syftar till att trygga allmänhetens rätt till insyn samt motverka korruption och oönskade bindningar genom öppenhet i fråga om finansieringen av politiska partiers verksamhet.

Lagen är från 2005. Ett antal ändringar i lagen med syfte att ytterligare öka öppenheten och kontrollen av partiers finansiering infördes 2013. Det finns en föreskrift till lagen, forskrift om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften), FOR-2014-02-05-107.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

Lagen innebär en skyldighet för vissa organisatoriska delar av ett politiskt parti att var för sig årligen lämna en intäkts- och kostnadsredovisning till ett centralt register. Skyldigheten gäller politiska partier som är registrerade i ett partiregister och de organisatoriska delar av partierna som omfattas är dess huvudorganisation, centrala

⁴ Redogörelsen baseras på, förutom i texten nämnda lag, föreskrift, förarbeten och rapporter från Greco, uppgifter till kommittén från det norska Kommunal- och moderniseringsdepartementet samt från den norska tillsynsmyndigheten Partilovnemnda som erhållits i samband med kommitténs studiebesök i Oslo samt via e-post.

ungdomsorganisation, fylkeskommunala organisation, fylkeskommunala ungdomsorganisation och kommunala organisation. För att ett parti ska bli registrerat i partiregistret krävs bl.a. att det har en organisationsnummer, att partinamnet inte kan förväxlas med annat registrerat partis namn och att minst 5 000 röstberättigade personer stödjer registreringen. Verkningarna av registreringen upphör om partiet inte har ställt upp med vallista i något valdistrikt vid två efter varandra följande Stortingsval.

Grupperna i Stortinget, fylkesting och kommunestyret omfattas inte av lagen. Utanför redovisningsskyldigheten enligt lagen faller också partier som endast ställer upp i val till fylkestinget eller kommunestyret. I Norge är dessa partier relativt få. Utanför redovisningsskyldigheten faller vidare andra organisatoriska delar av partierna än de som räknats upp ovan såsom exempelvis ungdomsorganisationer på kommunal nivå, kvinnoorganisationer och andra sidoorganisationer. När det gäller dessa och andra organisationer eller enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av eller på annat sätt är knutna till ett redovisningsskyldigt parti eller partiorganisation ska dock partiet/partiorganisationen i sin redovisning ta upp bidrag till dem som överstiger ett tröskelvärde varvid bl.a. bidragsgivarens identitet ska anges (se mer om detta nedan).

De som är redovisningsskyldiga enligt partilagen sammanfaller med de som har rätt till statligt partistöd enligt samma lag, bortsett från att grupperna i Stortinget har rätt till statligt partistöd. Kommunalt och fylkeskommunalt partistöd betalas ut till grupperna i de beslutande politiska församlingarna på dessa nivåer.

Det finns enligt uppgift från det norska Kommunal- och moderniseringsdepartementet cirka 3 400 redovisningsskyldiga organisationer. Partier finns det cirka 18–20, varav åtta är representerade i Stortinget och även övriga är registrerade för val till Stortinget.

Förbud mot anonyma bidrag m.m.

Av lagen framgår att partier och partiorganisationer inte får ta emot bidrag från givare som är okända för partiet. Det finns vidare begränsningar i fråga om vilka bidrag som får tas emot från utländska och offentlighetsrättsliga subjekt. Med bidrag menas i detta sammanhang alla former av stöd. I förarbetena till lagen (Ot.prp.nr 84 [2004–2005]

s. 38, 80–81) anges att allmänna bidrag givna genom lotterier, insamlingsbössa eller kollekt inte räknas som anonyma bidrag. Vidare anges att givare som förhållandevis lätt kan spåras upp, exempelvis via bankkontonummer, inte räknas som anonyma. Enligt vad som framhålls i förarbetena kan partiet behålla ett bidrag under tröskelvärdet från en sådan givare och om bidraget överstiger tröskelvärdet kan partiet ta kontakt med givaren och få besked om denne vill låta sina identitetsuppgifter bli offentliga eller ta tillbaka bidraget.

Olovliga bidrag ska enligt lagen betalas tillbaka till givaren inom fyra veckor från det att de mottagits. Sådana bidrag som inte kan betalas tillbaka till givaren ska överföras till statskassan inom samma frist. Alla bidrag som inte betalats tillbaka eller överförts till statskassan inom fristen ska tas upp i den redovisning av intäkter och kostnader som partier och partiorganisationer ska ge in till ett centralt register (se nedan).

Av förarbetena till lagen (Ot.prp.nr 84 [2004–2005] s. 30–31, 35 och 38) framgår att en remissinstans ansåg att det krävdes ytterligare utredning och analys innan ett förbud mot anonyma gåvor infördes. Den norska regeringen anförde att anonyma gåvor hörde till ovanligheterna men att det inte kunde uteslutas att anonymitet kunde komma att användas för att kringgå den nya lagen. Enligt regeringen var det vidare viktigt med hänsyn till det demokratiska systemet att partierna kände till sina sponsorerers identitet, något som väge tyngre än hänsyn till enskilda givares behov av anonymitet.

Räkenskaps- och bokföringsskyldighet samt revisionsplikt

De partier och partiorganisationer som omfattas av lagen har räkenskaps- och bokföringsplikt. Om de har årliga intäkter understigande 12 000 norska kronor, bortsett från offentligt stöd, är de dock befriade från detta.

Av lagen framgår även att partier och partiorganisationer är skyldiga att ha ett räkenskapssystem, i vilket transaktioner och dispositioner registreras, som gör det möjligt att kontrollera att uppgifterna i deras intäkts- och kostnadsredovisningar är riktiga. Dokumentation och räkenskapsmaterial ska bevaras i minst fem år.

Ett partis huvudorganisation, men inte övriga partiorganisationer, är enligt lagen skyldig att låta en offentligt godkänd revisor granska redovisningarna.

Inlämnande av årliga redovisningar och vad som ska ingå

De politiska partier och partiorganisationer som omfattas av lagen är skyldiga att årligen, senast fem månader efter räkenskapsårets avslutande, lämna en redovisning av sina intäkter och kostnader under året. Om de har årliga intäkter understigande 12 000 norska kronor, bortsett från offentligt stöd, är de befriade från redovisningsplikten och endast skyldiga att lämna en försäkran om att intäkterna understigit denna nivå. Redovisningen eller försäkran ska ges in till ett centralt register.

Redovisningen ska såvitt avser intäkter innehålla en fullständig översikt av partiets eller partiorganisationens intäkter fördelade på bland annat offentligt stöd, intäkter av egen verksamhet, bidrag från privatpersoner, företag, organisationer på arbetsmarknaden och andra samt interna överföringar.

Redovisningen ska innehålla en förklaring om att partiet eller partiorganisationen inte har haft några intäkter, kostnader, skulder eller tillgångar som avviker från vad som uppgetts i redovisningen. Den ska undertecknas av ledaren för partiet eller partiorganisationen och minst en annan styrelsemedlem.

Partier och partiorganisationer är skyldiga att minst en gång om året ge det centrala registret upplysning om vem som är kontaktperson för dem, en uppgift som ska bekräftas av partiets huvudorganisation.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet

Bidragets värde och givarens identitet ska uppges i redovisningen om ett eller flera bidrag tas emot från samma givare under ett räkenskapsår med ett värde om sammanlagt minst 35 000 norska kronor till en huvudorganisation, 23 000 norska kronor till en partiorganisation på fylkeskommunal nivå och 12 000 norska kronor till en partiorganisation på kommunal nivå. Bidrag till ungdomsorganisation följer reglerna för bidrag till partiet på motsvarande nivå.

Om ett parti eller en partiorganisation har ingått ett politiskt eller affärsmässigt avtal med en bidragsgivare ska detta tas upp i redovisningen tillsammans med bidragsgivarens identitet, detta oavsett bidragets storlek. Om ett sponsorsavtal har ingåtts till ett värde överstigande de ovan nämnda beloppsgränserna ska detta tas upp i redovisningen tillsammans med sponsorns identitet. Bidrag överstigande de ovan nämnda beloppsgränserna till organisationer eller enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av eller på annat sätt är knutna till partiet eller partiorganisationen, ska tas upp i redovisningen tillsammans med bidragsgivarens identitet.

Privatpersoner ska identifieras med namn och bostadskommun medan andra bidragsgivare, långivare eller sponsorer ska identifieras med namn och postadress.

Med bidrag menas i detta sammanhang pengabidrag och värdet av varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som mottagits vederlagsfritt eller till underpris. Undantag görs för bidrag från privatpersoner som består av ordinärt arbete som inte kräver särskilda kvalifikationer och inte heller ingår i bidragsgivarens yrkesmässiga verksamhet. Undantag görs också för utlån av lokaler och andra föremål från privatpersoner som inte sysslar med det inom ramen för sin yrkesmässiga verksamhet. Andra bidrag än pengabidrag får vidare undantas från redovisningen om dess värde understiger de beloppsbegränsningar som nämnts ovan i fråga om när bidragsgivarens identitet ska redovisas.

I förarbetena till lagen berördes vilka uppgifter om bidragsgivares identitet som skulle redovisas (Ot.prp.nr 84 [2004–2005] s. 50, 56). Justitiedepartementet hade i sitt remissyttrande väckt frågan om namn och bostadskommun var tillräckligt – särskilt i större kommuner. Den norska regeringen ansåg att detta kunde vara en poäng. Begränsade personuppgifter kunde få till följd att namn på givare felaktigt offentliggörs när exempelvis två olika givare med samma namn från samma kommun står bakom gåvor som var för sig ligger under gränsvärdet men som uppfattas som gåvor från en och samma givare. Regeringen ansåg emellertid att partierna kunde förutsättas ha fler uppgifter om bidragsgivarna än namn och hemkommun och att situationer som den nämnda därmed inte skulle uppstå. Ett annat, mer aktuellt, problem ansåg den norska regeringen vara att en enskild person uppmärksammas i media för att ha gett bidrag till ett politiskt parti när det i verklig-

heten är en annan person med samma namn och från samma hemkommun som gett bidraget. En sådan situation skulle helt klart kunna uppfattas som obehaglig för den som felaktigt utpekats som bidragsgivare. Regeringen ansåg att det med hänsyn härtill fanns anledning att överväga om även andra personuppgifter som exempelvis ålder och bostadsadress, skulle uppges. Bland annat för att minska exponeringen av gavgivaren valde den norska regeringen, trots det sagda, att begränsa personuppgifterna till namn och hemkommun.

Särskild redovisning under valår

Under valår är partierna och partiorganisationerna skyldiga att till det centrala registret särskilt redovisa mottagna bidrag överstigande 10 000 norska kronor. Sådan särskild redovisning ska ske inom fyra veckor från det att bidraget mottogs, dock senast fredagen före valdagen.

Redovisningen omfattar inte kandidater

I partiloven finns en bestämmelse enligt vilken departementet i föreskrift kan utfärda regler om att ett partis eller en partiorganisationens redovisning helt eller delvis även ska omfatta finansieringen av valkampanjer för kandidater som representerar partiet eller partiorganisationen och som utses till representant i en folkvald församling. Det finns för närvarande inga sådana regler.

Av förarbetena (prop. 140 L [2011–2012] s. 90 f.) framgår att bakgrunden till nämnda bestämmelse i lagen är att det norska systemet i dagsläget är starkt partiorienterat men att detta kan förändras över tid och att lagen därför anses behöva ha en viss flexibilitet. Det konstateras att Norge har undgått en rekommendation från Greco om att likställa kandidater med politiska partier i fråga om redovisningsskyldigheten. I förarbetena uttalas att en eventuell framtida redovisning av kandidaters valkampanj bör göras som en del av partiets eller partiorganisationens ordinarie redovisning. Detta motiveras med att det, med hänsyn till den stora mängd kandidater som skulle komma att omfattas, skulle innebära en alltför stor

administrativ börda för det allmänna om varje kandidat skulle lämna sin egen redovisning.

Offentliggörande av redovisningarna

Av lagen framgår att redovisningarna ska sammanställas i ett centralt register som ska vara offentligt tillgängligt på ett ändamålsenligt sätt, exempelvis på elektronisk väg. Av partilovforskriften framgår att Statistisk centralbyrå (SSB) ska föra detta register. Av föreskriften framgår också att alla partier och partiorganisationer ska lämna sina redovisningar genom ett standardiserat elektroniskt verktyg som SSB har etablerat och ansvarar för. Uppgifterna offentliggörs på webbplatsen www.partifinansiering.no.

Tillsyn och sanktioner

I samband med att partilagen infördes 2005 inrättades ett nytt oberoende förvaltningsorgan med uppgift att utöva tillsyn över att finansieringsbestämmelserna i lagen efterlevs och fatta beslut om sanktioner, Partilovnemnda. Genom lagändringar som infördes 2013 fick Partilovnemnda större möjlighet att kontrollera inrapporterade uppgifter och ett vidare spektra av sanktioner vid brott mot lagen infördes. Enligt lagen ska Partilovnemnda ha fem medlemmar, varav ordföranden ska ha domarkompetens. Medlemmarna utnämns av regeringen för sex år åt gången.

Om Partilovnemnda finner det nödvändigt kan ett partis eller partileds efterlevnad av reglerna kontrolleras. Sådan kontroll utförs av ett särskilt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Kontrollorganet kan kräva att partiet eller partiledet lägger fram all dokumentation av betydelse. Partirevisjonsutvalget ska också på anmodan av Partilovnemnda göra rutinkontroller av redovisningsskyldiga partiers och partileds efterlevnad av reglerna. Partilovnemnda ska årligen till departementet avge en rapport om sin verksamhet.

Vid brott mot lagens regler om partifinansiering kan avdrag på det statliga partistödet göras. Hur stort avdrag som ska göras avgörs av Partilovnemnda, med beaktande av hur mycket stöd partiet eller partiledet kan ansöka om det aktuella året och överträdelsens grov-

het och varaktighet. Förstagångsregelbrott av mindre omfattning kan sanktioneras med formell varning.

Partilovnemnda ska vid brott mot förbudet att motta anonyma bidrag besluta om återkrav av utbetalt statligt partistöd med belopp motsvarande det fulla värdet av det olovligen mottagna bidraget. Ett sådant beslut kan prövas av domstol. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till väsentligt brott eller upprepat brott mot förbudet mot anonyma bidrag, straffas med böter eller fängelse i högst två år.

Grecos rekommendationer och utvärderingar

Norge anslöt sig till Greco år 2001. I en rapport i februari 2009 (Greco Eval III Rep [2008] 6E) riktade Greco sex rekommendationer till Norge avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I en uppföljningsrapport i mars 2013 (Greco RC-III [2013] 5E) konstaterade Greco att alla sex rekommendationerna hade uppfyllts av Norge på ett tillfredsställande sätt.

6.6 Nederländerna⁵

Lagstiftning

En lag om finansieringen av politiska partier trädde i kraft i Nederländerna den 1 maj 2013. Lagens syfte är att öka öppenheten och insynen i partiers finansiering och den ersatte en tidigare lag om statligt stöd till politiska partier.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

Enligt lagen ska alla partier som är representerade i parlamentet årligen till inrikesministern lämna in en redovisning av hur de har finansierat sin verksamhet under det föregående kalenderåret. Redovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå.

⁵ Redogörelsen baseras på de rapporter från Greco som nämns i texten samt på uppgifter till kommittén från Sveriges ambassad i Haag, Nederländerna.

Vissa av lagens bestämmelser, som rör redovisning av och begränsningar i fråga om bidrag (se nedan), gäller i samband med val även valkandidater, inklusive sådana valkandidater som inte är medlemmar i ett parti. För valkandidater som tillhör ett parti är det partiet som är redovisningsskyldigt.

Lagen om finansieringen av politiska partier innehåller vidare vissa bestämmelser rörande institutioner som är associerade med ett politiskt parti. Bestämmelserna innebär bl.a. en skyldighet för sådana institutioner att registrera och redovisa mottagna bidrag (se vidare nedan). De associerade institutioner som avses omfattar för varje politiskt parti ett vetenskapligt institut, en ungdomsorganisation, ett institut för utrikes verksamhet samt därutöver juridiska personer vars enda eller huvudsakliga syfte är att bedriva verksamhet för partiet, förutsatt att verksamheten är till klar förmån för partiet.

Vad som ska ingå i partiernas årliga redovisningar

Ett partis årliga redovisning ska ge en korrekt bild av partiets finansiella situation och omfatta information om intäkter, tillgångar, kostnader och skulder. Enligt departementets närmare instruktioner till lagen ska redovisningen av intäkter inkludera information om bl.a. medlemsavgifter, statliga bidrag, intäktsbringande verksamheter och bidrag i natura.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivarens identitet

När det gäller bidrag i pengar eller natura värda 4 500 euro eller mer från fysiska eller juridiska personer, inklusive medlemmar i politiska partier, ska årligen till Inrikesministern även lämnas en redovisning av vilken framgår bidragets värde och bidragsgivarens namn och adress. Denna skyldighet gäller partier som är representerade i parlamentet. I samband med val gäller skyldigheten även för valkandidater, inklusive sådana utan partitillhörighet. För valkandidater som tillhör ett parti är det partiet som är redovisningsskyldigt. Bidrag som erhållits genom testamente omfattas dock inte av lagstiftningen.

Den nederländska regeringen anförde 2013 till Greco (se Grecos rapport RC-III [2013] 8E s. 2 och 5) att bidrag som ett parti erhållit genom testamente enligt regeringens synsätt inte innebär någon risk för intressekonflikt eller otillbörlig påverkan, eftersom bidragsgivaren är död. När det gäller tröskelvärdet om 4 500 euro anförde den nederländska regeringen till Greco att bakom det valda tröskelvärdet ligger en avvägning mellan intresset av å ena sidan ökad öppenhet och å ena sidan att inte lägga en för tung administrativ börda på partierna. Tröskelvärdet innebär, enligt vad regeringen anförde, att redovisningsskyldigheten omfattar bidrag vars värde är så högt att de kan antas ha potential att påverka ett parti eller syfta till att göra det. Lagen kommer dock, anförde den nederländska regeringen, att utvärderas vart femte år med start 2018 varvid tröskelvärdet kan komma att ändras om det finns skäl för det.

Förbud mot anonyma bidrag överstigande ett tröskelvärde

Det är vidare förbjudet för politiska partier och för valkandidater att ta emot anonyma bidrag i pengar eller natura överstigande 1 000 euro. Om ett sådant bidrag ändå lämnas ska det överlämnas till Inrikesministern eller förstöras.

Redovisningsskyldighet för associerade institutioner

Lagen om finansieringen av politiska partier förpliktar vidare vissa institutioner som är associerade med ett politiskt parti (se ovan) att registrera bidragsgivare, mottagna bidrag och skulder. De associerade institutionerna ska enligt lagen årligen till Inrikesministern lämna in en översikt över mottagna bidrag om 4 500 euro eller mer och skulder om 25 000 euro eller mer.

Revisionsplikten

Partiernas årliga redovisning av intäkter och kostnader ska granskas av en revisor.

Inlämning och offentliggörande av redovisningar

Föreskrivna redovisningar och översikter ska av partier, valkandidater och associerade institutioner lämnas in till Inrikesministern före den 1 juli varje år.

De av Inrikesministern mottagna årliga redovisningarna från partier är offentliga och ministern ska göra dem tillgängliga för allmänheten på Inrikesdepartementets webbplats. Partiernas och valkandidaternas redovisningar av bidrag ska publiceras i regeringens officiella tidning. Även översikterna som ska lämnas in av partiernas associerade institutioner ska publiceras i en officiell tidning.

Tillsyn och sanktioner

Ansvarig för tillsynen över att reglerna i lagen följs är Inrikesministern. Till stöd har Inrikesministern 'utskottet för tillsyn av politiska partiers finanser'. Överträdelse kan leda till administrativa böter på upp till 25 000 euro.

Greco:s rekommendationer och utvärderingar

Nederländerna anslöt sig till Greco år 2001. I en rapport i juni 2008 (Greco Eval III Rep [2007] 8E) riktade Greco 13 rekommendationer till Nederländerna avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I en uppföljningsrapport i december 2014 (Greco RC-III [2014] 27E) konstaterade Greco att åtta av rekommendationerna hade uppfyllts på ett tillfredsställande sätt medan två delvis hade uppfyllts och tre inte hade uppfyllts av Nederländerna. De rekommendationer som kvarstod avsåg bland annat att sänka tröskelvärdet för redovisning av bidrag och bidragsgivares identitet samt att förbjuda anonyma bidrag, att inkludera regionala och lokala partier och partiorganisationer i redovisnings-skyldigheten samt att säkerställa en oberoende och opolitisk tillsyn över att reglerna följs.

När det gäller förbud mot anonyma bidrag konstaterade Greco att det i Nederländerna inte finns något förbud mot anonyma bidrag understigande 1 000 euro och anförde bl.a. följande. Tidigare fanns det ett lagförslag i Nederländerna om att införa ett förbud

mot anonyma bidrag överstigande 150 euro. Det gränsvärde om 1 000 euro som i stället har kommit att införas innebär ett betydande utrymme för kringgåenden av bestämmelserna om offentliggörande av bidragsgivares identitet och alltför lite insyn i politiska partiers finansiering. Greco anser mot denna bakgrund att Nederländerna inte kan anses ha uppfyllt rekommendationen till landet att förbjuda anonyma bidrag.

Lagstiftningsförslag under behandling

För närvarande behandlar den nederländska regeringen ett förslag om ändringar i lagen om finansieringen av politiska partier, innebärande att även lokala partier, lokala och regionala organisationer inom nationella partier samt vissa sekundära institutioner knutna till partier ska redovisa bidragsgivarens identitet och bidragets storlek avseende bidrag värda över 1 000 euro och skulder värda över 5 000 euro. Enligt förslaget ska dessa lokala aktörer varje år göra en finansiell redovisning. Dessa redovisningar måste, enligt förslaget, finnas tillgängliga i minst fyra år och de politiska partierna är själva primärt ansvariga för offentliggörande av uppgifterna. Skälen som anförs bakom denna modell är att ett mer "självreglerande" system bör tillämpas på lokal nivå i förhållande till det system för redovisning som tillämpas på nationell nivå. Lokala partier ska därför själva vara ansvariga för att publicera en årlig redovisning. Detta föreslås ske på partiernas eller på moderpartiets webbplats. I de fall en lokal aktör försummar sin redovisningsplikt förväntas andra partier sätta press på efterlevnad av bestämmelserna. Om den lokala aktören ändå inte efterlever bestämmelserna ska Inrikesministern, enligt vad som föreslås, ha befogenhet att besluta om samma sanktioner som i fråga om aktörer på nationell nivå.

Vidare utreds för närvarande om lokala aktörer bör ha rätt till någon slags stödinstrument för sin årliga redovisning. Denna utredning ska vara avslutad senast den 1 januari 2017.

6.7 Storbritannien⁶

Lagstiftning

I Storbritannien finns bestämmelser om insyn i finansiering av partier i lagen om politiska partier, val och folkomröstningar av år 2000 (parti- och vallagen). Denna lag innehåller även bestämmelser om registrering av politiska partier och om finansiering av politiska partier i stort. Ändringar infördes 2009 i lagstiftningen, genom lagen om politiska partier och val av år 2009, bl.a. i syfte att öka allmänhetens insyn i partiets finansiering.

Lagen om folkets representanter från år 1983 innehåller bestämmelser rörande insyn i valkandidaters finansiering av sina valkampanjer.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

Politiska partier som vill ställa upp med en eller flera valkandidater i ett val måste registrera sitt parti hos Valkommissionen. För att någon ska få registrera ett parti ska uppgifter lämnas till kommissionen om partinamn, minst två partirepresentanter, var i landet partiet ska registreras och partiets eventuella underorganisationer. Uppgift om vem som är partiledare och kassör m.m. måste anmälas till kommissionen. Vidare ska partiet till kommissionen lämna in partiets stadgar och en plan för finansiering och för hur partiet kommer att uppfylla kraven på redovisning samt betala en avgift för registreringen. Det finns för närvarande 363 registrerade politiska partier i Storbritannien.

Förbud mot anonyma bidrag överstigande ett tröskelvärde m.m.

Anonyma bidrag är tillåtna endast om bidragens värde understiger 200 brittiska pund.

Bidrag överstigande 200 brittiska pund är vidare, enligt parti- och vallagen, endast tillåtna om de kommer från "tillåtna givare". Bestämmelserna om "tillåtna givare" ställer upp krav på att dessa

⁶ Redogörelsen baseras på de rapporter från Greco som nämns i texten.

ska ha en viss koppling till Storbritannien. Personer som tillåts delta i allmänna val i Storbritannien och företag som är registrerade i Storbritannien eller i EU ingår exempelvis i kretsen som är att anse som "tillåtna givare". Bidrag från utländska givare överstigande 200 brittiska pund är alltså i princip inte tillåtna.

Att ett otillåtet bidrag har lämnats ska rapporteras till valkommissionen. Vidare ska det otillåtna bidraget lämnas över till staten inom 30 dagar från det att det togs emot.

Bokföringsskyldighet och revisionsplikt m.m.

Partiers och deras underorganisationer är, i enlighet med parti- och vallagen, bokföringsskyldiga och skyldiga att hålla sina räkenskaper ordnade samt att bevara räkenskapshandlingar i minst sex år.

Partiers och underorganisationers årliga redovisning av intäkter och kostnader samt deras redovisning av kostnader för en valkampanj (se under nästkommande rubriker) ska granskas av en auktoriserad och oberoende revisor om intäkterna eller kostnaderna överstiger 250 000 brittiska pund. Detsamma gäller för kampanjorganisationer och liknande organisationer som är skyldiga att lämna redovisning (se under nästkommande rubriker).

Inlämnande av regelbundna redovisningar och vad som ska ingå

Politiska partier ska till Valkommissionen lämna en årlig redovisning av sina intäkter och kostnader. Sådan redovisning ska lämnas av alla politiska partier. Redovisning av detta slag ska också lämnas av partiets underorganisationer om deras intäkter eller kostnader under året har överstigit 25 000 brittiska pund.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet

Politiska partier är skyldiga att till Valkommissionen en gång i kvartalet lämna rapport avseende mottagna bidrag. Under en valperiod ska sådan rapport lämnas in varje vecka. En valperiod sträcker sig över antingen fyra månader eller 365 dagar beroende på vilket val det är fråga om.

En rapport avseende bidrag ska avse hela partiet inklusive dess underorganisationer. I rapporten ska tas upp bidrag från samma givare som sammanlagt under ett kalenderår överstiger 5 000 brittiska pund om bidraget lämnats till en riksorganisation och 1 000 om bidraget lämnats till en lokalorganisation. Om flera lokalorganisationer inom ett parti har tagit emot bidrag överstigande 1 000 brittiska pund från samma givare som sammanlagt under ett kalenderår överstiger 5 000 brittiska pund ska detta särskilt anges i rapporten. Bidragsgivares namn och adress ska också anges.

Med bidrag avses, i lagen om politiska partier, val och folkomröstningar, prestationer i form av pengar samt prestationer i form av varor eller tjänster som tillhandahålls gratis eller till ett pris med en rabatt på mer än 10 procent i förhållande till marknadspris. Med bidrag avses vidare direkt offentligt stöd (men inte indirekt offentligt stöd såsom exempelvis kostnadsfritt utrymme i media).

I princip gäller skyldigheten att lämna kvartalsvisa rapporter till Valkommissionen alla politiska partier. Ett parti som har lämnat fyra efter varandra följande rapporter enligt vilka de inte har tagit emot något bidrag överstigande beloppsgränserna kan dock bli befriade från skyldigheten. Ett sådant parti ska endast lämna årlig redovisning fram till dess att det tar emot ett sådant bidrag som ska tas upp i en kvartalsrapport.

Politiska partier ska dessutom en gång i kvartalet lämna rapport till Valkommissionen avseende lån. Även dessa rapporter ska lämnas varje vecka under valperioder. Rapporten ska innehålla uppgifter om nya avtal om lån, krediter eller säkerhet för lån som ingåtts av partiet och om väsentliga förändringar i sådana avtal som uppkommit under den period (kvartal) som rapporten avser. I likhet med vad som gäller för rapport avseende bidrag ska ett parti lämna en enda rapport som ska avse hela partiet inklusive underorganisationer. Även beloppsgränser och bestämmelser om sammanläggning är desamma som i fråga om rapport avseende bidrag. Om ett parti får bidrag och erhåller lån från samma person under ett kalenderår ska dessa sammanläggas.

Rapporter till Valkommissionen avseende bidrag och lån måste, förutom av politiska partier, lämnas av vissa ytterligare s.k. reglerade bidragsmottagare. Dessa är medlemmar av politiska partier, förtroendevalda samt organisationer som inte utgör del av ett politiskt parti men vars medlemmar helt eller till en större del ut-

görs av medlemmar av ett visst parti. För medlemmar av politiska partier och förtroendevalda är beloppsgränsen för rapportering av bidrag 1 000 brittiska pund. För organisationer av nämnt slag är beloppsgränsen 5 000 brittiska pund. Bidrag och lån ska rapporteras om de har tagits emot i anslutning till mottagarens politiska verksamhet. Om bidrag och/eller lån tas emot från samma person under ett kalenderår ska de sammanläggas. En rapport ska lämnas in till Valmyndigheten inom 30 dagar från det att bidraget eller lånet togs emot. Bidragsgivares namn och adress ska anges i rapporten.

Bidragsgivare är, enligt parti- och vallagen, skyldiga att till ett politiskt parti eller annan bidragsmottagare lämna sådan information om sig själv som mottagaren enligt lagen är skyldig att redovisa till Valkommissionen. Att som bidragsgivare utan giltig ursäkt underlåta att lämna sådan information i samband med ett bidrag är enligt lagen brottsligt.

Redovisning av finansiering av valkampanj

Partier som deltar i val till Storbritanniens parlament, Europaparlamentet, Skottlands parlament, Wales parlament eller Nordirlands parlament ska lämna en särskild redovisning till Valkommissionen avseende sina kostnader för valkampanjen.

Vissa ytterligare registrerade organisationer, såsom exempelvis kampanjorganisationer, som i vissa fall är kopplade till ett politiskt parti och i andra fall inte, är skyldiga att lämna redovisning till Valkommissionen avseende bidrag och kostnader under en valperiod.

Valkandidater är skyldiga att lämna redovisning med detaljerade uppgifter om sina kostnader för valkampanjen och om bidrag som har tagits emot till stöd för kampanjen. Redovisningen ska lämnas till den lokala styrelseorganisationen, motsvarande kommunen, som ska vidarebefordra den till Valkommissionen.

Bestämmelser liknande de som avser val är tillämpliga även såvitt avser folkomröstningar.

Offentliggörande av redovisningar

Valkommissionen upprätthåller ett register avseende bidrag och ett avseende lån som uppdateras löpande. Registret, som finns tillgängligt på Valkommissionens webbplats (www.electoralcommission.org.uk/), innehåller uppgifterna som lämnats i partiernas och övriga rapporteringsskyldigas rapporter avseende bidrag och lån. I fråga om bidragsgivare som är fysiska personer publiceras uppgift om hemadress dock inte på webbplatsen. Rapporter kan begäras ut i pappersform i sin helhet.

Uppgifter om otillåtna bidrag som överlämnats till staten publiceras också på Valkommissionens webbplats.

Valkommissionen publicerar vidare på sin webbplats partiers och underorganisationers årligen inlämnade redovisningar avseende intäkter och kostnader. Ett offentligt register avseende kostnader för valkampanjer hålls också av kommissionen.

Valkandidaters redovisningar av kostnader och bidrag under valperioden publiceras inte på internet men finns tillgängliga för allmänheten hos den kommun som har tagit emot redovisningen.

Tillsyn och sanktioner

Valkommissionen är en myndighet under parlamentet med den övergripande uppgiften att verka för upprätthållandet av integritet inom, och ett högt förtroende hos allmänheten för, demokratiska processer. Kommissionen är ansvarig för en mängd uppgifter relaterade till politiska partier och allmänna val. Kommissionen är politiskt oberoende och består av mellan fem och nio kommissionärer som utses av drottningen på förslag av det brittiska underhuset.

Valkommissionen utövar tillsyn över att bestämmelserna i parti- och vallagen följs. Kommissionen kan som ett led i tillsynen kräva att få tillgång till bokföring och räkenskapshandlingar.

Den som bryter mot bestämmelserna i parti- och vallagen kan bli föremål för såväl civilrättsliga som straffrättsliga sanktioner. De civilrättsliga sanktionerna kan åläggas ett parti eller annan organisation medan de straffrättsliga sanktionerna endast kan åläggas en fysisk person. I politiska partier och andra organisationer, t.ex. kampanjorganisationer, är det i allmänhet kassören som är ansvarig

för att uppfylla kraven på att endast ta emot bidrag som är tillåtna att ta emot och på att lämna in föreskrivna rapporter och redovisning.

De civilrättsliga sanktionerna är tillämpliga främst i fall då en rapport eller redovisning har lämnas in för sent. En sanktionsavgift ska då tas ut med ett belopp som bestäms med hänsyn till hur lång fördröjning det är fråga om. Vid upp till tre månaders fördröjning ska sanktionsavgiften bestämmas till 500 brittiska pund, vid mellan tre och sex månaders fördröjning 1 000 brittiska pund, vid mellan sex och 12 månaders fördröjning 2 000 brittiska pund och vid mer än 12 månaders fördröjning 5 000 brittiska pund. En annan civilrättslig sanktion som kan aktualiseras är avregistrering av ett politiskt parti.

Om ett politiskt parti har tagit emot ett otillåtet bidrag kan detta även, enligt parti- och vallagen, leda till förverkande av ett belopp motsvarande värdet av det otillåtna bidraget.

I parti- och vallagen återfinns 88 gärningar som kan leda till straffrättsliga sanktioner. De straffrättsliga sanktioner som kan komma i fråga är böter om minst 5 000 brittiska pund eller fängelse upp till ett år. Samma straffrättsliga sanktioner kan, enligt lagen om folkets representanter, aktualiseras om en valkandidat underlåter att följa bestämmelserna i den lagen.

Som huvudregel är det domstol, och alltså inte Valkommissionen som har rätt att besluta om sanktioner.

Grecos rekommendationer och utvärderingar

Storbritannien anslöt sig till Greco år 1999. I en rapport i februari 2008 (Greco Eval III Rep [2007] 3E) riktade Greco sex rekommendationer till Storbritannien avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I en uppföljningsrapport i juni 2012 (Greco RC-III [2012] 7E) konstaterade Greco att Storbritannien hade uppfyllt eller hanterat fyra av rekommendationerna på ett tillfredsställande sätt men inte hade uppfyllt de återstående två rekommendationerna.

De av Grecos rekommendationer som Storbritannien inte hade uppfyllt avsåg att anta bestämmelser för ökad insyn i lån till valkandidater och vissa andra organisationer samt att tillsätta en

utredning avseende framtida polisutredningar och åtal i fråga om brott mot bestämmelser om finansiering av partier.

6.8 Tyskland⁷

Lagstiftning

I Tyskland regleras insyn i finansiering av politisk verksamhet huvudsakligen i lagen om politiska partier från 1967.

Den tyska grundlagen innehåller bestämmelser om att politiska partier är skyldiga att offentliggöra sina inkomstkällor och tillgångar samt hur de använder sina medel. I lagen om politiska partier specificeras vad denna skyldighet består i. I samma lag finns bl.a. bestämmelser offentligt stöd till partier och om begränsningar i vilka bidrag som partier får ta emot.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

I den tyska grundlagen finns grundläggande bestämmelser om politiska partiets uppgift och krav på att de ska uppfylla demokratiska principer.

I lagen om politiska partier anges vidare att de politiska partierna är sammanslutningar av medborgare som fortlöpande, under en längre tid, verkar för att påverka utvecklingen av den politiska opinionen på federal nivå eller i någon av delstaterna och som söker nå representation i det tyska parlamentet (Bundestag) eller i en delstats parlament (Landtag). En sådan sammanslutning förlorar, enligt samma lag, sin rättsliga ställning som politiskt parti om det inte har nominerat kandidater varken till Bundestag eller någon Landtag på sex år.

Politiska partier ska till valmyndigheten meddela sin status och sitt partiprogram samt namnen på ledamöterna i partiets styrelse och uppgifter om partiets lokalorganisationer. Valmyndigheten för ett register över de politiska partierna, vilket är offentligt (se www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/anschriften_parteien.html). För närvarande finns i registret 118 partier. Att upptas i registret

⁷ Redogörelsen baseras på de rapporter från Greco som nämns i texten.

medför dock inte rättslig status som politiskt parti och det är ingen förutsättning för sådan status att ett parti finns med i registret.

Förbud mot anonyma bidrag överstigande ett tröskelvärde m.m.

Enligt bestämmelser i lagen om politiska partier är det förbjudet för politiska partier att ta emot hemliga bidrag eftersom partier är skyldiga att i sin bokföring inkludera uppgifter om alla mottagna bidrag. Det är vidare i princip förbjudet för partier att ta emot anonyma bidrag, dvs. bidrag från oidentifierade givare. Från detta förbud undantas små belopp som typiskt sett tas emot som ett led i sedvanlig insamlingsverksamhet såsom offentlig kollekt.

Bidrag i kontanter överstigande 1 000 euro får vidare inte tas emot av ett parti.

I Tyskland bedrivs politisk verksamhet av, och lämnas offentligt stöd till, politiska partier och deras underorganisationer, parlamentariska grupper i Bundestag och delstaternas Landtag samt s.k. politiska stiftelser. En politisk stiftelse är i allmänhet nära knuten till ett politiskt parti såvitt avser dess politiska syfte och övertygelse men är samtidigt helt fristående från partiet. Politiska partier får inte ta emot bidrag från parlamentariska grupper eller politiska stiftelser. Anledningen till detta är att bidrag till parlamentariska grupper och politiska stiftelser inte ska utgöra indirekta bidrag till politiska partier.

Om ett bidrag har lämnats till ett parti som är förbjudet för partiet att ta emot, ska bidraget lämnas över till presidenten för Bundestag omedelbart eller, som allra senast, vid den tid då partiet senast ska lämna in sin årliga redovisning till presidenten.

Bokföringsskyldighet och revisionsplikt m.m.

I lagen om politiska partier finns regler om att politiska partier är skyldiga att upprätta bokföring, balansräkning och årlig redovisning samt att låta revisor granska räkenskaperna. Dessa handlingar och underlag ska bevaras i tio år.

Inlämnande av årliga redovisningar och vad som ska ingå

Enligt den tyska lagen om politiska partier är politiska partier skyldiga att årligen lämna in en revisorsgranskad redovisning för offentliggörande till presidenten för Bundestag. Redovisningen ska innehålla uppgifter om intäkter och utgifter samt om tillgångar och skulder inklusive information om bidragsgivare, hur medlen har använts och om vad tillgångarna består av.

Ett partis redovisning ska omfatta hela partiet, dvs. alla dess organisationer på förbundsstats- och delstatsnivå och i förekommande fall på ännu lägre lokal nivå oavsett om dessa juridiskt sett utgör egna enheter eller inte. Även ungdoms- och kvinnoorganisationer knutna till partiet ska omfattas.

Revisorsgranskningen ska avse partiets redovisning på förbundsstats- och delstatsnivå men inte alla lokala enheter på lägre nivåer. Om partiets totala intäkter under året understiger 5 000 euro behöver redovisningen inte vara granskad av en revisor. Om partiet inte uppfyller kraven för att vara berättigad till statligt stöd behöver redovisningen inte vara granskad av en auktoriserad revisor.

Intäkterna ska redovisas i kategorierna medlemsavgifter, bidrag från partiets valda ledamöter, bidrag, intäkter som härrör från bolag ägda av partiet, intäkter som härrör från andra tillgångar, intäkter från evenemang och liknande, offentligt stöd, eventuella andra intäkter och bidrag från andra delar av partiets organisation.

Intäkter avser i lagen om politiska partier alla bidrag eller förmåner i pengar eller natura som kommer ett parti till godo. Som intäkter för ett parti förstås exempelvis att partiet får befrielse från betalning av skulder, att annan betalar för att organisera evenemang eller aktivitet till förmån för partiet samt värdestegring hos partiets kapitaltillgångars. Intäkter ska i redovisningen tas upp till sitt fulla värde och tillgångar värderas till marknadspris. Frivilligt arbete och tjänster som normalt tillhandahålls av partimedlemmar gratis räknas dock inte som intäkter.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet

I fråga om bidrag från fysiska eller juridiska personer gäller att partier i sina redovisningar, som årligen lämnas in till presidenten för Bundestag för offentliggörande, ska ange bidragsgivarnas namn och adress avseende bidrag överstigande 10 000 euro.

Härutöver gäller att om ett parti tar emot ett bidrag från en enskild bidragsgivare överstigande 50 000 euro är partiet skyldigt att omedelbart rapportera detta till presidenten för Bundestag tillsammans med uppgift om givarens namn och adress.

Redovisning av finansiering av valkampanj

I partiernas redovisning inkluderas intäkter och kostnader i valkampanjer. Intäkter i valkampanjer behöver inte redovisas separat.

Det finns inga bestämmelser om redovisningsskyldighet avseende valkandidaters egna intäkter, såvitt avser valkandidater som ännu inte innehar något uppdrag som ledamot i en politisk församling. Om en valkandidat tar emot bidrag som är att anse som bidrag till kandidatens parti är kandidaten, enligt bestämmelser i lagen om politiska partier, skyldig att lämna vidare bidraget till den person som i enlighet med partiets stadgar är ansvarig för partiets ekonomi.

Ledamöter av tyska Bundestag är skyldiga att följa en uppförandekod som innebär att de måste bokföra intäkter som de har för sin politiska verksamhet, inklusive alla bidrag och förmåner såväl i pengar som natura. Bidrag överstigande 5 000 euro per kalenderår från en bidragsgivare måste rapporteras till presidenten av Bundestag tillsammans med bidragsgivarens namn och adress. Om bidragen överstiger 10 000 euro ska presidenten av Bundestag offentliggöra uppgifter om bidragen och dess givare.

De bestämmelser i lagen om politiska partier som avser begränsningar i vilka bidrag som ett parti får ta emot, exempelvis förbudet mot att ta emot anonyma bidrag, är tillämpliga även på ledamöter av Bundestag.

Offentliggörande av redovisningar

De politiska partiernas redovisning rörande räkenkaperna lämnas, som nämnts, till presidenten för det tyska parlamentet (Bundestag) som offentliggör redovisningarna på parlamentets webbplats, www.bundestag.de/parteienfinanzierung. I redovisningarna finns uppgifter om bidragsgivarens identitet, dvs. namn och adress, såvitt avser bidrag överstigande 10 000 euro.

På webbplatsen offentliggörs även i särskild ordning bidragsgivarens identitet avseende bidrag till partier överstigande 50 000 euro. Som redogjorts för ovan ska partierna omedelbart till presidenten för Bundestag rapportera att de mottagit ett sådant bidrag.

Tillsyn och sanktioner

Presidenten för Bundestag ska utöva tillsyn över att bestämmelserna följs.

Att partierna årligen lämnar in redovisning är en förutsättning för att partiet ska erhålla offentligt stöd. För ett parti som i övrigt uppfyller kraven för att ha rätt till offentligt stöd kan konsekvensen av att inte i tid lämna redovisning således bli uteblivet sådant stöd.

Om ett parti inte i tid lämnar in den årliga redovisningen eller om redovisningen är felaktig kan detta härutöver leda till administrativa eller, under vissa förutsättningar, straffrättsliga sanktioner. Administrativa sanktioner kan endast drabba politiska partier medan straffrättsliga sanktioner endast kan drabba fysiska personer.

Om ett parti i sin redovisning har lämnat felaktiga uppgifter avseende intäkter ska enligt bestämmelserna i lagen om politiska partier en administrativ sanktion tas ut av partiet med ett belopp motsvarande dubbla värdet av den felaktigt redovisade eller utelämnade intäkten. Detta gäller också om partiet har brustit i sin skyldighet att lämna uppgifter om bidragsgivarens identitet. Om redovisningen innehåller en felaktighet avseende tillgångar eller skulder ska en administrativ sanktion tas ut med ett belopp motsvarande 10 procent av värdet av den felaktigt redovisade eller utelämnade tillgången eller skulden.

Om ett parti har mottagit ett bidrag som är förbjudet för partiet att ta emot, såsom exempelvis ett anonymt bidrag, och inte inom

föreskriven tid lämnat över bidraget till presidenten för Bundestag, ska en administrativ sanktion tas ut av partiet med ett belopp motsvarande tredubbla värdet av bidraget.

Det är presidenten för Bundestag som beslutar om administrativa sanktioner i enlighet med lagen om politiska partier. Om partiet har verksamhet på förbundsstatsnivå ska sanktionsansvaret bäras av partiet på denna nivå. Om partiet endast finns på delstatsnivå ska den högsta beslutande nivån inom partiet i respektive delstat bära sanktionsansvaret. Beslutet kan överklagas till domstol.

I lagen om politiska partier finns bestämmelser om straffrättsliga sanktioner i form av böter eller fängelse, vilka kan drabba fysiska personer. Detta gäller exempelvis en fysisk person som med uppsåt att dölja ett bidrags ursprung har orsakat en felaktighet i ett partis redovisning. Även ett partis revisor kan drabbas av straffrättsliga sanktioner enligt samma lag. Vid sidan av dessa bestämmelser finns i tysk straffrättslig lagstiftning bestämmelser om straffansvar för motbrott.

En ledamot som bryter mot bestämmelser i parlamentets (Bundestag) uppförandekod kan bli föremål för sanktioner i form av skyldighet att betala en avgift uppgående till som mest hälften ersättningen för uppdraget som ledamot.

Grecos rekommendationer och utvärderingar

Tyskland anslöt sig till Greco år 1999. I en rapport i december 2009 (Greco Eval III Rep [2009] 3E) riktade Greco tio rekommendationer till Tyskland avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. I uppföljningsrapporter i oktober 2014 (Greco RC-III [2014] 19E) och i mars 2016 (GrecoRC3 [2016] 5) konstaterade Greco att Tyskland hade uppfyllt eller hanterat tre av rekommendationerna på ett tillfredsställande sätt, delvis uppfyllt sex av rekommendationerna och inte alls uppfyllt en av rekommendationerna.

De delar av Grecos rekommendationer som Tyskland inte hade uppfyllt avsåg bl.a. att introducera ett system för särredovisning av finansiering av valkampanjer, för offentliggörande kort tid efter kampanjens slut, att sänka tröskelvärdet för redovisning av bidragsgivares identitet samt att införa regler för insyn i parlamentsleda-

möters och valkandidaters finansiering liknande de som avser insyn i politiska partiers finansiering. Vidare hade Tyskland inte helt uppfyllt Grecos rekommendationer rörande oberoende tillsyn samt effektiva och nyanserade sanktioner.

6.9 USA⁸

Lagstiftning

USA:s rättssystem bygger på en maktindelning mellan federal nivå och delstatsnivå. Denna redogörelse begränsar sig till lagstiftning på federal nivå, vilket vi bedömer är av störst intresse i sammanhanget. Insyn i finansiering av politisk verksamhet i samband med val på delstatsnivå regleras huvudsakligen i delstaternas lagstiftning.

I USA regleras offentlig redovisning av finansieringen av politisk verksamhet på federal nivå huvudsakligen i lagen om federal valkampanj från 1971 (FECA), vilken har ändrats flera gånger sedan den infördes.

Vilka som omfattas av bestämmelserna

I USA utgör i allmänhet politiska partier löst organiserade strukturer och de två stora partierna (Demokratiska partiet och Republikanska partiet) är inte juridiska personer. I stället är de representerade på federal nivå av partikommittéer. Partierna själva är inte involverade i finansieringen av den politiska verksamheten utan det sköts av s.k. politiska kommittéer. Partierna är skyldiga att ha sådana kommittéer för att sköta finansieringen. Dessa kommittéer är formella organisationer som ska registreras hos tillsynsmyndigheten Federala valkommissionen (Federal Election Commission, FEC). Det finns olika typer av politiska kommittéer. Partier ska ha minst en politisk partikommitté som är registrerad hos Federala valkommissionen och representerar partiet i finansieringsfrågor.

Utmärkande för valsystemet i USA är att det är i hög grad centrerat kring valkandidater. Även om kandidaterna oftast är med-

⁸ Redogörelsen baseras på de rapporter från Greco som nämns i texten samt uppgifter i broschyren "Contributions" på Federala valkommissionens webbplats: www.fec.gov/pages/brochures/contrib.shtml, hämtad 2016-06-23.

lemmar i ett parti är de självständiga i stor utsträckning i förhållande till partiet. Valkandidater bedriver i USA sin egen kampanj oberoende av det parti som de eventuellt är associerade till, även om partiet i viss utsträckning är involverat i att välja ut sina kandidater och hjälpa dem att nå framgång. En valkandidat är skyldig att ha en huvudsaklig kampanjkommitté som för kandidatens räkning tar emot bidrag och svarar för utgifter. Kampanjkommittén måste registreras hos Federala valkommissionen. Auktoriserade kommittéer är sådana kommittéer som har godkänts av en valkandidat att för kandidatens räkning ta emot bidrag och svara för utgifter.

Begreppet kommitté för politisk verksamhet (Political Action Committee, PAC eller Super PAC) är en benämning som inte finns i lagstiftningen men som brukar användas för att beskriva en politisk kommitté som varken är en partikommitté eller en kandidats kampanjkommitté. En PAC som sponsras av ett företag eller arbetsorganisation benämns en separat fond (separate segregated funds, SSF). En PAC utan en sådan sponsor kallas en oberoende kommitté och kan ta emot bidrag från allmänheten. En PAC kan lämna bidrag till en partikommitté eller en kandidats kampanjkommitté eller använda sina medel för att på olika sätt påverka valutgången oberoende av partiet eller kandidaten. En PAC måste registreras hos Federala valkommissionen.

En politisk organisation blir en politisk kommitté i lagens mening om den i samband med ett federalt val har intäkter eller kostnader överstigande ett visst gränsvärde (1 000 US-dollar eller 5 000 US-dollar beroende på typ av kommitté). Därmed inträder skyldigheten att inom tio dagar från det att gränsvärdet uppnåtts registrera sig hos Federala valkommissionen. Vidare inträder bokföringsskyldighet och skyldighet att återkommande lämna redovisning till Federala valkommissionen för offentliggörande (vi återkommer till detta i det följande).

Det finns ungefär 11 000 politiska kommittéer registrerade (per 2011), vilka alla står under tillsyn av Federala valkommissionen. Av dem är ungefär 400 politiska partikommittéer, de flesta tillhörande Demokratiska eller Republikanska partiet på federal, delstats- eller lokal nivå.

Förbud mot anonyma bidrag överstigande ett tröskelvärde m.m.

I USA finansierar partier och valkandidater sin politiska verksamhet nästan uteslutande genom bidrag från enskilda. Offentligt stöd är endast tillgängligt i samband med kampanjer inför presidentval och stödet är då förenat med vissa villkor rörande begränsningar av kostnader för en kampanj. Det är på grund av dessa restriktioner vanligt att presidentkandidater väljer att inte ta emot något offentligt stöd.

Bidrag ges i lagen om federal valkampanj en vid definition och omfattar gåva, lån, förskott eller deposition av pengar eller annat av värde från en person i syfte att påverka utgången av ett val till ett federalt uppdrag liksom värdet av tjänst som tillhandahållits utan kostnad. Från vad som avses med bidrag undantas bl.a. frivilliga gratistjänster och lån av lokaler om värdet inte överstiger 1 000 US-dollar i samband med ett val eller 2 000 US-dollar per år.

Lagstiftningen innebär ett förbud för partier och kandidater att ta emot anonyma bidrag överstigande 50 US-dollar. Bidrag i kontanta medel och i natura överstigande 100 US dollar är också förbjudna att ta emot, liksom bidrag från utländska givare.

Vidare är det förbjudet för företag och organisationer på arbetsmarknaden att lämna direkta bidrag till partikommittéer och till federala valkandidater, liksom för dem att ta emot sådana bidrag. Tidigare var det även förbjudet för företag och organisationer på arbetsmarknaden att självständigt bekosta eller utföra aktiviteter som syftade till att stödja eller delta i en valkampanj men enligt en dom meddelad 2010 av USA:s Högsta domstol ("Citizens United v. Federal Election Commission") strider ett sådant förbud mot bestämmelser om yttrandefrihet i USA:s konstitution.

Bidrag som lämnas av en person i en annan persons namn är förbjudna. Det är förbjudet att medvetet tillåta användningen av ens egna namn för sådant ändamål och det är förbjudet att medverka till att någon lämnar eller tar emot ett bidrag i en annans namn.

Det finns också olika beloppsmässiga begränsningar rörande hur stora bidrag enskilda personer respektive politiska kommittéer får ge till kandidater och partier i samband med ett val eller under ett kalenderår. För kandidater och partier är det i motsvarande mån förbjudet att ta emot bidrag. Till exempel får en enskild person ge

bidrag till ett värde av högst 2 500 US-dollar till varje kandidat i samband med ett val. Under ett kalenderår får en enskild ge bidrag till ett värde av högst 30 800 US-dollar till en nationell partikommitté och till ett värde av högst 5 000 US-dollar till en annan politisk kommitté.

Kassören i en politisk kommitté är ansvarig för att säkerställa att alla bidrag som kommittén tar emot är tillåtna samt att regelbundet kontrollera att bidrag från en och samma givare inte överstiger tillåtna beloppsgränser. Om kassören har anledning att misstänka att ett bidrag är förbjudet eller överstiger den tillåtna beloppsgränsen är kassören skyldig att inom tio dagar från mottagandet antingen återbetala bidraget, eller den del av bidraget som överstiger beloppsgränsen, eller deponera pengarna på ett separat konto för detta ändamål. Om pengarna deponeras måste kommittén fråga bidragsgivaren om bevis för att bidraget är tillåtet. Om det inte går att fastställa att bidraget är tillåtet måste bidraget återbetalas till givaren inom 30 dagar från mottagandet. När det gäller bidrag som överstiger den tillåtna beloppsgränsen är tidsfristen för återbetalning av den del av bidraget som överstiger beloppsgränsen dock 60 dagar från mottagandet.

Bokföringsskyldighet och revisionsplikt m.m.

Politiska kommittéer är enligt lagen om federal valkampanj skyldiga att bokföra alla mottagna bidrag. I fråga om bidrag överstigande vissa beloppsgränser måste i olika omfattning uppgifter om givaren bokföras (se nedan under rubriken "Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet").

De politiska kommittéerna är inte skyldiga att låta en oberoende revisor granska räkenskaperna men i praktiken gör de flesta det. Vidare har tillsynsorganet Federala valkommissionen möjlighet att besluta om revision av en politisk kommittés räkenskaper (se vidare under rubriken "Tillsyn och sanktioner").

Inlämnande av återkommande redovisningar och vad som ska ingå

Redovisning av intäkter ska, enligt lagen om federal valkampanj, lämnas in till Federala valkommissionen enligt följande.

Den huvudsakliga kampanjkommittén för en kandidat till kongressen ska lämna redovisning 12 dagar före varje val samt 30 dagar efter det slutliga nationella valet samt härutöver kvartalsvisa redovisningar under såväl valår som andra år.

Den huvudsakliga kampanjkommittén för en kandidat till presidentposten ska lämna månatliga redovisningar, om kommittén har tagit emot bidrag eller haft kostnader som överstiger 100 000 US-dollar, annars kvartalsvisa redovisningar. Redovisning ska också lämnas in 12 dagar före och 30 dagar efter valet. Under andra år ska dessa kommittéer lämna månads- eller kvartalsvisa redovisningar.

Huvudsakliga kampanjkommittéer för kandidater ska också, om kommittén inom 20 dagar före ett val tar emot ett bidrag överstigande 1 000 US-dollar, rapportera detta till Federala valkommissionen inom 48 timmar från mottagandet.

En huvudsaklig kampanjkommittés redovisning ska avse även av kandidaten auktoriserade kommittéer.

En politisk kommitté ska lämna kvartalsvisa redovisningar. Vidare ska redovisning lämnas 12 dagar innan en primärval, om kommittén hade bidrag eller utgifter i samband med detta val, och 12 dagar innan ett slutligt nationellt val. Vidare ska de politiska kommittéerna lämna redovisning 30 dagar efter alla val. Under andra år ska en politisk kommitté lämna halvårsredovisningar.

En nationell partikommitté ska lämna månadsvisa redovisningar såväl under valår som under andra år.

När det gäller organisationer och individer som har utgifter i anslutning till federala val, men som enligt lagen om federal valkampanj inte anses vara en politisk kommitté, kan de i vissa fall också vara skyldiga att redovisa intäkter och kostnader för offentliggörande.

Individer och grupper som inte utgör en politisk kommitté får utan några beloppsbegränsningar delta i en politisk kampanj inför ett federalt val eller bidra ekonomisk till kampanjen för att påverka utgången till förmån för ett visst parti eller en viss kandidat, så länge detta sker oberoende i förhållande till partiet eller kandidaten (i annat fall gäller, som nämnts i det föregående, vissa belopps-

gränser). Om sådana bidrag överstiger vissa beloppsgränser måste de dock redovisas till Federala valkommissionen för offentliggörande.

Även i skattelagstiftningen finns bestämmelser om skyldighet för organisationer som önskar befrielse från skattskyldighet att offentligt redovisa intäkter och kostnader, se vidare härom under nästkommande rubrik.

Redovisning av enskilda bidrag och bidragsgivares identitet

När det gäller bidrag som överstiger 50 US-dollar ska, enligt lagen om federal valkampanj, redovisningen innehålla givarens namn och adress tillsammans med tidpunkten för bidraget och beloppet. I fråga om bidrag överstigande 200 US-dollar från en och samma givare under ett kalenderår ska redovisningen dessutom innehålla givarens yrke och arbetsgivare.

I fråga om bidrag från andra politiska kommittéer ska redovisningen, enligt lagen om federal valkampanj, alltid innehålla uppgifter om givare (dvs. kommittén), tidpunkt och belopp.

Som nämnts finns det även i skattelagstiftningen bestämmelser om skyldighet för organisationer som önskar befrielse från skattskyldighet att offentligt redovisa intäkter och kostnader. I sektion 527 i intäktslagen (Internal Revenue Code, IRC) finns bestämmelser om skattebefrielse för partier, kommittéer, associationer, fonder eller andra organisationer vars primära syfte är att påverka utgången av ett val i fråga om en kandidat. Dessa organisationer är skyldiga att i fråga om bidrag överstigande 200 US-dollar från en och samma givare under ett kalenderår redovisa för offentliggörande givarens namn, adress samt tidpunkten för bidraget och dess belopp. Om givaren är en fysisk person ska redovisningen dessutom innehålla uppgifter om givarens yrke och arbetsgivare. Redovisningarna ska lämnas in till den federala skattemyndigheten som utövar tillsyn över att bestämmelserna i intäktslagen följs (Internal Revenue Service, IRS). Flertalet av dessa organisationer omfattas även av bestämmelserna om redovisning i lagen om federal valkampanj men de som inte gör det ska alltså ändå lämna redovisning i enlighet med nu nämnda bestämmelser i intäktslagen,

vilka liknar bestämmelserna om redovisning i lagen om federal valkampanj.

I sektion 501(c) i intäktslagen finns bestämmelser om vissa andra skattebefriade organisationer vilkas syfte att bedriva olika typer av ideell verksamhet, t.ex. miljöorganisationer och organisationer på arbetsmarknaden. Dessa organisationer kan delta i politiska kampanjer trots att det inte är organisationens primära syfte. För att få skattebefrielse måste en sådan organisations primära verksamhet dock falla inom ramen för dess syfte, vilket politisk kampanjverksamhet inte gör. Organisationer av detta slag är skyldiga att redovisa för offentliggörande till den federala skattemyndigheten uppgifter om bidrag som organisationen har lämnat till politisk verksamhet. Vidare är de skyldiga att, i fråga om bidrag överstigande 5 000 US-dollar, redovisa givarens namn och adress. Uppgifter om givare omfattas i dessa fall av sekretess och får inte offentliggöras av den federala skattemyndigheten. Bidrag som lämnas från organisationer av detta slag till politiska kommittéer ska naturligtvis också av de politiska kommittéerna redovisas som mottaga bidrag i enlighet med de nyss redovisade bestämmelserna härom.

S.k. 501(c)-organisationers roll i samband med finansiering av politiska kampanjer är omdebatterad i USA. I debatten om insyn i politisk finansiering görs det av vissa gällande att dessa organisationer används för att slussa anonyma bidrag till politiska kampanjer inför federala val. Organisationerna kan ju fritt bedriva verksamhet för att påverka utgången av ett val så länge detta inte är organisationens primära verksamhet.

Redovisning av lobbyisters bidrag

Enligt lagen om insyn i lobbying från 1995 är vissa bidragsgivare skyldiga att öppet rapportera bidrag de ger. Registrerade lobbyister och deras arbetsgivare ska lämna halvårsrapporter till senaten och representanthuset. Av rapporten ska framgå datum, mottagare och bidragets belopp (eller värdet av bidrag in natura) avseende bidrag till en federal kandidat eller tjänsteman eller till en PAC eller politisk partikommitté, om bidrag till mottagaren sammanlagt under perioden överstiger 200 US-dollar.

Offentliggörande av redovisningar

Federala valkommissionen gör redovisningar enligt lagen om federal valkampanj tillgängliga för allmänheten bl.a. genom att de publiceras på myndighetens webbplats www.fec.gov/. Enligt lagen om federal valkampanj ska redovisningarna offentliggöras av Federala valkommissionen inom 48 timmar.

Den federala skattemyndigheten publicerar på sin webbplats redovisningar enligt bestämmelserna i intäktslagen. Som nämnts offentliggörs dock inte de identitetsuppgifter avseende givare som redovisats av s.k. 501(c)-organisationer.

Tillsyn och sanktioner

Federala valkommissionen utövar tillsyn över att bestämmelserna i lagen om federal valkampanj efterlevs. Kommissionen är en oberoende myndighet vars verksamhet endast avser denna tillsyn. Den består av sex medlemmar som utses av USA:s president i samråd med senaten. Medlemmarna får inneha uppdraget under som längst sex år. Högst tre av dem får tillhöra samma parti. För att Federala valkommissionen ska besluta om en åtgärd krävs att fyra av medlemmarna röstar för åtgärden.

Federala valkommissionen agerar oftast efter anmälan från allmänheten. Myndigheten har rätt att begära in handlingar från politiska kommittéer och kan besluta om administrativa sanktioner i form av avgift på grund av att en redovisning inte har lämnats in eller inte har lämnats in i tid. Federala valkommissionen kan i andra fall inleda en förlikningsprocess som kan resultera i antingen en överenskommelse om att den som kommissionen anser har brutit mot en bestämmelse i lagen om federal valkampanj ska betala ett visst belopp eller en överenskommelse om exempelvis åtgärder för utbildning. En sådan överenskommelse får inte avse betalning av ett belopp överstigande 7 500 US-dollar eller ett belopp som motsvarar det som överträdelsen av bestämmelserna i lagen om federal valkampanj avsåg. Om överträdelsen skett med uppsåt gäller dock att beloppet inte får överstiga 16 000 US-dollar eller 200 procent av det belopp som överträdelsen avsåg. Om överträdelsen skett med uppsåt och inneburit att bidrag lämnats i annans namn gäller att beloppet ska vara minst 300 procent av det belopp som överträdelsen

avsåg och högst 60 000 US-dollar eller 1 000 procent av det belopp som överträdelsen avsåg.

Om förlikningsprocessen inte leder till en överenskommelse kan Federala valkommissionen välja att inleda en civilrättslig process vid domstol.

Lagen om federal valkampanj innehåller också bestämmelser om straffrättsliga påföljder. Det är Justitiedepartementet som utövar tillsyn och i fråga härom och departementet kan väcka åtal vid uppsåtlig överträdelse av bestämmelse i lagen om federal valkampanj om överträdelsen avser minst 2 000 US-dollar under ett kalenderår.

Den federala skattemyndigheten utövar tillsyn såvitt avser bestämmelserna om redovisning i intäktslagen. Om en organisation bryter mot bestämmelserna kan detta leda till återkallelse av beslut om skattebefrielse. Det kan också leda till åtal för skattebrott, vilket Justitiedepartementet i så fall beslutar om.

Greco's rekommendationer och utvärderingar

USA anslöt sig till Greco år 2000. I en rapport i december 2011 (Greco Eval III Rep [2011] 2E) riktade Greco tre rekommendationer till USA avseende åtgärder för att öka öppenheten i fråga om politiska partiers finansiering. Greco uttalade i samma rapport att USA har ett väl utvecklat regelverk i fråga om insyn i politisk finansiering och att efterlevnaden av bestämmelserna också synes vara hög. Greco ansåg att USA fullt ut uppfyllde Europarådets rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Greco riktade trots detta tre rekommendationer om åtgärder för ytterligare förbättringar till USA.

I uppföljningsrapporter i mars 2014 (Greco RC-III [2014] 6E) och i mars 2016 (Greco RC3 [2016] 6) konstaterade Greco att USA hade hanterat alla tre rekommendationerna på ett tillfredsställande sätt. En av rekommendationerna avsåg att vidta åtgärder för att öka öppenheten i fråga om finansiering genom s.k. 501(c)-organisationer när syftet med finansieringen var att oberoende av ett parti eller en kandidat påverka valutgången ifråga om partiet eller kandidaten. Greco konstaterade att det verkade vara en "trend" i USA att sådana organisationer användes för att kringgå reglerna om

offentlig redovisning av finansiering av politisk verksamhet. Greco anförde dock att eftersom sådana organisationer var separata juridiska enheter och inte nödvändigtvis stod under partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande, hade Greco begränsat sig till att rekommendera USA att vidta åtgärder för att öka öppenheten i fråga om dessa organisationer. Greco ansåg att USA hade vidtagit sådana åtgärder.

7 Kartläggning av partiernas organisation och inhämtande av synpunkter på en utökad redovisningsskyldighet

7.1 Inledning

Enligt kommitténs direktiv bör den redovisade analysen innehålla en kartläggning av vilka organisatoriska kopplingar som riksdagspartierna enligt sina stadgar har till sidoorganisationer och andra juridiska personer som står riksdagspartierna nära. Kommittén bör i sitt arbete, enligt direktiven, beakta bl.a. att de flesta partier för närvarande kan antas sakna en formell koncernstruktur eller andra upparbetade vägar för central insamling och verifiering av den typ av uppgifter som en intäktsredovisning enligt lagen om insyn i finansiering av partier ska innehålla (dir. 2014:90 s. 7 och 8).

I enlighet med direktiven har kommittén, i den utsträckning vi ansett relevant och rimligt i förhållande till de frågor som vi ska ta ställning till, kartlagt riksdagspartiernas organisatoriska uppbyggnad och kopplingar till närstående organisationer. Vi har kompletterat kartläggningen med vissa uppgifter av motsvarande slag om Feministiskt initiativ. För detta syfte har vi bl.a. tagit del av stadgar och andra dokument och information som finns publicerad på partiernas och organisationernas webbplatser. Ordföranden och sekreteraren har som ett led i kartläggningen också genomfört intervjuer med representanter för de åtta nuvarande riksdagspartiernas riksorganisationer. Sekreteraren har intervjuat representanter för ett antal av riksdagspartiernas regionala- eller lokala organisationer. Vidare har hon intervjuat en representant för Feministiskt initiativ. Intervjuer har också genomförts med valkandidater och represen-

tanter för några av riksdagspartiernas sidoorganisationer. Intervjupersonerna har tillfrågats om, förutom partiernas organisatoriska uppbyggnad, för- och nackdelar med att utöka redovisningsskyldigheten.

Kommittén har vidare i enlighet med direktiven (s. 18) till stöd för sitt arbete haft en referensgrupp med representanter för partier som bedriver politisk verksamhet på enbart regional och lokal nivå. Referensgruppens ledamöter har lämnat upplysningar om sina partiers organisation och verksamhet samt synpunkter på en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå. För ytterligare information om genomförda intervjuer och om kommitténs arbete i övrigt se avsnitt 2.2.

Resultatet av kommitténs kartläggning redovisas i avsnitt 7.2–7.5. De synpunkter som framförts av intervjupersonerna och referensgruppens ledamöter redovisas i samband med det.

7.2 Regionala och lokala organisationer

7.2.1 Tre organisationsled

De åtta partier som för närvarande (sedan valen 2014) har mandat i riksdagen är Centerpartiet, Kristdemokratiska Partiet (Kristdemokraterna), Liberalerna (f.d. Folkpartiet liberalerna), Miljöpartiet de gröna (Miljöpartiet), Moderata Samlingspartiet (Moderaterna), Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (Socialdemokraterna), Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet. Därutöver har Feministiskt initiativ mandat i Europaparlamentet sedan valet 2014. Nu nämnda partier har en likartad formell organisationsstruktur som innebär att organisationer på lokal nivå sluter sig samman i organisationer på regional nivå, vilka i sin tur sluter sig samman i en rikstäckande organisation. Alla organisationer är regelmässigt ideella föreningar och egna juridiska personer. De omfattas av partiets gemensamma stadgar men har även egna stadgar.

De regionala organisationerna har i allmänhet en eller flera riksdagsvalkretsar som verksamhetsområde och de lokala organisationerna en kommun. Alla partier har dock inte lokalorganisationer i alla kommuner och vissa partier har flera lokalorganisationer i en och samma kommun. I kommuner där ett parti har flera lokalorganisationer sluter sig dessa ibland samman i en kom-

mun gemensam lokalorganisation. Organisationsnivåerna kan i dessa fall vara fyra eller fem i stället för tre.

I fortsättningen används benämningarna lokalorganisationer (eller lokala organisationer), distriktsorganisationer (eller regionala organisationer) och riksorganisation, trots att benämningarna skiljer sig åt mellan partierna.

Lokala organisationer benämns upplysningsvis i Centerpartiet kretsar, i Feministiskt initiativ kommunföreningar och medlemsgrupper, i Kristdemokraterna kommunorganisationer och lokalavdelningar, i Liberalerna lokala föreningar, i Miljöpartiet lokalavdelningar, i Moderaterna kretsar och partiföreningar, i Socialdemokraterna arbetarekommuner och föreningar eller klubbar, i Sverigedemokraterna kommunföreningar eller kretsföreningar samt i Vänsterpartiet partiföreningar.

Regionala organisationer benämns i Centerpartiet, Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna distrikt, i Feministiskt initiativ avdelningar, i Liberalerna länsförbund, i Moderaterna förbund, i Miljöpartiet regionavdelningar samt i Socialdemokraterna och Vänsterpartiet partidistrikt.

I Socialdemokraternas och Vänsterpartiets stadgar talas inte om riksorganisation utan endast om parti. I övriga partier används i stadgarna benämningen riksorganisation.

Det förekommer härutöver sammanslutningar inom partierna baserade exempelvis på intressefrågor, vilka i vissa fall även de är egna juridiska personer. Partiernas riksdagsgrupper är också i regel egna juridiska personer.

Vid val till riksdagen är landet indelat i 29 valkretsar. Landets landsting (landstingsfullmäktige) är 20. Alla riksdagspartier har runt 20 till 30 distriktsorganisationer. Sverige har 290 kommuner (kommunfullmäktige). Antalet lokalorganisationer varierar ganska mycket mellan partierna. Antalet lokalorganisationer i Socialdemokraterna är cirka 3 500. Bland dessa ingår vissa av sidoorganisationernas lokalorganisationer som är anslutna till partiets kommungemensamma lokalorganisationer (se vidare nedan). Centerpartiet har drygt 1 000 och Moderaterna cirka 550 lokalorganisationer. Kristdemokraterna, Liberalerna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet har cirka 300 vardera. Sverigedemokraterna har cirka 200 lokalorganisationer. Feministiskt initiativ har cirka 80 distrikts- och lokalorganisationer, men alla är inte självständiga juridiska personer.

7.2.2 Självstyrande organisationer

Varje distriktsorganisation och lokalorganisation som är en egen ideell förening har bestämmanderätt över sin egen ekonomi. I partiernas stadgar finns bestämmelser om de formella kopplingarna mellan nivåerna, såsom exempelvis bestämmelser som anger att underorganisationer väljer ombud till riksorganisationens kongress. Däremot finns i partiernas stadgar generellt sett inga bestämmelser som ger en överordnad organisation befogenhet att överpröva en lokal- eller distriktsorganisations ekonomiska förvaltning. I ett av riksdagspartierna är emellertid, enligt dess stadgar, distriktsorganisationer och lokalorganisationer skyldiga att varje år till riksorganisationen lämna bl.a. balansrapport och resultatrapport. Om de under två år inte gör det upplöses de. Enligt ett annat partis stadgar är distriktsorganisationer och lokalorganisationer skyldiga att till överordnad organisation på begäran lämna uppgifter om bland annat ekonomi. Om de inte gör det kan de nekas viss representationsrätt i den överordnade organisationen som de annars skulle ha haft.

Ekonomisk redovisning och revision sker inom respektive partiorganisation som är en ideell förening. Se avsnitt 5.4 angående ideella föreningars skyldigheter såvitt avser bl.a. bokföring, redovisning och revision. De representanter för distrikts- och lokalorganisationer som har intervjuats har uppgett att deras organisation har ordnade räkenskaper och följer bokföringslagens regler. Anställda finns i många av distriktsorganisationerna men i lokalorganisationerna är det ovanligt med anställda, de drivs i stor utsträckning ideellt.

