

Allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaters finansiering



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/>

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23951-3
ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Lagförslag	9
Förslag till lag om insyn i finansiering av partier	9
2 Bakgrund	15
2.1 Rättslig reglering.....	15
2.2 Det är tillåtet att lämna förmåner till partier.....	16
2.3 Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22)	17
2.4 Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer	20
2.4.1 Extern finansiering av politiska partier, valkandidater och andra förtroendevalda	21
2.4.2 Öppenhet	23
2.4.3 Oberoende övervakning.....	23
2.4.4 Specialisering av personal	23
2.4.5 Sanktioner	24
2.5 GRECO:s utvärderingar av medlemsländerna.....	24

2.6	GRECO:s kritik av det svenska systemet	24
2.7	GRECO:s uppföljning av rekommendationerna	26
2.8	Korruption i ett internationellt perspektiv.....	27
2.9	Straffrättsliga bestämmelser om korruption	28
3	Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen	31
3.1	De politiska opinionsfriheterna	31
3.1.1	Regeringsformen.....	31
3.1.2	Europakonventionen	34
3.1.3	Regleringen begränsar inte föreningsfriheten	37
3.1.4	Regleringen innebär inget tvång att uppge politisk åskådning	42
3.1.5	Redovisningen innebär ingen otillåten åsiktsregistrering.....	46
4	Partiers och valkandidaters intäkter.....	49
4.1	Vad är ett parti?	49
4.2	Ideella föreningar	51
4.3	Offentligt stöd till partier.....	53
4.3.1	Statligt partistöd.....	53
4.3.2	Riksdagens stöd till partiernas riksdagsarbete	54
4.3.3	Kommunalt partistöd	55
4.3.4	Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer	56
4.3.5	Stöd till ungdomsförbund	57
4.4	Riksdagspartiers överenskommelse om redovisning av intäkter.....	57

4.5	Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå.....	58
4.6	Redovisning och revision i partier	59
4.6.1	Redovisning och revision i ideella föreningar	59
4.6.2	Straff för bokföringsbrott	61
4.6.3	Årlig redovisningsskyldighet	62
4.6.4	Revisorsgranskning.....	63
4.6.5	Partiföreningar är redovisningsskyldiga.....	64
4.7	Intäkter och deras värden	64
4.7.1	Vad är en intäkt?	64
4.7.2	Vad kan intäkter bestå av?	65
4.7.3	Hur värderas gåvor?.....	66
4.8	Några andra europeiska länder.....	67
4.8.1	Danmark.....	67
4.8.2	Finland.....	68
4.8.3	Norge.....	70
4.8.4	Frankrike	72
4.8.5	Polen.....	74
4.8.6	Österrike	75
5	En lag om insyn i finansiering av partier	77
5.1	Det behövs en lag för att tillgodose allmänhetens insynsintresse	77
5.2	En redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val	80
5.3	Så länge som visst offentligt stöd uppbärs	87
5.4	En anmälningsskyldighet för partier med låga intäkter.....	88
5.5	Partierna redovisar valkandidaternas personvalskampanjer.....	89

5.6	Partiernas redovisning av intäkter.....	92
5.7	Anonyma bidrag.....	95
5.8	Intäktsredovisning i valkandidaters personvalskampanjer.....	97
5.9	Värdering av bidrag.....	97
5.10	Bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag av viss storlek.....	98
5.11	Redovisningsperioder.....	102
5.12	Intäktsredovisningarna skrivs under av den som är behörig företrädare för partiet.....	104
5.13	Revisorsgranskning av intäktsredovisning.....	107
5.14	Offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar.....	109
5.15	Behandling av personuppgifter.....	112
5.16	Tillsyn.....	118
5.17	Sanktioner.....	121
	5.17.1 Förseningsavgift.....	121
	5.17.2 Särskild avgift.....	123
5.18	Överklagande.....	130
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	131
7	Konsekvenser av förslaget.....	135
8	Författningskommentar.....	143
	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier.....	143

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag till en ny lag om insyn i finansiering av partier som ska gälla för partier som deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer.

Ett parti ska årligen till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning med uppgifter om de intäkter som partiet erhållit på central, regional och lokal nivå. Partiets intäktsredovisning ska även innehålla uppgifter om intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj.

Om ett parti tar emot bidrag till ett värde om minst ett halvt prisbasbelopp ska partiet redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och dess storlek.

Ett parti behöver inte lämna någon intäktsredovisning om intäkterna under redovisningsperioden, med undantag av offentligt partistöd, understiger ett halvt prisbasbelopp. Partiet ska i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet ska offentliggöra intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet på sin webbplats på internet.

Den föreslagna lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn och sanktioner i form av förseningsavgift och särskild avgift samt om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2014.

1 Lagförslag

Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

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

Uttryck i lagen

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

Tillämpningsområde

3 § Lagen gäller för partier som

1. deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

2. har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller

3. annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller som det betalas partistöd till enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900).

Redovisning av intäkter

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

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central, regional och lokal nivå samt verksamhet som partiet bedriver genom sidoorganisationer.

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

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

6 § En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av

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

2. partistöd som betalas till partiet enligt 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. statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer,

6. medlemsavgifter,

7. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,

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

9. bidrag från privatpersoner,

10. bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder, och

11. anonyma bidrag.

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

Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor, tjänster och andra prestationer som har tagits emot utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.

7 § För bidrag från enskilda som avses i 6 § första stycket 9 och 10 och som överstiger tröskelvärdet ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Detsamma gäller om summan av flera bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser.

8 § En intäktsredovisning ska i fråga om personvalskampanjer innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter som avses i 6 § första stycket 7–11. För bidrag från enskilda till en personvalskampanj tillämpas 7 §.

9 § En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor, om partiet enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078) är skyldigt att utse en revisor.

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

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

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

Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas enligt 6 och 8 §§ understiger tröskelvärdet, efter att avdrag har gjorts för stöd som avses i 6 § första stycket 1–5. Partiet ska i sådant fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

11 § En intäktsredovisning eller en anmälan enligt 10 § andra stycket ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiets högsta organisatoriska nivå.

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

Offentliggörande

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

Tillsyn

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

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Förseningsavgift

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

En förseningsavgift får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

16 § Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

17 § Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

Särskild avgift

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

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

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

1. intäkter helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,

2. redovisningen enligt 4 § andra stycket är ofullständig eller på annat sätt felaktig, eller

3. uppgiftsskyldigheten enligt 7 § inte har fullgjorts på ett korrekt sätt.

En särskild avgift ska tas ut

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

2. i övriga fall: med ett belopp om 20 000 kronor.

En särskild avgift får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

20 § Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

21 § Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

Överklagande

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

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

2 Bakgrund

2.1 Rättslig reglering

Det finns för närvarande inte någon särskild lagstiftning om offentlig redovisning av hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. De etablerade partierna omfattas dock av allmänna regler om bokföring och årsredovisning genom att de är organiserade som ideella föreningar. Enligt bokföringslagen (1999:1078) är en ideell förening bokföringsskyldig om värdet av föreningens tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor. Bokföringsskyldighet kan också föreligga om föreningen bedriver näringsverksamhet eller är moderföretag i en koncern. Bokföringsskyldigheten innebär bl.a. en skyldighet att upprätta resultaträkning och balansräkning samt årsbokslut. Större föreningar är skyldiga att upprätta och offentliggöra en årsredovisning. Årsredovisningen ska granskas av en auktoriserad revisor eller en godkänd revisor som har avlagt revisorsexamen.

Vidare omfattas partier som har deltagit i val till riksdagen av vissa krav på revision och bokföring som följer av lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. För att ett parti ska kunna få statligt partistöd enligt lagen måste partiet kunna visa upp en årsredovisning som har granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående som god revisionssed kräver. Något stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden.

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

Frågan om att skapa mer öppenhet kring partiers och valkandidaters finansiering har under lång tid varit föremål för debatt. Under senare tid har debatten intensifierats. Debatten har väsentligen handlat om två frågor.

För det första har det diskuterats om de befintliga möjligheterna till insyn i partiernas finansiering i sig är tillräckliga. För det andra har det diskuterats om det borde finnas begränsningar för partierna att ta emot anonyma bidrag eller bidrag över en viss beloppsgräns. I såväl Europa som i andra delar av världen har de problem och risker som finansieringen av partiernas verksamhet och valkandidaternas personvalskampanjer medför fått ökad uppmärksamhet. Tendensen är en minskad självreglering och en ökad rättslig reglering. En sådan utveckling har skett i bl.a. Danmark, Finland och Norge. Frågan om finansieringen av partier och valkandidater berörs vidare allt oftare i olika internationella sammanhang, bl.a. inom Förenta nationerna (FN), Europarådet och EU.

2.2 Det är tillåtet att lämna förmåner till partier

Partierna har en avgörande betydelse för den svenska demokratin och det svenska politiska systemet. Det har därför ansetts angeläget att de får ekonomiskt stöd för att kunna bedriva sin verksamhet. Bestämmelser om sådant stöd finns i bl.a. lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Det finns inga rättsliga hinder mot att företag och privatpersoner utan krav på motprestation lämnar ekonomiskt stöd till partier och valkampanjer. Det är alltså tillåtet för privatpersoner, företag och

branschorganisationer att ge gåvor till ett parti eller en valkandidat.

Att villkorslöst lämna en förmån till ett parti i syfte att främja partiets målsättning faller utanför det straffrättsliga området för tagande av muta och givande av muta. Sådana bidrag är som regel avsedda att bekosta partiets allmänna opinionsbildande verksamhet. Om syftet med ett bidrag till ett parti är att påverka partiets allmänna hållning i någon fråga måste bidrag också godtas enligt nuvarande mutbrottslagstiftning så länge som det inte går att identifiera någon som påverkas ekonomiskt eller på annat sätt av partiets inställning.

2.3 Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22)

Frågan om att skapa ökad öppenhet kring partiers och valkandidaters finansiering har tidigare utretts av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (Ju 2002:07). Utredningen föreslog i sitt betänkande Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) att allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina kampanjer skulle säkerställas genom författningsreglering. Förslaget innebar såvitt gäller partiernas redovisningar att partierna skulle redovisa vissa intäkter, bl.a. offentligt partistöd, medlemsavgifter, inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar. Redovisningarna skulle skickas in till den beslutande politiska församling som partiet tagit plats i. Respektive politisk församling skulle enligt förslaget 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. För valkandidaterna föreslogs en liknande reglering. 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.

I sitt remissvar framhöll Riksdagens ombudsmän (JO) bl.a. att det hade varit värdefullt om analysen hade utvidgats till att också avse frågan i vad mån lagstiftningen är förenlig inte endast med regeringsformens särskilda bestämmelser utan också med de grunder som ligger bakom dem. JO ansåg att utredningens förslag inte utan ytterligare överväganden i grundlagsfrågan borde läggas till grund för lagstiftning.

Svea hovrätt ansåg att utredningens argumentation beträffande föreningsfriheten inte var övertygande och att behovet av en grundlagsändring i denna del därför borde övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen av ärendet.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet avvisade utredningens slutsats om förslagens förenlighet med 2 kap. 2 och 3 §§ RF, dvs. skyddet mot att enskilda tvingas tillkänna sin politiska åskådning och mot anteckning om medborgare i allmänt register som sker utan samtycke och grundat enbart på politisk åskådning. Enligt fakultetsstyrelsen borde grundlagsregleringen tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning. Fakultetsstyrelsen ansåg även att skyddet för åsiktsfriheten och den enskildes integritet motiverade ytterligare överväganden av frågan. Vidare ansåg fakulteten att det var tveksamt om det var önskvärt att möjliggöra en registrering genom en grundlagsändring mot bakgrund av att nyttan var liten i förhållande till den

inskränkning det enligt fakultetens uppfattning innebar för den enskilde.

Justitiekanslern (JK) övervägde särskilt frågan om ett krav på redovisning av bidrag från fysiska personer kunde komma i konflikt med 2 kap. 2 § RF. Även om JK förhöll sig skeptisk till utredningens argument att ett bidrag till ett visst politiskt parti eller till en valkandidat inte automatiskt kan tas till intäkt för att bidragsgivaren tillhör partiet i fråga ansåg JK att ett sådant indirekt krav inte torde kunna anses stå i strid med bestämmelsen i regeringsformen.

Riksåklagaren delade utredningens bedömningar och fann de redovisade skälen för förslagen övertygande. Enligt Riksåklagaren borde dock partiernas och valkandidaternas skyldighet att offentligt redovisa sina intäkter vara kopplat till någon form av sanktionssystem.

Utöver frågan om förslaget förenlighet med grundlagarna pekade bl.a. JO och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet på brister i utredningens förslag vad gäller möjligheterna att kringgå författningsregleringen om redovisningskrav. Exempelvis ansåg JO att utredningens förslag om rätt till anonymitet innebar att redovisningarna kunde komma att bli missvisande eller till och med utan möjlighet till den insyn som eftersträvats.

Regeringen beslutade den 8 december 2009 att inte gå vidare med utredningens förslag i betänkandet och skrev av ärendet (dnr Ju2004/2098/L6) mot propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80).

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

Frågan om insyn i partiers finansiering har fått delvis nya utgångspunkter efter att Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter lade fram sitt förslag 2004.

Europarådets ministerkommitté beslutade 2003 att anta en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen 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 innehåller även ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.

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 godtagande av en muta, annan otillbörlig förmån eller en förespegling om en sådan förmån som får till följd att den som tar emot mutan, den otillbörliga förmånen eller förespeglingsen inte utför en uppgift på rätt sätt eller uppträder 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 rekommendationen behandlas principer i fråga om extern finansiering av politiska partier respektive valkandidater och förtroendevalda, kampanjkostnader, öppenhet, tillsyn och sanktioner. Medlemsländerna rekommenderas att i sin nationella rätt införa regler motsvarande rekommendationens i den mån man inte redan har sådana regler eller andra procedurer eller system som fyller samma funktion som reglerna i rekommendationen.

2.4.1 Extern finansiering av politiska partier, valkandidater och andra förtroendevalda

I artikel 1 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer behandlas frågor om statligt och privat stöd till politiska partier. Inledningsvis slås 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 inget stöd från vare sig staten eller medborgarna får begränsa 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 staten vidtar med anledning av bidrag till partier ska möjliggöra särskilda regler för att undvika intressekonflikter, säkerställa öppenhet i fråga om bidrag till partier, förhindra hemliga bidrag, undvika partiskhet i politiska partiers agerande samt säkerställa politiska partiers oberoende. Vidare bör staterna säkerställa att bidrag till partier offentliggörs, särskilt vad gäller bidrag över ett visst bestämt belopp. Staterna bör överväga

möjligheterna 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 vara tillåten i skattelagstiftningen men bör i så fall vara begränsad.

I artikel 5 behandlas frågan 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 räkenskaperna hos den juridiska personen och att aktieägare eller bolagsmän har rätt att bli 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 bidrag till politiska partier får ges av juridiska personer som staten eller någon myndighet har ett bestämmande inflytande över.

Enligt artikel 6 bör bidrag till ett politiskt parti som ges av organisationer som står under direkt eller indirekt kontroll av partiet omfattas av regleringen.

I artikel 7 anges att staterna bör införa särskilda begränsningar, förbud eller annan reglering för mottagande av utländska bidrag.

Enligt artikel 8 ska reglerna för finansiering av politiska partier tillämpas *mutatis mutandis* på finansieringen av valkandidaters valkampanjer och finansieringen av förtroendevaldas politiska aktiviteter.

I artikel 9 anges att staterna bör överväga åtgärder för att begränsa politiska partiers ökade behov av finansiering exempelvis genom att införa begränsningar för utgifter som avser valkampanjer.

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

2.4.2 Öppenhet

Enligt artikel 11 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör det finnas ett krav på att partier och deras närstående organisationer ska vara bokförings- och redovisnings-skyldiga. Partiernas redovisningar bör, om lämpligt, även innehålla närstående organisationers redovisningar.

Enligt artikel 12 bör staterna kräva att ett politiskt parti i sina räkenskaper anger varje bidrag som partiet har tagit emot, inklusive dess natur 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 offentliggör sina redovisningar, eller åtminstone en sammanfattning av redovisningen. En sådan sammanfattning ska innehålla bl.a. uppgifter om bidrag och bidragsgivare enligt artikel 12.

2.4.3 Oberoende övervakning

Enligt artikel 14 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör det finnas en oberoende övervakning av finansieringen av partierna och valkampanjerna. Övervakningen bör omfatta tillsyn över partiernas räkenskaper och utgifter för valkampanjer samt över hur räkenskaperna ska lämnas ut och offentliggöras.

2.4.4 Specialisering av personal

Enligt artikel 15 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör staterna verka för en specialisering av

domare, poliser och annan personal i kampen mot illegal finansiering av politiska partier och valkampanjer.

2.4.5 Sanktioner

I artikel 16 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer behandlas frågan om sanktioner. Stater bör enligt artikeln se till att överträdelse av reglerna rörande finansiering av politiska partier och valkampanjer blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

2.5 GRECO:s utvärderingar av medlemsländerna

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 korruptionsbekämpningens område, av Europarådets kontrollorgan GRECO (*Groupe d'Etats contre la corruption, Group of States against Corruption*). Sverige har varit medlem i GRECO sedan GRECO:s tillkomst 1999. Under åren 2007–2011 genomförde GRECO utvärderingar av medlemsländernas efterlevnad av 2003 års rekommendation. I offentliga rapporter har GRECO redovisat utvärderingarna och även lämnat rekommendationer om åtgärder. GRECO har därefter i uppföljande offentliga rapporter redovisat hur medlemsländerna har uppfyllt de lämnade rekommendationerna.

2.6 GRECO:s kritik av det svenska systemet

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. GRECO:s bedömning var att det nuvarande svenska systemet inte uppfyller rekommendationen från 2003. GRECO:s rekommendationer har 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. *Krav på redovisning av anonyma bidrag och 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.

2.7 GRECO:s uppföljning av rekommendationerna

GRECO återkom i en uppföljningsrapport i december 2011 med allvarlig kritik mot Sverige för bristande efterlevnad av rekommendationerna och krävde svar på frågan vilka åtgärder Sverige avsåg att vidta för att genomföra rekommendationerna. Sverige har i svar till GRECO i september 2012 angett att det numera pågår ett lagstiftningsarbete i syfte att öka allmänhetens insyn i partifinansiering och att majoriteten av riksdagspartierna stöder det aktuella initiativet. I svaret anges vidare att GRECO:s rekommendationer utgör ett viktigt underlag i detta arbete.

GRECO har i ytterligare en uppföljningsrapport välkomnat initiativet till lagstiftning på området samtidigt som man konstaterat att Sverige fortfarande inte har uppfyllt någon av de sju rekommendationerna från 2009. I rapporten har GRECO på nytt begärt svar från Sverige på frågan om vilka åtgärder som vidtagits för att implementera samtliga rekommendationer. Svaret ska lämnas till GRECO senast i september 2013.

2.8 Korruption i ett internationellt perspektiv

Det finns sedan slutet på 1990-talet flera konventioner och andra instrument för att förebygga och bekämpa korruption. Inom Europarådet antogs, som tidigare nämnts, 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.

Vidare antog FN 2003 en konvention mot korruption, som trädde i kraft 2005. Sverige har ratificerat konventionen. I konventionen finns bl.a. bestämmelser om att varje stat ska överväga att vidta ändamålsenliga rättsliga eller andra åtgärder – i överensstämmelse med konventionens syfte och i enlighet med de grundläggande principerna för dess nationella lag – 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.