Flera av de representanter för partierna som intervjuades av kommittén betonade att distriktsorganisationerna och lokalorganisationerna är helt självstyrande även om viss kommunikation sker mellan de olika organisationsnivåerna inom partierna. I flera partier betalar exempelvis lokalorganisationerna en avgift till sin överordnade distriktsorganisation eller till riksorganisationen i utbyte mot vissa administrativa tjänster. Vidare är det i vissa partier så att medlemsavgifterna tas upp av riksorganisationen. I några partier förs därefter del av dessa över till lokalorganisationerna.

7.2.3 Beslutande organ

Ett antal centrala organ återfinns i alla de nuvarande riksdagspartiernas riksorganisationer, även om partierna använder olika benämningar på organen. Nedan används den benämning som flest partier använder och eventuella avvikelser från detta anges inom parentes. Alla partierna har ordförande (Miljöpartiet har dock i stället två språkrör), verkställande utskott (Liberalerna använder i stället benämningen partiledning, Moderaterna och Miljöpartiet benämningen arbetsutskott), partistyreelse och kongress (i Centern och Moderaterna heter det i stället partistämma, i Kristdemokraterna riksting, i Liberalerna landsmöte, i Sverigedemokraterna landsdagar och i Vänsterpartiet partikongress). Feministiskt initiativ har en liknande struktur, dock med två eller tre talespersoner i stället för ordförande.

Bland några riksdagspartier förekommer det vissa ytterligare organ av stor betydelse i partiets struktur. Exempelvis finns i vissa partier ett slags representantskap dit kongress eller partistyreelse kan hänskjuta frågor (i Moderaterna och Liberalerna benämnt partiråd och i Miljöpartiet och Centerpartiet benämnt förtroenderåd). Olika råd och delegationer samt kommittéer är också av stor betydelse i partierna.

Kongressen är det högsta beslutande organet i partierna. Det skiljer sig åt mellan partierna hur ofta sådan hålls. Kongressen lägger fast ramarna för partiets verksamhet genom att bland annat välja ordförande och partistyreelse samt behandla framlagda motioner. Rösträtt vid kongressen har ombud utsedda av distrikts- och lokalorganisationerna samt i vissa partier deras sidoorganisationer (se avsnitt 7.4.2). I vissa partier har även andra, såsom exempelvis partistyrelsen, rösträtt.

De högsta beslutande organen mellan kongresserna är partistyrelsen och det verkställande utskottet.

Riksdagsgrupperna och Europaparlamentsgrupperna fungerar som en del av partiorganisationen.

I allmänhet har distrikts- och lokalorganisationerna en maktstruktur liknande riksorganisationens, med bl.a. styrelse och kongress.

7.2.4 Bidrag från enskilda

Alla intervjupersonerna uppgav att enskilda bidragsgivare enligt deras erfarenhet förekommer i mycket liten omfattning eller inte alls. I de flesta distrikts- och lokalorganisationer består intäkterna i princip uteslutande av offentligt partistöd och i förekommande fall medlemsavgifter, enligt vad som framkom vid intervjuerna. Några av partirepresentanterna anförde att deras parti har en restriktiv inställning till att ta emot bidrag från organisationer och företag.

7.2.5 Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur

De intervjuade representanterna för riksdagspartiernas riksorganisationer pekade alla på svårigheter förenade med att utöka redovisningsskyldigheten till att omfatta partiernas verksamhet på regional och lokal nivå. Såväl problem med att lägga en sådan redovisningsskyldighet på partierna samlat som med att lägga skyldigheten på var och en av partiernas distrikts- och lokalavdelningar lyftes fram.

Följande problem förknippade med att lägga redovisningsskyldigheten på partiet samlat, nämndes av representanterna för riksdagspartiernas riksorganisationer.

- Det skulle vara mycket resurskrävande för riksorganisationen att samla in och sammanställa dessa uppgifter från hundratals, i vissa fall tusentals, underorganisationer. Två av intervjupersonerna sa att deras partier skulle behöva två extra heltidstjänster, en av dem uppskattade att dennes parti skulle behöva en extra halvtidstjänst. Övriga hade svårt att ange närmare hur mycket extra resurser som skulle krävas. Därutöver skulle det enligt vad flera av dem anförde krävas att riksorganisationerna skaffar ett IT-system lämpligt för ändamålet, med de uppstartskostnader som skulle vara förenade med det.
- För att distriktsorganisationer och lokalorganisationer ska vara skyldiga att lämna uppgifter om sina intäkter till riksorganisationen måste stadgarna ändras. Partiorganisationen skulle då bli mer toppstyrd. Det kan diskuteras om det innebär ett ingrepp i föreningsfriheten att införa regler som på detta sätt påverkar hur partiernas organisationer ska se ut.

- Riksorganisationen har ingen möjlighet att kontrollera om intäktsuppgifter avseende distriktsorganisationer och lokalorganisationer är korrekta. Riksorganisationen har inget inflytande över eller insyn i dessa organisationers ekonomi och verksamhet. Behörig företrädare för partiet på central nivå kan därmed inte gå i god för att uppgifter om partiets intäkter på regional och lokal nivå stämmer.
- Om reglerna innebär att riksorganisationens revisorer ska granska distriktsorganisationernas och lokalorganisationernas intäktsredovisningar är det förknippat med svårigheter och innebär avsevärt mycket mer arbete för revisorerna än vad som är fallet i dag.

Bland problem förknippade med att lägga redovisningsskyldigheten på partiernas distrikts- och lokalorganisationer var för sig, nämndes av representanterna för riksdagspartiernas riksorganisationer följande.

- Det skulle vara betungande för exempelvis en liten lokalorganisation att själv sköta redovisningen till Kammarkollegiet eller annan myndighet. Det skulle riskera att hämma människors benägenhet att engagera sig i politiska organisationer och att åta sig uppdrag som kassör i sådana.
- Det skulle vara betungande för Kammarkollegiet eller annan myndighet att ta emot intäktsredovisningar från tusentals små organisationer.
- Om distriktsorganisationer och lokalorganisationer själva redovisar sina intäkter tappas helhetsbilden bort.

De intervjuade representanterna för riksdagspartiernas distrikts- och lokalorganisationer uppgav att det inte skulle vara särskilt betungande för deras organisation att årligen lämna en intäktsredovisning, förutsatt att redovisningen kunde lämnas på ett enkelt sätt. Det skulle vidare enligt dem inte vara någon skillnad av betydelse på att lämna redovisningen till en överordnad organisation inom partiet eller till en myndighet. Det framfördes dock av någon att det skulle innebära ytterligare en arbetsuppgift för kassören eller motsvarande och på så sätt vara i viss mån betungande. Vidare

har det framförts att det skulle kunna upplevas som enklare att ge uppgifterna till sitt partis riksorganisation, som sedan vidarebefordrar dem till Kammarkollegiet.

7.3 Valkandidater

7.3.1 Valkandidaternas antal

Som redogjorts för tidigare (se avsnitt 5.3.2) finns det sedan valet 2014 i landet totalt 1 678 ledamöter av landstingsfullmäktige, varav 444 valts in på personligt röstetal. Det finns vidare 12 763 ledamöter av kommunfullmäktige, varav 2 598 valts in på personligt röstetal. Till det kommer 1 967 ersättare för ledamöterna av landstingsfullmäktige, varav 54 valts in på personligt röstetal, och 7 622 ersättare för ledamöterna av kommunfullmäktige, varav 39 valts in på personligt röstetal. I riksdagsvalet 2014 var det 98 av de 349 riksdagsledamöterna och 19 av de 470 ersättarna som valdes in på personligt röstetal. I valet till Europaparlamentet 2014 valdes 14 av de 20 ledamöterna och 4 av de 30 ersättarna in på personligt röstetal. Siffrorna i fråga om ersättare avser antalet personer som är ersättare i respektive typ av församling (en person kan vara ersättare för flera ledamöter). Dock har 17 av ledamöterna och 4 av ersättarna uppdrag som ledamot eller ersättare i alla tre, dvs. i riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige, medan 869 av ledamöterna och 294 av ersättarna har uppdrag som ledamot eller ersättare i två av dem (allt enligt uppgift från Valmyndigheten). Sammanlagt finns det alltså cirka 25 000 ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Av dem har sammanlagt knappt 3 300 utsetts till ledamot eller ersättare på grundval av sitt personliga röstetal, cirka 140 av riksdagen eller Europaparlamentet och cirka 3 160 av landstings- eller kommunfullmäktige.

Antalet unika personer som i valet 2014 stod som kandidater på tryckta valsedlar var till kommunfullmäktige 52 116 personer, till landstingsfullmäktige 12 525 personer och till riksdagen 5 901 personer. I valet till Europaparlamentet samma år stod 372 personer som kandidater på tryckta valsedlar.

Som framgått i det föregående (se avsnitt 5.3) kommer det från och med valet 2018 att finnas ett krav på skriftligt samtycke från

dem som deltar som kandidater i ett val. Ett sådant samtycke ska ges in till Valmyndigheten senast fredagen före valdagen. Det kommer därmed att kunna förekomma kandidater på valsedlar som inte samtyckt till kandidaturen, även om dessa inte längre kan bli invalda. Å andra sidan kommer att det att kunna finnas kandidater som deltar i valet utan att ha sitt namn på en tryckt valsedel. Det bör vidare noteras att det – åtminstone rent teoretiskt – kan komma att finnas valsedlar tryckta för partier som inte anmält sitt deltagande. Det finns nämligen ingen koppling i vallagen mellan anmälan om deltagande i val för partier och rätten att beställa valsedlar.

Vid kommitténs intervju med en representant för Socialdemokraternas riksorganisation framkom att partiets kandidater i valet 2014 var cirka 800 till riksdagen, 12 000 till landstingsfullmäktige och 22 000 till kommunfullmäktige. De som för detta partis räkning blev valda till ledamöter av riksdagen var 113, av landstingsfullmäktige cirka 600 och av kommunfullmäktige cirka 4 500.

7.3.2 Kandidaterna och partiet

I allmänhet fastställs listor för val till kommunfullmäktige av lokalorganisationernas kongress och listor för val till landstingsfullmäktige och riksdag av distriktsorganisationens kongress. Listor för val till Europaparlamentet och eventuell rikslista för val till riksdagen fastställs i allmänhet av något av riksorganisationens organ. Många partier genomför provval innan listorna fastställs.

Flera partier kräver att samtliga kandidater avlämnar en försäkran av vilken det framgår hur de ska förhålla sig till val- och partiarbete. I vissa partier finns etiska regler som gäller för alla som representerar partiet på olika nivåer.

7.3.3 Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur

Vid kommitténs intervjuer med representanter för partiernas riksorganisationer nämndes i fråga om redovisningsskyldighet avseende valkampanjer liknande svårigheter som de som redogjorts för i avsnitt 7.2.5 rörande redovisningsskyldighet avseende distrikts- och lokalorganisationernas verksamhet. Intervjupersonerna ansåg bl.a.

att det är mycket resurskrävande för riksorganisationen att samlat redovisa för partiets valkandidater till riksdag och Europaparlamentet och att det skulle vara ännu mer resurskrävande att redovisa även för valkandidater på regional och lokal nivå. Det finns inget sätt att tvinga kandidaterna att lämna dessa uppgifter till riksorganisationen eller att kontrollera om uppgifterna är korrekta. Flera intervjupersoner tog också upp att situationer kan uppstå där enskilda kandidater medvetet vill skada sitt parti (eller före detta parti).

Flera av de intervjuade representanterna för riksorganisationerna menade å andra sidan att, om redovisningsskyldigheten i stället läggs på valkandidaterna själva, det skulle vara betungande för kandidaterna och riskera att hämma personers benägenhet att åta sig politiska uppdrag. Någon ansåg att redovisningens struktur bör vara enhetlig på så sätt att om riksorganisationen ska redovisa för distrikts- och lokalorganisationernas intäkter så ska den också redovisa för valkandidaternas intäkter.

De valkandidater som kommittén intervjuat uppgav att det i princip inte skulle vara någon skillnad i administrativt hänseende för dem mellan att lämna intäktsredovisning till partiet eller till Kammarkollegiet. Någon ansåg dock att det administrativt skulle vara något lättare att lämna redovisningen till sitt parti.

7.4 Till partier närstående organisationer

7.4.1 Allmänt om sidoorganisationer

Samtliga nuvarande riksdagspartier har i anslutning till sig en eller flera politiska organisationer som nämns i partiets stadgar och har vissa rättigheter i förhållande till partiet. De arbetar ofta för en viss grupps intressefrågor inom och utanför partiet. Närmare hur rättigheterna och övriga kopplingar i förhållande till partiet ser ut skiljer sig åt (se redogörelse för detta i avsnitt 7.4.2). Här används benämningen sidoorganisationer, eftersom det kan anses vara ett vedertaget begrepp för organisationer av detta slag. Riksdagspartierna använder sig dock av olika benämningar i sina stadgar, som framgår i nästkommande avsnitt. Vilka dessa sidoorganisationer är kan, liksom när det gäller andra förhållanden som rör partierna, förändras över tid beroende på beslut fattade av partierna

eller sidoorganisationerna. Redogörelsen här avser förhållandena vid detta betänkandes avlämnande.

Riksdagspartiernas sidoorganisationer består i allmänhet av en eller flera självständiga juridiska personer. Många sidoorganisationer bedriver på samma sätt som partierna verksamhet på central, regional och lokal nivå genom ett antal ideella föreningar. Som framgår av redogörelsen i nästkommande avsnitt 7.4.2 skiljer det sig åt hur tätt och på vilket sätt sidoorganisationerna är knutna till respektive parti. I vissa partier räknas medlemmar i sidoorganisationer som medlemmar i partiet. Det förtjänar att påpekas att även andra partier än riksdagspartierna kan ha sidoorganisationer.

7.4.2 Nuvarande sidoorganisationer i partier med mandat i riksdagen och Europaparlamentet

I Centerpartiet används i fråga om organisationer av detta slag i partiets stadgar benämningen syskonorganisationer, i Kristdemokraterna associerade förbund, i Liberalerna samverkande organisationer, i Miljöpartiet sidoorganisationer, i Moderaterna organisationer inom partiet och i Sverigedemokraterna förbund inom partiet. I Socialdemokraternas och Vänsterpartiets respektive stadgar används ingen benämning utan det framgår endast att ett antal namngivna organisationer har vissa rättigheter i förhållande till respektive parti.

Centerpartiets sidoorganisationer är Centerkvinnorna, Centerpartiets Ungdomsförbund och Centerstudenter. Medlemmar i sidoorganisationerna har enligt partiets stadgar samma rättigheter inom Centerpartiet som medlemmar i partiet. Alla medlemmar i Centerpartiet eller någon av de tre sidoorganisationerna tillhör en av partiets distriktsorganisationer och kan efter eget intresse delta i verksamhet inom hela Centerpartiet. Enligt stadgarna utser de tre sidoorganisationerna fyra ombud vardera till partikongressen. Ombuden har rösträtt vid partikongressen. De får även utse en ledamot vardera till partistyrelsen. Vidare finns i Centerpartiet ett s.k. förtroenderåd till vilket sidoorganisationerna utser två ombud vardera.

Feministiskt initiativ har sidoorganisationen Unga feminister. Denna organisation är del av partiorganisationen på så sätt att den räknas som en lokalorganisation (i Feministiskt initiativ benämnd

medlemsgrupp) som är tematisk och inte geografisk. Unga feminister kan dock inte fatta beslut om att partiet ska delta i val till kommun- eller landstingsfullmäktige. Organisationen kan ha medlemmar som inte är medlemmar i Feministiskt initiativ. Enligt stadgarna ska Unga feminister och Feministiskt initiativ sträva efter att samarbeta. Unga feminister ska fortlöpande informera Feministiskt initiativs medlemmar om sin verksamhet och inbjuda till deltagande i den samt informera sina medlemmar som inte är medlemmar i Feministiskt initiativ om möjligheten att bli det.

Kristdemokraternas sidoorganisationer är Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Kristdemokratiska Kvinnoförbundet och Kristdemokratiska Seniorförbundet. Dess medlemmar är inte automatiskt medlemmar i Kristdemokraterna. Sidoorganisationernas lokalorganisationer, kommunorganisationer och distriktsorganisationer utser en ordinarie ledamot jämte ersättare vardera till styrelsen för partiets organisationer på motsvarande nivå. Dessa ledamöter har i viss utsträckning motionsrätt och rösträtt vid de olika organisationsnivåernas kongresser. I riksorganisationen är sidoorganisationernas respektive ordförande ledamot i partistyrelsen. Sidoorganisationerna utser även ersättare för dem. Rösträtt vid kongressen har bland annat partistyrelsens ledamöter. Vid kongressen har vidare sidoorganisationerna representationsrätt med vardera två ombud, som har förslags- och rösträtt. Dessa ombud måste vara medlemmar i Kristdemokraterna. Sidoorganisationernas kongresser och styrelser har därutöver motionsrätt. Partiet har representation i sidoorganisationernas styrelser på alla tre organisatoriska nivåer.

Liberalernas sidoorganisationer är Liberala kvinnor och Liberala Ungdomsförbundet. Deras medlemmar är inte automatiskt medlemmar i Liberalerna. De två sidoorganisationerna utser ombud till partikongressen med rösträtt vid den. Liberala kvinnor utser två och Liberala Ungdomsförbundet tre, varav en ska tillhöra Liberala studenter, som är ett nätverk inom Liberala Ungdomsförbundet. Det anges i stadgarna att ett ombud måste vara medlem i Liberalerna. Sidoorganisationerna utser också representanter som ska adjungeras till partistyrelsen. Liberala kvinnor utser en och Liberala Ungdomsförbundet två, varav en ska tillhöra nätverket Liberala studenter. Vidare finns i Liberalerna ett partiråd, till vilket sidoorganisationerna utser ombud. Liberala kvinnor utser en och

Liberala Ungdomsförbundet två, varav en ska tillhöra nätverket Liberala studenter.

Miljöpartiets sidoorganisationer är Grön Ungdom och Gröna Studenter. Deras medlemmar är automatiskt medlemmar i Miljöpartiet. Grön Ungdom har rätt att utse ett kongressombud för varje påbörjat trehundratal medlemmar. Ombud har rösträtt vid kongressen. För att en motion ska behandlas vid kongressen krävs att den får stöd av en lokal- eller distriktsorganisation, ett nätverk eller av Grön Ungdom eller Gröna Studenter. I valberedningen, som utses av kongressen och bereder valärenden till nästföljande kongress, ska två personer, en av vardera kön, utsedda av Grön Ungdoms årsmöte ingå som ordinarie ledamöter.

Moderaternas sidoorganisationer är Moderatkvinnorna och Moderata Ungdomsförbundet. De har egna stadgar, som dock fastställs av Moderaternas partistyreelse. Moderatkvinnorna är dock ett nätverk inom partiet och ingen egen juridisk person. Den som är medlem i Moderatkvinnorna eller i Moderata Ungdomsförbundet är också medlem i riksorganisationen och i den distriktsorganisation och i den lokalorganisation inom vars verksamhetsområde medlemmen är bosatt eller sökt och erhållit medlemskap i. Moderata Ungdomsförbundet har 170 lokalorganisationer. Vid val av ombud till kongressen ska distriktsorganisationerna, enligt deras normalstadgar, se till att Moderatkvinnorna och Moderata Ungdomsförbundet blir representerade. Ombuden har rösträtt vid kongressen. Sidoorganisationerna har därutöver rätt att väcka förslag vid kongressen. En ledamot från vardera sidoorganisation är också ledamot av valberedningen som bereder de val som förekommer vid kongressen. Ordföranden i vardera Moderatkvinnorna och Moderata Ungdomsförbundet är ledamot i partistyrelsen, viceordförandena fungerar som ersättare. Viceordförandena är också ständigt adjungerade ledamöter i partistyrelsen, med yttranderätt och rätt att till protokollet anteckna avvikande mening. Vidare ingår ordförandena i Moderatkvinnorna och Moderata Ungdomsförbundet i det verkställande utskottet. På distrikts- och lokal nivå motsvarar representationen i princip den på riksnivå för sidoorganisationernas distrikts- och lokalorganisationer på dessa nivåer.

Socialdemokraternas sidoorganisationer är Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Socialdemokrater för Tro och Solidaritet, Sveriges

Socialdemokratiska Studentförbund och HBT-Socialdemokrater Sverige. Vissa av sidoorganisationernas lokalorganisationer är anslutna till distriktsorganisation inom partiet, varvid dess medlemmar räknas som medlemmar i partiet. Sidoorganisationerna har rätt att utse vardera en representant till kongressen med yttrande- och förslagsrätt vid den. Ordförandena i sidoorganisationerna har rätt att närvara vid partistyrelsens sammanträden och har yttrande- och förslagsrätt vid dessa. Ordförandena i sidoorganisationerna har också närvaro- yttrande- och förslagsrätt vid verkställande utskottets sammanträden utom i vissa särskilda fall.

Sverigedemokraternas sidoorganisationer är Sverigedemokratisk Ungdom, SD-Kvinnor och Fädernas kyrka. Medlemskap i Sverigedemokraterna är en förutsättning för att kunna bli medlem i SD-kvinnor men inte för att bli medlem i Sverigedemokratisk Ungdom. Sidoorganisationerna har rätt att vid kongressen närvara med ordförande, vice ordförande och vardera tre personer ytterligare. De närvarande vid kongressen kan av partistyrelsen beviljas yttranderätt och förslagsrätt, dock inte rösträtt. Vidare anges i stadgarna att partistyrelsen har rätt att till sig adjungera personer och att den bör adjungera ordföranden för vart och ett av sidoorganisationerna. Den som är adjungerad kan beviljas yttranderätt och förslagsrätt, men inte rösträtt. I övrigt gäller att sidoorganisationerna årligen ska lämna verksamhetsberättelse och ekonomisk berättelse till riksorganisationen.

Vänsterpartiets sidoorganisationer är Ung Vänster och Vänsterns Studentförbund. Dess medlemmar är inte automatiskt medlemmar i Vänsterpartiet. Representanter för sidoorganisationerna kallas till partistyrelsens sammanträden och har yttranderätt vid dem. Även till distriktsorganisationernas styrelser sammanträden kallas representanter för sidoorganisationerna, vilka har yttranderätt där.

Som nämnts i avsnitt 7.2.1 är Socialdemokraternas lokalorganisationer, inklusive de av dess sidoorganisationers lokalorganisationer som är anslutna till partiet, cirka 3 500 till antalet. Det totala antalet organisationer som är egna juridiska personer (ideella föreningar) inom Socialdemokraterna och dess sidoorganisationer är cirka 3 700. Centerpartiet och dess sidoorganisationer går tillsammans under benämningen Centerrörelsen, vilken omfattar cirka 1 620 organisationer som är egna juridiska personer. Det totala antalet organisationer som är egna juridiska personer i de övriga

riksdagspartierna inklusive dess sidoorganisationer är i Kristdemokraterna cirka 650, i Liberalerna cirka 360, i Miljöpartiet cirka 380, i Moderaterna cirka 770, i Sverigedemokraterna cirka 200 och i Vänsterpartiet cirka 370. I Feministiskt initiativ och dess sidoorganisation är antalet organisationer som utgör egna juridiska personer cirka 50.

7.4.3 Andra till partier närstående juridiska personer

Riksdagspartierna tillerkänner i sina stadgar inga andra än sidoorganisationerna rättigheter av sådant slag som nu beskrivits.

Samtliga riksdagspartier har emellertid inflytande på olika sätt och i olika hög grad i ett antal bolag, föreningar och stiftelser som bedriver verksamhet av skilda slag inom områden som bl.a. fastighetsförvaltning, tidningsutgivning, tankesmedjor, studieförbund, kursgårdsverksamhet och internationellt utvecklingssamarbete.

7.4.4 Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur

Några av de intervjuade personerna anförde att lagen om insyn i finansiering av partier är tandlös om sidoorganisationerna inte omfattas av redovisningsskyldigheten. Flera av partiernas representanter underströk att det är ännu mer problematiskt att ålägga ett partis riksorganisation skyldighet att intäktsredovisa för sidoorganisationernas räkning än för distrikts- och lokalorganisationers samt kandidaters räkning eftersom de organisatoriska kopplingarna till sidoorganisationerna i allmänhet är ännu lösare.

7.5 Lokala och regionala partier

7.5.1 Lokala partier

I 2014 års val fick 181 partier som inte är representerade i riksdagen mandat i kommunfullmäktige. Dessa partier fick 539 mandat i sammanlagt 142 kommuner. I 50 kommuner ingår 55 sådana partier i det styrande blocket. I sju kommuner – Båstad, Dorotea, Eda, Nykvarn, Vadstena, Åsele och Övertorneå – innehar ett lokalt parti posten som ordförande i kommunstyrelsen.

Några av dessa partier ställde även upp i riksdags- eller landstingsvalet och vissa blev representerade i flera kommuner. Exempelvis fick Feministiskt initiativ 25 mandat i 12 kommuner, SPI Valfärden 16 mandat i 12 kommuner och Norrbottens sjukvårdsparti 15 mandat i 7 kommuner. Flertalet av nämnda 181 partier är dock helt lokala partier i den meningen att de deltar i val endast till kommunfullmäktige i en kommun. Det har successivt blivit fler sådana partier. En del av dem upphör men det bildas också nya partier.

Lokala partier finns representerade i såväl storstäder som i några av de allra minsta kommunerna. Exempel på röstmässigt stora lokala partier är Vägvalet i Göteborg (som i kommunvalet 2014 fick 16 310 röster och 4,9 procent), FörNyaLund (4 834 röster och 6,4 procent) och Lidingöpartiet (4 230 röster och 14,3 procent). De andelsmässigt största lokala partierna återfinns ofta i relativt små kommuner. Dorotea kommunlista fick 39 procent, Åselepartiet 35,2 procent och Nykvarnspartiet 28,6 procent av rösterna i sina kommuner. I valet 2014 fick 11 lokala partier mer än 20 procent och 37 partier mer än 10 procent av rösterna. Bland de partier som fick mer än 10 procent av rösterna var 11 partier helt nya.

I valet 2014 till kommunfullmäktige beställde 235 partier valsedlar. Flera tusen olika partier fick röster och ansågs därmed delta i valet.

7.5.2 Regionala partier

De partier som för närvarande har mandat i landstingsfullmäktige men inte är representerade i riksdagen är samtliga s.k. sjukvårdspartier, med ursprung i en eller flera "sjukhusstrider" där en lokal opinion agerar för att exempelvis behålla sjukhus, avdelningar och vårdcentraler på en ort. Sjukvårdspartier har fått varierande genomslag i landstingsvalen sedan 1994 då sådana partier för första gången fick representation i landstingsfullmäktige i Västernorrlands och i Norrbottens län.

I 2014 års val fick fem regionala sjukvårdspartier sammanlagt 42 mandat i fem olika landsting. Norrbottens sjukvårdsparti är det största sjukvårdspartiet och näst största parti i Norrbottens läns landsting. I Värmland ingår sjukvårdspartiet liksom under före-

gående mandatperiod i den styrande koalitionen. I Södermanland fick ett nytt sjukvårdsparti, Vård för pengarna, ett starkt röststöd. Vrinnevilstan, som i valen 2006 och 2010 fick mandat i Östergötlands läns landsting, ställde inte upp i valet 2014. Det gjorde inte heller Västernorrlands sjukvårdsparti som haft mandat i Västernorrlands läns landsting sedan 1994.

Stödet för sjukvårdspartierna är ofta koncentrerat till några enskilda kommuner inom ett landsting. Exempelvis fick Vård för pengarna totalt 11,4 procent av rösterna i Södermanlands läns landsting. I Nyköpings kommun fick det partiet 31,2 procent av rösterna och i Oxelösund 28,6 procent. Norrbottens sjukvårdsparti, som fick totalt 25,3 procent av rösterna i Norrbottens läns landsting, hade sitt klart starkaste stöd i Kiruna, med 60,9 procent och i Kalix med 41,2 procent. Sjukvårdspartiet i Värmland fick totalt 6,4 procent av rösterna i Värmlands läns landsting. Partiet fick 29,5 procent av rösterna i Säffle. Det finns även exempel på hur sjukvårdspartier med tiden fått en mer jämn förankring inom ett län. Norrbottens sjukvårdsparti utmärker sig genom att det har haft ett stabilt antal mandat sedan 1994 och en bred förankring i länet.

I valet 2014 till landstingsfullmäktige beställde 53 partier valsedlar medan flera tusen partier fick röster och alltså ansågs delta i valet.

7.5.3 Organisation och ekonomi

Samtliga lokala och regionala partier är såvitt vi känner till organiserade som ideella föreningar. Många gånger bedriver sådana partier verksamhet genom en juridisk person men det förekommer att verksamheten bedrivs genom flera juridiska personer. Det förekommer också att de har sidoorganisationer.

Vissa lokala eller regionala partier har anställda men till den helt övervägande delen bedrivs dessa partiers verksamhet genom medlemmars ideella arbete. Partiernas verksamhet finansieras nästan uteslutande av regionalt eller kommunalt partistöd och, i vissa fall, medlemsavgifter. I vissa partier betalar alla medlemmar med arvoderade politiska uppdrag en viss procent av sitt arvode till partiet. Bidrag från enskilda är sällsynt. När partierna startar sin verk-

samhet krävs emellertid en annan typ av finansiering, exempelvis lån och bidrag från medlemmar. Partierna uppfyller, som framgår i avsnitt 5.4.3, i allmänhet inte kriterierna för att vara bokförings-skyldiga eller ha revisionsplikt enligt lag. Alla partier som kommittén har inhämtat upplysningar från uppgav att de har valt att ändå ordna sina räkenskaper i enlighet med bokföringslagens bestämmelser och att de låter en revisor granska räkenskaperna, i de flesta fall en lek-mannarevisor inom partiet. Ett par av partierna uppgav att de anlitar extern revisor, i något fall auktoriserad.

7.5.4 Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur

De regionala och lokala partier som kommittén har inhämtat uppgifter från, dvs. främst ledamöterna i referensgruppen, framförde sammanfattningsvis följande synpunkter på en eventuell redovisningsskyldighet. De är positiva till att en redovisningsskyldighet införs även för regionala och lokala partier. Det skulle inte innebära en särskilt tung administrativ börda för dem förutsatt att redovisning kan ske på ett enkelt sätt. De har ordnade räkenskaper och alla uppgifter finns lätt tillgängliga. Redan nu finns en skyldighet att redovisa till kommunen hur partiet har använt det kommunala partistödet. En av ledamöterna ansåg dock att partierna endast bör åläggas att redovisa enskilda bidrag från en och samma bidragsgivare som överstiger tröskelvärdet, inte att redovisa summan av sina intäkter. En annan underströk att det är viktigt att noggrant analysera vilka uppgifter som är relevanta för väljarna och att redovisningsskyldigheten endast bör omfatta relevanta uppgifter.

Enligt flertalet ledamöter skulle det innebära en alltför tung ekonomisk börda för deras partier att kräva att auktoriserad revisor granskar redovisningarna. Flera ledamöter menade vidare att det bör analyseras noggrant i vilken utsträckning, och under vilka förutsättningar, uppgifter om privatpersoner som gett bidrag till partier ska offentliggöras. Personvalskampanjer är enligt ledamöterna ovanliga i regionala och lokala partier. Flera av ledamöterna ansåg att kandidaterna själva bör stå för sin redovisning medan någon ledamot tyckte att partiet bör sköta redovisningen avseende de egna kandidaterna. En ledamot ansåg att enskilda kandidater och valda ledamöter inte bör åläggas att redovisa vem som gett bidrag till dem.

8 Olika betalsätt och möjligheter för bidragsgivare att vara anonyma

8.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi kortfattat för bestämmelser av betydelse för betalares möjlighet att vara anonyma (avsnitt 8.2) och för utvecklingstendenser rörande sätt att betala (avsnitt 8.3).

8.2 Möjligheter att vara anonym i samband med betalning

Banksekretess

I 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse anges att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte får obehörigen röjas. Paragrafen reglerar omfattningen av den tystnadsplikt som brukar betecknas banksekretess. Denna tystnadsplikt gäller för alla banker. Alla uppgifter som rör en bankkunds mellanhavanden med banken, oavsett om de är dokumenterade eller inte, är underkastade banksekretessen. Även uppgifter rörande någon som upphört att vara kund i banken omfattas av banksekretessen (prop. 2002/03:139 s. 476 och 477).

Banksekretessen är inte absolut eftersom endast obehörigt röjande av kundinformation är förbjudet. I vissa situationer är det en plikt att inte sprida uppgifter om kunder i banken. I vissa specifika undantagsfall finns en skyldighet att bryta tystnadsplikten, exempelvis i samband med ett förundersökningsförfarande. Härutöver finns situationer då en bank inte är skyldig men har en rätt att göra avsteg från tystnadsplikten. Som exempel kan nämnas när

en bank lämnar uppgifter till en myndighet, som har tillsyn över personer som är kunder i banken (prop. 2002/03:139 s. 478).

I annan finansiell lagstiftning finns regler om tystnadsplikt med något varierande utformning. Lagen (2010:751) om betaltjänster, betaltjänstlagen, innehåller en bestämmelse (3 kap. 12 §) rörande tystnadsplikt enligt vilken den som är eller har varit knuten till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör som anställd eller uppdragstagare inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon i anställningen eller under uppdraget i verksamheten med betaltjänster har fått veta om enskildas förhållanden till institutet eller leverantören. Av förarbetena framgår att regleringen är utformad med bankrörelselagens bestämmelser som förebild (prop. 2009/10:220 s. 146). Även lagen (2011:755) om elektroniska pengar innehåller en bestämmelse (3 kap 12 §) om tystnadsplikt som gäller den som är eller har varit knuten till ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare av elektroniska pengar som anställd eller uppdragstagare. Enligt bestämmelsens förarbeten (prop. 2010/11:124 s. 88 och 139) motsvarar den och avses ha samma innebörd som betaltjänstlagens regler om tystnadsplikt. En skillnad mellan banksekretessen och tystnadsplikten enligt de två sistnämnda lagarna är att brott mot banksekretessen inte är straffbart enligt brottsbalken medan brott mot tystnadsplikten enligt de sistnämnda lagarna är det.

Skyldighet att vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom

Bestämmelser om skyldighet för den som tillhandahåller betaltjänster att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt den lagen ska en verksamhetsutövare vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Omfattningen av dessa åtgärder ska anpassas efter risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism (2 kap 1 § första stycket). En verksamhetsutövare ska vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom bl.a. vid enstaka transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer samt vid transaktioner som understiger ett belopp motsvarande 15 000 euro men kan antas ha samband med en eller flera andra transaktioner och som tillsam-

mans uppgår till minst detta belopp. Om det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska åtgärder som anges i första stycket vidtas, oavsett eventuella undantag, befrielser eller tröskelbelopp (2 kap. 2 §).

Med grundläggande åtgärder för kundkännedom avses bl.a. kontroll av kundens identitet genom identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt och kontroll av den verkliga huvudmannens identitet. Utöver dessa åtgärder ska en verksamhetsutövare vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning (2 kap. 3 § första och tredje styckena). Med en person i politiskt utsatt ställning avses i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism bl.a. parlamentsledamöter (1 kap. 5 § 7 och 5 a § 2). Vissa skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska vidtas vid affärsförbindelse eller transaktion med en person i politiskt utsatt ställning (2 kap. 6 a och 7 §§). Bestämmelserna i den nu nämnda lagen om personer i politiskt utsatt ställning ska även tillämpas på dessas familjemedlemmar och kända medarbetare (2 kap. 7 a §).

En verksamhetsutövare ska i minst fem år bevara handlingar och uppgifter om åtgärder som vidtagits för att uppnå kundkännedom (2 kap. 13 §). Om förhållandena är sådana att penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas, ska verksamhetsutövaren lämna uppgifter om detta till Polismyndigheten (2 kap. 11 § andra stycket och 3 kap. 1 §). En fysisk eller juridisk person som lämnar uppgifter med stöd av bestämmelserna i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt, om personen hade anledning att räkna med att uppgiften borde lämnas (3 kap. 5 § första stycket). Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter vissa bestämmelser i lagen om bl.a. uppgiftsskyldighet döms till böter (7 kap. 1 §).

Informationsskyldighet vid betalningstransaktioner

I 4 kap. 8 § betaltjänstlagen anges att betaltjänstleverantören så snart som möjligt efter det att betalningstransaktionen har genomförts ska tillhandahålla betalningsmottagaren bl.a. uppgifter som

gör det möjligt för mottagaren att identifiera transaktionen och, när det är lämpligt, uppgift om betalaren samt information som har bifogats transaktionen.

Till grund för det svenska regelverket om betaltjänster ligger betaltjänstdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG), som har genomförts i svensk rätt genom bl.a. betaltjänstlagen. I förarbetena till betaltjänstlagen (prop. 2009/10:220 s. 178) redogörs för att det av direktivets artikel 39 a framgår att uppgifter om betalaren och om den information som överförts tillsammans med betalningstransaktionen ska lämnas eller göras tillgängliga ”i tillämpliga fall”. Regeringen anför vidare följande:

I ett tolkningsuttalande har Europeiska kommissionen uttalat att det som avses med uttrycket ”i tillämpliga fall” är att bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel ska följas vid informationsgivningen. I promemorians författningskommentar till den bestämmelse som genomför artikel 39 noteras att EG-förordning 1781/2006 bl.a. uppställer krav på att alla betalningstransaktioner ska kunna spåras i betalningssystemet, men också att betalaren kan få vara anonym i förhållande till betalningsmottagaren och att information om betalarens identitet då inte ska ges till betalningsmottagaren.

En ny förordning med i vissa avseenden utökade informationskrav har trätt i kraft och ska tillämpas från och med den 26 juni 2017, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

8.3 Sätt att betala och enskildas bidrag till partier

Utvecklingstendenser rörande olika sätt att betala

Utvecklingen de senaste decennierna har inneburit att allt färre betalningar sker med kontanter. Kontobaserade betalningar innebär att medel flyttas mellan två konton i en eller flera banker genom t.ex. betalning via giro (bankgiro, plusgiro) eller kortbetalning.

Vidare finns på marknaden elektroniska betaltjänster och nya sådana tjänster tillkommer i snabb takt. Såväl banker som andra företag erbjuder tjänster för betalningar och överföringar över internet eller via mobiltelefon utan att användaren behöver avslöja sina betalningsuppgifter såsom kort- eller bankkontonummer. Exempel på elektroniska tjänster för betalningar och överföringar via internet är PayPal och Payson.

Ett sätt att betala med hjälp av mobiltelefon är genom sms-betalning eller betalsamtal (kallas ibland för premiumtjänster). Sådana sms och samtal sker till en högre taxa än den rådande trafiktaxan och debiteras på innehavarens telefonräkning eller kontantkort. En annan modell för betalning med mobiltelefon eller surfplatta som hjälpmedel är tjänster som gör det möjligt för enskilda att genomföra betalningar eller överföra pengar med hjälp av en till mobiltelefonen nedladdad applikation (app) kopplad till en förbetald, direktbetald eller efterbetald betaltjänst. Exempel på sådana tjänster är WyWallet och Swish.

Som nämnts går utvecklingen snabbt när det gäller vilka betaltjänster som erbjuds på marknaden och vilka betalsätt som många människor väljer att använda sig av.

Vilken information om betalaren som en betalningsmottagare får i samband med en betalning varierar mellan olika betaltjänster. Det beror på villkoren för den aktuella betaltjänsten och vilka uppgifter betalaren väljer att uppges.

Tjänster för betalningsförmedling som används vid bidrag till partier

Bland de sätt att betala som riksdagspartierna samt Feministiskt initiativ och Piratpartiet på sina webbplatser uppmanar bidragsgivare att använda återfinns främst betalning via premium-sms samt till bankkonto, plusgiro och bankgiro. Möjligheterna att betala med inbetalningskort och periodiskt återkommande via autogiro nämns på flera av partiernas webbplatser. Det förekommer vidare att givare uppmanas att använda elektroniska betaltjänster så som t.ex. Payson, Paypal, WyWallet och Swish.

9 Principiella utgångspunkter

Kommitténs uppdrag är att föreslå ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering.

Under lagstiftningsarbetet rådde enighet om huvuddragen i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, (prop. 2013/14:70 s. 33 och 34, bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163).

I kommitténs direktiv (dir. 2014:90) påpekas att den centrala betydelse som partierna har i en demokrati medför att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer och en hänvisning görs till Grundlagberedningen som framhöll att det var den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå (se KU 1973:26 s. 16 och 17).

Kommitténs direktiv innebär på i stort sett alla punkter att kommittén ska överväga frågeställningar som direkt eller indirekt kan komma att påverka partiernas organisation och arbetsformer. Vi har haft följande utgångspunkter under arbetet med förslagen.

Förslaget ska inte kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt

I 2 kap. regeringsformen (RF) återfinns bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Bakom regleringen ligger ett omfattande utredningsarbete under 1950-, 1960- och 1970-talen.

Genomgående påpekar de olika utredningarna vikten av att grundlagsfästa föreningsfriheten mot bakgrund av den vikt de politiska partierna har i en demokrati och att dessa är föreningar. T.ex. uttalade Grundlagberedningen att det var uppenbart att föreningsrätten borde nämnas i grundlagsregleringen (SOU 1972:15 s. 157). De olika utredningarna var dock medvetna om att det kunde inne-

bära svårigheter att utforma ett grundlagsskydd för föreningsfriheten, bl.a. eftersom föreningar är av skiftande slag.

Det är en given utgångspunkt att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och deras verksamhet måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, i detta fall främst den positiva och negativa föreningsfriheten samt förbudet mot åsiktsregistrering (2 kap. 1, 2 och 3 §§ RF).

En strävan ska vara att regleringen ska uppfylla Sveriges internationella åtaganden

Sverige är folkrättsligt förpliktat att följa de konventioner som tillträds. Sverige har alltid varit angeläget om att leva upp till sina internationella åtaganden. Det internationella dokument som främst aktualiseras i detta sammanhang är den av Europarådets ministerkommitté antagna rekommendationen om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av partier och valkampanjer (se avsnitt 4.2.1). Dess övergripande syfte är att säkerställa politiska partiers oberoende och att bekämpa korruption i medlemsländerna. Rekommendationer är inte rättsligt bindande men en strävan är självfallet att oaktat detta tillgodose dem. Endast om rekommendationer innebär en konflikt med andra viktiga intressen, främst med grundlagen eller djupt liggande traditioner kan det finnas anledning att inte uppfylla dem.

Allmänhetens intresse av insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet ska även i fortsättningen vara det övergripande syftet

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

Allmänheten har ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och valkandidater.

Öppenhet och insyn bidrar till att förebygga korruption och otillbörliga bindningar. I förlängningen bidrar det till att öka det politiska systemets legitimitet.

Den nuvarande lagens syfte ska vara utgångspunkten även för det utbyggda och förstärkta regelverket.

Övervägandena bör göras med utgångspunkt i lagen om insyn i finansiering av partier

Av direktiven framgår att analysen och övervägandena bör göras med utgångspunkt i insynslagen och med beaktande av de remissynpunkter som fördes fram i samband med att lagen infördes (dir. 2014:90 s. 8).

I den proposition genom vilken lagförslaget lades fram för riksdagen uttalades att regeringen – efter förslag från den parlamentariskt sammansatta kommittén – skulle lägga fram förslag till en kompletterande lagstiftning (prop. 2013/14:70 s. 39).

Vår ambition är att få ett så enhetligt system som möjligt mellan de olika nivåerna och vi utgår ifrån den centrala nivån så som den reglerats i insynslagen. De nya reglerna ska ses som en komplettering till den nu gällande lagen och bygga på de principer som lagts fast i den.

Vi anser dock att den nuvarande lagen ska upphävas och ersättas av en ny lag. Detta är endast en lagteknisk fråga. Om det kompletterande regelverket ska arbetas in i den gällande lagen innebär det att många paragrafer behöver ändras och att nya tillkommer. Det är därför enklare och blir mer lättöverskådligt om det i stället beslutas en ny lag. Principerna och uppbyggnaden kommer att vara desamma liksom omfattningen av redovisningsskyldigheten, använd terminologi osv. I vissa avseenden krävs dock justeringar. Vidare bör vissa avsteg kunna göras för att undvika en ökad administrativ börda, t.ex. vad gäller anmälningsskyldigheten. Till den del bestämmelser i den nya lag som föreslås är likalydande med bestämmelser i den nu gällande insynslagen har motivuttalanden i det lagstiftningsärendet betydelse även vid tolkningen av bestämmelserna i den nya lagen.

En rimlig och proportionell administrativ börda för partierna och deras kandidater samt för det allmänna

Enligt direktiven ska översynen syfta till att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk som i ännu högre grad än enligt insynslagen tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet och som samtidigt innebär en rimlig och proportionell administrativ börda för partierna och deras kandidater samt för det allmänna (dir. 2014:90 s. 7 och 8).

En huvudfråga enligt direktiven är om det bör införas en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer att redovisa sina intäkter. Med den organisationsstruktur som råder i de svenska partierna innebär ett sådant förslag att flera tusen ytterligare rapporteringsskyldiga kommer att finnas.

Partipolitiskt arbete på regional och lokal nivå bedrivs nästan uteslutande av ideella krafter, dvs. av människor som arbetar utan ersättning. De enda finansieringskällorna för partiorganisationer på dessa nivåer är i allmänhet medlemsavgifter och offentligt stöd. Bidrag från enskilda förekommer endast i begränsad omfattning.

Det är i en demokrati av stor vikt att människor engagerar sig politiskt och också är beredda att lägga ned ideellt arbete i partiföreningar m.m. Det vore djupt olyckligt om dessa ideella krafter skulle känna tvekan att ta på sig politiska uppdrag därför att de oroas av att arbetet ska medföra en administrativ börda och omfattande byråkrati. Alla former av rapporteringsskyldighet har sådana inslag. Det är därför angeläget att utforma redovisningskraven så att de inte kommer att uppfattas på ett sätt som gör att engagemang i lokala föreningar framstår som mindre lockande.

Självfallet är det också angeläget att det allmännas resurser används på bästa sätt. En strävan bör därför vara att nya arbetsuppgifter ska läggas på myndigheter i minsta möjliga utsträckning.

Det är i första hand väljarna som ska kontrollera riktigheten av redovisningarna

En lagstiftning ska vara effektiv. Det innebär bl.a. att förbud, skyldigheter m.m. bör åtföljas av möjligheter att ingripa mot den som inte lever upp till lagstiftningen, främst genom tillräckliga

sanktioner. Sådana finns också i den nuvarande lagen i form av vite, förseningsavgifter och särskilda avgifter. En effektiv lagstiftning förutsätter också att det finns möjligheter till kontroll av verksamheten. Särskild försiktighet krävs dock när det gäller kontroll av grundlagsskyddad verksamhet. I propositionen om införandet av insynslagen framhölls att det i första hand är väljarna som ska stå för kontrollen och att tillsynen endast bör avse att säkerställa att partierna fullgör de skyldigheter i fråga om redovisning av intäkter som de åläggs enligt lagen. Tillsynsmyndigheten borde ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn (se prop. 2013/14:70 s. 77). Detta innebär enligt kommitténs mening att det primära inte är att ha kraftiga sanktioner och en genomgripande kontroll. Det viktiga är att medborgarna ges möjligheter till insyn så att de själva, eller via media, kan bilda sig en uppfattning om vilka ekonomiska intressen som har kopplingar till partier och ledamöter och också påtala brister i redovisningen.

Frågan om ett förbud mot anonyma bidrag har flera dimensioner

I propositionen om införandet av insynslagen uttalade regeringen att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna (prop. 2013/14:70 s. 56). KU framhöll den breda enighet som fanns kring uppfattningen att sådana bidrag inte bör vara tillåtna (bet. 2013/14:KU35 s. 31). Även i den flerpartimotion som lämnades med anledning av propositionen framhölls att det finns ett klart och tydligt behov av att förbjuda anonyma bidrag (bet. 2013/14:KU35 s. 29).

Greco anser att det bör införas ett förbud mot bidrag från givare vars identitet inte är känd för partiet eller kandidaten och ett krav på partier och kandidater att redovisa bidrag som överstiger ett tröskelvärde tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet.

Utgångspunkten är således att anonyma bidrag inte ska vara tillåtna. Samtidigt måste framhållas att det också kan finnas negativa verkningar av att helt förbjuda sådana bidrag. Det är som tidigare nämnts angeläget att människor engageras i politiskt arbete och vill verka för ett parti vars program de sympatiserar med. Ett sätt att uttrycka ett sådant engagemang är att man önskar lämna ekonomiska bidrag till det parti som för en politik man vill stödja. Det finns all anledning att se positivt på detta. En givare kan dock

ha goda skäl för att inte vilja få sitt namn offentliggjort. Man kanske av personliga skäl inte vill redovisa öppet vilket parti man röstar på. I vissa fall kan man kanske t.o.m. uppleva obehag av att göra det, t.ex. i kontakter med anhöriga, arbetsgivare eller kunder i en egen rörelse. Man kan också riskera att utsättas för trakasserier av olika slag. Ett bidrag som mottagaren aldrig får reda på varifrån det kommer medför knappast heller någon korruptionsrisk av betydelse.

Det kan också – mot bakgrund av de intäktsredovisningar som lämnades den 1 juli 2014, 2015 och 2016 samt de medel avseende anonyma bidrag till partier som kommit in till Allmänna arvsfonden (se avsnitt 5.7.1) – konstateras att anonyma bidrag inte uppgår till några stora belopp varken totalt eller per givare. Det rör sig i allmänhet om belopp på mellan 100 och 500 kr. Det är dock oklart vilken inverkan de nya reglerna i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier har haft på benägenheten att ge anonyma bidrag till partier. Även om pengar som lämnats anonymt i stället går till ett ändamål som alla i och för sig förmodligen skulle stödja framstår det som en mindre god ordning att pengar som den enskilde har räknat med ska gå till ett visst ändamål som denne vill stödja, utan hans eller hennes medverkan i stället går till ett annat.

Det måste också beaktas att ett totalförbud mot anonyma bidrag medför en risk för att det utanför partiernas kontroll bildas helt fristående insamlingsorganisationer.

Särskilda överväganden krävs vad gäller insamlingar och liknande verksamhet för att undvika kringgåenden av förbudet m.m.

10 Vilka ska vara redovisningsskyldiga?

10.1 Inledning

10.1.1 Vilka som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt nuvarande ordning

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, gäller för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier (3 § insynslagen). De partier som lagen gäller för ska varje år till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning avseende föregående räkenskapsår eller kalenderår (4 § första stycket, 5 § och 10 § första stycket). Partier som deltar i val men inte får mandat eller statligt stöd ska alltså lämna intäktsredovisning avseende enbart valåret.

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå samt personvalskampanjer för vissa av partiets ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet (4 § andra och tredje stycket och 8 §). Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas understiger ett tröskelvärde, efter att avdrag har gjorts för visst offentligt stöd. Partiet ska i sådant fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet (10 § andra stycket). En intäktsredovisning eller en anmälan ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet på central nivå (11 § första stycket).

Första gången som intäktsredovisning skulle lämnas enligt lagen var den 1 juli 2015. Den skulle avse kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleddes närmast efter den 31 december 2013, dock endast i fråga om intäkter som har kommit den politiska verksam-

heten till godo efter utgången av mars 2014 (se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till insynslagen).

Åtta partier har under hela den tid som lagen har varit i kraft haft mandat i riksdagen och Europaparlamentet. Dessa är Centerpartiet, Liberalerna (f.d. Folkpartiet liberalerna), Kristdemokratiska Partiet (Kristdemokraterna), Miljöpartiet de gröna (Miljöpartiet), Moderata Samlingspartiet (Moderaterna), Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (Socialdemokraterna), Sverigedemokraterna och Vänsterpartiet. Därutöver hade Piratpartiet mandat i Europaparlamentet när lagen trädde i kraft och fram till valet i juni 2014 samt har Feministiskt initiativ haft mandat i Europaparlamentet sedan det valet. Alla dessa partier utom Piratpartiet har vidare, under den tid då insynslagen har varit i kraft, fått stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och omfattas redan av den anledningen av insynslagen.

Som partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet ansågs före den 1 januari 2015 samtliga särskilda beteckningar som i ett val angetts på godkänd valsedel (se avsnitt 5.3.1). Detta gällde alltså vid tiden för riksdagsvalet 2014 och valet samma år till Europaparlamentet. Enligt vad som framgår av Valmyndighetens webbplats var det i riksdagsvalet cirka 1 000 partier som inte beställt valsedlar som ändå fick röster. I valet till Europaparlamentet var det nästan lika många. I riksdagsvalet var det 33 partier som beställt valsedlar och i Europaparlamentsvalet 13 partier. Vissa av partierna deltog i båda valen¹.

Sedan den 1 januari 2015 ska ett parti som vill delta i ett val till riksdagen eller Europaparlamentet (liksom till landstings- eller kommunfullmäktige) skriftligen anmäla detta till Valmyndigheten, som huvudregel senast 30 dagar före valdagen i det val som anmälan avser. Endast de partier som har gjort en sådan anmälan anses delta i valet. Detta kan antas leda till att antalet partier som deltar i de olika valen minskar väsentligt.

¹ www.val.se/val/val2014/slutresultat/R/rike/index.html, www.val.se/val/ep2014/slutresultat/E/rike/index.html. Hämtat 2015-06-22.

10.1.2 Kommitténs uppdrag att överväga redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2014:90) analysera och ta ställning till om det bör införas en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå och de valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Kommittén ska också analysera och ta ställning till om det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer samt andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära, t.ex. sådana som enligt ett partis stadgar får utse ombud till partiets beslutande organ. Vidare ska kommittén ta ställning till om en eventuell sådan redovisning ska göras samlat för varje parti och hur strukturen i fråga om redovisningsskyldigheten ska se ut (s. 7 och 9). I direktiven anges vidare följande.

Översynen bör syfta till att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk som i ännu högre grad tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet och som samtidigt innebär en rimlig och proportionell administrativ börda för partierna och deras kandidater samt för det allmänna. Analysen och övervägandena bör därför göras med beaktande av de remissynpunkter som fördes fram i samband med att lagen infördes. Kommittén bör också särskilt beakta bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfrihet och om förutsättningarna för att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (s. 7 och 8).

Intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj till riksdagen eller Europaparlamentet ska enligt gällande rätt redovisas av det parti som valkandidaten ställer upp i valet för. När kommittén överväger en eventuell redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå bör den dock förutsättningslöst pröva om redovisningsskyldigheten för personvalskampanjer ska gälla för partiet eller för valkandidaten. Den bedömning som kommittén gör i denna fråga såvitt avser den regionala och lokala nivån kan föranleda ändringar i den befintliga regleringen (s. 8).

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden rörande nu nämnda frågor.

10.2 Vilka som ska omfattas av redovisningsskyldighet och vilka undantag som ska finnas från skyldigheten att ett visst år lämna intäktsredovisning

Förslag: Skyldigheten att offentligt redovisa intäkter ska gälla också för partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige. Den ska avse partiets verksamhet även på regional och lokal nivå samt verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer.

Skyldigheten att offentligt redovisa intäkter ska också gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Ledamöter och ersättare för ledamöter – även av riksdagen och Europaparlamentet – ska vara redovisningsskyldiga oberoende av om de utsetts på grund av sitt personliga röstetal eller inte.

Intäktsredovisning för ett parti, inbegripet dess sidoorganisationer, som bedriver verksamhet genom flera olika ideella föreningar, ska inte göras samlat för hela partiorganisationen. I stället ska varje ideell förening lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet. Uppgifter om vissa intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform ska ingå i intäktsredovisningen för den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Varje ledamot och ersättare för ledamot ska också lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet.

Om den redovisningsskyldiges intäkter under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) behöver någon intäktsredovisning inte lämnas för det året och inte heller någon anmälan göras. Vid bedömningen av om intäkterna understiger gränsvärdet ska offentligt parti- och organisationsstöd, medlemsavgifter samt bidrag från ideella föreningar inom partiet eller dess sidoorganisationer inte räknas med.

Ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier samt ideella föreningar på central nivå inom sådana partiets

sidoorganisationer ska dock alltid lämna intäktsredovisning. Detsamma ska gälla för partier som inte är ideella föreningar och som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd.

10.2.1 Redovisningsskyldigheten ska omfatta partiets verksamhet på regional och lokal nivå

I departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31) som föregick lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, föreslogs att även partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige skulle vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande. Redovisningsskyldigheten skulle omfatta även partiernas verksamhet på regional och lokal nivå (s. 80). Personvalskampanjer för valkandidater som blev valda till ledamöter eller ersättare för ledamöter av landstings- eller kommunfullmäktige skulle också redovisas (s. 89 och 90). Enligt förslaget skulle ett partis intäktsredovisning ske samlat för partiets verksamhet på samtliga nivåer inklusive valkandidaters personvalskampanjer. Intäktsredovisningarna skulle skrivas under av en behörig företrädare för partiets högsta organisatoriska nivå (s. 104).

Flera remissinstanser förde fram kritiska synpunkter och invändningar av framför allt praktiskt, men även principiellt slag mot en redovisningsskyldighet med den utformning som föreslogs i promemorian. Vissa remissinstanser ansåg att det skulle vara betungande för partiorganisationer på regional och lokal nivå – särskilt för de allra minsta lokalorganisationerna – att redovisa sina intäkter till antingen en överordnad partiorganisation eller en myndighet. De anförde att en ökad administration riskerar att väsentligt försämra förutsättningarna att bedriva politisk verksamhet på lokal och regional nivå. Vid de intervjuer som kommittén har genomfört med representanter för partiets riksorganisationer har liknande synpunkter förts fram (se avsnitt 7.2.5).

I stort sett samtliga de representanter för partiets distrikts- eller lokalorganisationer som kommittén har inhämtat synpunkter från har dock uppgivit att de inte uppfattar att det skulle vara särskilt betungande för deras organisation att lämna intäktsredovisningar.

Samma svar har kommittén fått från representanter för regionala eller lokala partier (se avsnitt 7.5.4). Inte heller de mycket små lokalorganisationer som kommittén varit i kontakt med har haft några invändningar mot en redovisningsskyldighet.

Som har framgått av avsnitt 4.2.2 anser Greco att redovisningsskyldigheten bör gälla även på regional och lokal nivå. I sin uppföljningsrapport i december 2014 kritiserade Greco Sverige för att den nya lagstiftningen endast avser partiernas centrala nivå.

I flera europeiska länder såsom exempelvis Finland, Island, Norge, Storbritannien och Tyskland finns, som redogjorts för i kapitel 6, lagstiftning om offentlig redovisning av partiets intäkter som omfattar partiernas verksamhet på samtliga nivåer samt vissa ytterligare organisationer kopplade till partier. I ytterligare några behandlas lagförslag i denna riktning. I Danmark har en expertkommitté nyligen till den danska regeringen lämnat förslag om att den danska lagstiftningen ska utökas till att omfatta partiets verksamhet på regional och lokal nivå. Den nederländska regeringen behandlar för närvarande ett förslag till lagändringar innebärande att även lokala partier, lokala organisationer inom nationella partier samt vissa sekundära institutioner knutna till partier i viss utsträckning ska redovisa sina intäkter för offentliggörande (se kapitel 6).

Uppmärksammas bör också att i den frivilliga överenskommelse om ökad insyn som riksdagspartierna har ingått (se avsnitt 3.4), uppmanas lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer att följa överenskommelsen.

Syftet med det nu gällande regelsystemet är att det ska bidra till att förebygga korruption och öka allmänhetens insyn och därmed också hela det politiska systemets legitimitet. Allmänhetens intresse av insyn måste vara minst lika stort på regional och lokal nivå som på den centrala eftersom det inte finns någon anledning att anta att behovet av att öka det politiska systemets legitimitet är mindre i landstings- och kommunpolitiska sammanhang. För medborgarnas vardag är det politiska beslutsfattandet sannolikt av lika stor vikt på de regionala och lokala nivåerna som på den centrala.

Enhetliga redovisningsregler för partier, oavsett vilken eller vilka nivåer de är verksamma på, skulle också bidra till ökad enkelhet och tydlighet vid tillämpningen av reglerna.

En reglering som även omfattar partiets verksamhet på regional och lokal nivå skulle bidra till att i större utsträckning uppfylla

Grecos rekommendation till Sverige om att redovisningarna bör omfatta partiernas verksamhet på central, regional och lokal nivå.

Det är vidare ofrånkomligt att en redovisningsskyldighet som endast avser ett partis verksamhet på central nivå ger utrymme för partiet att undvika att redovisa från vem ett bidrag ursprungligen härrör genom att bidraget lämnas till andra delar av partiorganisationen och därifrån förs över till den centrala nivån. Det är därför eftersträfvansvärt att redovisningsskyldigheten så långt som möjligt omfattar samtliga bidrag som ges till ett parti.

Det är dock angeläget att den administrativa börda som läggs på människor som engagerar sig, oftast ideellt, i politiska organisationer på lokal och regional nivå är så liten som möjligt. Det är viktigt att säkerställa att eventuella redovisningskrav är ändamålsenliga och inte innehåller några onödiga moment. De uppgifter som en intäktsredovisning ska innehålla enligt nuvarande lagstiftning är relativt begränsade och av sådan beskaffenhet att de kan förutsättas finnas lätt tillgängliga i räkenskaperna.

Även om partiers distrikts- och lokalorganisationer normalt inte är bokförings- eller revisionsskyldiga enligt lag upprättar de i allmänhet sina räkenskaper i enlighet med bokföringslagens regler och låter revisor granska dem. Ofta följer detta av deras stadgar och banker och bidragsgivande myndigheter kan kräva det. Vidare är dessa föreningar normalt skyldiga att årligen lämna inkomstdeklaration till Skatteverket, i vilken de bland annat lämnar uppgift om sina intäkter under året. Vidare får de i allmänhet offentligt partistöd från landsting eller kommun. Sedan 2014 gäller att de partier som får sådant stöd ska lämna en årlig redovisning av hur stödet använts. Mot denna bakgrund saknas det enligt vår uppfattning skäl att tro att det skulle vara särskilt betungande för partier på regional och lokal nivå och för partiers distrikts- och lokalorganisationer att lämna en intäktsredovisning med angivande av uppgifter av det slag som enligt nuvarande bestämmelser ska redovisas av partier på central nivå.

Vid en avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn i hur partier finansierar sin verksamhet på dessa nivåer och intresset av en rimlig administrativ börda för partierna och det allmänna, anser vi att insynsintresset väger tyngre. Redovisningsskyldigheten bör därför utökas till att omfatta också partiers verksamhet på regional och lokal nivå. Vissa avgränsningar bör dock göras, bl.a. så att

redovisning behöver lämnas endast om intäkterna överstiger ett visst gränsvärde. Vi återkommer till den frågan i det följande.

Det är en fördel om spelreglerna är desamma för alla partier som är representerade i eller deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige. Samma regler bör därför gälla för alla partier som är verksamma på regional eller lokal nivå, oavsett hur deras verksamhet och organisation i övrigt ser ut. Om riksdagspartierna, och andra partier med verksamhet på central nivå, åläggs att redovisa sina intäkter på regional och lokal nivå bör också helt regionala och/eller lokala partier åläggas att göra samma sak.

Sammanfattning

Vi anser sammanfattningsvis att redovisningsskyldigheten i princip ska utökas så att den omfattar även partiets verksamhet på regional och lokal nivå. Vi redovisar i avsnitt 10.2.2–10.2.7 hur vi anser att redovisningsskyldigheten närmare ska utformas och avgränsas för att den så långt som möjligt ska tillgodose lagstiftningens syften och samtidigt vara så enkel att skyldigheten inte uppfattas som alltför betungande för partierna och för det allmänna.

10.2.2 Partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska omfattas

Nuvarande ordning

Nuvarande ordning innebär att alla partier som har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet är redovisningsskyldiga för det år då valet ägde rum. Om de fått mandat i valet ska redovisningsskyldigheten gälla under hela mandatperioden, dvs. också de tre närmast följande åren (förutsatt att extra val inte äger rum). Vidare omfattas partier som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, se 3 § lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen. Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av det belopp som ett visst år ska redovisas understiger ett tröskelvärde. I så fall ska i stället en anmälan göras (10 § andra stycket).

Möjliga alternativ i fråga om vilka partier som ska omfattas på regional och lokal nivå

En första fråga att besvara, vid en utvidgning av redovisningsskyldigheten till regional och lokal nivå, är vilka partier på dessa nivåer som ska omfattas. *Ett alternativ* är att samma ordning ska gälla som för partierna i riksdagen och Europaparlamentet, dvs. alla partier som i enlighet med de nya reglerna i vallagen (2005:836) har anmält att de vill delta i val till landstings- eller kommunfullmäktige (se avsnitt 5.2.1) ska omfattas. *Ett annat alternativ* är att endast partier som har deltagit i valet och därvid erhållit en viss andel av de avgivna rösterna i valet ska omfattas. *Ett tredje alternativ* är att begränsa redovisningsskyldigheten till att gälla endast för de partier som har erhållit mandat i någon av de aktuella församlingarna. Oavsett vilken lösning som väljs bör enligt vår mening – i linje med vad som gäller på central nivå – redovisningsskyldigheten omfatta partier som får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier eller partistöd enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900). Vidare bör den som ett visst år har intäkter understigande ett visst gränsvärde undantas från redovisningsskyldighet. Hur detta undantag närmare bör utformas behandlas i avsnitt 10.2.7.

Alternativet att alla partier som deltar i ett val ska omfattas

Redovisningsskyldigheten enligt den nuvarande lagstiftningen gäller för alla partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, förutsatt att de under redovisningsperioden har haft intäkter överstigande tröskelvärdet enligt lagen. Enligt direktiven ska kommitténs överväganden göras med utgångspunkt i insynslagen (dir. 2014:90 s. 8). Med hänsyn till detta och då det är en fördel med enhetliga regler talar utformningen av den nuvarande lagstiftningen för att även redovisningsskyldigheten på regional och lokal nivå ska omfatta alla partier som deltar i val på dessa nivåer, om de har haft intäkter överstigande ett visst värde.

De partier som deltog i valet 2014 till landstings- eller kommunfullmäktige var, som redogjorts för i avsnitt 7.2.4, flera tusen. Emellertid var de partier som beställde valsedlar endast 53 i val till landstingsfullmäktige och 235 i val till kommunfullmäktige. Bland dessa fanns flera som deltog i val till såväl landstings- som kom-

munfullmäktige och flera av dem deltog även i valet till riksdagen eller Europaparlamentet.

Numera krävs, som redovisats tidigare, en anmälan i förväg till Valmyndigheten för att ett parti ska ha rätt att delta i ett val. Antalet partier som beställde valsedlar i de senaste valen till landstings- och kommunfullmäktige kan kanske ge en fingervisning om hur många partier som i kommande val till dessa församlingar kommer att anmäla sitt deltagande enligt de numera gällande reglerna. Det kommer i så fall alltså att röra sig om ett betydligt mer begränsat antal partier som deltar i kommande val jämfört med föregående. Sannolikt kommer dock antalet att vara minst det antal som beställde valsedlar i anslutning till 2014 års val.

Ofråkomligt är att, om redovisningsskyldigheten ska omfatta alla partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige, det kommer att röra sig om ett större antal partier än om skyldigheten endast ska omfatta de partier som får en viss andel av rösterna eller som får mandat i val till en sådan församling. Som redovisats i avsnitt 7.5 har sedan valet 2014 knappt 200 partier som inte är representerade i riksdagen mandat i landstings- eller kommunfullmäktige. Några av dem deltog i valet till riksdagen eller Europaparlamentet och omfattas därmed redan i dag av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen såvitt gäller verksamheten på central nivå. Om man utgår ifrån att de partier som kommer att anmäla sitt deltagande i val till landstings- och kommunfullmäktige är ungefär lika många som de som beställde valsedlar i de senaste valen till dessa församlingar skulle skillnaden mellan alternativen i termer av antal partier endast vara något hundratal.

Det kan vidare antas att den nya ordningen med krav på anmälan innebär att de partier som deltar i ett val generellt sett kommer att vara lättare att nå för den myndighet som ska utöva tillsyn över en eventuell redovisningsskyldighet än vad som skulle vara fallet med den tidigare gällande ordningen. Det nya kravet på anmälan innebär ju bl.a. att endast partier som på ett korrekt sätt i anmälan till Valmyndigheten har gett uttryck för att de önskar delta i ett val, kommer att anses som deltagande.

Behovet av finansiering genom bidrag från enskilda bidragsgivare är oftast störst hos nyetablerade partier som ännu inte har fått mandat i någon politisk församling. Dessa partier har inget upparbetat kapital och har inte rätt till kommunalt partistöd.

Intresset av insyn i hur dessa partier finansierar sin verksamhet kan därför sägas vara särskilt stort.

Väljarna kan också anses ha ett berättigat intresse av insyn i partiernas finansiering före ett val, för att kunna bilda sig en välgrundad uppfattning om vilket parti de vill rösta på. Enligt gällande lagstiftning sker emellertid intäktsredovisningen avseende ett visst år den 1 juli året därpå. Om detta ska gälla även i fortsättningen kommer väljarna således inte före valdagen att få någon insyn i vilka intäkter partiet uppburit under valåret, oberoende av om redovisningsskyldigheten gäller alla partier som deltar i valet eller endast de som fått mandat.

För att väljarna ska ges insyn i partiernas intäkter redan före ett val skulle det krävas ett annat system för intäktsredovisningen, t.ex. att intäkterna, eller vissa intäkter, redovisas löpande. Inslag av sådan löpande redovisning finns i vissa andra länder, t.ex. Finland (se avsnitt 6.3), Norge (se avsnitt 6.5) och Storbritannien (se avsnitt 6.7). Ett system av detta slag skulle t.ex. kunna utformas så att ett parti på regional eller lokal nivå som tagit emot bidrag överstigande t.ex. ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) från en enskild bidragsgivare skulle vara skyldigt att inom en kortare tid lämna in en redovisning till ansvarig myndighet med uppgift om bidragets storlek och slag samt bidragsgivarens identitet. Myndigheten skulle ansvara för att uppgifterna omedelbart offentliggjordes på internet. Nackdelen med en sådan lösning är att – utöver det administrativa merarbetet – regelverket blir olika mellan å ena sidan den centrala nivån och å andra den regionala och lokala. Alternativet att införa denna ordning även på central nivå skulle innebära ett betydande merarbete för de etablerade riksdagspartierna och för tillsynsmyndigheten. Det skulle också innebära att det system som i bred enighet lagts fast av riksdagen och som accepterats av Greco skulle rubbas.

Det kan dock tänkas att ett nyetablerat parti får mandat i en beslutande församling först efter att ha deltagit i flera val. I ett sådant fall kan det finnas ett intresse av insyn i partiets finansiering även inför ett val som inte ledde till att partiet fick mandat eller partistöd, något som tillgodoses med en ordning som innebär att alla partier som deltar i val omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller i fråga om partier som aldrig tar plats i en beslu-

tande församling. Partier kan också upplösas men på olika sätt återuppstå i ny skepnad.

En annan fördel som kan framhållas med en ordning innebärande att redovisningsskyldigheten omfattar alla partier som deltar i val till politiska församlingar på regional och lokal nivå är att det medför att villkoren är lika för alla partier som är verksamma på dessa nivåer. Riksdagspartiernas verksamhet på regional och lokal nivå kommer att omfattas av redovisningsskyldigheten även såvitt avser deras distrikts- och lokalorganisationer i landsting och kommuner där de inte erhållit mandat. Detsamma gäller för andra partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet. Vidare kommer partier som deltar i val till flera kommunfullmäktige men erhåller mandat endast i någon av dem att blir redovisningsskyldigt för hela sin verksamhet.

Som redogjorts för i avsnitt 5.2.1 har det i Sverige sedan lång tid ansetts vara en viktig princip att partiernas verksamhet regleras med försiktighet med hänsyn till vikten av en fri åsiktsbildning. Ett uttryck för detta är att det är möjligt för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda. Det kan tänkas att en reglering innebärande att alla partier som deltar i val ska redovisa sina intäkter riskerar att i viss utsträckning påverka benägenheten att bilda nya partier. Detta gäller särskilt eftersom nyetablerade partier, som ännu inte uppfyller kriterierna för att få kommunalt partistöd, ofta i större utsträckning än etablerade partier är beroende av bidrag från enskilda. Alla partier som deltar i ett val får emellertid förutsättas sikta på att få mandat i den politiska församling som valet avser. Det är därför osäkert om det är någon skillnad i detta hänseende mellan de olika alternativ som här diskuteras.

Alternativet att endast partier som erhållit en viss andel av de avgivna rösterna ska omfattas

Många partier har i de senaste valen till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet erhållit endast några få röster, i ett stort antal fall endast två röster. Sådana partier torde i allmänhet endast i mycket begränsad omfattning bedriva någon verksamhet mellan valen. Det kan visserligen, som

anförts under föregående rubrik, antas att det kommer att bli fråga om betydligt färre sådana partier som deltar i ett val med de numera gällande reglerna om anmälan. Det går dock inte att utesluta att även partier av detta slag kan komma att anmäla deltagande i valet.