Förutom det ovan nämnda antikorrupsionsarbetet inom Europarådet och FN har det inom 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 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. År 2003 antog EU dessutom ett rambeslut mot korruption inom den privata sektorn. Vidare lanserade Europeiska kommissionen 2011 ett övergripande anti-korruptionspaket som bl.a. innebär att kommissionen ska utvärdera medlemsstaternas antikorrupsionsarbete. Även OECD utvärderar sina medlemsstater utifrån hur de lever upp till sina åtaganden för att bekämpa korruption. OECD har antagit en konvention om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän inom internationella affärsförbindelser, som Sverige har tillträtt.

2.9 Straffrättsliga bestämmelser om korruption

De svenska reglerna om straffansvar för korruptionsrelaterad brottslighet utgörs framför allt av brottsbalkens bestämmelser om tagande av muta och givande av muta (10 kap. 5 a § respektive 10 kap. 5 b §). Brotten benämndes tidigare mutbrott och bestickning och var placerade i olika kapitel i brottsbalken (20 kap. 2 § respektive 17 kap. 7 §). De nya brottsbenämningarna infördes 2012 (prop. 2011/12:79, bet. 2011/12:JuU23, rskr. 2011/12:222). Straffskalan för tagande av muta och givande av muta uppgår i likhet med de tidigare bestämmelserna till böter eller fängelse i högst två år. Är brott som avses i 5 a eller 5 b § att anse som grovt, döms enligt 5 c § för grovt tagande av muta eller grovt givande av muta till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

En ny straffbestämmelse om s.k. handel med inflytande infördes 2012 i 10 kap. 5 d § brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska ansvar träffa den som – i annat fall än som avses med bestämmelserna om tagande av muta och givande av muta – tar emot, godtar ett löfte om eller begär respektive lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig

upphandling. Vidare omfattar straffansvaret enligt samma bestämmelse den som lämnar, utlovar eller erbjuder någon en otillbörlig förmån för att han eller hon ska påverka annans beslut eller åtgärd vid myndighetsutövning eller offentlig upphandling. Straffskalan är densamma som för de andra mutbrotten. Bestämmelsen har en förebild i artikel 12 i den tidigare nämnda straffrättsliga konventionen från 1999 av Europarådet som ålägger medlemsstaterna att kriminalisera handel med inflytande.

Syftet med bestämmelserna i artikel 12 i den straffrättsliga konventionen är bl.a. att förhindra att företag och företrädare för sårintressen kan köpa sig inflytande genom att ge bidrag till partier och personvalskandidater eller genom att köpa tjänster från inflytelserika personer. Sverige har emellertid utnyttjat möjligheten att reservera sig mot kravet på införande av en sådan straffbestämmelse som avses i artikel 12 i den straffrättsliga konventionen. Den svenska straffbestämmelsen i 10 kap. 5 d § brottsbalken innebär en kriminalisering av endast vissa av de förfaranden som avses med konventionsbestämmelsen. Bestämmelsen tar sikte på förfaranden som avser myndighetsutövning och offentlig upphandling och är således i princip inte tillämplig i förhållande till partier.

Andra gärningstyper i brottsbalken som innefattar förtroendemissbruk eller på annat sätt har korruptionsanknytning är 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 finansierad propaganda av utländsk makt som genom sin omfattning och inriktning syftar till att inkräkta på den fria meningsbildningen i Sverige i politiska frågor som rör statskickets grunder.

3 Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen

3.1 De politiska opinionsfriheterna

3.1.1 Regeringsformen

I regeringsformens (RF) portalparagraf slås fast att den svenska demokratin bygger på bl.a. principen om fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § andra stycket RF). I samband med 1974 års författningsreform infördes, i linje med detta, ett grundlagsskydd för bl.a. yttrandefriheten och åsiktsfriheten samt för föreningsfriheten. Bestämmelserna innebar bl.a. att riksdagen inte kunde delegera till regeringen att meddela föreskrifter om inskränkningar i dessa fri- och rättigheter. På förslag av 1973 års fri- och rättighetsutredning genomfördes 1976 en reform som innebar att grundlagsskyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna stärktes. Det skedde genom att vissa friheter gjordes absoluta i den meningen att de inte kan begränsas genom vanlig lag, samtidigt som det 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).

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. I förarbetena till regeringsformen framhölls att dessa fri- och rättigheter kan sägas utgöra en del av de politiska spelreglerna (prop. 1973:90 s. 243).

Opinionsfriheterna 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 t.ex. politiskt hänseende (2 kap. 2 § RF) samt mot att utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, s.k. åsiktsregistrering (2 kap. 3 § RF).

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 offentlig-rättsliga 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).

Till de fri- och rättigheter som brukar betecknas som absoluta – som inte kan begränsas annat än genom grundlagsändring – hör bl.a. skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning och förbudet mot åsiktsregistrering. Andra fri- och rättigheter kan begränsas genom lag enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 21–25 §§ RF. I vissa avseenden kan begränsningar också göras genom förordning, efter bemyndigande i lag. Som allmän förutsättning gäller att en begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbild-

ningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § RF).

I 1976 års lagstiftningsärende 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 rättighetsskyddet 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 (prop. 1975/76:209 s. 153 f.). I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften.

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 aktuella föreskrifterna

ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten (prop. 2005/06:11 s. 30).

En lagstiftning som syftar till att trygga allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet aktualiserar ett flertal frågeställningar kring några av de politiska opinionsfriheterna i 2 kap. RF. Frågan om hur förslaget i denna promemoria till en ny lag om insyn i finansiering av politiska partier förhåller sig till den positiva föreningsfriheten, skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning samt förbudet mot åsiktsregistrering behandlas i avsnitten 3.1.3–3.1.5.

3.1.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk rätt sedan 1995 (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Genom inkorporeringslagen har konventionen ställning som vanlig lag, men i förarbetena till lagen ges uttryck för uppfattningen att konventionen, på grund av sin särskilda karaktär, bör ges en särskild vikt vid lagtolkning i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser (prop. 1993/94:117 s. 38). Av regeringsformen följer även att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § RF). En föreskrift som är oförenlig med konventionen är således även oförenlig med regeringsformen. Vidare får domstolar och andra offentliga organ inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF). Europakonventionen har mot den bakgrunden en speciell ställning i vår rättsordning.

Rätten till respekt för privatlivet skyddas i artikel 8 i Europakonventionen. Enligt artikel 8.2 får ingen offentlig myndighet 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 välstånd 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 de nationella föreskrifter som har antagits för att inskränka rättigheten uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet – dvs. i rimlig utsträckning är förutsebara – och är tillgängliga för allmänheten. För att nödvändighetskravet ska vara uppfyllt måste det vidare föreligga ett angeläget samhällsligt behov av åtgärden. Åtgärden måste också stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses med inskränkningen (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 3 uppl. 2007, s. 305).

Yttrandefriheten skyddas i artikel 10 i Europakonventionen. Denna frihet innefattar 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 eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att tillgodose särskilt angivna syften, vilka i allt väsentligt stämmer överens med dem som anges i artikel 8.2.

Rätten till föreningsfrihet skyddas i artikel 11 i Europakonventionen. Enligt artikel 11.1 har var och en rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. I litteraturen har gjorts gällande att föreningsfriheten får antas omfatta alla sammanslutningar som inrättats på frivilliga grunder mellan flera fysiska och/eller juridiska personer, om sammanslutningen har organisatorisk struktur och verkar för gemensamma ändamål (van Dijk, van Hoof, van Rijn, Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4 uppl. 2006, s. 826). Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till

förebyggandet av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Föreningsfriheten anknyter nära till rätten till yttrandefrihet. I Europadomstolens praxis behandlas yttrandefriheten därför som en integrerad del av föreningsfriheten (*Young, James och Webster mot Förenade Kungariket*, no. 7601/76 och 7806/77, 13 augusti 1981, para. 57; *Chassagnou m.fl. mot Frankrike* [GC], no. 25088/94, 28331/95 och 28443/95, 29 april 1999, para. 103). Av praxis framgår även att det finns ett mycket begränsat utrymme att inskränka föreningsfriheten för politiska partier; endast övertygande och tvingande skäl kan utgöra grund för inskränkningar (*Refah Partisi (the Welfare Party) m.fl. mot Turkiet* [GC], no. 41340/98, 41342/98, 41343/98 och 41344/98, 13 februari 2003, para. 103).

Inom ramen för prövningen av Europakonventionens rättighetsskydd har kränkningar av föreningsfriheten i första hand konstaterats i anslutning till nationella beslut om partiförbud. Målen har främst gällt upplösning av och förbud mot politiska partier samt förbud mot att delta i partipolitiska aktiviteter av visst slag (se t.ex. *United Communist Party of Turkey m.fl. mot Turkiet* [GC], no. 133/1996/752/951, 30 januari 1998, 1998-I; 26 EHRR 121). Målen har också gällt t.ex. beslut att vägra registrera politiska partier och generella förbud för offentliga tjänstemän att engagera sig i politiska partiers verksamhet.

Sverige har en primär skyldighet enligt Europakonventionen att avstå från ingrepp i bl.a. rätten till respekt för privatlivet, yttrandefriheten och föreningsfriheten. Därutöver har Sverige en positiv förpliktelse att verka för att enskilda inte hindras i utövandet av sina rättigheter av andra enskilda (se t.ex. *Gustafsson mot Sverige* [GC], no. 15573/89, 26 april 1996, para. 45).

3.1.3 Regleringen begränsar inte föreningsfriheten

Bedömning: Förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier innebär inte någon begränsning av föreningsfriheten.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter för lagstiftningen

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär en frihet att sammansluta sig 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 därigenom att 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 (se avsnitt 3.1.1) 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. Genom dessa bestämmelser finns bl.a. stöd för gällande straffrättsliga regler om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelsen om sammanslutningar vars verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp har införts för att möjliggöra förbud mot rasistiska organisationer i enlighet med artikel 4 i 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

En lag om insyn i finansiering av partier är mot den angivna bakgrunden möjlig att införa enbart under förutsättning att lagen ges en utformning som innebär att den inte begränsar friheten för enskilda att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen.

Det bör vidare uppmärksammas 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. Grundlagberedningen framhöll att det var den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför obestridliga missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Konstitutionsutskottet uttalade att det delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden (KU 1973:26 s. 16 f.).

Ingen reglering av partiernas verksamhet eller organisation

Det övergripande syftet med en reglering som ålägger partierna en skyldighet att öppet redovisa sina intäkter är att möjliggöra för väljare att få ökad insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Väljarna kommer därigenom att kunna bedöma om det t.ex. kan finnas bakomliggande intressen som kan styra ett partis politiska inriktning eller om det kan finnas intressekonflikter. Ökad insyn i partiernas finansiering kan alltså bidra till att stärka demokratin genom att minska riskerna för att partierna och deras valkandidater utsätts för otillbörlig påverkan.

Mot denna bakgrund och under förutsättning att insynsregleringen utformas på ett neutralt och objektiva sätt, utan godtycklig särbehandling av vissa intäkter i förhållande till andra, kan en öppen redovisningsskyldighet inte anses påverka partiernas verksamhet på ett sådant sätt som avsetts i grundlags-

förarbetena (jfr KU 1973:26 s. 16 f.). Det kan här också anmärkas att den omständigheten att det ställs upp särskilda krav av associationsrättslig natur (jfr avsnitt 4.2) för att ett parti ska få ta emot statligt eller kommunalt partistöd inte har ansetts utgöra en reglering av partiernas organisation.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att ett offentlig-rättsligt krav på partier att redovisa sina intäkter inte kan anses reglera partiernas verksamhet eller organisation. Detta gäller oavsett om redovisningen sker för att uppfylla krav som följer av t.ex. skatterätten eller näringsrätten eller om den syftar till att säkerställa insyn i partifinansieringen för enskilda för att de ska kunna göra ett välgrundat ställningstagande i samband med sin valhandling.

Ingen begränsning av föreningsfriheten

En offentligrättslig reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter utgör inte 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.

Det återstår därför att bedöma om de *indirekta* effekter som en insynsreglering kan 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.

En begränsning av föreningsfriheten får, som nämnts ovan, 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 (2 kap. 24 § andra stycket RF). I en kommentar till regeringsformen har gjorts gällande att offentlig-rättsliga regler om bl.a. förbud för partierna att uppbära bistånd från företag eller enskilda eller om skyldighet för dem att redovisa uppburna ekonomiska bidrag torde stå i strid med

bestämmelsen om begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket RF (Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason och Regner, Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 192). Med en sådan tolkning skulle det inte vara möjligt att införa några skyldigheter för partierna av det nu aktuella slaget. Mot bakgrund av den betydelse föreningsfriheten har i vårt parlamentariska system har den visserligen omgärdats av ett mycket starkt skydd genom den klart avgränsade och uttömmande uppräkningsbegränsningsändamålen. Av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet i ett pluralistiskt samhälle kan det också hävdas att tolkningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna inte bör ges en alltför snäv innebörd. I förarbetena till regeringsformen finner man dock inget stöd för att ge föreningsfriheten en så vidsträckt innebörd som kommentaren till regeringsformen ger uttryck för (se avsnitt 3.1.1 och där gjorda hänvisningar).

Grundlagsskyddet innefattar i första hand ett skydd mot åtgärder som innebär ett faktiskt fysiskt tvång från det allmännas sida eller en kriminalisering av ett visst handlande (SOU 1975:75 s. 104). Föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes utgör inte någon begränsning av fri- och rättigheterna, även om de får till effekt att försvåra för en enskild att utnyttja sina fri- och rättigheter (prop. 1975/87:209 s. 153). Inte heller ska varje föreskrift som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna ses som en rättighetsbegränsning, även om föreskriften i det enskilda fallet kan upplevas som en inskränkning i möjligheten för den enskilde att utnyttja sina fri- och rättigheter. Som framgår ovan (avsnitt 3.1.1) framhålls i förarbetena att en föreskrift allmänt sett kan sägas innebära en begränsning bara om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad, eller om en sådan ingår som ett naturligt led i regleringen.

I förarbetena till regeringsformen lyftes, i anslutning till behandlingen av föreningsfriheten, fram några exempel på föreskrifter som inte ansågs utgöra begränsningar av föreningsfriheten. Det påpekades att de formkrav som för skilda typer av

föreningar ställs upp i lagarna om ekonomiska föreningar, aktiebolag osv. inte kan anses som begränsningar av föreningsfriheten. Grundlagberedningen framhöll att dessa regler har till funktion att ange de rättsliga ramarna för dem som vill begagna en särskild juridisk konstruktion som innebär särskilda fördelar i form av ansvarighetsbegränsning, minoritetsskydd osv. (SOU 1972:15 s. 157). Departementschefen ställde sig bakom denna bedömning. Han framhöll även att inte heller en sådan näringsrättslig lagstiftning, som innebar att viss verksamhet – t.ex. bank- och försäkringsrörelse – bara kunde bedrivas i föreningsform, stred mot föreningsfriheten. Avslutningsvis framhölls att vad som är förbjudet är att ställa upp hinder mot att viss i och för sig lovlig verksamhet alls bedrivs genom sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 112 f.).

Det kan konstateras 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 överträdelse av sådan lagstiftning. Det kan vidare konstateras att den lagstiftning om insyn i partifinansiering som föreslås i denna promemoria varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att säkerställa att allmänheten 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. Vidare kan noteras att det inte förekommer något inslag av tvång från det allmännas sida i relation till enskilda bidragsgivare. Visserligen kan en offentlighetsrättslig reglering om redovisning av partibidrag få till följd att enskilda bidragsgivare avstår från att lämna bidrag som är av sådan storlek att identiteten på givaren kommer att avslöjas. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insyns-

regleringen, i vart fall inte om denna utformas på ett neutralt och objektivt sätt. Det finns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen har klara likheter med sådan skatte- och redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

När det gäller förhållandet till Europakonventionen rör, som tidigare nämnts i avsnitt 3.1.2, de avgöranden från Europadomstolen som avser den positiva föreningsfriheten i första hand beslut att förbjuda och upplösa politiska partier eller hinder mot att registrera sådana partier. 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 har gjorts av Europarådet i dess rekommendation om ett gemensamt regelverk mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer framstår det också som uteslutet att Europadomstolen skulle anse att ett sådant regelverk strider mot konventionen.

Sammantaget görs bedömningen att förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

3.1.4 Regleringen innebär inget tvång att uppge politisk åskådning

Bedömning: Förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier innebär inte att någon enskild av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter för bedömningen

Yttrandefriheten har, liksom övriga fri- och rättigheter, en negativ sida – friheten att inte mot sin vilja tvingas yttra sig. I 2 kap. 2 § RF slås fast att ingen enskild får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Med åskådning avses ett något så när sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område (SOU 1975:75 s. 114). I förarbetena framhålls att skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter självfallet också omfattar sådana faktiska uppgifter som innebär att någons åsikter avslöjas, exempelvis en uppgift om tillhörighet till ett politiskt parti (prop. 1973:90 s. 244). Skyddet mot att tvingas uppge sin politiska åskådning är absolut och kan, för svenska medborgare, inte begränsas på annat sätt än genom ändring i grundlag.

Den grundlagsskyddade negativa yttrandefriheten kommer även till uttryck genom föreskriften i 3 kap. 1 § första stycket RF om hemliga val.

Lagförslaget i denna promemoria innebär bl.a. att partier ska vara skyldiga att redovisa en enskild bidragsgivares identitet, om det eller de bidrag som har lämnats av den bidragsgivaren sammantaget överstiger ett visst i lagen angivet tröskelvärde. Frågan är hur en sådan skyldighet förhåller sig till skyddet för friheten att hålla inne med sina politiska åsikter och inte avslöja sin partitillhörighet.

Den som lämnar ett partibidrag till ett visst parti torde i många fall kunna antas sympatisera med det partiets politiska idéer, även om han eller hon inte nödvändigtvis alltid behöver göra det. Om ett bidrag lämnas av en juridisk person är det inte heller givet att alla som representerar givarbolaget eller som är medlemmar i givarföreningen sympatiserar med det stöd-mottagande partiets politiska program. Det kan dock hävdas att en uppgift om bidragsgivarens identitet i många fall kommer att

avslöja viken politisk åskådning givaren har. En utgångspunkt för övervägandena om en ny reglering om insyn i partifinansiering är därför att regleringen inte får innebära något tvång för givaren att avslöja sin politiska åskådning.

Inget tvång att avslöja sin politiska åskådning

Avsikten med den föreslagna lagen är inte att det allmänna ska få kännedom om vilka åsikter enskilda personer har. Någon rättighetsbegränsning är således inte åsyftad med den föreslagna regleringen, varken uttryckligen eller underförstått. Syftet är i stället enbart att säkerställa allmänhetens insyn i partiets finansiering.

En ordning som innebär att partierna tvingas redovisa parti-bidrag över vissa angivna tröskelvärden kan, som nämnts ovan (avsnitt 3.1.3), visserligen få till följd att enskilda väljer att inte lämna ett partibidrag eller väljer att begränsa sitt stöd så att det inte överstiger tröskelvärdet för redovisning av identitetsuppgifter. Det är dock viktigt att framhålla att regleringen inte innebär att möjligheten att lämna bidrag är begränsad till sådana bidrag som är redovisningspliktiga för partierna. Under förutsättning att villkoren för partiernas redovisning av partifinansieringen 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 eller att avstå från det, på samma sätt som att det står var och en fritt att ställa upp som valkandidat för ett parti eller att skriva en politisk debattartikel.

En offentlighetslagstiftning av det nu aktuella slaget bör vidare kunna jämföras med vissa andra situationer där enskilda frivilligt deltar i ett partis verksamhet och där kopplingen till det politiska partiet kan komma att avslöjas. Exempelvis innebär tillämpning av bl.a. skattelagstiftning och arbetsrättslig lagstiftning att det i ärenden hos Skatteverket och andra statliga

förvaltningsmyndigheter förekommer uppgifter om vilka enskilda som i sådana avseenden har en koppling till ett parti. Detta anses inte utgöra någon begränsning av den negativa yttrandefriheten trots att det är tänkbart att lagstiftningen indirekt skulle kunna ge utrymme för antaganden om en viss persons politiska åskådning eller inverka på enskildas benägenhet att ta på sig uppdrag för en politisk organisation.

Den föreslagna insynsregleringen präglas således inte av några inslag av tvång som är riktat mot enskilda bidragsgivare. En skyldighet att mot sin vilja tvingas uppge sin politiska åskådning kan inte heller sägas ingå som ett naturligt led i regleringen (jfr prop. 1975/76:209 s. 153 f. och avsnitt 3.1.1). Mot denna bakgrund kan den föreslagna regleringen som sådan och de tänkbara effekterna av regleringen inte anses innebära en begränsning av skyddet för enskilda mot att tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende.

De överväganden som görs i det föregående när det gäller rätten till negativ yttrandefrihet enligt regeringsformen är relevanta även i fråga om den föreslagna regleringens förhållande till yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen. Regleringen bedöms med andra ord inte heller utgöra ett intrång i rätten till yttrandefrihet enligt konventionen.

Ingen begränsning av valhemligheten

De ställningstaganden som görs ovan i fråga om rätten till negativ yttrandefrihet är relevanta också när det gäller föreskrifternas effekter för skyddet av valhemligheten enligt 3 kap. 1 § RF. En väljare är inte tvungen att avslöja hur han eller hon har röstat i ett val, men det står var och en fritt att göra detta om han eller hon så önskar. Att en bidragsgivare i vissa fall enligt den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier kommer att namnges efter att ha lämnat ett frivilligt bidrag till ett parti kan därför inte anses komma i konflikt med grundlagens bestämmelse om hemliga val.

3.1.5 Redovisningen innebär ingen otillåten åsiktsregistrering

Bedömning: Förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier innebär inte att någon enskild utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Skälen för bedömningen

Utgångspunkter för bedömningen

Förbudet mot åsiktsregistrering innebär att ingen svensk medborgare får antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning om detta inte sker med samtycke från den enskilde själv (2 kap. 3 § RF). Av förarbetena framgår att ett av syftena med att införa regleringen var att skydda rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen (SOU 1975:75 s. 460). Innebörden av förbudet får också förstås mot bakgrund av den debatt som förekom under 1970-talet om sådan åsiktsregistrering som skedde i det s.k. SÄPO-registret (a. bet. s. 463).

Förbudet mot åsiktsregistrering är, i likhet med skyddet mot att tvingas uppge sin åskådning, absolut. Det kan således inte begränsas genom vanlig lag. Som framgår ovan omfattar skyddet dock enbart registrering som sker *utan samtycke*. I förarbetena uttalades att sådan registrering som sker i samband med opinionsundersökningar vid val och i förteckningar över kandidater i val karaktäriseras av att de sker med den registrerades samtycke och uppenbarligen måste vara tillåtna (a. bet. s. 35 och prop. 1975/76:209 s. 117). För att ett giltigt samtycke ska anses föreligga torde normalt förutsättas att den enskilde har fått all den information om registreringen som behövs för att han eller hon ska kunna göra ett välgrundat

ställningstagande till åtgärden (jfr prop. 2009/10:80 s. 179 och 1975/76:209 s. 243).

I förarbetena uttalades vidare att ett register där en person finns antecknad på någon grund som saknar varje samband med politisk åskådning inte får kompletteras med en anteckning om den registrerades åskådning i sådant hänseende. En sådan kompletterande anteckning får nämligen anses vara helt självständig och därmed grundad *enbart* på den antecknades åskådning. Bestämmelsen ansågs däremot inte utgöra något hinder mot att anteckningar om t.ex. partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker. Grunden för anteckningen är i sådant fall att den registrerade anses utgöra en sådan risk (prop. 1975/76:209 s. 118). Förbudet hindrar inte heller t.ex. att en uppgift om politisk åskådning registreras i en brottsutredning som rör ett brott som motiverats av gärningsmannens politiska åskådning eftersom sådana uppgifter kan ha betydelse för brottsrubricering och straffmätningen.

Tillämpningen av den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier förutsätter att den mottagande myndigheten registrerar uppgifter om bl.a. vissa enskilda bidragsgivares identitet. En sådan reglering kan emellertid införas endast under förutsättning att förfarandet inte kommer i konflikt med förbudet mot åsiktsregistrering.

Ingen otillåten åsiktsregistrering

Syftet med den föreslagna lagen är varken uttryckligen eller underförstått att samla in och registrera uppgifter om enskilda personers politiska åskådning (prop. 1975/76:209 s. 153 f. och avsnitt 3.1.1). Avsikten är i stället att säkerställa medborgarnas förtroende för demokratin och att enskilda väljare ska kunna bedöma risken för intressekonflikter i samband med val. Frågan är då om ett krav på redovisning av bidragsgivares identitet, trots

syftet med regleringen, ändå kan leda till en otillåten åsiktsregistrering.

Det kan här konstateras att förbudet i 2 kap. 3 § RF omfattar registreringar som sker i allmänna register *enbart* på grund av en medborgares politiska åsikter. Som framgår ovan har avsikten varit att förhindra att det allmänna inrättar register i vilka enskilda registreras med uppgift om sin politiska åskådning när sådana uppgifter helt saknar samband med registrering som sker på helt andra grunder. Ett partis redovisning till en statlig förvaltningsmyndighet av sina verksamhetsintäkter kan komma att innehålla vissa identitetsuppgifter om enskilda medborgare. Den omständigheten att en enskild person har lämnat ett partibidrag kan också, som påpekas ovan (avsnitt 3.1.4), säkerligen i många fall motivera antaganden om att personen i fråga sympatiserar med det mottagande partiets åsikter i politiska frågor, även om det inte nödvändigtvis behöver finnas ett samband mellan partiets respektive bidragsgivarens värderingar i olika hänseenden.

Vid bedömning av om den automatiserade behandling av personuppgifter inklusive offentliggörande på internet, som föreslås för den mottagande myndigheten, är att anse som otillåten enligt 2 kap. 3 § RF eller inte, måste beaktas att syftet med registreringen är att möjliggöra insyn för väljarna i partiernas finansiering för att avslöja eventuella intressekonflikter och för att motverka risken för otillbörlig påverkan och korruption. Registreringen sker alltså på den grunden att uppgifterna ska ge kännedom om vilka intressen som står bakom partiets finansiering. Att denna registrering i och för sig kan leda till att bidragsgivarnas politiska tillhörighet avslöjas innebär inte att registreringen kan anses ske enbart på grund av den enskildes politiska åskådning. Mot den angivna bakgrunden kan bestämmelsen i 2 kap. 3 § RF inte anses lägga hinder i vägen för att införa ett krav på redovisning av partiernas finansiering.

4 Partiers och valkandidaters intäkter

4.1 Vad är ett parti?

Enligt regeringsformen är ett parti varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning (3 kap. 1 § tredje stycket RF). Att ett parti uppträder i val kan innebära att partiet uppträder i kampanjer inför ett val eller att det har fått röster i valet. Det finns således inga krav på särskild storlek eller form för att ett parti ska anses föreligga. Det krävs inte heller att partiet har ett politiskt program. Vidare behöver ett parti inte ha några stadgar eller någon styrelse. Det innebär att kriterierna för en juridisk person inte behöver vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ett parti i regeringsformens mening.

Folkstyrelsekommittén anförde i betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6 s. 120 ff.) att ett parti i regeringsformens mening konstitueras av sina väljare och inte av sina medlemmar samt att ett parti i denna mening utgörs av de valsedlar med gemensam beteckning som vid röstsammanräkningen läggs till grund för fördelningen av mandaten. Väljarna kan alltså så sent som på valdagen bilda ett nytt parti och ställa upp i valet. Principen om den fria nomineringsrätten innebär att det inte finns några krav på t.ex. registrering av partier eller förhandsanmälan av kandidater för att ett parti eller en valkandidat ska kunna ställa upp och vara valbar i ett val. Väljarna kan alltså på en

blank valsedel ange vilken partibeteckning och vilket kandidatnamn som helst. Det innebär att den angivna beteckningen räknas som en röst på partiet och det angivna namnet som en kandidatnominering och en personröst på den personen.

Partibegreppet i regeringsformen sammanfaller med vallagens (2005:837) terminologi. Vallagen innehåller dock till skillnad från regeringsformen även bestämmelser som förutsätter att partierna existerar som organisationer mellan valen. Enligt vallagen kan partierna välja att registrera sin partibeteckning och anmäla sina kandidater i de allmänna val som partierna ställer upp i. I regeringsformens mening räknas sådana sammanlutningar inte som partier förrän de ställer upp i ett val. Vilka partier som har deltagit i ett val fastställs slutligt i samband med valresultatet. Regeringsformens partibegrepp kan därmed sägas vara valtekniskt betingat. Detta innebär inte att regeringsformen och vallagen tillämpar olika partibegrepp. Regeringsformens partibegrepp är kopplat till ett partibegrepp som förutsätter deltagande i val medan vallagen utgår från två partibegrepp. Det ena begreppet överensstämmer med regeringsformen och det andra definieras inte men förutsätter att partierna utgör en organiserad sammanslutning (SOU 2012:94 s. 129). När ett parti uppträder i val under en särskild beteckning sammanfaller vallagens bestämmelser med regeringsformens partibegrepp.

Partibegreppet definieras inte heller i kommunallagen (1991:900). Enligt förarbetena till lagen ska detta begrepp bedömas med utgångspunkt från den definition som fanns i 16 § i 1866 års riksdagsordning och som numera finns i 3 kap. 1 § tredje stycket RF.

Att begreppet parti inte är närmare definierat i lag är ett uttryck för att det i vårt land sedan lång tid har 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 särskilda regler för just partiers verksamhet. Några rättsliga begränsningar avseende partiers ideologier finns inte heller. Avsaknaden av restriktioner vad gäller partibildning

ska således ses i ljuset av regeringsformens starka skydd för föreningsfriheten, som tillförsäkrar var och en frihet gentemot det allmänna att sammansluta sig med andra för allmänna och enskilda syften. Föreningsfriheten anses grundläggande för den politiska verksamheten eftersom politiska partier är att anse som föreningar (prop. 1973:90 s. 240). Det ska emellertid betonas att allmänna lagar och andra bindande föreskrifter naturligtvis gäller fullt ut för partier och deras företrädare liksom för andra organisationer och deras företrädare.

I Vallagskommitténs delbetänkande Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94) föreslås att den nuvarande partidefinitionen i 3 kap. 1 § tredje stycket RF ska utgå. För att väljarna ska ha möjlighet att göra ett rationellt partival måste de enligt Vallagskommittén veta vilka partier som ställer upp i valet. Kommitténs förslag innebär att partier som inte anmält sig inte får delta i mandatfördelningen. Det ska därmed inte längre vara möjligt för väljarna att på en blank valsedel ange vilken partibeteckning som helst med den verkan att den tillskrivna beteckningen räknas som en röst på partiet. Vidare föreslår kommittén att bara den som senast fredagen före valdagen skriftligen har samtyckt till att kandidera i valet ska kunna utses till ledamot eller ersättare för ledamot. Ett sådant samtycke för valkandidater är för närvarande inte obligatoriskt. Vallagskommitténs förslag innebär alltså att den fria nomineringsrätten tas bort och att partidefinitionen i 3 kap. 1 § tredje stycket RF inte längre ska gälla. Kommittén föreslår i stället att det i 3 kap. 7 § första stycket RF införs en regel om att mandaten ska fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag, dvs. i vallagen (2005:837).

4.2 Ideella föreningar

De etablerade partierna är normalt organiserade i form av ett antal ideella föreningar på central, regional och lokal nivå som

var och en är en juridisk person. Det finns inte någon lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet och upphörande. Ett grundläggande karaktärsdrag för en ideell förening är dock att den ska ha medlemmar.

Ett annat utmärkande karaktärsdrag för en ideell förening är just den "ideella" karaktären. Denna innebär att föreningen antingen har en ideell målsättning, oavsett om den bedriver ekonomisk verksamhet eller inte, eller att den främjar sina medlemmars ekonomiska intressen men utan att bedriva ekonomisk verksamhet. Med ekonomisk verksamhet avses en affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet. En ideell förening kan alltså inte både bedriva ekonomisk verksamhet och syfta till att främja sina medlemmar ekonomiskt.

En ideell förening blir en juridisk person redan när den bildas av medlemmarna. Till skillnad från vad som gäller för t.ex. ekonomiska föreningar finns det alltså inte något krav på registrering av en ideell förening. För att en ideell förening ska bildas i juridisk mening fordras att ett antal individer eller juridiska personer kommer överens om att samverka för en gemensam målsättning. Denna överenskommelse måste ha formaliserats i stadgar. Stadgarna är normalt skriftliga och ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska fattas. Vidare får det anses vara ett krav för en ideell förening att den har någon form av styrelse eller ledningsorgan som kan företräda föreningen. När dessa förutsättningar är uppfyllda blir föreningen en juridisk person och får rättskapacitet, dvs. kan ingå avtal, äga egendom, ansöka om bidrag, ha anställda och uppträda som part i domstol.

En ideell förenings viktigaste regelverk skapas genom de stadgar som medlemmarna väljer att formulera och anta. Vissa grundläggande regler för ideella föreningar har också utvecklats i rättspraxis.

Det kan tilläggas att ideella föreningar som bedriver ekonomisk verksamhet, precis som andra associationsformer, omfattas av särskilda regler om näringsverksamhet. Näringsdrivande ideella föreningar är således alltid bokföringsskyldiga

och omfattas av regler om skatteinbetalning, registrering i handelsregistret m.m. Även partier som äger t.ex. aktiebolag och andra bolag eller ekonomiska föreningar måste uppfylla de associationsrättsliga och skatterättsliga krav som finns på dessa områden. För partier som har stiftelser knutna till sig gäller att stiftelserna måste uppfylla de rättsregler som gäller för stiftelseformen.

4.3 Offentligt stöd till partier

4.3.1 Statligt partistöd

Enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier utgår statligt stöd till parti som deltagit i val till riksdagen och uppnått en viss procent av röstetalet. Stödformerna är partistöd och kanslistöd (2 och 5 §§). Ansökan om stöd enligt lagen görs skriftligen varje år hos Partibidragsnämnden (14 §).

Partistödet lämnas som mandatbidrag. Varje mandatbidrag utgör för närvarande 333 300 kr (2 §). Det antal mandatbidrag som ett parti ska få bestäms varje år med hänsyn till resultatet i de två närmast föregående ordinarie valen. Om ett parti inte har fått mandat i riksdagen i det närmast föregående valet men ändå fått mer än 2,5 procent av de sammanlagda rösterna i hela landet, har partiet rätt att få partistöd beräknat enligt särskilda bestämmelser om detta. Det finns även särskilda beräkningsgrunder för stöd till partier som har fått mandat i riksdagen i något av de två närmast föregående ordinarie valen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet (3 och 4 §§).

Kanslistödet utgår som grundstöd och tilläggsstöd (5 §). Ett parti som fått minst 4 procent av rösterna i hela landet får ett årligt grundstöd. Grundstödet uppgår för närvarande till 5 803 200 kr (6 §). Ett parti som har fått mandat i riksdagen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet får för varje år grundstöd enligt en särskild beräkningsgrund (7 §). Tilläggsstödet uppgår för närvarande till 16 350 kr för varje vunnet

mandat, om partiet är företrätt i regeringen och annars till 24 300 kr för varje vunnet mandat (8 §). Om ett parti vid val till riksdagen fått minst 4 procent av rösterna i hela landet i ett val och sedan får en lägre procentandel vid nästa val, utgår ett avtrappat grundstöd för de fyra därpå följande åren (9 §). Såväl partistödet som kanslistödet ges till partiernas allmänna verksamhet och partierna bestämmer själva hur det mottagna stödet ska användas.

Frågor om det statliga partistödet prövas av Partibidragsnämnden (13 §).

Stöd får beviljas endast till ett parti som till sin ansökan har bifogat 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. Om ansökan brister i dessa avseenden får stöd inte beviljas (14 § andra stycket). I förarbetena till lagen betonade regeringen att detta inte syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet, utan att avsikten med bestämmelsen endast var att införa 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).

Beviljat stöd utbetalas till respektive partis riksorganisation men på begäran kan stödet till del betalas ut till riksdagsgruppens kansli (14 §).

4.3.2 Riksdagens stöd till partiernas riksdagsarbete

Riksdagen ger ekonomiskt stöd till riksdagspartierna enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Med partigrupp avses i riksdagsordningen ett parti som har tagit plats i riksdagen (1 kap. 7 § första stycket). Till partigrupperna lämnas enligt lagen om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen ett basstöd som består av ett grundbelopp samt ett tilläggsbelopp

som bestäms efter hur många ledamöter partiet har (4 §). Avvecklingsstöd lämnas till partigruppen för ett parti som inte återkommer till riksdagen efter ett val (8 §). För att bekosta handläggarrhjälp åt riksdagsledamöterna finns ett särskilt stöd som avses motsvara kostnaden för en politisk sekreterare per ledamot (10 §). Ledamöterna ges även stöd till kostnader för resor för deltagande i samarbetet inom EU och för deltagande i internationella konferenser utomlands och andra utrikesresor (14 och 15 §§).

Partigrupperna ska varje år till Riksdagsförvaltningen redovisa hur utbetalat resestöd har använts under det föregående budgetåret (16 §). Några andra redovisningskrav finns inte i lagen.

4.3.3 Kommunalt partistöd

Kommunalt partistöd regleras i kommunallagen (1991:900). Kommuner och landsting får men är inte skyldiga att ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till de politiska partier som är eller har varit representerade i fullmäktige (2 kap. 9 §). Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett politiskt parti. Partistödets omfattning och formerna för det bestäms av fullmäktige (2 kap. 10 §). Om det med stöd av kommunallagen har anställts en politisk sekreterare för de förtroendevalda i ett parti ska detta beaktas när stödet bestäms (4 kap. 30 §).

Regelverket om kommunalt partistöd har nyligen setts över av Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (dir 2010:53). Kommittén tillsattes med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen om att det behövs en översyn av det kommunala partistödet för att söka undanröja den osäkerhet som råder både från kommunernas och från partiernas sida när det gäller utrymmet för att använda stödet och för att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna (rskr. 2008/09:164).

Bakgrunden till riksdagens behandling var en diskussion om huruvida det är vanligt att partier fördelar om medel från det lokala partistödet till partiernas regionala och nationella nivåer och om detta är i enlighet med gällande lagstiftning. Konstitutionsutskottet beslutade därför under 2007 att ge en utredare i uppdrag att se över det kommunala partistödet. Uppdraget redovisades i juni 2008 i rapporten Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23).