Som exempel kan nämnas Bräcke kommun, i vilken i valet till kommunfullmäktige 2014, avgavs 4 313 röster på sammanlagt 19 partier. Elva partier erhöll mindre än en procent av rösterna. En reglering av det slag som nu diskuteras skulle således med stor sannolikhet ha begränsat antalet redovisningsskyldiga väsentligt. Det bör dock beaktas att bland de elva partier som fick få röster i Bräcke kommun fanns två som fick mandat i riksdagen eller Europaparlamentet och som alltså ändå skulle ha omfattats av redovisningsskyldighet av den anledningen.

Alternativet att endast partier som erhållit mandat ska omfattas

Sedan valet 2014 har, som nämnts i det föregående, knappt 200 partier som inte är representerade i riksdagen mandat i landstings- eller kommunfullmäktige. Några av dem deltog i valet till riksdagen eller Europaparlamentet och omfattas därmed redan i dag av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen såvitt gäller verksamheten på central nivå.

Det skulle innebära en enklare administration för såväl partier som för det allmänna om den utvidgade redovisningsskyldigheten på regional och lokal nivå begränsades till att avse endast de partier som har erhållit mandat i valet. Dels kan det antas att partier som har mandat i en församling är lättare att komma i kontakt med för tillsynsmyndigheten än andra partier. Dels skulle antalet partier som omfattas av redovisningsskyldigheten vara färre med detta alternativ. Om man utgår ifrån att de partier som kommer att anmäla sitt deltagande i val till landstings- och kommunfullmäktige är ungefär lika många som de som beställde valsedlar i de senaste valen till dessa församlingar skulle, som tidigare nämnts, begränsningen innebära att något hundratal av de partier som anmält deltagande inte skulle behöva omfattas av redovisningsskyldigheten.

Som tidigare framhållits kan det finnas en viss risk att administrativa krav på redovisning påverkar benägenheten att bilda nya partier, vilket kan vara negativt med hänsyn till vikten av en fri

åsiktsbildning. En lösning som innebär att ett nytt parti träffas av redovisningskraven endast om det erhåller mandat i en beslutande församling innebär möjligen att risken för detta är mindre.

Vi har i det föregående framhållit att det kan anses finnas ett särskilt intresse av öppenhet och insyn i fråga om nyetablerade partiers finansiering, med hänsyn till att de ofta är i större behov än de etablerade partierna av bidrag från enskilda. Det är emellertid i de beslutande politiska församlingarna som de valda ledamöterna har en möjlighet att handla i enlighet med de intressen som har finansierat partiernas verksamhet. Det kan därmed hävdas att syftet att förebygga korruption och otillbörliga bindningar tillgodoses i tillräcklig mån om redovisningsskyldigheten begränsas till att omfatta endast partier som har mandat i landstings- eller kommunfullmäktige. De partier som erhåller mandat skulle i så fall bli skyldiga att redovisa de intäkter de erhållit under bl.a. valåret medan de partier som inte erhåller mandat eller annars får partistöd inte skulle omfattas av någon redovisningsskyldighet avseende sina intäkter.

Våra slutsatser

Vid en avvägning mellan att låta tillämpningsområdet för insynslagstiftningen omfatta alla partier som deltar i ett val alternativt bara de som erhåller mandat konstaterar vi att alternativet att partier som deltar i valet ska omfattas är det alternativ som bäst tillgodoser syftet med lagstiftningen, dvs. att trygga allmänhetens insyn i partiers finansiering. Det som talar för att endast de partier som har erhållit mandat ska omfattas är främst att det innebär en minskad administrativ börda för såväl partier som det allmänna. Skillnaden mellan alternativen när det gäller antal redovisningsskyldiga kommer dock, som nämnts, sannolikt att vara relativt begränsad. Det första alternativet har också fördelen att reglerna blir enhetliga på alla nivåer. Antagandet att en redovisningsskyldighet för alla partier som deltar i valet, förutsatt att deras intäkter överstiger en viss nivå, kan hämma uppkomsten av nya partier är osäkert. Vi anser därför att deltagande i valet bör vara utgångspunkten för redovisningsskyldigheten.

Att begränsa antalet partier som ska vara redovisningsskyldiga genom att låta skyldigheten omfatta endast deltagande partier som också har uppnått en viss andel av de avgivna rösterna har endast en marginell påverkan på antalet redovisningsskyldiga. Att redovisningsskyldigheten omfattar alla som deltar i ett val, förutsatt att deras intäkter överstiger en viss nivå, framstår också som en tydligare och mer lättillämpad regel. Redovisningsskyldigheten bör därför enligt vår mening ha denna omfattning.

Det är dock ofrånkomligt att detta alternativ medför att redovisningsskyldigheten kommer att omfatta fler partier än vad som skulle bli fallet enligt de andra alternativen och därmed också innebär en större administrativ börda för såväl partierna som för det allmänna. Det är ytterst angeläget att det politiska engagemanget inte hämmas av oro för administrativa skyldigheter. Denna effekt mildras dock om, i enlighet med vad som i dag gäller för partierna på central nivå, de som ett visst år har intäkter understigande ett gränsvärde undantas från redovisningsskyldighet. Den administrativa bördan kan mildras ytterligare om de som omfattas av undantaget inte heller har någon anmälningsskyldighet. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 10.2.7.

I likhet med vad som gäller på central nivå bör ett parti som erhållit mandat i ett val vara redovisningsskyldigt så länge det innehar mandatet eller mandaten eller får offentligt partistöd.

Sammanfattning

Vi anser att redovisningsskyldigheten ska omfatta alla partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige. Ett parti som erhållit mandat i ett val ska vara redovisningsskyldigt så länge det innehar mandatet eller mandaten eller får offentligt partistöd.

I avsnitt 10.2.5 behandlas frågan om vem som ska redovisa verksamheten och i 10.2.7 frågan om undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter. I kapitel 13 behandlas vissa frågor rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla.

10.2.3 Redovisningsskyldigheten ska omfatta ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige

Nuvarande ordning

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska ett partis intäktsredovisning innefatta intäkter till personvalskampanj för den som efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet (4 § andra stycket).

Med uttrycket ”efter ett personval har utsetts” torde avses att en kandidat har utsetts på grundval av sitt personliga röstetal (14 kap. 9 § vallagen [2005:837]). Se vidare i avsnitt 5.3.2 om hur ledamöter och ersättare utses.

Ledamöter och ersättare som ska omfattas

Att kandidater bedriver personvalskampanjer förekommer också inför val till landstings- och kommunfullmäktige. Behovet av öppenhet och insyn gör sig inte mindre starkt gällande i fråga om finansieringen av dessa kampanjer. Om redovisningsskyldigheten utökas till att omfatta partier och deras verksamhet på regional och lokal nivå, vilket vi alltså föreslår, bör redovisningsskyldigheten även avse intäkter till ledamöter och ersättare för ledamöter på dessa nivåer.

Det finns, som redovisats i avsnitt 7.3.1, sedan valet 2014 sammanlagt cirka 25 000 ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Av dem har knappt 3 300 utsetts till ledamot eller ersättare på grundval av sitt personliga röstetal, cirka 140 av riksdagen eller Europaparlamentet och cirka 3 160 av landstings- eller kommunfullmäktige.

Vi anser att en bestämmelse som innebär att endast de ledamöter och ersättare för ledamöter som har utsetts efter ett personval, dvs. på grundval av sitt personliga röstetal, omfattas av redovisningsskyldighet kan leda till tillämpningssvårigheter. Det är tydligare och enklare med en bestämmelse som innebär att alla ledamöter och ersättare omfattas. Det framstår också som något krångligt för dem

som utsetts till ledamöter och ersättare för ledamöter i aktuella församlingar att hålla reda på om de utsetts på grundval av sitt personliga röstetal eller inte. Vid de intervjuer som kommittén har genomfört med representanter för riksdags- och Europaparlamentspartierna på central nivå har framkommit att de har redovisat samtliga ledamöters och ersättares intäkter till sina valkampanjer.

Vi anser därför att redovisningsskyldigheten även bör omfatta den som har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av landstings- eller kommunfullmäktige, utan begränsning till dem som har utsetts efter ett personval. Samma ordning bör i detta avseende gälla på central, regional och lokal nivå.

Sammanfattning

Vi anser att redovisningsskyldigheten ska omfatta även ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Redovisningsskyldigheten ska i fråga om samtliga ledamöter och ersättare för ledamöter, alltså även av riksdagen och Europaparlamentet, gälla oberoende av om de utsetts på grundval av sitt personliga röstetal eller inte.

I avsnitt 10.2.6 behandlas frågan om vem som ska redovisa en ledamots eller ersättares intäkter och i 10.2.7 frågan om undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter. I kapitel 13 behandlas vissa frågor rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla, varvid i avsnitt 13.3 särskilt tas upp om den nuvarande avgränsningen till personvalskampanjer ska tas bort. I det avsnittet behandlas också frågan om vilka tidsperioder som redovisningsskyldigheten ska avse.

10.2.4 Redovisningsskyldigheten ska omfatta sidoorganisationer

Nuvarande ordning

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska redovisningen på central nivå omfatta bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidoorganisationer (6 § första stycket 6). Partierna och deras sido-

organisationer har ett nära samband med varandra i såväl sina egna som i allmänhetens ögon. Vilka som är partiernas sidoorganisationer framgår i allmänhet av partiernas stadgar, även om flera av partierna inte använder uttrycket sidoorganisationer. Andra benämningar på dessa organisationer är i riksdagspartiernas stadgar syskonorganisationer, samverkande organisationer, associerade förbund, organisationer inom partiet eller förbund inom partiet. Som framgått av redovisningen i avsnitt 7.4.2 skiljer det sig något åt mellan partierna hur de formella kopplingarna till deras sidoorganisationer ser ut.

Lagstiftning i andra länder

I Danmark omfattas sidoorganisationer inte av redovisningsskyldigheten. I Finland gäller redovisningsskyldigheten, förutom partier, partiföreningar som har fått statsunderstöd (t.ex. kvinno-föreningar) och partinära sammanslutningar. I Island ska ett partis redovisning avse alla enheter som faller under partiet, oavsett om de är registrerade eller inte. Norsk lagstiftning innebär en skyldighet för ett politiskt partis centrala och regionala ungdomsorganisation att var för sig lämna en intäktsredovisning. Partiet ska vidare i sin redovisning ta upp bidrag till ungdomsorganisationer på lokal nivå, kvinnoorganisationer och andra sidoorganisationer, om bidrag från en och samma givare under redovisningsperioden överstiger ett tröskelvärde. I så fall ska också bidragsgivarens identitet anges. Den nederländska regeringen behandlar för närvarande ett förslag innebärande att även vissa sekundära institutioner knutna till partier ska omfattas av viss redovisningsskyldighet. I Storbritannien är organisationer som inte utgör del av ett politiskt parti men vars medlemmar helt eller till en större del utgörs av medlemmar av ett visst parti, skyldiga att lämna kvartalsvisa rapporter avseende mottagna bidrag överstigande ett visst gränsvärde. I Tyskland ska ett partis redovisning omfatta även ungdoms- och kvinnoorganisationer knutna till partiet (se avsnitt 6.2–6.8).

Sidoorganisationer ska omfattas

Enligt Greco bör intäktsredovisningar omfatta enheter som direkt eller indirekt är kopplade till partiet eller står under dess kontroll.

Det kan också noteras att i den frivilliga överenskommelsen om ökad insyn som riksdagspartier har ingått (se avsnitt 3.4) uppmanas sidoorganisationer att följa överenskommelsen.

Vidare måste även i detta sammanhang vägas in att det är lätt att kringgå kravet på att bidragsgivares identitet ska framgå vid bidrag över ett visst värde om det är så att identiteten på givaren av ett bidrag som lämnas till sidoorganisationer inte behöver redovisas.

Det är enligt vår uppfattning eftersträvansvärt att redovisningsskyldigheten så långt det går omfattar de enheter som är kopplade till ett parti eller står under dess kontroll. I annat fall riskerar redovisningarna att bli ofullständiga och utrymmet för att kringgå lagstiftningen ökar. Vi föreslår därför att även sidoorganisationernas intäkter ska redovisas.

I vissa fall måste partiernas sidoorganisationer anses ingå i partierna och därmed omfattas av deras redovisningsskyldighet även om det inte uttryckligen anges i lagen. Det är emellertid viktigt att reglerna är tydliga och förutsebara samt gäller lika för alla partier. Det bör därför framgå av lagen att partiernas sidoorganisationer omfattas.

Vi anser att man som hittills kan använda uttrycket sidoorganisationer som gemensam beteckning. Utmärkande för de nuvarande åtta riksdagspartiernas och Feministiskt initiativs sidoorganisationer är att något eller några av följande förhållanden föreligger, vilket oftast framgår av partiets eller sidoorganisationens stadgar:

- Organisationen utgör del av partiet.
- Organisationens medlemmar måste vara medlemmar i partiet alternativt får inte vara medlemmar i något annat parti.
- Organisationen har enligt partiets stadgar rätt till representation i någon form vid ett eller flera av partiets beslutande organ.

Vår slutsats är att redovisningsskyldigheten även bör omfatta verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer. Redovisningsskyldigheten bör avse hela sidoorganisationens verksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs på central, regional och lokal nivå.

Sammanfattning

Vi anser att redovisningsskyldigheten ska omfatta verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer till partier.

I avsnitt 10.2.5 behandlas frågan om vem som ska redovisa verksamheten och i 10.2.7 frågan om undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter. I kapitel 13 behandlas vissa frågor rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla.

10.2.5 Varje ideell förening inom partier och sidoorganisationer ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet*Nuvarande ordning*

I dag omfattar redovisningsskyldigheten enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet. Dessa partier ska, avseende valåret och årligen så länge de har mandat i någon av nämnda politiska församlingar eller annars får visst statligt stöd, lämna intäktsredovisning. Redovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå. Den ska också avse verksamhet som bedrivs i bolag eller någon annan verksamhetsform, om partiet har bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för en stiftelse som är knuten till partiet. Intäktsredovisningen ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet på central nivå (3 §, 4 § första och andra styckena, 6 § andra stycket och 11 § första stycket).

Bakgrund och vårt uppdrag

I departementspromemorian (Ds 2013:31) som föregick insynslagen föreslogs, som tidigare redovisats, att även partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige skulle vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande och att redovisningsskyldigheten skulle omfatta partiorganisationen på samtliga nivåer, dvs. även på regional och lokal nivå. Enligt promemorians förslag skulle redovisningen ske samlat för varje parti och intäktsredovisningen undertecknas av behörig företrädare för partiets högsta organisatoriska nivå (s. 80, 84, 85 och 104). Regeringen gjorde, i likhet med flera remissinstanser, bedömningen att frågan om en

redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå borde utredas vidare (prop. 2013/14:70 s. 39).

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2014:90 s. 8 och 9) överväga om redovisning ska göras samlat för varje parti och hur strukturen i fråga om redovisningsskyldigheten ska se ut. Kommittén ska enligt direktiven beakta bl.a. att de flesta partier för närvarande kan antas sakna en formell koncernstruktur eller andra uppbyggda vägar för central insamling och verifiering. Kommittén ska också särskilt beakta bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfrihet och vad som har anförts i förarbetena om bl.a. grunderna för denna frihet (SOU 1975:75, prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56 och KU 1976/77:1). Detsamma gäller i fråga om det som konstitutionsutskottet (KU) har uttalat om förutsättningarna för att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (KU 1973:26 s. 16 och 17).

Antal ideella föreningar som kommer att omfattas

Vi har i de föregående avsnitten slagit fast att skyldigheten för partier att redovisa sina intäkter bör utökas till att även gälla partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige samt, såvitt gäller partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, till att även avse deras verksamhet på regional och lokal nivå. Vidare har vi föreslagit att redovisningsskyldigheten ska utökas till att gälla även för dessa partiernas sidoorganisationer.

De partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige är dels samma partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, dels partier som endast bedriver verksamhet på regional och/eller lokal nivå. De nuvarande riksdagspartiernas verksamhet på regional och lokal nivå bedrivs genom ett stort antal distrikts- och lokalorganisationer vilka i många fall är ideella föreningar, dvs. egna juridiska personer. Detsamma gäller för Feministiskt initiativ. Som framgått av redovisningen i avsnitt 7.4.2 är antalet ideella föreningar inom de partier som för närvarande har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet samt inom dessa partiernas sidoorganisationer sammanlagt cirka 8 000.

Utöver de partier som för närvarande har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet, finns det andra partier som på liknande

sätt bedriver verksamhet på flera nivåer och i vissa fall genom flera ideella föreningar. Piratpartiet är ett exempel på ett sådant parti.

Möjliga alternativ i fråga om vem som ska vara skyldig att lämna redovisning om partiernas och sidoorganisationernas verksamhet

Frågan är således vem som ska vara ansvarig för att redovisa de uppgifter som avses i insynslagen när det gäller partier vars verksamhet bedrivs genom flera olika organisationer som var och en är en egen juridisk person. Denna fråga får särskild betydelse för de stora etablerade partierna, såsom riksdagspartierna och Feministiskt initiativ, om redovisningsskyldigheten i enlighet med vårt förslag utökas till att omfatta verksamhet som bedrivs genom deras många distrikts- och lokalorganisationer samt deras sidoorganisationers riks-, distrikts- och lokalorganisationer. *Ett första alternativ* är att en intäktsredovisning lämnas samlat för varje parti av partiet på central nivå, i enlighet med det förslag som lades fram i departementspromemorian. *Ett andra alternativ* är att vissa eller alla av ett partis, och dess sidoorganisationers, riks-, distrikts- och lokalorganisationer lämnar intäktsredovisning avseende sin egen verksamhet. *Ett tredje alternativ* är att organisationerna lämnar intäktsredovisning avseende sin verksamhet till partiet på central nivå och att partiet på central nivå därefter lämnar in samtliga intäktsredovisningar, utan att sammanställa dem eller på annat sätt bearbeta dem, till den ansvariga myndigheten.

Alternativet att partiet på central nivå redovisar hela partiets verksamhet

I lagstiftningsärendet inför införandet av insynslagen ställde sig många av remissinstanserna, bland annat flertalet av de riksdagspartier som yttrade sig, kritiska till en redovisningsskyldighet innebärande att partierna på central nivå skulle lämna intäktsredovisning avseende partiets verksamhet på regional och lokal nivå. Vid de intervjuer som kommittén har genomfört med representanter för partier framfördes synpunkter på en samlad redovisningsskyldighet liknande dem som remissinstanserna tog upp, se avsnitt 7.2.5.

Något som flera av dessa remissinstanser och intervjupersoner påtalat är att partierna saknar en formell koncernstruktur och upparbetade vägar för central insamling och verifiering av den typ av uppgifter som en intäktsredovisning ska innehålla. Partiernas verksamhet på regional och lokal nivå samt deras sidoorganisationers verksamhet bedrivs, som framgått av tidigare avsnitt, genom en mängd självständiga ideella föreningar med full rådighet över sin verksamhet och ekonomi. Det kan därför ifrågasättas om det är administrativt rimligt, eller ens praktiskt genomförbart, för partier av riksdagspartiernas storlek att samla in, verifiera, sammanställa och redovisa samtliga intäkter i sin partiorganisation.

En näraliggande fråga är om det, vid en reglering som innebär att ett partis riksorganisation ska åläggas att redovisa hela partiorganisationens intäkter samlat, ska krävas att riksorganisationens revisor granskar intäktsredovisningen i dess helhet. För riksdagspartierna som på central nivå i regel är skyldiga att ha en auktoriserad revisor skulle detta vara mycket resurskrävande. Samtidigt skulle det vara otillfredsställande att inte kräva revisorsgranskning avseende intäktsredovisningen i sin helhet.

Remissinstanserna och intervjupersonerna anförde också att, om partierna centralt ska kunna kräva in och kvalitetssäkra uppgifter avseende partiorganisationernas finansiering på alla nivåer, detta förutsätter att riksorganisationen får utökade befogenheter gentemot partiorganisationerna på lokal och regional nivå. Detta skulle kräva omfattande stadgeändringar.

I sammanhanget måste också erinras om den grundlagsreglerade föreningsfriheten och KU:s uttalande om att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (se bl.a. avsnitt 15.4). En reglering som riskerar uppfattas som att den i praktiken tvingar partier till en viss organisationsmodell bör därför undvikas.

Enligt insynslagen ska en förseningsavgift respektive särskild avgift tas ut om ett parti brutit mot lagen i vissa angivna avseenden. Kammarkollegiet, som prövar frågor om förseningsavgift och särskild avgift, får avstå från att ta ut sådan avgift om synnerliga skäl finns för det. Riksdagspartierna och Feministiskt initiativ är, som tidigare redogjorts för (se avsnitten 7.2.1, 7.2.2 och 7.4.2), uppbyggda av självständiga ideella föreningar utan någon formell koppling mellan sig. Det kan av bl.a. rättssäkerhetsskäl starkt ifråga-

sättas om en förening ska kunna drabbas av en sanktion på grund av brister som är orsakade av en annan förening. Det är enligt vår mening därför ingen lämplig ordning att ett partis riksorganisation ska kunna drabbas av en sanktion på grund av en brist i intäktsredovisningen som orsakats av en distrikts- eller lokalorganisations felaktiga eller uteblivna uppgifter. Att brister som rör partiernas verksamhet på regional eller lokal nivå inte skulle kunna leda till sanktioner är inte heller någon tillfredsställande lösning (frågor om tillsyn och sanktioner behandlas i avsnitt 14.2 och 14.3).

Alternativet att varje organisation som är en ideell förening lämnar redovisning om sin verksamhet

En reglering innebärande att varje enskild distrikts- och lokalorganisation ska redovisa sina intäkter innebär dock att det kommer att vara svårare att jämföra partiers intäkter i sin helhet med varandra med hjälp av redovisningarna. Helhetsbilden förloras då i fråga om partier som är uppbyggda av flera organisationer. En sådan ordning innebär å andra sidan att redovisningarna, såvitt avser dessa partier, kommer att innehålla mer specificerad information avseende partiernas verksamhet i olika landsting och kommuner. Insyn i hur intäkterna fördelar sig på enskilda distrikts- och lokalorganisationer kan vara av intresse, inte minst för att förebygga eller avslöja otillbörliga bindningar.

En aspekt som bör uppmärksammas är att ett system där varje distrikts- och lokalorganisation lämnar redovisning avseende sin verksamhet innebär en viss risk för försök att kringgå lagstiftningen. En enskild som vill ge ett större bidrag till ett parti skulle kunna dela upp bidraget på mindre bidrag till partiets olika organisationer och på så sätt undvika att få sin identitet offentliggjord. Även om bidragen sedan överförs till en och samma organisation skulle givarens identitet inte behöva offentliggöras. Detta skulle inte vara möjligt vid en ordning som innebär att partiernas intäkter ska redovisas samlat. Ett sådant upplägg framstår emellertid i praktiken som relativt komplicerat.

Det framstår vidare inte som rimligt att kräva av riksdagspartiernas riksorganisation att den från regionala och lokala organisationer samt valkandidater inhämtar redovisningar i detalj om alla givare, så att den kan redovisa om någon givare till olika organi-

sationer och kandidater inom partiet under ett år gett bidrag som sammanlagt överstiger ett bestämt gränsvärde.

Den största nackdelen med ett system innebärande att ett partis och dess sidoorganisationers riks-, distrikts- och lokalorganisationer lämnar intäktsredovisning avseende sin verksamhet, jämfört med ett system innebärande att ett parti redovisar intäkterna samlat, är att den administrativa bördan blir avsevärt större för den myndighet som ska ta emot redovisningarna och se till att reglerna följs. Som framgått är antalet riks-, distrikts-, och lokalorganisationer i de nio partier som för närvarande har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet samt i dessa partiers sidoorganisationer uppskattningsvis cirka 8 000. De flesta av dessa kan emellertid antas ha mycket små intäkter bortsett från visst offentligt stöd. Enligt den nuvarande insynslagen behöver intäktsredovisning inte lämnas om ett partis sammanlagda intäkter ett visst år, med avräkning för offentligt stöd, understiger ett gränsvärde. Partiet ska dock i sådana fall anmäla detta till tillsynsmyndigheten. En liknande ordning för de redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer skulle sannolikt innebära att det stora flertalet av dem de flesta år inte kommer att behöva lämna någon redovisning.

Alternativet att partiet på central nivå vidarebefordrar redovisningar från organisationer inom partiet

Det tredje alternativet för redovisningsskyldighet skulle innebära att alla organisationer inom ett parti och dess sidoorganisationer upprättar och undertecknar en redovisning avseende sin verksamhet samt lämnar den vidare till riksorganisationen, som vidarebefordrar redovisningarna till myndigheten utan vidare bearbetning. Finland har ett liknande system (se avsnitt 6.3). En sådan ordning skulle förutsätta att varje organisation är ansvarig inför myndigheten för eventuella brister eftersom det, som framhållits tidigare, ur rättssäkerhetssynpunkt är olämpligt att en förening ska kunna drabbas av en sanktion på grund av brister som är orsakade av en annan förening. Det kan dock ifrågasättas om det är administrativt rimligt, eller ens praktiskt genomförbart, för i vart fall de största riksdagspartierna att samla in och vidarebefordra redovisningar från samtliga föreningar i sin partiorganisation. Detta alter-

nativ skulle inte heller innebära någon nämnvärd administrativ lättnad för den myndighet som ska ta emot intäktsredovisningarna, i jämförelse med det andra alternativet. Vidare skulle en ordning av detta slag riskera ge upphov till bevissvårigheter i fråga om vem som orsakat en brist, t.ex. om någon intäktsredovisning avseende en regional eller lokal förening inte kommit in till myndigheten. Dessutom skulle det nu aktuella alternativet försvåra ett förfarande med elektronisk intäktsredovisning.

Våra slutsatser

Det nu anförda talar enligt vår mening sammantaget starkt emot att redovisningsskyldigheten för hela partiorganisationen läggs på partierna på central nivå när det gäller partier vars verksamhet bedrivs genom flera organisationer på central, regional och lokal nivå som är egna ideella föreningar. Detsamma gäller för sidoorganisationer med en sådan organisationsstruktur. En från rättssäkerhetssynpunkt bättre lösning är enligt vår mening att varje sådan ideell förening till myndigheten lämnar intäktsredovisning avseende sin verksamhet. En ideell förenings intäktsredovisning bör skrivas under av den som är behörig företrädare för föreningen. Även med beaktande av övriga i det föregående diskuterade aspekter anser vi att denna lösning är den bästa. Det är dock ofrånkomligt att detta kommer att medföra en omfattande arbetsuppgift för tillsynsmyndigheten. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 10.2.7.

Denna lösning innebär att ansvaret för att redovisa ett partis intäkter på regional och lokal nivå kommer att ligga hos dess distrikts- och lokalorganisationer. Som vi tidigare har redogjort för (se avsnitt 7.2.2) finns det i det stora flertalet sådana organisationer inte några anställda utan arbetet utförs av frivilliga, ofta oavlönade, krafter. En förening riskerar att drabbas av sanktioner om redovisningen inte görs i enlighet med insynslagens krav (se vidare om sanktioner i avsnitt 14.3). En redovisningsskyldighet kan således riskera att verka hämmande när någon överväger att ta på sig ett politiskt uppdrag. För att undvika onödigt oro hos dem, ofta lek-män, som i en förening ska ansvara för att intäktsredovisningen till Kammarkollegiet är korrekt bör det understrykas att den redovisningsskyldige alltid kan vända sig till myndigheten med eventuella

frågor. Kammarkollegiet kan också förväntas tillhandahålla informationsmaterial om hur regelverket är avsett att tillämpas. Det är vidare troligt att partierna på central nivå kommer att bistå med information och råd till sina distrikts- och lokalorganisationer. Ingenting hindrar heller att ett partis riksorganisation tar på sig uppgiften att samla in och samlat vidarebefordra partiets intäktsredovisningar till Kammarkollegiet. I ett sådant fall är det dock inte möjligt att upprätta intäktsredovisningarna elektroniskt, eftersom de då ska undertecknas med en avancerad elektronisk signatur (jfr 11 § insynslagen). En intäktsredovisning måste skrivas under av behörig företrädare för den ideella förening som redovisningen avser. Det är därför inte möjligt att lämna in en intäktsredovisning elektroniskt för någon annans räkning.

Som framgått av avsnitt 10.2.2 ska, enligt vårt förslag, redovisningsskyldigheten omfatta partier som deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, har mandat i någon av dessa beslutande politiska församlingar eller annars får offentligt partistöd. Om ett parti omfattas av redovisningsskyldighet kommer detta således att gälla för alla ideella föreningar inom partiet och inom sidoorganisationer till partiet. Vi återkommer i avsnitt 10.2.7 till frågan om skyldigheten för partier och organisationer med små intäkter att lämna intäktsredovisning och om de ska vara skyldiga att göra anmälan.

Särskilt om intäkter i bolag m.fl.

Enligt den nuvarande lagstiftningen ska, som nämnts, i ett partis intäktsredovisning ingå uppgifter om 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. Uppgifter om sådana intäkter bör ingå i intäktsredovisningen för den ideella förening som har det bestämmande inflytandet över verksamheten i ett sådant bolag eller annan verksamhetsform eller den ideella förening till vilken en stiftelse är knuten. Vi återkommer i avsnitt 12.2.1 och 13.6 till vissa andra frågor med anknytning till redovisning av intäkter i sådana bolag m.fl.

Särskilt om partier som inte är ideella föreningar

Politiska partier är normalt organiserade i form av en eller flera ideella föreningar. Varje förening är en juridisk person. Riksdagspartiernas verksamhet bedrivs genom ett stort antal ideella föreningar på central, regional och lokal nivå (se avsnitt 5.4.1 och 7.1–7.3). Det är emellertid möjligt för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda (se avsnitt 5.2.1).

En fråga som uppkommer är därför vad som ska gälla för partier som inte är ideella föreningar. Denna fråga är närmast teoretiskt eftersom, som nämnts, i princip samtliga partier är organiserade som en eller flera ideella föreningar.

Den nuvarande insynslagen avses gälla även för partier som inte är juridiska personer (prop. 2013/14:70 s. 111). Vi ser inte någon anledning att ändra på detta. Eftersom ett sådant parti har rätt att delta i val finns det i sig inte någon anledning att sådana partier inte skulle omfattas av redovisningsskyldighet. Ett parti som inte är en ideell förening bör alltså vid tillämpningen av insynslagstiftningen jämföras med en ideell förening inom ett parti. En bestämmelse med denna innebörd bör tas in i lagen.

Sammanfattning

Vi anser att om ett parti, inklusive dess sidoorganisationer, bedriver verksamhet genom flera ideella föreningar, varje sådan förening ska lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet.

I avsnitt 10.2.7 behandlas frågan om undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter.

10.2.6 Varje ledamot och ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet*Nuvarande ordning*

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska ett partis intäktsredovisning även avse personvalskampanj för partiets personvalda ledamöter och ersättare

för ledamöter av riksdagen och Europaparlamentet (4 § tredje stycket).

Antal ledamöter, ersättare och valkandidater som kommer att omfattas

Vi har i det föregående (se avsnitt 10.2.3) föreslagit att skyldigheten för partier att redovisa sina intäkter ska utökas till att gälla också för dem som har utsetts till ledamöter eller ersättare för ledamöter av landstings- eller kommunfullmäktige, utan begränsning till dem som har utsetts efter ett personval. Frågan om avgränsningen till personvalskampanjer ska finnas kvar behandlas i avsnitt 13.3.

Det finns, som nämnts, cirka 25 000 ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Antalet personer som i valet 2014 stod som kandidater på tryckta valsedlar var till riksdagen 5 901 personer, till landstingsfullmäktige 12 525 personer och till kommunfullmäktige 52 116 personer. I valet till Europaparlamentet samma år stod 372 personer som kandidater på tryckta valsedlar (se avsnitt 7.3.1).

Vem som ska vara skyldig att lämna redovisning om ledamöter och ersättare

En fråga som återstår att ta ställning till är om partiet ska ge in intäktsredovisning för sina ledamöters och ersättares för ledamöter räkning eller om varje ledamot och ersättare för ledamot själv ska ge in sin intäktsredovisning.

Vid denna bedömning gör sig liknande hänsyn gällande som vid bedömningen av vem som ska vara redovisningsskyldig i partier vars verksamhet bedrivs genom flera ideella föreningar, se föregående avsnitt. Företrädare för riksdagspartiernas riksorganisationer har såväl i remissvar med anledning av Ds 2013:31 som vid kommitténs intervjuer uppgett att det är mycket resurskrävande för dem att redovisa valkandidaters intäkter inför valen till riksdagen och Europaparlamentet och att det skulle vara ännu mer resurskrävande att redovisa även intäkter för valkandidater på regional och lokal nivå.

För partiernas distrikts- och lokalorganisationer gäller, på samma sätt som för partiernas riksorganisation att de inte har några påtryckningsmedel för att få kandidaterna att lämna uppgifter och inte heller någon möjlighet att kontrollera om uppgifterna är korrekta. Flera remissinstanser och intervjupersoner har också tagit upp att det kan finnas situationer där enskilda kandidater medvetet vill skada sitt parti eller före detta parti.

Sedan den 1 januari 2015 gäller att den som kandiderar för ett parti, skriftligen ska ha samtyckt till kandidaturen senast fredagen före valdagen (2 kap. 20 § vallagen). Partierna bestämmer dock fortfarande själva om de vill anmäla samtliga sina kandidater för ett visst val och på så sätt "låsa listorna". Ett parti kan välja att inte anmäla kandidater utan i stället "hålla listorna öppna" och separata samtycken från kandidater kan då lämnas in fram till fredagen före valdagen. En person kan i ett sådant fall på eget bevåg lämna in samtycke till kandidatur för ett parti, utan att ha stämt av detta med partiet. Att hålla partierna ansvariga för att redovisa sina valkandidaters intäkter kan även mot denna bakgrund anses vara problematiskt.

Det lämpliga i att införa lagregler som i praktiken innebär att partierna måste anpassa sin verksamhet genom att exempelvis införa bestämmelser i sina stadgar som ger dem ökat inflytande över sina valkandidater och ledamöter kan också, inte minst mot bakgrund av bestämmelserna om föreningsfriheten, ifrågasättas.

Av samma skäl som anförts i det föregående avsnittet såvitt gäller föreningar bör ett parti inte drabbas av sanktioner vid brister i en intäktsredovisning som orsakats av att en ledamot eller ersättare lämnat felaktiga uppgifter eller underlåtit att lämna uppgifter.

Vidare framstår det som mest naturligt att samma sak ska gälla i fråga om redovisning av valkandidaters, ledamöters och ersättares intäkter som i fråga om distrikts- och lokalorganisationers samt sidoorganisationers intäkter. Också detta talar för att redovisningsskyldigheten ska ligga på ledamöterna och ersättarna för ledamöter själva.

Om redovisningsskyldigheten läggs på varje ledamot och ersättare för ledamot kommer det dock att innebära ytterligare flera tusen som är potentiellt redovisningsskyldiga enligt insynslagstiftningen. Exakt hur många beror på hur många ledamöter och ersättare som

finns i de olika beslutande politiska församlingarna. I de senaste valen utsågs sammanlagt cirka 25 000 ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet.

Den största nackdelen med att lägga ansvaret för redovisning på ledamöterna och ersättarna själva, jämfört med att lägga det på deras parti, är att det kommer att innebära en större administrativ börda för det allmänna. För partierna kommer det att innebära en minskad administrativ börda medan det för ledamöterna och ersättarna själva kan bedömas inte göra någon större skillnad. Den administrativa bördan för det allmänna kan minska om undantag från skyldigheten att lämna intäktsredovisning införs. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 10.2.7.

Mot bakgrund av vad vi nu redovisat anser vi sammantaget att ledamöter och ersättare för ledamöter själva bör lämna intäktsredovisning. Samma ordning bör gälla på central, regional och lokal nivå. Det nu gällande regelverket bör anpassas till detta.

Bidrag som har tagits emot av en valkandidat, ledamot eller ersättare men förts vidare till partiet bör dock tas upp som en intäkt i partiets intäktsredovisning och inte i ledamotens eller ersättarens. En bestämmelse med denna innebörd bör införas i lagen.

I avsnitt 13.3 behandlas frågan om för vilka tidsperioder som intäktsredovisning ska lämnas.

Sammanfattning

En ledamot eller ersättare för ledamot ska själv lämna intäktsredovisning om sin verksamhet, såvitt avser i insynslagstiftningen angivna intäkter (se vidare i avsnitt 13.3). Intäkter som en ledamot eller en ersättare för ledamot tar emot men lämnar vidare till sitt parti ska anses vara partiets intäkter och därmed redovisas av partiet.

I nästkommande avsnitt (10.2.7) behandlas frågan om undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter.

10.2.7 Varken intäktsredovisning eller anmälan ska behöva lämnas de år då intäkterna understiger ett visst gränsvärde

Nuvarande ordning

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, behöver någon intäktsredovisning inte ges in om partiets intäkter, efter att avdrag har gjorts för visst offentligt stöd, understiger ett tröskelvärde. Partiet ska i sådant fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet (10 § andra stycket). Tröskelvärdet är hälften (0,5) av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser (2 och 5 §§). För 2017 uppgår tröskelvärdet till 22 400 kr, se förordningen (2016:863) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017.

Lagstiftningen i de andra nordiska länderna

Alla de övriga nordiska ländernas lagstiftning på området innefattar bestämmelser innebärande att mindre partier och organisationer undantas från redovisningsskyldighet (se avsnitt 6.2–6.5).

I Danmark omfattas än så länge endast partier på central nivå av redovisningsskyldigheten.

I Finland gäller den årliga redovisningsskyldigheten endast för sådana partiföreningar som erhåller statsunderstöd. Övriga partiföreningar, vilka till antalet är cirka 6 000, är endast skyldiga att lämna s.k. aktuell redovisning inom två veckor om de erhåller bidrag över en viss beloppsgräns. Cirka 145 partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar omfattas av den årliga redovisningsskyldigheten. Det finns i Finland inga partier som endast ställer upp i lokala val, dock finns det lokala gemensamma listor vilka inte omfattas av bestämmelserna om redovisningsskyldighet. Alla kandidater omfattas av bestämmelserna, oavsett om de företräder ett parti eller en gemensam lista eller endast sig själva. De redovisningsskyldiga kandidaterna är cirka 19 000.

I Island gäller att enheter inom ett parti vars intäkter understiger 300 000 isländska kr (knappt 20 000 svenska kr) per år inte behöver ingå i den koncernredovisning som partiet ska lämna till

myndighet för offentliggörande. Valkandidater vars kostnader för valkampanjen understiger 300 000 isländska kr är undantagna från redovisningsskyldigheten avseende kampanjen.

I Norge undantas politiska partier och partiorganisationer vars årliga intäkter understiger 12 000 norska kr, bortsett från offentligt stöd, från skyldigheten att årligen lämna redovisning till ett centralt register. Dessa är dock skyldiga att till samma register lämna en försäkran om att intäkterna understigit denna nivå. De som omfattas av reglerna om redovisnings- eller anmälningsplikt är partiernas huvudorganisation, centrala ungdomsorganisation, fylkeskommunala organisation, fylkeskommunala ungdomsorganisation och kommunala organisation. Det rör sig om cirka 3 400 organisationer och cirka 18–20 partier. Utanför faller andra sidoorganisationer än ungdomsorganisationerna samt ungdomsorganisationernas kommunala organisationer. Utanför faller också partier som endast ställer upp i val till fylkestinget eller kommunestyret, vilka i Norge är relativt få.

De föreningar och personer som kommer att omfattas är många till antalet och har varierande ekonomiska förutsättningar

Vårt förslag innebär att redovisningsskyldigheten utökas till att omfatta ytterligare några hundra regionala och lokala partier samt cirka 8 000 organisationer som ingår i partier och sidoorganisationer och som är egna ideella föreningar. Dessa kommer enligt förslaget att vara redovisningsskyldiga för sin egen verksamhet.

Vårt förslag innebär vidare att alla de omkring 25 000 ledamöterna och ersättarna för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet ska vara redovisningsskyldiga för sin egen verksamhet.

Bland de, enligt förslaget, nytillkomna redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå finns mycket små partier av olika slag samt lokalorganisationer av vilka de minsta består av bara några få medlemmar.

Det är, enligt vad som upplysts vid kommitténs intervjuer (se kapitel 7) med representanter för partier och organisationer inom partier, ovanligt att partier och partiorganisationer på regional och lokal nivå, liksom sidoorganisationer, över huvudtaget får några bidrag från enskilda. Offentligt stöd är den största intäktskällan för

många av dem. Intäkter i form av bidrag från andra delar av partiets organisation liksom medlemsavgifter förekommer också.

Att valkandidater, ledamöter och ersättare får bidrag från enskilda är, såvitt framkommit vid de intervjuer som kommittén har genomfört, också mycket ovanligt. En möjlig bidragande förklaring till detta är att personvalet har relativt liten betydelse i det svenska valsystemet.

Undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter

Det är angeläget att den administrativa bördan för såväl partier som det allmänna inte blir onödigt betungande i relation till insynsintresset. Som redovisats i det föregående finns det i dagsläget uppemot 35 000 ideella föreningar, ledamöter och ersättare för ledamöter som var och en kommer att omfattas av redovisningsskyldigheten enligt vårt förslag. De ideella föreningarna är av mycket varierande storlek.

Med hänsyn till det stora antal existerande ideella föreningar på regional och lokal nivå inom partier och sidoorganisationer, liksom det stora antal ledamöter och ersättare för ledamöter av aktuella politiska församlingar som finns, är det nödvändigt att ställa upp undantag från skyldigheten att lämna intäktsredovisning. Det är samtidigt viktigt att formulera sådana undantag på ett sätt som medför att allmänhetens intresse av insyn i hur partier och deras representanter finansierar sin verksamhet ändå tillgodoses. Vi anser att – på samma sätt som gäller i dag på central nivå – det dels ska finnas ett gränsvärde för intäkter under vilket man inte ska behöva lämna någon intäktsredovisning, dels att vissa intäkter ska undantas vid beräkningen av detta gränsvärde.

Det går inte att göra några säkra antaganden om hur många partier som kommer att anmäla sitt deltagande i kommande riksdagsval. Även om de i vallagen nyligen införda bestämmelserna om anmälningsskyldighet (se avsnitt 5.3.1) sannolikt medför att det kommer att bli betydligt färre än tidigare, kommer det troligen ändå att vara ett antal även mycket små partier som anmäler sitt deltagande.

De ideella föreningar som är verksamma på central nivå, inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller inom

sådana partiers sidoorganisationer, kan i dagsläget till antalet uppskattas till några tiotal. Det är alltså fråga om de nio riksdags- och Europaparlamentspartiernas riksorganisationer samt deras sidoorganisationers riksorganisationer. Härutöver kan det förekomma vissa andra ideella föreningar på central nivå inom partierna eller sidoorganisationerna, t.ex. förekommer det att ett partis riksdagsgrupp är en egen ideell förening.

Vi anser en lämplig lösning vara att större partier och organisationer på central nivå alltid ska vara skyldiga att lämna intäktsredovisning

Ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet och ideella föreningar på central nivå inom dessa partiers sidoorganisationer bör därför enligt vår mening alltid vara skyldiga att lämna intäktsredovisning. Detsamma bör gälla ideella föreningar på central nivå inom partier som får statligt partistöd och inom sådana partiers sidoorganisationer. Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer bör enligt vår mening inte vara skyldiga att lämna intäktsredovisning de år då de inte har några eller mycket begränsade intäkter. Detta bör också gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter på alla nivåer.

Frågan är då vid hur stora intäkter som skyldigheten att lämna intäktsredovisning bör inträda för dem som ska omfattas av undantaget. Det s.k. tröskelvärdet enligt den nuvarande lagen motsvarar som nämnts ett halvt (0,5) prisbasbelopp, dvs. 22 400 kr för år 2017 och gäller för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet avseende deras samlade verksamhet på central nivå. De ideella föreningar som ska omfattas av undantaget enligt vårt förslag är ideella föreningar av mycket varierande storlek, varav de minsta har bara några få medlemmar. Vidare ska alla ledamöter och ersättare omfattas av det föreslagna undantaget.

Gränsvärdet bör, i likhet med tröskelvärdet enligt den nuvarande insynslagen, knyta an till prisbasbeloppet. En sådan ordning medför att beloppen följer prisutvecklingen utan att lagen behöver ändras. Ett halvt (0,5) prisbasbelopp, som alltså är vad som gäller i dag, är enligt vår uppfattning ett lämpligt gränsvärde även för de nytilkommande redovisningsskyldiga. Dessa övriga ideella föreningar, liksom enskilda ledamöter och ersättare, bör alltså inte

vara skyldiga att redovisa sina intäkter om de sammanlagda intäkterna under redovisningsperioden understiger detta belopp.

I dag gäller att partierna vid bestämmande av om intäkterna når upp till tröskvärdet får göra avdrag för stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politisk partier, stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen och stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer till en kvinnoorganisation inom partiet. Dessa stödformer bör föreningarna få bortse ifrån även fortsättningsvis. Likaså bör få bortses från partistöd som betalas till partier med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) (se vidare om vad vi anser ska gälla rörande redovisning av kommunalt partistöd i avsnitt 13.5) samt från statligt eller kommunalt stöd till ungdomsorganisationer.

Utöver offentligt stöd är ofta den enda intäkt små föreningar har medlemsavgifter. I de flesta fall rör det sig om en avgift på några hundra kr per medlem. Så länge det rör sig om begränsade belopp torde insynsintresset även för dessa intäkter vara begränsat. Vi anser därför att det ska gå att bortse även från medlemsavgifter. För att förhindra kringgåenden bör undantaget dock avse enbart avgifter av sedvanlig storlek och som har beslutats i behörig ordning.

Avdrag för medlemsavgifter bör därför få göras endast om avgiften har beslutats av den ideella föreningen i behörig ordning enligt föreningens stadgar och uppgår till högst en hundradels (0,01) prisbasbelopp (448 kr för år 2017) per medlem och år. Slutligen anser vi att inte heller bidrag från ideella föreningar inom partiet och dess sidoorganisationer ska behöva räknas med vid bedömningen av om intäkterna understiger gränsvärdet. Det är inte ovanligt att t.ex. ett parti på central nivå lämnar ett bidrag till den lokala partiorganisationen eller tvärtom. Insynsintresset vad gäller sådana "interna strömmar" torde vara ganska begränsat. Det väsentliga är att ett bidrag som ges till partiet utifrån av någon enskild redovisas som ett sådant bidrag med angivande av identiteten i de fall bidraget överstiger gränsvärdet för det. Skyldigheten att lämna intäktsredovisning och att i vissa fall ange bidragsgivarens identitet ska fortsättningsvis gälla för alla nivåer. Vi anser därför att den redovisningsskyldige vid bestämmande av gränsvärdet ska få bortse

även från bidrag som lämnats av en annan ideell förening inom partiet eller inom en sidoorganisation till partiet.

De som omfattas av undantaget ska inte vara anmälningsskyldiga

En fråga som behöver övervägas särskilt är om det är ändamålsenligt och rimligt att ålägga alla de föreningar, ledamöter och ersättare, vars intäkter understiger det tillåtna gränsvärdet, en skyldighet att anmäla detta till ansvarig myndighet. Det skulle innebära en betydande administrativ börda för den ansvariga myndigheten att ta emot och registrera anmälningarna, oavsett om det sker elektroniskt eller i pappersform. Som nämnts skulle det röra sig om sammanlagt uppemot 10 000 ideella föreningar och 25 000 ledamöter och ersättare som skulle vara skyldiga att komma in till myndigheten med antingen intäktsredovisning eller anmälan. Den stora merparten av dessa kan antas ha intäkter under det tillåtna gränsvärdet.

De partier som deltog i riksdagsvalet eller Europaparlamentsvalet 2014 och som därmed omfattades av skyldigheten att senast den 1 juli 2015 lämna in antingen en intäktsredovisning eller en anmälan till Kammarkollegiet var något tusental. Kammarkollegiet kunde, enligt uppgift till kommittén, till 40 partier få tag på kontaktuppgifter och till dem skickade kollegiet i förväg ut informationsbrev. Myndigheten fick in totalt 23 intäktsredovisningar och 5 anmälningar. Av dessa inkom 19 i tid, övriga efter påminnelse. I de fall varken redovisning eller anmälan kom in bedömde Kammarkollegiet, efter gjorda efterforskningar, att det inte fanns något verksamt parti eller att det var omöjligt att få tag på kontaktuppgifter till partiet.

I sammanhanget bör påpekas att anmälningsskyldighet kan fylla en funktion när det gäller att säkerställa att alla partier och organisationer som enligt förslaget ska omfattas av lagstiftningen är medvetna om sina skyldigheter. Det är av avgörande betydelse för att syftet med lagen ska uppnås att de som är skyldiga att lämna intäktsredovisning verkligen gör det. En utgångspunkt bakom lagstiftningen är emellertid att brister i ett partis, eller föreningars inom ett parti, fullgörande av redovisningsskyldigheten i förlängningen i första hand ska kunna få politiska konsekvenser. Partierna

kan antas komma att internt påminna om redovisningsskyldigheten och vara måna om att alla deras distrikts- och lokalorganisationer fullgör den. Även ytterligare informationsinsatser kan bli aktuella.

Vidare bör understrykas att partier och organisationer, som är ideella föreningar, har en skyldighet och är vana vid att hålla reda på de regler som gäller för sin verksamhet. Även mycket små ideella föreningar måste hålla reda på gällande bestämmelser i fråga om t.ex. bokföring och redovisning samt skattskyldighet och skyldighet att till Skatteverket lämna inkomstdeklaration och särskild uppgift. Om de uppfyller vissa kriterier rörande bl.a. tillgångar eller intäkter uppkommer skyldighet – ibland straffsanktionerad sådan – att göra vissa saker. Ideella föreningar är t.ex. bokföringsskyldiga om de bedriver näringsverksamhet, är moderföretag i en koncern eller har tillgångar till ett värde som överstiger en och en halv miljon kr. När bokföringsskyldighet föreligger följer också en skyldighet att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsboks slut eller, i vissa fall, en årsredovisning som ska offentliggöras. Inkomstdeklaration ska lämnas av en allmännyttig ideell förening om dess skattepliktiga intäkter överstiger 15 000 kr. Särskild uppgift ska lämnas av en allmännyttig ideell förening som är inskränkt skattskyldig. Efter ansökan får Skatteverket medge befrielse för viss tid, vanligen för fem år, från skyldigheten att lämna särskild uppgift (se vidare avsnitt 5.4.2–5.4.5).

Det är angeläget att undvika en ordning som medför omfattande åtaganden för människor som engagerar sig politiskt, i många fall ideellt. Det måste också beaktas att det i praktiken torde vara omöjligt för tillsynsmyndigheten att kontrollera att alla anmälningsskyldiga fullgjort vad som åligger dem.

Mot denna bakgrund bör föreningar, ledamöter och ersättare, som omfattas av redovisningsskyldigheten, undantas från både redovisningsskyldighet och anmälningsskyldighet de år då deras intäkter understiger en viss nivå. Samma ordning bör gälla på central, regional och lokal nivå. Anmälningsskyldigheten enligt den nuvarande lagstiftningen bör därmed tas bort.

Sammanfattning

Om en ideell förenings, ledamots eller ersättares för ledamot intäkter under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) ska någon intäktsredovisning inte behöva lämnas för det året. Någon anmälningsskyldighet ska inte heller finnas. Vid bedömningen av om intäkterna understiger gränsvärdet ska offentligt parti- eller organisationsstöd, medlemsavgifter och bidrag från andra ideella föreningar inom partiet eller partiets sidoorganisationer inte räknas med.

Ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer ska dock alltid vara skyldiga att lämna intäktsredovisning. Detsamma kommer att gälla för partier som inte är ideella föreningar och som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd (se avsnitt 10.2.5).

11 Ska särskilda insamlingsorganisationer vara redovisningsskyldiga?

11.1 Kommitténs uppdrag

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska ett partis intäktsredovisning avse partiets verksamhet på central nivå (4 § andra stycket). Intäktsredovisningen ska även avse 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 (6 § andra stycket).

Om ett parti tar emot ett bidrag från en organisation som är fristående från partiet innebär insynslagen att partiet ska redovisa bidraget under kategorin bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder (6 § första stycket 8).

Vid remissbehandlingen av den promemoria som föregick insynslagen, Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31) framförde några remissinstanser att särskilda insamlingsorganisationer också borde omfattas av regleringen och därmed vara skyldiga att för egen del upprätta en intäktsredovisning för offentliggörande. Lagrådet anförde att sådana organisationer förekommer i andra länder och kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen. Lagrådet konstaterade att det inte fanns något beredningsunderlag i frågan men förordade att den uppmärksammades i det fortsatta utredningsarbetet. Regeringen, som hade aviserat i lagrådsremissen att så skulle ske, anslöt sig till detta (prop. 2013/14:70 s. 52 och 139).

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2014:90 s. 10 och 11) analysera och överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer. Den redovisade analysen bör, enligt direktiven, innehålla en kartläggning av sådana insamlingsorganisationer och omfattningen av deras verksamhet. Enligt direktiven avses med en insamlingsorganisation ett fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande.

11.2 Kartläggning

11.2.1 Särskilda insamlingsorganisationer i andra länders lagstiftning om insyn i finansieringen av partier

I *Danmark* överlämnade en expertkommitté, som av regeringen hade fått i uppdrag att göra en översyn av lagstiftningen gällande partifinansiering samt utarbeta förslag på framtida reglering, i mars 2015 en rapport till den danska regeringen. Ett av expertkommitténs förslag i rapporten var att skärpta krav på öppenhet borde införas i fråga om bidrag till partier från privata föreningar vars huvudsyfte är att samla in pengar till politiska partier. Kommittén föreslog att ett parti eller en kandidat, som tagit emot bidrag från en förening eller annan sammanslutning som använder mer än 50 procent av sina årliga intäkter till att stödja partier, ska vara skyldiga att i sin redovisning uppge den ursprungliga bidragsgivarens identitet och bidragets storlek vid bidrag över 20 000 danska kr. En sådan förening eller sammanslutning ska, enligt vad kommittén föreslog, vara skyldig att lämna dessa upplysningar till partiet eller kandidaten (se vidare avsnitt 6.2).

I *Finland* ska, i samband med varje allmänt val, kandidater redovisa sina under kampanjperioden uppkomna kostnader för valkampanjen och finansieringen av dessa kostnader. Valfinansieringen avseende en kandidats valkampanj kan bl.a. bestå av bidrag som har tagits emot av en sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten (se vidare avsnitt 6.3).

I *Nederländerna* innehåller lagstiftningen vissa bestämmelser rörande institutioner som är associerade med ett politiskt parti. Bestämmelserna innebär bl.a. en skyldighet för sådana institutioner

att registrera och redovisa mottagna bidrag. De associerade institutioner som avses omfattar bl.a. juridiska personer vars enda eller huvudsakliga syfte är att bedriva verksamhet för partiet, förutsatt att verksamheten är till klar förmån för partiet (se vidare avsnitt 6.6).

I *Storbritannien* måste rapporter till Valkommissionen avseende bidrag och lån överstigande en viss beloppsgräns lämnas av, förutom politiska partier, bl.a. organisationer som inte utgör del av ett politiskt parti men vars medlemmar helt eller till en större del utgörs av medlemmar av ett visst parti. En rapport ska lämnas in till Valmyndigheten inom 30 dagar från det att bidraget eller lånet togs emot i vilken bidragsgivares namn och adress ska anges. Vissa ytterligare registrerade organisationer, såsom exempelvis kampanjorganisationer, som i vissa fall är kopplade till ett politiskt parti och i andra fall inte, är skyldiga att lämna redovisning till Valkommissionen avseende bidrag och kostnader under en valperiod (se vidare avsnitt 6.7).

I *Tyskland* bedrivs politisk verksamhet av, och lämnas offentligt stöd till, politiska partier och deras underorganisationer, parlamentariska grupper i Bundestag och delstaternas Landtag samt s.k. politiska stiftelser. En politisk stiftelse är i allmänhet nära knuten till ett politiskt parti såvitt avser dess politiska syfte och övertygelse men är samtidigt helt fristående från partiet. Politiska partier får inte ta emot bidrag från parlamentariska grupper eller politiska stiftelser. Anledningen till detta är att bidrag till parlamentariska grupper och politiska stiftelser inte ska utgöra indirekta bidrag till politiska partier (se vidare avsnitt 6.8).

I *USA* sköts partiers och kandidaters ekonomi av kommittéer. En s.k. PAC eller Super PAC (Political Action Committee) är en politisk kommitté som varken är en partikommitté eller en kandidats kampanjkommitté. En PAC kan sponsras av ett företag eller en arbetsmarknadsorganisation eller vara en oberoende kommitté som kan ta emot bidrag från allmänheten. En PAC kan lämna bidrag till en partikommitté eller en kandidats kampanjkommitté eller själv använda sina medel för att på olika sätt påverka valutgången oberoende av partiet eller kandidaten. En PAC måste, i likhet med andra politiska kommittéer, registreras hos tillsynsmyndigheten och lämna återkommande redovisningar av sina intäkter och kostnader för offentliggörande. Andra organisationer och individer som har

utgifter i anslutning till federala val kan också vara skyldiga att redovisa detta för offentliggörande om vissa gränsvärden över-skrids. Registrerade lobbyister och deras arbetsgivare ska lämna halvårsrapporter till senaten och representanthuset avseende bidrag överstigande ett visst gränsvärde som de har lämnat till en federal kandidat eller tjänsteman eller till en PAC eller politisk partikom-mitté (se vidare avsnitt 6.9).

11.2.2 Förekomsten av olika typer av organisationer för politisk påverkan i Sverige

I det följande redogörs för utvecklingstendenser som har att göra med förekomsten av olika typer av organisationer för politisk på-verkan. Vidare berörs hur särskilda insamlingsorganisationer skiljer sig från andra typer av organisationer för politisk påverkan, t.ex. lobbyorganisationer och tankesmedjor.

Antalet medlemmar i de politiska partierna har generellt sett minskat under de senaste decennierna. De nuvarande åtta riksdags-partierna hade år 2015 ungefär 260 000 medlemmar, att jämföra med ungefär 625 000 medlemmar i början av 1990-talet (Låt fler forma framtiden! Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande, SOU 2016:5 s. 161).

Formerna för det ideella engagemanget har också förändrats och engagemanget är i dag dels i mindre utsträckning inriktat på speci-fika organisationer, dels mera kortsiktigt. Både i och utanför de etablerade organisationerna växer nya organisationsformer fram. Denna utveckling har drivits fram av bl.a. globalisering och nya kommunikationsmöjligheter. Mer eller mindre lösa nätverk och gemenskaper på internet har uppstått. Även nya sätt att rekrytera och organisera volontärer och givare har möjliggjorts, med inrikt-ning på begränsat snarare än heltäckande engagemang. Samtidigt framträder mer etablerade aktörer som starka noder i de nya nät-verken och nya typer av hybridorganisationer skapas (Harding, Framtidens civilsamhälle, Underlagsrapport 3 till Framtidskom-missionen, 2012, s. 13).

Partierna har i takt med det minskade antalet medlemmar också förändrat hur de organiserar sin verksamhet, bl.a. i fråga om val-kampanjer och opinionsbildning. Sedan 1960-talet har antalet anställda i de politiska partierna ökat med ungefär fem gånger

(Kölln, Partiernas medlemstapp och demokratin, SOU 2015:96, 2014 års Demokratiutrednings forskarantologi, s. 93 och 94).

I Sverige har intresseorganisationer haft en framträdande roll i det offentliga beslutsfattandet. Flera av de politiska partierna har vuxit fram ur folkrörelser och har genom sin historia varit nära sammanbundna med intresseorganisationer. Under tidigt 1900-tal blev delar av de traditionella folkrörelsernas påverkansarbete alltmer institutionaliserat i det offentliga beslutsfattandet och staten etablerade korporativa strukturer till vilka de stora folkrörelseorganisationerna bjöds in för att delta i beslutsfattandet. Under 1990- och 2000-talen har statens relation till intresseorganisationerna emellertid gradvis fått en mer pluralistisk karaktär. I en rapport till den förra Demokratiutredningen (Hermansson m.fl., Avkorporativisering och lobbyism, SOU 1999:121 s. 40 och 45), beskrivs att intresseorganisationerna har lämnat styrelser och det formella beslutsfattandet, men att de ändå inte saknar kanaler till makthavarna. Svensk politik har, enligt rapporten, blivit mindre ordnad och överblickbar, präglad av lobbyverksamhet och mindre synliga nätverk. Enligt 2014 års Demokratiutredning (SOU 2016:5, s. 336 och 337) bekräftar de underlagsrapporter som tagits fram för den utredningen att de informella kontakterna mellan beslutsfattare och intresseorganisationer har tilltagit. Övergången från korporativism till pluralism har gett upphov till en diskussion om lobbying. Intresseorganisationer antas i dag påverka politiker genom icke-institutionaliserade arenor i större utsträckning än tidigare.

Lobbying har definierats på olika sätt i litteraturen, exempelvis som icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande. Andra förespråkar en bredare definition som inkluderar även påverkansförsök som sker genom media och mer offentliga kanaler, dvs. opinionsbildande aktiviteter. Det sistnämnda anses vara allt viktigare för att påverka politiken (Lundberg, Det postkorporativa deltagandet – Intresseorganisationerna i den nationella politiken, SOU 2015:96, s. 300 och 326).

I en rapport till 2014 års Demokratiutredning beskrivs vidare framväxten av en ny kategori av påverkansaktörer, de s.k. policyprofessionella. Kategorin omfattas av politiskt sakkunniga, pressekreterare, kommunikatörer och PR-konsulter m.m. Det är fråga om individer som agerar i gränsdragningen mellan å ena sidan de poli-

tiska institutionerna, såsom t.ex. de förtroendevalda och de politiska partierna, och å andra sidan intresseorganisationer, PR-byråer, universitet och forskningsinstitutioner. Enligt rapporten är detta en grupp individer som har betydande makt men ett otydligt mandat (Garsten, De policyprofessionella och demokratins framtid, SOU 2015:96, s. 287 och 288).

Professionaliseringen och utvecklingen av ett mer nätverksbaserat civilsamhälle har öppnat upp för nya former av medlemslösa organisationer. En sådan organisationsform är tankesmedjorna. Antalet har vuxit kraftigt under senare år och i dag finns det runt 70 tankesmedjor i Sverige. Tankesmedjorna drivs ofta med ett antal olika etablerade organisationer som huvudmän, men är i regel obundna i förhållande till sina uppdragsgivare eller den ideologiska inriktning som de företräder. De har specialiserat sig på att producera, samla in, paketera och sprida tankar (Harding, s. 361).

2014 års Demokratiutredning framhåller (SOU 2016:5 s. 370 och 371) att det finns en brist på transparens, särskilt när det gäller olika organisationers påverkansförsök som riktar sig till medier. Ökningen av antalet tankesmedjor och PR-byråer som verkar för att påverka opinionen utan att tydligt redovisa sina uppdragsgivare eller ideologiska ståndpunkt är, enligt utredningen, i detta sammanhang problematisk. Det kan vara svårt att veta vem som ligger bakom mediekampanjer. Utredningen påpekar också att tankesmedjor och andra professionella påverkansaktörer inte, på samma sätt som de politiska partierna, omges av någon reglering när det kommer till insyn i deras finansiering. I en intervju som utredningen gjorde uppgav en företrädare för ett riksdagsparti att donationer som tidigare mottagits av dennes parti numera styrs till professionella påverkansaktörer.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att gränserna inte alltid är glasklara mellan olika typer av organisationer för politisk påverkan. Lobbying kan typiskt sett sägas bedrivas i syfte att påverka beslutsfattare i en viss riktning utifrån ett särintresse, genom direkta kontakter med beslutsfattarna eller genom opinionsbildning via medierna. Särskilda insamlingsorganisationers verksamhet syftar i stället typiskt sett till att stödja ett eller flera partier, ekonomiskt eller genom opinionsbildande verksamhet. När det gäller tankesmedjor skiljer de sig från särskilda insamlingsorganisationer

på så sätt att deras verksamhet typiskt sett inte har som enda eller huvudsakligt syfte att stödja ett visst parti eller vissa partier.

11.2.3 Förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer i Sverige

Kommittén har vid intervjuer med representanter för de nio nuvarande riksdags- och Europaparlamentspartiernas riksorganisationer ställt frågan om det förekommer särskilda insamlingsorganisationer till stöd för deras parti. Samtliga tillfrågade har svarat att det, såvitt de känner till, inte förekommer.

I de intäktsredovisningar som partierna har lämnat in till Kammarkollegiet 2015 har bidrag från någon organisation av detta slag inte heller tagits upp.

Som nämnts i det föregående framgår dock av 2014 års Demokratiutrednings betänkande (SOU 2016:5 s. 371) att, i en intervju som utredningen hade gjort, en företrädare för ett riksdagsparti uppgav att donationer som tidigare mottagits av dennes parti numera styrs till professionella påverkansaktörer.

I medias rapportering och i den allmänna debatten förekommer ibland uppgifter om att organisationer bedriver kampanjer mer eller mindre uttalat till stöd för ett eller flera partier. Det kan t.ex. röra sig om en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation som driver opinion för en viss politisk sakfråga som är nära förknippad med ett eller flera partier. Det kan också röra sig om organisationer med syfte att mer uttalat verka för en viss utgång i ett val.

11.3 Överväganden

Bedömning: Redovisningsskyldigheten enligt insynslagstiftningen bör för närvarande inte utvidgas till att omfatta särskilda insamlingsorganisationer.

Skälen för bedömningen

Innebörden av nuvarande lagstiftning och våra förslag

Vårt uppdrag är att analysera och överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer, dvs. fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande. Utgångspunkten är alltså att det är fråga om en egen juridisk person, i praktiken torde det vara fråga om antingen ideella föreningar eller insamlingsstiftelser, se 11 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220).

Enligt vårt i föregående kapitel redovisade förslag ska redovisningsskyldigheten utvidgas till att omfatta sidoorganisationer till partier (se avsnitt 10.2.4). Även dessa organisationer har i allmänhet som syfte att stödja ett visst parti. En fråga som uppkommer är därför om det går att dra en klar gräns mellan sidoorganisationer å ena och fristående insamlingsorganisationer å andra sidan. Utmärkande för sidoorganisationer är dock att organisationen utgör del av partiet eller att organisationens medlemmar måste vara medlemmar i partiet alternativt inte får vara medlemmar i något annat parti eller att organisationen har rätt till representation i någon form vid ett eller flera av partiets beslutande organ. Insamlingsorganisationer anses i enlighet med den definition som används i direktiven ligga helt utanför partiets kontroll eller inflytande. Om en sådan organisation lämnar över medel till det parti den verkar för, är partiet skyldigt att redovisa att det har tagit emot dessa medel och, om de under redovisningsperioden överstiger tröskelvärdet, särskilt ange att organisationen är givare. Det kommer emellertid inte att framgå ifrån vem medlen ursprungligen härrör.

I sammanhanget bör nämnas att ett partis redovisning enligt den nuvarande lagen också ska omfatta intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet (6 § andra stycket). I propositionen (prop. 2013/14:70 s. 53) anges att redovisningsskyldigheten bör gälla för intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet på ett sådant sätt att intäkterna anses ingå i partiet och att så kan vara fallet om en stiftelse har till ändamål att främja partiets verksamhet. Vi behandlar frågor om redovisning av intäkter i sådana stiftelser i avsnitt 13.6. Utmärkande för en insamlingsorganisation är som framhållits att sådan bindning saknas.

Vår bedömning

Fristående insamlingsorganisationer kan, som berörts i det föregående, lämna vidare insamlade medel till partier och valkandidater. De kan också använda insamlade medel till att självständigt bedriva någon form av påverkansarbete till förmån för ett eller flera partier eller till förmån för en eller flera kandidater. I fråga om bidrag som lämnas till en särskild insamlingsorganisation, och av insamlingsorganisationen lämnas vidare till ett parti eller en valkandidat, behöver enligt den nuvarande lagstiftningen den ursprungliga bidragsgivarens identitet inte offentliggöras oavsett bidragets storlek, förutsatt att det inte är fråga om en sådan stiftelse som avses i 6 § andra stycket i insynslagen. Den som inte vill uppge sin identitet kan således kringgå insynslagens identitetskrav genom att i stället lämna sitt bidrag till en sådan organisation. Allmänheten kan enligt vår mening även i sådana fall anses ha ett berättigat intresse av insyn i vilka intressen som står bakom en politisk kampanj till förmån för ett eller flera partier eller en eller flera valkandidater.

Det finns mot denna bakgrund argument för att organisationer även av detta slag ska vara redovisningsskyldiga.

Som vi har slagit fast i det föregående anser vi att det är eftersträvaransvärt att redovisningsskyldigheten så långt det går omfattar de enheter som är kopplade till ett parti. I annat fall riskerar redovisningarna att bli ofullständiga och utrymmet för eventuella försök att kringgå lagstiftningen ökar. Detta är också i linje med Grecos rekommendationer. Som redogjorts för finns det i vissa andra länders lagstiftning om insyn i finansiering av partier bestämmelser som i olika utsträckning inkluderar organisationer av det slag som här avses. Detta talar för att redovisningsskyldigheten principiellt sett borde utvidgas till att omfatta verksamhet som bedrivs av organisationer vars enda eller huvudsakliga syfte är att stödja ett visst parti eller vissa partier.

Det bereder dock betydande svårigheter att på ett tillräckligt tydligt sätt avgränsa vad en särskild insamlingsorganisation är, vilket leder till tillämpningsproblem.

Enligt vad som framkommit vid intervjuerna med riksdagspartiernas riksorganisationer och i övrigt, finns det för närvarande inte några särskilda insamlingsorganisationer som stöder dessa partier.

Vi anser därför att det, mot bakgrund av de redovisade svårigheterna, nu inte finns tillräckliga skäl att införa krav på att organisationer av detta slag ska vara redovisningsskyldiga.

Utvecklingen bör dock följas noga med avseende på förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer och i förekommande fall omfattningen av deras verksamhet. Även utvecklingen i andra länder bör följas. Som redovisats i det föregående (avsnitt 11.2.1) finns i vissa länder insynslagstiftning som tar sikte på organisationer av detta slag. I vissa andra, t.ex. i Danmark, är förslag till sådan lagstiftning under behandling. Det går inte att bortse ifrån att insynslagens bestämmelser om redovisningsskyldighet kan bidra till en utveckling där bidrag från enskilda, till stöd för ett eller flera partier, i högre utsträckning kan komma att lämnas till andra aktörer än partierna själva. Det finns i så fall anledning att på nytt överväga frågan om det bör införas en redovisningsskyldighet för den typ av organisationer som det är fråga om.

12 Ska ett förbud mot anonyma bidrag införas?

12.1 Inledning

12.1.1 Nuvarande ordning med ett indirekt förbud mot anonyma bidrag

Enligt 4 § första stycket andra meningen lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska det av intäktsredovisningen tydligt framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer. Såvitt gäller bidrag som överstiger tröskelvärdet från privatpersoner och från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder ska enligt 7 § första stycket uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som 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.

Enligt 6 § första stycket 9 ska ett partis intäktsredovisning också innehålla uppgift om storleken av anonyma bidrag. Vidare ska enligt 7 § andra stycket, såvitt avser anonyma bidrag, uppgift om vilket bidrag (t. ex pengar, varor, tjänster) som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Dessutom ska uppgift om det totala antalet sådana bidrag anges.

Insynslagens reglering innebär alltså att ett parti ska redovisa varifrån dess bidrag kommer om bidragen överstiger tröskelvärdet. Partiet måste dock, även såvitt avser bidrag under tröskelvärdet, löpande spara uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag. Detta krävs för att det ska gå att avgöra om ett nytt bidrag ska sammanläggas med ett tidigare bidrag eller inte (se prop. 2013/14:70 s. 61). Dessa uppgifter behöver emellertid inte lämnas

vidare till Kammarkollegiet. Lagen förutsätter som framgått också att anonyma bidrag kan förekomma och en särskild reglering finns för vilka uppgifter om sådana bidrag som en intäktsredovisning ska innehålla.

Enligt 1 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier utgår stöd enligt lagen till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen. Som ytterligare förutsättningar för ett årligt stöd enligt lagen gäller sedan den 1 april 2014 att

- partiet under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan om stöd inte har tagit emot något anonymt bidrag i den mening som avses i insynslagen och
- 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.

Ansökan om stöd enligt lagen ska göras skriftligen varje år hos Partibidragsnämnden, som är den myndighet som prövar frågor om stöd enligt lagen. Till ansökan ska bifogas dels partiets årsredovisning som ska ha granskats av revisor, dels en försäkran av partiet om att det och dess efter personval utsedda ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet inte har tagit emot något anonymt bidrag i den mening och under den tid som anges i 1 §. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden (13 och 14 §§).

De nu redovisade bestämmelserna om anonyma bidrag i lagen om statligt stöd till politiska partier tillämpades första gången, på ansökningar till Partibidragsnämnden som avsåg stödåret som inleddes den 15 oktober 2015. De fick alltså betydelse för de ansökningar om stöd som partierna gjorde före utgången av oktober 2015. Anonyma bidrag som har lämnats före den 1 april 2014 omfattas inte av de nya bestämmelserna. Samtliga partier försäkrade att de inte tagit emot några anonyma bidrag (Pressmeddelande från Partibidragsnämnden den 21 oktober 2015).