I betänkandet Vital kommunal demokrati (SOU 2012:30) fann Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt att det nuvarande systemet ger betydande utrymme för olika tolkningar. För att uppnå en tydligare struktur i systemet med kommunalt partistöd har kommittén föreslagit att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året och att mottagarna ska vara juridiska personer. Vidare föreslås att det bör införas ett krav på att mottagarna till fullmäktige ger in en redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte och att fullmäktige inte ska vara skyldigt att ge partistöd till partier som överhuvudtaget inte lämnar någon redovisning. Betänkandet har remissbehandlats och frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.3.4 Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

Enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer kan stöd enligt lagen utgå till kvinnoorganisationer inom eller i anslutning till riksdagspartier. Ärenden om stöd prövas av Partibidragsnämnden (1 §). Samma krav på redovisning ställs enligt denna lag som enligt lagen om statligt stöd till politiska partier (prop. 2009/10:158 s. 20 ff.).

4.3.5 Stöd till ungdomsförbund

Statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer ges bl.a. till ungdomsförbund inom eller i anslutning till partier. Frågor om bidrag enligt förordningen prövas av Ungdomsstyrelsen (1 och 2 §§). Ansökningarna ska innehålla uppgifter om antalet medlemmar, antal medlemmar i åldrarna 6–25 år och antal medlemsföreningar (19 §). En organisation som tar emot bidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Ungdomsstyrelsen som myndigheten begär. Redovisningen ska granskas av en revisor som ska vara auktoriserad eller godkänd om bidraget uppgått till minst fem prisbasbelopp (27 §).

Aven kommuner och landsting ger i olika utsträckning bidrag till politiska ungdomsförbund.

4.4 Riksdagspartiers överenskommelse om redovisning av intäkter

Sedan lång tid har riksdagspartier på eget initiativ ingått överenskommelser i syfte att ge ökad insyn i partiernas intäkter.

År 2000 ingick de dåvarande riksdagspartierna en överenskommelse om redovisning av sina intäkter. Partierna har hösten 2012 enats 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.

4.5 Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå

Inom EU antog Europaparlamentet och rådet 2003 en förordning om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå (EG nr 2004/2003 av den 4 november 2003¹). Ett

¹ EUT L 297, 15.11.2003, s. 1 (Celex 32003R2004).

politiskt parti på europeisk nivå kan enligt förordningen varje år lämna in en ansökan om finansiering ur EU:s allmänna budget till Europaparlamentet. Ett parti som tar emot sådana bidrag ska varje år offentliggöra sina inkomster och utgifter samt en redovisning av sina tillgångar och skulder. Vidare ska partiet redovisa sina finansieringskällor genom att tillhandahålla en förteckning över donatorer och donationerna från varje donator. Vidare är det förbjudet för ett parti att ta emot anonyma donationer och donationer som överstiger 12 000 euro per år och donator. Ett förslag till en ny förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier som är avsedd att ersätta den gällande förordningen förhandlas för närvarande inom EU. Förslaget omfattar i likhet med den gällande förordningen även politiska stiftelser som är knutna till europeiska politiska partier.

4.6 Redovisning och revision i partier

4.6.1 Redovisning och revision i ideella föreningar

Bokföringslagen (1999:1078) är den grundläggande lagen på redovisningsrättens område. Lagen är konstruerad på så sätt att när bokföringsskyldighet föreskrivs följer övriga delar av redovisningsskyldigheten med, främst skyldighet att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller, i vissa fall, en årsredovisning. Årsredovisningslagen (1995:1554) kompletterar bokföringslagen med bestämmelser om hur årsredovisningar och, i förekommande fall, koncernredovisningar och delårsrapporter upprättas och offentliggörs. I revisionslagen (1999:1079) finns bestämmelser om revisionsplikt som gäller för de ideella föreningar som enligt bokföringslagen är skyldiga att upprätta årsredovisning.

Bokföringslagen och årsredovisningslagen är ramlagar som innehåller grundläggande bestämmelser om redovisning. De övergripande föreskrifterna fylls ut genom kompletterande

normer om god redovisningssed. Detta uttrycks i lagstiftningen på så sätt att bokföringsskyldighet ska fullgöras och redovisningar upprättas i enlighet med god redovisningssed (4 kap. 4 § bokföringslagen och 2 kap. 2 § årsredovisningslagen). Med god redovisningssed avses faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga. I 8 kap. 1 § bokföringslagen anges att Bokföringsnämnden ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed. Detta görs genom att nämnden beslutar allmänna råd, ger ut vägledning, gör uttalanden och publicerar rekommendationer som tillmäts särskild betydelse för utvecklingen av god redovisningssed.

En ideell förening är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen om den bedriver näringsverksamhet, är moderföretag i en koncern eller har tillgångar till ett värde som överstiger en och en halv miljon kronor. Om en ideell förening är bokföringsskyldig omfattar bokföringsskyldigheten föreningens verksamhet i sin helhet, dvs. även de delar som drivs ideellt (2 kap. 2 § bokföringslagen).²

Med näringsverksamhet avses i bokföringslagen all verksamhet som är av ekonomisk natur och bedrivs yrkesmässigt. Det behöver inte vara fråga om någon verksamhet av större omfattning som bedrivs i vinstsyfte. Även en begränsad verksamhet kan vara näringsverksamhet. För att vara näringsverksamhet krävs att verksamheten ger inkomster men den behöver inte gå med vinst. Exempel på vad som kan vara näringsverksamhet för ideella föreningar är insamlingar, lotterier och bingo, danstillställningar och fester, uthyrning av föreningslokaler, upplåtelse av reklam i föreningstidningar och på webbplatser på internet, försäljning av föreningsprodukter samt utförande av dagsverken och andra tjänster mot ersättning. Att en förening har inkomster i form av medlemsavgifter, bidrag från staten och kommuner samt får gåvor och stipendier innebär

² Ideella föreningars bokföringsskyldighet behandlas i Bokföringsnämndens rapport Ideella föreningar och bokföringsskyldigheten, 2002, www.bfn.se/kategori/ideella/rapport-ideella.pdf

däremot inte att näringsverksamhet föreligger. Detta beror bl.a. på att inget vinstsyfte föreligger.

Ideella föreningar kan bedriva näringsverksamhet genom att äga aktier eller andelar i ett aktiebolag eller i en ekonomisk förening. Om en ideell förening innehar mer än hälften av rösterna i aktiebolaget eller den ekonomiska föreningen är den ideella föreningen moderföretag i en koncern (1 kap. 4 § årsredovisningslagen). Ett koncernförhållande kan även föreligga på annan grund och med andra associationsformer inblandade.

Bokföringsskyldighet uppkommer redan när en ideell förening bildas om föreningen då har tillgångar till ett värde som överstiger en och en halv miljon kronor. När värdet på tillgångarna bestäms ska varje tillgång tas upp till ett värde som motsvarar vad tillgången kan anses betinga vid en försäljning under normala förhållanden. Fastigheter och byggnader som är lös egendom tas dock upp till taxeringsvärdet, om ett sådant värde finns (2 kap. 4 § bokföringslagen). Om värdet på tillgångarna uppgår till minst en och en halv miljon kronor först efter det att föreningen har bildats uppstår bokföringsskyldigheten vid det kommande årsskiftet. Bokföringsskyldigheten upphör om värdet på tillgångarna har underskridit gränobeloppet vid utgången av de senaste tre räkenskapsåren (2 kap. 2 § bokföringslagen).

4.6.2 Straff för bokföringsbrott

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen kan straffas för bokföringsbrott (11 kap. 5 § brottsbalken) om bristerna är sådana att rörelsens förlopp, ekonomiska ställning eller resultat till följd av dem inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen. Straffskalan uppgår till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa uppgår straffskalan till böter eller fängelse i högst sex månader. Vid grovt bokföringsbrott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Straffstadgandet är tillämpligt på företrädare för ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet. Juridiska personer som anges i 2 kap. 2 § bokföringslagen och som inte bedriver näringsverksamhet är dock undantagna från bokföringsbrottets tillämpningsområde (se 11 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken). Detta gäller bl.a. ideella föreningar, registrerade trossamfund och vissa samfällighetsföreningar. Sådan bokföring som enbart upprättas frivilligt, t.ex. bokföring som en ideell förening upprättar i enlighet med föreningens stadgar men utan att vara formellt bokföringsskyldig, eller årsbokslut som upprättas utan att det föreligger någon skyldighet till det, omfattas således inte av straffansvaret.

4.6.3 Årlig redovisningsskyldighet

En årsredovisning ska upprättas av en ideell förening som haft en nettoomsättning på mer än 3 miljoner kronor och som därtill uppfyller minst två av följande tre kriterier: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft fler än 50 årsanställda i medeltal, en balansomslutning på mer än 40 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande kriterier gäller om föreningen är moderföretag i en koncern och koncernen överskrider gränsvärdet (6 kap. 1 § bokföringslagen). En årsredovisning ska upprättas och offentliggöras enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (6 kap. 2 § bokföringslagen). En årsredovisning består av en balansräkning, en resultaträkning, noter, en förvaltningsberättelse och, i vissa fall, en finansieringsanalys (2 kap. 1 § årsredovisningslagen). En kopia av årsredovisningen ska ges in till Bolagsverket, efter föreläggande om någon begär ett sådant ingivande och obligatoriskt om föreningen utgör ett större företag eller moderföretag i en större koncern (8 kap. 3 § årsredovisningslagen). Årsredovisningarna är allmänna handlingar hos Bolagsverket.

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 kronor men 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 består endast av en balansräkning och en resultaträkning och 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. I de fall föreningsstämman ska godkänna avslutet ska det ske inom denna tid. Ideella föreningar tillämpar vanligtvis kalenderår som räkenskapsår. I sådana fall ska avslutet av räkenskaperna vara färdigställt senast den 30 juni påföljande kalenderår.

4.6.4 Revisorsgranskning

När en årsredovisning ges in till Bolagsverket ska en revisionsberättelse bifogas årsredovisningen. Revision innebär att föreningens årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning granskas av en eller flera revisorer. Revisionen ska utmynna i en årlig granskningsrapport i form av en revisionsberättelse. Syftet med revisionen är att tillgodose bl.a. ägarnas och borgenärernas intresse av att det finns en ändamålsenlig kontroll av att föreningens verksamhet sköts på ett lagenligt och korrekt sätt samt att föreningens ställning och resultat redovisas riktigt. Kravet på revision är för de ideella föreningarnas del begränsat till att gälla endast de föreningar som är skyldiga att upprätta en årsredovisning. I föreningar som enligt lag ska upprätta årsredovisning måste det finnas minst en auktoriserad eller godkänd revisor. För mindre föreningar, vare sig de väljer att upprätta årsredovisning eller använder sig av någon av de enklare formerna för avslut av räkenskaperna, finns det inte något krav

på revision. Sådana föreningar har dock normalt bestämmelser om revision i sina stadgar. Revisorer i mindre föreningar är ofta lekmanarevisorer, tillika medlemmar, som utses av föreningsstämman. Revision är en intern föreningsangelägenhet. I föreningar som enligt lag ska utse en revisor har revisorn tystnadsplikt gentemot utomstående. Sådana revisorer har dock en upplysningsplikt när det gäller brottsutredningar och gentemot konkursförvaltare.

4.6.5 Partiföreningar är redovisningsskyldiga

De etablerade riksdagspartierna bedriver samtliga verksamhet av sådan omfattning att de uppfyller en eller flera av de ovan redovisade kriterierna för att bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen ska föreligga och för att de ska vara skyldiga att avsluta räkenskaperna med en årsredovisning.

På regional och framför allt lokal nivå kan ett parti ha ett mer begränsat medlemsantal och en verksamhet av sådant slag att bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen inte föreligger. Sådana små partiföreningar upprättar i regel sina räkenskaper på andra grunder än de som anges i bokföringslagen. För många partiföreningar följer en sådan skyldighet redan av partiets stadgar. Redovisningsskyldighet kan även föreligga på bl.a. den grunden att banker och bidragsgivande myndigheter ställer krav på att ideella föreningar har god kontroll över sin ekonomiska verksamhet och att partierna således kan redovisa hur pengarna i verksamheten har använts.

4.7 Intäkter och deras värden

4.7.1 Vad är en intäkt?

På redovisningsområdet görs skillnad på begreppen inkomst, inbetalning och intäkt. En inkomst uppstår exempelvis när en

prestation har utförts och om en fordran därmed föreligger. En inkomst kan alltså finnas utan att någon inbetalning ännu har gjorts. En inbetalning är de likvida medel som flyter in i kassan. En intäkt är en periodiserad inkomst, dvs. en inkomst som redovisas på den eller de perioder inkomsten uppstod.

På motsvarade sätt görs skillnad mellan begreppen utgift, utbetalning och kostnad. En utgift redovisas exempelvis när en leverantör har fakturerat den redovisningsskyldige och en skuld till leverantören därmed föreligger. En utbetalning är de likvida medel som flyter ut ur kassan. En kostnad är en periodiserad utgift, dvs. en utgift som redovisas för den eller de perioder då utgiften uppstod.

4.7.2 Vad kan intäkter bestå av?

Intäkter respektive kostnader kan förutom i pengar erhållas respektive ges i form av andra förmögenhetsrättsliga tillgångar nämligen annan materiell egendom, immateriell egendom och tjänster.

Materiella tillgångar kan vara fast eller lös egendom. Fast egendom är jord indelad i fastigheter och fastighetstillbehör. Lös egendom är all övrig egendom, dvs. pengar och andra saker. Även aktier och andra värdepapper är lös egendom.

Immateriella tillgångar är förmögenhetsrättsliga tillgångar som inte är fysiska saker, såsom patent, upphovsrätt och rätt till varumärke.

Tjänster består av aktiviteter eller funktioner som tillför ett värde till en mottagare utan att mottagaren tillförs någon ny förmögenhetsrättslig tillgång. Det handlar således om arbetsinsatser av olika slag som utförs av personer. Tjänster kan också levereras av datorer (elektroniska tjänster), annan elektronisk eller teknisk utrustning av olika slag eller av maskiner, t.ex. fordon, verktygsmaskiner och scenutrustning.

4.7.3 Hur värderas gåvor?

Partiers finansiering kan bestå av gåvor från enskilda. Det handlar vanligtvis om pengar som samlas in men det kan också vara saker som enskilda skänker för att de ska säljas i partiets regi och omsättas i pengar.

Större gåvor till partier benämns ofta partibidrag eller donationer. Även sådana gåvor kan ges i pengar men kan också bestå av egendom av de olika slag som nämnts tidigare. Bidragsgivaren kan ge gåvan medan han eller hon är i livet men en donation kan också vara en testamentarisk gåva.

Bidrag till partier kan också ges i form av gåvor som avser arbetsinsatser som utförs av t.ex. privatpersoner eller företag som ägs av bidragsgivare. Som nämnts ovan kan tjänster också levereras av olika maskiner och annan teknisk utrustning. Ett bidrag till ett parti kan alltså bestå av att partiet helt eller delvis utan betalning får använda en bidragsgivares tekniska utrustning för ett valmöte eller liknande.

Som nämnts ovan ska redovisning ske enligt god redovisningssed och att det är Bokföringsnämnden som har till uppgift att utveckla sådan god sed. Inom ramen för sin uppgift har Bokföringsnämnden beslutat allmänna råd som avser frågor om ideella föreningars och registrerade trossamfunds bokföring och redovisning, bl.a. allmänna råd om redovisning av gåvor i ideella föreningar och registrerade trossamfund (BFNAR 2002:10).

Ideella föreningar ska redovisa gåvor från enskilda som en intäkt. Är det fråga om en gåva av egendom ska den redovisas som en anläggnings- eller omsättningstillgång beroende på om avsikten är att antingen stadigvarande använda egendomen i verksamheten eller t.ex. sälja eller skänka egendomen vidare. En anläggningstillgång är en tillgång som är avsedd att stadigvarande brukas eller innehas i verksamheten. En omsättningstillgång är en tillgång som ett företag avser att omsätta i den normala affärsrörelsen (4 kap. 1 § årsredovisningslagen).

Enligt en undantagsbestämmelse i bokföringslagen behöver gåvor inte löpande bokföras under förutsättning att gåvans

marknadsvärde är svårbestämbar men kan antas vara lågt och det är förenligt med god redovisningssed att gåvan inte bokförs (se 5 kap. 1 §). Detta innebär att penninggåvor alltid ska bokföras. Vid försäljning av gåvor som inte har bokförts ska försäljningsbeloppet bokföras. Vidare ska även gåvor som inte bokförts tas upp i balansräkningen till ett försiktigt beräknat marknadsvärde, om de finns kvar på balansdagen.

I 4 kap. årsredovisningslagen finns värderingsregler för bl.a. anläggnings- och omsättningstillgångar. Anläggningstillgångar ska som huvudregel tas upp till belopp som motsvarar utgifterna för tillgångens förvärv eller tillverkning, dvs. till anskaffningsvärdet (4 kap. 3 § första stycket årsredovisningslagen). Omsättningstillgångar ska som huvudregel tas upp till det lägsta av anskaffningsvärdet och nettoförsäljningsvärdet på balansdagen. Med nettoförsäljningsvärde avses försäljningsvärdet efter avdrag för beräknad försäljningskostnad (4 kap. 9 § andra och tredje stycket årsredovisningslagen).

Även föreningsmedlemmars materiella gåvor till en förening ska tas upp som en intäkt för föreningen. Medlemmars gåvor i form av arbetsinsatser redovisas ofta genom en upplysning om omfattningen av ideellt arbete i föreningen (jfr BFNAR 2002:9 Medelantalet anställda i ideella föreningar).

4.8 Några andra europeiska länder

4.8.1 Danmark

I Danmark finns särskild lagstiftning om partifinansiering. Den nu gällande lagen är från 2006 och reglerar offentlig redovisning av de politiska partiernas finansiering (loven om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber). Enligt lagen ska politiska partier som har ställt upp i det senaste valet till Folketinget eller Europaparlamentet redovisa sina intäkter och utgifter under ett räkenskapsår. Redovisningen ska omfatta hela partiorganisationen och inne-

hålla uppgifter om t.ex. offentligt stöd, bidrag från privatpersoner, internationella organisationer, fackliga organisationer och intresseorganisationer inom näringslivet.

Av lagen följer att varje enskild medlem i en arbetsgivarförening, fackförening och vissa andra sammanslutningar måste lämna sitt samtycke till att sammanslutningen ger bidrag till bl.a. ett politiskt parti, om bidraget avser medel som härrör från medlemmarna.

Om ett parti har tagit emot ett eller flera bidrag från samma person som tillsammans överstiger 20 000 DKK under ett räkenskapsår, ska enligt lagen givarens namn och adress framgå av redovisningen. Redovisningen ska även innehålla bl.a. en upplysning om den totala storleken på anonyma bidrag som överstiger 20 000 DKK.

Redovisningen ska undertecknas av partiets företrädare och innehålla en förklaring om att partiet inte har haft några andra redovisade intäkter än de som framgår av redovisningen. Partiets företrädare ansvarar för att en kopia av redovisningarna skickas till Folketinget senast 12 månader efter räkenskapsårets utgång. Redovisningarna offentliggörs på Folketingets webbplats på internet, www.ft.dk.

I lagen finns även bestämmelser om straffansvar för felaktigt lämnade uppgifter.

4.8.2 Finland

Finland har sedan 1969 en lag om offentlig redovisning av bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar (partilagen).

Som partier räknas enligt denna lag 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 säkerställer att demokratiska principer iakttas vid beslutsfattande och i verksamheten.

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.

Som bidrag i lagens mening räknas bl.a. prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte bl.a. bidrag som lämnas i form av sedvanligt frivilligarbete eller sedvanliga gratistjänster, inkomster från affärsverksamhet och statsunderstöd.

Bidrag får som huvudregel inte tas emot från givare som inte kan klarläggas. Vidare är det i princip förbjudet att ta emot bidrag från en och samma givare om värdet överstiger 30 000 euro per kalenderår. Det finns även begränsningar för att ta emot utländska bidrag.

Bidragsbelopp och uppgift om givarens namn ska redovisas av partiet, partiföreningen eller den partinära sammanslutningen, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har lämnat uppgår till minst 1 500 euro per kalenderår.

Lagen innehåller även bestämmelser om redovisning av bl.a. partiernas kostnader för valkampanjer och finansiering av dessa. Enligt lagen ska partierna redovisa de totala kostnaderna för en valkampanj och specificerade kostnader för kampanjåtgärder i form av valreklam i dagstidningar, radio, television och andra medier. Vidare ska redovisningarna innehålla uppgift om den totala valkampanjsfinansieringen och vissa specificerade uppgifter om t.ex. lån, statsunderstöd, bidrag för valkampanjen och övriga finansieringskällor.

Redovisningarna ska som huvudregel ges in till Statens revisionsverk inom tre månader från det att bokslutet har fastställts. Statens revisionsverk för ett register över de uppgifter som omfattas av redovisningsskyldigheten. Vissa uppgifter ska dock ges in separat inom en kortare tidsfrist. Partierna ska även ge in redovisningarna till Justitieministeriet. Redovisningarna offentliggörs av Statens revisionsverk på webbplatsen www.vaalirahoitusvalvonta.fi. Var och en har rätt att få kopior och uppgifter ur registret.

I 2009 års lag om kandidaters valfinansiering finns regler om offentlig redovisning av kandidaters finansiering av sina valkampanjer. Med valfinansiering avses enligt lagen finansieringen av de kostnader för kandidaternas valkampanjer som uppkommer tidigast sex månader före och senast två veckor efter valdagen.

Redovisningsskyldiga är enligt lagen de som har valts till ledamöter och de som har utsetts till ersättare i någon av de beslutande politiska församlingarna. Vid presidentval är det dock partier eller s.k. valombud eller ersättare för valombud som ställt upp kandidater som är redovisningsskyldiga. Redovisningarna ska ges in till Statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. Registerföring och offentliggörande sker i princip på samma sätt som enligt 1969 års lag. Båda lagarna innehåller även bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Dessa regler innebär bl.a. att Statens revisionsverk kan förelägga ett parti att vid vite komma in med vissa uppgifter och att det under vissa förutsättningar kan beslutas att utbetalning av statsunderstöd till ett parti ska upphöra om partiet väsentligen försummar en skyldighet som följer av lagen.

4.8.3 Norge

I Norge finns bestämmelser om offentliggörande av politiska partiers intäkter och kostnader i loven om visse forhold

vedrørende de politiske partiene (partiloven) från 2005. Lagen innebär en skyldighet för alla organisatoriska delar av ett politiskt parti att årligen lämna en intäkts- och kostnadsredovisning till ett centralt register. Intäktsredovisningen ska innehålla en fullständig översikt av partiorganisationens intäkter fördelade på offentligt stöd, bidrag från privatpersoner och andra samt interna överföringar. En sådan översikt ska även lämnas av partiorganisationens kostnader fördelade på bl.a. lönekostnader, varukostnader och kostnader för valkampanjer. Redovisningen ska avges senast fem månader efter räkenskapsårets utgång. Räkenskapsåret omfattar kalenderår.

Med bidrag i lagens mening avses penningbidrag och värdet av varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som tagits emot utan vederlag eller till underpris. Vissa prestationer räknas inte som bidrag, t.ex. ordinärt arbete som utförs på frivillig väg av privatpersoner.

Anonyma bidrag får inte tas emot utan tillfaller statskassan. Partierna och partiorganisationerna får inte heller ta emot bidrag från rättssubjekt under statens eller annan offentlig myndighets kontroll eller från utländska givare.

Bidragets värde och givarens identitet ska redovisas om ett eller flera bidrag tas emot från samma givare under ett räkenskapsår med ett värde om sammanlagt minst 35 000 NOK till en huvudorganisation, 23 000 NOK till en partiorganisation på fylkeskommunal nivå och 12 000 NOK till en partiorganisation på kommunal nivå.

Partier och partiorganisationer som har årliga intäkter understigande 12 000 NOK utöver offentligt stöd är befriade från redovisningsskyldighet. Sådana mindre partier eller organisationer ska dock till det centrala registret avge en förklaring om att deras intäkter understiger värdegränsen. Vidare är de i likhet med övriga partier och partiorganisationer särskilt redovisningsskyldiga för bidrag överstigande 10 000 NOK som tas emot före ett val under valåret.

Partiernas och partiorganisationernas redovisningar ska innehålla en förklaring om att de inte haft några andra intäkter, kostnader, skulder och tillgångar utöver de redovisade uppgifterna. Ett partis huvudorganisation är vidare skyldig att låta en offentligt godkänd revisor granska redovisningarna. Redovisningarna ska undertecknas av minst två behöriga företrädare för partiet eller partiorganisationen.

I det tidigare nämnda centrala registret sammanställs upplysningar från redovisningarna. Registret förs av Statistisk centralbyrå. Uppgifterna offentliggörs på webbplatsen www.partifinansiering.no.

I lagen finns även regler om att olovliga bidrag ska kunna förverkas och om ytterligare krav på revision än den ovan nämnda granskningen av en offentligt godkänd revisor. Dessa regler har införts med anledning av rekommendationer från GRECO.

4.8.4 Frankrike

I Frankrike finns sedan 1988 lagstiftning om insyn i politiska partiers och valkampanjers finansiering. Enligt lagen är samtliga politiska partier berättigade till statliga bidrag. Övervakning av lagens tillämpning sker av en särskild kommission (La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques [CNCCFP]).

Huvudprincipen är att de politiska partierna ska finansieras genom offentliga medel som godkänns av CNCCFP. 1988 års lag förbjuder partier och valkandidater att ta emot bidrag i ekonomisk eller annan form från utländska stater, franska eller utländska juridiska personer eller ett utländskt politiskt parti. Bidrag som lämnas av enskilda individer och som överstiger 7 500 euro per år är inte heller tillåtna. Straffet för den som lämnar eller tar emot bidrag överstigande det tillåtna totalbeloppet är 3 750 euro i böter och/eller ett års fängelse.

I 1988 års lag ställs krav på att partierna ska bokföra sina inkomster och varje kalenderår göra ett bokslut som ska ges in till CNCCFP senast den 30 juni nästkommande år. Bokföringen ska kontrolleras av två revisorer. CNCCFP har till uppgift att kontrollera att partierna har följt sin bokföringsskyldighet. Om partiets bokföring är ofullständig eller om bokföring saknas kan CNCCFP underkänna eventuella offentliga bidrag för nästkommande år. CNCCFP har dock ingen befogenhet att bedriva förundersökningar eller använda andra polisiära metoder. Vid exempelvis misstanke om straffsanktionerade oegentligheter kan CNCCFP endast underrätta allmän åklagare och invänta eventuella instruktioner.

Varje valkandidat är skyldig att upprätta räkenskaper över hur han eller hon har finansierat sin valkampanj. Kandidater som har fått mindre än en procent av rösterna och som inte har tagit emot bidrag från privatpersoner är undantagna från bokföringsskyldighet. Under en pågående valkampanj är det inte tillåtet att ta emot bidrag från en privatperson som överstiger 4 600 euro. Bidrag från juridiska personer är förbjudna. Utgifterna för en valkandidats valkampanj är begränsade till ett högsta belopp som beräknas utifrån antalet invånare i valkretsen. Kandidater i valkretsar med lågt invånarantal är undantagna från denna regel. Bokföringen ska ges in till och granskas av CNCCFP som kan ålägga en valkandidat att återbetala utgifter i valkampanjen som överstiger det tillåtna utgiftsbeloppet. Vidare finns det regler i en lag från 1962 om att kandidater som deltar i presidentvalet ska lämna en förseglad tillgångsdeklaration till det konstitutionella rådet samt om utgiftsbegränsningar i samband med valkampanjer.

CNCCFP publicerar partiernas och valkandidaternas bokföring i en daglig officiell publikation (Journal officiel de la République) där även lagar och förordningar offentliggörs. Publikationen finns tillgänglig på internet. Den bokföring som publiceras anges i förenklad form. Av den publicerade

bokföringen framgår t.ex. inte vem som har lämnat ett enskilt bidrag till ett politiskt parti eller uppgift om bidragets belopp.

4.8.5 Polen

Det finns två lagar som reglerar partifinansiering i Polen. En av lagarna innehåller regler avseende politiska partier medan den andra innehåller regler om valkampanjer. Samma regelsystem gäller på central, regional och lokal nivå.

Företag och utlänningar får inte donera pengar till partier eller kampanjer. Inte heller är anonyma donationer tillåtna. Den huvudsakliga finansieringskällan utgörs av medel från statsbudgeten. Individuella donationer från allmänheten som inte överstiger en viss nivå och banklån är tillåtna. Det finns dock strikta regler om borgensmän som innebär att endast fysiska personer får gå i borgen och att borgensåtagandet måste gälla ett begränsat belopp. Dessutom ska borgensmännens efternamn publiceras på internet.

Partierna ska varje år rapportera till State Electoral Commission hur de har använt sitt partistöd. Vidare ska de redovisa varje inkomstkälla. Samtliga partier måste upprätta ett konto som får användas endast för valändamål. Detta konto utgör partiets valfond. Varje inkomst och utgift från valfonden måste rapporteras. Denna information finns tillgänglig för allmänheten på kommissionens kontor. Valkampanjerna bedrivs av ett speciellt organ, en s.k. valkommitté. Det är endast dessa kommittéer som får bedriva valkampanjer. Ett parti måste alltså överföra pengar från sin valfond till valkommittén när en valkampanj ska bedrivas. Valkommittéerna ska i sin tur sända sina räkenskaper till State Electoral Commission. En rapport med de huvudsakliga inkomstkällorna och utgifterna återfinns på kommissionens webbplats. De mer detaljerade räkenskaperna finns tillgängliga på kommissionens kontor.

En person får lämna en donation om högst 20 790 PLN (cirka 5 000 euro) till ett partis huvudsakliga konto. För en val-

kommitté finns inga sådana begränsningar. På utgiftssidan finns det dock begränsningar för hur högt belopp som valkommittén får spendera. Några utgiftsbegränsningar för partiernas ordinarie verksamhet mellan valen existerar däremot inte.

Valkandidaterna får endast finansiera sina kampanjer inom ramen för partiernas utgiftsramar.

State Electoral Commission har till uppgift att granska rapporterna och undersöka möjliga överträdelser av reglerna. Beslut av State Electoral Commission kan överklagas till Högsta domstolen.

4.8.6 Österrike

I Österrike finns sedan den 1 juli 2012 två lagar gällande partier och deras finansiering. Dessa lagar är partilagen och partibidragslagen.

Ett partis utgifter för valkampanjer är enligt partilagen begränsade till 7 miljoner euro. Donationer och annonsering ska offentliggöras om beloppen uppgår till minst 3 500 euro per år. För sponsring gäller en motsvarande bestämmelse om beloppet uppgår till minst 12 000 euro.

En enhetlig redovisningsskyldighet gäller på nationell och lokal nivå och i alla underorganisationer i ett politiskt parti. Enligt partilagen är partierna skyldiga att ge in sina årsredovisningar till Rechnungshof (motsvarande Riksrevisionen i Sverige). Årsredovisningarna ska från och med räkenskapsåret 2013 offentliggöras både på Rechnungshofs och på partiernas respektive webbplatser på internet. Hittills har årsredovisningarna offentliggjorts i den officiella tidningen Wiener Zeitung. Till viss del har även partierna gjort årsredovisningarna tillgängliga på sina webbplatser. En annan ny regel är att donationer överstigande 50 000 euro som lämnas till ett parti ska rapporteras till Rechnungshof som publicerar uppgiften på sin webbplats.

5 En lag om insyn i finansiering av partier

5.1 Det behövs en lag för att tillgodose allmänhetens insynsintresse

Bedömning: Det behövs en i lag reglerad ordning för att skapa ökad insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina valkampanjer.

En lag om insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina valkampanjer bör omfatta partiernas och valkandidaternas intäkter.

Skälen för bedömningen: Som redovisats ovan omfattas de etablerade partierna redan i dag av vissa krav på redovisning och revision. Det följer av den juridiska form – förening – som har valts för verksamheten. Exempelvis innebär bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554) att partierna är skyldiga att offentliggöra sina årsredovisningar vilket ger allmänheten en viss insyn i partiernas finansiering. Bokföringen är dock inte offentlig och uppgifter i årsredovisningarna är av övergripande slag. Allmänhetens möjligheter till insyn är därför begränsade.

För att möjliggöra ökad insyn för allmänheten har sju av riksdagspartierna på eget initiativ ingått en överenskommelse om

redovisning av partiernas intäkter (se avsnitt 4.4). Eftersom överenskommelsen inte täcker samtliga partier och inte heller innehåller några närmare riktlinjer för vilka intäkter som ska redovisas är allmänhetens möjligheter att granska och göra jämförelser mellan partiernas redovisningar ändå relativt begränsade.

Öppenhet och insyn utgör nödvändiga förutsättningar för ett demokratiskt samhälle. Ett rättsligt regelsystem som möjliggör insyn i partiers och valkandidaters intäkter, dvs. vilka som är deras finansiärer, bidrar till att förebygga korrupktion och till att underlätta för väljarna att kunna bedöma vilka ekonomiska och andra intressen som partierna kan tänkas verka för. Väljaren kan sedan utföra sin valhandling mot bakgrund av en sådan bedömning. Offentlighet i kombination med god tillgänglighet beträffande uppgifter om partiernas och valkandidaternas finansiering underlättar således för väljarna att få kännedom om vilka intressen som stöder partiernas verksamheter. Att allmänheten på ett enkelt och smidigt sätt ska kunna ta del av och förstå informationen är vidare ett krav som ställs i GRECO:s rekommendationer till Sverige. Ett rättsligt bindande regelsystem som möjliggör ökad insyn bidrar till att öka legitimiteten för det politiska systemet och till att minska misstro mot partier och politiker.

Det är mot denna bakgrund angeläget att införa en rättslig reglering för att öka allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. En sådan reglering bör även omfatta insyn i finansieringen av valkandidaternas personvalskampanjer eftersom syftet med regleringen är att förebygga att såväl partier som valkandidater som fått mandat i någon av de politiska församlingarna genom sin centrala position i det offentliga beslutsfattandet låter sig styras av intressen som ligger bakom, t.ex. genom bidrag från källor med tvivelaktigt syfte.

Partiernas gemensamma uppfattning om behovet av ökad insyn stämmer överens med Europarådets rekommendation från 2003 och med de sju rekommendationer som GRECO har riktat till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Det bör

därför införs bestämmelser i lag om offentliggörande av redovisningar av hur partierna finansierar sina verksamheter och av hur partiernas valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Den föreslagna lagstiftningen bör ta sikte på redovisningen av intäkter eftersom risken för korruption är störst när det gäller förmåner av olika slag. Bestämmelserna bör införas i en särskild lag.

De flesta andra medlemsländer i Europarådet har infört lagreglering på det aktuella området. Vissa länder har också författningsreglerat frågan om insyn i partiers kostnader. Det torde bl.a. bero på att det i de länderna finns regler om hur partierna får använda de intäkter de erhållit. Exempelvis kan det finnas regler om att kostnader för valkampanjer inte får överstiga ett visst belopp.

I enlighet med traditionen att undvika att reglera partiernas verksamhet och inre förhållanden har frågan om hur partier får använda sina intäkter hittills lämnats oreglerad i svensk rätt. Med hänsyn till detta och till att det nu är fråga om att införa en helt ny reglering om insyn finns det för närvarande inte något behov av att författningsreglera frågan om partiers kostnader eller om insyn i dessa. En rättslig reglering om insyn i partiernas ekonomiska förhållanden bör därför gälla endast finansieringen av partiernas verksamheter, dvs. partiernas intäkter. Det är också i fråga om partiernas intäkter som det väsentligen finns sådana korruptionsrisker som Europarådets rekommendation avser att motverka. Det är vidare beträffande partiernas intäkter – särskilt externa bidrag till partierna – som det finns ett särskilt stort intresse för allmänheten att på ett enkelt sätt kunna få information om varifrån bidragen kommer och vem eller vilka som har lämnat dessa. Ett alltför omfattande regelverk kan också motverka uppkomsten av sammanslutningar. Partiernas verksamhet bör därför regleras så lite som möjligt samtidigt som det genom lag bör säkerställas att allmänheten ges möjlighet till insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. När det gäller partiernas kostnader får de nuvarande allmänna reglerna om

bokförings- och redovisningsskyldighet anses tillräckliga för att åstadkomma insyn.

Vad som nyss sagts beträffande partierna har giltighet även i fråga om valkandidaters personvalskampanjer. Inte heller för sådana kampanjer finns det särskilda regler om vilka kostnadsslag eller vilken storlek på kostnaderna en valkampanj får ha. Personvalskandidater hör alltid till ett parti vilket deltar i det aktuella valet. Partierna bedriver allmänna valrörelser och det synes regelmässigt inte vara möjligt att tydligt särskilja en personvalskampanjs särskilda finansiering från partiets allmänna verksamhet. Det får därför anses mest lämpligt att en rättslig reglering tar sikte på att det är intäkter som avser en viss personvalskampanj som bör särredovisas. Det torde främst handla om bidragsgivare som uttryckligen ger bidrag till en viss kandidat och inte till hans eller hennes parti i allmänhet.

5.2 En redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val

Förslag: Partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande. Redovisningsskyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central, regional och lokal nivå.

Partier som i val får mandat i någon av de politiska församlingarna ska redovisa sina intäkter även under mandatperioden.

Skälen för förslaget

Partier som deltar eller har deltagit i val

En lagstiftning om ökad insyn i hur partiernas och valkandidaternas politiska verksamhet och personvalskampanjer finansieras bidrar till att förebygga att partier och politiker som fått mandat i någon av de beslutande politiska församlingarna låter sig styras av de intressen som ligger bakom t.ex. bidrag från källor som har till syfte att styra makthavarnas beslutsfattande i särskild riktning. Utgångspunkten bör således vara att det endast är partier som deltar i allmänna val som ska omfattas av den aktuella regleringen. En lagstiftning som tar sikte på samtliga partier som ställer upp i val till de politiska församlingarna bidrar bl.a. till att öka det politiska systemets legitimitet och att förebygga korrupcion i vid mening. Det är i de politiska församlingarna som de valda ledamöterna har en möjlighet att handla i enlighet med de intressen som har finansierat partiernas verksamhet eller valkandidaternas personvalskampanjer. En reglering som täcker samtliga partier som deltar i val kommer att omfatta fler partier än de som ingår i den befintliga överenskommelsen mellan majoriteten av riksdagspartierna. En sådan reglering bidrar därmed till att uppfylla GRECO:s rekommendation till Sverige att fler partier än vad som för närvarande är fallet bör omfattas av ett krav på att upprätta bokföring och föra räkenskaper. Partier som deltar i val till sametinget bör dock inte omfattas av regleringen. Det bör således vara tillräckligt att regleringen omfattar partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Som framgår av avsnitt 4.1 finns partier i regeringsformens mening endast i samband med val. Av definitionen av partibegreppet i regeringsformen framgår att det inte ställs några associationsrättsliga krav på ett parti för att det ska få delta i ett val och i den efterföljande mandatfördelningen. En sammanlutning eller en grupp som endast består av ett fåtal personer

utan idémässig anknytning till varandra, blir ett parti i regeringsformens mening om de uppträder i val under särskild partibeteckning. Att ett parti uppträder i val kan innebära dels att partiet uppträder i kampanjer inför ett val, dels att det har fått röster i valet och därför deltar i valresultatet. Några krav på att det ska finnas ett visst dokumenterat väljarstöd för ett parti ställs inte. En politisk gruppering som har valt att bedriva sin verksamhet i en form som inte uppfyller kraven för en juridisk person är i dag inte utesluten från att delta i mandatfördelningen, även om den på grund av den valda formen är utesluten från statligt och kommunalt partistöd samt från möjligheten att genom registrering skydda sin partibeteckning (SOU 2012:94 s. 153 f.).