Lagen innehåller inte några bestämmelser om vad som ska gälla om det efter det att stödet har betalats ut framkommer att ett parti

trots försäkran om att det inte har tagit emot anonyma bidrag ändå visar sig ha gjort detta.

12.1.2 Kommittén ska överväga om ett förbud mot anonyma bidrag bör införas

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2014:90) analysera och ta ställning till om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag och hur anonyma bidrag som lämnas trots ett eventuellt förbud ska hanteras. I direktiven anges att målsättningen för översynen bör vara densamma som i fråga om uppdraget som avser redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå. Kommitténs arbete bör därför ha gällande rätt som utgångspunkt och bedrivs i syfte att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk om insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet. Särskilt bör beaktas att frågan om ett eventuellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag förutsätter ingående överväganden ur ett grundlagsperspektiv (s. 14).

Om kommittén kommer fram till att det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, bör den enligt direktiven också ta ställning till behovet av konsekvensändringar i befintlig reglering samt särskilt uppmärksamma frågan om hur man bör hantera anonyma bidrag som lämnas trots att det inte är tillåtet att ta emot dem. Bland annat bör det övervägas om det i en sådan situation kan vara en lämplig ordning att låta det annars otillåtna bidraget tillfalla staten (s. 14).

I kapitlet redovisar vi våra överväganden rörande dessa frågor.

12.2 Ett förbud för partier m.fl. att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst gränsvärde

Förslag: För partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet och dessa partiers sidoorganisationer ska det vara förbjudet att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). Detsamma

ska gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet samt för valkandidater till dessa församlingar.

Ett bidrag ska betraktas som anonymt om mottagaren i det enskilda fallet inte känner till eller kan ta reda på bidragsgivarens identitet.

12.2.1 Ett principiellt förbud att ta emot anonyma bidrag ska införas

Bakgrund

I den proposition som föregick lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, framhöll regeringen att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Något förslag lades dock inte fram eftersom frågan var komplicerad och krävde ytterligare överväganden, bl.a. ur ett grundlagsperspektiv (prop. 2013/14:70 s. 56). Konstitutionsutskottet (KU) framhöll i sitt betänkande den breda enighet som finns kring uppfattningen att sådana bidrag i princip inte bör vara tillåtna (bet. 2013/14:KU35 s. 31).

KU fann att ett sätt att – utan ett uttryckligt förbud – uppnå en motsvarande lösning var att ställa som villkor för det statliga stöd som utgår till partier, att partiet inte har tagit emot anonyma bidrag. Utskottet föreslog därför att lagen om statligt stöd till politiska partier skulle kompletteras med ett sådant villkor. Riksdagen anslöt sig till förslaget (rskr. 2013/14:163, SFS 2014:106). En närmare redogörelse för regleringen finns i avsnitt 5.7.1 och 12.1.1.

Också enligt Grecos rekommendationer bör anonyma bidrag till partier och valkandidater vara förbjudna (se avsnitt 4.2).

Lagstiftningen rörande anonyma bidrag i andra länder

I de flesta medlemsländer inom Europarådet, liksom i många av världens länder i övrigt, finns ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag. I vissa fall gäller förbudet dock endast bidrag överstigande en viss nivå. I avsnitt 4.2 har vi redogjort för Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering

av partier och valkampanjer samt Grecos utvärderingar av medlemslänternas efterlevnad av rekommendationen.

Som vi redovisat i kapitel 6 har flertalet av våra närmaste grannländer infört ett förbud mot anonyma bidrag, i många fall under de senaste decennierna, medan frågan i vissa andra av länderna är under utredning.

I Danmark finns inte något förbud för partier att ta emot anonyma bidrag. Greco har rekommenderat Danmark att införa ett sådant förbud (se avsnitt 6.2).

I Finland får partier, partiföreningar, partinära sammanslutningar, kandidater, kandidaters stödgrupper eller andra sammanslutningar som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat inte ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som har erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete (se avsnitt 6.3).

I Grekland är anonyma bidrag till politiska partier och valkandidater förbjudna. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2015 förbjöds också ett system med kuponger som tidigare gjorde det möjligt att ge bidrag anonymt. Greco anser att Grekland därmed har uppfyllt rekommendationen till landet att förbjuda anonyma bidrag.

I Irland är det förbudet för politiska partier att ta emot anonyma bidrag överstigande 126.97 euro. Ett bidrag anses som anonymt om inte givarens namn och adress är kända. Greco accepterar detta gränsvärde, för att säkerställa givares integritetsskydd och för att lätta den administrativa bördan för partier och kandidater, under förutsättning att även bidrag under gränsvärdet måste registreras.

Inte heller i Island får partier och valkandidater ta emot anonyma bidrag. Försäljning i liten informell skala såsom av förfriskningar, lotter och loppisvaror, förutsatt att intäkterna inte överstiger 100 000 isländska kr härrörande från en enskild köpare per år, är dock tillåtet (se avsnitt 6.4).

Enligt lagstiftningen i Norge får partier och partiorganisationer inte ta emot bidrag från givare som är okända för partiet. Med bidrag menas i detta sammanhang alla former av stöd. I förarbetena till lagen anges att allmänna bidrag givna genom lotterier, insamlingsbössa eller kollekt inte räknas som anonyma bidrag. Vidare

anges att givare som förhållandevis lätt kan spåras upp, exempelvis via bankkontonummer, inte räknas som anonyma (se avsnitt 6.5).

I Nederländerna är det förbjudet för politiska partier och för valkandidater att ta emot anonyma bidrag i pengar eller natura överstigande 1 000 euro. I uppföljningsrapporter har Greco anført att gränsvärdet om 1 000 euro innebär ett betydande utrymme för kringgåenden av bestämmelserna om offentliggörande av bidragsgivares identitet och alltför lite insyn i politiska partiers finansiering. Greco anser att Nederländerna inte har uppfyllt rekommendationen till landet att förbjuda anonyma bidrag (se avsnitt 6.6).

Anonyma bidrag är i Storbritannien tillåtna endast om bidragens värde understiger 200 brittiska pund. Greco anser att Storbritannien har uppfyllt rekommendationen om att förbjuda anonyma bidrag (se avsnitt 6.7).

Det är även i Tyskland förbjudet för partier att ta emot anonyma bidrag. Från detta förbud undantas små bidrag som har tagits emot som ett led i sedvanlig insamlingsverksamhet såsom offentlig kollekt (se avsnitt 6.8).

USA har lagstiftning som innebär ett förbud för partier och kandidater att ta emot anonyma bidrag överstigande 50 US-dollar. För sådana bidrag måste givarens namn och adress bokföras. För bidrag överstigande 200 US-dollar måste dessutom givarens yrke och arbetsgivare bokföras. Greco har i sina rapporter konstaterat att dessa bestämmelser finns och inte riktat någon rekommendation till USA om ytterligare åtgärder för att förbjuda anonyma bidrag (se avsnitt 6.9).

I Österrike är anonyma bidrag överstigande 1 000 euro förbjudna. Greco anförde i en rapport i mars 2014 att detta tröskelvärde är högt och att det lätt kan underminera effektiviteten hos bestämmelserna i österrikisk lag om offentliggörande av bidragsgivares identitet vid bidrag från samma givare som under ett år överstiger 3 500 euro. Greco anförde att ett system där alla givare måste identifieras klart är att föredra. Greco ansåg inte att Österrike hade uppfyllt dess rekommendation till landet om att förbjuda anonyma bidrag.

Ett förbud att ta emot anonyma bidrag över en viss nivå ska införas

Ett viktigt skäl som har anförts för ett förbud mot anonyma bidrag är att det inte ska gå att kringgå insynslagens huvudregel att bidragsgivare, i de fall bidragen överstiger en viss nivå, ska offentliggöras (se bl.a. bet. 2013/14:KU 35 s. 32).

Om ett parti eller en ledamot som har tagit emot ett bidrag faktiskt varken känner till eller kan ana bidragsgivarens identitet torde dock, som regeringen konstaterade i förarbetena till insynslagen, någon särskild bindning som medför risk för påverkan av partiets eller ledamotens handlande vanligtvis inte kunna uppkomma, eftersom bidraget i ett sådant fall är anonymt. Däremot är det, som regeringen också anförde, tänkbart att såväl enskilda bidragsgivare som partier och valkandidater kan komma att försöka utnyttja anonymiteten i syfte att dölja en bidragsgivares identitet (prop. 2013/14:70 s. 56). Det kan vara så att mottagaren med olika grad av säkerhet anar vem bidragsgivaren är. Det kan också, om anonyma bidrag är tillåtna, vara lockande för ett parti eller en ledamot att tillmötesgå en i och för sig känd givares önskan om att inte få sin identitet offentliggjord och på så sätt kringgå insynslagens huvudregel.

Det finns således flera skäl för det synsätt som präglade lagstiftningsarbetet. Enligt vår uppfattning finns det emellertid anledning att nyansera frågan om ett förbud mot anonyma bidrag. Som vi redan har framhållit i kapitlet om våra principiella utgångspunkter (kapitel 9) kan ett generellt förbud mot alla anonyma bidrag leda till icke önskvärda konsekvenser.

Ett högt valdeltagande är positivt för demokratin. Det finns ett värde i att medborgarna känner delaktighet i samhället, vilket bl.a. kan uppnås genom att de röstar eller på annat sätt deltar i allmänna val, t.ex. genom att engagera sig i ett parti vars värderingar de delar.

En del i ett politiskt engagemang kan vara att man aktivt tar del i det politiska arbetet i partiföreningar och sidoorganisationer. Man kan också vara beredd att bidra ekonomiskt till det parti som har ett program som man sympatiserar med. Det är viktigt att medborgarna inte upplever att lagstiftningen försvårar ett sådant engagemang.

Att en enskild inte offentligt vill tillkännage sin politiska uppfattning eller vilket parti han eller hon stöder finns i allmänhet all

anledning att respektera. Även om det förhållandet att man bidrar ekonomiskt till ett visst parti inte – som har framhållits i överväganden om grundlagsenligheten av den nuvarande lagen – behöver betyda att man röstar på just det partiet, kan det ändå ligga nära till hands att dra en sådan slutsats. Det går inte att borste ifrån att detta i vissa fall kan innebära olägenheter för den enskilde. En förstagångsväljare, som inte vill rösta på det parti i vilket föräldrarna är aktiva, kanske utsätts för påtryckningar. En arbetsgivare som sympatiserar med ett visst parti kan behandla en anställd som visar sig tillhöra ett annat parti illa. Den som arbetar i politiska miljöer, t.ex. departement eller kommuner, kan vara angelägen att inte få sin objektivitet ifrågasatt. Det kan också vara så att någon som driver ett företag och är beroende av sina kunder, kan riskera att förlora vissa grupper om det blir känt var han eller hon står politiskt. Den som offentliggör vilket parti han eller hon stöder kan också riskera att utsättas för trakasserier av olika slag från dem som ogillar partiets politik.

Det är enligt insynslagen endast vid bidrag överstigande tröskelvärdet som bidragsgivarens identitet ska redovisas för offentliggörande (vi behandlar denna fråga i avsnitt 13.9.2). Beloppsnivån har bestämts med hänsyn till å ena sidan allmänhetens intresse av insyn, å andra sidan bidragsgivares behov av integritet.

Även vid bidrag vars värde inte är så högt att givarens identitet ska redovisas för offentliggörande kan emellertid den enskilde givaren känna en motvilja mot att till partiet eller valkandidaten lämna uppgift om sin identitet. Det kan finnas en rädsla för att det ändå ska bli känt för andra än mottagaren att givaren lämnat det aktuella bidraget.

Förekomsten av anonyma bidrag torde också vara mycket begränsad. I lagstiftningsärendet om införandet av insynslagen förordade KU att, i det fall det inte var möjligt att betala tillbaka ett anonymt bidrag, det borde lämnas till ett från samtliga partier oberoende ändamål. Utskottet ansåg att Allmänna arvsfonden var ett sådant lämpligt ändamål. Enligt uppgifter från Kammarkollegiet erhöll Allmänna arvsfonden medel som kom från anonyma bidrag till partier med sammanlagt 16 848 kr under år 2014, med 24 017 kr under år 2015 och med 5 917 hittills under år 2016 (per den 5 september). Beloppen härrörde från ett stort antal givare och det var i flertalet fall fråga om belopp mindre än 200 kr. Det är alltså

fråga om mycket små belopp som varje enskild givare har bidragit med. Bidragen har såvitt framkommit inte på något sätt varit villkorade. Såvitt framgår av intäktsredovisningarna har ytterligare anonyma bidrag inte förekommit. Det måste dock i sammanhanget beaktas att de nya reglerna i lagen om statligt stöd till politiska partier kan ha påverkat benägenheten att ge anonyma bidrag till partier och valkandidater.

I Sverige förekommer såvitt framkommit inte några s.k. särskilda insamlingsorganisationer, dvs. fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande (se kapitel 11). Sådana förekommer i t.ex. USA (se avsnitt 6.9). Det går inte att bortse ifrån att ett uttryckligt förbud mot anonyma bidrag kan bidra till att sådana organisationer börjar växa fram i Sverige. En sådan utveckling är inte önskvärd.

Det nu redovisade leder oss fram till uppfattningen att anonyma bidrag understigande ett visst gränsvärde – trots vårt principiella ställningstagande i sak – bör vara tillåtna. Enbart anonyma bidrag överstigande detta gränsvärde bör således vara förbjudna. Vi är medvetna om att en ordning av detta slag skapar möjligheter att kringgå såväl förbudet mot anonyma bidrag som andra av insynslagens bestämmelser. En viktig tanke bakom insynslagen är emellertid att eventuella avvikelser från eller kringgåenden av lagen ska få politiska konsekvenser för dem som träffas av lagen, vilket kan tänkas minska benägenheten till beteenden av sådant slag. Vid en sammantagen bedömning förordar vi därför en ordning av nyss nämnt slag.

I fråga om tillåtna anonyma bidrag, dvs. bidrag understigande gränsvärdet, bör på samma sätt som enligt den nuvarande lagstiftningen, gälla att intäktsredovisningarna ska innehålla uppgifter om vilka bidrag som lämnats och bidragens storlek samt det totala antalet sådana bidrag. I avsnitt 13.8 behandlar vi dock frågan om en förenklad hantering av bidrag som uppgår till mycket små belopp.

Partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare för ledamöter, som kommer att vara redovisningsskyldiga enligt insynslagstiftningen, bör omfattas av förbudet att ta emot anonyma bidrag överstigande en viss beloppsgräns. För att förbudet ska bli effektivt bör samtliga valkandidater också omfattas av förbudet.

Enligt den nuvarande lagstiftningen och våra förslag (se avsnitt 10.2.5) ska i ett partis intäktsredovisning ingå uppgifter om intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten, samt i en stiftelse som är knuten till partiet. Det naturliga vore därmed att förbudet mot att ta emot anonyma bidrag och skyldigheten att betala in mottagna sådana bidrag till staten skulle gälla även för dessa bolag m.fl. Det är dock sannolikt att en sådan ordning skulle medföra ett behov av ändringar i den associationsrättsliga lagstiftningen och att det därvid skulle krävas överväganden av annat slag, t.ex. om vad en sådan ordning innebär i redovisnings- och skattehänseende. Detta låter sig inte göras inom ramen för vårt uppdrag. Förbudet mot att ta emot anonyma bidrag bör därför inte omfatta dessa bolag m.fl.

I avsnitt 13.6 behandlar vi vissa ytterligare frågor med anknytning till redovisning av intäkter i verksamheter av detta slag.

Sammanfattning

Det ska vara förbjudet för partier och deras sidoorganisationer att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger ett visst gränsvärde. Med partier avses partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Detsamma ska gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter av av dessa församlingar samt för valkandidater till dem.

12.2.2 Närmare om vad som ska avses med ett anonymt bidrag

Nuvarande ordning

Som *bidrag* anses – enligt vad som anges i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, – 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 (6 § tredje stycket). Intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamhet berörs inte av den definitionen eftersom intäkter av dessa slag ska

redovisas för sig (6 § första stycket 5). Detsamma gäller visst angivet offentligt stöd och medlemsavgifter (6 § första stycket 1–4).

Även intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar kan härröra från köpare, deltagare eller givare vars identitet inte är känd för partiet eller kandidaten. Detta medför dock inte att de är att anse som anonyma bidrag enligt insynslagens begrepp (jfr bet. 2013/14:KU35 s. 31).

Uttrycket anonyma bidrag i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier har samma innebörd som i insynslagen.

Enligt insynslagen ska, för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet, uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen (7 § första stycket första meningen). Detsamma gäller om summan av flera bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser (7 § första stycket andra meningen).

I propositionen som föregick lagen framhölls att ett partis skyldighet enligt lagen att redovisa vem givaren är bör gälla för bidrag från enskilda där partiet känner till eller kan ana vem som är givare (prop. 2013/14:70 s. 56). Konstitutionsutskottet (KU) ansåg dock i lagstiftningsärendet att skyldigheten att redovisa bidragsgivaren endast ska avse bidrag i fall där partiet eller valkandidaten känner till vem som är givare (bet. 2013/14:KU35 s. 24). I de fall mottagaren anar vem bidragsgivaren är men inte förvissar sig om detta måste innebörden av den nuvarande lagstiftningen enligt vår uppfattning vara att bidraget ska anses vara ett anonymt bidrag.

Vilka former av bidrag ska omfattas av förbudet?

En första fråga att ta ställning till är om alla former av bidrag ska omfattas av ett förbud mot anonyma bidrag eller om regleringen ska begränsas till att avse exempelvis endast bidrag i pengar. Ett förbud mot anonyma bidrag som endast gäller prestationer i form av pengar skulle vara mer renodlat och leda till att gränsdragningsproblem kan undvikas jämfört med ett förbud som även avser varor och tjänster.

Vi anser emellertid att den definition av bidrag som finns i den nuvarande insynslagen bör gälla även fortsättningsvis. 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 ska således, i de fall givarens identitet är okänd, vara att betrakta som anonyma bidrag.

Enligt insynslagen omfattas, som nämnts, inte intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamhet av begreppet bidrag. Intäkter av sådant slag bör enligt vår mening även i fortsättningen undantas från vad som avses med anonyma bidrag. Vi behandlar i avsnitt 13.6 frågor om vad som ska rymmas inom begreppet insamling samt om uttrycket "liknande verksamhet" är lämpligt.

När ett bidrag ska anses vara anonymt

Vi behandlar frågan om vad som ska avses med uppgift om bidragsgivarens identitet i avsnitt 13.8.

Vi anser att om någon som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag inte vet vem givaren av ett visst bidrag är, men har sådan information att det skulle kunna vara möjligt att ta reda på det, bör han eller hon för att få behålla bidraget vara skyldig att efterforska givarens identitetsuppgifter. Om identitetsuppgifterna i det enskilda fallet inte, med en rimlig arbetsinsats eller till en rimlig kostnad, går att ta reda på ska bidraget räknas som ett anonymt bidrag. Om mottagaren t.ex. har tillgång till betalarens bankkontonummer eller bankens referensnummer kopplat till betalningen framstår det enligt vår mening som rimligt att banken tillfrågas om betalarens identitetsuppgifter, förutsatt att uppgifterna lämnas ut av banken och det inte är förenat med oproportionerliga kostnader. Om mottagaren har tillgång till det telefonnummer som betalning har skett från eller liknande uppgift framstår det på samma sätt som rimligt att lätt tillgängliga sökvägar används för att försöka ta reda på bidragsgivarens identitet.

Insynslagens bestämmelser innebär, som framgått i det föregående (avsnitt 12.1.1), att de redovisningsskyldiga måste spara uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag. Skälet till detta är att om ett bidrag ensamt, eller tillsammans med andra bidrag från samma givare under en redovisningsperiod, överstiger ett visst belopp ska uppgift om bidragsgivarens identitet redovisas

för offentliggörande. Anonyma bidrag understigande beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag, dvs. anonyma bidrag som är tillåtna att ta emot, måste också noteras av mottagaren till antal och värde. Detta är nödvändigt eftersom en intäktsredovisning, såvitt avser anonyma bidrag ska innehålla uppgift om vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek samt det totala antalet sådana bidrag (se avsnitt 12.2.1).

När det gäller bidrag överstigande beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag finns det naturligtvis inget som hindrar den som bidraget lämnas till att i stället för att efterforska bidragsgivarens identitet och notera dessa uppgifter, avstå från att ta emot bidraget genom att hantera det i enlighet med vad vi föreslår i avsnitt 12.3. Om bidragets värde är sådant att mottagaren är skyldig att redovisa bidragsgivarens identitet, förefaller det rimligt att mottagaren kontaktar den aktuella givaren för att informera om vad som gäller i fråga om krav på redovisning och offentliggörande av dessa uppgifter. Om den som kontaktas visar sig vara givaren men inte vill acceptera att uppgifter om identiteten vidarebefordras till tillsynsmyndigheten har partiet att välja mellan att trotsa givarens önskan om anonymitet och uppge denna för tillsynsmyndigheten eller att hantera bidraget i enlighet med vad vi föreslår i avsnitt 12.3.

Sammanfattning

Vi anser att ett bidrag ska betraktas som anonymt om mottagaren varken känner till eller med en rimlig arbetsinsats och till en rimlig kostnad kan ta reda på bidragsgivarens identitetsuppgifter. Det ska då, om det överstiger det tillåtna beloppet, hanteras i enlighet med vad som ska gälla i fråga om anonyma bidrag som inte är tillåtna att ta emot (se avsnitt 12.3). Om bidraget understiger detta värde och mottagaren är skyldig att lämna intäktsredovisning ska bidraget i redovisningen tas upp som anonymt. Det ska inte vara tillåtet att redovisa ett bidrag som anonymt om mottagaren vet vem bidragsgivaren är eller om det utifrån de uppgifter som mottagaren har tillgång till, med en rimlig arbetsinsats, går att ta reda på givarens identitetsuppgifter.

12.2.3 Närmare om vilket gränsvärde som ska gälla för förbudet mot anonyma bidrag

Vi har i det föregående kommit fram till att anonyma bidrag understigande ett visst gränsvärde bör vara tillåtna. Som vi redovisat förekommer sådana gränsvärden i ett antal länder. Frågan är då vid vilken nivå ett anonymt bidrag ska vara förbjudet. Den frågan måste besvaras med utgångspunkt i lagens syfte, nämligen att trygga allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Avsikten är enligt lagens förarbeten bl.a. att den ska bidra till att öka legitimiteten för det politiska systemet och minska riskerna för korruption. Ett rättsligt regelsystem som möjliggör insyn i partiers intäkter, dvs. vilka som är deras finansiärer, bidrar till att förebygga korruption men också till att underlätta för väljarna att kunna bedöma vilka ekonomiska och andra intressen som partierna kan tänkas verka för. Väljarna kan sedan utföra sin valhandling mot bakgrund av en sådan bedömning (prop. 2013/14:70 s. 33 och 111).

Inledningsvis kan då sägas att en acceptans torde finnas för de av oss redovisade exemplen på skäl som enskilda kan ha för att inte vilja tillkännage vem de är när de stöder ett visst parti. De flesta torde finna det naturligt att personer skänker pengar till det parti de sympatiserar med och att givarnas identitetsuppgifter inte i samtliga fall offentliggörs eller noteras.

Ett exempel på detta är s.k. "Grassroots fundraising" som förekommer i t.ex. USA i samband med presidentvalskampanjer. Ett för svenska förhållanden mer näraliggande exempel är att ett parti i samband med ett offentligt möte eller i något annat sammanhang uppmanar åhörarna att skänka pengar till t.ex. en kommande valkampanj, via SMS eller med sedvanlig bankinbetalning. Det går i sådana fall inte alltid att spåra givaren, exempelvis om betalning sker via mobiltelefon med kontantkort eller om abonnenten har hemligt telefonnummer.

De bidrag som är av intresse från ett insynsperspektiv är i första hand bidrag av en viss storlek och de där givaren – kanske främst ett företag eller en organisation – företräder ett visst intresse. Vad främst gäller små partier behöver det dock inte vara fråga om ett särskilt högt belopp för att det ska vara motiverat med insyn. Det kan ju också handla om att medlemmarna i en viss intressegrupp

var för sig ger ett relativt begränsat belopp men gruppens sammanlagda bidrag uppgår till ett beaktansvärt belopp.

Ett anonymt bidrag bör mot bakgrund av nu nämnda hänsyn i vart fall inte vara tillåtet om dess värde överstiger gränsvärdet för krav på redovisning av bidragsgivarens identitet (se avsnitt 13.8). Ett lika högt eller högre belopp skulle i praktiken göra kravet på redovisning av givarens identitet verkningslöst. Ett belopp som inte är tillräckligt mycket lägre skulle vidare göra bestämmelserna om redovisning av bidragsgivarens identitet lätta att kringgå. Gränsen för när ett anonymt bidrag ska vara otillåtet bör alltså sättas betydligt lägre än gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet.

Gränsvärdet för förbudet mot anonyma bidrag bör såsom övriga gränsvärden knyta an till prisbasbeloppet. En sådan ordning medför att beloppen följer prisutvecklingen utan att lagen behöver ändras.

Det bör återigen påpekas att en ordning där det inte är otillåtet att ta emot anonyma bidrag understigande ett visst belopp, gör det möjligt att kringgå såväl förbudet mot att ta emot anonyma bidrag överstigande gränsvärdet som skyldigheten att vid ett visst högre gränsvärde redovisa givarens identitet. En bidragsgivare kan t.ex. lämna flera anonyma bidrag under ett år som sammanlagt överstiger det ena eller båda gränsvärdena. Ett sådant förfarande riskerar att undergräva förtroendet för såväl ett förbud mot anonyma bidrag som skyldigheten att redovisa bidragsgivarens identitet. Det är dock omöjligt att helt undvika sådana risker. De måste också vägas mot de skäl för ett gränsvärde som framhållits i de föregående. Som redovisats i föregående avsnitt (12.2.2) ska det vidare, enligt vårt förslag, inte vara tillåtet att redovisa ett bidrag som anonymt om mottagaren kan ta reda på givarens identitetsuppgifter.

Bland de som kommer att omfattas av förbudet återfinns föreningar av mycket varierande storlek, från mycket små lokalorganisationer med några få medlemmar till stora riksorganisationer. Valkandidater, ledamöter och ersättare på alla nivåer är fysiska personer. I regionala och lokala sammanhang samt i fråga om fysiska personer kan det av naturliga skäl föreligga en större risk för att mottagaren av ett anonymt bidrag ska ana eller i något skede få reda på vem givaren av ett bidrag är. Vidare kan det i fråga om små organisationer och fysiska personer antas att det inte krävs särskilt stora belopp för att otillbörliga bindningar ska kunna uppstå till en

givare. Annorlunda förhåller det sig med riksdags- och Europaparlamentspartiernas riksorganisationer och deras sidoorganisationers riksorganisationer. Betydligt högre belopp kan antas krävas för att otillbörliga bindningar ska uppstå mellan en sådan organisation och en givare. Eftersom dessa organisationers verksamhet är rikstäckande är distansen till bidragsgivare i allmänhet större.

Enhetliga bestämmelser innebär dock ett enklare regelverk. Olika gränsvärden för olika föreningar inom samma parti eller sidoorganisation kan öppna för kringgåenden. Om ett gränsvärde gäller för ett partis riksorganisation och ett annat gränsvärde för samma partis distrikts- och lokalorganisationer kan exempelvis en anonym bidragsgivare lämna ett bidrag till riksorganisationen med uppdrag att lämna det vidare till en viss underorganisation. Vi anser därför att gränsvärdet bör vara ett och samma för alla som omfattas av förbudet.

Det är, som har framhållits i det föregående, av avgörande betydelse för att minimera möjligheterna till kringgåenden av insynslagens bestämmelser att gränsvärdet för i vilka fall det är tillåtet att ta emot anonyma bidrag sätts lågt.

Mot bakgrund av det nu anförda och av partiernas erfarenheter av omfattningen av anonyma bidrag samt vid en jämförelse med vad som gäller i andra länder finner vi att en tjugondels (0,05) prisbasbelopp, 2 240 kr för år 2017, är en lämplig nivå.

Sammanfattning

Gränsvärdet över vilket anonyma bidrag ska vara förbjudna ska vara en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017).

12.3 Hanteringen av otillåtna bidrag

Förslag: Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot, ska den del av bidraget som överstiger beloppsgränsen betalas in till Kammarkollegiet senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång. Vid inbetalningen ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Om inbetalning inte görs i rätt tid, ska bidraget anses mottaget av den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten.

Det inbetalade beloppet ska tillfalla staten.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning och erfarenheter

I lagstiftningsärendet om lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, berörde konstitutionsutskottet (KU) frågan om när ett anonymt bidrag ska anses mottaget. Detta gjordes i anslutning till förslaget om ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, innebärande att stöd enligt den lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag. KU anförde att för att ett anonymt bidrag inte ska anses mottaget, partiet eller kandidaten borde avstå från det så snart som det är praktiskt möjligt. Har pengar satts in på partiets eller valkandidatens konto kunde, anförde KU, en möjlighet vara att återföra pengarna till avsändarkontot. Om det inte var möjligt eller om bidraget utgjordes av annat än en insättning på konto borde det anonyma bidraget lämnas till ett från samtliga parter oberoende ändamål. Enligt utskottets mening kunde Allmänna arvsfonden vara ett sådant lämpligt ändamål (bet. 2013/14:KU35 s. 31).

Allmänna arvsfonden, som förvaltas av Kammarkollegiet, har sedan den 1 april 2014, som tidigare nämnts, vid flera tillfällen tagit emot medel med motiveringen att medlen avser anonyma bidrag till ett politiskt parti. Under 2014 inbetalades till Allmänna arvsfonden 16 848 kr och under 2015 24 071 kr som avsåg anonyma bidrag till partier. Hittills under 2016 (per den 5 september 2016) har inbetalats 5 917 kr till Allmänna arvsfonden avseende sådana bidrag. I ett fall framgår av handlingarna som har getts in till fonden att bidragsgivarens namn var känt för partiet men att partiet ändå valde att betrakta bidraget som anonymt med hänvisning till att det fanns 74 personer i Sverige med samma namn (se avsnitt 5.7.1).

Möjliga alternativ för hur anonyma bidrag som lämnats trots förbudet ska hanteras

Inledningsvis anser vi att i de fall ett anonymt bidrag har lämnats till någon och bidraget överstiger det belopp som inte är otillåtet att ta emot, det endast bör vara den del av bidraget som överstiger gränsvärdet som bör bli föremål för ingripande från det allmännas sida.

Enligt den norska lagstiftningen ska olovliga bidrag betalas tillbaka till givaren inom fyra veckor från mottagandet. Ett bidrag från en okänd givare, som inte kan betalas tillbaka till givaren, ska överföras till statskassan inom samma frist. Bidrag som inte betalats tillbaka eller överförts till statskassan inom fristen ska tas upp i den redovisning av intäkter och kostnader som partier inom fem månader efter räkenskapsårs avslutning ska ge in till ett centralt register (se avsnitt 6.5).

En möjlighet är att, som i Norge, ålägga partier att inom en viss tid betala ett belopp motsvarande värdet av det otillåtna anonyma bidraget till staten.

Ett annat alternativ är att partierna åläggs att göra en inbetalning motsvarande bidraget, till den del det överstiger det tillåtna beloppet, till Allmänna arvsfonden eller annan mottagare som kan anses oberoende i förhållande till samtliga partier. Vad gäller frågan vart beloppet ska sändas kan detta sägas vara vad som gäller i dag på grund av KU:s ovan berörda uttalande. Frågan är dock för närvarande inte reglerad i lag.

Enligt lagen (1994:243) om Allmänna arvsfonden består fonden av egendom som tillfallit den genom arv, gåva, testamente, förmanstagarförordnande i försäkringsavtal eller domstolsbeslut. Om partierna m.fl. åläggs i lag att i vissa fall betala ett belopp till Allmänna arvsfonden krävs således en ändring i den lagen. Detta skulle dock medföra att medel av en annan karaktär än de hittillsvarande skulle komma att tillföras fonden.

En variant på detta är att ålägga den som ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats till, att betala ett belopp motsvarande det otillåtna bidraget till ett oberoende ändamål utan att specificera vilket. Partierna skulle således inom ramen för den angivna begränsningen själva få välja till vilket ändamål pengarna ska gå. Detta framstår dock som en mindre lämplig lösning eftersom det skulle kunna ge

upphov till ifrågasättanden om huruvida de av partierna valda ändamålen är att betrakta som oberoende eller inte.

Ett ytterligare tänkbart alternativ är att i det fall ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats, det statliga stödet till det aktuella partiet minskas med ett belopp som motsvarar bidraget. Partierna skulle kunna åläggas att inom en viss tid anmäla till Partibidragsnämnden att ett anonymt bidrag har lämnats till dem. En nackdel med en sådan lösning är att det sannolikt skulle komma att bli fråga om relativt små belopp som Partibidragsnämnden skulle behöva ta hänsyn till vid sina beräkningar. Det skulle alltså kunna bli en administrativ börda för nämnden. En sådan lösning skulle vidare innebära att endast partier som har rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier skulle komma att omfattas. Det är förenat med svårigheter att utforma en motsvarande reglering för partier som inte får sådant statligt stöd, bl.a. eftersom kommunerna inte är skyldiga att lämna något partistöd. Partistöden på kommunal nivå är också utformade på olika sätt. Vidare uppstår vid en sådan lösning frågor om hur ett anonymt bidrag som har lämnats till en valkandidat eller av en sidoorganisation ska hanteras.

Våra slutsatser

Det anförda leder oss till bedömningen att den mest lämpliga lösningen är att det införs bestämmelser innebärande att den till vilken ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats, i de fall bidraget inte kan återbetalas till givaren, inom en viss tid till Kammarkollegiet ska betala ett belopp motsvarande värdet av det anonyma bidraget till den del det överstiger gränsvärdet.

Vid bestämmande av tidsfristen bör hänsyn tas till att många av de berörda är små ideella föreningar och enskilda personer med ett ideellt politiskt engagemang och begränsade resurser. Tidsfristen bör därför lämpligen bestämmas till tre månader efter utgången av den period som intäktsredovisningen avser. En tidsfrist av detta slag innebär samtidigt att de som är redovisningsskyldiga enligt insynslagstiftningen har gott om tid att göra eventuella inbetalningar till staten, även avseende anonyma bidrag som lämnats till dem i slutet av redovisningsperioden, innan intäktsredovisningen senast ska ges in.

Om inbetalning inte görs i enlighet med bestämmelserna ska det anonyma bidraget anses mottaget av den ideella förening inom ett parti eller en sidoorganisation som bidraget har lämnats till, eller av den ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som det har lämnats till.

I avsnitt 14.2.2 behandlas frågan om publicering på internet av uppgifter om inbetalningar av anonyma bidrag. I avsnitt 14.3.2 behandlas sanktioner vid bristande iakttagelse av förbudet mot anonyma bidrag.

Sammanfattning

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot, ska den del av bidraget som överstiger beloppsgränsen betalas in till Kammarkollegiet senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång. Den ideella förening, ledamot eller ersättare för ledamot som bidraget har lämnats till ska se till att sådan inbetalning görs. Om inbetalning inte görs i rätt tid, ska bidraget anses mottaget. Det inbetalade beloppet ska tillfalla staten.

13 Vad ska en intäktsredovisning innehålla?

13.1 Inledning

13.1.1 Nuvarande ordning

Enligt 4 § första stycket lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska ett parti redovisa 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). Enligt tredje stycket ska intäktsredovisningen avse även personvalskampanj för den som efter personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet.

I 6 § första stycket anges i nio punkter vad en intäktsredovisning ska innehålla. Redovisningen ska innehålla uppgifter om storleken av olika angivna former av statligt stöd (p. 1–3), medlemsavgifter (p. 4), intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter (p. 5), bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidoorganisationer (p. 6), bidrag från privatpersoner (p. 7) och från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder (p. 8) samt anonyma bidrag (p. 9).

Av 6 § andra stycket framgår att intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform ska ingå i intäktsredovisningen, om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller enligt lagrummet för intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet.

Som bidrag enligt 6 § första stycket 6–9 räknas enligt tredje stycket samma paragraf prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon mot-

prestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.

För bidrag från enskilda som överstiger ett tröskelvärde ska, enligt 7 § första stycket, i intäktsredovisningen särskilt anges uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. Detsamma gäller om summan av flera bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser. Tröskelvärdet är enligt 2 och 5 §§ hälften av det prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken som gällde vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser. För 2017 uppgår tröskelvärdet till 22 400 kr, se förordningen (2016:863) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017.

Ett partis intäktsredovisning ska som framgått innehålla uppgift om storleken av mottagna anonyma bidrag under redovisningsperioden. Enligt 7 § andra stycket ska för anonyma bidrag också anges vilket bidrag (t.ex. pengar, varor eller tjänster) som har lämnats och dess storlek samt det totala antalet sådana bidrag under perioden.

13.1.2 Kommitténs uppdrag att ta ställning till vissa frågor rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2014:90) analysera och överväga om den nuvarande begränsningen till partiernas politiska verksamhet bör finnas kvar eller om lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta all verksamhet som ett parti bedriver. Frågan om viss verksamhet ska räknas som politisk eller inte kan, enligt vad som framhålls i direktiven, ge upphov till gränsdragningsvårigheter. Vidare kan enligt direktiven risken för kringgående inte uteslutas med den nuvarande avgränsningen (s. 10).

Vidare ska kommittén, enligt direktiven, analysera och överväga om kraven på intäktsredovisning som avser valkandidater bör ändras eller om den nuvarande avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar. Enligt direktiven kan det från ett insynsperspektiv diskuteras om avgränsningen till personvalskampanjer är lämplig eller alltför snäv varför det i ljuset av lagens syfte finns skäl att pröva om redovisningsskyldigheten bör utvidgas när det gäller

valkandidaters intäkter. Den redovisade analysen bör enligt direktiven innehålla en bedömning av storleken av den ökade arbetsbörda som en utvidgad redovisningsskyldighet skulle medföra för främst de enskilda valkandidaterna men också för partierna (s. 10).

Kommittén ska också, enligt direktiven, analysera och överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga. Bakgrunden till detta är att konstitutionsutskottet (KU) ansåg att frågan om vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet borde förtydligas närmare samt att riksdagen beslutade att bifalla ett utskottsinitiativ om att ge regeringen detta till känna (s. 11).

Vidare ska kommittén analysera och överväga om det bör införas särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag (s. 16 och 17).

Kommittén ska analysera och ta ställning till om det behövs några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Kommittén är enligt direktiven oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas (s. 17).

I det förevarande kapitlet behandlas nu nämnda frågor samt vissa andra frågor rörande intäktsredovisningarnas innehåll, närliggande dem som vi enligt direktiven ska utreda, som vi har haft anledning att ta upp.

13.2 De uppgifter som ska redovisas ska vara desamma för alla redovisningsskyldiga

Förslag: Omfattningen av redovisningsskyldigheten ska i huvudsak vara densamma för alla redovisningsskyldiga. De nu gällande bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla ska med vissa justeringar gälla även fortsättningsvis och omfatta alla redovisningsskyldiga.

Gränsvärdet för redovisning av en bidragsgivares identitet ska vara ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) för samtliga redovisningsskyldiga.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

De nuvarande bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla framgår av avsnitt 13.1.1.

Bestämmelserna om intäktsredovisningarnas innehåll ska vara desamma för alla redovisningsskyldiga

Vårt förslag innebär att skyldigheten att offentligt redovisa intäkter ska gälla – utöver för partier på central nivå – också för partier som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige. Den ska avse partiets verksamhet även på regional och lokal nivå samt verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer. Om ett parti, inklusive dess sidoorganisationer, bedriver verksamhet genom flera olika ideella föreningar ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet. Ledamöters och ersättares för ledamöter intäkter till valkampanjer ska, enligt vad vi föreslår, i fortsättningen redovisas av ledamöterna och ersättarna själva (i avsnitt 13.3 behandlar vi frågan om avgränsningen till personvalskampanjer) och inte av partiet. Förslagen innebär att det tillkommer ytterligare ett antal redovisningsskyldiga. Partier, ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer på alla nivåer kommer enligt våra förslag att omfattas av redovisningsskyldighet enligt insynslagstiftningen. Detsamma gäller i fråga om ledamöter och ersättare på central nivå, liksom i förekommande fall partiets ideella föreningar på central nivå utöver riksorganisationen, men de uppgifter som de ska redovisa omfattas redan i dag av lagstiftningen.

Utgångspunkten enligt direktiven (dir. 2014:90 s. 8) är att vi ska göra våra överväganden med utgångspunkt i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen. Vi anser därför att de nu gällande reglerna om intäktsredovisningars innehåll i huvudsak ska gälla även fortsatt och för samtliga redovisningsskyldiga.

Vissa frågor om eventuella ändringar när det gäller intäktsredovisningarnas innehåll ska vi dock enligt direktiven överväga särskilt, i enlighet med vad vi redogjort för i avsnitt 13.1.2. I förevarande kapitel behandlar vi de frågorna och föreslår vissa ändringar av generell natur (se avsnitten 13.3, 13.4 och 13.8). Vi föreslår härutöver vissa ytterligare förtydliganden och ändringar vad gäller bl.a. lotterier, begreppen "insamlingar" och "liknande verksamheter" (se avsnitt 13.6) samt en förenklad hantering av små bidrag från enskilda (se avsnitt 13.7). Vissa kompletteringar behöver enligt vår bedömning också göras med anledning av den utökade redovisningsskyldigheten, bl.a. vad gäller redovisning av offentligt stöd (se avsnitt 13.5) och bolag och stiftelser där partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten (se i avsnitt 13.6).

Särskilt om gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet

En fråga som vi i detta sammanhang har haft anledning att överväga är om gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet ska vara lägre för vissa redovisningsskyldiga. Ett lägre gränsvärde skulle t.ex. kunna gälla för partier och deras sidoorganisationer på regional och lokal nivå samt för ledamöter och ersättare för ledamöter.

Enligt den nuvarande lagen ska för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) 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 under den period som intäktsredovisningen avser överstiger tröskelvärdet (7 § första stycket).

Uppemot 35 000 ideella föreningar, ledamöter och ersättare för ledamöter kommer var och en att vara redovisningsskyldig enligt vårt förslag. De ideella föreningarna är av mycket varierande storlek och de minsta har endast några få medlemmar. Eftersom även relativt små bidrag kan ha betydelse i en liten organisation eller för en enskild person, talar detta för att ett lägre gränsvärde för redovisning av bidragsgivarens identitet ska gälla för mindre ideella föreningar och för ledamöter och ersättare. Å andra sidan är det enklare och tydligare med ett och samma gränsvärde för samtliga redovisningsskyldiga. Det kan också hävdas att hänsynen till enskilda

givares integritet – dvs. deras intresse av att inte behöva uppge vilket parti de stöder ekonomiskt – är densamma oberoende av om ett bidrag ges till en stor eller liten organisation. Olika gränsvärden för olika föreningar inom samma parti eller sidoorganisation kan vidare innebära en ökad risk för försök till kringgåenden. Om ett gränsvärde gäller för ett partis riksorganisation och ett annat för samma partis distrikts- och lokalorganisationer kan exempelvis en bidragsgivare, i syfte att undvika offentliggörande av sin identitet, lämna ett bidrag till riksorganisationen med uppdrag att det ska lämnas vidare till en viss underorganisation.

Som vi tidigare har framhållit bör våra överväganden göras med utgångspunkt i insynslagen. I likhet med vad som gäller i dag bör samma gränsvärde tillämpas för dels hur stora de sammanlagda intäkterna ska vara för att skyldighet att lämna intäktsredovisning ska inträda, dels hur stort ett (eller flera sammanlagda) bidrag ska vara för att föranleda skyldighet att redovisa bidragsgivares identitet. Om ett lägre gränsvärde tillämpas för redovisning av bidragsgivarens identitet är det nämligen inte säkert att den som har tagit emot ett sådant bidrag är skyldig att lämna intäktsredovisning.

Vi anser mot denna bakgrund att gränsvärdet för redovisning av bidragsgivares identitet bör vara detsamma för samtliga redovisningsskyldiga, och att det bör vara ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017).

Sammanfattning

Omfattningen av redovisningsskyldigheten ska i huvudsak vara densamma för alla redovisningsskyldiga. De nu gällande bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla ska därför med vissa justeringar gälla även fortsättningsvis och omfatta även de partier, ledamöter och ersättare för ledamöter på regional och lokal nivå samt de sidoorganisationer på alla nivåer som blir redovisningsskyldiga enligt vårt förslag.

Gränsvärdet för redovisning av en bidragsgivares identitet bör vara ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) för samtliga redovisningsskyldiga.

13.3 Avgränsningen till personvalskampanjer

Förslag: Avgränsningen till personvalskampanjer ska tas bort. En ledamots eller en ersättares för en ledamot intäktsredovisning ska avse personens verksamhet i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot.

Nuvarande ordning

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska ett partis intäktsredovisning innefatta intäkter till en personvalskampanj för den som efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet (4 § andra stycket). En intäktsredovisning ska i fråga om personvalskampanjer innehålla uppgifter om storleken av intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter, bidrag från andra delar av partiets organisation inbegripet sidoorganisationer, bidrag från privatpersoner, bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder och anonyma bidrag. För bidrag från en enskild som sammanlagt under redovisningsperioden överstiger ett halvt prisbasbelopp ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen (2 §, 6 § första stycket 5–9, 7 § första stycket och 8 §).

Vilka som är valkandidater, i den meningen att de i valet kan utses till ledamöter och ersättare för ledamöter, avgörs (sedan den 1 januari 2015, se avsnitt 5.3.1) senast fredagen före valdagen. Den som kandiderar för ett parti ska senast vid denna tidpunkt ha samtyckt till kandidaturen. Större delen av en valkandidats kampanj är vid denna tidpunkt sannolikt genomförd. Alla som avser att ställa upp som valkandidater och som erhåller intäkter till sin personvalskampanj måste alltså även före denna tidpunkt hålla ordning på sådana intäkter. Vilka valkandidaters personvalskampanjer som ett parti ska ta upp i sin intäktsredovisning kan avgöras först när valresultatet föreligger.

Av insynslagen får anses följa att, för en valkandidat som inte sedan tidigare är ledamot eller ersättare, partiet ska redovisa intäkter som uppkommit i valkandidatens personvalskampanj från och

med början av det räkenskapsår (om partiet är bokföringsskyldigt enligt bokföringslagen) eller kalenderår då valet äger rum. Av propositionen (prop. 2013/14:70 s. 48) framgår att lagen ska förstås så att när det gäller en valkandidat som sedan tidigare är ledamot eller ersättare, ett partis årliga intäktsredovisningar ska inkludera ledamotens eller ersättarens intäkter till personvalskampanj inför kommande val. Det är inte omöjligt att tänka sig att viss finansiering av en personvalskampanj kan ske i efterskott, dvs. efter valet, när det står klart vad kampanjen har kostat. Även sådana intäkter ska – såsom insynslagen får förstås – tas upp i intäktsredovisningen.

Bakgrund till kommitténs uppdrag i denna del

I lagstiftningsärendet inhämtade regeringen Lagrådets yttrande över ett förslag till lag om insyn i finansiering av partier. Lagrådet anförde i sitt yttrande bl.a. följande (prop. 2013/14:170 s. 139 och 140):

I bestämmelsen anges kraven på redovisning av intäkter till en personvalskampanj. Redovisningen ska avse endast kandidatens personvalskampanj. Om ett bidrag inte avser hans eller hennes kampanj, ska bidraget inte redovisas.

Avgränsningen ter sig diskutabel i ljuset av lagförslaget syfte. En kandidat eller vald ledamot kan antas ha väl så mycket glädje av t.ex. ett allmänt och regelbundet bidrag över längre tid som av ett särskilt bidrag för just en personvalskampanj. Man kan också tänka sig att regelbunden sponsring av en politiker skulle kunna vara minst lika ägnad att göra denne potentiellt ”samarbetsvillig” som ett engångsbelopp till en personvalskampanj. Och den som önskar ge ett större bidrag till ett parti men vill undvika registrering kan ju också ge bidraget t.ex. i form av periodiska bidrag till ett antal ledamöter av en politisk församling. Lagrådet noterar också att stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen ska ingå i redovisningen. Lagrådet anser att regeringen bör överväga avgränsningen på nytt eller uppdra åt den aviserade utredningen att pröva frågan.

Regeringen kommenterade Lagrådets yttrande i denna del och sade sig kunna hålla med Lagrådet om att en redovisningsskyldighet för valkandidater som inte är begränsad till att avse enbart personvalskampanjer är intressant ur ett insynsperspektiv. Det krävdes dock, anförde regeringen, ytterligare beredningsunderlag för att kunna ta ställning till om en sådan ordning borde införas. Regeringen avsåg

därför att låta frågan ingå i det uppdrag som skulle ges till den parlamentariskt sammansatta kommittén (s. 34).

Regeringen konstaterade också (s. 47) att det inte fanns någon klar och tydlig definition av begreppet personvalskampanj men att som personvalskampanj allmänt brukade räknas sådana aktiviteter där en kandidat under valrörelsen använt sig av ett personligt utformat kampanjmaterial, dvs. där namn eller bild på kandidaten har förekommit med det uppenbara syftet att förmå väljarna att lägga sin röst på honom eller henne. Härvid hänvisade regeringen till jämförelse med vad som sades i SOU 1999:136 s. 47.

Avgränsningen till personvalskampanj ska tas bort

I enlighet med vad vi har redovisat i avsnitt 10.2.3 föreslår vi att redovisningsskyldigheten ska gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter, oberoende av om de utsetts på grund av sitt personliga röstetal eller inte.

I insynslagen finns det inte någon definition av vad en personvalskampanj är. Inte heller finns någon sådan definition i vallagstiftningen eller annan lagstiftning. Som nämnts anförts i propositionen som föregick insynslagen (prop. 2013/14:70 s. 47) att som personvalskampanj allmänt brukar räknas sådana aktiviteter där en kandidat under valrörelsen använt sig av ett personligt utformat kampanjmaterial, dvs. där namn eller bild på kandidaten har förekommit med det uppenbara syftet att förmå väljarna att lägga sin röst på honom eller henne. Trots denna beskrivning framstår gränsen mellan personvalskampanj och andra valkampanjaktiviteter där representanter för ett parti deltar som oklar. Vid de intervjuer med partirepresentanter som kommittén har genomfört har flera uttryckt att de anser att denna gräns är svår att dra. Även en valkandidat som inte använder personligt utformat kampanjmaterial kan tänkas ha intäkter till sin personliga valkampanj. Hur partier och valkandidater bedriver valkampanj förändras över tid och nya uttryckssätt ersätter de gamla. Det är kanske inte uteslutet att en valkandidat kan bedriva valkampanj i syfte att förmå väljare att rösta på henne eller honom utan att använda sig av ”ett personligt utformat kampanjmaterial”. Det kan väl också vara så att den som väljs in på grundval av sitt personliga röstetal, i valkampanjen inte

alls framhållit sin egen person utan endast propagerat för att så många som möjligt ska rösta på partiet och dess politik.

Som framgått i det föregående (se avsnitt 10.2.6) föreslår vi en ordning som innebär att varje ledamot och ersättare för ledamot själv ska lämna intäktsredovisning. Ett bidrag till en personvalskampanj som lämnas före årsskiftet det år då val ska hållas behöver inte redovisas, vilket framstår som otillfredsställande eftersom bidrag kan ha tagits emot redan tidigare.

Intäkter som inte avser en valkandidats personvalskampanj ska enligt den nuvarande lagstiftningen inte tas upp i intäktsredovisningen. Vi anser emellertid, i likhet med vad Lagrådet anförde i lagstiftningsärendet, att det ligger i linje med lagstiftningens syfte att redovisningsskyldigheten även omfattar bidrag till en ledamot av en politisk församling som inte uttryckligen avser ledamotens personvalskampanj. Av detta skäl och med hänsyn till de tolkningssvårigheter som en begränsning till personvalskampanjer kan ge upphov till anser vi att avgränsningen till personvalskampanj bör tas bort.

I stället bör enligt vår mening en ledamots eller ersättares intäktsredovisning avse intäkter som denne har fått i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot. Om en valkandidat som inte sedan tidigare är ledamot eller ersättare för ledamot utses till en sådan ska redovisning lämnas avseende intäkter som har uppkommit under valåret. Det framstår inte som otänkbart att bidrag lämnas flera år före ett val och inte heller att bidrag lämnas efter ett val när det står klart vilka kostnader som uppstått. I lagstiftningen skulle möjligen kunna anges att redovisning ska göras för en viss längre tid. Det är emellertid förenat med svårigheter att bestämma hur lång en sådan period bör vara. Vi föreslår därför att när ledamoten eller ersättaren har tillträtt sitt uppdrag, hon eller han ska lämna intäktsredovisning årligen så länge uppdraget innehas, varvid intäkter till en valkampanj inför kommande val kommer att inkluderas i redovisningen.

Om någon utses till ledamot eller ersättare för ledamot senare under valperioden, bör han eller hon ändå lämna intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum eftersom intäkter till valkampanjen bör redovisas. Redovisningsskyldigheten bör alltså gälla under den tid då uppdraget innehas samt för det år då valet ägde rum. Den som utses senare under valperioden bör ge in intäktsredo-

visningen avseende valåret inom en viss tid, lämpligen tre månader, från det att han eller hon utsågs.

En ledamots eller en ersättares intäktsredovisning bör innehålla uppgifter om storleken av i princip samma slag av intäkter som enligt nuvarande bestämmelser om intäktsredovisning avseende personvalskampanj, dvs. intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar samt bidrag från enskilda. Arvode och andra ekonomiska förmåner med anledning av uppdraget som ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet faller därmed utanför vad som ska tas upp i redovisningen.

Som berörts i avsnitt 10.2.6 bör intäkter som en ledamot eller en ersättare för ledamot tar emot men lämnar vidare till sitt parti, redovisas av partiet. Vi föreslår att en bestämmelse införs som klargör detta.

På samma sätt bör gåvor till en ledamot eller en ersättare för en ledamot som är avsedda för, och lämnas vidare till, den politiska församling som uppdraget som ledamot eller ersättare avser inte redovisas som intäkter för ledamoten eller ersättaren. I avsnitt 5.5.3 redogörs för vad som gäller bl.a. i fråga om registrering av gåvor till riksdagsledamöter.

Sammanfattning

En ledamots eller en ersättares för en ledamot intäktsredovisning ska avse personens verksamhet i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot. Intäktsredovisningen ska liksom i dag endast innehålla uppgifter om storleken av intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar samt bidrag från enskilda.

13.4 Begränsningen till politisk verksamhet

Förslag: En intäktsredovisning ska avse all verksamhet och inte bara den politiska verksamheten.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning och kommitténs uppdrag

Syftet med lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer (1 §). Ett parti ska, enligt lagen, till Kammarkollegiet redovisa hur det har finansierat sin politiska verksamhet (4 §).

Lagrådet uppmärksammade i sitt yttrande i lagstiftningsärendet om införande av insynslagen att tillämpningsområdet för 1 och 4 §§ i den av regeringen föreslagna lagen begränsades till partiernas *politiska* verksamhet. Lagrådet ansåg att avgränsningen dels kunde bjuda in till gränsdragningsproblem och kanske även till kringgående, dels var den i sak diskutabel. Lagrådet anförde vidare att den som önskade att ekonomiskt stöd till ett parti skulle undgå krav på redovisning till Kammarkollegiet, kunde ställa villkoret att gåvan fick användas enbart för t.ex. administrativa behov. Även ett sådant stöd är naturligtvis viktigt för partiet, och det är svårt att förstå varför det inte skulle behöva redovisas, framhöll Lagrådet. Inte heller ansåg Lagrådet att stöd till en stiftelse hos ett parti som bedriver biståndsverksamhet borde falla utanför redovisnings-skyldigheten, eftersom ett parti kan bedriva sådan verksamhet för att skapa politisk goodwill eller för att markera en politisk profil (prop. 2013/14:70 s. 138).

I lagen som trädde i kraft den 1 april 2014 behölls begränsningen till politisk verksamhet. Regeringen anförde i författningskommentaren att ett partis politiska verksamhet ska förstås i vid bemärkelse och omfattar t.ex. även sådan administrativ verksamhet som utgör stöd för den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå sina politiska mål. Till politisk verksamhet räknas, enligt vad regeringen anförde, inte verksamhet som saknar politiska inslag, eller där sådana inslag är i det närmaste obefintliga, och där intäkterna inte heller används för att finansiera partiets politiska verksamhet i vid bemärkelse. Det kan gälla t.ex. internationell biståndsverksamhet som ett parti bedriver eller annars kontrollerar. Regeringen anförde dock att det kunde vara lämpligt att frågan om huruvida lagens tillämpningsområde bör utvidgas till all verksamhet som ett parti bedriver, exempelvis – som Lagrådet lyfter fram – för

att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil, tas upp och övervägs av den parlamentariskt sammansatta kommitté som aviserats (prop. 2013/14:70 s. 34 och 111).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen uppmärksammades frågan av konstitutionsutskottet (KU), med anledning av en motion med yrkande om att utvidga den föreslagna insynslagens tillämpningsområde till all verksamhet som ett parti bedriver. Utskottet konstaterade att regeringen avsåg att låta frågan ingå i det uppdrag som skulle ges till en parlamentariskt sammansatt kommitté och anförde att det inte önskade föregripa en sådan utredning. Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle avslå motionsyrkandet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2013/14:KU35 s. 22 och 23, rskr. 2013/14:163.)

I kommitténs direktiv anförts att det är tänkbart att en avsikt med t.ex. biståndsverksamhet kan vara att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil och frågan om verksamheten i ett sådant fall ska räknas som politisk eller inte kan i rättstillämpningen ge upphov till gränsdragningssvårigheter. Vidare framhålls att risken för kringgående inte kan uteslutas med den nuvarande avgränsningen. Kommittén ska därför, enligt direktiven, analysera och ta ställning till om tillämpningsområdet för insynslagen bör utvidgas, antingen till all verksamhet som ett parti bedriver eller på annat sätt (dir. 2014:90 s. 10 och 12).

Begränsningen till politisk verksamhet ska tas bort

Ordföranden och sekreteraren har, som redogjorts för i avsnitt 7.1.1, genomfört intervjuer med representanter för de åtta nuvarande riksdagspartiernas riksorganisationer. Vidare har sekreteraren intervjuat en representant för Feministiskt initiativs riksorganisation. Samtliga intervjuade har uppgivit att enligt deras uppfattning är all verksamhet som deras parti bedriver politisk. De har därför ansett att det skulle innebära en förenkling eller ingen skillnad om denna avgränsning togs bort.

Kommittén ansluter sig till uppfattningen att avgränsningen till politisk verksamhet kan innebära gränsdragningsproblem. Ingen av de intervjuade representanterna för riksdagspartiernas riksorganisationer har kunnat nämna någon verksamhet som deras parti

bedriver som inte är politisk. De intervjuade partirepresentanterna har samtliga ansett att det skulle innebära en förenkling eller ingen skillnad om denna avgränsning togs bort.

Avgränsningen kan också, som påpekats, innebära en ökad risk för kringgående av insynslagstiftningens bestämmelser. En redovisningsskyldig, eller en givare, skulle t.ex. kunna styra vissa intäkter till att användas i en verksamhet i partiet som görs gällande inte är politisk. Partiet skulle då kunna hävda att det inte behöver ta upp dessa intäkter i intäktsredovisningen.

Som framhölls av Lagrådet kan ett parti bedriva biståndsverksamhet för att skapa politisk goodwill eller för att markera en politisk profil. Med hänsyn till de gränsdragningsproblem som det kan ge upphov till anser vi att varken biståndsverksamhet eller någon annan verksamhet som bedrivs av ett parti bör falla utanför redovisningsskyldigheten.

Redovisningsskyldigheten bör i fortsättningen omfatta all verksamhet som partierna och sidoorganisationerna bedriver, vilket bör gälla på såväl central som regional och lokal nivå.

I avsnitt 13.6 behandlar vi frågor om behov av vissa begränsningar när det gäller redovisning avseende verksamhet som bedrivs i bolag, eller annan verksamhetsform, som partiet har ett bestämmande inflytande över eller i stiftelse som är knuten till partiet.

Sammanfattning

Vi anser att partiets och sidoorganisationers intäktsredovisning ska avse all deras verksamhet och inte bara den politiska verksamheten. Detsamma ska gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter, men deras redovisningsskyldighet ska vara begränsad till intäkter som de har fått i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare.

13.5 Offentligt stöd

13.5.1 En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om kommunalt partistöd och om offentligt stöd till kvinno- och ungdomsorganisationer

Förslag: En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om

- partistöd enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900),
- stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer även såvitt avser stöd till en kvinnoorganisation i anslutning till ett politiskt parti
- statligt stöd som utgått till ett partis ungdomsorganisation med stöd av lag eller förordning, samt
- kommunalt stöd som utgått enligt 2 kap. 5 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska en intäktsredovisning innehålla uppgifter om storleken av visst angivet offentligt stöd. Detta gäller för stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier, stöd enligt lagen om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen samt stöd enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer till en kvinnoorganisation inom partiet (6 § första stycket 1–3).

I den departementspromemoria (Ds 2013:31) som låg till grund för propositionen som föregick insynslagen föreslogs att partiets verksamhet även på regional och lokal nivå skulle omfattas av regleringen. Enligt promemorians förslag skulle vidare en intäktsredovisning även innehålla uppgifter om storleken av partistöd som betalas till partiet enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900), KL, stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer (utan begränsningen att stödet skulle ha betalats till en kvinnoorganisation inom partiet), samt statsbidrag

enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

I förarbetena till insynslagen anförde regeringen (prop. 2013/14:70 s. 52):

Eftersom redovisningsskyldigheten enligt regeringens förslag ska avse ett partis verksamhet på central nivå, bör något motsvarande krav dock inte gälla för stöd till kvinnoorganisationer som är egna juridiska personer i anslutning till partiet. Av samma skäl anser regeringen att redovisningsskyldigheten inte heller bör omfatta stöd som lämnas till andra sidoorganisationer som är egna juridiska personer, t.ex. ungdomsförbund.

Enligt 2 kap. 9 § KL får kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd). Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige, dvs. har fått mandat för vilket en vald ledamot är fastställd, samt till partier som har upphört att vara representerade i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Fullmäktige beslutar om partistödets omfattning och former, vanligtvis genom ett reglemente för partistöd (se prop. 2013/14:5 s. 95). Beslut om att betala ut partistöd ska enligt 2 kap. 12 § KL fattas av fullmäktige minst en gång per år.

Enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer lämnas statligt stöd till kvinnoorganisationer inom eller i anslutning till politiska partier som är representerade i riksdagen. Ärenden om stöd enligt lagen prövas av Partibidragsnämnden (1 och 3 §§). Med kvinnoorganisation avses enligt 2 §, en ideell förening som är ansluten till ett politiskt parti eller en sammanlutning som finns inom ett politiskt parti.

Föreskrifter om statligt stöd till barn- och ungdomsorganisationer finns i förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är den myndighet som prövar frågor om bidrag enligt förordningen. I 2 kap. 5 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter finns vidare en bestämmelse om att kommuner och landsting får lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer och att ett sådant stöd också får omfatta politisk verksamhet.

En intäktsredovisning bör innehålla uppgifter om storleken av offentligt parti- och organisationsstöd

Vårt förslag innebär att redovisningsskyldigheten utökas till att omfatta partiers verksamhet på regional och lokal nivå samt deras sidoorganisationer, däribland kvinno- och ungdomsorganisationer (se bl.a. avsnitt 7.4.2 och 10.2.2–10.2.4). Detta gäller oavsett om sidoorganisationerna är egna ideella föreningar eller inte.

Vid de samråd och intervjuer som kommittén har genomfört med representanter för regionala och lokala partier samt partiers distrikts- och lokalorganisationer har framkommit att kommunalt partistöd är den största och viktigaste intäkten för flertalet av dem.

Viktiga intäkter för sidoorganisationerna är stöd enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer och stöd enligt förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

De intäkter av betydelse som de redovisningsskyldiga partierna och organisationerna har bör enligt vår mening som utgångspunkt framgå av deras intäktsredovisningar. Så är fallet enligt den gällande lagstiftningen såvitt gäller den centrala nivån. Allmänheten kan visserligen med stöd av offentlighetsprincipen från landsting, kommuner, Partibidragsnämnden och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor få uppgifter om utbetalt stöd av nu nämnt slag. Även om uppgifterna på detta sätt kan begäras ut bör dock allmänheten enligt vår mening ha möjlighet att även ta del av uppgifterna i sammanställd form i intäktsredovisningarna för de ideella föreningar som har tagit emot stödet och som har intäkter av sådan storlek att de är skyldiga att lämna intäktsredovisning. Som framhållits i insynslagets förarbeten (se prop. 2013/14:70 s. 51) finns det i fråga om dessa offentliga stödformer ett värde i att allmänheten kan få samlad information på ett och samma ställe om det offentliga stöd som bidrar till att finansiera partiernas verksamhet. På så sätt blir det lättare för allmänheten att kunna jämföra storleken av offentligt stöd som ges till ett parti med t.ex. storleken av bidrag från enskilda.

För en ideell förening som ska lämna intäktsredovisning kan det inte vara särskilt betungande att i redovisningen ange storleken av offentligt stöd av här aktuellt slag som föreningen har tagit emot under redovisningsperioden.

En intäktsredovisning bör därför enligt vår mening även innehålla uppgifter om offentligt stöd enligt dessa författningar. Vid bedömningen av om de sammanlagda intäkterna överstiger det gränsvärde som innebär att en intäktsredovisning ska lämnas in bör avdrag göras för offentligt stöd av nu aktuellt slag, se avsnitt 10.2.7. Vissa ytterligare frågor rörande offentliggörande av utbetalt kommunalt partistöd behandlas i nästkommande avsnitt (avsnitt 13.5.2).

Sammanfattning

Vi anser att en intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om offentligt stöd även i form av partistöd från ett landsting eller en kommun enligt 2 kap. 9 och 10 §§ KL samt om stöd enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer, utan begränsningen i den nuvarande insynslagen till stöd till en kvinnoorganisation inom partiet. En intäktsredovisning ska i linje med detta även innehålla uppgift om offentligt stöd som utgått till ett partis ungdomsorganisation med stöd av förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer och 2 kap. 5 § lagen om vissa kommunala befogenheter.

13.5.2 Landsting och kommuner ska offentliggöra uppgifter om partistöd

Förslag: Landsting och kommuner som ger partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ska i anslutning till sitt beslut om sådant stöd offentliggöra uppgifter om vilka partier som fått partistöd och med vilket belopp. Uppgifterna ska göras tillgängliga på landstingets eller kommunens webbplats på ett sätt som är lättförståeligt för allmänheten.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Som redogjorts för tidigare (se avsnitt 5.7.3) får enligt 2 kap. 9 § kommunallagen (1991:900), KL, kommuner och landsting ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier som är representerade i fullmäktige samt till partier som har upphört att vara representerade i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Fullmäktige ska, enligt 2 kap. 10 § KL besluta om partistödets omfattning och formerna för det.

Det finns ingen skyldighet att lämna sådant offentligt partistöd som avses i kommunallagen men samtliga kommuner, och landsting gör det i dag. Det sammanlagda partistödet i kommunerna uppgick år 2010 till 394 miljoner kr. Partistödet i landstingen uppgick år 2009 till 241 miljoner kr (enligt uppgift på SKL:s webbplats hämtade 2015-11-19, <http://skl.se/demokratiledningstyrning/valmaktfordelning/sagarvalentill/kommunaltpartistod.1135.html>).

Det kommunala partistödet fyller på regional och lokal nivå en funktion liknande den som det statliga partistödet fyller på central nivå. Det är emellertid kommunerna själva (fullmäktige) som beslutar om partistöd ska betalas ut och i så fall enligt vilka principer (se 2 kap. 10 § KL), och det kan därmed skilja sig åt mellan olika kommuner hur dessa principer ser ut. Vissa ramar för utbetalning av stöd anges dock i lagen. Bl.a. får stödet inte utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti (2 kap. 10 § KL).

Partistöd som betalas ut av landsting och kommuner med stöd av kommunallagen är utformade på olika sätt i olika landsting och kommuner. Kommunallagen reglerar inte formerna för partistödet utan anger endast att, om partistöd lämnas, fullmäktige ska besluta om stödets omfattning och formerna för det samt att stödet inte får utformas så, att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti (2 kap 10 § första stycket KL). Vanligtvis beslutar fullmäktige ett reglemente för partistöd.

I förarbetena anges att den naturliga principen för bestämmande av grundstöd är lika fördelning mellan de i fullmäktige representerade partierna men att en helt konsekvent tillämpning av en sådan princip inte alltid framstår som ett självklart rättvisekrav. De minsta partierna kan i vissa fall få ett lägre grundstöd än de största utan att det uppfattas som otillbörligt. Däremot bör inget parti

som är företrätt i fullmäktige kunna uteslutas varken när det gäller grundstöd eller mandatbundet stöd. Oavsett vilka former av partistöd som används i en kommun eller ett landsting ska det totala partistödets fördelning ligga till grund för bedömningen om lagens rättvisekrav uppfylls. Då ska hänsyn tas också till värdet av fria lokaler och annan kostnadsfri service som kommunen eller landstinget lämnar. Det är emellertid inte nödvändigt att det genom interndebitering eller på annat vis sätts ett exakt pris på denna typ av stöd (Lindquist m.fl., Kommunallagen – En handbok med lagtext och kommentarer [1 januari 2015, Zeteo] kommentaren till 2 kap. 10 § KL).

Kommuner och landsting får enligt 4 kap. 30 § KL anställa politiska sekreterare att biträda de förtroendevalda i det politiska arbetet. I 4 kap. 31 och 32 §§ samma lag finns särskilda bestämmelser om de politiska sekreterarnas anställningsförhållanden. Från och med den 1 februari 2014, då vissa ändringar i KL trädde i kraft, gäller att det inte längre ska beaktas, när partistödet fördelas, om det har anställts politiska sekreterare för partierna (prop. 2013/14:5 s. 69).

Det nu anförda visar att det inte enbart genom att jämföra vad olika landsting och kommuner betalar ut i partistöd till partier går att få en klar bild av omfattningen av partistödet i den enskilda kommunen.

Uppgifterna på tillsynsmyndighetens webbplats om kommunalt partistöd kommer inte att vara heltäckande

Våra i kapitel 10 redovisade förslag innebär att redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta partier och partiets verksamhet på regional och lokal nivå. En intäktsredovisning ska vidare, enligt vårt förslag, innehålla uppgifter om storleken av kommunalt partistöd (se avsnitt 13.5.1).

Våra förslag innebär vidare att partier och sidoorganisationer samt valkandidater, ledamöter och ersättare på såväl central som regional och lokal nivå ska undantas från redovisningsskyldighet de år då deras intäkter understiger ett visst gränsvärde. Vid bedömningen av om intäkterna understiger beloppet ska enligt vårt förslag, i likhet med vad som gäller i dag på central nivå, bortses från visst offentligt stöd (se avsnitt 10.2.7).

I praktiken kan detta förutses innebära att de allra flesta regionala och lokala partier samt distrikts- och lokalorganisationer inom partier de flesta år kommer att omfattas av undantagsregeln och inte behöva ge in någon intäktsredovisning. Allmänheten kommer inte att kunna vända sig till den myndighet som tar emot intäktsredovisningar för att få uppgift om offentligt stöd till dessa regionala och lokala partier samt distrikts- och lokalorganisationer inom partier som inte har gett in någon intäktsredovisning.

I realiteten kommer det därmed att bli en skillnad mellan den centrala nivån å ena sidan och de regionala och lokala nivåerna å andra sidan. Alla partier som för närvarande har mandat i riksdagen och Europaparlamentet, vilka också är de partier som får statligt partistöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska enligt vårt förslag lämna intäktsredovisning oavsett intäkternas storlek. Allmänheten kommer alltså att hos tillsynsmyndigheten kunna ta del av fullständiga intäktsredovisningar för alla partier som tar emot offentligt stöd enligt den sist nämnda lagen.

Möjliga alternativ för att öka allmänhetens insyn rörande kommunalt partistöd

Vi anser att det är otillfredsställande att de nu beskrivna skillnaderna mellan central nivå å ena sidan och regional och lokal nivå å andra sidan kan förutses medföra att allmänheten inte genom de offentliggjorda intäktsredovisningarna kommer att få uppgift om de offentliga partistöden till alla partier och organisationer utan endast till vissa.