Det är först efter att valresultatet har fastställts som det slutligt går att fastställa vilka partier som deltagit i ett val till de politiska församlingarna. Det gäller t.ex. partier som inte har registrerat sin partibeteckning. För att det ska vara möjligt för allmänheten att få insyn i hur partier som deltar i val finansierar sin verksamhet bör lagen inte bara omfatta partier som har registrerat sin partibeteckning utan även partier som inte har gjort det. Ett parti som deltar i ett val men låter bli att registrera sin partibeteckning kommer därmed inte att kunna kringgå kravet på offentlig redovisning. Vallagskommittén har föreslagit att partier som avser att delta i allmänna val ska anmäla sitt deltagande inom en viss tid före valen och att partier som inte gör det inte får delta i mandatfördelningen (se avsnitt 4.1). Förslaget innebär att väljarna före valet kommer att veta vilka partier som kommer att ställa upp i valet. Den nuvarande definitionen av partibegreppet i regeringsformen innebär dock att väljarna så sent som på valdagen kan bilda ett nytt parti och ställa upp i valet.

För att samtliga partier som deltar i val ska omfattas av den föreslagna lagen bör den utgå från partibegreppet i regeringsformen. Att ett parti deltar i något av de allmänna valen innebär alltså att partiet blir redovisningsskyldigt enligt den föreslagna

lagen. Vilka dessa partier är får bedömas med utgångspunkt i valresultatet.

Samtliga partier som får mandat i någon av de politiska församlingarna bör vara redovisningsskyldiga under hela mandatperioden eftersom frågan om vilka eventuella bindningar ett parti har till sina finansörer är fortsatt aktuell under denna tid. Om det visar sig att ett parti inte får mandat i någon av de politiska församlingarna bör partiets redovisningsskyldighet enligt den föreslagna lagen omfatta endast en begränsad tidsperiod efter valet och alltså inte avse hela den aktuella mandatperioden (jfr avsnitt 5.11). Detta gäller i vart fall för partier som inte får visst offentligt stöd (jfr avsnitt 5.3).

De flesta partier som för närvarande har mandat i de beslutande politiska församlingarna torde vara ideella föreningar som omfattas av de befintliga reglerna på redovisningsrättens område. Ett krav på att redovisa och offentliggöra sina intäkter torde för dessa partier inte innebära något nytt betungande moment i förhållande till de gällande reglerna om bokföring och redovisning.

Uppgifter om registrerade partier och deras valkandidater samt om valresultat som ligger till grund för att bedöma vilka partier som har ställt upp i ett val och därmed omfattas av redovisningsskyldigheten finns tillgängliga hos Valmyndigheten.

Redovisningsskyldighet oavsett organisationsform

En utgångspunkt för en ny lag om insyn i finansiering av partier bör vara att redovisningsskyldigheten ska gälla oavsett hur ett parti har valt att organisera sig. Ett parti kan bestå av förgreningar på central, regional och lokal nivå. Enligt GRECO bör kravet på partierna att upprätta bokföring och föra räkenskaper gälla på samtliga nivåer i respektive parti. För att ge allmänheten insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet oavsett organisationsform bör lagstiftningen således täcka in eventuella förgreningar på central, regional och lokal nivå.

Ett syfte med en författningsreglering som möjliggör ökad insyn i partiernas och valkandidaternas finansiering är att åstadkomma ett offentliggörande av en redovisning som är samlad för varje parti. De samlade redovisningarna bör vidare vara jämförbara mellan partierna. Om vissa partier eller delar av partierna inte omfattas av redovisningsskyldigheten kan jämförelser inte fullt ut göras mellan partierna. Av GRECO:s rekommendationer till Sverige följer även ett krav på en heltäckande och enhetlig redovisning av partiernas finansiering.

Redovisningarna bör därför innehålla uppgifter om intäkter för partiet i dess helhet eftersom det annars inte är möjligt att göra jämförelser mellan olika partier och få en fullgod bild av hur partierna finansierar sin verksamhet.

Detta innebär att den nya lagen bör omfatta samtliga partier som ställer upp i val i de beslutande politiska församlingarna, inbegripet samtliga enheter inom partiet som direkt eller indirekt är kopplade till partiet eller står under dess kontroll.

De befintliga etablerade partierna har en i de flesta avseenden likartad organisatorisk struktur med flera olika partiorganisationer på central, regional och lokal nivå. Partiorganisationerna är vanligtvis inrättade som ideella föreningar som är juridiska personer med styrelse och stadgar, normalt standardiserade s.k. normalstadgar som tillhandahålls av partiet centralt. De största partierna är i praktiken representerade i samtliga politiska församlingar. Alla riksdagspartier har dock genom åren inte alltid haft mandat i de beslutande församlingarna inom samtliga kommuner och landsting. Det finns också partier som i olika mån är inriktade på att vinna mandat i enbart landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Det finns vidare exempel där ett parti tagit plats i enbart Europaparlamentet.

Även om de större partierna genomgående består av flera ideella föreningar på olika nivåer kan ett parti också bestå av en enda rikstäckande förening.

Ett partis redovisningsskyldighet bör omfatta partiorganisationen i dess helhet oavsett hur partiet har organiserat sig och i vilka beslutande politiska församlingar det finns representerat.

Ett partis organisation kan bestå av flera ideella föreningar medan det i ett annat partis organisation kan finnas andra slags sammanslutningar, t.ex. aktiebolag, eller till partiet knutna stiftelser. Det avgörande för vad som hör till partiorganisationen är således hur partiet självt har definierat sin organisation, något som bl.a. avgörs och framgår av partiets stadgar. Ibland förekommer t.ex. kvinnoorganisationer och ungdomsförbund inom den juridiska person som utgör ett parti, även om de verkar som organisatoriskt fristående enheter. I andra fall finns de utanför partiets huvudförening men är på olika sätt knutna till denna. Inom den ideella sektorn förekommer det t.ex. att enskilda ideella föreningar sluter sig samman i en förening med uppgift att ta tillvara medlemsföreningarnas gemensamma intressen. Det förekommer också att föreningar delar upp sin verksamhet på olika enheter till vilka föreningens medlemmar hänförs efter skilda principer, t.ex. kön, ålder eller hemvist, trots att de verkar i samma syfte. Det finns också till partier knutna stiftelser samt mediaföretag och fastighetsförvaltningsföretag som ibland utför uppgifter som andra partier tar om hand direkt i partiorganisationen.

En bedömning av vilka organisationer som ingår i ett parti får, alltså ske utifrån bl.a. partiets stadgar och den organisatoriska struktur som kommer till uttryck i stadgarna. Det är således inte möjligt att i den aktuella lagen organisatoriskt närmare ange hur långt redovisningsskyldigheten inom ett visst parti kommer att sträcka sig. Det bör överlämnas till i första hand partierna att själva bedöma hur de uppgifter som behövs från partiernas olika organisationer ska sammanföras och sammanställas i partisammanshållna intäktsredovisningar.

I större partier som består av flera nivåer bör partiets högsta organisatoriska nivå vara redovisningsskyldig för partiets intäkter i dess helhet. Detta innebär exempelvis att ansvaret läggs på partiets centrala nivå om det gäller ett rikstäckande parti, men på dess regionala nivå om det är fråga om ett parti med verksamhet på endast regional och lokal nivå. Det bör vara partiets sammantagna intäkter – oavsett om de har tagits emot på central,

regional eller lokal nivå – som ska redovisas. Ett bidrag från en organisatorisk nivå till en annan sådan nivå inom ett parti bör betraktas som ett internt bidrag. Förslaget i denna promemoria innebär att även sådana bidrag ska redovisas (se avsnitt 5.6). Allmänhetens intresse av insyn i finansiering av partier är dock störst när det gäller ett partis externa intäkter. Redovisning bör alltså ske i fråga om intäkter i partiernas verksamhet som lämnas från externa finansiärer. I en intäktsredovisning bör det vara möjligt att se vilka intäkter som har förekommit på central, regional och lokal nivå, t.ex. vilka bidrag som har lämnats mellan olika nivåer inom partiet eller om ett bidrag har lämnats från en extern finansiär till ett bolag som är helägt av partiet. Bidrag till bolag som ett parti utövar ett bestämmande inflytande över bör alltså omfattas av redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen.

En s.k. valteknisk samverkan mellan två eller flera partier är med regeringsformens synsätt i sig att betrakta som ett parti. Det är således det parti som utgörs av den valtekniska samverkan som ställer upp i val medan de i samverkan ingående partierna inte gör det. Även om en redovisningsskyldighet skulle gälla för vart och ett av de deltagande partierna skulle partiernas egna intäktsredovisningar inte fånga upp bidrag och andra intäkter som hänför sig till deras samverkansorganisation. Vad gäller de samverkande partiernas organisatoriska enheter kommer allmänheten att få insyn i dessas finansiering genom att de omfattas av redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna regleringen.

Genom den föreslagna regleringen tillgodoses kravet i GRECO:s rekommendation att redovisningsskyldigheten ska omfatta partier på samtliga nivåer.

5.3 Så länge som visst offentligt stöd uppbärs

Förslag: Partier som i val inte får mandat i någon av de politiska församlingarna ska redovisa sina intäkter så länge som de uppbär visst statligt eller kommunalt partistöd.

Skälen för förslaget: Partier som i val får mandat i någon av de politiska församlingarna bör vara redovisningsskyldiga även under mandatperioden (se avsnitt 5.2). För ett parti som har deltagit i val och som får offentligt stöd finns det emellertid ett allmänintresse av att få insyn i hur det finansierar sin verksamhet så länge som partiet får sådant stöd. Detta gäller i vart fall i fråga om stöd av viss storlek och betydelse. Partier som delvis finansierar sin verksamhet med medel från statskassan bör således vara redovisningsskyldiga även för andra intäkter som bidrar till att finansiera verksamheten. Partier som i val inte får mandat i någon av de politiska församlingarna bör därmed redovisa sina intäkter så länge som de uppbär visst statligt eller kommunalt partistöd. Detta innebär att partier som före ett val har mandat men som efter valet inte längre har något mandat i någon av de politiska församlingarna bör vara fortsatt skyldiga att ge in intäcksredovisningar för offentliggörande så länge som partierna får statligt eller kommunalt partistöd (avvecklingsstöd). Detta bör även gälla för de partier som inte vid något tillfälle kommit in i någon politisk församling men ändå får partistöd, t.ex. sådant statligt partistöd som även partier som inte kommer in i riksdagen får om de har fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen. Det bör därför i den nya lagen införas bestämmelser som innebär att ett parti är redovisningsskyldigt enligt lagen så länge som partiet får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller tar emot partistöd som betalas till partiet enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900).

5.4 En anmälningsskyldighet för partier med låga intäkter

Förslag: Om intäkterna i ett parti understiger ett tröskelvärde om ett halvt prisbasbelopp per räkenskapsår eller kalenderår behöver intäkterna inte redovisas för offentliggörande. Ett parti ska i sådant fall i stället göra en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet.

Offentligt partistöd ska inte räknas med vid bedömningen om intäkterna för ett visst parti når upp till tröskelvärdet.

Skälen för förslaget: En reglering som innebär en allmän redovisningsskyldighet för samtliga partier som deltar i val kommer att omfatta även mycket små partier av olika slag, dvs. partier med låga intäkter och som i praktiken aldrig kommer att få något mandat i någon beslutande politisk församling. Det kan ifrågasättas om en redovisningsskyldighet av det slag som föreslås står i proportion till det mer begränsande insynsintresse som torde gälla i fråga om sådana partier. För partier med låga intäkter bör därför en anmälningsskyldighet gälla i stället för den föreslagna redovisningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten bör vara kopplad till en beloppsgräns (ett tröskelvärde).

Mot denna bakgrund bör det i lagen införas bestämmelser som innebär att ett parti, i stället för att lämna in en intäktsredovisning, ska göra en anmälan till den myndighet som ska ansvara för insamling och offentliggörande av redovisningarna om att partiets intäkter understiger tröskelvärdet. Om intäkterna understiger tröskelvärdet behöver några intäkter alltså inte redovisas för offentliggörande. Stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller partistöd som betalas till partier enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) bör inte räknas med vid bedömningen av om intäkterna för ett visst parti når upp till tröskelvärdet. Detsamma bör gälla i fråga om stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen, lagen (2010:473) om

statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer samt statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. En anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet bör skrivas under av den som enligt lagen ska skriva under en intäktsredovisning (jfr avsnitt 5.12).

När det gäller den lagtekniska utformningen är ett alternativ att direkt i lagen ange tröskelvärdet med ett bestämt belopp. En sådan lösning har fördelar från ett tydlighetsperspektiv, men innebär samtidigt att det krävs en lagändring för att vid behov kunna justera tröskelvärdet med hänsyn till inflationen etc.

Ett annat alternativ är att knyta tröskelvärdet till någon form av indexuppräknings. På så sätt kan tröskelvärdet följa den allmänna prisutvecklingen utan att det finns behov av några löpande lagändringar. En konstruktion som utgår från det i andra sammanhang välkända och vanligen förekommande prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken framstår som lämplig och bör kunna användas i den föreslagna lagen för att reglera den aktuella situationen.

Ett tröskelvärde som motsvarar ett halvt prisbasbelopp – 22 250 kr för år 2013³ – torde vara en i sammanhanget lämplig nivå. Vidare bör tröskelvärdet för ett visst räkenskapsår eller kalenderår bestämmas av det prisbasbelopp som gäller vid räkenskapsårets eller kalenderårets utgång. Lagtexten bör utformas i enlighet med detta.

5.5 Partierna redovisar valkandidaternas personvalskampanjer

Förslag: Intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj ska redovisas av det parti som valkandidaten ställer upp i valet för.

³ Se förordningen (2012:558) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2013.

Redovisningsskyldigheten ska endast omfatta valkandidater som blir valda till ledamöter eller ersättare i någon av de beslutande politiska församlingarna.

Skälen för förslaget: Som tidigare nämnts finns det inga regler som styr partiernas nomineringsförfarande (avsnitt 4.1). För att en person ska kunna ställa upp och vara valbar i ett val till riksdagen finns inga andra krav än att han eller hon uppfyller villkoren för rösträtt, dvs. är svensk medborgare som någon gång varit bosatt i Sverige och fyllt 18 år (3 kap. 4 § RF). För nominering av valkandidater till landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet gäller inte heller några formella krav bortsett från kravet på rösträtt. Ett parti behöver alltså inte på förhand anmäla några kandidater. Det namn som anges på en blank röstsedel räknas som en kandidatnominering och en personröst på den personen. Röstning sker dock alltid på ett parti (3 kap. 1 § andra stycket RF) och en valkandidat kandiderar alltid som ledamot för ett parti. Något samtycke till en kandidatur krävs inte. Ett sådant krav på samtycke föreslås som tidigare nämnts i Vallagskommitténs betänkande SOU 2012:94. Vem som helst som är valbar kan i princip också väljas. Det innebär att det är först efter valets genomförande som det är möjligt att avgöra vilka som varit valkandidater.

Det finns inte någon helt klar och tydlig definition av begreppet personvalskampanj. Som personvalskampanj brukar dock allmänt räknas sådana aktiviteter där en kandidat under valrörelsen använt sig av ett personligt utformat kampanjmaterial, dvs. där namn eller bild på kandidaten förekommit under förutsättning att det uppenbara syftet är att förmå väljarna att lägga sin röst på vederbörande (jfr SOU 1999:136 s. 47).

Partierna tillhandahåller i viss omfattning kanslistöd och annat stöd till kandidater som bedriver en personvalskampanj. Mot bakgrund av den starka traditionen att så lite som möjligt reglera partiernas verksamhet och inre förhållanden bör det vara partierna som utåt redovisar bidrag och andra intäkter som avser

en valkandidats personvalskampanj. Det bör vara upp till varje parti att internt ordna så att de uppgifter om valkandidaternas personvalskampanjer som behövs för att upprätta en samordnad redovisning tas fram.

Intäkter som avser en personvalskampanj torde oftast lämnas till valkandidaterna i samband med ett val. För de valkandidater som väljs in som ledamöter i riksdagen och i Europaparlamentet gäller redan vissa krav på offentliggörande som avser ledamöternas ekonomiska åtaganden och intressen. En riksdagsledamot är enligt lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen skyldig att anmäla t.ex. löneförmåner och pensionsförmåner för registrering i ett register som förs av Riksdagsförvaltningen. En motsvarande uppgiftsskyldighet finns för Europaparlamentets ledamöter i Europaparlamentets arbetsordning (se artikel 9.1 i arbetsordningen och bilaga 1 till arbetsordningen). Någon sådan skyldighet finns dock inte för ledamöter i landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige.

Den aktuella regleringen bör omfatta endast valkandidater som blir valda till ledamöter eller ersättare i någon av de beslutande politiska församlingarna. Om intäkter som avser en kommande valkampanj tas emot under en pågående mandatperiod av en valkandidat som har tagit plats i någon av de beslutande församlingarna ska dessa omfattas av redovisningsskyldigheten. Redovisningsskyldigheten fortsätter således att gälla om samma person ställer upp som valkandidat för partiet och tar emot intäkter för en ny valkampanj. Partiets redovisningsskyldighet kommer på samma sätt som under en pågående valkampanj däremot inte att gälla för andra intäkter avseende ledamöterna eller ersättarna som är knutna till partiet.

Förslaget att redovisningsskyldigheten ska omfatta valkampanjer innebär att GRECO:s rekommendation om redovisning av finansieringen av sådana kampanjer uppfylls i fråga om intäkter.

5.6 Partiernas redovisning av intäkter

Förslag: Ett partis intäktsredovisning ska innehålla följande uppgifter:

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. partistöd enligt kommunallagen (1991:900),
3. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
4. statligt stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
5. statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer,
6. medlemsavgifter,
7. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
8. bidrag från andra delar av partiets organisation inklusive sidoorganisationer,
9. bidrag från privatpersoner,
10. bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och
11. anonyma bidrag.

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

Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor, tjänster och andra prestationer som har tagits emot utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.

Skälen för förslaget: För att syftet med den föreslagna lagen ska uppnås är det viktigt att allmänheten kan göra jämförelser

mellan partierna och deras kandidaters valkampanjer. För att åstadkomma detta bör det i lagen uttryckligen anges vilka intäkter som ska tas upp i partiernas intäktsredovisningar.

Av partiernas intäktsredovisningar bör offentligt stöd i form av statligt och kommunalt partistöd framgå. Uppgifter om stöd som parti får enligt lagen om statligt stöd till politiska partier är redan i dag offentliga hos Partibidragsnämnden. Även om dessa uppgifter kan begäras ut hos nämnden med stöd av offentlighetsprincipen bör allmänheten även ha möjlighet att ta del av uppgifterna i sammanställd form för att lättare kunna jämföra storleken av offentligt stöd som ett parti får med storleken av bidrag från enskilda. Detta talar för att uppgift om offentligt stöd bör anges i partiets intäktsredovisningar.

För att väljarna ska kunna få en så fullständig bild som möjligt av de offentliga stödformerna bör intäktsredovisningarna även innehålla uppgift om stöd till riksdagens ledamöter och partigrupper enligt lagen om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Det kan i detta sammanhang noteras att den överenskommelse om redovisning av intäkter som sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna har ingått innehåller ett krav på redovisning av sådant stöd.

Även uppgifter om andra offentliga stödformer finns tillgängliga enligt offentlighetsprincipen hos respektive myndighet som beviljar stöd. Trots att uppgifterna kan erhållas hos respektive myndighet finns det ett värde i att allmänheten genom intäktsredovisningarna kan få en samlad bild av det offentliga stöd som bidrar till att finansiera partiernas verksamhet. De nu uppräknade stödformerna bör därför tas in i intäktsredovisningarna.

Vidare bör redovisning även ske av statligt stöd till kvinno- och ungdomsorganisationer enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer respektive förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Även bidrag som lämnas inom partiorganisationen bör redovisas. Det finns visserligen ingen risk för att överföringar inom partiet ger upphov till bindningar till utomstående finansiärer. För att

allmänheten ska få en så fullständig bild som möjligt av partiernas intäkter bör dock sådana överföringar redovisas. En sådan redovisning bidrar därmed till att uppfylla godtagbara krav på jämförbarhet och likformighet mellan partiernas intäkter.

Förutom intäkter i form av offentligt stöd kan partierna ha intäkter från t.ex. egna bolag. Vidare kan lotterier och insamlingsverksamhet ge intäkter i pengar. Enskilda kan stödja partier inte bara genom att ge bidrag i pengar utan även bl.a. genom att helt eller delvis utan betalning exempelvis utföra arbetstjänster, tillhandahålla fordon och maskiner eller överlåta varor eller upphovsrätt. Partierna bör redovisa ett ekonomiskt värde för alla slag av egendom och tjänster som tillförs dem. Detta bör även gälla i sådana fall där ett parti inte har några kostnader, t.ex. om en tjänst utförs utan krav på ersättning. En sådan intäktsredovisning behövs för att relevanta jämförelser ska kunna göras mellan olika partier med olika slag av intäkter.

Redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen bör således omfatta medlemsavgifter och rena penninggåvor från enskilda och juridiska personer. Redovisningsskyldigheten bör även gälla för försäljningsinkomster, lotteriinkomster och liknande insamlingsinkomster, ränteinkomster och andra kapitalinkomster samt för olika slags arbetsprestationer och andra tjänster. Även intäkter från en verksamhet som bedrivs i bolag eller annan juridisk person som partiet har ett bestämmande inflytande över bör omfattas av redovisningen. Detta bör framgå av lagen. Oavsett om det bestämmande inflytandet utövas genom eget ägande, att partiet förfogar över mer än hälften av rösterna i en juridisk person på någon annan grund, eller på grund av avtal eller på något annat sätt kan utöva ett bestämmande inflytande, får verksamheten alltså anses ingå i partiet. Lagen kommer därmed att omfatta partiets totala intäkter oavsett om intäkterna finns inom partiorganisationen eller hör till en annan juridisk person som partiet t.ex. äger. Ett parti kan därmed inte undgå att redovisa intäkter genom att föra över dem till ett bolag som står under partiets inflytande genom

t.ex. innehav av aktier eller föra över intäkter som kommit in till t.ex. en lokal partiorganisation till ett bolag.

Det torde främst vara inkomster från försäljningar och i form av bidrag som blir aktuella att redovisa. Andra intäkter kan dock inte uteslutas varför redovisningsskyldigheten bör omfatta samtliga intäkter som anges i lagen. Någon skillnad bör i detta avseende inte göras för intäkter i stiftelser som är knutna till partierna på ett sådant sätt att intäkterna anses ingå i partiet. Så kan vara fallet om en stiftelse har till ändamål att främja partiets verksamhet.

I lagen bör vidare anges vilka bidrag som inte omfattas av redovisningsskyldigheten. Detta gäller t.ex. sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Syftet med den aktuella regleringen är att ge allmänheten insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Något större intresse av insyn i fråga om arbete från partimedlemmar eller närstående som utförs oavlönat och frivilligt torde inte finnas. Sådant engagemang bör därför inte omfattas av ett krav på redovisningsskyldighet.

Det bör inte ställas upp några formella krav på hur partierna ska ange de olika intäkterna i intäktsredovisningarna. Intäktsredovisningarna bör innehålla ovan nämnda uppgifter och vara utformade så att allmänheten enkelt kan göra jämförelser mellan partiernas redovisningar (jfr avsnitt 2.6, GRECO:s rekommendationer till Sverige). Den myndighet som ska ta emot intäktsredovisningarna och göra dem offentliga bör tillhandahålla blanketter i både elektronisk och annan form för att underlätta för partierna att redovisa de aktuella intäkterna.

5.7 Anonyma bidrag

Förslag: Anonyma bidrag ska redovisas med totalbelopp i ett partis intäktsredovisning.

Bedömning: Det bör inte införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.

Skälen för förslaget och bedömningen: I avsnitt 5.10 föreslås i enlighet med GRECO:s rekommendationer att givare av större bidrag ska redovisas för offentliggörande. Frågan är dock vad som bör gälla med ett bidrag vars givare förblir okänd för det mottagande partiet. Att givare av större bidrag i framtiden enligt förslaget ska offentliggöras kan tänkas öka bidragsgivares benägenhet att vilja ge bidrag anonymt. Om bidragsgivaren är okänd för det parti eller den valkandidat som har tagit emot bidraget torde inte någon särskild bindning kunna uppkomma mellan givare och mottagare. Anonymiteten skulle dock kunna utnyttjas av såväl bidragsgivare som partier och valkandidater som önskar dölja en bidragsgivares identitet.

I vissa länder har det införts bestämmelser om förverkande av bidragsvärdet till staten eller annan rättsverkan i syfte att förhindra att partier ska kunna tillgodogöra sig anonyma bidrag. Ett sådant exempel är Norge, där anonyma bidrag tillfaller statskassan (se avsnitt 4.8.3).

Syftet med den föreslagna lagen är att ge allmänheten ökad insyn i partiernas och valkandidaternas finansiering. I enlighet med traditionen att undvika att reglera partiernas verksamhet och inre förhållanden har frågan om *hur* partier får använda sina intäkter hittills lämnats oreglerad i svensk rätt (jfr avsnitt 5.1). Mot denna bakgrund och då det nu är fråga om att införa en helt ny reglering om insyn finns det för närvarande inte något behov av att författningsreglera den närliggande frågan om partiers möjligheter att ta emot anonyma bidrag. Lagen bör således inte ta sikte på att reglera vilka slags bidrag som partier och valkandidater får ta emot. Något förbud för dessa att ta emot anonyma bidrag bör därför inte införas. För att synliggöra vilka medel som finansierar ett partis politiska verksamhet och en valkandidats valkampanj bör dock intäktsredovisningarna innehålla uppgift om den sammanlagda storleken av bidrag som partierna och valkandidaterna har mottagit anonymt under redovisningsperioden.

5.8 Intäktsredovisning i valkandidaters personvalskampanjer

Förslag: Redovisningen av valkandidaternas personvalskampanjer ska endast avse vissa intäkter.

Skälen för förslaget: Vissa intäkter som det föreslås att partierna ska redovisa förekommer inte i en valkandidats personvalskampanj. Detta gäller offentligt stöd och medlemsavgifter till partierna. Inkomster från t.ex. en försäljning kan dock avse en personvalskampanj. Vidare kan ett parti lämna ett bidrag till en valkandidats personvalskampanj. Bidrag från externa finansörer kan också lämnas. En juridisk person som valkandidaten har ett bestämmande inflytande över, t.ex. ett aktiebolag, kan också lämna bidrag till hans eller hennes personvalskampanj. Inte heller anonyma bidrag kan uteslutas. De nu nämnda intäktsformerna bör därför redovisas beträffande valkandidaternas personvalskampanjer. En bestämmelse om detta bör föras in i den nya lagen.

5.9 Värdering av bidrag

Förslag: Bidrag som inte har lämnats i pengar ska uppskattas och redovisas till sitt verkliga värde.

Skälen för förslaget: Det är viktigt att den intäktsredovisning som lämnas av ett parti omfattar alla erhållna bidrag, oavsett slag. Detta ger en transparent och fullständig intäktsredovisning och underlättar jämförelser mellan partierna.

För ett bidrag som erhålls kontant i svenska kronor finns inte några värderingsproblem. Alla andra former av bidrag kräver däremot någon form av värdering. Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

För ett parti som är bokföringsskyldigt ska bidrag redovisas enligt god redovisningssed. Här tillämpas de allmänna reglerna om löpande bokföring och årsredovisning. I fråga om gåvor finns viss vägledning i Bokföringsnämndens allmänna råd BFNAR 2002:10 Redovisning av gåvor i ideella föreningar och registrerade trossamfund. Några av dessa principer har det redogjorts för i avsnitt 4.7.3. Även på skatterättens område finns vägledande värderingsprinciper.

Motsvarande principer som gäller för partiernas allmänna redovisning bör tillämpas när intäktsredovisningen upprättas. Utgångspunkten bör därför vara att bidrag som inte erhålls i pengar ska uppskattas och redovisas till sitt verkliga värde. Detta utgörs normalt av försäljningsvärdet eller återanskaffningsvärdet.

5.10 Bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag av viss storlek

Förslag: Ett parti som tar emot ett bidrag i pengar, varor eller annan egendom eller tjänster till ett värde om minst ett halvt prisbasbelopp (tröskelvärdet) ska redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och bidragets värde. Detta gäller både bidrag från givare som är juridiska personer och bidrag från givare som är fysiska personer.

Om ett parti tar emot mer än ett bidrag från samma bidragsgivare och bidragen sammanlagt överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser, ska bidragsgivaren och bidragen redovisas för offentliggörande.

För bidrag som lämnas till valkandidaters personvalskampanjer ska motsvarande regler gälla.

Skälen för förslaget

Redovisning av uppgifter om enskilda bidrag och bidragsgivare

Europarådets rekommendation från 2003 innehåller, i likhet med många länders rättssystem, regler om att bidragsgivarens identitet ska redovisas offentligt om ett bidrag uppgår till ett visst värde (tröskelvärde). Även överenskommelsen mellan sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna angående redovisning av partiernas intäkter innehåller ett krav på offentlig redovisning av ekonomiskt stöd från fysiska och juridiska personer med namn och belopp om varje bidrag uppgår till minst 20 000 kr.

Mot denna bakgrund bör det i den nya lagen föras in en bestämmelse som innebär att ett parti i sin intäktsredovisning ska lämna specificerade uppgifter om såväl bidraget och dess storlek som bidragsgivarens identitet om bidraget överstiger ett visst tröskelvärde. Även valkandidaternas personvalskampanjer bör omfattas av regleringen.

Bestämmelsen om offentliggörande av givare av större bidrag bör gälla lika för juridiska och fysiska personer. Det är fysiska personer som bildar juridiska personer och såsom företrädare för juridiska personer fattar beslut om att ge bidrag till partier.

Det finns flera legitima skäl för att inte offentliggöra namn på privatpersoner som lämnar större bidrag till partier eller valkandidater. Samtidigt kan dock konstateras att det finns ett likaledes legitimt krav på en öppen redovisning som gör det möjligt för väljarna att granska hur partierna finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. Utgångspunkten för en reglering om allmänhetens insyn i partiernas intäkter är, som nämnts tidigare, att det finns ett allmänt intresse av att medborgarna får veta vem eller vilka som svarar för finansieringen av partiernas verksamhet och valkandidaternas personvalskampanjer. Den enskilda bidragsgivarens intresse av att öppet kunna lämna bidrag till ett parti eller en valkandidat utan att det kommer till allmänhetens kännedom tillgodoses genom att bidragsgivarens identitet endast

behöver anges när det är fråga om bidrag av viss storlek. Det är således endast i dessa fall som det kan anses finnas ett berättigat allmänintresse av att känna till givarens identitet, dvs. när bidraget har en sådan storlek att det typiskt sett kan befaras ge upphov till bindningar mellan givaren och mottagaren.

Vid vilket värde ska givaren redovisas?

Frågan om tröskelvärdets nivå behandlas inte i 2003 års rekommendation från Europarådet till medlemsländerna. Frågan berörs inte heller i GRECO:s särskilda rekommendationer till Sverige.

I Danmark och Finland redovisas uppgifter om bidrag från enskilda vid ett tröskelvärde på 20 000 DKK respektive 1 500 euro. I Norge redovisas sådana bidrag vid tröskelvärden på 12 000 och 35 000 NOK beroende på om bidraget lämnas till huvudorganisationen eller någon annan enhet inom partiet (se avsnitten 4.8.1–4.8.3). Motsvarande tröskelvärden gäller i samtliga tre länder om flera mindre bidrag lämnas till ett parti från samma bidragsgivare.

Den gällande överenskommelsen mellan sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna om redovisning av intäkter innebär att uppgift om namn på fysiska personer som har lämnat bidrag till ett parti om 20 000 kr per år ska offentliggöras. Tröskelvärdet enligt den föreslagna lagen bör vara i nivå med detta.

När det gäller den lagtekniska utformningen är ett alternativ att direkt i lagen ange tröskelvärdet med ett bestämt belopp. En sådan lösning har fördelar från ett tydlighetsperspektiv men innebär samtidigt att det krävs en lagändring för att vid behov kunna justera tröskelvärdet med hänsyn till inflationen etc.

Ett annat alternativ är att knyta tröskelvärdet till någon form av indexuppräknings. På så sätt kan tröskelvärdet följa den allmänna prisutvecklingen utan att det finns behov av några löpande lagändringar. En konstruktion som utgår från det i

andra sammanhang välkända och vanligen förekommande prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken framstår som lämplig och bör kunna användas i den föreslagna lagen för att reglera den aktuella situationen. Ett tröskelvärde som motsvarar ett halvt prisbasbelopp – 22 250 kr för år 2013⁴ – är också i nivå med den nuvarande partiöverenskommelsen. Det bör därför i lagen införas bestämmelser som innebär att ett parti i sin intäktsredovisning ska lämna specificerade uppgifter om bidragsgivare som till partiet eller en personvalskampanj ger ett bidrag med ett värde om minst ett halvt prisbasbelopp.

Tröskelvärdet bör gälla per redovisningsperiod och avse hälften av det prisbasbelopp som gäller vid redovisningsperiodens utgång (jfr avsnitt 5.11). Flera mindre bidrag under en redovisningsperiod som tillsammans uppgår till minst tröskelvärdet bör därför räknas samman och ligga till grund för redovisningsskyldigheten. Bidragsgivare skulle annars behandlas olika trots att de har bidragit med samma belopp under en viss redovisningsperiod. Utan en sammanräkning skulle det dessutom vara möjligt att kringgå tröskelvärdet genom att fördela ett bidrag av större storlek på flera delbelopp.

Det bör alltså inte ha någon betydelse om bidrag ges vid ett eller flera tillfällen under en redovisningsperiod. Skyldigheten att redovisa givare av större bidrag förutsätter att partierna löpande bokför uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag så att det går att avgöra om ett nytt bidrag ska sammanläggas med ett tidigare bidrag eller inte.

Slutsatsen i denna del blir således att om en bidragsgivare ger ett parti ett bidrag med ett värde om minst ett halvt prisbasbelopp bör bidragsgivarens identitet redovisas för offentliggörande tillsammans med uppgift om bidragets värde och dess typ. Som tidigare framgått finns det redan i dag regler om offentliggörande av bidrag från både juridiska och fysiska personer som överstiger ett visst belopp i t.ex. Danmark, Finland och Norge. En sådan lagreglering bör alltså även införas i

⁴ Se förordningen (2012:558) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2013.

Sverige. Förslaget får anses vara förenligt med GRECO:s rekommendation om att bidrag som överstiger ett tröskelvärde ska redovisas tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet. Det bör inte göras någon differentiering i fråga om beloppsgränsen mellan små och stora partier och inte heller beträffande vilket val det är fråga om.

5.11 Redovisningsperioder

Förslag: Partiernas intäktsredovisningar ska avse räkenskapsår eller kalenderår och ska ha kommit in senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

Skälen för förslaget: Partierna bör, som framhållits ovan, lämna intäktsredovisningar som är utformade så att det går att göra jämförelser mellan dels olika partier, dels olika redovisningsperioder för ett visst parti. Redovisningsperioden bör därför i princip vara densamma för alla partier.

Ett parti har vanligtvis kalenderår som räkenskapsår. Ett parti får emellertid, liksom andra juridiska personer, enligt bokföringslagen (1999:1078) använda brutet räkenskapsår, dvs. ett räkenskapsår som omfattar ett års tid men inte ett kalenderår. En reglering som innebär att ett parti är skyldigt att redovisa sina intäkter för en annan period än räkenskapsåret kan komma att innebära ett merarbete för partiet jämfört med de partier som har samma period som både räkenskapsår och för intäktsredovisningar. Redovisningsperioden för partiets och valkandidaternas intäkter bör därför avse räkenskapsår, om partiet utifrån kravet på bokföringsskyldighet i bokföringslagen (1999:1078) ska upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen. I annat fall bör gälla att intäktsredovisningen ska avse kalenderår.

Partiernas årliga intäktsredovisningar för offentliggörande bör om möjligt lämnas i anslutning till det ordinarie boksluts-

och redovisningsarbetet. Partierna lämnar regelmässigt deklara- tioner till Skatteverket. Det ter sig naturligt att partierna upprättar intäktsredovisningarna i samband med sitt ordinarie årliga deklarationsarbete. Ideella föreningar ska enligt skatte- förfarandelagen (2011:1244) lämna inkomstdeklaration senast den 1 juli om beskattningsåret går ut den 31 december. Den som lämnar inkomstdeklaration elektroniskt får lämna deklaration en månad senare (32 kap. 2 §). Samma tidsfrist som gäller för inlämnande av inkomstdeklarationer i pappersform bör gälla för intäktsredovisningen. En intäktsredovisning enligt den före- slagna lagen bör i linje med detta ges in senast den 1 juli varje år.

Redovisningsskyldigheten ska alltså avse hela det innevarande kalenderår eller, om partiet är bokföringsskyldigt enligt bokföringslagen, räkenskapsår som löper när valet i fråga genom- förs. Enhetliga regler kommer därmed att gälla för samtliga partier som omfattas av redovisningsskyldigheten. En intäkts- redovisning för ett parti som tillämpar kalenderår kommer att avse kalenderåret, vilket inte gäller för de partier som tillämpar räkenskapsår. Intäktsredovisningen avser dock i båda fallen normalt en tolv månadersperiod. Det innebär att redovisnings- skyldighetens omfattning för partier som deltar i val inte enbart kommer att avse tid efter skyldighetens inträde; jfr avsnitt 5.2. Ett parti som har för avsikt att ställa upp i ett allmänt val bör därför redan före valet se till att skaffa sig nödvändigt underlag för att senare kunna upprätta en fullständig intäktsredovisning enligt lagen.

För partier som får visst offentligt stöd är avsikten att redo- visningsskyldigheten ska gälla så länge som partiet får sådant stöd, dvs. för vart och ett av de räkenskapsår eller kalenderår under vilka stödet betalas ut; jfr avsnitt 5.3. Eftersom en intäkts- redovisning enligt förslaget ska ha kommit in senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser, kommer detta att medföra en tidsmässig förskjutning när det gäller fullgörandet av skyldigheten.