Ett alternativ som, mot bakgrund av detta, kan övervägas är att offentligt stöd ska räknas med vid bedömningen av om intäkternas värde ett visst år är sådant att intäktsredovisning ska lämnas. På central nivå skulle en sådan ordning inte innebära någon skillnad i praktiken eftersom, som nämnts, de partier på denna nivå som får offentligt stöd alla regelmässigt har årliga intäkter, av sådant slag som ska räknas med vid bedömningen, överstigande gränsvärdet. På regional och lokal nivå skulle det innebära att de flesta av de partier och distrikts- och lokalorganisationer inom partier som erhåller partistöd enligt KL skulle bli skyldiga att årligen lämna intäktsredovisning. De som får kommunalt partistöd är i dag

skyldiga att, till det landsting eller den kommun som har betalat ut stödet, redovisa hur de har använt det. De måste också, för att få ta emot stöd, vara juridiska personer (se avsnitt 5.7.3). De som tar emot kommunalt partistöd kan därmed antas ha viss stabilitet och ordning på sina räkenskaper. Det framstår inte som orimligt att de ideella föreningar som erhåller offentligt partistöd ska lämna intäktsredovisning. Det skulle uppskattningsvis kunna röra sig om cirka 2 000–3 000 ideella föreningar. Många av dem har troligen inte några andra intäkter av betydelse än det kommunala partistödet att ta upp i sin intäktsredovisning. Denna ordning skulle dock medföra den fördelen att samlad information om vilket offentligt stöd som partier på regional och lokal nivå har fått skulle finnas på den webbplats där intäktsredovisningar publiceras.

Ett annat alternativ som kan övervägas är att landsting och kommuner åläggs att årligen rapportera till den myndighet som offentliggör intäktsredovisningar vilka partier och organisationer som de har betalat ut partistöd till och med vilket belopp. Färre partier samt distrikts- och lokalorganisationer skulle vid en sådan ordning, jämfört med den nyss diskuterade, behöva lämna in en intäktsredovisning. Detta alternativ skulle därmed innebära en mindre administrativ börda för partierna. Allmänheten skulle ändå på den webbplats där intäktsredovisningar offentliggörs kunna få samlad information om samtliga partier som har fått kommunalt partistöd. Å andra sidan skulle med denna lösning informationen om intäkter inte vara samlad för varje parti eller organisation eftersom det enligt vår uppfattning inte är rimligt att myndigheten åläggs att göra sådana sammanställningar. Vad som också talar mot en ordning av detta slag är att den avviker från den nuvarande insynslagen. Kommittén ska enligt direktiven göra sina överväganden med utgångspunkt i den gällande lagen. Vidare skulle det innebära en administrativ börda för landstingen och kommunerna och en ökad administrativ börda för den myndighet som ska ta emot såväl intäktsredovisningar som landstingens och kommunernas rapporter.

Båda de nu diskuterade alternativen innebär att myndigheten årligen skulle få viss information om en stor andel av de regionala och lokala partier samt distrikts- och lokalorganisationer inom partier som existerar. Eftersom någon anmälningsskyldighet, enligt vårt förslag, inte ska finnas kommer myndigheten inte att få denna information på något annat sätt.

Ett tredje alternativ att överväga är att landsting och kommuner åläggs att på sina egna webbplatser offentliggöra uppgifter om kommunalt partistöd som de har betalat ut. Vissa kommuner och landsting publicerar redan i dag sådana uppgifter på sina webbplatser. Fördelarna med en sådan ordning är desamma som de nyss diskuterade fördelarna med en ordning som innebär att kommuner och landsting rapporterar uppgifterna till den myndighet som tar emot intäktsredovisningar. I förhållande till det alternativet innebär det nu diskuterade att den administrativa bördan för myndigheten blir avsevärt mindre. Den största nackdelen är att allmänheten inte kommer att kunna få samlad information hos en myndighet om det kommunala partistöd som har betalats ut. Emellertid kan noteras att organisationen Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) regelbundet sammanställer uppgifter om vilket kommunalt partistöd som landsting och kommuner har betalat ut. Allmänheten bör hos SKL i viss mån kunna erhålla samlad information om detta.

Våra slutsatser

Mot bakgrund av nu redovisade överväganden anser vi att landsting och kommuner på sina webbplatser bör vara skyldiga att göra uppgifter om kommunalt partistöd som de har betalat ut tillgängliga för allmänheten. Det är viktigt att uppgifterna publiceras på ett sätt som är lätt att hitta och förstå för allmänheten. Uppgift om varje ideell förening som kommunalt partistöd har betalats ut till och med vilket belopp bör framgå på ett lättillgängligt sätt. Uppgifterna bör publiceras i anslutning till beslutet om att betala ut sådant stöd.

Sammanfattning

Vi anser att landsting och kommuner som ger partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ KL ska vara skyldiga att, i anslutning till sitt beslut om sådant stöd, offentliggöra uppgifter om vilka partier som fått partistöd och med vilket belopp. Uppgifterna ska göras tillgängliga på landstingets eller kommunens webbplats.

13.6 Vissa ändringar rörande intäkter från insamlingar m.m.

Förslag: Intäkter från insamlingar ska avgränsas till intäkter från insamlingar av kontanter. Med en insamling av kontanter ska avses kontanter som insamlats kollektivt vid ett tillfälle på ett sådant sätt att det är svårt att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp som var och en av dem ger. I intäktsredovisningen ska varje sådan insamling av kontanter redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen.

För intäkter från lotterier, som kräver tillstånd av Lotteriinspektionen, ska i intäktsredovisningen anges antal lotter och pris per lott.

En intäktsredovisning ska inte längre innehålla uppgift om storleken av intäkter från *verksamheter liknande* försäljningar, lotterier och insamlingar. Redovisningen ska i stället innehålla uppgift om storleken av *övriga intäkter*. Av redovisningen ska det framgå vad de övriga intäkterna huvudsakligen avser.

En ideell förenings intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter från insamlingar av kontanter och bidrag från enskilda till en verksamhet som bedrivs i bolag, eller annan verksamhetsform, som den ideella föreningen har ett bestämmande inflytande över eller i stiftelse som är knuten till föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt. En intäktsredovisning ska inte behöva innehålla uppgifter om andra intäkter i en sådan verksamhet.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning och behovet av vissa avgränsningar och förtydliganden

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska en intäktsredovisning bl.a. innehålla uppgifter om storleken av visst offentligt stöd, medlemsavgifter samt intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter (6 §). Storleken av sådana intäkter ska redovisas och sådana intäk-

ter anses, som framgått av avsnitt 12.2.2, inte utgöra bidrag i lagens mening.

I propositionen anges följande i fråga om avgränsningen mellan å ena sidan intäkter från insamlingar, lotterier och försäljningar, och å andra sidan bidrag (prop. 2013/14:70 s. 53):

För att avgränsa försäljningsintäkter och insamlingsintäkter från andra bidrag som lämnas av t.ex. privatpersoner, bör en rimlig utgångspunkt vara att det i fråga om försäljningar eller insamlingar som regel är fråga om ett initiativ från partiet, dvs. att sälja exempelvis en lott eller att arrangera en insamling.

Att dra gränsen mellan å ena sidan bidrag från enskilda, och å andra sidan offentligt stöd, medlemsavgifter samt intäkter från försäljningar och lotterier framstår som oproblematiskt.

Trots det redovisade uttalandet i propositionen kan dock enligt vår mening gränsdragningsproblem uppstå mellan å ena sidan bidrag och å andra sidan intäkter från insamlingar. Det framstår också som oklart vad som åsyftas med liknande verksamheter.

Vi anser, som framgått av avsnitt 12.2.2, att intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar bör falla utanför ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag eftersom det kan antas vara förenat med inte obetydliga svårigheter att i samband med sådana verksamheter kunna kontrollera såväl vilka bidragsgivarna är som hur många de är och hur stora bidrag som härrör från var och en av dem. Enligt vår uppfattning finns inte heller någon anledning att inte tillåta sådana intäkter.

För att ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag ska vara effektivt är det emellertid av stor vikt att det går att dra en klar gräns mellan vad som ska anses vara en insamling och vad som ska anses vara ett bidrag. Vidare bör det klargöras vad som i 6 § första stycket 5 insynslagen avses med "liknande verksamhet".

I de intäktsredovisningar som partierna lämnat till Kammarkollegiet 2015 och 2016 finns det stora variationer vad gäller redovisningen av insamlingar och liknande verksamhet. I vissa intäktsredovisningar redovisas inte några intäkter alls i dessa kategorier medan det i andra redovisas mycket stora belopp. För den som tar del av intäktsredovisningen framstår det som oklart vad de nu angivna intäkterna närmare avser.

Vad som ska avses med intäkter från insamlingar och vilka uppgifter om sådana intäkter som ska anges

När det gäller partiers, sidoorganisationers och valkandidaters intäkter från insamlingar av kontanta medel med insamlingsbössa eller liknande t.ex. i samband med politiska sammankomster, framstår det som orimligt att kräva att registrering ska ske av hur många som ger pengar och hur mycket som var och en ger. Att förbjuda eller omöjliggöra kontanta insamlingar i mindre skala av detta slag får enligt vår uppfattning betraktas som uteslutet. Sådana mer traditionella insamlingar eller "partikollekter" som det ibland kallas torde i praktiken aldrig medföra någon risk för försök till otillbörlig påverkan eller korruption. Som framhållits bör det tvärtom ses som någonting positivt att människor som engagerar sig politiskt på olika sätt också är beredda att bidra ekonomiskt.

Begreppet insamling täcker dock in mer än sådana traditionella insamlingar. En tänkbar situation är att ett parti bestämmer sig för att anordna en särskild insamling – till valrörelsen eller för något annat ändamål – och då uppmanar allmänheten att skicka in pengar till denna insamling. En sådan insamling skiljer sig inte på något särskilt sätt från sedvanlig bidragsgivning.

Om insamling sker via sms-betalningar eller någon annan typ av icke-kontant betalmetod (se redogörelse för exempel på sådana betaltjänster som för närvarande erbjuds på marknaden i avsnitt 8.3) framstår det inte heller som orimligt att kräva att mottagaren har kontroll på hur många som betalar och hur stora belopp betalningarna avser. Det bör emellertid, enligt vår mening, finnas ett visst utrymme för att ta emot bidrag av mindre värden utan att notera vem givaren är, något som vi återkommer till i avsnitt 13.7. Vidare bör det vara tillåtet att upp till ett visst gränsvärde ta emot bidrag även om det inte går att klarlägga vem bidragsgivaren är, dvs. anonyma bidrag. Som vi redovisat i kapitel 12 föreslår vi därför en ordning som innebär att anonyma bidrag understigande ett visst gränsvärde ska vara tillåtna.

Enligt vår mening bör intäkter som härrör från enskilda som huvudregel betraktas och redovisas som bidrag. Intäkter från insamlingar bör därför begränsas till att avse kollektivt insamlade kontanter i de fall då insamlingen skett på ett sådant sätt att det är svårt att kontrollera vilka och hur många personer som ger pengar

samt hur mycket pengar var och en ger, dvs. insamling av kontanter i mindre skala i insamlingsbössa eller liknande. Vi föreslår att uttrycket insamling används i insynslagstiftningen med denna betydelse.

Vidare anser vi att en intäktsredovisning bör innehålla uppgifter om tid och plats för de insamlingar som de redovisade intäkterna härrör från och uppgift om hur stor del av intäkterna som härrör från varje insamling.

Vilka uppgifter om intäkter från lotterier som ska anges

I kapitel 17 behandlar vi mer utförligt de frågor rörande information till deltagare i lotterier som vi enligt direktiven (dir. 2014:90 s. 16 och 17) ska analysera och överväga. I direktiven anges bl.a. att kommittén ska analysera och överväga om det bör införas särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

I kommittén har väckts förslag om att det i en intäktsredovisning – såvitt avser lotterier med tillstånd från Lotteriinspektionen – särskilt ska anges dels lottens pris, dels hur många lotter som ingår i lotteriet. Detta skulle kunna bidra till att insynen i partiernas lotteriverksamhet ökar och att eventuella försök till kringgåenden av insynslagstiftningen förebyggs.

En redogörelse för gällande lagstiftning som berör lotterier finns i avsnitt 5.8. Bestämmelser finns i första hand i lotterilagen (1994:1000). Enligt 12 § lotterilagen får tillståndsmyndigheten förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser. I förarbetena till paragrafen uttalas att de villkor och bestämmelser som åsyftas kan gälla lotteriets omslutning, vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotter och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet (prop. 1993/94:182 s. 58).

I Lotteriinspektionens tillståndsbeslut finns uppgifter om tillståndets omfattning, bl.a. lottpris och antal lotter, intagna. I villkoren anges vidare viss information som ska lämnas till deltagare,

bl.a. uppgifter om tillståndshavare/förmånstagare, lottpris, vinstplan och antal lotter. Besluten är i dessa delar offentliga och informationen finns alltså tillgänglig hos Lotteriinspektionen. Uppgifter om bl.a. lottpris och det totala antalet lotter finns också på varje lott. En förmånstagare får del av intäkter från ett lotteri.

Vår bedömning är, mot bakgrund av vad som nu redovisats, att det bör införas en skyldighet att för intäkter från lotterier i intäktsredovisningen ange lottpris och antal lotter. Detta skulle öka insynen och tydligheten om vad intäkterna avser. Det kan också tänkas bidra till att förebygga eventuella försök till kringgåenden av bestämmelserna om redovisning av anonyma bidrag och det föreslagna förbudet mot att ta emot sådana bidrag över en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). För att inte vara onödigt betungande, särskilt för små ideella föreningar, bör denna skyldighet dock endast gälla intäkter från sådana lotterier som kräver tillstånd av Lotteriinspektionen.

Uppgifter om "intäkter från liknande verksamheter" ska inte längre lämnas

Vilka typer av intäkter som avses falla in under uttrycket "liknande verksamhet" framstår som framhållits som något oklart. I propositionen sägs endast att punkten täcker in även liknande intäkter som kan vara aktuella i ett partis politiska verksamhet (prop. 2013/14:70 s. 115). Det ligger nära till hands att tolka begreppet så att det är fråga om något som till sin karaktär är av samma slag som försäljningar, lotterier och insamlingar. De betydande belopp som i intäktsredovisningarna till Kammarkollegiet av några partier tagits upp i denna kategori tyder dock på att det är annan verksamhet som redovisats. Vi vill dock betona att det förhållandet att det är fråga om betydande belopp inte alls behöver innebära att det bakom dessa döljer sig någon verksamhet som respektive parti inte velat redovisa närmare. Skälet kan exempelvis vara att vissa intäkter inte passar in under någon annan kategori och då har tagits upp här, t.ex. ränte- eller kapitalintäkter. Som information till allmänheten blir en sådan ordning dock intetsägande. En kategori av detta slag ger också utrymme för skillnader i tolkningen av bestämmelserna och därmed också för partiernas redovisning av sina intäkter. Dessa oklarheter innebär enligt vår mening att uppgifter om "liknande verksamheter"

inte längre bör anges i intäktsredovisningarna. I stället bör det införas en kategori avseende alla övriga intäkter; se under nästkommande rubrik.

Intäktsredovisningen ska innehålla uppgifter om storleken av "övriga intäkter" med en specifikation av vad de avser

I 4 § första stycket insynslagen anges att ett parti ska redovisa till Kammarkollegiet hur det har finansierat sin politiska verksamhet och att det av redovisningen tydligt ska framgå vilka medel som har kommit verksamheten till godo och varifrån medlen kommer. Detta torde innebära att samtliga intäkter ska redovisas. I 6 § första stycket anges vilka intäktsposter som intäktsredovisningen ska innehålla uppgifter om storleken av.

Innehållet i de intäktsredovisningar som har getts in hittills tyder på att det finns ett behov av ytterligare en kategori där intäkter som inte passar in i någon av de övriga kategorierna kan tas upp (jfr vad som påpekas under föregående rubrik). Kategorin kan lämpligen benämnas "övriga intäkter". För att problemen inte ska bli desamma som de som enligt vår uppfattning gäller i fråga om "liknande intäkter" bör det krävas att den redovisningsskyldige i intäktsredovisningen närmare anger vad det är fråga om för intäkter. Vi föreslår att en sådan bestämmelse införs.

Vi vill understryka att intäkter som härrör från enskilda som huvudregel bör betraktas och redovisas som bidrag. Från denna huvudregel görs som nyss redogjorts för undantag för intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar. Några ytterligare undantag finns det enligt vår mening inte skäl att göra. Kategorin "övriga intäkter" är inte avsedd att omfatta vad som skulle kunna redovisas som bidrag.

I anslutning till detta noterar vi att, i den proposition som föregick insynslagen, regeringen uttalade att lån och andra liknande bidrag borde redovisas som intäkter av partiet i den utsträckning de hade lämnats på villkor som inte var marknadsmässiga (prop. 2013/14:70 s. 53). Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 2013/14:KU35, rskr 2013/14:163). Vi anser att det finns skäl att överväga om inte även lån som har lämnats på marknadsmässiga villkor bör redovisas i någon form. Frågan har dock uppmärksamats i ett så sent skede av utredningsarbetet att det inte har varit

möjligt för oss att analysera och överväga den. Vi anser dock att frågan bör beredas vidare i lämplig form.

Verksamhet som bedrivs i bl.a. bolag

I 6 § första stycket lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, anges att en intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av vissa kategorier av intäkter. I paragrafens andra stycke anges att första stycket även gäller för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om partiet har ett bestämmande inflytande över verksamheten samt för intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet (i fortsättningen bolag eller stiftelse). De bestämmelser som avser skyldighet att i intäktsredovisningen särskilt ange vissa uppgifter, bl.a. om givarens identitet, gäller även för intäkter av detta slag.

Vid kommitténs intervjuer med representanter för riksdagspartierna framkom att det finns ett antal bolag, föreningar och stiftelser som partierna har bestämmande inflytande över och som bedriver verksamhet av olika slag; fastighetsförvaltning, tidningsutgivning, tankesmedjor, studieförbund, kursgårdsverksamhet och internationellt utvecklingsarbete.

Som redovisats i tidigare kapitel föreslår vi att varje ideell förening inom ett parti och dess sidoorganisationer ska lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet. Varje ideell förening ska enligt vårt förslag redovisa även intäkter i bolag eller stiftelser som föreningen har ett bestämmande inflytande över eller som är knutna till föreningen (se avsnitt 10.2.5). Det bör i detta sammanhang understrykas att de bestämmelser som avser skyldighet att i intäktsredovisningen särskilt ange vissa uppgifter om intäkter från insamlingar och bidrag från enskilda, bl.a. om storleken av varje anonymt bidrag, gäller även för intäkter av detta slag.

Vi föreslår vidare, som redogjorts för i det föregående, att begränsningen till politisk verksamhet ska tas bort, dvs. partier och sidoorganisationer ska redovisa hur de har finansierat all sin verksamhet och inte bara den politiska verksamheten (se avsnitt 13.4). Vidare föreslår vi under föregående rubrik att en ideell förenings intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av övriga intäkter.

Mot bakgrund av våra nu nämnda förslag uppkommer frågan om bestämmelsen om redovisning av intäkter i bolag och stiftelser bör förtydligas eller begränsas i något avseende. Eftersom det knappast låter sig göras att närmare ange vilken typ av bolag eller stiftelser som ska omfattas genom att begränsa regleringen till bolag eller stiftelser med visst ändamål, kommer ett mycket stort antal bolag och stiftelser att omfattas av redovisningsskyldigheten. Vidare ska ju i fortsättningen samtliga intäkter som ett parti har redovisas. Ett sådant krav kan knappast ställas på de nu aktuella bolagen och stiftelserna.

Bestämmelsens tillämpningsområde bör enligt vår mening därför begränsas till att avse endast intäkter från insamlingar av konstanter och bidrag från enskilda. Redovisningen ska alltså inte avse bl.a. intäkter från försäljningar och "övriga intäkter". På så sätt begränsas redovisningsskyldigheten till att avse de uppgifter som är av störst insynsintresse för allmänheten och som är av störst betydelse för att förebygga eventuella försök till kringgåenden av insynslagets bestämmelser om redovisning av bidragsgivarens identitet. Detta kommer enligt vår bedömning också att innebära en mer rimlig administrativ börda för föreningarna och för de aktuella bolagen och stiftelserna.

Intäkter som avser verksamhet av detta slag bör vidare anges särskilt i intäktsredovisningen, så att de kan särskiljas från den ideella föreningens intäkter. Detta innebär bl.a. att anonyma bidrag till ett bolag eller en stiftelse kommer att kunna särskiljas från anonyma bidrag till föreningen, vilket är önskvärt med hänsyn till att bolag och stiftelser inte kommer att omfattas av förbudet mot anonyma bidrag (se avsnitt 12.2.1). Det bör framgå av intäktsredovisningen om ett visst anonymt bidrag har tagits emot av en sådan associationsform som här avses eller av den ideella förening som redovisningen avser. På så sätt kan allmänheten bilda sig en uppfattning av omfattningen av anonyma bidrag till bolag och stiftelser och andra associationsformer knutna till partier.

En ordning som innebär att intäkter till bolag och stiftelser särskiljs från föreningens intäkter i intäktsredovisningen framstår vidare som lämpligt med hänsyn till att även bidrag från dessa bolag och stiftelser till den förening som intäktsredovisningen avser ska tas upp i redovisningen, som bidrag från enskilda.

Sammanfattning

Kommittén anser att intäkter från insamlingar ska avgränsas till att avse kontanter som insamlats kollektivt på ett sätt som innebär att det är svårt att kontrollera vilka personer som ger pengar och hur mycket de ger. I intäktsredovisningen ska varje insamling redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen.

För intäkter från lotterier, som kräver tillstånd av Lotteriinspektionen, ska i intäktsredovisningen anges antal lotter och pris per lott.

Bestämmelsen om att intäktsredovisningen ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter från liknande verksamheter ska tas bort. I stället ska det i lagen införas en bestämmelse som innebär att en intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av ”övriga intäkter” och att det i redovisningen ska anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

En ideell förenings intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter från insamlingar och bidrag från enskilda till en verksamhet som bedrivs i bolag, eller annan verksamhetsform, som föreningen har ett bestämmande inflytande över eller i stiftelse som är knuten till föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt. En intäktsredovisning ska inte innehålla uppgifter om andra intäkter i en verksamhet av detta slag.

13.7 En förenklad hantering av mycket små bidrag från enskilda

Förslag: För bidrag från enskilda vars värde i det enskilda fallet understiger en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp (224 kr för år 2017) behöver det inte anges i intäktsredovisningen om de är anonyma eller inte och de behöver inte räknas med vid bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet. Summan av sådana bidrag ska anges.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning och våra förslag

Enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, gäller att, om flera bidrag från samma bidragsgivare tas emot, dessa ska sammanläggas. Skälet till detta är att givarens identitet samt vad bidragen består i och dessas värde ska kunna anges i intäktsredovisningen om bidrag från samma givare under redovisningsperioden sammanlagt överstiger beloppsgränsen. Vi föreslår inte någon ändring i detta avseende. Vidare gäller enligt den nuvarande lagen att uppgifter om hur många anonyma bidrag som tagits emot, värdet av varje sådant bidrag och vad bidraget består i ska anges i intäktsredovisningen. Vi föreslår ingen ändring av detta såvitt avser anonyma bidrag som det är tillåtet att ta emot, dvs. de som understiger gränsvärdet för förbudet mot anonyma bidrag.

Små bidrag från enskilda ska få hanteras på ett förenklat sätt

För att kunna uppfylla de gällande kraven måste den redovisnings-skyldige spara uppgifter om mottagna bidrags värde och vad de består i samt bidragsgivarens identitet alternativt uppgift om att bidraget är anonymt. Om mottagaren inte vet men har tillräckliga uppgifter för att, med en rimlig arbetsinsats, kunna ta reda på vem givaren är måste identitetsuppgifterna enligt vårt förslag efterforskas.

Det är ofrånkomligt att det blir betungande att avseende varje enskilt bidrag, hur litet det än är, göra noteringar och efterforskningar av detta slag även om partierna på lämpligt sätt bör kunna underlätta administrationen genom att informera givare om de regler som gäller och vilka uppgifter de ska ange vid inbetalning.

Det som kan bli administrativt betungande är troligen främst att efterforska givarnas identitetsuppgifter när det gäller små bidrag som mottagits i stor mängd. Det kan också upplevas som byråkratiskt att uppmana givare att i samband med sådana bidrag ange namn och adress eller personnummer.

Hanteringens skulle underlättas om mycket små bidrag, t.ex. bidrag under 200 kr, undantas från skyldigheten att lägga samman

bidrag från samma givare och från skyldigheten att ange hur många och stora anonyma bidrag som har tagits emot. De redovisningsskyldiga skulle därmed, när det gäller små bidrag, inte behöva notera uppgifter om givarens identitet alternativt att bidraget är anonymt. I intäktsredovisningen borde i så fall bidrag av detta slag redovisas till totalbelopp. En nackdel med en sådan reglering är att den innebär att ytterligare en beloppsgräns läggs till i lagstiftningen. Vi anser ändå att ett undantag med denna innebörd bör införas i lagstiftningen, då det kan förutses minska den administrativa bördan för de redovisningsskyldiga. Även detta gränsvärde bör relatera till prisbasbeloppet, så att beloppen följer prisutvecklingen utan att lagen behöver ändras.

Sammanfattning

Vi anser att en intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om summan av bidrag från enskilda vars värde i det enskilda fallet understiger en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp, 224 kr för år 2017. För sådana bidrag behöver det inte anges i redovisningen om de är anonyma eller inte. De behöver inte heller räknas med vid bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet.

13.8 Vad som ska avses med bidragsgivarens identitet

Förslag: Av lagen ska det framgå att med uppgift om bidragsgivarens identitet avses namn och antingen adress eller personnummer eller organisationsnummer.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

I lagen (2014:105 om insyn i finansiering av partier, insynslagen, åläggs partier att årligen till Kammarkollegiet inge en intäktsredovisning (1 §). För bidrag från enskilda som överstiger ett visst

värde ska i intäktsredovisningen särskilt anges ”uppgift om bidragsgivarens identitet” (7 §).

Bakgrund och kommitténs uppdrag

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen noterade konstitutionsutskottet (KU) att frågan om vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet inte hade berörts i propositionen. Enligt utskottet fanns det vissa risker för förväxling av enskilda bidragsgivare, vilket också skulle kunna försvåra möjligheten för väljare att avgöra vilka intressen som står bakom ett parti eller en valkandidat. Utskottet föreslog därför att riksdagen skulle ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att vissa aspekter avseende uppgifter om bidragsgivarens identitet borde förtydligas. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (bet. 2013/14:KU35 s. 25–27, rskr. 2013/14:163.)

Lagen beslutades dock i den lydelse som föreslagits i propositionen och trädde i kraft den 1 april 2014. I fråga om de intäktsredovisningar som skulle lämnas in senast den 1 juli 2015 respektive 2016 hade Kammarkollegiet således att utgå ifrån lagens gällande lydelse utan något förtydligande av vad som avses med bidragsgivarens identitet.

Enligt direktiven ska kommittén analysera och överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga (dir. 2014:90 s. 11).

Det ska framgå av lagen vad som avses med uppgift om identitet

För att insynslagens krav på att ange uppgift om bidragsgivarens identitet ska anses uppfyllt måste enligt vår mening de uppgifter som anges vara sådana att det klart framgår vem bidragsgivaren är, dvs. att det inte finns en förväxlingsrisk med någon annan.

Den fråga som vi har att ta ställning till är om det behövs ett förtydligande i insynslagstiftningen av vilka uppgifter som ska anges eller om det är lämpligare att överlämna denna fråga till rättstillämpningen.

I de blanketter som Kammarkollegiet har tagit fram för inlämnande av intäktsredovisningar, och som finns tillgängliga elektroniskt på Kammarkollegiets webbplats, finns flikar med benämningarna "Särredovisning av bidrag från privatpersoner som överstiger tröskelvärdet" och "Särredovisning av bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder som överstiger tröskelvärdet". I blankettens flik för särredovisningen av bidrag från privatpersoner finns instruktionen att ett av följande två alternativ ska anges; bidragsgivarens namn och adress eller bidragsgivarens namn och personnummer. I fliken för särredovisning av bidrag från företag m.fl. finns instruktionen att bidragsgivarens namn, adress och organisationsnummer ska anges. Vidare finns instruktionen att bidrag från enskild firma ska redovisas under fliken för särredovisning av bidrag från privatpersoner.

Det har inte framkommit att någon har ifrågasatt Kammarkollegiets instruktioner gällande vilka uppgifter som ska anges eller ansett att kravet på att ange dessa uppgifter inte ryms inom lagtexten. Inte heller har det framkommit att någon förväxlingsrisk funnits eller att uppgifterna på annat sätt inte varit tillräckliga för att det på ett betryggande sätt ska kunna fastställas vem bidragsgivaren är.

Av uppgifter som lämnats till Allmänna arvsfonden framgår att bidrag av ett parti betraktats som anonyma i fall där endast namnet framgått, med hänvisning till att ett inte obetydligt antal personer har samma namn (se avsnitt 5.7.1).

Även om det hittills inte visat sig vara några problem med den nuvarande ordningen anser vi, mot bakgrund av vad som anförts, att frågan bör författningsregleras. Av lagtexten bör det därför framgå att bidragsgivarens namn och antingen adress eller personnummer eller organisationsnummer ska anges.

Sammanfattning

Av insynslagstiftningen ska framgå att med uppgift om bidragsgivarens identitet avses namn och adress eller personnummer eller organisationsnummer.

14 Tillsyn och sanktioner m.m.

14.1 Inledning

14.1.1 Nuvarande ordning

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska intäktsredovisningar ges in till Kammarkollegiet (4 och 10 §§). Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningar och anmälningar tillgängliga för allmänheten på sin webbplats, liksom uppgifter om vilka partier som inte har lämnat en intäktsredovisning eller gjort en anmälan. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet om bidragsgivaren är en fysisk person (12 §). Kammarkollegiet ska också utöva tillsyn över att insynslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den följs och kollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen samt får förena förelägganden med vite (13 och 14 §§). 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 insynslagen (22 §).

Enligt insynslagen ska en förseningsavgift tas ut av ett parti som är skyldigt att ge in en intäktsredovisning eller göra en anmälan enligt lagen, om redovisningen eller anmälan inte har kommit in till Kammarkollegiet inom föreskriven tid (15 § första stycket). Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en intäktsredovisning är felaktig ska Kammarkollegiet vidare granska innehållet i intäktsredovisningen. Kammarkollegiet ska under samma förutsättningar utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan (18 §). En särskild avgift ska tas ut av ett parti om en sådan utredning visar att partiet har utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp. En särskild avgift ska också tas ut av ett parti

om en sådan utredning visar att partiet inte har fullgjort vissa uppgiftsskyldigheter, såsom exempelvis skyldigheten att i vissa fall redovisa bidragsgivares identitet, på ett korrekt sätt (19 § första stycket).

Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift och särskild avgift och kollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en avgift om det finns synnerliga skäl för det. Avgifterna ska tillfalla staten (15 § andra stycket, 16 och 17 §§, 19 § tredje stycket samt 20 och 21 §§). Beslut om föreläggande, förseningsavgift och särskild avgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol medan andra beslut enligt insynslagen inte får överklagas. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (23 §).

Enligt 1 § första stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier utgår stöd enligt lagen till politiska partier som deltagit i val till riksdagen. Lagen ändrades i samband med att insynslagen infördes. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2014 (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163). Som ytterligare förutsättningar för ett årligt stöd enligt lagen gäller sedan dess enligt 1 § andra stycket att 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 insynslagen och att den som för partiet efter 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. Till ansökan om stöd ska bifogas en försäkran av partiet om att det och dess efter personval utsedda ledamöter eller ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet inte under det räkenskapsår som avslutats närmast före ansökan har tagit emot något anonymt bidrag. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden (14 §).

14.1.2 Kommitténs uppdrag

I direktiven (dir. 2014:90) anges att, om kommittén kommer fram till att det bör införas en redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå, den också bör ta ställning till behovet och lämpligheten av konsekvensändringar i befintlig

reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Det samma gäller om kommittén anser att det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära. I det sammanhanget kan det, enligt vad som anges i direktiven, finnas anledning för kommittén att pröva om den nuvarande ordningen för tillsyn, som utövas av Kammarkollegiet, är lämplig eller om tillsynen i stället bör utformas på något annat sätt (s. 8 och 9). Om kommittén kommer fram till att det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, bör den enligt direktiven också ta ställning till behovet av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar (s. 14). Kommittén är enligt direktiven oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas (s. 17).

I detta kapitel redovisar vi hur vi anser att tillsynen bör vara utformad om redovisningsskyldigheten utökas på det sätt vi föreslår och om ett förbud mot anonyma bidrag införs. Vi diskuterar i detta sammanhang också hur systemet för att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar bör se ut och på vem dessa uppgifter bör ligga. Vidare redovisar vi vilka ändringar vi anser bör göras när det gäller möjligheter till ingripanden och sanktioner vid överträdelse av insynslagstiftningen.

14.2 Tillsyn m.m.

14.2.1 Kammarkollegiet ska ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar samt vara tillsynsmyndighet

Förslag: Samtliga intäktsredovisningar ska ges in till Kammarkollegiet, som ska ansvara för att de offentliggörs.

Kammarkollegiet ska också utöva tillsyn över insynslagstiftningen.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning och innebörden av våra förslag

Som framgått i det föregående är det enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, till Kammarkollegiet som intäktsredovisningar ska ges in (4 och 10 §§) och kollegiet ansvarar för att redovisningarna, med vissa begränsningar, publiceras på internet (12 §). Vidare har Kammarkollegiet i uppdrag att se till att insynslagens bestämmelser följs och att pröva frågor om sanktioner enligt lagen (13, 14, 17 och 21 §§).

Våra förslag innebär att ytterligare sammanlagt uppemot 35 000 partier och organisationer samt ledamöter och ersättare för ledamöter kommer att omfattas av insynslagstiftningen. Härutöver kommer cirka 45 000 valkandidater, som inte utses till ledamöter eller ersättare, att i viss utsträckning omfattas av bestämmelserna. Flertalet valkandidater är verksamma endast på regional eller lokal nivå. Hur många av dem som varje givet år kommer att vara skyldiga att lämna in en intäktsredovisning kommer dock att vara beroende av hur stora intäkter de har haft det föregående räkenskaps- eller kalenderåret. Med stor sannolikhet kommer i praktiken endast en mycket begränsad andel av dem att behöva lämna intäktsredovisning (se vidare avsnitt 10.2.7).

Möjliga alternativ och dess för- och nackdelar

Det ingår alltså i vårt uppdrag att ta ställning till hur ordningen för tillsyn bör utformas om ytterligare partier, organisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt vissa valkandidater omfattas av skyldigheten att redovisa sina intäkter. En fråga som uppkommer i detta sammanhang är om en och samma instans bör ta emot samtliga intäktsredovisningar. Vidare uppkommer frågan om uppgifterna att ta emot intäktsredovisningar, offentliggöra dem och utöva tillsyn över insynslagstiftningen bör ligga på en myndighet eller på flera olika aktörer.

Mot bakgrund av vårt förslag att utöka redovisningsskyldigheten till regional och lokal nivå, är det naturligt att överväga om ideella föreningar, ledamöter och ersättare som endast är verksamma på regional och/eller lokal nivå bör ge in sina intäktsredo-

visningar till någon annan instans än de som är verksamma på central nivå. Denna instans skulle i så fall antingen ansvara även för offentliggörande av redovisningarna och för tillsyn eller endast fungera som "brevlåda" för intäktsredovisningarna och vidarebefordra dem till Kammarkollegiet.

Ett alternativ att överväga är att föreningar, ledamöter och ersättare som endast är verksamma på regional och/eller lokal nivå ska lämna sina intäktsredovisningar till respektive länsstyrelse i stället för till den centrala tillsynsmyndigheten. Länsstyrelsen är regional valmyndighet med ansvar i länet för frågor om val, och har därmed tillgång till uppgifter om partierna inom sitt område.

I lagstiftningsärendet rörande insynslagen övervägde regeringen att lägga uppdraget att utöva tillsyn över lagen på Valmyndigheten. Regeringen konstaterade att uppdraget att samla in och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar i och för sig var förenligt med Valmyndighetens ansvar för information om val till både partierna och allmänheten. Eftersom lagen skulle innehålla inslag av tillsyn och kontroll talade detta dock enligt regeringen mot att lägga uppgifterna på Valmyndigheten, som huvudsakligen ansvarade för att planera och samordna genomförandet av val och landsomfattande folkomröstningar samt att på grundval av den slutliga rösträkningen fördela mandaten mellan partierna (prop. 2013/14:70 s. 70). Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163). Samma resonemang som i propositionen till insynslagen fördes av regeringen beträffande Valmyndigheten kan föras även i fråga om länsstyrelserna, eftersom de också är valmyndigheter.

Ett annat alternativ är att intäktsredovisningar från dem som är verksamma endast på dessa nivåer ges in till respektive landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Eventuellt skulle vissa samordningsvinster kunna uppnås, främst för partierna, om deras intäktsredovisningar enligt insynslagstiftningen och redovisningar enligt kommunallagen (KL) skulle kunna ges in till samma instans. Som redogjorts för tidigare (se avsnitt 5.7.3) ska en mottagare av kommunalt partistöd årligen lämna en skriftlig redovisning till fullmäktige som visar att partistödet har använts för avsett ändamål (2 kap. 9 och 11 §§ KL). Kravet på sådan redovisning infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 2014 (SFS 2013:1053). Båda typerna av redovisningar ska ges in årligen, senast den 1 juli.

Det rör sig dock om två helt olika regelverk som på många sätt skiljer sig åt och där syftet bakom bestämmelserna om redovisning är olika. När det gäller redovisning enligt bestämmelserna i kommunallagen beslutar vidare varje landstings- och kommunfullmäktige om hur redovisningen ska gå till. Förfarandet kan alltså skilja sig åt mellan olika landsting och kommuner. Samma ideella förening inom ett parti kan dock i vissa fall komma att vara skyldig att lämna både intäktsredovisning och redovisning enligt KL om hur det kommunala partistödet har använts. Vissa samordningsvinster skulle således kunna uppkomma med en gemensam redovisning. En samordning av mottagandet av dessa redovisningar framstår dock för närvarande som svår att genomföra av praktiska skäl. När erfarenhet finns av de olika redovisningssystemen kan frågan lämpligen övervägas på nytt. Tills vidare bör mottagningen av intäktsredovisningar enligt insynslagstiftningen handhas av staten.

Det är enligt vår bedömning mest överskådligt om alla intäktsredovisningar publiceras på samma webbplats. En annan ordning skulle bl.a. göra det svårare att göra jämförelser mellan uppgifterna i olika intäktsredovisningar och redovisningarna skulle bli mindre lättillgängliga för allmänheten. Greco understryker i sina rekommendationer och utvärderingar vikten av att partiernas intäktsredovisningar offentliggörs på ett sätt som gör dem lättillgängliga för allmänheten.

Det framstår som mindre lämpligt ur kostnads- och effektivitetssynpunkt att låta flera myndigheter dela på uppgiften att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningarna. Det skulle innebära att flera myndigheter skulle behöva utbilda personal och ta fram rutiner för detta. Vidare skulle de behöva bygga upp IT-system för att kunna ta emot intäktsredovisningarna i elektronisk form och eventuellt även offentliggöra dem på sin webbplats. Att låta flera myndigheter använda samma IT-system skulle vara juridiskt svårslöst. Vidare behöver ställning tas till frågor om personuppgiftsansvar och myndigheternas behandling av känsliga personuppgifter (se vidare nästkommande avsnitt). Det bör därför vara en enda myndighet som har hand om alla intäktsredovisningar.

Den 1 juli 2015 var, som tidigare nämnts, det första tillfälle då de redovisningsskyldiga enligt insynslagen skulle ge in intäktsredovisningar till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet har inrättat sin

verksamhet efter de uppgifter som tilldelats myndigheten och har bl.a. byggt upp ett elektroniskt system för att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningarna enligt den nuvarande lagen. Kollegiet kommer att ha tagit emot intäktsredovisningar i ett antal år när den reglering som vi föreslår kan förutses träda i kraft. Även med beaktande av att våra förslag innebär relativt stora utökningar av redovisningsskyldigheten talar effektivitetshänsyn starkt för att låta uppgifterna att ta emot och offentliggöra redovisningarna samt att utöva tillsyn över lagen ligga kvar hos Kammarkollegiet.

Våra slutsatser

Vår bedömning är, mot den nu redovisade bakgrunden, att Kammarkollegiet även fortsatt ska vara den myndighet som ska ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar samt även utöva tillsyn över lagen. Detta bör gälla samtliga redovisningsskyldiga på central, regional och lokal nivå. Det bör också gälla i fråga om förbudet mot att ta emot anonyma bidrag. Kammarkollegiet bör därvid ha samma befogenheter som enligt den nuvarande lagen såvitt avser rätten att besluta om förelägganden och att förena ett beslut om föreläggande med vite.

Vi bedömer som framgått att det för närvarande inte framstår som lämpligt att samordna mottagandet av intäktsredovisningar och redovisningar enligt kommunallagen om hur det kommunala partistödet har använts. Emellertid anser vi att det kan finnas anledning att efter några år utvärdera landstingens och kommunernas erfarenheter av redovisning enligt kommunallagen och Kammarkollegiets erfarenheter av intäktsredovisning på regional och lokal nivå. När sådan erfarenhet finns bör det på nytt övervägas om det kan finnas fördelar med ett samarbete eller en samordning mellan å ena sidan Kammarkollegiet, och å andra sidan landsting och kommuner, kring redovisning enligt de två regelsystemen.

Sammanfattning

Vi anser att samtliga intäktsredovisningar ska ges in till Kammarkollegiet, som också ska ansvara för offentliggörande av redovisningarna.

Kammarkollegiet ska också, enligt vår mening, utöva tillsyn över insynslagstiftningen.

14.2.2 Närmare om Kammarkollegiets uppgifter

Förslag: Kammarkollegiet ska på sin webbplats – utöver intäktsredovisningarna – publicera uppgifter om inbetalningar till kollegiet enligt de föreslagna bestämmelserna om anonyma bidrag, inklusive uppgifter om inbetalare och storleken av inbetalade belopp.

Kammarkollegiet ska inte längre publicera uppgifter om vilka som inte har gett in någon intäktsredovisning.

Bedömning: Tillsynens inriktning bör vara densamma som enligt den nuvarande insynslagen.

En bestämmelse, som reglerar Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter, bör finnas även i den nya lagen.

Skälen för förslagen

Uppgifter som ska publiceras på Kammarkollegiets webbplats

I avsnitt 14.1.1 redogörs för vilka uppgifter som Kammarkollegiet ska publicera på sin webbplats enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen.

Syftet med insynslagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin verksamhet. Bestämmelser om vilka uppgifter som Kammarkollegiet på sin webbplats ska göra tillgängliga för allmänheten är enligt vår bedömning av avgörande betydelse för i vilken mån detta syfte kommer att uppnås. Av avgörande betydelse för detta är också hur uppgifterna presenteras, vilka sökfunktioner som kommer att finnas m.m. Det är givetvis angeläget att allmänheten kan ta del av uppgifterna på ett lättillgängligt och användarvänligt sätt.

Enligt den nuvarande insynslagen ska Kammarkollegiet på sin webbplats publicera uppgifter om vilka partier som inte har gett in en intäktsredovisning. Våra förslag innebär att en stor mängd föreningar, ledamöter och ersättare kommer att omfattas av lagstift-

ningen men att de kommer att vara skyldiga att till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning endast de år då deras intäkter överstiger en viss beloppsgräns. Kammarkollegiet kommer i fråga om dessa inte att kunna avgöra om de skulle ha gett in en intäktsredovisning utan att i det enskilda fallet göra en utredning om föreningens, ledamotens eller ersättarens intäkter. Kammarkollegiet kommer i fråga om ideella föreningar som ingår i partier och sidoorganisationer inte heller att ha tillgång till heltäckande uppgifter om vilka sådana föreningar som finns. Kammarkollegiet bör mot denna bakgrund inte längre ha skyldighet att på sin webbplats publicera uppgifter om vilka som inte har gett in en intäktsredovisning.

Vi föreslår, som redovisats i kapitel 12, att det ska vara förbjudet för partier och deras sidoorganisationer samt för ledamöter, ersättare och valkandidater att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger en tjugondels (0,05) prisbasbelopp. Det motsvarar 2 240 kr för år 2017, se förordningen (2016:863) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2017. Vi föreslår vidare att den till vilken ett eventuellt sådant otillåtet anonymt bidrag har lämnats, inom en viss tid ska betala ett belopp motsvarande värdet av bidraget till den del det överstiger beloppsgränsen till givaren eller, om så inte kan ske, till Kammarkollegiet. Om detta inte görs ska det otillåtna anonyma bidraget anses mottaget. Vi anser att det är av intresse för allmänheten att få kunskap om i vilken utsträckning ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats till någon, som sedan har avhänt sig det genom att göra en inbetalning till Kammarkollegiet. Därför föreslår vi att Kammarkollegiet på sin webbplats ska publicera uppgifter om inbetalningar till kollegiet enligt de föreslagna bestämmelserna om anonyma bidrag, inklusive uppgifter om inbetalare och storleken av inbetalade belopp.

Tillsynens inriktning och omfattning

Regeringen anförde i den proposition som föregick insynslagen (prop. 2013/14:70 s. 76–78) att det är en utgångspunkt att brister i ett partis fullgörande av den föreslagna redovisningsskyldigheten i förlängningen ska kunna få politiska konsekvenser snarare än rättsliga sådana. Det är enligt vad som uttalades i första hand all-

mänheten, väljarna, som ska stå för kontrollen av de offentliggjorda redovisningarna och myndighetens tillsyn bör enbart avse att säkerställa att partierna fullgör de skyldigheter i fråga om redovisning av intäkter som de har enligt lagen. Det borde enligt regeringen emellertid finnas verktyg för att säkerställa att lagens bestämmelser följs genom någon form av offentlig tillsynsmekanism. Tillsynsmyndigheten borde av anförda skäl ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn. Riksdagen lämnade uttalandet utan erinran (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163).

Våra förslag innebär att antalet enskilda som omfattas av bestämmelserna om redovisningsskyldighet kommer att vara betydligt fler, samtidigt som endast en mindre andel av dem kommer att vara skyldiga att ge in intäktsredovisning till Kammarkollegiet ett visst år. De som ett visst år inte är skyldiga att ge in en intäktsredovisning kommer det året inte att behöva ge in någonting till Kammarkollegiet. Vidare innebär våra förslag vissa ändringar rörande vilka uppgifter en intäktsredovisning ska innehålla och ett förbud mot anonyma bidrag.

Redovisningsskyldigheten utökas enligt vårt förslag till att omfatta ytterligare några hundra regionala och lokala partier samt cirka 8 000 organisationer som ingår i partier och sidoorganisationer och som är egna ideella föreningar. Vidare kommer alla de omkring 25 000 ledamöterna och ersättarna för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet att omfattas. Bland de, enligt förslaget, redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå finns ett stort antal mycket små partier av olika slag samt lokalorganisationer av vilka de minsta består av bara några få medlemmar. Det är, enligt vad som upplysts vid kommitténs intervjuer (se kapitel 7) med representanter för partier och organisationer inom partier, ovanligt att partier, sidoorganisationer, ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå får bidrag från enskilda.

De föreslagna förändringarna kommer att innebära utmaningar och behov av förändrade arbetssätt för Kammarkollegiet. Vi anser samtidigt att tillsynens inriktning i princip bör vara densamma som enligt den nuvarande lagstiftningen. Det är även fortsatt i första hand allmänheten, väljarna, som ska stå för kontrollen av de offentliggjorda redovisningarna. Det bör enligt vår mening även i första hand vara allmänheten som står för kontrollen av att de som ett visst år ska ge in intäktsredovisning till Kammarkollegiet gör det.

Myndigheten bör säkerställa att de som är skyldiga att lämna intäktsredovisning varje år, dvs. ideella föreningar på central nivå inom partier som får statligt partistöd eller har mandat i Europaparlamentet samt inom sådana partiers sidoorganisationer, fullgör denna skyldighet. I övrigt bör tillsynsmyndigheten agera om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det. Myndigheten bör också på eget initiativ kunna genomföra vissa kontroller och utredningar. Tillsynsmyndigheten bör emellertid även fortsatt ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn.

Behandling av personuppgifter

Enligt insynslagen får Kammarkollegiet behandla sådana 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 insynslagen (22 §).

Personuppgiftslagen innehåller generella regler om behandling av personuppgifter och ska tillämpas av både myndigheter och enskilda. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i nationell rätt. Personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. Detta innebär att, om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, de bestämmelserna ska gälla (2 §). Dessa avvikande bestämmelser får dock inte strida mot dataskyddsdirektivet. I 13 § personuppgiftslagen finns ett generellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter. Som känsliga personuppgifter räknas bl.a. personuppgifter som avslöjar politiska åsikter. I personuppgiftslagen anges ett antal undantag från förbudet.

Regeringen bedömde i propositionen som föregick insynslagen (prop. 2013/14:70) att den föreslagna lagens bestämmelser innebar att Kammarkollegiet och partierna skulle behandla personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Uppgift om en bidragsgivares identitet var enligt regeringen att anse som en känslig personuppgift i personuppgiftslagens mening, liksom även uppgift om en valkandidats

identitet. Eftersom uppgift om partitillhörighet hos den som ställer upp i ett val hade offentliggjorts av kandidaten själv ansåg regeringen att det, i enlighet med en undantagsregel i 15 § personuppgiftslagen, var tillåtet att behandla sådana personuppgifter (s. 74 och 75). Regeringen anförde därefter (s. 75):

Vidare får ideella organisationer med politiskt syfte inom ramen för sin verksamhet behandla känsliga personuppgifter om organisationens medlemmar och sådana andra personer som på grund av organisationens syfte har regelbunden kontakt med den (17 §). Partierna torde ha möjlighet att utföra viss behandling av uppgifter om bidragsgivare med stöd av detta undantag, om det rör sig om återkommande bidragsgivare som kan anses ha regelbunden kontakt med partiet. Långtifrån alla bidragsgivare torde dock ha sådan regelbunden kontakt med partierna att de omfattas av denna undantagsreglering. Bestämelsen i 17 § personuppgiftslagen begränsar vidare möjligheten att lämna ut uppgifter till tredje man. För sådana utlämnanden krävs ett uttryckligt samtycke från den registrerade. Undantaget i 17 § är inte heller tillämpligt på Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter.

Det kan alltså konstateras att regleringen i personuppgiftslagen inte ger tillräckligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig för att partierna och Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen. Enligt dataskyddsdirektivet 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. Regeringen bedömer att intresset av insyn i och kontroll av partiers och valkandidaters finansiering får anses vara ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i direktivet. Det är således möjligt att göra undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter för den behandling som förslaget innebär. När det gäller frågan om hur dessa undantag bör hanteras i den föreslagna lagen gör regeringen följande överväganden.

I den föreslagna lagen anges att partier i en intäktsredovisning till Kammarkollegiet ska redovisa vissa i lagen angivna uppgifter. En offentligrättslig reglering som på ett sådant sätt ålägger partierna att lämna ut vissa uppgifter måste anses vara en sådan reglering som går före bestämmelserna i personuppgiftslagen (se prop. 1997/98:44 s. 116). Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att partiernas behandling av känsliga personuppgifter enligt den nya lagen inte förutsätter någon ytterligare reglering.

[] Regeringens förslag innebär dock att uppgifter om fysiska personers identitet inte ska göras tillgängliga på Kammarkollegiets webbplats [...]. Detta innebär att det finns skäl att i den nya lagen förtydliga stödet för myndighetens behandling av känsliga personuppgifter. Regeringen anser därför att lagen bör innehålla en uttrycklig

bestämmelse som reglerar Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter.

Vi ansluter oss till regeringens nu redovisade bedömning. Våra förslag innebär en utökad krets redovisningsskyldiga liksom vissa ändringar i fråga om vad en intäktsredovisning ska innehålla. I kretsen redovisningsskyldiga ingår enligt vårt förslag, förutom partier, sidoorganisationer och ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer också ledamöter och ersättare för ledamöter. Vidare innebär våra förslag att partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater till Kammarkollegiet ska överföra uppgifter om att de har tagit emot anonyma bidrag samt att Kammarkollegiet ska ta emot och på sin webbplats publicera uppgifter om det. Uppgifter om ledamöter och ersättare för ledamöter är enligt vår bedömning, i likhet med uppgifter om valkandidater att betrakta som känsliga personuppgifter. Eftersom uppgift om partitillhörighet hos den som ställer upp i ett val har offentliggjorts av kandidaten själv är det, i enlighet med 15 § personuppgiftslagen, tillåtet att behandla sådana personuppgifter. Våra förslag innebär i övrigt inga sådana förändringar som ger upphov till någon annan bedömning än den som regeringen gjorde inför införandet av insynslagen. En bestämmelse motsvarande den gällande, som reglerar Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter, bör således finnas även i den nya lagen.

En ny EU-förordning om dataskydd antogs i april 2016 av Europaparlamentet och EU:s ministerråd, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)¹. Förordningen ska, enligt dess artikel 99, tillämpas från och med den 25 maj 2018, vilket innebär att personuppgiftslagen från och med den tidpunkten inte längre är tillämplig. En av regeringen tillsatt utredning, Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04), har i uppdrag att föreslå de anpassningar och författningsbestämmelser som dataskyddsförordningen ger anledning till. Uppdraget ska redovisas senast den 12 maj 2017. Dataskyddsförordningens artikel 9 innehåller bestäm-

¹ OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88 (EUR-Lex - 32016R0679).

melser som i princip motsvarar dataskyddsdirektivets bestämmelser i fråga om behandling av känsliga personuppgifter. Vår övergripande bedömning är att tillämpningen av dataskyddsförordningen inte kommer att leda till någon förändring i sak såvitt avser möjligheten att behandla personuppgifter i enlighet med vårt förslag till ny insynslag. Med hänsyn till att det pågår en utredning med uppdrag att se över lagstiftningen har vi inte anledning att göra en mer djupgående analys av frågan. Vi föreslår vidare att den nya insynslagen ska träda i kraft innan dataskyddsförordningen ska börja tillämpas. Den av oss föreslagna bestämmelsen bör därför hänvisa till personuppgiftslagen.

Sammanfattning

Vi anser att Kammarkollegiet på sin webbplats ska publicera uppgifter om inbetalningar till kollegiet enligt de föreslagna bestämmelserna om anonyma bidrag, inklusive uppgifter om inbetalare och storleken av inbetalade belopp.

Kammarkollegiet ska enligt vår mening inte längre publicera uppgifter om vilka som inte har gett in någon intäktsredovisning.

Vidare bedömer vi att tillsynens inriktning bör vara densamma som i dag. En bestämmelse motsvarande den gällande, som reglerar Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter, ska finnas även i den nya lagen.

14.3 Sanktioner

14.3.1 Sanktioner vid överträdelse av bestämmelser om intäktsredovisning

Förslag: Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon som inte har gett in en intäktsredovisning enligt lagen var skyldig att göra det eller om en ingiven intäktsredovisning är felaktig.

Om en sådan utredning visar att skyldighet att ge in intäktsredovisning förelåg, men denna inte gavs in i tid, ska en *förseningsavgift* tas ut med ett belopp om

- 10 000 kr av en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och av en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation,
- 2 500 kr av en annan ideell förening, samt
- 500 kr av en ledamot och en ersättare för ledamot.

En *särskild avgift* ska tas ut om intäktsredovisning är felaktig på så sätt att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp eller om uppgiftsskyldigheten i övrigt inte har fullgjorts på ett korrekt sätt.

Om intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp ska en särskild avgift tas ut i enlighet med nu gällande bestämmelser.

I de fall då den redovisningsskyldige inte fullgjort sin uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut med ett belopp om

- 20 000 kr av en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation, samt
- 5 000 kr av en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för ledamot.

De nu gällande bestämmelserna om föreläggande som får förenas med vite och om sanktionsavgifter ska i övrigt tillämpas även på de, enligt vårt förslag, redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå samt inom sidoorganisationer.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska en förseningsavgift på 10 000 kr tas ut av ett parti som är skyldigt att ge in en intäktsredovisning eller göra en anmälan enligt lagen, om redovisningen eller anmälan inte har kommit in till Kammarkollegiet inom föreskriven tid (15 § första stycket).

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 (18 §). En särskild avgift ska tas ut av ett parti om en sådan utredning visar att partiet har utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp. Avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar de felaktigt redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kr. En särskild avgift ska också tas ut av ett parti om utredningen visar att partiet inte har fullgjort vissa uppgiftsskyldigheter, såsom exempelvis skyldigheten att i vissa fall redovisa bidragsgivares identitet, på ett korrekt sätt. Avgiften ska i sådana fall tas ut med ett belopp om 20 000 kr (19 § första och andra styckena).

Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift och särskild avgift och kollegiet får besluta att sätta ner eller avstå från att ta ut en avgift om det finns synnerliga skäl för det (se vidare härom i avsnitt 14.3.3). Avgifterna ska tillfalla staten (15 § andra stycket, 16 och 17 §§, 19 § tredje stycket samt 20 och 21 §§).

Förseningsavgift och föreläggande vid utebliven intäktsredovisning

Enligt vad vi föreslagit i det föregående ska ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare varken behöva lämna intäktsredovisning eller göra någon anmälan om de under den aktuella redovisningsperioden har intäkter understigande ett gränsvärde om ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017), efter avdrag för visst offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från ideell förening inom samma parti som den redovis-

ningsskyldiga föreningen eller personen eller inom detta partis sidoorganisation.

För att regleringen ska vara effektiv bör Kammarkollegiet enligt vår uppfattning kunna vidta åtgärder om det finns särskild anledning att anta att någon som inte har gett in någon intäktsredovisning rätteligen skulle ha lämnat in en sådan. Enligt den nuvarande regleringen kan kollegiet utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan och på grundval av utredningen besluta om särskild avgift (18 och 19 §§). Kammarkollegiet bör enligt vår mening, i enlighet med vårt förslag, i stället kunna utreda om en intäktsredovisning borde ha getts in av någon som inte inom föreskriven tid har gjort det, om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta det.

På grundval av utredningen bör Kammarkollegiet i ett första skede besluta att ta ut en förseningsavgift av den som enligt utredningen borde ha lämnat intäktsredovisning. Vi anser att en lägre förseningsavgift bör tillämpas på andra ideella föreningar än föreningar som är verksamma på central nivå inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som annars får statligt partistöd och föreningar som är verksamma på central nivå inom sådana partiets sidoorganisationer. Inom denna grupp ryms föreningar av mycket varierande storlek, varav de minsta har endast ett fåtal medlemmar. I många fall drivs de av endast ideella krafter. Det bör dock påpekas att de samtidigt i sin egenskap av ideell förening har skyldigheter även enligt annan lagstiftning, t.ex. skattelagstiftningen. För fysiska personer, dvs. ledamöter och ersättare, bör förseningsavgiften vara ännu lägre.

Bestämmelserna om förseningsavgift bör vara enkla att tillämpa för tillsynmyndigheten. Det bör också vara förutsebart för den enskilde med vilket belopp som avgiften ska tas ut vid varje enskilt tillfälle. Med beaktande härav anser vi att förseningsavgift på samma sätt som enligt nuvarande reglering bör tas ut med schablonmässigt bestämda belopp.

Vi finner att – vid en jämförelse av vad som gäller i dag dels enligt insynslagen, dels på andra liknande områden – förseningsavgiften bör vara 10 000 kr för ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till

politiska partier och av ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer, 2 500 kr för övriga ideella föreningar samt 500 kr för ledamöter och ersättare för ledamöter.

Som framgått i det föregående får Kammarkollegiet besluta de förelägganden som behövs för tillsynen samt förena förelägganden med vite. I samband med att Kammarkollegiet beslutar om att ta ut förseningsavgift av någon är det naturligt att kollegiet förelägger föreningen eller personen att inom en viss tid ge in en intäktsredovisning. Kammarkollegiet har, som framgått i det föregående, möjlighet att förena ett föreläggande med vite. En fråga som bör uppmärksammas är vad Kammarkollegiet ska kunna vidta för åtgärder om kollegiet har beslutat om förseningsavgift och förelagt den redovisningsskyldige att ge in en intäktsredovisning men redovisning inte inkommer. Denna fråga uppmärksammades av regeringen i lagstiftningsärendet om införandet av insynslagen (prop. 2013/14:70 s. 80 och 81):

En tänkbar ordning vore att ta ut ytterligare en förseningsavgift. Om den allmänpreventiva effekt som de ovan föreslagna bestämmelserna om förseningsavgift är avsedd att ha inte uppnås i ett visst fall, är det dock osäkert om ytterligare förseningsavgifter skulle leda till önskvärt resultat. En sådan andra förseningsavgift skulle i och för sig kunna vara förhöjd, men skulle i likhet med den första förseningsavgiften behöva vara på förhand schablonmässigt bestämd eftersom dess storlek i sådant fall bör framgå direkt av lagen. För dessa situationer anser regeringen att möjligheten för Kammarkollegiet att kunna rikta ett individuellt anpassat och därmed påtagligt kännbart vitesföreläggande mot det aktuella partiet framstår som ett mera lämpligt och ändamålsenligt alternativ [...]. Viteshotet kan i ett sådant läge vara mer effektivt, eftersom vitet till skillnad från en storleksmässigt förutbestämd förseningsavgift kan bestämmas till ett belopp som är tillräckligt högt för att bryta ett partis motstånd mot att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget. Vad som uttalades i det lagstiftningsärendet har fortfarande giltighet. Vi anser därför inte att det finns anledning att nu överväga att införa en ordning med en andra förseningsavgift. Kammarkollegiet bör alltså i dessa fall i stället kunna använda sig av möjligheten att meddela ett individuellt anpassat och i tillräcklig grad kännbart vitesföreläggande. En sådan i hög grad flexibel ordning framstår som särskilt lämplig med hänsyn till att våra förslag innebär att redovisningsskyldigheten utökas till att omfatta en mycket stor mängd ideella före-

ningar av varierande storlek. En ytterligare fördel med vitesförelägganden är att de kan meddelas så många gånger det behövs.

I likhet med vad som gäller i dag kommer beslut om vitesföreläggande och beslut om förseningsavgift att utgöra två skilda former av ingripanden som tar sikte på olika situationer. Det finns därför inte någon risk för att komma i konflikt med ”förbudet mot dubbelbestraffning”, dvs. rätten enligt artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som gäller som lag, att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning.

Särskild avgift då uppgiftsskyldigheten inte fullgjorts på ett korrekt sätt m.m.

Den särskilda avgiften i fall då den redovisningsskyldige inte fullgjort viss uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt ska enligt den nuvarande lagstiftningen, som nämnts, tas ut med ett belopp om 20 000 kr. De uppgifter som avses är uppgifter om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek, i de fall dessa uppgifter ska anges i fråga om bidrag från enskilda. Vidare avses de uppgifter som ska anges i fråga om anonyma bidrag, dvs. vilket bidrag som har lämnats och dess storlek samt det totala antalet sådana bidrag.

Våra i kapitel 13 redovisade förslag innebär att det tillkommer ett antal uppgifter som ska anges i intäktsredovisningen i förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande lagstiftningen. Intäkter i bolag m.fl. ska anges särskilt. Varje insamling av kontanter ska redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen. Vidare ska summan av bidrag från enskilda understigande en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp (224 kr för år 2017) anges. I fråga om övriga intäkter ska anges vad intäkterna huvudsakligen avser. Även brister i fråga om de, enligt vårt förslag, tillkommande uppgifterna bör enligt vår mening kunna leda till beslut om särskild avgift.

Den särskilda avgiften vid brister i fråga om uppgiftsskyldigheten bör även fortsättningsvis vara 20 000 kr för ideella föreningar på central nivå inom de stora etablerade partierna och deras sidorganisationer. Avgiften bör vara lägre, lämpligen hälften, för ideella föreningar på regional och lokal nivå samt ledamöter och ersättare för ledamöter. Avgiften bör också vara lägre för partier på

central nivå som inte har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller får statligt partistöd och för organisationer knutna till dem.

I fall då den redovisningsskyldige inte fullgjort viss uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt bör således gälla att en särskild avgift ska tas ut med ett belopp om 20 000 kr av ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och av ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. Av övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter bör i sådana fall gälla att en särskild avgift ska tas ut med ett belopp om 10 000 kr.

I övrigt bör de nuvarande bestämmelserna om särskild avgift kunna tillämpas även på de enligt vårt förslag nytilkomna redovisningsskyldiga.

Sammanfattning

Vi anser att följande ska gälla.

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon som inte har gett in en intäktsredovisning enligt lagen var skyldig att göra det eller om en ingiven intäktsredovisning är felaktig.

Om en sådan utredning visar att skyldighet att ge in intäktsredovisning förelåg, men denna inte gavs in i tid, ska en förseningsavgift tas ut med ett belopp om

- 10 000 kr av en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och av en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation,
- 2 500 kr av en annan ideell förening, samt
- 500 kr av en ledamot och en ersättare för ledamot.

En särskild avgift ska tas ut om intäktsredovisning är felaktig på så sätt att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp eller om uppgiftsskyldigheten i övrigt inte har fullgjorts på ett

korrekt sätt. Med uppgiftsskyldigheten i övrigt avses bl.a. uppgift om bidragsgivarens identitet, uppgift om vilka intäkter som avser intäkter i bolag m.fl. och vissa uppgifter om intäkter av kontanter.

Om intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp ska en särskild avgift tas ut i enlighet med nu gällande bestämmelser, dvs. med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kr.

I fall då den redovisningsskyldige inte fullgjort viss uppgiftsskyldighet på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut med ett belopp om

- 20 000 kr av en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation, samt
- 5 000 kr av en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för ledamot.

De nu gällande bestämmelserna om föreläggande som får förenas med vite och om sanktionsavgifter ska i övrigt tillämpas även på de, enligt vårt förslag, redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå samt inom sidoorganisationer.

14.3.2 Sanktioner vid överträdelse av bestämmelser om förbud mot anonyma bidrag

Förslag: Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en förening eller en person har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot att ta emot sådana bidrag, dvs. överstigande en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017), ska Kammarkollegiet utreda om så har skett.

Om utredningen visar att föreningen eller personen har tagit emot ett anonymt bidrag till ett värde överstigande gränsvärdet ska en särskild avgift tas ut. Den särskilda avgiften ska bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som det mottagna bidragets värde till den del det överstiger gränsvärdet.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Eftersom anonyma bidrag för närvarande inte är otillåtna innehåller lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, inte några bestämmelser om sanktioner i fråga om mottagandet av sådana bidrag. Dock är, som har framgått av avsnitt 5.7.1 och 14.1.1, en förutsättning för stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier att partiet under föregående räkenskaps- eller kalenderår inte har mottagit ett anonymt bidrag. En ytterligare förutsättning för stöd är att den som för partiet efter personval har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet under samma tid inte har tagit emot något anonymt bidrag till sin personvalskampanj.

Möjliga alternativ för hur sanktioner ska utformas

Vi har i kapitel 12 föreslagit att det ska vara förbjudet att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst belopp. För att ett sådant förbud ska vara effektivt bör någon form av sanktion kunna riktas mot den som har tagit emot ett anonymt bidrag överstigande gränsen för vad som är tillåtet. Enligt Grecos rekommendationer bör sådana sanktioner vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Som redan har nämnts är det i dag i och för sig tillåtet att ta emot anonyma bidrag men det parti som gör det är inte berättigat till statligt partistöd. De nu gällande bestämmelserna i lagen om statligt stöd till politiska partier, om att stöd enligt lagen endast betalas ut till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag, kan antas i väsentlig utsträckning begränsa benägenheten att ta emot anonyma bidrag.

Det framstår emellertid som oproportionerligt att den omständigheten att ett parti eller någon av dess valkandidater har tagit emot ett anonymt bidrag, oavsett bidragets storlek, ska få till följd att partiet förlorar hela sitt partistöd. För 2015 beslutade Partibidragsnämnden om stöd till riksdagspartierna och Feministiskt initiativ med sammanlagt cirka 170 miljoner kr och till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer med sammanlagt cirka 15 miljoner kr. Det är också enligt vår mening oproportionerligt att ett partis riksorganisation

ska drabbas om det anonyma bidraget har tagits emot av någon av dess distrikts- eller lokalorganisationer eller av en valkandidat. Vidare omfattar bestämmelserna i lagen om statligt stöd till politiska partier inte alla partier utan endast de som är berättigade till stöd enligt den lagen.

De bestämmelser i lagen om statligt stöd till politiska partier, som kan sägas innebära ett indirekt förbud mot anonyma bidrag, är mot denna bakgrund enligt vår mening mindre lämpliga. Andra sanktioner bör därför övervägas. Vi återkommer i avsnitt 14.4 till frågan om bestämmelserna i lagen om statligt stöd till politiska partier ska kvarstå eller inte.

Ett alternativ skulle vara att det statliga stödet till partiet minskas med ett visst belopp. Det belopp som stödet minskas med bör, för att ha en tillräckligt avskräckande effekt vara högre än det mottagna bidraget. Fördelen med en sådan lösning är att det belopp som partiet blir av med skulle hanteras inom partistödsanslaget och på så sätt komma den politiska verksamheten till del. Vi har emellertid i avsnitt 12.3 redovisat vissa nackdelar med att i detta sammanhang använda sig av avdrag på det statliga stödet. Bl.a. skulle en särskild ordning krävas för partier på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer, valkandidater, ledamöter och ersättare.

Det ligger närmare till hands att söka en lösning som innebär att partiet får avstå ett visst belopp av sina tillgångar. En möjlighet är att partiet får avstå ett belopp motsvarande det belopp som det är otillåtet att ta emot. Att endast riskera att bli av med ett belopp motsvarande det otillåtet mottagna bidraget kan dock knappast ses som en tillräckligt avskräckande sanktion. Partiet riskerar ju i det fallet inte något annat än att bli av med det bidrag som det inte är berättigat att ta emot. Det förhållandet att partiet därutöver kan komma att få minskat förtroende bland väljarna och därmed lida en ”politisk förlust” kan antas i många fall vara avskräckande men det är inte fråga om en av lagstiftaren beslutad sanktion, vilket torde krävas för att uppfylla Grecos rekommendationer.

En tänkbar sanktion är att en särskild avgift, vars storlek lämpligen relateras till det mottagna bidragets storlek, tas ut. För att vara tillräckligt avskräckande bör en sådan sanktionsavgift bestämmas till ett belopp som är påtagligt större än det otillåtna bidrag som har tagits emot. Att den särskilda avgiften relateras till storleken av det mottagna anonyma bidraget innebär att sanktionen

kan användas vid såväl en mindre som vid en mer allvarlig överträdelse av förbudet.

Våra slutsatser

Vi anser att det bör införas sanktioner för överträdelser av det föreslagna förbudet mot anonyma bidrag som knyter an till de bestämmelser om särskild avgift som finns i den nuvarande insynslagen. Bestämmelserna bör innebära att – om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att ett parti, en sidoorganisation, en valkandidat, en ledamot eller en ersättare har tagit emot ett anonymt bidrag – Kammarkollegiet ska utreda frågan. Om utredningen visar att ett anonymt bidrag har tagits emot bör en särskild avgift tas ut. Om partiet eller sidoorganisationen bedriver verksamhet genom flera ideella föreningar bör avgiften tas ut av den förening som tagit emot det anonyma bidraget.

En tänkbar ordning är att den som i strid med förbudet har tagit emot ett anonymt bidrag först föreläggs att betala in ett belopp motsvarande det anonyma bidraget till staten, dvs. att uppfylla de krav som lagen ställer. Den särskilda avgiften skulle därefter bestämmas särskilt. Detta skulle dock innebära en tyngre administrativ börda för det allmänna än en ordning som innebär att endast en särskild avgift tas ut. Vi anser därför att den som har överträtt förbudet inte i efterhand (efter fristens utgång) ska åläggas att betala in ett belopp motsvarande det otillåtna anonyma bidraget till staten. I stället bör den särskilda avgiften bestämmas till ett belopp som reflekterar att så inte har skett.

Enligt vår uppfattning är det en tillräckligt effektiv och avskräckande sanktion att en särskild avgift tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det mottagna bidragets värde till den del det överstiger gränsvärdet för förbudet mot anonyma bidrag. En sådan särskild avgift bör också anses proportionell.

Sammanfattning

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en förening eller en person har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot att ta emot

sådana bidrag, dvs. överstigande en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017), anser vi att Kammarkollegiet ska utreda om så har skett.

Om utredningen visar att föreningen eller personen har tagit emot ett otillåtet anonymt bidrag ska en särskild avgift enligt vår mening tas ut. Den särskilda avgiften ska bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som det mottagna bidragets värde till den del det överstiger gränsvärdet.

14.3.3 Jämkning av förseningsavgift och särskild avgift

Förslag: Kammarkollegiet ska få besluta att sätta ner eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift. I fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och av ideella föreningar på central nivå inom sådana partiets sidorganisationer ska så kunna ske om det finns synnerliga skäl. I fråga om övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter ska så kunna ske om det finns särskilda skäl.

Skälen för förslaget

Nuvarande ordning

Enligt den nu gällande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, får Kammarkollegiet besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller en särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det (15 § andra stycket och 19 § tredje stycket insynslagen).

I propositionen anges att det genom kravet på synnerliga skäl markeras att en nedsättning eller befrielse kan bli aktuell endast i enstaka undantagsfall. Tänkbara situationer som nämns är bl.a. att den brist som ligger till grund för beslutet om avgift beror på en omständighet som partiet rimligen inte kunnat förutse eller kontrollera, att det framkommer att det inte finns någon juridisk person som motsvarar det parti som har deltagit i ett visst val och som avgiften annars skulle ha tagits ut av, eller om särskild avgift

ska tas ut för flera samtidigt konstaterade brister i fråga om en viss intäktsredovisning (prop. 2013/14:70 s. 80, 86, 122 och 124).

Ett större utrymme för jämkning avseende mindre ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter

Kammarkollegiet bör enligt vår mening även fortsatt få besluta att sätta ner eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift. I fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och av ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer bör även fortsatt gälla att så kan ske om det finns synnerliga skäl.

I fråga om övriga ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt i fråga om ledamöter och ersättare för ledamöter bör utrymmet för jämkning vara något större. Som vi tidigare påpekat är det ofta fråga om mycket små föreningar där verksamheten bygger på ideellt engagemang. Det är angeläget att medborgarna inte avstår från att engagera sig i politiskt arbete på grund av en befarad risk för att göra fel och kunna drabbas av en sanktion. Kammarkollegiet bör mot denna bakgrund i fråga om sådana föreningar och ifråga om enskilda personer få besluta att sätta ner eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns särskilda skäl.

Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger bör en helhetsbedömning göras varvid hänsyn – utöver vad som anförts i fråga om synnerliga skäl – kan tas till de förhållanden under vilka en viss förening eller person verkar, exempelvis en förenings storlek och organisatoriska stabilitet samt dess ekonomiska förhållanden. Hänsyn bör också kunna tas till hur allvarlig den aktuella bristen är och att avgiften ska stå i rimlig proportion till den. Man bör också kunna beakta huruvida rättelse har vidtagits.

Sammanfattning

Kammarkollegiet ska enligt vår mening få besluta att sätta ner eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift.

I fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och av ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer ska, i enlighet med vad som gäller i dag, sådan jämkning kunna ske om det finns synnerliga skäl.

I fråga om övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter ska jämkning enligt vår mening kunna ske om det finns särskilda skäl.

14.4 Statligt partistöd och anonyma bidrag

Förslag: Det ska inte längre vara en förutsättning för rätt till stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier att partiet eller den som för partiet har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot inte har tagit emot något anonymt bidrag.

Skälen för förslaget

Syftet med införandet av bestämmelserna rörande anonyma bidrag i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier var att – i avvaktan på att frågan om anonyma bidrag skulle utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté – utan uttryckligt förbud mot anonyma bidrag uppnå en motsvarande lösning (bet. 2013/14:KU35 s. 31). I och med att kommittén nu lägger fram förslag till reglering av frågan om tillåtligheten av anonyma bidrag bör bestämmelserna om anonyma bidrag i lagen om stöd till politiska partier upphävas.

15 Förslagets förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer

15.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven (dir. 2014:90 s. 7 och 8) bl.a. ta ställning till om det bör införas en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer att redovisa sina intäkter. Kommittén bör därvid särskilt beakta bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfrihet och vad som har anförts i förarbetena om bl.a. grunderna för denna frihet (SOU 1975:75, prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56 och KU 1976/77:1). Detsamma gäller i fråga om det som konstitutionsutskottet (KU) har uttalat om förutsättningarna för att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (KU 1973:26 s. 16 och 17).

Kommittén ska enligt direktiven (s. 14) också ta ställning till om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Kommittén bör därvid ingående överväga frågan om ett eventuellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag ur ett grundlagsperspektiv.

I uppdraget ingår vidare enligt direktiven (s. 17) att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till, förutom regeringsformen, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och Grecos rekommendationer till Sverige.

Kapitlet innehåller i avsnitt 15.2 en genomgång av de mest relevanta förarbetsuttalandena och i avsnitt 15.3 en sammanfattning av de av Grecos rekommendationer som Sverige fortfarande inte har

uppfyllt. En mer utförlig redogörelse för de aktuella bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen finns i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2. I avsnitt 4.2 finns en redogörelse för Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av partier och valkampanjer och för Grecos rekommendationer till Sverige med anledning av den.

I avsnitt 15.4 redovisar vi våra överväganden och bedömningar rörande hur de av kommittén framlagda förslagen förhåller sig till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer till Sverige.

15.2 Relevanta förarbetsuttalanden

Hänvisningen i direktiven till relevanta förarbetsuttalanden torde främst avse följande uttalanden.

I konstitutionsutskottets (KU) betänkande med anledning av proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riks-dagsordning m.m. jämte motioner (KU 1973:26) erinrade utskottet om vissa grundläggande värderingar utifrån vilka Grundlagberedningen bedrev sitt arbete och om vilka enighet rådde inom beredningen. De avsåg bl.a. de politiska partierna. Beträffande dessa var enligt Grundlagberedningen den givna förutsättningen för arbetet att den politiska verksamheten även i fortsättningen skulle försiggå främst genom partier. Det framhölls att en lagreglering av partiernas organisation eller arbetsformer kunde utgöra ett ingrepp i yttrande- och föreningsfriheterna. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför obestridda missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Propositionens förslag byggde enligt utskottet på samma grundvalar. Utskottet delade de värderingar som enligt det anförda legat till grund för de framlagda förslagen.

I 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande Medborgerliga fri- och rättigheter Regeringsformen (SOU 1975:75) uttalades att friheten att sammansluta sig med andra självfallet inkluderade en frihet att i fortsättningen verka gemensamt. De gränser som eljest gällde för människors handlande, t.ex. yttrandefrihetens gränser, gällde emellertid naturligtvis också i föreningssammanhang

(s. 194). Vidare anfördes i den särskilda bilaga som avsåg föreningsfriheten (Bilaga 8) att även om i den ”positiva” föreningsfriheten enligt regeringsformen måste ligga också en rätt för medlemmar i sammanslutningen att verka gemensamt, en sådan rätt dock inte kunde sträcka sig längre än till det som är tillåtet i allmänhet (s. 317).

I propositionen Fri- och rättigheter i grundlag (1975/76:209) påpekades vad gällde föreningsfriheten att vad som var förbjudet var att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrevs genom sammanslutning (s. 113). Vidare uttalades att det låg i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträckte sig längre än vad som följde av det syfte som från demokratisk synpunkt bar upp rättigheten i fråga (s. 139). I specialmotiveringen påpekades att föreningsfriheten fick anses innefatta inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (s. 144). I den anfördes också att det allmänt kunde sägas att en föreskrift innebär en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen (s. 154).

KU tillstyrkte förslagen i aktuella delar (KU 1975/76:56 och KU 1976/77:1).

Thomas Bull har i sin doktorsavhandling Mötes- och Demonstrationsfriheten (Iustus förlag 1997) funnit förarbetenas syn på rättighetsbegränsningar problematiska och diskuterat bl.a. frågan om det är lämpligt att knyta definitionen av ”rättighetsbegränsning” till syftet med en viss reglering. Man måste enligt honom beakta regelns eller handlingens faktiska effekter. Det framstår enligt honom som väl formellt och lite orealistiskt att binda begränsningsbestämmelserna enbart till regleringar där man direkt uttalat att man avsett att begränsa en rättighet, utan att fästa uppmärksamhet på regleringens effekter. Han hänvisar också till direkta eller indirekta rättighetsbegränsningar och anför att de senare enligt förarbetena skalats bort från rättighetsskyddet. Detta medför enligt honom att många regleringar som till sin effekt påverkar den enskildes möjligheter att utnyttja sina rättigheter inte faller in under de konstitutionella kraven vid rättighetsbegränsningar (s. 421 och 422 samt 424–426).

I anslutning till införandet av lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, redovisade såväl regeringen och Lag-

rådet (prop. 2013/14:70 s. 94–105, respektive s. 136–138) som KU (bet. 2013/14:KU35 s. 16–21) ingående överväganden om grundlagsenligheten av de framlagda förslagen.

Regeringen uttalade i propositionen – såvitt avser frågan om begränsning av föreningsfriheten – att en offentligrättslig reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter inte utgjorde 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 föreningsfrihetens särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket och dess grundläggande betydelse som en del av de politiska spelreglerna borde det enligt regeringen vidare framhållas att en insynsreglering inte heller kunde anses komma i direkt konflikt med grundlagens syfte att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. Regeringen bedömde där efter om de indirekta effekter som en insynsreglering kunde få när det gäller medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti trots detta måste anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening. Regeringen konstaterade att den lagstiftning om insyn i partiernas finansiering som föreslogs varken uttryckligen eller underförstått syftade till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Vad som avsågs var att säkerställa att allmänhetens ges insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet oavsett hur dessa väljer att organisera sig eller vilken verksamhet som bedrivs för att uppnå föreningens syften. Regeringen instämde vidare i ett påpekande under remissbehandlingen från Stockholms universitet att syftet med en reglering inte nödvändigtvis var avgörande för om denna kunde anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. En effekt i form av att en bidragsgivare kunde komma att avstå från att lämna bidrag av sådan storlek att identiteten på givaren skulle komma att avslöjas kunde dock enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insynsregleringen, i vart fall inte om den utformades på ett neutralt och objektiva sätt. Inte heller kunde det vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Det fanns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen

till sin karaktär hade klara likheter med bl.a. sådan redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

När det gällde förhållandet till Europakonventionen konstaterade regeringen att det saknas avgöranden från Europadomstolen som ger stöd för slutsatsen att offentligrättsliga krav på redovisning av partiernas finansiering utgör ett ingrepp i föreningsfriheten. Mot bakgrund av de ställningstaganden som hade gjorts av Europarådet i dess rekommendation om ett gemensamt regelverk mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer framstod det också, enligt regeringen, som uteslutet att Europadomstolen skulle anse att ett sådant regelverk strider mot konventionen (s. 96–98).

Såvitt avser den negativa föreningsfriheten, dvs. frågan om lagen innebar att det allmänna skulle tvinga någon att avslöja sin politiska åskådning uttalade regeringen inledningsvis att avsikten med den föreslagna lagen inte var att det allmänna skulle få kännedom om vilka åsikter enskilda personer har. Någon rättighetsbegränsning var således inte åsyftad med den föreslagna regleringen, varken uttryckligen eller underförstått. Syftet var enbart att säkerställa allmänhetens insyn i partiers finansiering. Under förutsättning att villkoren för partiernas redovisning av sin finansiering slogs fast i en klar och tydlig författning, fick den som övervägde att lämna ett partibidrag kännedom om vilka uppgifter som skulle komma att redovisas till myndigheterna i syfte att skapa insyn i finansieringen. Det stod i den situationen 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 ett uttryck för sin rätt till fri åsiktsbildning. Den föreslagna insynsregleringen präglades inte av några inslag av tvång som var riktat mot enskilda bidragsgivare. En skyldighet att mot sin vilja tvingas uppge sin politiska åskådning kunde inte heller sägas ingå som ett naturligt led i regleringen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att den föreslagna regleringen som sådan och de tänkbara effekterna av den inte kunde anses innebära en begränsning av skyddet för enskilda mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. De tänkbara effekterna av förslaget kunde av samma skäl inte heller anses vara sådana att det uppkom någon risk för

konflikt med skyddet för den fria åsiktsbildningen. Samma överväganden gjorde sig enligt regeringen också gällande i fråga om den föreslagna regleringens förhållande till yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen (s. 100–102).

Vad gällde frågan om otillåten åsiktsregistrering uttalade regeringen att syftet med den föreslagna lagen varken uttryckligen eller underförstått var att samla in och registrera uppgifter om enskilda personers politiska åskådning. Avsikten var i stället att säkerställa medborgarnas förtroende för demokratin och att enskilda väljare ska kunna bedöma risken för intressekonflikter i samband med val och att motverka risken för otillbörlig påverkan och korruption. Att registreringen i och för sig kunde leda till att bidragsgivarens politiska tillhörighet avslöjas innebar inte att registreringen kunde anses ske enbart på grund av den enskildes politiska åskådning (s. 104 och 105).

Lagrådet fann att förslaget inte innebar någon kränkning av föreningsfriheten och att det inte stred mot 2 kap. 2 § regeringsformen (skyddet för negativa opinionsfriheter). Vad gällde förslagets förenlighet med förbudet mot åsiktsregistrering bedömde Lagrådet att det närmade sig regeringsformens gränser men att det inte stred mot förbudet. Dels kunde man inte dra en helt säker slutsats om en bidragsgivares politiska åskådning, dels hade registreringen inte skett enbart på grund av förmodad politisk uppfattning (s. 138).

KU noterade, i likhet med vad Justitiekanslern och Lagrådet påpekat under beredningen av lagärendet, att lagens förenlighet med de aktuella grundlagsbestämmelserna inte var oomstridd och att lagförslaget i visst hänseende närmade sig regeringsformens gränser. Vad utskottet åsyftade torde vara Lagrådets nu redovisade bedömning vad gäller åsiktsregistreringen. KU saknade dock sammantaget skäl att göra någon annan bedömning än att lagförslaget var förenligt med regeringsformen (bet. 2013/14:KU35 s. 21).

15.3 Grecos rekommendationer

Greco riktade i en rapport i februari 2009 sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Grecos

bedömning var att det dåvarande svenska systemet inte uppfyllde Europarådets rekommendation från 2003 (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer.

Greco publicerade en uppföljningsrapport i december 2014, dvs. efter det att lagen (2014:105) om insyn i finansiering av politiska partier, insynslagen, hade trätt i kraft liksom ändringarna i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Greco bedömde i rapporten att Sverige, i fråga om de sju rekommendationerna från 2009, på ett tillfredsställande sätt hade uppfyllt den andra, fjärde och sjunde rekommendationen men endast delvis hade uppfyllt den första, tredje, femte och sjätte. Som skäl för bedömningen anförde Greco följande.

Den *första rekommendationen* avser krav på bokföring och redovisning för partier på samtliga nivåer. Greco noterade att redovisningsskyldigheten enligt den nya lagstiftningen avser endast intäkter och inte utgifter, tillgångar och skulder samt att den omfattar endast partiernas verksamhet på central nivå, vilket står i strid med den första rekommendationen. Vidare noterade Greco att den första rekommendationen kräver att partiernas årsredovisning offentliggörs medan den nya lagstiftningen endast innehåller bestämmelser om offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar. Greco ansåg därför att mer återstod att göra för att den första rekommendationen skulle kunna anses uppfylld fullt ut.

Greco påpekade att den *andra rekommendationen* förutsätter att redovisningen avseende intäkter till valkampanjer ska ske separat och med tätare intervaller i samband med valkampanj. Greco konstaterade att intäkter till valkampanjer enligt den nya svenska lagstiftningen ska ingå i partiernas intäktsredovisningar. Emellertid ansåg Greco att hänsyn bör tas till att valkandidater inte har en så framskjuten plats i det svenska valsystemet och bedömde mot denna bakgrund att Sverige hade uppfyllt den andra rekommendationen på ett tillfredsställande sätt.

Den *tredje rekommendationen* till Sverige var att det bör införas ett förbud mot anonyma bidrag och ett krav på partier och kandidater att redovisa bidrag som överstiger ett tröskelvärde tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet. Greco konstaterade i rapporten att Sverige ännu inte infört ett generellt förbud mot anonyma bidrag men att partierna är skyldiga att redovisa om

de har mottagit sådana bidrag och att partier som tar emot sådana bidrag inte har rätt till statligt partistöd. I praktiken har, konstaterade Greco, mottagandet av anonyma bidrag således begränsats avsevärt. Greco välkomnade att en parlamentarisk kommitté getts i uppdrag att överväga införandet av ett förbud mot anonyma bidrag och bedömde att Sverige delvis uppfyllt den tredje rekommendationen.

Greco ansåg att Sverige uppfyllt den *fjärde rekommendationen* om att underlätta allmänhetens tillgång till redovisningar genom ett samordnat tillvägagångssätt för offentliggörande av redovisningarna. Den nya svenska lagstiftningen innebär, konstaterade Greco i rapporten, att intäktsredovisningar och anmälningar blir tillgängliga för allmänheten från en och samma myndighet och att de publiceras på internet.

Den *femte rekommendationen* rörde skyldighet att låta en oberoende revisor granska räkenskaperna. Greco anförde i rapporten att denna skyldighet bör gälla alla partier som har mottagit bidrag över en viss beloppsgräns. Eftersom den svenska lagstiftningen inte har denna innebörd ansåg Greco att den femte rekommendationen uppfyllts endast delvis.

Även den *sjätte rekommendationen* avseende en oberoende tillsyn ansåg Greco att Sverige delvis hade uppfyllt. Att rekommendationen inte ansågs till fullo uppfyllt hade att göra med att tillsynen avser endast intäkter och inte utgifter.

Den *sjunde rekommendationen* avseende sanktioner ansåg Greco att Sverige hade uppfyllt på ett tillfredsställande sätt. Greco noterade att sanktionerna inte föreföll särskilt hårda men konstaterade att de kompletteras av straffbestämmelser avseende exempelvis bokföringsbrott och mottagande av muta och välkomnade de nya flexibla sanktionerna. Om sanktionerna i praktiken är effektiva är, konstaterade Greco, för tidigt att uttala sig om.

Även i en uppföljningsrapport i mars 2016 noterade Greco att tidigare påpekade brister i förhållande till rekommendationerna kvarstod. Greco uppmanade den svenska regeringen att ytterligare överväga dessa återstående frågor samt noterade återigen att en kommitté tillsatts med ett brett uppdrag att överväga frågor i anslutning till insynslagen (se vidare i avsnitt 4.2.2).

15.4 Överväganden

Bedömning: Kommitténs förslag är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om föreningsfrihet, förbud mot tvång att uppge politisk åsikt och förbud mot åsiktsregistrering.

Förslagen innebär att den svenska lagstiftningen i högre grad än tidigare kommer att uppfylla Grecos rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering.

Skälen för bedömningarna

Kommitténs förslag

De förslag som kommittén lägger fram innebär – såvitt nu är av intresse – att redovisningsskyldigheten utökas till regional och lokal nivå samt till sidoorganisationer. Redovisningen ska göras av varje förening för sig. Redovisningsskyldigheten för valkandidater utvidgas också.

Vidare föreslår kommittén att det ska införas ett förbud för partier och sidoorganisationer att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). Detsamma föreslår vi ska gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet samt för valkandidater till dessa församlingar.

Regeringsformen

Vad gäller utökningen av redovisningsskyldigheten så att även regional och lokal nivå omfattas kan kommittén inte finna att detta, såvitt gäller förenligheten med bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen, innebär något principiellt nytt i förhållande till den nu gällande lagstiftningen. Vi ser således i detta avseende inte något hinder mot den föreslagna regleringen. Samma synsätt gäller enligt vår uppfattning i fråga om de ändrade reglerna rörande valkandidaters redovisningsskyldighet.

Kommittén har vidare i övervägandena om vem som ska vara redovisningsskyldig för intäkter på regional och lokal nivå beaktat att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (se KU 1973:26 s. 17 samt bet. 2013/14:KU35 s. 20 och 21). Om redovisningsskyldigheten skulle lagts på partierna centralt hade detta sannolikt medfört att partierna tvingats ändra i sina stadgar och att de ideella föreningarnas självständighet skulle komma att påverkas på de lägre nivåerna. En sådan ordning undviks med kommitténs förslag. Kommittén finner således att förslagen inte heller i denna del innebär något principiellt nytt vad gäller förhållanden med de relevanta grundlagsbestämmelserna.

Vad slutligen gäller förbudet mot anonyma bidrag vill kommittén först än en gång framhålla att syftet med den nya lagstiftningen är detsamma som med den nu gällande, nämligen att trygga allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas finansiering. För att tillgodose detta syfte är huvudregeln i den gällande insynslagen att bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag över en viss nivå. Detta har ansetts förenligt med de aktuella grundlagsbestämmelserna, se särskilt regeringens redovisade uttalande om att den lagstiftning om insyn i partiernas finansiering som föreslogs, varken uttryckligen eller underförstått, syftade till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i föreningsform.

Syftet med kommitténs tillkommande förslag om ett förbud mot anonyma bidrag överstigande ett visst belopp är endast att förhindra kringgående av huvudprincipen, dvs. förslaget är ett led i att göra regleringen effektiv. Sedd isolerad skulle det kunna hävdas att den nuvarande lagen är tämligen verkningslös eftersom huvudregeln om att givarens identitet ska uppges enkelt kan kringgås genom att ett parti accepterar att ta emot bidrag av vilka det inte framgår vem som är givaren. Flera remissinstanser, såsom Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern, pekade i lagstiftningsärendet om införandet av insynslagen på att möjligheten att lämna bidrag anonymt i realiteten motverkade eller omöjliggjorde lagens syfte. Sådana farhågor torde också ha varit skälet till att förslaget vid riksdagsbehandlingen kompletterades med bestämmelser om att en förutsättning för partistöd är att partiet inte tar emot anonyma bidrag. Motionärerna påpekade att det med regeringens förslag blev

fullt möjligt att helt anonymt finansiera enskilda förtroendevaldas personvalskampanjer utan något som helst krav på öppenhet och insyn (mot. 2013/14:K17 s. 2). Av propositionen kan dock utläsas att ett skäl till att de anonyma bidragen inte förbjöds var just oklarheter kring grundlagsenligheten.

Det ingår som ett naturligt led i varje lagstiftningsärende att försöka utforma en kommande lag så att kringgåenden av en önskvärd och eftersträvad ordning förhindras. Givetvis måste dock även sådana regleringar vara grundlagsenliga. Enligt kommitténs mening är – om man bortser från den nuvarande ordningen som innebär att partiets rätt till partistöd förutsätter att de inte tagit emot anonyma bidrag – ett förbud mot anonyma bidrag en nödvändig förutsättning för att lagstiftningen ska vara effektiv och uppfylla de krav den är tänkt att göra, nämligen att medborgarna ska ha insyn i partiernas finansiering. Regleringen tillförs således härigenom egentligen inte något nytt eftersom ett sådant förbud är nödvändigt för att huvudregeln i praktiken ska råda och syftet med lagstiftningen ska kunna uppnås. Regeringen uttalade, som nämnts, i propositionen att en effekt i form av att en bidragsgivare kunde komma att avstå från att lämna bidrag av sådan storlek att identiteten på givaren skulle komma att avslöjas, inte kunde sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insynsregleringen. Detta måste uppfattas så att regeringen – och därefter riksdagen – ansett att ett tvång att uppge identiteten inte innebär en begränsning av föreningsfriheten. Kommittén anser att inte heller ett förbud att ta emot anonyma bidrag är en föreskrift av vilken det uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen. Anonymitetsförbudet innebär inte något annat än att ett parti för att det ska få ta emot ett bidrag måste veta vem som är givaren och också informera tillsynsmyndigheten om detta.

Som vi framhållit i avsnitt 9 och 12.2.1 kan den enskilde i vissa fall ha goda skäl att inte vilja avslöja sin identitet. Genom att vi föreslår att anonyma bidrag under ett visst belopp ska vara tillåtna måste förslaget enligt vår uppfattning också anses proportionerligt.

I sammanhanget bör det påpekas att kommitténs förslag rent faktiskt kommer att innebära en betydligt mindre ingripande reglering i partiernas verksamhet än den nu gällande ordningen eftersom

vi samtidigt föreslår att den nuvarande kopplingen mellan mottagandet av anonyma bidrag och rätten till partistöd ska tas bort.

Sammanfattningsvis innebär enligt kommitténs uppfattning ett förbud mot anonyma bidrag inte någon ytterligare begränsning av föreningsfriheten, direkt eller indirekt, i förhållande till 2014 års lagstiftningsärendet. Lagrådet hade inte några invändningar i det ärendet och förslagen godtogs av riksdagen. Även övriga förslag är enligt vår bedömning förenliga med regleringen i 2 kap. regeringsformen. Någon grundlagsändring är därför inte behövlig.

Europakonventionen

Inte heller ser vi några problem vad gäller förslagens förenlighet med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Som framgår under nästkommande rubrik anser vi att förslagen innebär att Sverige i ännu högre grad än tidigare kommer att uppfylla kraven i Europarådets rekommendation om ett gemensamt regelverk mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Att bestämmelser, vars syfte och innebörd är att i högre grad följa Europarådets rekommendationer, skulle strida mot Europakonventionen framstår som mycket osannolikt.

Grecos rekommendationer till Sverige

Vårt förslag att redovisningsskyldigheten ska utökas till att avse partiets verksamhet på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer till partier innebär ett stort steg i den riktning som Greco rekommenderar. När det gäller den första av de sju rekommendationerna till Sverige anser Greco, som har framgått i det föregående, att Sverige inte har uppfyllt denna fullt bl.a. på grund av att insynslagens bestämmelser om intäktsredovisning endast omfattar partiernas verksamhet på central nivå. Enligt den första rekommendationen i Grecos rapport i februari 2009 bör vidare räkenskaperna omfatta partiernas lokalavdelningar och andra enheter som är direkt eller indirekt kopplade till ett politiskt parti eller står under partiets kontroll (se avsnitt 4.2.2).

När det gäller vårt förslag att det ska införas ett förbud mot anonyma bidrag innebär detta enligt vår bedömning att lagstift-

ningen fullt ut kommer att kunna anses på ett tillfredsställande sätt uppfylla Grecos tredje rekommendation till Sverige. Att förbudet endast ska gälla för bidrag överstigande en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017) förändrar, med hänsyn till att det rör sig om ett lågt satt gränsvärde, inte denna bedömning.

För att Greco ska anse de sju rekommendationerna fullt ut uppfyllda ska, som framgått i det föregående, redovisningsskyldigheten avse även utgifter, tillgångar och skulder samt ska det finnas ett krav på offentliggörande av partiets årsredovisning. Vidare ska skyldigheten att låta en oberoende revisor granska räkenskaperna gälla alla partier som har tagit emot bidrag över en viss beloppsgräns. Vi kan konstatera att det måste anses ligga utanför kommitténs uppdrag att ta ställning till dessa frågor.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att lagstiftningen i högre grad än tidigare kommer att uppfylla Grecos rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering.

16 Ökat inflytande för enskilda medlemmar i arbetsmarknadens organisationer vad avser organisationernas bidrag till partier

16.1 Kommitténs uppdrag

I direktiven till kommittén (dir. 2014:90 s. 15) anføres att det förekommer att intresseorganisationer har nära band till partier till följd av samsyn när det gäller värderingar och engagemang kring en viss sakfråga samt att organisationerna ibland även lämnar ekonomiskt stöd till partierna. Vidare konstateras att det också förekommer att organisationer på arbetsmarknaden ger ekonomiskt stöd till partier och att de ibland använder en del av intäkterna från medlemsavgifter för detta ändamål.

Det framhålls att det är viktigt att värna rätten och friheten för organisationer på arbetsmarknaden att driva en politisk agenda och att verka i sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Samtidigt måste det, enligt direktiven, beaktas att denna särställning medför att möjligheten att stå utanför organisationen i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för den enskilda arbetstagaren eller arbetsgivaren.

Enligt direktiven har det i den allmänna debatten uppmärksamats att det kan vara svårt för en enskild att avgöra om ett medlemskap i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation innebär att man i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Eftersom det huvudsakliga skälet för medlemskapet oftast inte är av politisk karaktär har det också diskuterats om inte den enskilde borde ha möjlighet

att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet.

Kommittén bör därför, enligt direktiven, analysera och överväga om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer som företräder arbetsmarknadens parter lämnar till partier eller valkandidater. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av både förekomsten av sådant stöd och hur stödet redovisas för organisationernas enskilda medlemmar.

16.2 Nuvarande ordning och kartläggning

16.2.1 Gällande rätt som berör organisationer på arbetsmarknaden

Arbetsmarknadsorganisationernas särställning inom arbetsrätten

Organisationerna på arbetsmarknaden har i Sverige en särskild ställning på arbetsrättens område. Den svenska modellen för att reglera förhållandena på arbetsmarknaden brukar karaktäriseras av en ringa grad av statlig inblandning där förhållandena företrädesvis regleras genom kollektivavtal vars tillämpning de avtalsslutande organisationerna övervakar (se betänkandet Översyn av lex Laval, SOU 2015:83 s. 43). Nio av tio anställda i Sverige omfattas av kollektivavtal trots frånvaron av lagstiftning om allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Avgörande för kollektivavtalens starka ställning i Sverige är att både anställda och arbetsgivare i betydande utsträckning är organiserade (se vidare om graden av organisering i avsnitt 16.2.2).

I lagstiftningen finns vissa kollektiva spelregler som syftar till att främja tillkomsten av kollektivavtal samt att skydda dem när de har ingåtts. Till dessa spelregler kan räknas föreningsrätten, den allmänna förhandlingsrätten, regler om stridsåtgärder, medling, kollektivavtal och fredspliktsreglerna. Systematiskt och kortfattat kan sambandet mellan reglerna beskrivas på följande sätt. Föreningsrätten skapar skyddet för organisationsbildningen genom att förbjuda åtgärder som syftar till att bestraffa arbetstagare för att dessa önskar organisera sig. För organisationerna finns sedan den allmänna förhandlingsrätten. I den mån parterna inte kan enas vid förhandlingar om kollektivavtal har part rätt att vidta stridsåtgär-

der. I samband med varsel om stridsåtgärder aktualiseras reglerna om medling. Med eller utan medling är avsikten att parterna ska träffa kollektivavtal, och när sådant ingåtts råder fredsplikt (Glavå m.fl., Arbetsrätt, 3 u. 2015, s. 129 och 130).

I 8 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, föreskrivs att föreningsrätten ska lämnas okränkta, dvs. att någon inte får utsättas för åtgärder på grund av att denne utnyttjar föreningsrätten. Föreningsrättsreglerna skyddar, till skillnad från övriga regler i MBL, individerna. Föreningsrättens objekt brukar uttryckas så att det endast är den positiva föreningsrätten som skyddas i MBL. Genom årens lopp har röster höjts för att även den negativa föreningsrätten, dvs. rätten att stå utanför organisationsväsendet, ska ges rättsligt skydd. Någon sådan reglering har inte kommit till stånd. Många menar att Europadomstolens praxis ger uttryck för att Europakonventionen även skyddar den negativa föreningsrätten. Europadomstolen har avgjort några mål vari frågan om negativ föreningsrätt berörts, se vidare härom i avsnitt 5.2.2.

I 6 § MBL finns följande legala definition av organisationerna på arbetsmarknaden:

Med arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar skall tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Med arbetsgivarorganisation avses motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan.

Med lokal arbetstagarorganisation avses sådan sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare. Med central arbetstagarorganisation avses förbund eller därmed jämförlig sammanslutning av arbetstagare.

Bestämmelser som avser arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation gäller i tillämpliga delar sammanslutning av flera sådana organisationer. Vad som sägs om medlem i organisation gäller i sådant fall de anslutna organisationerna och deras medlemmar.

Arbetsmarknadsorganisationer är ideella föreningar

Organisationer på arbetsmarknaden är, i likhet med partier, normalt organiserade i form av en eller flera ideella föreningar. Varje förening är en juridisk person. Större organisationer på arbetsmarknaden ingår i en komplicerad organisationsstruktur med flera led som kan vara mer eller mindre självständiga i förhållande till varandra.

I avsnitt 5.4 har vi behandlat rättsregler rörande ideella föreningar. Som framgår där finns det inte någon särskild lag om ideella föreningar. I lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar definieras en ekonomisk förening som en förening vilken har till ändamål att främja sina medlemmars ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet (1 kap. 1 §). En ideell förening brukar motsatsvis beskrivas som en förening som inte kombinerar ekonomisk verksamhet med syftet att främja sina medlemmars ekonomiska intressen. Vissa ideella föreningar, bl.a. organisationer på arbetsmarknaden, främjar sina medlemmars ekonomiska intressen genom icke-ekonomisk verksamhet. I rättspraxis har vidare vissa grundläggande regler utvecklats. För att en ideell förening i juridisk mening ska föreligga krävs att ett antal personer träffar avtal, formaliserat i stadgar, om att i organiserade former under viss tid eller tills vidare samverka för en gemensam målsättning (se bl.a. NJA 1973 s. 341 och NJA 1987 s. 394). Vidare får det anses vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen i relation till tredje man. I en demokratisk förening får det även anses höra till organisationsstrukturen att förekommande föreningsorgan inom samma beslutskedja står i ett hierarkiskt förhållande till varandra så att styrelsen följer stämmans instruktioner och den verkställande direktören följer styrelsens instruktioner (se vidare avsnitt 5.4.1).

Arbetsmarknadsorganisationers räkenskaper

Det finns dock lagregler som träffar ideella föreningar. Exempelvis omfattas vissa ideella föreningar av bokföringsplikt, skyldighet att avge offentlig årsredovisning och krav på att en kvalificerad revisor granskar verksamheten.

En ideell förening är enligt 2 kap. 2 § bokföringslagen (1990:1078) bokföringsskyldig om den bedriver näringsverksamhet, är moderföretag i en koncern eller har tillgångar till ett värde som överstiger en och en halv miljon kr.

När bokföringsskyldighet föreligger följer också en skyldighet att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller, i vissa fall, en årsredovisning (1 kap. 2 § samt 6 kap. 1 och 3 §§ bokföringslagen). Årsredovisning ska upprättas av en ideell förening

som uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomsättning på mer än 40 miljoner kr eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kr. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren. En årsredovisning består enligt 2 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554) av en balansräkning, en resultaträkning, noter, en förvaltningsberättelse och, i vissa fall, en finansieringsanalys.

De ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning har även revisionsplikt enligt 1 och 2 §§ revisionslagen (1999:1079). Revisionsplikt innebär att årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning ska granskas av en eller flera revisorer, vilket ska utmynna i en årlig revisionsberättelse (3, 5 och 6 §§ revisionslagen). Minst en revisor ska vara auktoriserad eller godkänd (12 § tredje stycket och 15 § revisionslagen).

Årsredovisning och revisionsberättelse ska upprättas och offentliggöras i enlighet med bestämmelser i 8 kap. 3 § årsredovisningslagen innebärande att kopior av handlingarna ska hållas tillgängliga för alla intresserade eller – efter föreläggande om någon begär det – ges in till Bolagsverket (se vidare avsnitt 5.4.2).

Många av de större organisationerna på arbetsmarknaden uppfyller ett eller flera av nu nämnda kriterier i lag för bokföringsskyldighet och för skyldighet att avsluta räkenskaperna med en årsredovisning och bifogad revisionsberättelse som ska offentliggöras. Av en årsredovisning framgår i regel inte till vilka externa aktörer som bidrag har lämnats.

16.2.2 Nuvarande organisationer på arbetsmarknaden¹

Arbetsstagarorganisationer/fackförbund

På arbetstagarsidan är Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) de största och dominerande organisationerna. Dessa har var och en ett antal medlemsförbund vari de enskilda arbetstagarna är medlemmar. LO består av 14 medlems-

¹ Framställningen i detta avsnitt bygger på uppgifter i Medlingsinstitutets årsrapport 2015, vilka har stämts av med uppgifter på de skilda organisationernas webbplatser.

förbund, varav Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal) och Industrifacket Metall (IF Metall) är två av de största. LO har totalt omkring 1,3 miljoner medlemmar. TCO består också av 14 förbund, med Unionen som ett av de större. Sammanlagt har TCO ungefär en miljon medlemmar. I Saco ingår 23 medlemsförbund med sammanlagt cirka 500 000 medlemmar. Sveriges Ingenjörer och Lärarnas riksförbund är två av de största förbunden.

Utanför de tre stora arbetstagarorganisationerna kan nämnas Ledarna, Svensk Pilotförening, Pilotförbundet, Svensk Lokförarförening, Brandmännens Riksförbund, Svenska Hamnarbetarförbundet och Sveriges Arbetares Centralorganisation (SAC) som samordnar de syndikalistiska lokala samorganisationerna (LS).

För skilda frågor och uppgifter, exempelvis förhandlingar, samarbetar arbetstagarorganisationer i samarbetsorgan eller karteller. På den privata sektorn finns Privattjänstemannakartellen (PTK) och på den offentliga sektorn Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) och Saco-S.

Arbetsgivarorganisationer

Svenskt Näringsliv består av 50 medlemsorganisationer. Medlemmarna utgörs av arbetsgivareförbund, branschföreningar eller andra sammanslutningar av företag. De enskilda företagen är medlemmar i såväl respektive medlemsorganisation som i Svenskt Näringsliv. Antalet medlemsföretag uppgår till ca 60 000 stycken med sammanlagt ca 1,7 miljoner anställda.

Inom Svenskt Näringsliv ryms många typer av verksamhet. Här finns bland annat förbunden inom Almega, Industriarbetsgivarna och Transportföretagen. I Svenskt Näringsliv ingår också exempelvis IKEM, Svensk Handel, Sveriges Byggindustrier, Teknikföretagen och Visita.

Utöver Svenskt Näringsliv återfinns på den privata sidan bland andra Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Arbetsgivaralliansen, Fastigo, IDEA – Arbetsgivareförbundet för ideella föreningar och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation.

Liksom på arbetstagar sidan samarbetar vissa av medlemsorganisationerna i Svenskt Näringsliv i andra konstellationer, t.ex. Industriarbetsgivarna och Transportföretagen.

På den kommunala sidan finns Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Liksom Svenskt Näringsliv är SKL en kombination av intresse- och arbetsgivarorganisation och omfattar landets 290 kommuner, 18 landsting och 2 regioner. I fråga om den statliga sektorn är det Arbetsgivarverket som fyller arbetsgivarorganisationsfunktionen.

Utvecklingstendenser rörande graden av organisering på arbetsmarknaden

Det finns mer än 115 centrala organisationer på hela arbetsmarknaden, cirka 55 arbetsgivarorganisationer och omkring 60 fackförbund.

Andelen anställda som omfattas av kollektivavtal ligger sedan flera år i Sverige på omkring 90 procent. Nästan lika hög är organisationsgraden bland arbetsgivarna om man mäter den som andelen anställda på arbetsmarknaden med en arbetsgivare som är med i en arbetsgivarorganisation, men närmare fyra av tio privatanställda arbetare är i dag utan fackligt medlemskap.

Den fackliga organisationsgraden har visserligen minskat sedan 1990-talets mitt, men Sverige tillhör fortfarande en grupp av nordiska länder som har den högsta fackanslutningen i världen. I likhet med Danmark och Finland är fortfarande cirka 70 procent av de anställda i Sverige medlemmar av en facklig organisation.

Under perioden mellan åren 2006 och 2012 minskade antalet yrkesverksamma medlemmar i de fackliga organisationerna totalt sett. Studerar man utvecklingen för de tre centralorganisationernas sammanlagda medlemsantal ser man därefter en tydlig vändning uppåt. Trenden med ett minskande fackligt medlemskap verkar ha avstannat. Minskningen förklarades delvis av färre arbetstillfällen i traditionella LO-yrken och att fackförbunden därför förlorade medlemmar i dessa branscher. En annan orsak är att organisationsgraden är högre bland äldre arbetare – som går i pension – än bland de yngre som ersätter dem.

Tillväxten av fackligt anslutna under de senaste åren sker i allt väsentligt bland tjänstemän och akademiker. År 2008 blev en brytpunkt då TCO och Saco tillsammans för första gången hade fler yrkesverksamma medlemmar än LO. Sedan dess har skillnaden i antal mellan arbetare och tjänstemän/akademiker fortsatt att öka.

Medlemsantalet inom Svenskt Näringsliv, liksom arbetsgivarnas organisationsgrad i stort, har varit stabilt de senaste tio-femton åren.

16.2.3 Förekomst av stöd från organisationer på arbetsmarknaden till partier och hur stödet redovisas för organisationernas medlemmar

Förekomst av stöd från arbetsmarknadsorganisationer till partier

Om ett parti är redovisningsskyldigt enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, ska stöd från organisationer tas upp i partiets intäktsredovisning. För bidrag från en viss organisation som, sammanlagt under den period som intäktsredovisningen avser, överstiger tröskelvärdet, ett halvt prisbasbelopp (22 400 kr för 2017), ska uppgift om vilken organisation som har lämnat bidraget (bidragsgivarens identitet), vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Redovisningen ska också omfatta ekonomiskt stöd av detta slag som har lämnats till en ledamots eller ersättares till ledamot personvalskampanj. Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Intäktsredovisningar har hittills getts in till Kammarkollegiet vid två tillfällen. Senaste dag för att lämna in dessa var den 1 juli 2015 respektive den 1 juli 2016 och de avsåg kalenderåret eller räkenskapsåret dessförinnan. Enligt de inlämnade intäktsredovisningarna är det endast ett parti, Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (Socialdemokraterna), som har tagit emot bidrag från arbetsmarknadsorganisationer överstigande tröskelvärdet. Socialdemokraterna har i sin intäktsredovisning angett att partiet har tagit emot bidrag överstigande tröskelvärdet från LO och från ett antal av de förbund som ingår i LO.

Även enligt den frivilliga överenskommelsen om ökad insyn som riksdagspartier har ingått (se avsnitt 3.5), vilken har tillämpats av dessa partier sedan år 2000, ska ekonomiskt stöd från juridiska personer redovisas. Namn och belopp ska enligt överenskommelsen alltid anges beträffande stöd från juridiska personer. Vidare ska enligt överenskommelsen även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader, och personella resurser så långt som möjligt redovisas. De partier som omfattas av överenskommelsen gör sina s.k. intäktsanalyser enligt överenskommelsen tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser. Intäktsanalyser avseende minst fem år tillbaka i tiden finns i allmänhet tillgängliga på partiernas webbplatser. Även av intäktsanalyserna

framgår att Socialdemokraterna har tagit emot bidrag från LO och ett antal förbund som tillhör LO under de senaste fem åren. Inget annat av de partier som omfattas av den frivilliga överenskommelsen har, enligt vad de angett i sina intäktsanalyser, under de senaste fem åren tagit emot bidrag från någon organisation på arbetsmarknaden.

Hur arbetsmarknadsorganisationerna redovisar för sina medlemmar vilket stöd de har lämnat till partier

På LO:s webbplats anges bl.a. följande

(www.lo.se/start/om_oss/en_presentation_av_lo, hämtat 2016-04-07):

LO samverkar med Socialdemokraterna då vi delar samma grundvärderingar. Historiskt sett har samverkan varit mycket framgångsrik. Tryggheten på jobben med den starka arbetsrätten är ett viktigt resultat. SSU, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, är LOs och Socialdemokraternas gemensamma politiska ungdomsorganisation.

LO ger ekonomiskt stöd till Socialdemokraterna om 6 miljoner kronor årligen. Detta motsvarar 4 kronor per medlem och år. Det är LO-kongressen som fattat beslut om att LO ska samverka med Socialdemokraterna.

Även flera av förbunden inom LO har på sina webbplatser liknande information om att de bedriver facklig-politisk verksamhet och att de samverkar med och stöder Socialdemokraterna. Närmare uppgifter om hur stora bidrag som ett visst år har lämnats i stöd till partiet finns emellertid inte på organisationernas webbplatser.

Som ett led i den kartläggning som kommittén enligt direktiven ska göra har kommitténs ordförande och sekreterare intervjuat LO:s kanslichef, som anförde bl.a. följande. Det är viktigt för LO med öppenhet och transparens. Att stöd lämnas till politiska organisationer är ingenting som LO vill dölja utan det redovisas öppet. Det har inte alltid varit så men numera är LO väldigt öppen med detta. Om någon frågar berättar LO vilket stöd som organisationen lämnar till partier och andra politiska organisationer. Att LO ger ekonomiskt stöd till Socialdemokraterna är också allmänt känt. LO stödjer Socialdemokraterna genom att dels ge bidrag till partiet, dels bedriva egna kampanjer.

*Hur medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer kan påverka
hur deras medlemsavgift används*

Vid kommitténs intervju med LO:s kanslichef framkom även bl.a. följande.

LO:s medlemmar är de 14 fackförbund som finns inom organisationen. De enskilda fysiska medlemmarna är medlemmar i något av dessa fackförbund. Fackförbunden består oftast av flera olika juridiska personer på två eller tre olika organisatoriska nivåer – central, regional och ibland även lokal nivå. Förbundens storlek och organisatoriska uppbyggnad varierar dock. Den som är medlem i ett förbund är också medlem i den eventuella lokala och/eller regionala organisationen. Varje juridisk person har ansvar för sin ekonomi.

I LO är det styrelsen som beslutar om budgeten, och därmed om bidrag till andra organisationer (inklusive politiska partier). Vid kongressen, som hålls vart fjärde år, beslutas i mer övergripande frågor. I förbunden är det också styrelsen eller ibland ett s.k. förbundsråd som beslutar om budgeten. Varje regional och lokal organisation som är en egen juridisk person fastställer sin egen budget men medlemsavgiften går i allmänhet till det centrala förbundet.

En enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd i demokratisk ordning dels genom att skriva en motion till sin lokala organisation eller till förbundets kongress, dels genom att försöka bli vald till ombud vid förbundets kongress.

Färre och färre av fackförbunden ger bidrag till Socialdemokraterna. Bakgrunden till detta är att det funnits en diskussion inom förbunden om sådana bidrag ska ges och flera har valt andra vägar för det facklig-politiska samarbetet. Förbunden diskuterar denna fråga internt och fler och fler av dem har kommit fram till att de inte ska ge något direkt stöd till ett parti.

16.2.4 Andra länders lagstiftning

I Danmark finns, som framgått av avsnitt 6.2, bestämmelser i partiregnskabsloven om att arbetsgivareföreningar, fackföreningar och andra fackliga sammanslutningar, vars huvudsakliga syfte är att tillvarata ekonomiska intressen för de yrkesgrupper som medlemmarna tillhör, säkerställa att bidrag till politiska partier eller annan

partipolitisk verksamhet av medel som härrör från föreningens medlemmar ska vara frivilligt för varje enskild medlem.

Föreningarna ska tillhandahålla blanketter som medlemmar kan skriva under om de inte vill att vad de betalat till föreningen ska användas till bidrag till politiska partier. En gång om året ska föreningarna tillsända sina medlemmar en sådan blankett. Förpliktelsen kan uppfyllas genom att blanketten trycks i ett medlemsblad eller annan liknande publikation. En kopia av blanketten samt dokumentation utvisande att blanketterna sänts till medlemmarna ska tillsändas Justitieministern. En underskriven blankett eller annan motsvarande förklaring från en medlem ska vidareändas till föreningens revisor.

Uppllysning om att en medlem har begärt att vad hon eller han har betalat till föreningen inte ska användas till bidrag till politiska partier, får inte obehörigen lämnas vidare.

I ett betänkande som överlämnades till den danska regeringen i mars 2015 anges följande om de nu nämnda lagbestämmelserna. Det danska Justitiedepartementet har, som svar på kommitténs frågor till departementet om de aktuella bestämmelserna, hänvisat till dessa uttalanden.

Bestämmelserna innebär inte att en medlem har rätt att kräva en lägre avgift utan endast att dennes avgift används till annat än bidrag till politiska partier. I lagbestämmelsernas förarbeten anges att avsikten inte är att arbetsmarknadens organisationer inte ska kunna ge bidrag till politiska partier. Om de kan ge sådana bidrag eller inte ska avgöras av deras stadgar. Det faktum att vissa medlemmar på egen begäran befrias från att bidra med sin medlemsavgift till att ge stöd till politiska partier är inte i sig avgörande för huruvida organisationen kan ge sådant stöd. En arbetsmarknadsorganisation har fortfarande stor frihet att besluta att den vill ge bidrag till ett politiskt parti. Andra medel än intäkter från medlemsavgifter får användas för detta ändamål. Om en viss procentsats av organisationens intäkter från medlemsavgifter används för detta ändamål innebär lagens bestämmelser i princip att bidraget till det politiska partiet ska minskas med ett belopp som motsvarar denna procentsats av medlemsavgiften multiplicerad med antalet medlemmar som har begärt att deras medlemsavgift inte ska användas för sådana ändamål. Lagen utesluter dock inte att organisationen kompenserar för den minskade finansieringen av medlemsavgifter genom

finansiering av andra medel (Betänkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier, betænkning nr. 1550/2015, s. 63–65).

16.3 Överväganden

Bedömning: Det bör för närvarande inte införas några särskilda regler om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Skälen för förslaget

Bör det införas särskilda regler om insyn för medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer när det gäller ekonomiskt stöd som sådana organisationer lämnar till partier eller valkandidater?

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, är som nämnts partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet – om de har tagit emot ekonomiskt stöd från en organisation på arbetsmarknaden som sammanlagt under redovisningsperioden överstiger tröskelvärdet – skyldiga att redovisa detta för offentliggörande på Kammarkollegiets webbplats. Redovisningen ska innehålla uppgift om bidragsgivarens (organisationens) identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. Redovisningen ska också omfatta ekonomiskt stöd av detta slag som har lämnats till en ledamots eller ersättares till ledamot personvalskampanj. Som också nämnts har även före insynslagens införande sju riksdagspartier på sitt partis webbplats offentliggjort motsvarande uppgifter.

Enligt kommitténs förslag, som redovisats i kapitel 10 och 12, ska i princip samma krav på redovisning som enligt den nuvarande lagstiftningen, i framtiden gälla även för partier som deltar i val till landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige, sidoorganisationer till partier som omfattas av insynslagstiftningen samt ledamöter och ersättare för ledamöter avseende intäkter som de mottagit i egenskap av ledamot, ersättare eller valkandidat.

Uppgifter om vilket ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater är därmed

redan i dag, och kommer enligt kommitténs förslag i ännu större utsträckning, att vara offentliga och lätt tillgängliga för allmänheten på Kammarkollegiets webbplats på internet. Detta gäller under förutsättning att stödet under en redovisningsperiod överstiger en viss beloppsgräns. Enligt kommitténs förslag ska såväl beloppsgränser som redovisningsskyldighet avse varje ideell förening, ledamot eller ersättare för sig.

Frågan är då om det finns behov av ytterligare föreskrifter i lag om insyn för medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden när det gäller ekonomiskt stöd som dessa organisationer lämnar till partier eller valkandidater. Partiernas och valkandidaternas redovisning enligt insynslagstiftningen sker i efterhand och ger endast insyn i ekonomiskt stöd som har lämnats föregående år. Det är partierna, och övriga enligt insynslagen redovisningsskyldiga, som har ansvar för att uppgifterna i deras intäktsredovisningar är korrekta. En arbetsmarknadsorganisation har inget inflytande över att uppgifter på Kammarkollegiets webbplats, om vilket ekonomiskt stöd som organisationen har lämnat, är korrekta. Om felaktiga uppgifter publiceras kan dock organisationen vända sig till Kammarkollegiet eller den som har lämnat redovisningen för att försöka få till stånd en ändring av uppgifterna.

De uppgifter som publiceras på Kammarkollegiets webbplats ger, med nu nämnda begränsningar, en god insyn för var och en i vilket ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Organisationerna informerar också i allmänhet på sina webbplatser, som nämnts i det föregående, om vilken politisk verksamhet som de bedriver och om huruvida de samverkar med eller stöder ett visst parti. Mer specifika uppgifter om hur stort bidrag organisationen ett visst år har lämnat till ett parti finns dock oftast inte på organisationernas webbplatser. En medlem som är intresserad av detta kan dock sannolikt få sådan information av sin organisation. Enligt vad LO:s kanslichef har uppgett till kommittén lämnar LO ut sådan information på förfrågan.

Enligt kommitténs mening kan det inte för närvarande anses finnas behov av att organisationer på arbetsmarknaden ska vara skyldiga att på något ytterligare sätt informera sina medlemmar om vilket ekonomiskt stöd som de lämnar till partier eller valkandidater. Tillräckliga skäl att införa särskilda regler om sådan insyn för

medlemmar i arbetsmarknadens organisationer finns enligt kommitténs bedömning därför inte.

Bör det införas särskilda regler om krav på samtycke från medlemmar i arbetsmarknadens organisationer när det gäller ekonomiskt stöd som sådana organisationer lämnar till partier eller valkandidater?

Att vara medlem i en viss organisation på arbetsmarknaden är frivilligt. Som framhålls i kommitténs direktiv (dir. 2014:90 s. 15) kan emellertid arbetsmarknadsorganisationernas särställning inom arbetsrätten medföra att möjligheten att stå utanför organisationen i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för den enskilda arbetstagaren eller arbetsgivaren. I direktiven anges vidare att, eftersom det huvudsakliga skälet för medlemskapet oftast inte är av politisk karaktär, det i den allmänna debatten har diskuterats om inte den enskilde borde ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas till att stödja ett visst parti ekonomiskt.

Som framhålls i direktiven kan det finnas skäl för en enskild medlem att vilja vara medlem i organisationen men samtidigt kunna avstå från att genom sitt medlemskap, och genom att betala sin medlemsavgift, bidra till att stödja ett visst parti ekonomiskt.

Organisationerna på arbetsmarknaden är, som framgått i det föregående, demokratiskt uppbyggda på så sätt att föreningsorgan inom samma beslutskedja står i ett hierarkiskt förhållande till varandra, vilket innebär att styrelsen följer stämmans instruktioner och att majoritetsbeslut fattas. En enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd i demokratisk ordning genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress.

Kommittén har svårt att se hur ett minoritetsskydd skulle kunna utformas, som innebär att en enskild medlem i en organisation som lämnar bidrag till ett parti, ska kunna välja att inte medverka till att ge bidrag till partiet. Frågan är hur en medlems begäran, om att dennas medlemsavgift inte ska gå till bidrag till ett parti, skulle kunna tillmötesgå av organisationen förutom på så sätt att organisationen helt slutar att ge bidrag till partiet. Inte heller en ordning som innebär att olika avgiftsnivåer tillämpas för å ena sidan de medlemmar som vill medverka till att ge bidrag till ett

parti och å andra sidan de medlemmar som inte vill det, framstår som en tillfredsställande lösning.

Att införa bestämmelser som begränsar vad organisationer på arbetsmarknaden får använda sina medel till eller som griper in i dessa ideella föreningars beslutsprocesser framstår enligt kommitténs mening som mindre lämpligt med hänsyn till föreningsfriheten, inte minst för dess betydelse inom arbetsrätten och den svenska arbetsmarknadsmodellen. Som berörts i det föregående har organisationerna på arbetsmarknaden en särskild ställning på arbetsrättens område. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att driva politisk och opinionsbildande verksamhet rörande sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Ett ingripande från det allmänna i dessa frågor kan enligt kommitténs uppfattning starkt ifrågasättas från grundlagssynpunkt.

Som nämnts har enskilda medlemmar inom en arbetsmarknadsorganisation möjlighet att på olika sätt föra upp frågan om bidrag till partier på dagordningen och få till stånd en diskussion om detta internt inom organisationen. Om många av medlemmarna i en organisation anser att organisationen inte ska lämna bidrag till ett visst parti kan det leda till att beslut fattas i behörig ordning inom organisationen om att sådana bidrag inte ska lämnas. Diskussioner rörande dessa frågor förekommer i flera fackförbund i dag, enligt vad som framkommit och har i flera fall lett till att förbunden har slutat att lämna bidrag till ett parti.

Kommittén anser mot bakgrund av det anförda att det inte heller bör införas några särskilda regler om krav på samtycke från medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer när det gäller ekonomiskt stöd som sådana organisationer lämnar till partier eller valkandidater.

17 Information till deltagare i lotterier

17.1 Kommitténs uppdrag

I kommitténs direktiv (dir. 2014:90 s. 16 och 17) påpekas att det förekommer att partier finansierar sin politiska verksamhet genom att bedriva kommersiell lotteriverksamhet, som ibland kan vara av betydande omfattning. Att delta i ett sådant lotteri innebär alltså att man i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Enligt direktiven har det i den allmänna debatten påpekats att det ibland kan vara svårt för den enskilde att bli uppmärksam på att man i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt när man deltar i ett lotteri. Kommittén bör därför analysera och ta ställning till om det bör införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av den kommersiella lotteriverksamhet som partier för närvarande bedriver.

Vidare är det enligt direktiven tänkbart att kommersiell lotteriverksamhet som bedrivs av partier kan komma att utnyttjas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag. Det bör därför undersökas vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra ett sådant förfarande. Kommittén ska därför analysera och ta ställning till om det bör införas särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

17.2 Kartläggning

En redogörelse för innehållet i lotterilagen (1994:1000) finns i avsnitt 5.8.

Som framgår av föregående avsnitt bör vår analys innehålla en kartläggning av den kommersiella lotteriverksamhet som partier för närvarande bedriver. Uttrycket kommersiell lotteriverksamhet används inte i lotterilagen men därmed torde ha avsetts lotterier som ger anordnaren ett ekonomiskt överskott.

De politiska partiernas och sidoorganisationernas ideella föreningar är sådana juridiska personer som kan erhålla tillstånd att anordna lotterier enligt 15 § lotterilagen. De redovisade undantagen från tillståndskrav innebär att sådana föreningar i stor utsträckning också utan särskilt tillstånd får anordna lotterier inom begränsade områden, t.ex. en kommun eller inom området för en tillställning.

Enligt lagen (2014:105) om insyn i finansieringen av partier, insynslagen, ska verksamhet på central nivå intäktsredovisas. Intäktsredovisningen ska innehålla bl.a. uppgifter om intäkter från lotterier (6 § första stycket 5).

I de intäktsredovisningar som gavs in till Kammarkollegiet senast den 1 juli 2015 och 2016 har endast ett parti redovisat lotteriintäkter.

Kommittén har sammanträffat med företrädare för Lotteriinspektionen. Därvid har framkommit att det vid den tidpunkten (februari 2016) fanns sammanlagt tre tillstånd enligt 16 § lotterilagen som avser politiska partier. Alla tre tillstånden rör ett och samma parti. Lotteriinspektionen tar regelmässigt i sina beslut in ett villkor innebärande att deltagare i lotteriet ska få information om tillståndshavaren. Så har skett också i de tre nu redovisade tillstånden.

Lotteriinspektionen har vidare uppgivit att det i praktiken inte förekommer att länsstyrelserna ger några tillstånd och att det är relativt ovanligt även vad gäller kommunerna. Myndighetens erfarenhet är att kommunerna inte ställer som villkor att deltagarna ska informeras om vem som är tillståndshavare, men myndigheten brukar i sin utbildning uppmana dem att göra detta.

Inspektionen har vid något enda tillfälle hört talas om att någon varit missnöjd med att man inte känt till vem som är tillståndshavare.

Länsstyrelsen i Stockholms län – som är ansvarig länsstyrelse när ett lotteri ska bedrivas i flera kommuner inom Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands och Västmanlands län – har uppgivit att det är många år sedan länsstyrelsen hade något ärende om tillstånd till lotteri. Inte heller något tillsynsärende har varit aktuellt under senare tid.

Kommittén har kontaktat några kommuner av olika storlek för att höra hur vanligt det är med lotterier i kommunerna. Samtliga tillfrågade kommuner har uppgivit att de har ett antal föreningar som har registrerat lotterier enligt 17 § lotterilagen. I något enstaka fall har det varit ett politiskt parti som registrerat ett lotteri. Endast någon kommun har uppgivit att den har gett tillstånd att anordna lotteri enligt 16 § lotterilagen. Kommunen har inte ställt som villkor att anordnaren anges men är av uppfattningen att detta ändå görs. Det har inte varit fråga om ett politiskt parti.

Det finns kontrollanter utsedda i kommunerna. En kommun har framfört att anordnarna själva har ett intresse av att redovisa vem som är anordnare av lotteriet. Någon kommun brukar på informationsdagar informera om det lämpliga i att informera om vem som anordnar lotteriet.

Kommitténs ledamöter, som är väl förtrogna med de lokala förhållandena inom partierna, har uppgivit att den lotteriverksamhet som förekommer på regional och lokal nivå främst rör tillståndsfria lotterier (19 § lotterilagen).

17.3 Överväganden

17.3.1 En skyldighet att informera deltagarna i lotterier om vem som står bakom lotteriet

Bedömning: Eftersom lotterilagstiftningen för närvarande är föremål för översyn, finns det inte anledning att inom ramen för vårt uppdrag utreda vidare om det bör införas en skyldighet för partier, som bedriver lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Skälen för bedömningen

Som framgått har Lotteriinspektionen meddelat tre tillstånd till anordnande av lotteri där ett politiskt parti är tillståndshavare. I samtliga beslut har Lotteriinspektionen angett som villkor att deltagarna ska informeras om bl.a. vem som är tillståndshavare/förmanstagare till lotteriet. Lotteriinspektionen har upplyst om att ett sådant villkor regelmässigt tas in i beslut om tillstånd. Vid marknadsföringen av de tre nu angivna rikstäckande lotterierna lämnas information om vem som är tillståndshavare. Vi kan således konstatera att såvitt gäller rikstäckande lotterier det redan i dag finns en sådan ordning som direktiven efterfrågar.

Något krav på att ett tillstånd ska förenas med ett sådant villkor framgår dock inte av någon författning och räknas inte heller i förarbetena upp som exempel på villkor som kan meddelas. Det finns inte heller något allmänt råd som behandlar frågan. Som har framkommit förefaller de kommunala nämnderna inte ställa upp sådana villkor i besluten men de anser ändå att det finns en fungerande ordning.

Vad gäller icke tillståndspliktiga lotterier fastställs inga villkor och det finns inte något författningskrav på att tillståndshavaren ska anges. Det är dock vid sådana lotterier fråga om begränsade insatser och den enskilde som köper lotter har givetvis själv ett intresse av att informera sig om vilket ändamål han eller hon stöder vid köp av lotter. Även dessa lotterier står under tillsyn. I direktiven sägs att det i den allmänna debatten förekommit kritik mot att den enskilde har svårt att bilda sig en uppfattning om vem som står bakom ett visst lotteri. De tillståndsgivande myndigheterna har dock uppgivit att man endast vid något enstaka tillfälle hört talas om sådan kritik.

Den ordning som gäller i dag förefaller således i praktiken fungera utan författningsreglering såvitt gäller information om tillståndshavare till deltagarna. Även om tillståndshavarna i de allra flesta fall själva har ett intresse av att sådan information lämnas kan det dock synas något förvånande att något författningskrav om detta inte finns. Med tanke på att hela lotterilagstiftningen för närvarande är föremål för översyn, se avsnitt 5.8, och att det till den utredningen är knuten en referensgrupp med representanter för samtliga riksdagspartier utgår kommittén ifrån att frågan kommer att uppmärk-

sammas i den utredningen. Det finns därför inte någon anledning att inom ramen för vårt uppdrag utreda denna fråga vidare.

17.3.2 Kringgående av anonymitetsförbudet

Bedömning: Tillräckliga skäl saknas att införa särskilda regler, för att förhindra att lotteriverksamhet används för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller förbudet för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Skälen för bedömningen

Vad därefter gäller frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra att lotterier utnyttjas för att kringgå bestämmelser om redovisning eller förbud mot anonyma bidrag gör vi följande överväganden.

Som framgår av kapitel 12 föreslår vi att anonyma bidrag även i fortsättningen i viss utsträckning ska vara tillåtna. Detta torde minska behovet av att införa särskilda föreskrifter i syfte att förebygga och förhindra eventuella försök till kringgåenden. Det går dock inte att bortse ifrån att det för den enskilde kan framstå som attraktivt att, i stället för att behöva redovisa ett bidrag till ett parti, välja att i stor utsträckning köpa lotter. Detta i sin tur kan givetvis medföra att partierna blir mer benägna att anordna lotterier av olika slag. Eftersom inget hindrar lottköparen att berätta för partiet att han eller hon bidrar ekonomiskt genom att köpa lotter skulle förfarandet kunna användas för att utöva påtryckningar rörande hållningen i en viss fråga. Som har framgått av redovisningen för gällande rätt i avsnitt 5.8 är dock anordnandet av lotterier kringgärdat av ett ingående regelverk. För lotterier av större omfattning krävs tillstånd och särskilda kontrollanter. Det finns således goda möjligheter till insyn och kontroll. Intäktsredovisningarna ska även i fortsättningen innehålla uppgifter om intäkter från lotterier. Partierna kommer således att behöva redogöra för sina sammanlagda intäkter från lotterier. Därutöver föreslår vi (se avsnitt 13.6) att det i intäktsredovisningen ska anges antal lotter och pris per lott för intäkter från lotterier som kräver tillstånd av Lotteriinspek-

tionen. Detta kommer enligt vår mening att öka insynen och tydligheten om vad intäkterna avser, och kan därmed också tänkas bidra till att förebygga eventuella försök till kringgåenden av bestämmelserna om redovisning av anonyma bidrag och det föreslagna förbudet mot att ta emot sådana bidrag över en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017).

Vi ser mot denna bakgrund inte någon anledning att – utifrån endast ett antagande att det kan komma att finnas en viss risk för utnyttjande av lotteriverksamhet för att dölja anonyma bidrag – nu föreslå någon särskild reglering på området. Frågan bör dock uppmärksammas i kommande översyner och utvärderingar.

18 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

18.1 Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier

Förslag: Den nya lagen om insyn i finansiering av partier ska träda i kraft den 1 januari 2018. Lagen ska tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisningar för kalenderåret 2018 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2018.

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier ska upphävas genom den nya lagen. Den upphävda lagen ska fortfarande gälla i fråga om intäktsredovisningar för kalenderår till och med kalenderåret 2017 eller för räkenskapsår som inleds före den 1 januari 2018.

Bestämmelserna om sanktioner i den nya lagen ska dock tillämpas i stället för motsvarande bestämmelser i den upphävda lagen om de leder till att förseningsavgift eller särskild avgift inte ska tas ut eller ska tas ut med ett lägre belopp.

Skälen för förslagen

I förhållande till vad som gäller enligt den nuvarande lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, kommer det enligt den nya lagen att finnas betydligt fler som är potentiellt redovisningsskyldiga, dvs. är skyldiga att ge in en intäktsredovisning om deras intäkter ett visst år överstiger ett visst gränsvärde. Redovisningsskyldigheten utökas till att omfatta partier, ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer till

partier. Varje ideell förening, ledamot och ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet, om intäkterna överstiger gränsvärdet. Det införs vidare ett förbud för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger ett halvt (0,05) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). Den nya lagen innebär även vissa mindre ändringar rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla.

Såväl Kammarkollegiet som partierna kan genomföra informationsinsatser och anpassa sin verksamhet till de föreslagna förändringarna. Det är vidare en fördel om den föreslagna lagen träder i kraft före valen till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige 2018. Mot denna bakgrund och med hänsyn till behovet av tid för remissförfarande och riksdagsbehandling av lagförslaget, anser vi att den föreslagna lagen bör träda i kraft den 1 januari 2018. Förbudet mot anonyma bidrag bör gälla från och med detta datum. Vad avser intäktsredovisningar bör lagen tillämpas första gången i fråga om redovisningar för kalenderåret 2018 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2018. Det bör i den nya lagen tas in en övergångsbestämmelse om detta. Första gången som intäktsredovisningar ska lämnas in till Kammarkollegiet enligt den nya lagen kommer därmed att vara senast den 1 juli 2019.

Den nuvarande insynslagen bör upphävas vid samma tidpunkt som den nya lagen träder i kraft. Den nuvarande insynslagen bör dock fortsätta att gälla i fråga om intäktsredovisningar som avser kalenderår t.o.m. kalenderåret 2017 eller räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2018, dvs. intäktsredovisningar som ska ges in den 1 juli 2018 eller tidigare. En särskild övergångsbestämmelse om detta bör införas.

I vissa fall kan den nya lagen innebära lindrigare sanktioner än enligt den gamla lagen. Detta bör få fullt genomslag fr.o.m. dagen för ikraftträdande. Enligt vår mening bör det därför införas en bestämmelse med innebörden att, sedan den nya lagen har trätt i kraft, bestämmelserna i den lagen i stället ska tillämpas om de leder till att förseningsavgift eller särskild avgift inte ska tas ut eller ska tas ut med ett lägre belopp än enligt den gamla lagen. Den kan bli tillämplig t.ex. om Kammarkollegiet beslutar att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift av ett parti som deltar i val till riksdagen

eller Europaparlamentet men inte har mandat i någon av dessa beslutande politiska församlingar. Enligt den nya lagen ingår sådana partier i den grupp redovisningsskyldiga som i vissa fall omfattas av lindrigare bestämmelser.

18.2 Förslaget till ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier

Förslag: De ändringar som föreslås i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska också träda i kraft den 1 januari 2018. Lagen ska tillämpas första gången på ansökningar till Partibidragsnämnden som avser stödåret som inleds den 15 oktober 2018.

Skälen för förslaget

Som framgått i föregående avsnitt, föreslår vi att den nya lagen om insyn i finansiering av partier ska träda i kraft den 1 januari 2018, vilket innebär att förbudet mot anonyma bidrag enligt den lagen kommer att börja gälla från och med detta datum. Genom den nya lagen ska som vidare framgått, enligt vårt förslag, lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, upphävas.

De ändringar som vi föreslår i lagen om (1972:625) om statligt stöd till politiska partier innebär att bestämmelserna om att stöd enligt den lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag, tas bort. Detta bör lämpligen ske vid samma tidpunkt som förbudet mot anonyma bidrag enligt den nya lagen om insyn i finansiering av partier börjar gälla.

Bestämmelserna som vi föreslår ska tas bort hänvisar vidare till den nuvarande insynslagen. Även av detta skäl är det lämpligt att ändringarna träder i kraft vid samma tidpunkt som den nya lagen om insyn i finansiering i partier träder i kraft och den nuvarande lagen upphävs.

De ändringar som vi föreslår i lagen om statligt stöd till politiska partier bör mot denna bakgrund träda i kraft den 1 januari 2018. De bör tillämpas första gången i fråga om ansökningar till Partibidragsnämnden som avser stödåret som inleds den 15 oktober 2018. Det

bör i ändringsförfattningen tas in en bestämmelse om detta. När partierna ska lämna in en ansökan om stöd till Partibidragsnämnden, första gången efter det att ändringarna har trätt i kraft, kommer det alltså inte längre att gälla något krav på att det ska bifogas en försäkran om att något anonymt bidrag inte har tagits emot.

19 Konsekvensanalys

19.1 Inledning

I avsnitt 19.2 redogör vi för de krav på konsekvensbeskrivningar som vi har att rätta oss efter. I avsnitt 19.3 ger vi en kortfattad sammanfattning av kommitténs förslag. Vi redovisar sedan i avsnitt 19.4 vår analys av förslagens konsekvenser i enlighet med nämnda krav.

19.2 Kommittéförordningens och kommittédirektivens krav

19.2.1 Krav i kommittéförordningen

I kommittéförordningen (1998:1474) finns i 14–15 a §§ bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Enligt 16 § förordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

I 14 § anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller enligt paragrafen när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga

eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av 15 a § framgår att, om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser ska anges i betänkandet på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I nästkommande avsnitt redogörs för innehållet i dessa bestämmelser.

19.2.2 Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning

En konsekvensutredning ska, enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning, innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Konsekvensutredningen ska utöver detta enligt 7 §, om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, innehålla en beskrivning av följande, i den omfattning som är möjlig:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

19.2.3 Krav i kommittédirektiven

Regeringen har i direktiven (dir. 2014:90 s. 18) angett att kommittén ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som dess förslag kan komma att medföra och att eventuella kostnader och konsekvenser för de statliga myndigheter som berörs av förslagen ska särredovisas. Vidare har regeringen angett i direktiven att, om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, kommittén ska föreslå hur dessa ska finansieras.

Regeringens uppdrag till kommittén innebär alltså inte att kommittén ska göra några ytterligare konsekvensbeskrivningar än de som följer av kommittéförordningen.

19.3 Kommitténs förslag och bedömningar

En redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå

Partier på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer

I dag gäller en skyldighet för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet att till Kammarkollegiet lämna intäktsredovisning för offentliggörande avseende sin verksamhet på central nivå. Vi föreslår att denna skyldighet ska gälla även för partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige och avse även partiets verksamhet på regional och lokal nivå samt verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer.

Ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå

I dag ska ett partis redovisning inkludera vissa intäkter för sådana ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen och Europaparlamentet som har utsetts efter ett personval. Vi föreslår – i linje med vårt förslag att utvidga redovisningsskyldigheten till partier på regional och lokal nivå – att skyldigheten ska gälla även såvitt avser ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Vi föreslår också att begränsningen till dem som har utsetts efter ett personval tas bort, så att redovisningsskyldigheten kommer att gälla för samtliga ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet.

Varje ideell förening, ledamot och ersättare ska redovisa för sig

Enligt den nuvarande ordningen ska ett parti lämna intäktsredovisning samlat för samtliga sina organisatoriska delar på central nivå samt för ledamöter och ersättare för ledamöter, på samma nivå. Partiets behöriga företrädare på central nivå ska skriva under intäktsredovisningen. Vi föreslår att intäktsredovisning för ett parti, inbegripet dess sidoorganisationer, som bedriver verksamhet genom flera olika ideella föreningar inte ska göras samlat för hela partiorganisationen. I stället ska varje förening lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet. Uppgifter om vissa intäkter i en verk-

samhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform ska ingå i intäktsredovisningen för den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Varje ledamot och ersättare för ledamot ska också, enligt vårt förslag, lämna sin egen intäktsredovisning.

Undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter

I dag gäller att någon intäktsredovisning inte behöver ges in om partiets intäkter under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). Vi föreslår att ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidosorganisationer ska vara skyldiga att ge in intäktsredovisning varje år oavsett storleken av intäkterna. Övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter behöver, enligt vårt förslag, inte ge in någon intäktsredovisning om intäkterna under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt prisbasbelopp.

Vid bedömningen av om intäkterna understiger detta belopp ska enligt vårt förslag, i likhet med vad som gäller i dag, offentligt parti- eller organisationsstöd inte räknas med. Vi föreslår att också medlemsavgifter, om vissa förutsättningar är uppfyllda, och bidrag från andra delar av partiets organisation inte ska räknas med.

Enligt vårt förslag behöver vidare någon anmälan inte göras om intäkterna understiger nämnda värde. Vi föreslår alltså att det nuvarande kravet på anmälningsskyldighet vid små intäkter tas bort.

Särskilda insamlingsorganisationer

Vi bedömer att redovisningsskyldigheten för närvarande inte bör utvidgas till att omfatta s.k. särskilda insamlingsorganisationer, dvs. fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande.

Ett förbud mot anonyma bidrag

Ett förbud mot anonyma bidrag överstigande ett visst värde

Enligt gällande rätt är det tillåtet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, dvs. sådana bidrag där partiet eller valkandidaten inte känner till vem som är givare. Det är dock enligt lagen om statligt stöd till politiska partier en förutsättning för rätt till stöd enligt den lagen att partiet, en ledamot eller en ersättare för en ledamot inte har tagit emot anonyma bidrag.

Vi föreslår att det ska införas ett förbud för partier och deras sidoorganisationer att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). Detsamma föreslår vi ska gälla för valkandidater, ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Ett bidrag ska betraktas som anonymt om mottagaren i det enskilda fallet inte känner till eller kan ta reda på bidragsgivarens identitet.

Hanteringen av anonyma bidrag som lämnas trots förbudet

Om ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats ska enligt vårt förslag ett belopp motsvarande värdet av bidraget, till den del det är otillåtet, senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång, betalas till givaren eller, om så inte kan ske, till Kammarkollegiet. Om detta inte görs ska det otillåtna anonyma bidraget anses mottaget.

Vad en intäktsredovisning ska innehålla

Redovisningsskyldighetens omfattning ska huvudsakligen vara densamma för alla redovisningsskyldiga

Omfattningen av redovisningsskyldigheten ska, enligt vårt förslag, i huvudsak vara densamma för alla redovisningsskyldiga. De nu gällande bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla ska med vissa justeringar gälla även fortsättningsvis och omfatta alla redovisningsskyldiga. Gränsvärdet för redovisning av en bidragsgivares identitet ska vara ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) för samtliga redovisningsskyldiga.

Avgränsningen till personvalskampanj tas bort

En intäktsredovisning för en ledamot eller en ersättare för ledamot ska enligt insynslagen endast avse intäkter till ledamotens eller ersättarens personvalskampanj. Vi föreslår att avgränsningen till intäkter till personvalskampanj tas bort och att en ledamots eller ersättares intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om vissa intäkter som hon eller han har haft i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot.

Begränsningen till politisk verksamhet tas bort

Partierna och deras sidoorganisationer ska enligt vårt förslag redovisa hur de har finansierat all sin verksamhet och inte bara, som är fallet enligt den nuvarande lagen, den politiska verksamheten.

Offentligt stöd

En intäktsredovisning ska enligt vårt förslag innehålla uppgifter om, utöver offentligt stöd av det slag som anges i den nuvarande lagen, partistöd enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900), stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer samt statligt och kommunalt stöd som utgått till ett partis ungdomsorganisation.

Vi föreslår också att landsting och kommuner ska åläggas att göra uppgifter om vilka partier och organisationer (ideella föreningar) som de enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen har betalat ut partistöd till, och med vilka belopp, tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser.

Intäkter från lotterier, insamlingar och övriga intäkter

Enligt insynslagen ska intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter redovisas.

Vi föreslår att för intäkter från lotterier som kräver tillstånd av Lotteriinspektionen ska särskilt anges antal lotter och pris per lott i intäktsredovisningen.

Vidare föreslår vi att posten *intäkter från insamlingar* ska avgränsas till *intäkter från insamlingar av kontanter* och att varje insamling av kontanter ska redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen. Intäkter från insamlingar i övrigt ska redovisas som bidrag från enskilda.

Vi föreslår också att posten *intäkter från liknande verksamheter* ska utgå. En intäktsredovisning ska enligt vårt förslag i stället innehålla uppgifter om storleken av *övriga intäkter* och det ska av redovisningen framgå vad dessa intäkter huvudsakligen avser.

En förenklad hantering av små bidrag

Vi föreslår en förenklad hantering i fråga om bidrag från enskilda vars värde i ett enskilt fall understiger en tvåhundraedels prisbasbelopp (224 kr för år 2017). Summan av sådana bidrag ska redovisas för sig i en intäktsredovisning och det behöver inte anges om de är anonyma eller inte. De behöver inte heller räknas med vid bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet.

Uppgift om bidragsgivarens identitet

Av insynslagstiftningen ska det enligt vårt förslag framgå att med uppgift om bidragsgivarens identitet avses namn och antingen adress eller personnummer eller organisationsnummer.

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn och sanktioner

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn

Enligt den nuvarande insynslagen ska en intäktsredovisning ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. Kammarkollegiet ansvarar också för offentliggörande av redovisningarna och utövar tillsyn över insynslagstiftningen. Vi föreslår att denna ordning fortsatt ska gälla i fråga om samtliga intäktsredovisningar.

Uppgifter som ska offentliggöras

Enligt den nuvarande lagstiftningen ska Kammarkollegiet göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats, dock inte uppgifter om en bidragsgivares identitet om givaren är en fysisk person. Detta ska, enligt vårt förslag, i fortsättningen gälla för samtliga intäktsredovisningar. Vi föreslår att myndigheten därutöver på sin webbplats ska publicera uppgifter om gjorda inbetalningar avseende otillåtna anonyma bidrag.

Förseningsavgift

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet enligt insynslagen utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan. Enligt vårt förslag ska, som nämnts, någon anmälningsskyldighet inte längre finnas. Vi föreslår därför att Kammarkollegiet under samma förutsättningar i stället ska utreda om någon som enligt lagen var skyldig att ge in en intäktsredovisning inte har gjort det i rätt tid.

Om en sådan utredning visar att skyldighet att lämna intäktsredovisning förelåg ska en förseningsavgift tas ut. Förseningsavgiften ska vara 10 000 kr för ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. För övriga ideella föreningar ska förseningsavgiften vara 2 500 kr. För ledamöter och ersättare för ledamöter ska den vara 500 kr.

Särskilda avgifter

Enligt insynslagen ska Kammarkollegiet granska innehållet i en intäktsredovisning om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att intäktsredovisningen är felaktig. Om en sådan utredning visar att partiet har utlämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp, eller inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten enligt lagen på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut. Vi föreslår att dessa bestämmelser

ska tillämpas även på de, enligt vårt förslag, redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå och inom sidoorganisationerna. Vi föreslår dock vissa ändringar och tillägg.

Även brister i fråga om vissa, enligt vårt förslag, tillkommande uppgifter ska kunna leda till ett beslut om särskild avgift. Den särskilda avgiften ska, i fall då den redovisningsskyldige inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten på ett korrekt sätt, tas ut med ett belopp om 20 000 kr av ideella föreningar på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. Av övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter ska den särskilda avgiften i sådana fall tas ut med ett belopp om 5 000 kr.

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en förening eller en person har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot att ta emot sådana bidrag, ska Kammarkollegiet utreda om så har skett. Om utredningen visar att föreningen eller personen har tagit emot ett otillåtet anonymt bidrag, ska en särskild avgift tas ut av mottagaren. Den särskilda avgiften ska bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som bidragets värde, till den del det överstiger gränsen för vad som är tillåtet.

Jämkning av förseningsavgift eller särskild avgift

Enligt insynslagen får Kammarkollegiet besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det. Vi föreslår att detta fortsatt ska gälla i fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. I fråga om övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare föreslår vi att Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns särskilda skäl.

Anonyma bidrag och rätten till statligt partistöd

Det ska inte längre vara en förutsättning för rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier att partiet, en ledamot eller en ersättare för en ledamot inte har tagit emot anonyma bidrag.

Ökat inflytande för medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden

Enligt vår bedömning bör det för närvarande inte införas några särskilda regler om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Vi lägger därför inte fram något sådant förslag.

Information till deltagare i lotterier

Eftersom lotterilagstiftningen för närvarande är föremål för översyn, finns det enligt vår bedömning inte anledning att inom ramen för vårt uppdrag utreda vidare om det bör införas en skyldighet för partier, som bedriver lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Vi anser vidare att det inte finns tillräckliga skäl för att införa särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet används för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller förbudet för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Vi lägger därför inte fram några förslag till ändringar i lotterilagstiftningen.

19.4 Konsekvensanalys

Förslag: De ökade kostnaderna för Kammarkollegiet ska finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget, i första hand under utgiftsområde 1 Rikets styrelse och anslagen 6:1 *Allmänna val och demokrati* och 6:6 *Stöd till politiska partier*.

Bedömning: För Kammarkollegiet innebär våra förslag ökade kostnader med 4 miljoner kr per år. Därutöver uppkommer för kollegiet en engångskostnad med 3 miljoner kr.

Våra förslag innebär endast marginella kostnadsökningar för övriga berörda statliga förvaltningsmyndigheter och för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Även för landsting och kommuner innebär våra förslag endast mindre kostnadsökningar, som ryms inom befintliga anslag.

För partier, ledamöter och ersättare för ledamöter på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer innebär förslagen en viss ökad administrativ börda. Några administrativa kostnader av betydelse uppkommer inte till följd av förslagen för andra enskilda, t.ex. företag som partier och sidoorganisationer har bestämmande inflytande över.

19.4.1 Problemet och vad som uppnås

Den allmänna debatten och rekommendationer på europeisk nivå

I direktiven till kommittén anges följande (dir. 2014:90 s. 4):

I den allmänna debatten har det förekommit kritik mot att det i Sverige under lång tid inte funnits någon särskild lagstiftning om offentlig redovisning av hur partier finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. Väljarnas möjligheter att bilda sig en uppfattning om vilka intressegrupperingar som står nära eller som lämnar ekonomiskt stöd till ett visst parti samt riskerna för att ekonomiska band mellan partier och utomstående kan skapa dolda lojaliteter är några av de frågor som har diskuterats. Det har också uppmärksamats att det ibland kan vara svårt för en enskild att avgöra om t.ex. deltagandet i ett lotteri eller ett medlemskap i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation innebär att den enskilde i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Diskussionen i den senare delen har även gällt frågan om den enskilde bör ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet.

Behovet av ökad insyn i finansiering av partier har också uppmärksamats på bl.a. europeisk nivå. Europarådets ministerkommitté beslutade 2003 att anta en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Europarådets kontrollorgan Greco riktade

i en rapport i februari 2009 sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Enligt Greco uppfyllde det då gällande svenska systemet i form av bl.a. en frivillig överenskommelse mellan de dåvarande sju riksdagspartierna inte 2003 års rekommendation.

I uppföljningsrapporter efter det att lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, infördes, varav den senaste i mars 2016, bedömde Greco att Sverige på ett tillfredsställande sätt hade uppfyllt tre av de sju rekommendationerna från 2009 och delvis hade uppfyllt de övriga fyra. Greco anförde att den svenska lagstiftningen fortfarande avviker från rekommendationerna i följande avseenden. Redovisningsskyldigheten enligt insynslagen avser endast intäkter samt omfattar endast partiernas verksamhet på central nivå. Skyldigheten bör även avse utgifter, tillgångar och skulder och omfatta verksamhet på regional och lokal nivå. Partiernas årsredovisning bör offentliggöras och inte endast, så som enligt den svenska lagstiftningen, partiernas intäktsredovisningar. Sverige bör införa ett generellt förbud mot anonyma bidrag. Ett sådant förbud finns ännu inte i Sverige, även om partierna är skyldiga att redovisa om de har mottagit sådana bidrag och partier som mottar sådana bidrag inte har rätt till statligt partistöd. När det gäller skyldigheten att låta revisor granska intäktsredovisningen bör denna skyldighet gälla alla partier som har mottagit bidrag över en viss beloppsgräns (se vidare om Grecos rekommendationer och uppföljningsrapporter i avsnitt 4.2).

I direktiven till kommittén anges att det ingår i kommitténs uppdrag att redovisa hur kommitténs förslag förhåller sig till Grecos rekommendationer till Sverige (dir 2014:90 s. 17), se avsnitt 15.4.

Insynslagen och behovet av att utreda vissa frågor ytterligare

Insynslagen beslutades av riksdagen i mars 2014. I departementspromemorian som föregick lagen föreslogs att även partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige skulle vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande och att redovisningsskyldigheten skulle omfatta partiorganisationen på samtliga nivåer, dvs. även på regional och

lokal nivå. I linje med detta föreslogs också att partiernas redovisningsskyldighet även skulle omfatta personvalskampanjer för valkandidater som blir valda till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Vidare gjordes bedömningen att det inte borde införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. (Ds 2013:31 s. 89–91 samt 95 och 96).

Remissutfallet i frågorna var blandat och delvis negativt. Flera remissinstanser förde fram starkt kritiska synpunkter och invändningar av framför allt praktiskt, men även principiellt, slag. I lagstiftningsärendet om införandet av insynslagen beslutade regeringen därför att inte gå vidare med departementspromemorians förslag om intäktsredovisning på regional och lokal nivå. Regeringen instämde också i remissinstansernas bedömning att anonyma bidrag i princip inte borde vara tillåtna. Mot denna bakgrund bedömde regeringen, i likhet med vad flera av remissinstanserna ansett, att frågorna om intäktsredovisning på regional och lokal nivå och om ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag borde utredas vidare. Regeringen anförde att en sådan översyn borde ha en bred politisk förankring och aviserade därför i propositionen sin avsikt att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda bl.a. dessa frågor (prop. 2013/14:70 s. 36–39, 45–47 och 55–57).

I lagstiftningsärendet uttalade Lagrådet att såväl begränsningen till partiernas politiska verksamhet som avgränsningen till personvalskampanjer framstod som diskutabel. I propositionen stod regeringen fast vid de valda lösningarna, men anförde att det däremot kunde vara lämpligt att frågan om huruvida lagens tillämpningsområde borde utvidgas till all verksamhet som ett parti bedriver, exempelvis för att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil, tas upp och övervägas av den aviserade parlamentariskt sammansatta kommittén. Regeringen konstaterade också att en redovisningsskyldighet för valkandidater som inte är begränsad till att avse enbart personvalskampanjer är intressant ur ett insynsperspektiv och aviserade därför sin avsikt att låta även den frågan ingå i uppdraget till den parlamentariskt sammansatta kommittén. Därutöver anförde regeringen, vilket också Lagrådet förordade, att den parlamentariskt sammansatta kommittén även borde uppmärksamma frågan om införandet av en redovisningsskyldighet för sär-

skilda insamlingsorganisationer av sådant slag som förekommer i andra länder och som kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen. (prop. 2013/14:70 s. 34, 52 och 138–140.)

19.4.2 Alternativa lösningar

Inledning

I detta avsnitt beskriver vi de alternativa lösningar som vi har övervägt med hänsyn till vårt uppdrag enligt kommittédirektiven. I samband med redogörelsen för alternativen hänvisar vi till de avsnitt i betänkandet där de diskuteras. En jämförelse av konsekvenserna av vårt förslag och dessa alternativa lösningar återfinns i de följande avsnitten rörande konsekvenser för olika aktörer och grupper.

En redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå

Ett alternativ till vårt förslag skulle vara att inte utöka redovisningsskyldigheten till regional och lokal nivå eller till sidoorganisationer. I så fall skulle redovisningsskyldigheten även fortsatt gälla endast partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, såvitt avser deras verksamhet på central nivå. I avsnitt 10.2.1 redovisar vi närmare våra överväganden och bedömning rörande detta alternativ.

Ett annat alternativ skulle vara att utöka redovisningsskyldigheten, men inte på det sätt som vi föreslår. Exempelvis skulle redovisningsskyldigheten på regional och lokal nivå kunna omfatta endast de partier som har mandat eller har fått en viss andel av rösterna i de aktuella politiska församlingarna. I avsnitt 10.2.2 diskuterar vi dessa alternativ och redovisar våra ståndpunkter rörande dem. Vidare skulle begränsningen till de ledamöter och ersättare för ledamöter som utsetts på grund av sitt personliga röstetal kunna behållas. Detta skulle innebära en begränsning av antalet ledamöter och ersättare som kommer att omfattas av lagstiftningen. Våra skäl för att ta bort denna begränsning redovisas i avsnitt 10.2.3. Sidoorganisationerna skulle vidare kunna lämnas

utanför redovisningsskyldigheten. Detta alternativ diskuteras i avsnitt 10.2.4. Slutligen har vi övervägt om redovisningsskyldigheten ska utvidgas till att omfatta även s.k. särskilda insamlingsorganisationer. Vi redogör i kapitel 11 för skälen för vår bedömning att en sådan utvidgning för närvarande inte bör göras.

Alternativet till vårt förslag att varje ideell förening, ledamot och ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet, skulle vara att ålägga partier att lämna redovisning samlad för hela sin verksamhet. Detta skulle innebära att en intäktsredovisning skulle ges in till myndigheten som mest per år från varje parti. Alla ideella föreningar, ledamöter och ersättare inom ett parti skulle i stället lämna motsvarande uppgifter om sina intäkter till partiets riksorganisation, som skulle sammanställa och redovisa uppgifterna till myndigheten. Våra skäl för att inte föreslå denna lösning framgår av avsnitten 10.2.5 och 10.2.6.

När det gäller vårt förslag rörande undantag från skyldigheten att lämna intäktsredovisning, skulle ett alternativ till det vara att behålla anmälningsskyldigheten för dem som omfattas av redovisningsskyldigheten men som ett visst år, på grund av låga intäkter, inte behöver ge in någon intäktsredovisning. Vidare skulle ett alternativ vara att, som i dag, endast offentligt stöd ska dras av vid bedömningen av om intäkterna är så stora att intäktsredovisning ska lämnas. Enligt vårt förslag ska vid bedömningen inte heller medlemsavgifter eller bidrag från ideella föreningar inom partiet räknas med. Vilka intäkter som ska räknas med får betydelse för hur många som kommer att vara skyldiga att lämna intäktsredovisning. Gränsvärdet för skulle också kunna sättas lägre för vissa redovisningsskyldiga, t.ex. för ideella föreningar på regional och lokal nivå samt ledamöter och ersättare. Dessa alternativ diskuterar vi i avsnitt 10.2.7.

Ett förbud mot anonyma bidrag

Ett alternativ till vårt förslag att införa ett förbud mot anonyma bidrag skulle vara att inte införa ett sådant förbud utan låta den nuvarande ordningen bestå. Det skulle då även fortsatt vara en förutsättning för rätt till statligt partistöd att partiet och dess ledamöter och ersättare för ledamöter inte har tagit emot anonyma bidrag. I

avsnitt 12.2.1 redovisar vi skälen för vårt förslag att införa ett förbud. I avsnitt 14.4 redogör vi för varför vi föreslår att det inte längre ska vara en förutsättning för rätt till statligt partistöd att anonyma bidrag inte har tagits emot.

Ett annat alternativ skulle vara att införa ett förbud mot anonyma bidrag utan beloppsgräns eller med en lägre eller högre beloppsgräns. Vad som ska avses med ett anonymt bidrag skulle också kunna avgränsas på annat sätt. I avsnitt 12.2.1 och 12.2.2 och 12.2.3 diskuteras dessa alternativa lösningar.

Vidare skulle olika alternativa lösningar kunna tänkas i fråga om hanteringen av anonyma bidrag som lämnas trots förbudet. Närmast skulle sådana alternativ kunna innebära ett åliggande att betala ett belopp motvarande det i strid med förbudet mottagna bidraget till något specificerat eller ospecificerat oberoende ändamål. Sådana alternativa lösningar diskuteras i avsnitt 12.3.

Vad en intäktsredovisning ska innehålla

Vi föreslår att bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla i princip ska vara desamma för alla redovisningsskyldiga. Ett alternativ till detta skulle vara att bestämmelserna skulle skilja sig åt för olika kategorier redovisningsskyldiga. Ett lägre gränsvärde för redovisning av bidragsgivares identitet skulle t.ex. kunna gälla för ideella föreningar på regional och lokal nivå samt ledamöter och ersättare, något som diskuteras i avsnitt 13.2.

Vi föreslår vissa förändringar i fråga om vad en intäktsredovisning ska innehålla. Det rör sig främst om ändringar med huvudsakligt syfte att förtydliga och förenkla, vilket framgår av skälen till våra förslag som redovisas i kapitel 13.3–13.8. Alternativ till våra förslag skulle vara att inte göra dessa ändringar rörande intäktsredovisningars innehåll. Ett exempel är att avgränsningen till personvalskampanjer, när det gäller de intäkter som ledamöter och ersättare ska redovisa, alternativt skulle kunna behållas. I avsnitt 13.3 redovisar vi skälen för vårt förslag i denna del.

Vidare skulle ett alternativ till vårt förslag vara att inte ålägga landsting och kommuner att göra uppgifter om utbetalt partistöd tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser. Skälen för vårt förslag i detta avseende framgår av avsnitt 13.5.2.

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn och sanktioner

I avsnitt 14.2.1 diskuterar vi om länsstyrelserna är ett möjligt alternativ till Kammarkollegiet när det gäller vilken myndighet som ska ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar från aktörer på regional och lokal nivå samt utöva tillsyn över att bestämmelserna i insynslagstiftningen följs av dessa aktörer.

Ett alternativ till vårt förslag att alla intäktsredovisningar ska ges in till Kammarkollegiet skulle vidare vara att vissa intäktsredovisningar ska ges in till ett landsting eller en kommun, eventuellt för vidarebefordran till Kammarkollegiet. Detta alternativ och skälen för vårt förslag behandlas också i nyss nämnda avsnitt.

I avsnitt 14.3 redovisar vi skälen för våra förslag såvitt avser sanktioner vid överträdelse av bestämmelserna om intäktsredovisning och förbud mot anonyma bidrag. Andra sätt att utforma sanktionerna än det vi valt, vilket ligger nära den nuvarande utformningen enligt insynslagen, är tänkbara. I avsnittet diskuterar vi bl.a. alternativen att flera förseningsavgifter skulle kunna tas ut och att sanktionsavgifterna skulle vara beloppsmässigt enhetliga i stället för differentierade för olika kategorier redovisningsskyldiga.

Ökat inflytande för medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden

Särskilda regler skulle, som ett alternativ till vad vi föreslår, kunna införas om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Skälen för vår bedömning att sådana regler inte bör införas framgår av avsnitt 16.3.

Information till deltagare i lotterier

En skyldighet för partier, som bedriver lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt skulle kunna införas i lagen. Anledningen till att vi inte föreslår detta redovisas i avsnitt 17.3.1.

Vidare skulle särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet används för att kringgå bestämmelser i insynslagen kunna införas, något som vi med hänvisning till de skäl som anförs i avsnitt 17.3.2 inte föreslår.

19.4.3 Vilka som berörs av regleringen

Offentlig verksamhet

Kammarkollegiet

Kommitténs förslag berör i hög grad Kammarkollegiet, som liksom i dag ska ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar samt utöva tillsyn över insynslagen och besluta om sanktioner. Fler kommer enligt vårt förslag att omfattas av redovisningsskyldigheten och även om alla de som omfattas inte kommer att vara skyldiga att ge in intäktsredovisning varje år kommer antalet intäktsredovisningar sannolikt att bli betydligt fler än i dag.

Domstolarna

Antalet överklaganden av Kammarkollegiets beslut om förelägganden och sanktionsavgifter enligt insynslagstiftningen kan komma att öka på grund av våra förslag om en utökad krets redovisningsskyldiga och om ett förbud mot anonyma bidrag. De allmänna förvaltningsdomstolarna kan därmed beröras av våra förslag.

Andra myndigheter

Valmyndigheten, länsstyrelserna och Partibidragsnämnden kan också beröras av våra förslag genom att dessa myndigheter kan komma att behöva lämna vissa uppgifter till Kammarkollegiet.

Kammarkollegiets handläggning enligt insynslagstiftningen är vidare underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justiekanslerns (JK) tillsyn. Dessa myndigheter kan därför också komma att beröras av våra förslag.

Landsting och kommuner

Landsting och kommuner berörs av kommitténs förslag eftersom de ska åläggas att göra uppgifter om utbetalat kommunalt partistöd tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser. Samtliga 30 landsting eller regioner och 290 kommuner betalar i dag ut sådant stöd (se avsnitt 5.7.3) och berörs därför av denna reglering. De berörs också av vårt förslag till en reglering innebärande att vissa intäktsredovisningar ska lämnas in till det landsting eller den kommun inom vilken den redovisningsskyldige är verksam, och av landstinget eller kommunen vidarebefordras till Kammarkollegiet.

Enskilda

Partier och sidoorganisationer

Enligt vårt förslag ska inte bara partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet omfattas av redovisningsskyldigheten utan även partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Alla dessa partiers sidoorganisationer ska också omfattas. Vidare ska inte bara verksamhet på central nivå omfattas utan verksamhet på alla nivåer.

Varje ideell förening inom ett sådant parti eller en sådan sidoorganisation blir skyldig att årligen lämna intäktsredovisning om föreningens intäkter under redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) med avräkning för visst offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från andra föreningar inom partiet. En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller inom ett sådant partis sidoorganisation ska emellertid lämna intäktsredovisning varje år oavsett hur stora intäkter föreningen har haft. Samtliga ideella föreningar inom dessa partier omfattas också av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst belopp.

Antalet ideella föreningar inom riksdagspartierna och Feministiskt initiativ samt inom deras sidoorganisationer är, enligt en beräkning utifrån partiernas egna uppgifter, sammanlagt cirka 8 100 (se avsnitt 7.4.2). Partier som endast har mandat i landstings- och/eller kommunfullmäktige är till antalet cirka 200 (se avsnitten 7.5.1 och

7.5.2). Övriga partier, dvs. partier som deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet utan att få mandat, och som därmed är redovisningsskyldiga endast avseende valåret, kan uppskattas till cirka 150. Vid denna uppskattning utgår vi ifrån att ungefär lika många kommer att anmäla sitt deltagande i val som de som beställt valsedlar i tidigare val. Vi bedömer det som osannolikt att fler än några hundra partier kommer att anmäla sitt deltagande i val till de aktuella politiska församlingarna utöver de partier som i valen får mandat. Vissa övriga partier bedriver verksamhet genom flera ideella föreningar. Piratpartiet kan nämnas som exempel. Ideella föreningar, utöver huvudföreningen, inom dessa partier kan uppskattas till sammanlagt några hundra. Uppemot 10 000 juridiska personer kommer alltså att omfattas av skyldigheten att ge in intäktsredovisning, i de flesta fall under förutsättning att deras intäkter under redovisningsperioden överstiger ett halvt prisbasbelopp.

Antalet kommer sannolikt vara ungefär detsamma under valår som under andra år eftersom de som kommer att delta i val utan att få mandat, och därmed vara redovisningsskyldiga endast avseende valåret, som nämnts kan uppskattas till endast ett par hundra.

Ledamöter och ersättare för ledamöter

Alla ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet ska enligt vårt förslag lämna intäktsredovisning om deras intäkter under redovisningsperioden understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). De omfattas också av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst belopp.

Ledamöter och ersättare för ledamöter av de nu nämnda politiska församlingarna är till antalet totalt cirka 25 000 (se avsnitt 7.3.1).

Valkandidater

Valkandidater till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet är på grund av insynslagens bestämmelser skyldiga att hålla reda på sina intäkter och bidrags-

givare. De ska ju, om de efter valet utses till ledamot eller ersättare, lämna intäktsredovisning avseende tiden som valkandidat förutsatt att intäkterna överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). De omfattas också av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst belopp.

Antalet personer som i valet 2014 stod som kandidater på tryckta valsedlar var till riksdagen 5 901 personer, till landstingsfullmäktige 12 525, till kommunfullmäktige 52 116 och till Europaparlamentet 372. Totalt uppgick antalet alltså till cirka 70 000, av vilka cirka 25 000 efter valet utsågs till ledamöter eller ersättare för ledamöter och cirka 45 000 inte gjorde det (se avsnitt 7.3.1).

Totalt antal redovisningsskyldiga

Antalet ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet och inom dessa partiers sidoorganisationer kan för närvarande uppskattas till cirka 35. Dessa föreningar kommer att vara skyldiga att lämna intäktsredovisning varje år oavsett hur stora intäkter föreningen har haft.

Uppemot 35 000 juridiska och fysiska personer kommer att omfattas av skyldigheten att lämna intäktsredovisning om deras intäkter under redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017).

Ytterligare 45 000 kommer att omfattas av skyldigheten att hålla reda på intäkter eftersom de senare kan komma att bli skyldiga att lämna intäktsredovisning.

Samtliga nu nämnda juridiska och fysiska personer kommer också att omfattas av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag.

Om man utgår ifrån intervju svaren är det inte många av de regionala och lokala partierna, och de ideella föreningarna på regional och lokal nivå inom partier och sidoorganisationer, som har så stora årliga intäkter att de kommer att behöva lämna intäktsredovisning. Detsamma gäller ledamöter och ersättare för ledamöter. Hur många intäktsredovisningar per år det kommer att röra sig om är osäkert men vi gör den grova uppskattningen att det kommer att vara i genomsnitt cirka 1 000. Som jämförelse kan nämnas att för 2014 gavs till Kammarkollegiet in 22 intäktsredovisningar och sex anmälningar. För 2015 gavs nio intäktsredovisningar in.

Allmänheten

Kommitténs förslag berör också allmänheten på så sätt att allmänheten ges ökad insyn i finansieringen av partier, ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå samt i finansieringen av partiers sidoorganisationer.

Vidare berör förslaget de enskilda som ger bidrag till ett parti, en sidoorganisation, ledamot, ersättare eller valkandidat överstigande ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017).

19.4.4 Konsekvenser för Kammarkollegiet

Utgångspunkter

Konsekvensanalysen såvitt avser Kammarkollegiet har gjorts efter samråd med den enhet vid kollegiet som hanterar intäktsredovisningar.

Det är naturligtvis svårt att ha en bestämd uppfattning om vilket resursbehov som kommitténs förslag kommer att medföra för Kammarkollegiets del. Vi utgår, i enlighet med vad som framgått i det föregående avsnittet, från ett antagande om att förslagen resulterar i cirka 1 000 ytterligare intäktsredovisningar per år. Antalet ytterligare intäktsredovisningar per år kan i verkligheten, som också framhållits i det föregående, bli både fler och färre. När det gäller utformningen av ett IT-stöd, inklusive funktioner på Kammarkollegiets webbplats, har vi utgått från att dessa system bör ha en kapacitet att ta emot upp emot 5 000 intäktsredovisningar. Även om det inte är sannolikt att det kommer att komma in så många redovisningar ett visst år kan det vara lämpligt att bygga ett system som klarar av ett större antal redovisningar än det antal som uppskattas komma in, särskilt med hänsyn till den osäkerhet som finns gällande detta. Dessutom är, enligt uppgift från Kammarkollegiet, kostnaderna för att anpassa systemen för 5 000 redovisningar inte mycket högre än om de byggs för att hantera 1 000 redovisningar.

Kammarkollegiet kommer, om kommitténs förslag blir verklighet, utöver egen personal också att behöva använda externa tjänster. Behovet av externt köpta tjänster finns främst inom IT men också inom kommunikation. Vilka uppgifter som bör utföras med egen anställd personal och vilka tjänster som bör köpas in går inte att

uttala sig om generellt utan kan bara bedömas i anslutning till att de konkreta arbetsuppgifterna ska utföras.

För att inte tynga konsekvensbeskrivningen i onödan har samtliga kostnader beräknats som årsarbetskrafter avseende anställda. De är beräknade utifrån Kammarkollegiets faktiska kostnad för en anställd med en bruttolön per månad på cirka 40 000 kr. Kostnaden för en årsarbetskraft motsvarar då cirka 1 miljon kr. Det kan anmärkas att kostnaden för en inköpt extern tjänst skulle motsvara ungefär det dubbla, beräknat utifrån myndighetens uppgifter om dess vanliga faktiska årskostnad för en sådan.

Kammarkollegiets kostnader hittills

Kammarkollegiet tog under 2014 och 2015 fram ett IT-stöd för att publicera partiernas intäktsredovisningar. Kollegiet hade vid den tiden kännedom om att en kommitté hade tillsatts som bl.a. skulle se över om redovisningsskyldigheten skulle utökas. Kollegiet valde med hänsyn till detta att ta fram ett verksamhetsstöd som var enkelt uppbyggt. Publiceringen av redovisningarna sker i dag i princip helt manuellt.

Kammarkollegiet har uppgett att det under 2014 och 2015 har tagits två årsarbetskrafter per år i anspråk för uppdraget.

Offentliggörandet

Kommitténs förslag innebär som redovisats att Kammarkollegiet även fortsättningsvis ska ansvara för att offentliggöra partiernas intäktsredovisningar. Intäktsredovisningarna kan som nämnts förväntas bli fler på grund av förslaget.

Processen att offentliggöra intäktsredovisningarna kan delas upp i olika moment. Inkomna redovisningar ska diarieföras. Handlingar som kommer in digitalt skrivs ut till akten och handlingar som kommer in via ordinarie post scannas in för att senare kunna publiceras på webben. Därefter kontrollerar kollegiet att intäktsredovisningarna har lämnats av behörig person och att redovisningen inte innehåller personuppgifter avseende enskilda fysiska personer i de delar som publiceras. Om uppgifter saknas begärs kom-

plettering in. Redovisningarna ska därefter publiceras och ärendena avslutas och arkiveras.

Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Syftet är att redovisningarna ska vara lättillgängliga för allmänheten. I dag kan allmänheten endast söka på namn på parti eller valkandidat. Detta kan tänkas vara tillräckligt med tanke på att antalet redovisningar endast är som mest ett drygt tjugotal per år. För att även fortsättningsvis, när antalet intäktsredovisningar beräknas öka till cirka 1 000 per år, kunna möta kravet på lättillgänglighet bedömer kollegiet att sökfunktionen behöver utvecklas betydligt (se i det följande under rubriken "Sökfunktion och publicering"). En väl fungerande sökfunktion kan också antas minska kollegiets kostnader för att svara på frågor om inlämnade uppgifter. I våra antaganden om resursbehovet för handläggning och information har vi utgått från att en mer utvecklad sökfunktion introduceras.

Handläggning

Våra förslag innebär att redovisningsskyldigheten utökas till att gälla för partier som deltar i val till, utöver riksdagen eller Europaparlamentet, landstings- eller kommunfullmäktige. Den ska avse partiernas verksamhet på regional och lokal nivå samt verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer. Förutom såvitt avser ideella föreningar på central nivå inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet och inom sådana partiers sidoorganisationer, behöver någon intäktsredovisning dock inte ges in om intäkterna under redovisningsperioden understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). Någon anmälan behöver inte heller göras.

Kammarkollegiet uppskattar att det utökade uppdraget med fler redovisningar kommer att innebära att cirka en årsarbetskraft tas i anspråk för diarieföring, utskrifter av de handlingar som kommer in via e-tjänsten, arkivering och därtill hörande arbetsuppgifter.

Före publiceringen kontrollerar kollegiet i dag att uppgifterna som det publicerar avser det i intäktsredovisningen angivna partiet. Partiet behöver därför bifoga en handling som visar vem som är behörig att företräda det. Om handlingen saknas begärs komplette-

ring. Brev adresseras manuellt och ibland krävs det en viss arbetsinsats för att ta reda på korrekt adress. Kammarkollegiet kontrollerar vidare att redovisningarna inte innehåller personuppgifter i de fält som är programmerade att publiceras på webben. I handläggningsuppgifterna ingår också att svara på frågor från allmänheten via e-post och telefon. Handläggningen är i stor utsträckning manuell och därför kostnadsdrivande.

Kommitténs förslag ger inte anledning till några förändringar i dessa delar. I och med att redovisningsskyldigheten kommer att omfatta fler, ökar dock Kammarkollegiets resursbehov när det gäller handläggning. Behovet uppskattas till sammanlagt cirka fyra årsarbetskrafter, vilket kan jämföras med en fjärdedels (0,25) årsarbetskraft under 2015. Av dessa fyra årsarbetskrafter avser uppskattningsvis en halv till en årsarbetskraft kontrollen av att intäktsredovisningen lämnats in av rätt parti.

Det utökade antalet redovisningsskyldiga medför att publicering inte kan ske lika snabbt som under 2015 års handläggning. Kollegiet har uppgett att det uppskattar att det kan dröja upp till tre månader innan alla intäktsredovisningar har gått igenom, kompletteringar har begärts in och kommit in och redovisningarna kan publiceras. Partierna ska senast den 1 juli lämna sina intäktsredovisningar till kollegiet. Faktorer som kan försena publiceringen är att såväl kollegiet som partiet har en lägre bemanning under sommarmånaderna. Erfarenheten från tidigare år är att det är svårt att få tag på behöriga företrädare under sommaren. Vissa uppgifter lämnades under dessa år in först i augusti.

Eftersom en sanktionsavgift ska tas ut av den som trots skyldighet att ge in intäktsredovisning inte gör det, finns det en viss risk för att fler ger in en intäktsredovisning än som formellt omfattas av redovisningsskyldighet enligt insynslagstiftningen. Cirka 35 000 ideella föreningar, ledamöter och ersättare omfattas som nämnts av regelverket. Vissa av dem kan tänkas komma att lämna intäktsredovisning för säkerhets skull, utan att egentligen behöva det.

Sökfunktion och publicering

Intäktsredovisningarna bör enligt Kammarkollegiets uppfattning, vilken vi delar, åtminstone kunna filtreras på:

- Fritext (t.ex. del av ett partis namn)
- Parti/ideell förening/sidoorganisation
- Riksdagsvalkrets, landsting/län och kommun
- Valkandidat
- År (om tidigare års redovisningar ska vara sökbara)
- Samtliga specifika fält i redovisningen

Under 2015 uppgick de externa kostnaderna för framtagandet av publiceringsverktyget till totalt 230 000 kr. Kostnaden för att bygga om sökfunktionen och publiceringsverktyget uppskattas till motsvarande en årsarbetskraft. Det är fråga om en engångskostnad. Därtill tillkommer en löpande kostnad för förvaltning och support på cirka en tiondels (0,1) årsarbetskraft per år. Redovisningar som ges in i pappersform scannas in och publiceras i PDF-format, vilket innebär att det i dessa redovisningar inte går att söka på specifika fält.

IT-system

Inför 2015 års uppgiftslämning tog Kammarkollegiet, som tidigare nämnts, fram ett IT-stöd som till stor del bygger på en manuell hantering. Kostnaden för att sätta upp en databas och för att föra in ett nytt ärendeslag i diariesystemet uppgick under 2015 till cirka 120 000 kr i externa kostnader. Med en utökad redovisningsskyldighet framstår det inte som rationellt att hantera redovisningarna manuellt i samma utsträckning som har gjorts hittills. Den databas som används i dag är inte tillräcklig för att hantera ett stort ökat antal redovisningsskyldiga. Kostnaden för att utveckla en stabilare databas och IT-stöd uppskattas till motsvarande två årsarbetskrafter och avser en engångskostnad. Kostnader för förvaltning bedöms kunna hanteras inom befintlig verksamhet.

Information och råd

Under 2015 års handläggning hade Kammarkollegiet kontakt med i stort sett samtliga uppgiftslämnare. De hade frågor om såväl redovisningarna som om själva uppgiftslämnandet. Eftersom felaktigheter i uppgiftslämningen medför sanktioner är det rimligt att anta att många redovisningsskyldiga även fortsättningsvis kommer att vilja ha kontakt med Kammarkollegiet inför uppgiftslämningen, åtminstone första gången uppgifter ska lämnas.

I enlighet med vad som redogjorts för i det föregående uppskattas 35 000 fysiska och juridiska personer omfattas av redovisningsskyldigheten, dvs. vara skyldiga att ge in intäktsredovisning de år då intäkterna överstiger gränsvärdet, och ytterligare cirka 45 000 valkandidater omfattas av skyldigheten att hålla reda på intäkter under en period före valet.

Det kan inte uteslutas att ett antal av de 35 000 som omfattas av redovisningsskyldigheten men har haft intäkter under ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) tar kontakt med Kammarkollegiet för att få bekräftat att de inte behöver lämna intäktsredovisning. Det kan också hända att de lämnar in en intäktsredovisning för säkerhets skull. Även vissa valkandidater som inte utsetts till ledamöter eller ersättare kan tänkas ha frågor och kontakta Kammarkollegiet för att ställa dem.

För att fullgöra sin serviceskyldighet, och minska behovet av telefonsamtal och frågor via e-post, behöver Kammarkollegiet göra en omfattande informationsinsats riktad till de redovisningsskyldiga. Informationsinsatsen bör bestå huvudsakligen av följande delar:

- Informationsutskick via brev (i den mån kollegiet har kontaktuppgifter)
- Informationsutskick riktade till olika intressenter (partier och sidoorganisationer centralt, regionalt och lokalt samt ledamöter, ersättare och valkandidater)
- Information på webben
- Informationsmöten
- Telefon och e-post

Kostnaderna för informationsinsatser kommer att variera år från år beroende på olika faktorer. T.ex. kommer kostnaderna för att ta fram informationsmaterial att vara högst de första åren efter det att den föreslagna lagstiftningen har trätt i kraft. Såväl informationsmaterial för utskick som information på myndighetens webbsida kommer emellertid att behöva uppdateras löpande. Utskick och informationsmöten finns det också sannolikt behov av löpande, inte minst eftersom de personer som företräder partierna byts ut med jämna mellanrum. Större informationsinsatser kan komma att behövas under valår samt året efter ett valår.

Kostnader för information och råd uppskattas i genomsnitt per år ta en årsarbetskraft i anspråk.

Tillsyn och övervakning

I samband med handläggningen av de intäktsredovisningar som lämnades in 2015 och 2016 hade Kammarkollegiet ett mycket begränsat antal ärenden som rörde tillsyn. Kommitténs förslag ger inte anledning att anta att kostnader för tillsyn kommer att öka, förutsatt att tillsynen begränsas till fall då det framkommer konkreta uppgifter om att någon överträtt bestämmelserna i insynslagstiftningen. Möjligtvis kan kostnaden för tillsyn öka något i samband med att Kammarkollegiet får fler tillsynsobjekt. Kollegiet, liksom kommittén, bedömer dock att det kan hanteras inom den befintliga verksamheten.

Sammanfattning

- Sökfunktion/publicering: Kostnaden beräknas till motsvarande en årsarbetskraft och avser en engångskostnad för att bygga en ny alternativt utveckla befintlig sökfunktion.
- Handläggning: Kostnaden beräknas till motsvarande fem årsarbetskrafter per år. Fyra av dem avser löpande kostnader för handläggning (tre till tre och en halv om kontroller av behörig företrädare inte ska göras) och kontroller av inlämnade intäktsredovisningar, information och råd m.m. En avser en löpande kostnad för registratur.

- IT-system: Kostnaden beräknas till motsvarande två årsarbetskrafter. Kostnaden avser en engångskostnad för utveckling av IT-stöd.
- Information och råd: Kostnaden beräknas till motsvarande en årsarbetskraft per år. Kostnaden avser löpande arbete med informationsinsatser.

Den största ökningen av de löpande kostnaderna avser kostnader för handläggning. Handläggningsarbetet är i stor utsträckning manuellt och tidskrävande och därför också kostnadsdrivande. I handläggningen ingår en relativt tidskrävande hantering av inkomna redovisningar och kontroller av dem. I denna post ingår även handläggning som avser att svara på frågor från uppgiftslämnare och från allmänheten via e-post och telefon. Förslaget innebär även en ökning vad avser löpande kostnader för information och råd. För att fullgöra serviceskyldigheten och i möjligaste mån hålla nere antalet telefonsamtal och frågor via e-post behövs en omfattande informationsinsats för att nå ut till de redovisningsskyldiga.

För att kunna hantera det stora antalet uppgiftslämnare som förslaget beräknas leda till bedöms Kammarkollegiet ha en engångskostnad för att utveckla ett bättre publiceringsverktyg och IT-stöd. Kollegiet bedömer att sökfunktionen behöver utvecklas betydligt och att det bland annat bör gå att söka på parti/ideell förening/sidoorganisation, riksdagsvalkrets, landsting/län och kommun, fritext och specifika fält i redovisningen. I dag går det endast att söka på parti och valkandidat. Vi instämmer i denna bedömning.

Vad gäller IT-stöd är den databas som används i dag, enligt uppgift från Kammarkollegiet, inte tillräckligt stabil för att hantera ett stort ökat antal redovisningsskyldiga och befintligt IT-stöd behöver utvecklas.

Totalt beräknas uppdraget medföra en engångskostnad som motsvarar tre årsarbetskrafter samt löpande kostnader motsvarande sex årsarbetskrafter, dvs. en engångskostnad på cirka miljoner kr och en löpande kostnad på cirka 6 miljoner kr per år.

Kammarkollegiet har i dag 2 miljoner kr i anslag för att hantera uppdraget enligt insynslagstiftningen. Under 2015 fick Kammarkollegiet ett ökat resurstillskott om ytterligare 2 miljoner kr.

Sammanfattningsvis behövs ett ytterligare resurstillskott om 4 miljoner kr per år och därutöver 3 miljoner kr som avser en engångskostnad.

Konsekvenser av de alternativa lösningarna

I avsnitt 19.4.2 har vi beskrivit ett antal alternativ till de lösningar som kommittén föreslår. Vissa av dessa alternativ skulle innebära skillnader i fråga om konsekvenserna för Kammarkollegiet. I det följande redogör vi översiktligt för några av de alternativa lösningarnas konsekvenser i jämförelse med konsekvenserna av vårt förslag.

Att inte utöka redovisningsskyldigheten till regional och lokal nivå och till sidoorganisationer skulle naturligtvis innebära att de kostnadsökningar som beskrivs ovan inte skulle uppkomma.

Alternativet att utöka redovisningsskyldigheten men på annat sätt än det av kommittén föreslagna, t.ex. till partier med mandat i landstings- eller kommunfullmäktige, skulle troligen inte begränsa kostnadsökningarna på något betydande sätt. Kammarkollegiet skulle ändå behöva investera i ett IT-verktyg. Och den av kommittén valda lösningen, att varken intäktsredovisning eller anmälan behöver ges in om intäkterna understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017), kan förväntas innebära en avsevärd begränsning av antalet intäktsredovisningar per år.

Ett alternativ som skulle innebära en avsevärd begränsning av antalet intäktsredovisningar per år, och därmed av Kammarkollegiets kostnader, är alternativet att ålägga partier att lämna in intäktsredovisning samlat. Endast en intäktsredovisning skulle i så fall ges in per parti, vilken skulle inkludera samtliga intäkter till partiet och dess sidoorganisationer samt till dess ledamöter och ersättare för ledamöter.

Om det skulle finnas en anmälningsskyldighet för dem som inte behöver lämna intäktsredovisning skulle detta innebära ytterligare ökade kostnader för Kammarkollegiet i förhållande till de kostnader som uppkommer som en följd av våra förslag. Det skulle vid en sådan ordning röra sig om flera tiotal tusen anmälningar som Kammarkollegiet skulle ta emot och offentliggöra.

Alternativet att medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partiet skulle räknas med vid bedömningen om intäktsredovisning ett visst år ska lämnas eller inte, dvs. om intäkterna överstiger ett halvt prisbasbelopp, skulle troligen innebära en viss ökning av antalet intäktsredovisningar per år.

Självfallet skulle det innebära mindre kostnadsökningar för Kammarkollegiet om länsstyrelserna skulle ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar på regional och lokal nivå samt utöva tillsyn över att lagen följs såvitt avser dessa nivåer. De totala kostnadsökningarna för länsstyrelserna och Kammarkollegiet tillsammans tror vi emellertid skulle vara större med en sådan lösning.

Finansiering av kostnadsökningarna

De ökade kostnaderna för Kammarkollegiet bör finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget. I första hand aktualiseras, enligt kommitténs bedömning, utgiftsområde 1 Rikets styrelse och anslagen 6:1 *Allmänna val och demokrati* och 6:6 *Stöd till politiska partier*.

19.4.5 Övriga konsekvenser för staten

De allmänna förvaltningsdomstolarna

Såväl enligt 23 § i den nuvarande insynslagen som enligt vårt förslag får Kammarkollegiets beslut om föreläggande och sanktionsavgift enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Antalet överklaganden av Kammarkollegiets beslut kan komma att öka på grund av våra förslag om bl.a. en utökad krets redovisningsskyldiga och om ett förbud mot anonyma bidrag. Det bör dock framhållas att det inte har förekommit något överklagande under de närmare tre år som den nuvarande insynslagen har varit i kraft. Kammarkollegiet kan också, som framhållits tidigare, antas ha anledning att inleda endast ett begränsat antal tillsynsärenden. Vi bedömer att det kommer att röra sig om ett så begränsat antal överklaganden att det inte blir betungande för de allmänna förvaltningsdomstolarna eller innebär någon mätbar kostnadsökning. Sammanfattningsvis bedömer vi att den eventuella ökningen av mål

inte kan förväntas medföra annat än ytterst marginella merkostnader och att dessa ryms inom befintliga anslagsramar för Sveriges domstolar.

Valmyndigheten och länsstyrelserna

Våra förslag innebär att Kammarkollegiet även fortsatt kommer att behöva inhämta uppgifter från Valmyndigheten om vilka partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet. Detta gäller även för uppgifter om vilka valkandidater som har tagit plats som ledamöter eller ersättare för ledamöter i någon av dessa beslutande politiska församlingar. En förändring i förhållande till den nuvarande ordningen som våra förslag innebär är att samtliga ledamöter och ersättare kommer att omfattas av lagstiftningen, och inte endast de som utsetts efter ett personval. Våra förslag innebär vidare att Kammarkollegiet kan komma att behöva inhämta uppgifter om partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige samt om vilka som har utsetts till ledamöter eller ersättare för ledamöter i någon av dessa politiska församlingar.

Sådan information finns tillgänglig hos Valmyndigheten och, i fråga om vissa uppgifter, hos länsstyrelserna. I något enstaka fall kan det tänkas bli aktuellt för Kammarkollegiet att inhämta uppgifter från en länsstyrelse. Denna informationshantering innebär att länsstyrelserna får nya uppgifter. Informationen bör kunna överföras elektroniskt till Kammarkollegiet. I fråga om partier som deltar i ett val till någon av de aktuella beslutande politiska församlingarna blir sådan informationsinhämtning aktuell för Kammarkollegiet året efter det år då valet har ägt rum. Det blir således fråga om ett uppgiftslämnande som i och för sig är regelbundet återkommande, men som med hänsyn till mandatperiodernas längd normalt kommer att vara mindre frekvent. Mot denna bakgrund får det antas bli fråga om marginella merkostnader och att dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Partibidragsnämnden m.fl.

Partibidragsnämnden kan även i fortsättningen komma att behöva lämna uppgifter till Kammarkollegiet om de partier som får statligt stöd. Enligt våra förslag tillkommer att nämnden kan behöva lämna uppgifter om statligt stöd till en kvinnoorganisation i anslutning till ett parti.

Även vid handläggningen av ett tillsynsärende kan det bli aktuellt för Kammarkollegiet att inhämta uppgifter från Partibidragsnämnden och andra statliga förvaltningsmyndigheter som hanterar sådant statligt stöd till partier och sidoorganisationer som ska redovisas enligt våra förslag. Detta kan dock förväntas medföra endast marginella kostnadsökningar för Partibidragsnämnden och övriga statliga förvaltningsmyndigheter som prövar frågor om statligt stöd till partier och sidoorganisationer. Det bör därför enligt vår bedömning kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

19.4.6 Konsekvenser för landsting och kommuner

Publicering av utbetalt kommunalt partistöd

Kommitténs förslag att landsting och kommuner ska åläggas att göra uppgifter om utbetalt kommunalt partistöd tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser innebär en viss administrativ börda för dem. Samtliga 20 landsting eller regioner och 290 kommuner betalar som nämnts i dag ut kommunalt partistöd och berörs därför av en sådan reglering. Landsting och kommuner har i dag väl utvecklade webbplatser och publicerar löpande en mängd information till allmänheten på dessa sidor. I vissa fall publiceras på dessa webbplatser redan i dag uppgifter om vilket kommunalt partistöd som har betalats ut av landstinget eller kommunen. Vår bedömning är att den administrativa börda som uppgiften, att göra denna information tillgänglig för allmänheten på webbplatsen, innebär för landsting och kommuner är begränsad.

Förslaget att landsting och kommuner ska publicera de aktuella uppgifterna på sina webbplatser innebär dock ett nytt åtagande för kommuner och landsting. Regleringen innebär därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är dock fråga om en begränsad inskränkning eftersom uppgifterna redan i dag kan

begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen. Vi anser att det är nödvändigt att de aktuella uppgifterna publiceras för att allmänheten på ett lättillgängligt och överskådligt sätt ska få insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Inskränkningen får därmed anses vara proportionell i förhållande till syftet med föreslaget.

Vidare innebär vårt förslag att det inte längre kommer att finnas behov för Kammarkollegiet att från landsting och kommuner inhämta uppgifter om utbetalt partistöd, vilket är en förändring i kostnadsbesparande riktning.

Sammantaget anser vi att kostnadsökningarna för landsting och kommuner med anledning av våra förslag kan förväntas vara så begränsade att de ryms inom befintliga anslag.

Konsekvenser av de alternativa lösningarna

De alternativa lösningar, av de i avsnitt 19.4.2 beskrivna, som skulle göra skillnad i fråga om konsekvenserna för landsting och kommuner är följande.

Om landsting och kommuner inte åläggs att göra uppgifter om utbetalt kommunalt partistöd tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser skulle det innebära att förslagen inte orsakar någon ökad administrativ börda för dem. Emellertid skulle det samtidigt kunna innebära att såväl allmänheten som Kammarkollegiet i större utsträckning skulle höra av sig till landsting och kommuner med frågor rörande utbetalt kommunalt partistöd, något som skulle öka den administrativa bördan för dem.

Alternativet att vissa intäktsredovisningar skulle lämnas till ett landsting eller en kommun för vidarebefordran till Kammarkollegiet skulle beröra alla 310 landsting och kommuner. Det finns cirka 35 000 redovisningsskyldiga fördelade på 310 landsting och kommuner. Det innebär ett stort antal redovisningsskyldiga i varje landsting eller kommun, i genomsnitt drygt hundra. Dessa skulle vara skyldiga att ge in intäktsredovisning till Kammarkollegiet de år då deras intäkter överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). Även de som ett visst år inte skulle vara skyldiga att ge in intäktsredovisning skulle kunna tänkas höra av sig till sitt landsting eller sin kommun med frågor eller felaktigt lämna in en intäktsredovisning. Vidare finns det ytterligare 45 000 valkandidater, för-

delade på samma antal landsting och kommuner, som också skulle kunna tänkas höra av sig med frågor. Detta skulle innebära en administrativ börda för varje enskilt landsting och kommun. I avsnitt 14.2.1 diskuteras detta alternativ, varvid konstateras att vissa samordningsvinster eventuellt skulle kunna uppkomma samtidigt som det finns praktiska svårigheter.

19.4.7 Konsekvenser för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare och valkandidater

En skyldighet att hålla reda på sina intäkter

Som berörts i det föregående är det sannolikt endast en mycket liten andel av dem som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om redovisningsskyldighet som ett visst år kommer att behöva ge in intäktsredovisning. Samtliga de som enligt bestämmelserna kan komma att bli skyldiga att ge in intäktsredovisning avseende en viss period måste emellertid under den perioden hålla reda på sina intäkter. De som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag måste också hålla reda på sina intäkter på ett sådant sätt att de kan iaktta förbudet. I avsnitt 19.4.3 har vi redogjort för vilka och uppskattningsvis hur många som omfattas av dessa bestämmelser.

Ideella föreningar på central nivå inom partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet är redan i dag skyldiga till det enligt den nuvarande insynslagen. De är också redan i dag skyldiga att samla in uppgifter från t.ex. företag som de har ett bestämmande inflytande över. För partier som är skyldiga att låta en revisor granska upprättade årsredovisningar innebär insynslagen också att det i revisorns uppdrag ingår att även granska intäktsredovisningarna. I dag ska personvalda ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen och Europaparlamentet lämna uppgifter om sina intäkter till sitt parti så att partiet kan redovisa de samlade intäkterna till Kammarkollegiet. Enligt vårt förslag ska ledamöter och ersättare i stället redovisa direkt till Kammarkollegiet, om intäkterna överstiger gränsvärdet. För dessa föreningar, ledamöter och ersättare innebär våra förslag inte någon ökad administrativ börda av betydelse.

För de tillkommande redovisningsskyldiga, dvs. partier, ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå samt sidoorgani-

sationer, innebär skyldigheten att hålla reda på sina intäkter en i viss mån ökad administrativ börda.

Större ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer är dock enligt gällande lagstiftning skyldiga att föra räkenskaper och upprätta årsredovisningar samt skattedeklarationer. Även mindre ideella föreningar är redan i dag skyldiga att ha sina räkenskaper ordnade, t.ex. för att kunna lämna särskild uppgift till Skatteverket.

Den praktiska hanteringen av intäktsredovisningen underlättas för samtliga berörda också av att Kammarkollegiet kommer att tillhandahålla information och blanketter för intäktsredovisningarna.

Närmare om den hantering av bidrag från enskilda som krävs

När det gäller insamlingar av kontanter behöver de som omfattas av redovisningsskyldigheten spara uppgifter om vilka insamlingar som har förekommit och vilket belopp som har samlats in vid varje sådant tillfälle.

I fråga om andra bidrag från enskilda har de som omfattas av redovisningsskyldigheten en skyldighet att spara uppgifter om bidragsgivares identitet och värdet av lämnade bidrag löpande för att kunna avgöra om ett nytt bidrag ska läggas samman med ett tidigare bidrag eller inte. Vidare har de en skyldighet att spara uppgifter om anonyma bidrag, som inte är otillåtna, till antal och storlek eftersom uppgift om detta ska anges i en eventuell intäktsredovisning. Om ett otillåtet anonymt bidrag (dvs. vars värde överstiger gränsvärdet för tillåtna sådana bidrag) lämnas till någon som omfattas av förbudet måste inom tre månader ett belopp motsvarande den del av bidraget som överstiger gränsvärdet betalas in till Kammarkollegiet. Ett bidrag är enligt vårt förslag anonymt om mottagaren inte känner till givarens identitetsuppgifter och inte heller, med en rimlig arbetsinsats eller till en rimlig kostnad, kan ta reda på dessa uppgifter.

När det gäller mycket små bidrag, understigande en tvåhundradels (0,005) prisbasbelopp (224 kr för år 2017), behöver dock inga uppgifter rörande bidragsgivaren sparas. I intäktsredovisningen ska anges det totala beloppet som partiet eller ledamoten har tagit emot i sådana små bidrag. För sådana bidrag behöver det inte anges i redovisningen om de är anonyma eller inte och de behöver inte räk-

nas med vid bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet. Mottagaren behöver alltså inte, när det gäller så små bidrag, spara uppgifter om givarens identitet eller att bidraget är anonymt utan endast kunna ta fram uppgift om totalsumma under redovisningsperioden.

Det är ofrånkomligt att det blir betungande att avseende varje enskilt bidrag (förutom mycket små bidrag) göra efterforskningar av detta slag. Partier och sidoorganisationer, liksom valkandidater, ledamöter och ersättare, bör dock på lämpligt sätt kunna informera givare om vilka uppgifter de ska ange vid inbetalning och i vilken mån det är tillåtet att lämna bidrag anonymt.

Sammanfattande bedömning av konsekvenserna

Den ökade administrativa bördan på ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer, valkandidater, ledamöter och ersättare får enligt vår mening anses nödvändig och godtagbar för att allmänheten ska få tillräcklig insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet.

Konsekvenser av de alternativa lösningarna

En del av de i avsnitt 19.4.2 beskrivna alternativa lösningarna skulle innebära skillnader i fråga om konsekvenserna för partierna, sidoorganisationerna, ledamöterna ersättarena och valkandidaterna. I det följande redogör vi översiktligt för vissa av de alternativa lösningarna och dessas konsekvenser i jämförelse med konsekvenserna av vårt förslag.

Att inte utöka redovisningsskyldigheten till regional och lokal nivå och till sidoorganisationer skulle naturligtvis innebära att de konsekvenser som beskrivs ovan, dvs. en viss ökad administrativ belastning för de nytillkomna redovisningsskyldiga, inte skulle uppkomma.

Alternativet att utöka redovisningsskyldigheten men på annat sätt än det av kommittén föreslagna, t.ex. på så sätt att sidoorganisationer inte omfattas eller att endast partier med mandat i landstings- eller kommunfullmäktige omfattas, skulle begränsa conse-

kvenserna. Det skulle ju innebära att någon ökad administrativ börda inte skulle uppkomma för dem som föll utanför redovisningsskyldigheten.

För de nytillkomna redovisningsskyldiga, dvs. partier, ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer, skulle enligt vår bedömning alternativet att partier ska lämna intäktsredovisning samlat inte innebära någon större skillnad. De intervjuer samt den hearing som kommittén har genomfört med partier på regional och lokal nivå samt med valkandidater och sidoorganisationer har gett en i det närmaste entydig bild av att det för den redovisningsskyldige inte upplevs göra någon skillnad om intäktsuppgifterna ska ges in till det egna partiets riksorganisation eller till Kammarkollegiet. Av vissa kan det dock, enligt vad som framkommit, upplevas som något enklare att ge uppgifterna till sitt partis riksorganisation. För partiernas riksorganisationer skulle det, i vart fall för de större partierna, göra stor skillnad på så sätt att det skulle innebära en betydande administrativ börda och kostnadsökning för dem om de skulle redovisa hela partiorganisationens intäkter. Dessa riksorganisationer skulle i så fall årligen vara skyldiga att samla in och sammanställa uppgifter från ett mycket stort antal föreningar och personer inom partiet. Detta alternativ har fått kritik såväl i remissvar inför införandet av den nuvarande insynslagen som av de representanter för partier på central nivå som kommittén har intervjuat. En av de av kommittén intervjuade representanterna för riksdagspartiernas riksorganisation uppskattade kostnadsökningen för organisationen vid en sådan ordning till två årsarbetskrafter, en annan till en halv årsarbetskraft. Se vidare om de synpunkter som kommittén har inhämtat rörande denna alternativa lösning i avsnitten 7.2.5, 7.3.3 och 7.5.4.

Den av kommittén valda lösningen, att varken intäktsredovisning eller anmälan behöver ges in om intäkterna understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017), kan som nämnts i det föregående förväntas innebära en avsevärd begränsning av antalet intäktsredovisningar per år. Alternativet att anmälan måste göras av alla dem som på grund av låga intäkter inte behöver lämna intäktsredovisning skulle i jämförelse med den av oss valda lösningen innebära en viss skillnad för partierna, sidoorganisationerna, ledamöterna och ersättarna. Även om anmälan kan göras på ett

enkelt sätt innebär det en lättnad för dem att de inte behöver göra någonting de år då intäkterna understiger ett halvt prisbasbelopp.

Alternativet att medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partiet skulle räknas med vid bedömningen om intäktsredovisning ett visst år ska lämnas eller inte, dvs. om intäkterna överstiger ett halvt prisbasbelopp, skulle troligen innebära en viss ökning av antalet intäktsredovisningar per år. Även i jämförelse med detta alternativ innebär alltså den av kommittén valda lösningen en viss lättnad för partierna, sidoorganisationerna, ledamöterna och ersättarna.

19.4.8 Konsekvenser för andra enskilda

Allmänheten får ökad insyn i finansieringen av partier genom vårt förslag att utvidga redovisningsskyldigheten till regional och lokal nivå samt till sidoorganisationer.

För fysiska och juridiska personer som lämnar bidrag över ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) till ett parti eller en ledamot, ersättare eller valkandidat (förutsatt att valkandidaten i valet utses till ledamot eller ersättare) på regional eller lokal nivå eller till en sidoorganisation innebär vidare vårt förslag att personens identitetsuppgifter, oftast namn och adress, ska offentliggöras.

Ett sådant offentliggörande följer dock redan i dag av insynslagen såvitt avser riksdags- och Europaparlamentspartierna. Det förekommer i de hittills inlämnade intäktsredovisningarna sällan att värdet av enskilda bidrag överstiger beloppsgränsen. Stora bidrag från enskilda är inte mer vanligt på regional och lokal nivå än på central nivå, enligt vad som har framkommit vid de intervjuer, hearings och andra kontakter som kommittén har haft med representanter för partier på olika nivåer. Enligt vår bedömning kan det därför inte förväntas förekomma i någon större omfattning att enskilda bidragsgivares identitetsuppgifter offentliggörs. Vidare får redovisningen av de aktuella uppgifterna om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats och bidragets storlek anses ha begränsade effekter för de fysiska personer som berörs, bl.a. eftersom uppgifterna inte kommer att göras tillgängliga på internet.

Redovisningsskyldigheten ska fullgöras av de redovisningsskyldiga och något utlämnande av mer ingående uppgifter om personerna i fråga är inte aktuellt. Förslaget kan därmed antas få begränsade effekter för fysiska och juridiska personer som lämnar bidrag.

19.4.9 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett viktigt syfte med våra förslag är att bidra till att förebygga korruption genom att i ännu högre grad tillgodose allmänhetens intresse av insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet. Vi bedömer att förslagen allmänt kan förväntas verka i förebyggande riktning i fråga om brott med korruptionsanknytning inom den politiska världen.

Några övriga konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet kan, enligt vår bedömning, de i betänkandet framlagda förslagen inte förväntas ha.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas ha några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

Enligt våra förslag ska ett partis eller en sidoorganisations redovisning i fråga om intäkter från insamlingar och bidrag från enskilda även avse sådana intäkter i bl.a. företag som ett parti eller sidoorganisationen har ett bestämmande inflytande över samt i stiftelser som är knutna till partiet eller sidoorganisationen. Såvitt avser partier innehåller den nuvarande insynslagen bestämmelser med samma innebörd. Det är partiet eller sidoorganisationen som är redovisningsskyldigt och inte företaget eller stiftelsen. Med

hänsyn till detta bedömer vi att några administrativa kostnader eller andra effekter av betydelse inte kommer att uppkomma för de aktuella företagen eller stiftelserna.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män samt integration

En ökad öppenhet och insyn såvitt gäller finansieringen av partier och sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare för ledamöter av politiska församlingar, innebär en ökad tillgång till uppgifter. De uppgifter som kommer att publiceras på Kammarkollegiets webbplats eller finnas tillgängliga hos myndigheten om t.ex. enskilda bidragsgivare och om ledamöter och ersättare för ledamöter som har fått bidrag från enskilda kommer att kunna analyseras utifrån olika aspekter. Våra förslag kan på detta sätt bidra till att öka kunskapen om bl.a. frågor som rör jämställdhet och integration, vilket är att bedöma som positiva konsekvenser. I övrigt ser vi inte att förslagen kan förväntas ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Som framhållits är syftet med våra förslag att i ännu högre grad än i dag tillgodose allmänhetens intresse av insyn i hur partier och deras företrädare finansierar sin verksamhet. Genom våra förslag utökas skyldigheten att redovisa intäkter till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter på regional och lokal nivå samt till partiets sidoorganisationer. Vidare ska det, enligt vad vi föreslår, vara förbjudet för partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater att ta emot anonyma bidrag av ett värde överstigande en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). Förbudet kan förväntas försvåra eventuella försök att kringgå insynslagstiftningen.

Det är svårt att sätta ett ekonomiskt värde på ökad öppenhet och transparens. De enskilda åtgärder som vi föreslår, och effekterna av dem, måste också ses i ett större sammanhang. Ökad insyn kan som nämnts förväntas bidra till låg korruption och hög tillit, vilka är viktiga förutsättningar för samhällets ekonomiska och

demokratiska utveckling. Det finns en lång tradition i Sverige av öppenhet och transparens och vi anser att våra förslag bidrar till att förstärka denna positiva tradition och utveckling.

Konsekvenser för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Våra förslag saknar enligt vår bedömning direkta konsekvenser för Sveriges skyldigheter på grund av medlemskapet i den Europeiska unionen.

19.5 Avslutande anmärkningar

Som framgått av konsekvensanalysen i det förevarande kapitlet är det i många avseenden osäkert hur många som kommer att vara skyldiga att ge in intäktsredovisningar och vad den föreslagna lagen i övrigt kommer att innebära för de berörda.

Vi anser därför att det är rimligt att efter riksdagsvalet 2018 följa upp vad lagen har fått för konsekvenser i första hand för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater men också för det allmänna.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier

20.1.1 Inledning

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier (2014 års insynslag), trädde i kraft med verkan fr.o.m. den 1 januari 2014. Den gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet såvitt avser deras verksamhet på central nivå.

Kommitténs huvuduppdrag har varit att överväga om skyldigheten att redovisa intäkter ska gälla även för partier på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer. Av direktiven framgår att analys och överväganden bör göras med utgångspunkt i 2014 års insynslag. Detta har också varit kommitténs utgångspunkt (se kapitel 9). När vi har övervägt vad som ska gälla på regional och lokal nivå har vi utgått ifrån vad som gäller enligt den nuvarande lagstiftningen på den centrala nivån. Detta har medfört att det regelverk som i dag gäller i stor utsträckning föreslås gälla även i fortsättningen men med ett tillkommande antal redovisningsskyldiga. En viss särreglering har vi dock ansett behövas, inte minst därför att de nytillkomna redovisningsskyldiga i det stora flertalet fall har mycket begränsade intäkter. Det har varit en utgångspunkt för kommittén att inte belasta dessa ideella föreningar och personer i onödan, liksom att det allmännas resurser används på bästa sätt. Till viss del har strukturen i 2014 års insynslag kunnat behållas, men vi har behövt göra vissa omDispositioneringar för att underlätta läsningen av lagen.

Av lagtekniska skäl föreslår vi därför att 2014 års insynslag upphävs och ersätts av en ny lag som omfattar alla redovisningsskyldiga. De sakliga ändringar som görs genom den nya lagen har

behandlats i kapitel 10 och 12–14. Ett stort antal bestämmelser har dock – med vissa redaktionella justeringar – sin motsvarighet i 2014 års lag, men blir tillämpliga på en större krets. Det innebär att de uttalanden som gjordes i det förra lagstiftningsärendet i de allra flesta fall fortfarande äger giltighet. I författningskommentaren hänvisas i förekommande fall till dessa förarbeten.

20.1.2 Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier

Syftet med lagen

1 §

Syftet med denna lag är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin verksamhet.

Syftet med den nya lagen är detsamma som enligt lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, 2014 års insynslag, se 1 § i den lagen och prop. 2013/14:70 s. 111.

Den nya lagen är dock inte begränsad till politisk verksamhet utan all verksamhet omfattas. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 13.4.

Ledamöter och ersättare för ledamöter ska enligt den nya lagen redovisa hur de har finansierat sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot, inte bara sin personvalskampanj, se 5 § och kommentaren till den paragrafen. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 13.3. Det har inte ansetts behövt att särskilt nämna ledamöter, ersättare för ledamöter eller valkandidater i 1 §.

Ord och uttryck i lagen

2 §

I denna lag avses med

parti: parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ledamot: ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ersättare för ledamot: ersättare för ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

anonymt bidrag: bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till eller kan ta reda på, och

prisbasbelopp: det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som avses i 6 §.

I paragrafen definieras några för lagens tillämpning viktiga begrepp.

Med *parti* avses parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, dvs. som har anmält sitt deltagande i ett sådant val i enlighet med vallagens (2005:837) bestämmelser, förutsatt att deltagandet avser ett val som ägt rum efter det att bestämmelserna om anmälan hade trätt i kraft. Av 7 § framgår för vilka perioder ett parti ska lämna intäktsredovisning. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1 och 10.2.2.

Med *ledamot och ersättare för ledamot* avses ledamot och ersättare för ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Av 8 § framgår för vilka perioder de ska lämna intäktsredovisning. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.3 och 13.3.

Det bör observeras att vad som sägs i denna paragraf och i lagen i övrigt om landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige gäller också regionfullmäktige i vissa landsting och kommuner, se 4 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Med *anonymt bidrag* avses bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till eller kan ta reda på. Ett bidrag får anses vara anonymt om identitetsuppgifterna i det enskilda fallet för mottagaren inte är kända eller, med en rimlig arbetsinsats eller rimliga kostnader, går att ta reda på. Av 16 § framgår vad som avses med ett bidrag. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 12.2.2.

Med *prisbasbelopp* avses detsamma som i socialförsäkringsbalken.

Intäkter ska redovisas

Vem ska lämna intäktsredovisning?

3 §

Ett parti ska redovisa 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 och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.

Paragrafens *första stycke* motsvarar med vissa ändringar 4 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 113. Enligt den nya lagen ska inte bara politisk verksamhet, utan all verksamhet redovisas. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

Att intäktsredovisning ska ges in till Kammarkollegiet framgår av 24 §.

Enligt paragrafens *andra stycke* första meningen ska intäktsredovisningarna avse ett partis hela verksamhet – på central, regional och lokal nivå. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1. Vidare ska intäktsredovisningen avse verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 10.2.4.

Av andra stycket andra meningen framgår att varje ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

4 §

Ett parti som inte är en ideell förening ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med en ideell förening inom ett parti. Om ett parti som inte är en ideell förening har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska det jämföras med en ideell förening på central nivå inom ett parti som har sådant mandat eller får sådant stöd.

Av förarbetena till 2014 års insynslag framgår att den lagen gäller även för partier som inte är juridiska personer (prop. 2013/14:70 s. 111). Detsamma ska gälla enligt den nya lagen. Det är även efter ändringarna i vallagen möjligt för en sammanslutning eller väljargrupp att anmäla sitt deltagande i ett val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda (se prop. 2013/14:48 s. 62 och 63). Med hänsyn till att redovisningsskyldigheten enligt den nya lagen knyts till varje ideell förening (se 3 § andra stycket) uppstår ett behov av att i lagen klargöra att skyldigheten omfattar även partier som inte är ideella föreningar. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5.

5 §

En ledamot eller en ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot.

Den nya lagen innebär till skillnad från 2014 års insynslag att ledamöter och ersättare för ledamöter själva, och inte partiet, ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.6.

Vidare ska alla ledamöter och ersättare för ledamöter, och inte endast de som har utsetts efter ett personval, lämna redovisning. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 10.2.3.

Intäktsredovisningen ska i fortsättningen också avse all verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot – inte bara personvalskampanjer, vilket gäller enligt 2014 års insynslag. Av 12 § framgår att intäktsredovisningen från en ledamot eller en ersättare för ledamot ska avse endast vissa typer av intäkter. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Vilken tidsperiod ska intäktsredovisningen avse?

6 §

En intäktsredovisning ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska redovisningen avse kalenderår.

Paragrafen motsvarar 5 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 114. Med hänsyn till att kretsen redovisningsskyldiga i den nya lagen har utvidgats har ordet partiet ersatts med den som ska lämna redovisning.

7 §

Ett parti ska lämna intäktsredovisning för det räkenskapsår eller kalenderår som partiet deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Ett parti som har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna intäktsredovisning för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ska lämna intäktsredovisning för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.

Paragrafen motsvarar i sak vad som gäller enligt 3 § 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 112 och 113. Enligt den nya lagen omfattar redovisningsskyldigheten dock även partier på regional och lokal nivå.

Enligt *första stycket* ska ett parti lämna intäktsredovisning för det räkenskapsår eller kalenderår som partiet deltar i val.

Enligt *andra stycket* ska ett parti som har mandat i någon av de beslutande politiska församlingar som omfattas av lagen lämna intäktsredovisning för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Enligt *tredje stycket* ska ett parti som inte omfattas av första eller andra stycket men som får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) lämna intäktsredovisning för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det helt eller delvis har betalats ut stöd.

Sidoorganisationer till ett parti ska lämna intäktsredovisning för samma perioder som partiet, jfr 3 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2 och 10.2.5.

I 24 § regleras när intäktsredovisningarna ska ges in.

8 §

Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

Enligt paragrafen ska en ledamot eller en ersättare för ledamot lämna intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum, efter vilket han eller hon utsågs till uppdraget, samt för varje kalenderår eller del av kalenderår då uppdraget innehas.

Med uttrycket ”den som efter ett val har utsetts” avses både att en ledamot eller en ersättare för ledamot utses direkt efter ett val och att ledamoten eller ersättaren utses senare under mandatperioden.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.6 och 13.3.

I 24 § regleras när intäktsredovisningarna ska ges in.

Förbud mot anonyma bidrag

9 §

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger 0,05 prisbasbelopp.

Genom paragrafen införs ett förbud för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier att ta emot anonyma bidrag överstigande ett gränsvärde om en tjugondels (0,05) prisbasbelopp. I 2 § finns en definition av vad som avses med ett anonymt bidrag.

Förbudet mot att ta emot anonyma bidrag omfattar inte sådana bolag m.fl. som avses i 11 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.1 och 12.2.3.

10 §

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot enligt 9 §, ska den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp betalas in till Kammarkollegiet senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång.

Vid inbetalningen ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Om inbetalning enligt första stycket inte görs, ska bidraget anses ha tagits emot av den ideella förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Det inbetalade beloppet tillfaller staten.

I *första stycket* regleras vad den, till vilken ett anonymt bidrag som omfattas av förbudet i 9 § har lämnats, ska göra för att denne ska anses inte ha tagit emot bidraget.

Av *andra stycket* framgår att bidraget ska anses mottaget om inbetalning enligt första stycket inte görs i rätt tid.

Enligt *tredje stycket* ska belopp som betalas in till Kammarkollegiet enligt första stycket tillfalla staten.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

Kammarkollegiet ska, enligt 26 §, offentliggöra uppgifter om inbetalningar avseende anonyma bidrag.

I 32 § andra stycket finns bestämmelser om särskild avgift om ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet i 9 §.

Intäktsredovisningar

Intäktsredovisningarnas innehåll

11 §

En intäktsredovisning för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. partistöd som betalas till partiet med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900),
3. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
4. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,
6. medlemsavgifter,
7. intäkter från försäljningar och lotterier,
8. intäkter från insamlingar av kontanter,

9. andra bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder (andra bidrag från enskilda), och

10. övriga intäkter.

Första stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt.

I *första stycket* anges vad en intäktsredovisning ska innehålla. Motsvarande bestämmelser finns i 6 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 114–116.

Det tydliggörs i paragrafens inledning att den avser en ideell förenings intäktsredovisning.

Punkt 1 motsvaras av 6 § första stycket punkt 1 i 2014 års insynslag.

Enligt *punkt 2* ska en intäktsredovisning även innehålla uppgift om offentligt stöd i form av partistöd som betalas med stöd av kommunallagen.

Punkt 3 motsvarar 6 § första stycket punkt 2 i 2014 års insynslag.

Punkt 4 motsvarar 6 § första stycket punkt 3 i 2014 års insynslag. Bestämmelsen har dock utvidgats till att avse stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer, utan begränsning till sådana organisationer inom partiet.

Enligt *punkt 5* ska också statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation ingå i intäktsredovisningen. Sådana bestämmelser finns i dag i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

Bakgrunden till tilläggen i punkt 4 och 5 i förhållande till 2014 års insynslag är att redovisningsskyldigheten utvidgas till att avse partiets verksamhet på regional och lokal nivå samt till verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.1.

Punkt 6 motsvarar 6 § första stycket punkt 4 i 2014 års insynslag.

Punkt 7 motsvarar delvis 6 § första stycket punkt 5 i 2014 års insynslag.

Intäkter från insamlingar har avgränsats till intäkter från insamlingar av kontanter och regleras i *punkt 8*. Av 14 § framgår att

vissa uppgifter om intäkter från lotterier ska anges i en intäktsredovisning. I 15 § anges vad som avses med intäkter från en insamling av kontanter. Av 16 § framgår att vissa uppgifter om sådana insamlingar ska anges särskilt i en intäktsredovisning. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

Enligt *punkt 9* ska storleken av andra bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder redovisas (andra bidrag från enskilda). Den punkten motsvarar 6 § första stycket punkterna 6–9 i 2014 års insynslag. Vad som avses med ett bidrag framgår av 16 §. Bakgrunden till den ändrade uppställningen i lagtexten är att även insamlingar, bidrag från ideella föreningar inom partiet eller sidoorganisationer till partiet och anonyma bidrag är att betrakta som bidrag från enskilda. I 18–21 §§ finns bestämmelser om vissa uppgifter om sådana bidrag som ska anges särskilt i en intäktsredovisning.

En intäktsredovisning ska inte längre innehålla uppgift om storleken av intäkter från verksamheter liknande försäljningar, lotterier och insamlingar (se 6 § första stycket punkt 5 i 2014 års insynslag). Redovisningen ska i stället innehålla uppgift om storleken av övriga intäkter enligt en ny *punkt 10*. I 22 § anges att det av redovisningen ska framgå vad de övriga intäkterna huvudsakligen avser. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

Paragrafens *andra stycke* motsvarar 6 § andra stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 116. Vissa begränsningar har dock införts med anledning av att intäktsredovisningarna ska ha ett delvis annat innehåll. I fortsättningen ska således endast intäkter från insamlingar av kontanter och bidrag från enskilda redovisas. Redovisningen ska alltså inte avse bl.a. intäkter från försäljningar och övriga intäkter.

Intäkter som avser verksamhet av detta slag ska vidare anges särskilt i intäktsredovisningen, så att de kan särskiljas från den ideella föreningens egna intäkter. Vad som sägs i 15–21 §§ gäller även för intäkter i verksamhet av detta slag. Bidrag som dessa bolag och stiftelser överlämnar till en redovisningsskyldig ideell förening, ska av föreningen redovisas som bidrag från enskilda. Vidare innebär bestämmelsen att anonyma bidrag till ett bolag eller en stiftelse kommer att kunna särskiljas från anonyma bidrag som lämnats till föreningen, se författningskommentaren till 9 §.

Övervägandena i fråga om andra stycket finns i avsnitt 13.6.

12 §

En intäktsredovisning från en ledamot eller en ersättare för ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter som avses i 11 § första stycket 7–9.

Paragrafen motsvarar huvudsakligen 8 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 118 och 119. En ledamots eller en ersättares intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av samma slag av intäkter som enligt den lagen, fränsett att redovisningen i fortsättningen inte är begränsad till personvalskampanjer.

Arvode och andra ekonomiska förmåner med anledning av uppdraget som ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet faller utanför vad som ska tas upp i redovisningen eftersom den inte ska innehålla uppgifter om övriga intäkter.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

13 §

Intäkter som en ledamot eller en ersättare för ledamot tar emot men lämnar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet.

I paragrafen klargörs att intäkter som en ledamot eller en ersättare för ledamot tar emot men lämnar vidare till sitt parti, ska redovisas av partiet. Överväganden finns i avsnitt 10.2.6 och 13.3.

Intäkter från lotterier

14 §

För intäkter från sådana lotterier som enligt lotterilagen (1994:1000) kräver tillstånd av Lotteriinspektionen ska antal lotter och pris per lott anges i intäktsredovisningen.

Enligt paragrafen ska i fråga om intäkter från vissa lotterier i intäktsredovisningen anges antal lotter och pris per lott. Detta gäller sådana lotterier som enligt lotterilagen (1994:1000) kräver tillstånd av Lotteriinspektionen.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

*Intäkter från insamlingar av kontanter**15 §*

Med intäkter från en insamling av kontanter avses kontanter som har samlats in kollektivt från ett flertal givare vid ett och samma tillfälle på ett sådant sätt att det inte utan svårighet går att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp var och en av dem ger.

I bestämmelsen preciseras vad som ska avses med en insamling av kontanter. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

16 §

I intäktsredovisningen ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen.

Enligt paragrafen ska vissa uppgifter om sådana insamlingar som avses i 15 § anges särskilt i en intäktsredovisning. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

*Andra bidrag från enskilda**17 §*

Som bidrag från enskilda 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.

Paragrafen motsvarar 6 § tredje stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 116 och 117.

18 §

För andra bidrag från enskilda som understiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen.

Genom paragrafen införs en förenklad hantering för vissa mycket små bidrag, dvs. bidrag understigande en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp. Endast summan av sådana bidrag behöver anges. På så sätt underlättas hanteringen av mycket små bidrag, såväl anonyma bidrag som bidrag där givaren framgår. Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

19 §

För mottagna anonyma bidrag som överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen.

Paragrafen motsvarar 7 § andra stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 118. I en intäktsredovisning ska även fortsatt anges uppgifter om anonyma bidrag som har tagits emot. Som framgår av 18 § är dock mycket små bidrag undantagna. Bestämmelsen innebär att det är bidrag understigande gränsvärdet för förbudet mot anonyma bidrag som ska redovisas.

20 §

För andra bidrag från enskilda som överstiger 0,005 prisbasbelopp ska det i intäktsredovisningen anges särskilt storleken av

1. bidrag från privatpersoner,
2. bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partiet,
3. övriga bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder.

Enligt paragrafen ska vissa bidrag från enskilda särredovisas (jfr 6 § första stycket 6–8 i 2014 års insynslag), se prop. 2013/2014:70 s. 115. Sådana mycket små bidrag som omfattas av 18 § i den nya lagen är undantagna.

Med bidrag från ideella föreningar inom partiet avses t.ex. ett bidrag som en lokalorganisation inom ett parti tar emot av partiets riksorganisation.

21 §

För ett bidrag som avses i 20 § 1 eller 3 ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen om bidraget överstiger 0,5 prisbasbelopp.

Om en bidragsgivare under den period som intäktsredovisningen avser har lämnat flera bidrag, ska dessa läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

Med uppgift om bidragsgivarens identitet avses uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress.

Paragrafens *första* och *andra* stycken motsvarar 7 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 117.

Gränsvärdet är detsamma för samtliga redovisningsskyldiga. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 13.2.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse som klargör vad som avses med bidragsgivarens identitet. Övervägandena i denna fråga finns i avsnitt 13.8.

Övriga intäkter

22 §

För övriga intäkter ska det i intäktsredovisningen anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

Som framgår av kommentaren till 11 § första stycket 10 ska en intäktsredovisning inte längre innehålla uppgift om storleken av intäkter från verksamheter liknande försäljningar, lotterier och insamlingar. I stället ska storleken av övriga intäkter anges. Av intäktsredovisningen ska framgå vad intäkterna huvudsakligen avser, t.ex. ränte- eller kapitalintäkter eller olika former av arbetsmarknadsstöd. Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

Yttrande av revisor

23 §

Om den som ska lämna intäktsredovisningen är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078), ska intäktsredovisningen granskas av revisorn.

Granskningen ska avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med 3–22 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

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

Paragrafen motsvarar i sak 9 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 119. Vissa språkliga justeringar har gjorts.

När och hur intäktsredovisningar ska ges in

24 §

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

Om någon utses till ledamot eller ersättare för ledamot senare än den 1 april året efter valåret, ska han eller hon i stället ge in sin intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 10 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 119 och 120.

I *andra stycket* regleras när en ledamot eller ersättare som utses senare under mandatperioden ska ge in sin intäktsredovisning avseende det kalenderår då valet ägde rum. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.3, 10.2.6 och 13.3.

25 §

Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i 11 § första stycket 1–5, medlems-

avgifter som avses i 11 § första stycket 6 och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2.

Avdrag för medlemsavgifter enligt första stycket får göras endast om avgiften har beslutats av den ideella föreningen i behörig ordning enligt föreningens stadgar och uppgår till högst 0,01 prisbasbelopp per medlem och år.

Första stycket gäller inte en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Det gäller inte heller en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

Paragrafens *första stycke* motsvarar delvis 10 § andra stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 120. Någon anmälningsskyldighet ska dock inte längre finnas. Övervägandena rörande denna fråga finns i avsnitt 10.2.7.

Gränsvärdet ska vara detsamma för ideella föreningar, ledamöter och ersättare för ledamöter, dvs. ett halvt (0,5) prisbasbelopp.

Vid bedömningen av om intäkterna understiger gränsvärdet ska bortses från de olika former av offentligt stöd som anges i 11 § första stycket 1–5. Vidare ska, under de i paragrafens andra stycke angivna förutsättningarna, avdrag göras för medlemsavgifter (11 § första stycket 6). Slutligen ska vid bedömningen bortses från bidrag från ideella föreningar inom partiet eller dess sidoorganisationer (11 § första stycket 9 och 20 § 2).

I *andra stycket* preciseras under vilka förutsättningar medlemsavgifter får avräknas. De ska ha beslutats i behörig ordning och uppgå till högst en hundradels (0,01) prisbasbelopp. Ingenting hindrar att föreningen tillämpar olika medlemsavgifter, t.ex. för pensionärer eller ungdomar, men avgifterna får inte i något fall överstiga det angivna gränsvärdet.

I *tredje stycket* finns ett undantag. Ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier, och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer, ska alltid vara skyldiga att lämna intäktsredovisning.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.7.

26 §

En ideell förenings intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för föreningen. En ledamot eller en ersättare för ledamot ska skriva under sin intäktsredovisning.

Om en intäktsredovisning upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 11 § första stycket i 2014 års insynslag, med vissa ändringar föranledda av att varje ideell förening liksom varje ledamot och ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet, se prop. 2013/14:70 s. 120. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5 och 10.2.6.

Andra stycket motsvarar 11 § andra stycket i 2014 års lag, se prop. 2013/14:70 s. 120. En ändring infördes med verkan fr.o.m. den 1 juli 2016, se lagen (2016:640) om ändring i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. En intäktsredovisning ska fortfarande kunna ges in i pappersform.

Offentliggörande

27 §

Kammarkollegiet ska göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet som avses i 21 §, om bidragsgivaren är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 §, varvid ska framgå det inbetalade beloppets storlek och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

Paragrafens *första stycke* motsvarar delvis 12 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 121. Anmälningsskyldigheten för partier med låga intäkter enligt 2014 års insynslag har tagits bort. Det finns därför inte någon praktisk möjlighet för Kammarkollegiet att redovisa vilka som inte har gett in en intäktsredovisning.

Enligt *andra stycket* ska Kammarkollegiet också göra uppgifter tillgängliga om vilka inbetalningar som har gjorts till kollegiet avseende anonyma bidrag.

I Kammarkollegiets uppdrag att göra uppgifter tillgängliga för allmänheten på sin webbplats ligger att uppgifterna ska presenteras på ett sätt som är lättillgängligt, överskådligt och lättförståeligt för allmänheten.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

28 §

Landsting och kommuner som ger partistöd med stöd av 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ska i anslutning till sitt beslut om sådant stöd offentliggöra uppgifter om vilka partier som har fått partistöd och med vilket belopp. Uppgifterna ska göras tillgängliga på landstingets eller kommunens webbplats.

Genom paragrafen införs en ny skyldighet för landsting och kommuner att offentliggöra uppgifter om vilka partier som de har gett partistöd enligt kommunallagen och med vilket belopp. Allmänheten kan härigenom på ett relativt lätt och samlat sätt få tillgång till information om vilket kommunalt partistöd som har getts till partier.

Vissa landsting och kommuner publicerar redan i dag uppgifter av detta slag på sina webbplatser. I uppdraget att göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats ligger att uppgifterna ska presenteras på ett sätt som är lättillgängligt, överskådligt och lättförståeligt för allmänheten.

Övervägandena finns i avsnitt 13.5.2.

Tillsyn

29 §

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

Paragrafen motsvarar 13 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 121. Övervägandena såvitt gäller tillkommande redovisningsskyldiga finns i avsnitt 14.2.1.

30 §

Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafens *första stycke* motsvarar 14 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 121 och 122.

Enligt *andra stycket* får ett föreläggande förenas med vite. En motsvarande bestämmelse finns i 14 § andra stycket i 2014 års insynslag. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

31 §

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en intäktsredovisning inte har gjort det,
2. en intäktsredovisning är felaktig, eller
3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med 9 och 10 §§.

Paragrafen motsvarar delvis 19 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 123.

Kammarkollegiet ska enligt *punkt 1*, under de förutsättningar som anges i paragrafen, utreda om en intäktsredovisning borde ha lämnats in av någon som inte inom föreskriven tid har lämnat en sådan. De som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt den nya lagen ska varken lämna intäktsredovisning eller göra någon anmälan om de under den aktuella redovisningsperioden har intäkter understigande ett gränsvärde, efter vissa avdrag, se kommentaren till 25 §. Det krävs därför att Kammarkollegiet gör en utredning så att

det kan avgöras om den redovisningsskyldige över huvud skulle ha hört av sig. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

Enligt *punkt 2*, ska Kammarkollegiet också ingripa om en intäktsredovisning är felaktig. Detta motsvarar vad som gäller enligt 2014 års insynslag.

I *punkt 3* finns en bestämmelse om att Kammarkollegiet under angivna förutsättningar ska utreda om någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med 9 och 10 §§.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.2.

Förseningsavgift och särskild avgift

32 §

Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en intäktsredovisning inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det. Förseningsavgiften ska tas ut med ett belopp på

- 10 000 kr av en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och av en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation,
- 2 500 kr av en annan ideell förening, samt
- 500 kr av en ledamot och av en ersättare för en ledamot.

Paragrafen motsvarar delvis 16 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 122.

En förseningsavgift ska tas ut om en utredning enligt 31 § 1 visar att den som var skyldig att ge in en intäktsredovisning inte har gjort det inom föreskriven tid, vilket framgår i inledningen av paragrafen. Enligt 2014 års insynslag krävs ingen sådan utredning eftersom alla som omfattas av den lagen är skyldiga att antingen lämna intäktsredovisning eller göra en anmälan till Kammarkollegiet. De som omfattas av redovisningsskyldigheten ska dock enligt den nya lagen varken lämna intäktsredovisning eller göra någon anmälan om de under den aktuella redovisningsperioden har intäkter understigande ett gränsvärde, efter vissa avdrag, se kommentaren till 25 §. Det krävs därför en utredning för att avgöra om den redovisningsskyldige över huvud taget skulle ha hört av sig till Kammarkollegiet.

Avgifterna har differentierats.

Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

33 §

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att

1. intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp ska en särskild avgift tas ut, av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat intäktsredovisningen, med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kr, eller

2. uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt 11 andra stycket, 14, 16 eller 18–22 §§ inte har fullgjorts på ett korrekt sätt ska en särskild avgift tas ut, av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat intäktsredovisningen, med ett belopp på

a) 20 000 kr om det är en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller är en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation, och

b) 5 000 kr om det är en annan ideell förening, en ledamot eller en ersättare för ledamot.

Om en utredning enligt 31 § 3 visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med 9 och 10 §§ ska en särskild avgift tas ut, av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget, med ett belopp som är dubbelt så stort som den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp.

Första stycket 1 motsvarar 19 § första stycket 1 och andra stycket 1 i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 123 och 124.

Enligt *första stycket 2* ska, om en utredning enligt 31 § 2 visar att viss uppgiftsskyldighet inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, en särskild avgift tas ut. Detta motsvarar 19 § första stycket 2 och andra stycket 2, se prop. 2013/14:70 s. 123 och 124. Uppgiftsskyldigheten är dock mer omfattande än enligt 2014 års insynslag. Intäkter i bolag m.fl. ska anges särskilt (11 § andra stycket). För intäkter från vissa lotterier ska antal lotter och pris per lott anges (14 §). Varje insamling av kontanter ska redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen (16 §). Vidare ska summan av bidrag från enskilda understigande en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp anges (18 §). Även vissa uppgifter om mottagna anonyma bidrag (19 §) och för andra

mottagna bidrag (20 och 21 §§) ska redovisas. I fråga om övriga intäkter ska anges vad intäkterna huvudsakligen avser (22 §). För ideella föreningar på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och inom ett sådant partis sidoorganisation är avgiften 20 000 kr. För övriga ideella föreningar är den 5 000 kr. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.1.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny. Enligt den ska en särskild avgift tas ut även i det fall en utredning enligt 31 § 3 visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet enligt 9 och 10 §§. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som den del av bidraget som överstiger gränsvärdet en tjugondels (0,05) prisbasbelopp. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.2.

34 §

Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller en särskild avgift om det finns särskilda skäl för det. För en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier får avgiften dock sättas ned endast om det finns synnerliga skäl. Det samma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

Paragrafen motsvarar delvis 15 § andra stycket och 19 § andra stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 122 och 124.

Kammarkollegiet får även i fortsättningen besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift. I fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och av ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer gäller även i fortsättningen att så får ske om det finns synnerliga skäl. I fråga om övriga ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt i fråga om ledamöter och ersättare för ledamöter har utrymmet för jämkning gjorts något större genom att

det för dessa räcker att det finns särskilda skäl. Övervägandena finns i avsnitt 14.3.3.

35 §

Förseningsavgiften och den särskilda avgiften tillfaller staten.

Paragrafen motsvarar 16 och 20 §§ i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 122 och 124.

36 §

Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift och särskild avgift enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar 17 och 21 §§ i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 122 och 124.

Behandling av personuppgifter

37 §

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.

Paragrafen motsvarar 22 § i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 124. Övervägandena finns i avsnitt 14.2.2.

Överklagande

38 §

Beslut om föreläggande enligt 30 §, om förseningsavgift enligt 32 § och om särskild avgift enligt 33 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Första stycket motsvarar 23 § första stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 125.

Andra stycket motsvarar 23 § andra stycket i 2014 års insynslag, se prop. 2013/14:70 s. 125.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Lagen tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2018 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2018.

3. Genom lagen upphävs lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier.

4. Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier gäller fortfarande i fråga om intäktsredovisning för kalenderår till och med kalenderåret 2017 eller för räkenskapsår som har inletts före den 1 januari 2018.

5. Sedan denna lag har trätt i kraft tillämpas, i stället för bestämmelserna i lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, bestämmelserna i denna lag om de leder till frihet från eller lägre förseningsavgift eller särskild avgift.

Lagen ska enligt *punkt 1* träda i kraft den 1 januari 2018.

Bestämmelsen i *punkt 2* innebär att den nya lagen tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisningar för det kalenderår eller räkenskapsår som inleds närmast efter ikraftträdandet.

Enligt *punkt 3* upphävs 2014 års insynslag samtidigt som den nya lagen träder i kraft.

Genom bestämmelsen i *punkt 4* gäller dock den gamla lagen även därefter i fråga om intäktsredovisningar som avser kalenderår och räkenskapsår som har inletts före den nya lagens ikraftträdande och den gamla lagens upphävande.

Punkt 5 innebär vidare att, sedan den nya lagen har trätt i kraft, bestämmelserna i den lagen i stället ska tillämpas om de leder till att en sanktionsavgift inte ska tas ut eller ska tas ut med ett lägre belopp.

Övervägandena finns i avsnitt 18.1.

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

1 §

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

Stödformerna är partistöd och kanslistöd.

Paragrafens andra stycket har upphävts och tredje stycket blir därmed paragrafens andra stycke.

Ändringarna innebär en återgång till den lydelse paragrafen hade före de ändringar som infördes med verkan fr.o.m. den 1 april 2014. Det är därmed inte längre en förutsättning för rätt till stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier att partiet eller den som för partiet har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot inte har tagit emot något anonymt bidrag.

Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

14 §

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

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.

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.

Andra styckets fjärde mening har upphävts. Detta innebär en återgång till den lydelse paragrafen hade före de ändringar som infördes med verkan fr.o.m. den 1 april 2014. Se vidare kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.
2. Lagen tillämpas första gången på ansökningar till Partibidragsnämnden som avser det stödår som inleds den 15 oktober 2018.

Ikraftträdandebestämmelsen i *punkt 1* innebär att ändringarna träder i kraft vid samma tidpunkt som den nya lagen om insyn i finansiering av partier och 2014 års insynslag upphävs.

Bestämmelsen i *punkt 2* innebär att när partierna ska ge in en ansökan om stöd till Partibidragsnämnden, första gången efter det att ändringarna har trätt i kraft, det inte längre finns något krav på att bifoga en försäkran om att något anonymt bidrag inte har tagits emot.

Övervägandena finns i avsnitt 18.2.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation av Ulf Berg (M), Cecilia Magnusson (M) och Ewa Thalén Finné (M)

Krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater

Kommittén har haft i uppdrag att analysera och överväga om det bör införas ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer som företräder arbetsmarknadens parter lämnar till partier eller valkandidater. En majoritet av kommitténs ledamöter förordar att sådana regler inte införs, vilket bland annat motiveras med att det vore svårt att hitta en lämplig utformning. Som redovisas i avsnittet om andra länders lagstiftning finns dock exempel på sådan reglering i Danmark. Enligt de danska reglerna ska arbetsgivareföreningar, fackföreningar och andra fackliga sammanslutningar, vars huvudsakliga syfte är att tillvarata ekonomiska intressen för de yrkesgrupper som medlemmarna tillhör, säkerställa att bidrag till politiska partier eller annan partipolitisk verksamhet av medel som härrör från föreningens medlemmar ska vara frivilligt för varje enskild medlem. Detta sker genom blanketter på vilka medlemmar kan skriva under om de inte vill att vad de betalat till föreningen ska användas till bidrag till politiska partier. Organisationerna på arbetsmarknaden har en särställning på arbetsrättens område. Denna särskilda ställning gör att det i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för den enskilde arbetstagaren eller arbetsgivaren att stå utanför en sådan organisation. Det är mot den bakgrunden rimligt att förorda att ett krav på samtycke införs.

Reservation av Olle Felten (SD)

Särskilda regler om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater

De ideella organisationer som utgör arbetsmarknadens parter har en kvalificerad särställning bland de ideella organisationerna i Sverige. Detta innebär ett stort ansvar för att ta tillvara medlemmarnas gemensamma intressen i deras egenskap av sakägare i arbetsmarknadspolitiska frågor.

Man får därmed en särställning bland organisationer, som grundar sig på den modell för lönebildning och andra viktiga frågor på arbetsmarknaden som utvecklats under lång tid i Sverige. Insyn i hur sådana organisationer aktivt stödjer enskilda politiska partier har därför ett starkt allmängiltigt intresse. Det är därför rimligt att, den i dag frivilliga, redovisningen av hur man stödjer olika partier stadfästs på ett mer formellt sätt. Intresset för denna information ligger både hos allmänheten och hos organisationens medlemmar. Att behöva ställa frågor kring sådana uppgifter kan uppfattas som integritetskränkande av en enskild medlem, som inte vill avslöja sina politiska preferenser. Särskilt i ljuset av att vissa LO-förbund aktivt agerar med t.ex. uteslutningar på grundval av partipolitisk tillhörighet, är detta en angelägen fråga. Det finns därför särskilda skäl för att avkräva arbetsmarknadens organisationer en offentlig redovisning av sina bidrag till politiska partier och att låta medlemmarna avgöra huruvida de vill att deras andel av föreningens medel ska kunna användas i detta syfte.

Kommittén har formulerat sig på följande sätt i denna fråga (avsnitt 16.3):

Att vara medlem i en viss organisation på arbetsmarknaden är frivilligt. Som framhålls i kommitténs direktiv (dir 2014:90 s. 15) kan emellertid arbetsmarknadsorganisationernas särställning inom arbetsrätten medföra att möjligheten att stå utanför organisationen i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för den enskilda arbetstagaren eller arbetsgivaren. I direktiven anges vidare att, eftersom det huvudsakliga skälet för medlemskapet oftast inte är av politisk karaktär, det i den allmänna debatten har diskuterats om inte den enskilde borde ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas till att stödja ett visst parti ekonomiskt.

Som framhålls i direktiven kan det finnas skäl för en enskild medlem att vilja vara medlem i organisationen men samtidigt kunna avstå från att genom sitt medlemskap, och genom att betala sin medlemsavgift, bidra till att stödja ett visst parti ekonomiskt.

Vi ser mycket allvarlig på vissa fackliga organisationers starka partipolitiska segregation, där man på ett odemokratiskt sätt exkluderar vissa medlemmars rätt att delta i den organisatoriska beslutsprocessen av partipolitiska skäl och därigenom exkluderar dem från inflytande i organisationen. Detta sker ofta trots att det inte finns någon saklig grund, genom luddiga påhittade ”värdegrundsargument”. Det tar sig även i uttryck i form av uteslutning från den fackliga organisationen. Därigenom visar man att man inte tar det ansvar som krävs av en seriös part på den svenska arbetsmarknaden.

Mot denna bakgrund anser vi att det är nödvändigt att tvinga organisationerna att, som en minsta åtgärd, undersöka hur stor andel av medlemmarna som vill att deras andel av organisationens stöd till ett visst politiskt parti ska kunna ingå i ett sådant stöd. Detta har diskuterats av kommittén vid flera tillfällen och vi menar att det är nödvändigt för att upprätthålla arbetsmarknadens parter förtroende. Alternativet till en sådan ordning bör vara att helt förbjuda arbetsmarknadens parter att lämna bidrag till partier och motsvarande.

Särskilt yttrande av Per-Ingvar Johnsson (C)

Det är glädjande att det nu finns enighet om ett regelverk för ökad öppenhet och insyn i de politiska partiernas finansiering med rimliga beloppsgränser.

Under utredningsarbetet har jag haft som inriktning att kommitténs förslag inte i onödan ska påverka och krångla till det ideella arbetet för kassörer och styrelser i partiernas lokala och kommunala organisationsled. För valkandidater och valda ledamöter och deras ersättare i kommunernas och landstingens fullmäktige bör endast de, som mottagit belopp av betydelse i gåvor och bidrag vara skyldiga att lämna uppgifter. Min inriktning har varit att uppgiftslämnandet endast ska avse belopp, som kan ha betydelse för partiföreningarnas, kandidaternas och ledamöternas politiska oberoende. De som inte fått några gåvor och bidrag eller endast belopp under beloppsgränserna ska slippa göra årlig anmälan. Jag har i allt väsentligt under utredningsarbetet kommit att få stöd för mina förslag enligt denna inriktning.

Tyvärr kan det inte undvikas, när regler med beloppsgränser införs för att begränsa uppgiftslämnandet, att ett stort antal företrädare för ideella lokala, kommunala och regionala partiorganisationer samt valkandidater, fullmäktigeledamöter och riksdagsledamöter måste hålla reda på beloppsgränserna. Beloppsgränser, som kommittén föreslår, för att flertalet ska slippa lämna intäktsredovisning och för att slippa rapportera mindre gåvor och bidrag till Kammarkollegiet samt för att slippa att inbetala beloppsmässigt små erhållna anonyma gåvor och bidrag till staten.

Regler, som innebär risk för att ideella föreningar, kandidater och ledamöter kan komma att bli påförda sanktionsavgifter, på grund av att de av någon anledning inte lämnat in uppgifter i rätt tid eller lämnat på något sätt ofullständiga eller felaktiga uppgifter, innebär ett obehagligt hot. Detta kan göra att fler känner tveksamhet till att åta sig uppdrag i politiska föreningar, att ställa upp som valkandidater och att åta sig politiska uppdrag.

Om regler om uppgiftslämnande och risk för sanktioner medför, att färre personer är beredda att åta sig uppdrag i ideella politiska föreningar eller politiska uppdrag i kommuner, landsting och riksdag, innebär naturligtvis detta ett allvarligt problem för vår demokrati. Ett problem som måste vägas mot lagstiftningsför-

slagets syfte att förhindra ekonomiskt stöd till föreningar och politiker, som kan påverka deras oberoende. Min bedömning är, sedan vi under utredningsarbetet skapat proportionerliga avgiftsnivåer samt nedsättnings- och befrielsegrunder, kan dessa godtas. Men det kommer att behövas uppföljning av sanktionssystemets tillämpning och effekter, så att avgifterna blir rimliga i förhållande till gjorda fel och så att befrielsegrunderna tillämpas på ett generöst sätt, särskilt mot lokala och regionala ideella föreningar.

Jag anser att det varit önskvärt att vi kunde lagt fram förslag gällande särskilda insamlingsorganisationer. Detta för att sådana inte ska komma att bildas för att kringgå de regler, som föreslås i vår utredning gällande anonyma bidrag och redovisning, av vilka som lämnat gåvor och bidrag med höga belopp till partier, valkandidater och valda ledamöter. I vart fall är det viktigt att beredskap finns för att snabbt kunna införa en sådan lagstiftning.

Vår kommitté lägger, med hänvisning till pågående översyn av lotterilagstiftningen, inget förslag om information till deltagare i lotterier, som anordnas av politiska partier, om att intäkterna tillfaller partiet. Av sådana lotteriers namn framgår i regel inte att det är ett parti som anordnar dem. Därför anser jag det rimligt, när det gäller lotterier som kräver tillstånd och som anordnas av politiska partier, att det på lottsedlarna ska framgå vem intäkterna tillfaller.

Under utredningsarbetet har vi kommit fram till att det ska vara möjligt för lokala och regionala partiföreningar samt för partiernas valkandidater, valda ledamöter och ersättare i fullmäktigeförsamlingar att lämna sina redovisningar till Kammarkollegiet via partiernas riksorganisationer. Min bedömning är partiernas medverkan och information till sina lokala och regionala föreningar och till valkandidater och ledamöter och ersättare är viktig, för att redovisningsskyldigheten till Kammarkollegiet ska bli fullgjord och korrekt. Att uppgifterna lämnas via partiernas riksorganisationer ska dock inte innebära att riksorganisationerna tar över ansvaret för innehållet i de lämnade uppgifterna.

Särskilt yttrande av Gunnar Andrén (L)

Jag stöder – utifrån de starkt styrande direktiv som regeringen Reinfeldt gav kommittén den 19 juni 2014 med tidsförlängning den 31 mars 2016 intill den 31 oktober 2016, och som inte ändrats i sak av ministären Löfven – i allt väsentligt kommitténs förslag därest en omfattande lagstiftning gällande partiernas och enskilda valkandidater finansiering ska införas.

Kommittén tillsattes mot bakgrund av riksdagens beslut den 5 mars 2014 (2013/14:KU35) och den lag om insyn i partifinansiering (SFS 2014:105) som trädde i kraft den 1 april 2014 vars syfte är att ”trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer”.

Att väljarna ska veta hur partier och kandidater erhåller framför allt offentliga medel är högst rimligt – där skattepengar hanteras ska också insyn finnas.

19 juni-direktiven går dock längre och kräver också ingående offentlig redovisning genom Kammarkollegiet av partiers och kandidaters övriga intäkter och föreskriver att förslag om bestämmelser ska presenteras på tre plan, riksnivån, regionalt och lokalt; riksnivån jämföras med val till Europeiska unionens parlamentariska församling.

Fria partier, obundna av intressen gentemot företag och organisationer, är en demokratins grundbult.

Därför varken omnämns, och än mindre regleras, partier eller deras verksamhet i den regeringsform som gäller från 1 januari 1975, detta oaktat att partierna spelar en central roll i den demokratiska och parlamentariska form som Sverige styrs genom på riks-, region- och lokalplanet.

Partier ska stå fria mot staten, regioner eller kommuner.

Det som nu föreslås ske, och i olika former men ej så långtgående har skett tidigare, är att det från väljarsynpunkt berättigade kravet på offentlig redovisning av parti- och personfinansiering lagfästs.

För partierna och de enskilda företrädarna, eller till och med ej valda kandidater, fästs vid brister i den publika redovisningen betydande ekonomiska sanktioner.

Kommittédirektiven från 2014 har helt styrt kommitténs arbete, inte den av mig under kommitténs arbete – liksom vid andra tillfällen – förda ideologiska debatten om partiets existensberättigande eller de konstitutionella konsekvenserna av lagreglering.

Jag kan endast notera att så blivit fallet.

Den frihet att bedöma kommitténs förslag utifrån allmän lämplighet att med lagstiftning av partier på närmast detaljnivå för att tillgodose insynsbehovet i demokratiskt hänseende, har saknats.

Detta blir särskilt tydligt mot bakgrund av den demokratiutredning som också tillsattes av regeringen Reinfeldt.

Uppgiften – enligt direktiven från den 17 juli 2014 – var att (med syftet) ”att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin och för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan de allmänna valen”.

I motsats till Kommittén om insyn i finansiering av partier, som nu lägger fram förslag enligt 19 juni-direktiven, var 2014 års Demokratiutredning en ensamutredning (före riksdagsledamoten Olle Wästberg). Den presenterade 15 januari 2016 en rad förslag för att möjliggöra ökat medborgarinflytande.

Jag tar här inte ställning till förslagen från 2014 års Demokratiutredning, men noterar att det finns vitt skilda, närmast diametrala, utgångspunkter för behovet både av insyn i finansieringsfrågan (väljarperspektivet) och brett folkligt engagemang i politiken (deltagandeperspektivet).

Ett för alla uppenbart problem för dagens politiska partier är dels minskat antal medlemmar, dels att den offentliga finansieringen kommit att bli den alltmer dominerande källan.

Båda företeelserna är bekymmersamma.

Den som studerar 2014 års intäktsredovisningar till Kammarkollegiet av partiernas och även berörda valkandidaters finansiering, kommer att upptäcka – utöver att sättet att redovisa skiljer sig åtskilligt mellan partierna, ett troligen övergående problem – att skatteandelen till riksdagspartiernas finansiering är helt dominerande.

Diverse försäljnings- och konferensintäkter, i huvudsak av intern karaktär, spelar därtill viss roll för att täcka kostnader för partiernas verksamheter, samt att samtliga partier slussar pengar från region-

och lokalnivå till riksorganisationerna. Det sker i betydande utsträckning.

Medlemsavgifterna liksom i huvudsak insamlingar från enskilda spelar däremot en ytterst begränsad roll i ekonomiskt avseende; medlemsengagemanget, i motsats till vad som inte sällan görs gällande, spelar däremot stor roll för partierna och deras förmåga att vid sidan av medierna, särskilt TV-mediet, vara i bred mening folkliga.

För Socialdemokraterna gäller att partiet av tradition har två andra inkomstkällor, dels anslag från fackliga organisationer, dels lotterimedel. Tillsammans blir det mycket pengar.

Därtill kommer att flera partier utöver Socialdemokraterna och Moderaterna, främst Centerpartiet men även Vänsterpartiet, har betydande tillgångar i värdepapper och fastighetsinnehav.

Miljöpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna saknar i praktiken motsvarande tillgångar.

Avkastningen från finansiella eller fastighetstillgångar har, helt enligt kommittédirektiven, behandlats ytterst marginellt av kommittén, detta trots att sådana intäkter spelar en stor roll för några partier.

Att kommittédirektiven fäst så litet avseende vid fastighets- och finansiella tillgångar har motiverat att också kommittén gjort det samma.

Enligt min mening borde detta ha analyserats mycket grundligare eftersom det påverkar hela intäktsstrukturen för partierna, i olika riktningar dessutom.

Kommittén tillkom i huvudsak för att hantera den misstro som förelegat på riksplanet mellan partierna vad gäller olika former av bidrag, kontant eller genom arbete.

Det har varit ett återkommande inslag i valdebatter under mycket lång tid.

Enligt min mening har kommittén inte heller denna gång genom direktivens utformning kunnat bidra till att minska dessa politiska spänningar; det är ju inte första gången partifinansiering studeras, jag har räknat till c:a tretton tidigare tillfällen i offentliga sammanhang från 1932 och framåt.

Det finns skäl att tro att partiernas finansiering även i kommande val kan bli diskussionsämne. Föga är som bekant nytt under solen.

Däremot har kommittén dessbättre lyckats väl med att desarmera frågan om anonyma bidrag ska tillåtas.

Huruvida sådana, om de är verkligt anonyma, kan påverka partier eller kandidater i någon riktning är ju närmast en filosofisk fråga.

Det är dock extremt angeläget för politikens legitimitet att i Sverige och utomlands, inte minst genom Europeiska unionen och val till dennas parlamentariska församling, kunna förebygga otillbörlig påverkan genom stora, mindre eller varje form av villkorade bidrag. Avarter tycks förekomma inte minst inom Europeiska unionen och vid val till dess parlamentariska församling.

I Sverige är vi – i alla fall lever vi i den goda tron – i huvudsak förskonade från otillbörlig politikpåverkan.

Den fria, undersökande journalistiken är ostridigt det bästa sättet att förebygga och i förekommande fall avslöja missbruk av vad slag det vara må. I Sverige har vi på senare tid sett goda insatser på detta område, där varken politiska partier eller offentliga revisionsorgan varit de som påtalat dåligt omdöme, missbruk eller misstag, tvärtom kan väl tillåtas säga.

Vill vi att enskilda ska stödja politiska partier?

Eller ska partierna och kanske de valda bli helt beroende av offentlig finansiering genom skattemedel, statliga, regionala eller kommunala?

Ska tanken att medlems- och annan frivillig finansiering, ofta genom avgifter för dem som deltar, uteslutande är en sak för andra föreningar, förbund eller samfund, det må vara idrottsklubbar, intressesällskap eller religiösa samfund vilka alla har medlemsbidrag eller insamlingar som viktig finansieringskälla?

Mitt svar är att det är bra med enskilda givare – och vore mycket bra om partierna bleve mindre beroende av skattemedel för sin verksamhet.

Att kunna erbjuda väljarna ett ideologiskt grundat alternativ, på riksplånet, regionalt eller i en kommun, är partiets viktigaste uppgift och det som grundlägger enskildas engagemang i partier, det är inte att administrera, samla in pengar eller liknande verksamheter.

Att få påverka med argument är det som bär engagemanget – och välinformerade, kunniga och ifrågasättande väljare är bra för demokratin.

Detta är bakgrunden till att jag hyser tveksamhet inför de sanktioner som kommittén föreslår kan drabba människor som engagerar sig för demokratin genom såväl gamla som nya partier.

Som känt är har inget parti i Sverige en enda röst innan slutsammanräkningen påbörjas.

Men vem vill bli kassör i en partiförening om det föreligger krav som är främmande för vederbörande att syssla med?

Ingen kassör eller motsvarande ansvarig räkenskapsredogörare i ett parti på riksplanet kan garantera att regionala, lokala eller samverkande organisationer redovisar korrekt till Kammarkollegiet.

Att – motsats vad gäller den lagstadgade plikten att avlämna årlig personlig inkomstdeklaration – överföra enskilt redovisningsansvar till någon annan, är enligt min mening omöjligt. Det är också åsikt som jag uppfattat är kommitténs mening, men som det – bland annat genom kommittédirektivens utformning – inte råder enighet om.

Ett parti varken är eller liknar dock ett företag. Partier består uteslutande av enskilda som vill påverka samhällsutvecklingen i olika riktningar.

Konfliktförhållandet mellan insynskravet och deltagandeperspektivet borde därför ha analyserats djupare än vad kommittén har hunnit göra och vad kommittédirektiven föreskrivit.

Enligt min mening är det viktigt att påtala att en starkt granskande lokal eller regional press, gärna också radio och TV utifrån sina förutsättningar som mestadels förmedlare av andras nyheter, är det bästa skyddet mot alla former av missbruk – och att väljarna verkligen blir relevant informerade om partiernas och kandidaternas finansiering.

På en punkt har jag en avvikande åsikt vad det gäller vad som ska redovisas av enskilda valkandidaterna om lagstiftningen ska vara detaljrik.

Jag delar den åsikt som ensamutredaren Gullan Gidlund, professor vid Örebro universitet 2004 framförde i Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22). Hon föreslog (sidan 161) att valkandidater – utöver det som föreslås av Kommittén om insyn i finansiering av partier – även ska redovisa ”egna medel som används”.

Motivet, om de egna medlen uppgår till jämförelsevis höga belopp, är att det är minst lika intressant för väljarna att känna till dessa pengars ursprung som eventuella småbelopp från olika personer, numera benämnt crowdfunding, fint ord för folk- eller massfinan-

siering men där varje enskilt bidrag inte kan påverka helheten samtidigt som helheten utgörs av varje bidrag.

Jag delar kommitténs uppfattning att crowdfunding, trots att sådan till sin karaktär är just det som kommittén från andra utgångspunkter vill förbjuda, anonyma bidrag, är en välkommen, folklig finansieringskälla för partierna, likartad den kollekt som utgör en väsentlig del av många samfunds finansiering: ingen vet vem som givit vad.

Om resten av förslagen från Kommittén om insyn i finansiering av partier vinner riksdagens bifall, bör frågan om egna medel läggas till vad gäller enskilda valkandidaters finansiering.

Slutligen vill jag understryka att den rätt till anonymitet vad gäller partitillhörighet eller partipolitiska sympatier, omhuldad i så många andra sammanhang och som tillhör varje medborgares rättigheter när det gäller organisations- och föreningsfrihet, kan kollidera med detaljerad lagstiftning om partiers och kandidaters finansiering.

Alla tankar är – enligt min mening – ännu inte tänkta på hur detta motsatsförhållande kan lösas i syfte att minska partiernas beroende av offentlig finansiering.

1. Man kan t.ex. tänka sig en eller flera av Advokatsamfundet utsedd eller utsedda granskare, med uppgiften att fullgöra insynskravet utan att detta blir föremål för publicitet eller andras kunskap.
2. Man kan också tänka sig en i förväg av riksdagen, regionen eller fullmäktige utsedd person eller personer som ges full insyn i samtliga partiers och valkandidaters räkenskaper med uppgift att påtala oegentligheter utan att avslöja bidragsgivares identitet.
3. Man kan vidare tänka sig att förordningen om notarius publicus (1982:327), som innebär att kontrollpersoner förordnas av länsstyrelserna, ges motsvarande uppgift som skisseras ovan.
4. Man kan tänka sig att överförmyndaren (en person i varje kommun) ges motsvarande tilläggsuppdrag
5. Ytterligare möjligheter bör övervägas.

Med detta sagt – och den enligt ovan ideologiskt avvikande infallsvinkeln i fråga om detaljerad lagstiftnings lämplighet mellan insyns-

och deltagandeperspektiven i fördjupning av demokratin i vårt land – står jag enligt 2014 års styrande kommittédirektiv bakom kommitténs förslag om insyn i finansiering av partier och valkandidater.

Kommittédirektiv 2014:90

Ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2014

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska analysera vissa frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering. Syftet med översynen är att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Kommittén ska bl.a. ta ställning till om det bör införas

- en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer att redovisa sina intäkter,
- ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag,
- särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater, och
- en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Kommittén ska föreslå de författningsändringar som den finner motiverade och är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Om kommittén bedömer att det är lämpligt får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016.

Lagen om insyn i finansiering av partier

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier trädde i kraft den 1 april 2014. Lagen föregicks av propositionen Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (prop. 2013/14:70, bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163) och departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31).

Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Lagen gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

Ett parti ska enligt lagen årligen till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning med uppgifter om de intäkter som partiet erhållit på central nivå. Partiets intäktsredovisning ska även innehålla uppgifter om intäkter som avser en personvalskampanj för en valkandidat som tillhör partiet.

Om ett parti tar emot bidrag från någon enskild till ett värde om mer än ett halvt prisbasbelopp ska partiet redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och dess storlek. Om ett parti tar emot anonyma bidrag ska partiet redovisa vad bidraget består av och dess storlek. Partiet ska också ange hur många anonyma bidrag som partiet totalt har tagit emot under redovisningsperioden.

Ett parti behöver inte lämna någon intäktsredovisning om intäkterna under redovisningsperioden, med undantag av offentligt partistöd, understiger ett halvt prisbasbelopp. Partiet ska i så fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats offentliggöra intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet.

Lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn och sanktioner i form av förseningsavgift och särskild avgift samt om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Föreningsfriheten enligt regeringsformen

Föreningsfriheten enligt regeringsformen, förkortad RF, innebär en frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 RF). 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).

Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). 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 nämligen 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.

Den centrala betydelse som partierna har i en demokrati medför också 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 obestridda missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Konstitutionsutskottet uttalade i förarbetena till regeringsformen att det delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden (KU 1973:26 s. 16–17).

Behovet av en utredning

Ett första steg genom lagen om insyn i finansiering av partier

I den allmänna debatten har det förekommit kritik mot att det i Sverige under lång tid inte funnits någon särskild lagstiftning om offentlig redovisning av hur partier finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. Väljarnas möjligheter att bilda sig en uppfattning om vilka intressegrupperingar som står nära eller som lämnar ekonomiskt stöd till ett visst parti samt riskerna för att ekonomiska band mellan partier och utomstående kan skapa dolda lojaliteter är några av de frågor som

har diskuterats. Det har också uppmärksammats att det ibland kan vara svårt för en enskild att avgöra om t.ex. deltagandet i ett lotteri eller ett medlemskap i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation innebär att den enskilde i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Diskussionen i den senare delen har även gällt frågan om den enskilde bör ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet.

Behovet av ökad insyn i finansiering av partier har också uppmärksammats på bl.a. europeisk nivå. Europarådets ministerkommitté beslutade 2003 att anta en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Övergripande syftar rekommendationen till att säkerställa politiska partiers oberoende och bekämpa korruption i medlemsländerna. Rekommendationen gäller behovet av öppenhet och offentlighet i fråga om partiers finansiering av sin verksamhet och valkandidaters finansiering av sina valkampanjer. Rekommendationen innebär bl.a. att medlemsländerna bör se till att partier och deras närstående organisationer är bokförings- och redovisningsskyldiga och att hemliga bidrag förhindras.

Inom Europarådet utvärderas hur medlemsländerna följer 2003 års rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer av Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco).

Greco riktade i en rapport i februari 2009 sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Enligt Greco uppfyllde det dåvarande svenska systemet i form av bl.a. en frivillig överenskommelse mellan riksdagspartierna (C, FP, KD, M, MP, S och V) inte 2003 års rekommendation.

Mot denna bakgrund tog regeringen initiativ som ledde fram till att lagen om insyn i finansiering av partier kunde beslutas av riksdagen i mars 2014. Införandet av lagen utgjorde ett första steg för att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

*Ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers
och valkandidaters finansiering*

I Ds 2013:31 föreslogs att även partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige skulle vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande och att redovisningsskyldigheten skulle omfatta partiorganisationen på samtliga nivåer, dvs. även på regional och lokal nivå. I linje med detta föreslogs också att partiernas redovisningsskyldighet även skulle omfatta personvalskampanjer för valkandidater som blir valda till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Vidare gjordes bedömningen att det inte borde införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. (Ds 2013:31 s. 89–91 och 95–96).

Remissutfallet i frågorna var blandat och delvis negativt. Flera remissinstanser förde fram starkt kritiska synpunkter och invändningar av framför allt praktiskt, men även principiellt, slag. I lagstiftningsärendet om införandet av lagen om insyn i finansiering av partier beslutade regeringen därför att inte gå vidare med departementspromemorians förslag om intäktsredovisning på regional och lokal nivå. Regeringen instämde också i remissinstansernas bedömning att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Mot denna bakgrund bedömde regeringen, i likhet med vad flera av remissinstanserna ansett, att frågorna om intäktsredovisning på regional och lokal nivå och om ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag bör utredas vidare. Regeringen anförde att en sådan översyn bör ha en bred politisk förankring och aviserade därför i propositionen sin avsikt att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda bl.a. dessa frågor. (Prop. 2013/14:70 s. 36–39, 45–47 och 55–57.)

I lagstiftningsärendet uttalade Lagrådet att såväl begränsningen till partiernas politiska verksamhet som avgränsningen till personvalskampanjer framstår som diskutabel. I propositionen stod regeringen fast vid de valda lösningarna, men anförde att det däremot kunde vara lämpligt att frågan om huruvida lagens tillämpningsområde bör utvidgas till all verksamhet som ett parti bedriver, exempelvis för att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil, tas upp och övervägs av den aviserade parlamentariskt sammansatta kommittén. Regeringen konstaterade också att en redo-

visningsskyldighet för valkandidater som inte är begränsad till att avse enbart personvalskampanjer är intressant ur ett insynsperspektiv och aviserade därför sin avsikt att låta även den frågan ingå i uppdraget till den parlamentariskt sammansatta kommittén. Därutöver anförde regeringen, vilket också Lagrådet förordat, att den parlamentariskt sammansatta kommittén även bör uppmärksamma frågan om införandet av en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer av sådant slag som förekommer i andra länder och som kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen. (Prop. 2013/14:70 s. 34, 52 och 138–140.)

I den allmänna debatt som fördes i anslutning till lagstiftningsärendet uppmärksammades även vissa andra närliggande frågor som det är lämpligt att den aviserade utredningen får i uppdrag att analysera. Det gäller bl.a. de kopplingar av ekonomiskt slag som ett parti kan ha till exempelvis arbetsmarknadens parter och frågan om insyn i sådant stöd till partier som utgörs av intäkter från medlemsavgifter i den typen av organisationer eller från kommersiell lotteri-verksamhet.

Bör det införas en redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer?

En redovisningsskyldighet för hela partiorganisationen?

Införandet av lagen om insyn i finansiering av partier, som gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet, utgör enligt regeringen ett betydelsefullt inslag i arbetet med att ytterligare öka det politiska systemets legitimitet och för att förebygga korruption i vid mening (prop. 2013/14:70 s. 37). För att ge allmänheten en fullgod insyn i hur partierna, oavsett organisationsform, finansierar sin verksamhet bör det dock övervägas att komplettera lagstiftningen så att den täcker in även förgreningar på central, regional och lokal nivå, inbegripet sidoorganisationer. Detta är i linje med Grecos rekommendationer till Sverige om en heltäckande och enhetlig redovisning av partiernas finansiering. En samlad redovisning skulle då kunna presenteras så

att den ger en bild av intäkterna för ett visst parti i dess helhet, inbegripet samtliga organisatoriska nivåer.

Kommittén bör därför analysera och överväga frågan om att införa en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå och de valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Kommittén bör också analysera och överväga frågan om att införa en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer samt andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära, t.ex. sådana som enligt ett partis stadgar får utse ombud till partiets beslutande organ. Den redovisade analysen bör även innehålla en kartläggning av vilka organisatoriska kopplingar som riksdagspartierna enligt sina stadgar har till sidoorganisationer samt andra juridiska personer som står riksdagspartierna nära.

Översynen bör syfta till att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk som i ännu högre grad tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet och som samtidigt innebär en rimlig och proportionell administrativ börda för partierna och deras kandidater samt för det allmänna. Analysen och övervägandena bör därför göras med utgångspunkt i lagen om insyn i finansiering av partier och med beaktande av de remissynpunkter som fördes fram i samband med att lagen infördes (se bl.a. prop. 2013/14:70 s. 36–37 och 45–46).

Kommittén bör i sitt arbete således beakta bl.a. att de flesta partier för närvarande kan antas sakna en formell koncernstruktur eller andra upparbetade vägar för central insamling och verifiering av den typ av uppgifter som en intäktsredovisning enligt lagen om insyn i finansiering av partier ska innehålla. Kommittén bör också särskilt beakta bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfrihet och vad som har anförts i förarbetena om bl.a. grunderna för denna frihet (SOU 1975:75, prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56 och KU 1976/77:1). Detsamma gäller i fråga om det som konstitutionsutskottet har uttalat om förutsättningarna för att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (KU 1973:26 s. 16–17).

Intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj till riksdagen eller Europaparlamentet ska enligt gällande rätt redovisas av det parti som valkandidaten ställer upp i valet för. När kommittén överväger en eventuell redovisningsskyldighet på regional och lokal

nivå bör den dock förutsättningslöst pröva om redovisningsskyldigheten för personvalskampanjer ska gälla för partiet eller för valkandidaten (jfr prop. 2013/14:70 s. 48). Den bedömning som kommittén gör i denna fråga såvitt avser den regionala och lokala nivån kan föranleda ändringar i den befintliga regleringen.

Om kommittén kommer fram till att det bör införas en redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå, bör den också ta ställning till behovet och lämpligheten av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Detsamma gäller om den anser att det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära. I det sammanhanget kan det finnas anledning för kommittén att pröva om den nuvarande ordningen för tillsyn, som utövas av Kammarkollegiet, är lämplig eller om tillsynen i stället bör utformas på något annat sätt.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till om

- det bör införas en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå att redovisa sina intäkter,
- det bör införas en skyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära att redovisa sina intäkter,
- en eventuell sådan redovisning ska göras samlat för varje parti och hur strukturen i fråga om redovisningsskyldigheten ska se ut, och
- det bör göras några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar.

Lagens tillämpningsområde

Bör begränsningen till politisk verksamhet finnas kvar?

Redovisningsskyldigheten enligt lagen om insyn i finansiering av partier gäller för partiernas politiska verksamhet i vid bemärkelse, eftersom det är i den typen av verksamhet som de egentliga riskerna för korruption finns och där insynsintresset därför är av störst betydelse. Lagen träffar även partiernas administrativa verksamhet, som är en naturlig och integrerad del av partiets politiska verksamhet och ett nödvändigt stöd för den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå politiska mål.

Ett parti kan emellertid också bedriva verksamhet som kan uppfattas sakna politiska inslag i vanlig mening, eller där sådana inslag är i det närmaste obefintliga, och där intäkterna inte heller används för att finansiera partiets politiska verksamhet. Sådan verksamhet räknas inte till politisk verksamhet och faller därför utanför lagens tillämpningsområde. Ett sådant exempel kan vara viss internationell biståndsverksamhet som ett parti bedriver eller annars kontrollerar. Som Lagrådet har pekat på är det emellertid tänkbart att en avsikt med t.ex. biståndsverksamhet kan vara att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil (prop. 2013/14:70 s. 138). Frågan om verksamheten i ett sådant fall ska räknas som politisk eller inte kan i rättstillämpningen ge upphov till gränsdragningsvårigheter. Vidare kan risken för kringgående inte uteslutas med den nuvarande avgränsningen.

Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om den nuvarande begränsningen till partiernas politiska verksamhet bör finnas kvar. Kommittén bör därför analysera och överväga frågan om huruvida lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta all verksamhet som ett parti bedriver.

Bör avgränsningen till personvalskampanjer finnas kvar?

Ett partis redovisningsskyldighet för enskilda valkandidaters intäkter är enligt gällande rätt begränsad till intäkter som avser en kandidats personvalskampanj. Om ett bidrag inte avser hans eller hennes kampanj, ska bidraget inte redovisas.

Från ett insynsperspektiv kan det som Lagrådet har varit inne på diskuteras om avgränsningen till personvalskampanjer är lämplig eller alltför snäv (prop. 2013/14:70 s. 139–140). I ljuset av lagens syfte finns det därför skäl att pröva om redovisningsskyldigheten bör utvidgas när det gäller valkandidaters intäkter.

Kommittén bör därför analysera och överväga om kraven på intäktsredovisning som avser valkandidater bör ändras eller om den nuvarande avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar. Den redovisade analysen bör innehålla en bedömning av storleken av den ökade arbetsbörda som en utvidgad redovisningsskyldighet skulle medföra för främst de enskilda valkandidaterna men också för partierna.

Bör det införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer?

Enligt gällande rätt ska bidrag som ett parti tar emot från en fristående insamlingsorganisation redovisas i partiets intäktsredovisning. En ytterligare fråga som är intressant ur ett insynsperspektiv är emellertid om lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta även fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande. Som bl.a. Lagrådet har förordat bör även denna fråga uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet (prop. 2013/14:70 s. 52 och 139).

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av sådana insamlingsorganisationer och omfattningen av deras verksamhet.

Vilka uppgifter avses med en bidragsgivares identitet?

Redovisningsskyldigheten enligt lagen om insyn i finansiering av partier innebär bl.a. att partierna måste spara uppgifter om en bidragsgivares identitet.

I samband med den riksdagsbehandling som föregick införandet av lagen noterade konstitutionsutskottet att frågan om vilka upp-

gifter som avses med bidragsgivarens identitet inte hade berörts i regeringens proposition. Enligt utskottet fanns det vissa risker för förväxling av enskilda bidragsgivare, vilket också skulle kunna försvåra möjligheten för väljare att avgöra vilka intressen som står bakom ett parti eller en valkandidat. Utskottet ansåg därför att frågan om vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet borde förtydligas närmare. Riksdagen beslutade att bifalla ett utskotts-initiativ om att ge regeringen detta till känna. (Bet. 2013/14:KU35 s. 25–27 och rskr. 2013/14:163.)

Kommittén bör därför analysera och överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga.

Behövs det några konsekvensändringar?

Om kommittén kommer fram till att partiernas redovisningsskyldighet för sin egen eller valkandidaternas verksamhet bör utvidgas, bör den också ta ställning till behovet av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Detsamma gäller om den anser att det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer samt i fråga om behovet av att förtydliga vilka uppgifter som avses med en bidragsgivares identitet.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till om

- tillämpningsområdet för lagen om insyn i finansiering av partier bör utvidgas, antingen till all verksamhet som ett parti bedriver eller på annat sätt,
- kraven på intäktsredovisning som avser valkandidater bör ändras, eller om den nuvarande avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar,
- det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer,

- det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga, och
- det behövs några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar.

Bör det införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag?

Enligt gällande rätt är det tillåtet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, dvs. sådana bidrag där partiet eller valkandidaten inte känner till vem som är givare. Lagen om insyn i finansiering av partier innehåller dock bestämmelser som innebär att vissa uppgifter om anonyma bidrag som har tagits emot av ett parti eller en valkandidat ska tas in i partiets intäktsredovisning. Syftet är att i så hög grad som möjligt – utan ett regelrätt förbud mot anonyma bidrag – synliggöra vilka medel som finansierar ett partis politiska verksamhet.

Ett parti måste dels redovisa hur många anonyma bidrag som har tagits emot under redovisningsperioden, dels lämna uppgift om vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats i ett enskilt fall och om bidragets storlek. Vidare ska den sammanlagda storleken av de anonyma bidrag som partiet eller någon av dess valkandidater har tagit emot anges i intäktsredovisningen med ett totalbelopp (4 §, 7 § andra stycket och 8 § lagen om insyn i finansiering av partier).

I samband med införandet av lagen om insyn i finansiering av partier beslutade riksdagen även om ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier som innebär att stöd enligt den lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2014, samtidigt som lagen om insyn i finansiering av partier. Genom riksdagens beslut, som innebar partiellt bifall till en flerpartimotion (MP, S och V), kompletterades den nya lagen därmed med ett indirekt förbud mot anonyma bidrag (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163).

Den nuvarande regleringen ger allmänheten goda möjligheter att bilda sig en uppfattning om förekomsten av anonyma bidrag i politisk

verksamhet. Även om bestämmelserna får antas i väsentlig grad begränsa benägenheten att ta emot anonyma bidrag utesluter de dock inte att såväl enskilda bidragsgivare som partier och valkandidater kan komma att försöka utnyttja anonymiteten för att dölja en bidragsgivares identitet. Det bör därför undersökas vilka åtgärder som kan vidtas för att t.ex. förhindra att ett parti aktivt upprättar system för hantering av anonyma bidrag i syfte att kringgå kravet på intäktsredovisning enligt lagen. Regeringens inställning är att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna (prop. 2013/14:70 s. 56). Konstitutionsutskottet har också framhållit den breda enighet som finns kring denna uppfattning och vikten av att frågan utreds vidare (bet. 2013/14:KU35 s. 31). Kommittén bör därför analysera och överväga frågan om införandet av ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.

Målsättningen för översynen bör vara densamma som i fråga om uppdraget som avser redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå. Kommitténs arbete bör därför ha gällande rätt som utgångspunkt och bedrivas i syfte att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk om insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet. Kommittén bör särskilt beakta att frågan om ett eventuellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag förutsätter ingående överväganden ur ett grundlagsperspektiv.

Om kommittén kommer fram till att det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, bör den också ta ställning till behovet av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Kommittén bör i det sammanhanget särskilt uppmärksamma frågan om hur man bör hantera anonyma bidrag som lämnas trots att det inte är tillåtet att ta emot dem. Bland annat bör det övervägas om det i en sådan situation kan vara en lämplig ordning att låta det annars otilåtna bidraget tillfalla staten (jfr bet. 2013/14:KU35 s. 31).

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till

- om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag,

- hur anonyma bidrag som lämnas trots ett eventuellt förbud ska hanteras, och
- om det behövs några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar.

Bör det införas ett krav på samtycke från den enskilde när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt?

Ett grundläggande inslag i en demokrati är rätten och möjligheten för enskilda att tillsammans med andra verka i opinion för en politisk sak eller riktning, exempelvis genom att stödja ett parti.

Det förekommer att intresseorganisationer har nära band till partier till följd av samsyn när det gäller värderingar och engagemang kring en viss sakfråga. Ibland lämnar organisationerna även ekonomiskt stöd till partierna. Det förekommer också att organisationer på arbetsmarknaden och andra organisationer vars huvudsyfte inte är att verka partipolitiskt ger ekonomiskt stöd till partier. Ibland använder organisationerna en del av intäkterna från medlemsavgifter för detta ändamål. Om ett parti är redovisningsskyldigt enligt lagen om insyn i finansiering av partier ska stöd från organisationer tas upp i partiets intäktsredovisning.

Organisationerna på arbetsmarknaden har en särskild ställning på arbetsrättens område. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att driva en politisk agenda och att verka i sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Samtidigt måste det beaktas att denna särställning medför att möjligheten att stå utanför organisationen i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för den enskilda arbetstagaren eller arbetsgivaren.

I den allmänna debatten har det uppmärksammats att det kan vara svårt för en enskild att avgöra om ett medlemskap i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation innebär att man då i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Eftersom det huvudsakliga skälet för medlemskapet oftast inte är av politisk karaktär har det också diskuterats om inte den enskilde borde ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet.

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer som företräder arbetsmarknadens parter lämnar till partier eller valkandidater. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av både förekomsten av sådant stöd och hur stödet redovisas för organisationernas enskilda medlemmar.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till

- om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Bör det införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet att informera om att intäkterna tillfaller partiet?

Det förekommer att partier finansierar sin politiska verksamhet genom att bedriva kommersiell lotteriverksamhet, som ibland kan vara av betydande omfattning. Att delta i ett sådant lotteri innebär alltså att man i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. I den allmänna debatten har det dock påpekats att det ibland kan vara svårt för en enskild att bli uppmärksam på detta.

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av den kommersiella lotteriverksamhet som partier för närvarande bedriver.

Vidare är det tänkbart att kommersiell lotteriverksamhet som bedrivs av partier kan komma att utnyttjas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag. Det bör därför undersökas vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra ett sådant förfarande.

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till om det bör införas

- en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt, och
- särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Övrigt

Kommittén är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

I kommitténs uppdrag ingår att lämna fullständiga författningsförslag.

I uppdraget ingår också att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till regeringsformen, särskilt bestämmelserna om föreningsfrihet, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Grecos rekommendationer till Sverige.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

I frågor som rör insyn i partiers och valkandidaters finansiering på regional och lokal nivå bör kommittén samråda med landsting, kommuner och Sveriges Kommuner och Landsting. Kommittén bör samråda även med organisationer på arbetsmarknaden när den

överbäger frågor som rör deras verksamhet. Kommittén ska i sitt arbete samråda med Kammarkollegiet och Valmyndigheten när den överbäger frågor inom deras verksamhetsområden.

Till stöd för kommittén ska en referensgrupp med representanter för partier som bedriver politisk verksamhet på enbart regional och lokal nivå inrättas.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna breda lösningar på de frågor av central betydelse för insyn i partiers och valkandidaters finansiering som omfattas av uppdraget.

Kommittén ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som dess förslag kan komma att medföra. Eventuella kostnader och konsekvenser för de statliga myndigheter som berörs av förslagen ska särredovisas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016. Om kommittén bedömer att det är lämpligt får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2016:30

Tilläggsdirektiv till Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15)

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 kommittédirektiv om ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiers och valkandidaters finansiering (dir. 2014:90). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas slutligt senast den 30 april 2016.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2016.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling
– ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldraledighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande
av tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.
58. Ändrade mediegrundlagar.
Del 1 + Del 2. Ju.
59. På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. U.
60. Ett starkare skydd för den sexuella
integriteten. Ju.
61. Fokus premiepension. Fi.
62. Ökad insyn i välfärden. S.
63. En robust personalförsörjning av det
militära försvaret. Fö.
64. Förutsättningar enligt
regeringsformen för fördjupat
försvarssamarbete. Fö.
65. Ett samlat ansvar för tillsyn över den
personliga integriteten. Ju.
66. Det stämmer!
– ökad transparens och mer lika
villkor. U.
67. En översyn av överskottsmålet. Fi.
68. Stärkt konsumentskydd på marknaden
för högkostnadskrediter. Ju.
69. En inkluderande kulturskola på egen
grund. Ku.
70. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
människohandel och annat
utnyttjande av utsatta personer. Ju.
71. Snabbare omval och förstärkt skydd
för valhemligheten. Ju.
72. Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. N.
73. Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige med
barn. S.
74. Ökad insyn i partiets finansiering
– ett utbyggt regelverk. Ju.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldraledighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Fokus premiepension. [61]

En översyn av överskottsmålet. [67]

Försvarsdepartementet

En robust personalförsörjning av det militära försvaret. [63]

Företsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete. [64]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten? – en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Ändrade mediegrundlagar. Del 1 + Del 2. [58]

Ett starkare skydd för den sexuella integriteten. [60]

Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten. [65]

Stärkt konsumentskydd på marknaden för högkostnadskrediter. [68]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer. [70]

Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten. [71]

Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk. [74]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]
Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi
om en demokrati i förändring. [30]
Kraftsamling mot antiziganism. [44]
En inkluderande kulturskola på egen
grund. [69]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016.
Risker, osäkerheter
och framtidsutmaningar. [16]
Ett klimatpolitiskt ramverk för
Sverige. [21]
Möjlighet att begränsa eller förbjuda od-
ling av genetiskt modifierade
växter i Sverige. [22]
En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige.
Del 1 + Del 2, bilaga med underlags-
rapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som
resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och
kommersiella förutsättningar. [3]
På väg mot en ny politik för Sveriges
landsbygder – landsbygdernas utveck-
ling, möjligheter och utmaningar. [26]
Som ett brev på posten. Postbefordran och
pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]
Vägen till självkörande fordon
– försöksverksamhet. [28]
En trygg dricksvattenförsörjning.
Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]
En utökad beslutanderätt för Konkurrens-
verket. [49]
Till sista utposten. En översyn av postlag-
stiftningen i ett digitaliserat samhälle.
[54]
Entreprenörskap i det tjugoförsta
århundradet. [72]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den
nationella samordnaren för utsatta
EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot
ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. [55]

Ökad insyn i välfärden. [62]

Begränsningar i föräldrapenningen för
föräldrar som kommer till Sverige
med barn. [73]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i
demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett
nytt nationellt system för kunskaps-
bedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet
– en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsätt-
ningar och utvecklingsområden för
kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. [46]

På goda grunder
– en åtgärdsgaranti för läsning, skriv-
ning och matematik. [59]

Det stämmer! – ökad transparens och mer
lika villkor. [66]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden
om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. [57]