Det kan som nämnts ovan undantagsvis förekomma att ett parti använder brutet räkenskapsår för sin ordinarie redovisning.

I fråga om ett sådant parti innebär förslaget att intäktsredovisningen för ett visst år kommer att offentliggöras ett år senare än vad som gäller i fråga om partier som ska tillämpa kalenderår eller där räkenskapsåret sammanfaller med kalenderåret. Exempelvis ska intäktsredovisningen för den redovisningsperiod som omfattar val som genomförs 2014 ges in senast den 1 juli 2015 av partier vars redovisning är kopplad till kalenderåret, men senast den 1 juli 2016 av partier som använder brutet räkenskapsår. En sådan eftersläpning innebär vissa nackdelar när det gäller jämförbarheten mellan olika partiers intäktsredovisningar. Det bör dock framhållas att det inte är fråga om någon utebliven redovisning för en viss tidsperiod utan endast en eftersläpning. Vidare får det antas vara fråga om endast ett fåtal fall. Med hänsyn också till det bör undvikas att utforma regleringen så att den innebär ett merarbete för partier som använder brutet räkenskapsår, jämfört med övriga partier som omfattas av den föreslagna lagen, bör det därför inte införas någon särreglering som tar sikte på den aktuella situationen.

5.12 Intäktsredovisningarna skrivs under av den som är behörig företrädare för partiet

Förslag: Ett partis intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiets högsta organisatoriska nivå.

Skälen för förslaget: Det politiska ansvaret för att en intäktsredovisning tas fram och ges in till den myndighet som ska ansvara för offentliggörande bör ligga på partiets högsta organisatoriska nivå. I linje med vad som gäller på redovisningsområdet bör intäktsredovisningarna skrivas under av den som är behörig företrädare för respektive parti innan de ges in till myndigheten. De etablerade partierna består av flera ideella föreningar på central, regional och lokal nivå som var och en

normalt utgör en egen juridisk person. Eftersom det i dessa fall är partiet på central nivå som enligt den föreslagna lagen ska ge in intäktsredovisningarna för partiet i dess helhet, bör dessa skrivas under av behörig företrädare på den centrala nivån (jfr avsnitt 5.2). I exempelvis ett parti som bedriver verksamhet på endast regional och lokal nivå är det på motsvarande sätt den som är behörig att företräda partiet på regional nivå som ska skriva under intäktsredovisningen. Vem eller vilka som i praktiken ska skriva under en intäktsredovisning följer således av hur partiet är organiserat. Partiets behöriga företrädare intygar med sin underskrift att intäktsredovisningen är riktig. Eftersom partiet även ska ansvara för redovisning av valkandidaternas intäkter i intäktsredovisningen innebär detta att en behörig företrädare genom sin underskrift intygar att även dessa uppgifter är riktiga.

Under senare år har myndigheternas användning av internet och elektroniska tjänster ökat i snabb takt. En ordning med elektronisk redovisning och offentliggörande på internet framstår inte bara som naturlig och kostnadseffektiv utan skulle också väsentligt bidra till att öka allmänhetens möjligheter att enkelt ta del av redovisningarna jämfört med att med stöd av offentlighetsprincipen begära ut dem som allmänna handlingar i pappersform.

En förutsättning för att intäktsredovisningarna ska kunna ges in elektroniskt är att de har försetts med någon form av elektronisk signatur som kan förhindra att redovisningarna manipuleras av någon utomstående person. Med elektronisk signatur avses data i elektronisk form som är fogade till eller logiskt knutna till andra elektroniska data och som används för att kontrollera att innehållet härrör från den som framstår som utställare och att det inte har förvanskats (2 § lagen [2000:832] om kvalificerade elektroniska signaturer). Genom den elektroniska signaturen får de elektroniska handlingarna ett skydd mot efterföljande ändringar och utgör därigenom en garanti för äkthet (SOU 2008:88 s. 62). Sådana signaturer godtas

beträffande bl.a. patentansökningar, ansökningar om socialförsäkringsförmåner och skattedeclarationer.

I lagen om kvalificerade elektroniska signaturen definieras två former av elektroniska signaturer. En avancerad elektronisk signatur är uteslutande knuten till undertecknaren. Undertecknaren kan identifieras genom signaturen och signaturen är skapad på ett sådant sätt att undertecknaren har kontroll över den. Det innebär bl.a. att ändringar i signaturen kan upptäckas. En kvalificerad elektronisk signatur är en avancerad elektronisk signatur som är skapad av en säker anordning för signaturframställning och baserad på ett kvalificerat certifikat (2 §).

I årsredovisningslagen ställs ett krav på att en årsredovisning som upprättas i elektronisk form ska undertecknas med avancerad elektronisk signatur enligt lagen om kvalificerade elektroniska signaturer (2 kap. 7 § sjätte stycket årsredovisningslagen). I årsredovisningslagen ställs dock inget krav på att en årsredovisning ska upprättas i elektronisk form utan den kan även upprättas i vanlig läsbar form (2 kap. 5 § årsredovisningslagen). Något krav på att partiernas intäktsredovisningar ska ges in elektroniskt bör inte heller ställas i den föreslagna lagen. Att införa ett krav på elektronisk redovisning skulle innebära att små partier med begränsade ekonomiska tillgångar behöver skaffa sig ett elektroniskt certifikat för att kunna ge in redovisningarna. I likhet med bokföringslagen och årsredovisningslagen bör det inte heller ställas upp något krav på att en elektronisk upprättad intäktsredovisning ska upprättas i något särskilt elektroniskt format.

För att det ska vara möjligt för partierna att ge in intäktsredovisningar elektroniskt bör det dock införas ett krav på någon form av elektronisk signatur i den föreslagna lagen som kan ersätta namnteckningar om redovisningarna ges in på elektronisk väg. Eftersom årsredovisningar som upprättas i elektronisk form ska undertecknas med avancerad elektronisk signatur bör även den föreslagna lagen innehålla ett sådant krav när det gäller intäktsredovisningar. Den föreslagna regleringen bör således inte avvika från årsredovisningslagens krav i detta hänseende. Även

en anmälan om att partiet inte är redovisningsskyldigt bör kunna upprättas elektroniskt och då undertecknas elektroniskt på samma sätt som en intäktsredovisning. Det strängare kravet på en kvalificerad elektronisk signatur, som varken förekommer i årsredovisningslagen eller i någon annan författning, skulle innebära ett alltför betungande moment för partierna jämfört med kravet i årsredovisningslagen.

5.13 Revisorsgranskning av intäktsredovisning

Förslag: En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor, om partiet enligt stadgarna eller bokföringslagen är skyldigt att utse en revisor.

Granskningen ska avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med den föreslagna lagens bestämmelser om redovisningsskyldighet. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

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

Skälen för förslaget: För att öka tillförlitligheten när det gäller innehållet i en intäktsredovisning bör det övervägas att i den föreslagna lagen införa bestämmelser om revisorsgranskning. Av GRECO:s rekommendationer till Sverige följer också ett krav på oberoende revision i fråga om partier som är skyldiga att upprätta bokföring och räkenskaper. Ett krav på revisorsgranskning av intäktsredovisningar bör införas för partier som enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att utse en revisor. Med hänsyn till att det är fråga om att införa en helt ny reglering om insyn finns det emellertid för närvarande inte skäl att införa något generellt krav på sådan granskning. Ett parti som inte redan omfattas av ett krav att utse en revisor behöver alltså inte anlita en revisor för att uppfylla sin redovisningsskyldighet enligt lagen.

Av bokföringslagens krav på upprättande av årsredovisning följer att årsredovisningen ska granskas av en revisor (se avsnitt 4.6.4). I de större partierna innebär det att revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd revisor. Detta följer av tillämplig lag för den associationsform som partiet har organiserats i. I fråga om en ideell förening framgår revisorns kompetenskrav av 12 § revisionslagen (1999:1079). I revisionslagen finns även bestämmelser om antalet revisorer, utseende av revisor och om revision av årsredovisningar. Av dessa följer bl.a. att ett företag (en fysisk eller juridisk person som är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen) som omfattas av lagen ska ha minst en revisor och att revisorn ska granska företagets årsredovisning och bokföring samt företagsledningens förvaltning. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver (1 § andra stycket, 3, 5 och 9 §§).

I fråga om valet av revisor är det lämpligt att den revisor som partiet redan har utsett också granskar partiets intäktsredovisning. Det innebär att de krav på revisorns kompetens som ställs vid granskningen av intäktsredovisningen är desamma som gäller för revisionen av partiet i övrigt. En bestämmelse som utformas på det sättet säkerställer att det finns tillräcklig kompetens för granskningsuppdraget samtidigt som den administrativa bördan begränsas till vad som är nödvändigt.

Granskningen bör alltså avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med den föreslagna lagens bestämmelser om redovisningsskyldighet. Granskningen bör vidare vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

Det bör föreskrivas att revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen samt att yttrandet ska fogas till intäktsredovisningen.

Förslaget får i denna del anses uppfylla GRECO:s rekommendation om oberoende revision.

5.14 Offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar

Förslag: Partierna ska ge in sina intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet till Kammarkollegiet, som ska offentliggöra dem på sin webbplats på internet. Informationen på webbplatsen ska avse alla partier som har deltagit i val och även innehålla uppgift om vilka av partierna som inte har fullgjort sin redovisnings-skyldighet enligt den föreslagna lagen.

Skälen för förslaget

Vilken myndighet ska ansvara för offentliggörande?

Partiets intäktsredovisningar ska ges in till den myndighet som ska ansvara för att samla in och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar. En särskild fråga är vilken myndighet som bör ansvara för insamlandet och offentliggörandet av intäktsredovisningarna. Enligt lagförslaget ska denna myndighet även utöva tillsyn på området och besluta om vissa administrativa sanktionsavgifter vid överträdelser av lagen (se avsnitten 5.16 och 5.17).

Ett alternativ är att låta Valmyndigheten ansvara för de aktuella uppgifterna. Ett sådant uppdrag kan anses vara förenligt med Valmyndighetens ansvar för information om val till både partierna och allmänheten. Som nyss nämnts kommer den aktuella lagen dock att innehålla inslag av tillsyn och kontroll. Detta talar mot att lägga uppgifterna på Valmyndigheten som huvudsakligen ansvarar för att planera och samordna genomförandet av val och landsomfattande folkomröstningar samt på grundval av den slutliga rösträkningen fördela mandaten mellan partierna.

För alternativet att utse Partibidragsnämnden till ansvarig myndighet talar att nämnden redan får in riksdagspartiers och

även vissa andra partiers årsredovisningar när partierna ansöker om statligt partistöd. Nämnden har i dag dock inte någon annan uppgift än att ta emot dessa årsredovisningar. Vidare är nämndens uppgift i detta hänseende också begränsad till att ta emot årsredovisningar från partier som har ställt upp i val till riksdagen och i nämnda val fått ett visst antal röster eftersom det endast är dessa partier som erhåller statligt partistöd. Någon motsvarande koppling till fullmäktigeförsamlingarna på den kommunala sidan har nämnden således inte.

Ett annat alternativ är att låta partierna ge in sina intäktsredovisningar till Statistiska centralbyrån, som sedan i sin statistikdatabas får offentliggöra de redovisade uppgifterna i den övriga ekonomiska statistiken. Att låta Statistiska centralbyrån ansvara för tillsyn och kontroll framstår dock inte som förenligt med denna myndighets huvudsakliga verksamhet som är att ansvara för officiell statistik och för annan statlig statistik.

En statlig förvaltningsmyndighet som bör kunna samla in och offentliggöra partiernas redovisningar samt utöva tillsyn på området är Kammarkollegiet. Kammarkollegiet har redan i dag till uppgift att utföra olika slags ekonomiadministrativa tjänster åt andra statliga myndigheter, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration (1 § första stycket förordningen [2007:824] med instruktion för Kammarkollegiet). Kammarkollegiet har under senare tid också prioriterat utveckling av myndighetens IT-verksamhet. Kammarkollegiets relativt breda och teknikbaserade verksamhet talar således för att de aktuella uppgifterna bör kunna utföras av denna myndighet. Den tillsynsfunktion som myndigheten föreslås få bör också kunna passa in i Kammarkollegiets relativt breda verksamhet jämfört med ovan nämnda myndigheter.

Vid en avvägning av de ovan angivna alternativen framstår Kammarkollegiet som det mest närliggande alternativet när det gäller att bygga upp och driftsätta ett elektroniskt system för redovisning och offentliggörande av partiernas finansiering.

Hur bör offentliggörandet ske?

Av GRECO:s rekommendationer följer att partiernas intäktsredovisningar måste offentliggöras på ett sätt som gör redovisningarna lättillgängliga för allmänheten. I den befintliga överenskommelsen mellan sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna om redovisning av intäkter anges inte på vilket sätt offentliggörande av partiernas och valkandidaternas redovisning ska ske. Av överenskommelsen framgår endast att partiernas fastställda bokslut ska finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem. Vidare ska de etablerade partierna enligt årsredovisningslagen (1995:1554) avsluta sina räkenskaper med en årsredovisning som ska offentliggöras. Riksdagspartiernas årsredovisningar blir också offentliga hos Partibidragsnämnden genom kravet enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier på att de ska ges in i samband med en ansökan om sådant stöd. För att skapa insyn i hur partierna och valkandidaterna finansierar sin verksamhet behövs således regler som möjliggör för allmänheten att ta del av partiernas intäktsredovisningar och som täcker fler partier än den befintliga överenskommelsen. Detta förutsätter att allmänheten utan ett alltför omfattande efterforskningsarbete ges möjlighet att få en samlad bild av hur partiernas verksamhet och valkandidaternas valkampanjer finansieras.

Partiernas intäktsredovisningar kommer att utgöra allmänna handlingar hos Kammarkollegiet när de har kommit in till myndigheten (2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen). Den som önskar ta del av handlingarna har rätt att göra det på stället och att mot avgift få en kopia av dem (2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen).

Redovisningarna bör dock även göras tillgängliga för allmänheten på Kammarkollegiets webbplats på internet. Detta bör framgå av den nya lagen.

Kammarkollegiet bör ta fram ett IT-system för att kunna ta emot intäktsredovisningar i elektronisk form och offentliggöra

dem. Systemet bör också vara utformat för löpande drift och administration.

Kammarkollegiet bör även offentliggöra uppgifter om de partier som har deltagit i val men som inte har gett in någon intäktsredovisning eller en anmälan om att de har haft intäkter som understiger tröskelvärdet. Vidare bör även anmälningarna offentliggöras. Information kommer därmed att lämnas om alla partier som har deltagit i val och vilka av partierna som inte har fullgjort sin redovisningsskyldighet. Detta bör framgå av den nya lagen.

Det bör tilläggas att uppgifter om registrerade partier och deras valkandidater samt valresultat som den ansvariga myndigheten behöver tillgång till för att bedöma vilka partier som ställer upp i val och därmed omfattas av redovisningsskyldigheten är offentliga hos Valmyndigheten och därmed kan inhämtas från denna myndighet.

Förslaget om offentliggörandet av intäktsredovisningarna på Kammarkollegiets webbplats på internet får anses uppfylla GRECO:s rekommendation om att offentlig redovisning ska vara lätt tillgänglig för allmänheten.

5.15 Behandling av personuppgifter

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som Kammarkollegiet och partierna genom förslaget åläggs att utföra är förenlig med personuppgiftslagen.

Några ytterligare bestämmelser utöver personuppgiftslagens regler och de särskilda bestämmelserna om behandling av personuppgifter i den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier behövs inte.

Skälen för bedömningen: Förslaget innebär att Kammarkollegiet ska ta emot, lagra och på sin webbplats publicera de uppgifter som ingår i intäktsredovisningen. Genom förslaget

åläggs också partierna att till Kammarkollegiet överföra de uppgifter som ska ingå i intäktsredovisningen. Dessa åtgärder kommer att innefatta behandling av uppgifter på automatiserad väg.

Enligt den föreslagna lagen ska intäktsredovisningen innehålla uppgifter om storleken av vissa stöd och bidrag som partiet har mottagit. Intäktsredovisningen ska även avse de intäkter som en ledamots eller ersättares personvalskampanj har genererat. För bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats samt bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Detta gäller även bidrag från enskilda till en personvalskampanj. I den utsträckning bidrag lämnas av fysiska personer eller avser personvalskampanjer kommer regleringen att innebära att Kammarkollegiet och partierna kommer att behandla personuppgifter och det är då nödvändigt att en sådan behandling är förenlig med gällande lagstiftning.

Personuppgiftslagen (1998:204) innehåller generella regler om behandling av personuppgifter och ska tillämpas i hela samhället av både myndigheter och enskilda. Genom lagen genomförs 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 gäller för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Det görs dock undantag för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material (5 a §). Vid sådan behandling av uppgifter i exempelvis löpande text behöver merparten av personuppgiftslagens hanteringsregler inte tillämpas. Behandlingen får dock inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Med personuppgift avses enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt

kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 §). 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, ska de bestämmelserna gälla (2 §). Dessa avvikande bestämmelser får dock inte strida mot dataskyddsdirektivet.

Om en bidragsgivare är en fysisk person är en uppgift om dennes identitet en personuppgift enligt personuppgiftslagen. Samma sak gäller för uppgift om en valkandidats identitet. Även en uppgift om en enskild firma anses vara en personuppgift eftersom innehavaren av en sådan firma alltid är en enda fysisk person (SOU 1997:39 s. 292). Däremot omfattas inte andra juridiska personer av personuppgiftslagens definition av personuppgift.

Personuppgiftslagen är således tillämplig på den behandling av personuppgifter som partierna och Kammarkollegiet kommer att utföra. Enligt 10 § personuppgiftslagen får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för något av de i paragrafen uppräknade ändamålen. Personuppgifter får exempelvis behandlas utan samtycke om det är nödvändigt för att en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras eller om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett allmänt intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodose, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Intresset av insyn i och kontroll av partiets och valkandidatens finansiering för att bl.a. förebygga korruption och uppmärksamma skillnader mellan partierna måste anses vara ett sådant allmänt intresse. Åtgärderna för att uppnå denna insyn måste även anses tillåtna efter en intresseavvägning. Partiernas behandling av personuppgifter i intäktsredovisningarna blir genom den föreslagna regleringen även nödvändig för att fullgöra en rättslig skyldighet i enlighet med 10 b § personuppgiftslagen. Kammarkollegiets och partiernas behandling av

personuppgifter får anses förenlig med personuppgiftslagen i den delen.

I 13 § personuppgiftslagen finns vidare ett generellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter. Som känsliga personuppgifter räknas bl.a. personuppgifter som avslöjar politiska åsikter. En uppgift om att någon är medlem i ett parti torde vara en uppgift som avslöjar den personens politiska åsikt. En uppgift om en valkandidats identitet är således en känslig personuppgift enligt personuppgiftslagen. Enligt 15 § personuppgiftslagen får känsliga personuppgifter dock behandlas om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna. Uppgift om partitillhörighet hos den som ställer upp i ett val som genomförs offentligt eller hos den som offentligt företräder ett politiskt parti får anses vara en uppgift som offentliggjorts av den registrerade själv (SOU 1997:39 s. 370 samt SOU 2001:100 s. 93 f. om nämndemän i domstol). Det är således trots förbudet i 13 § tillåtet att behandla personuppgifter om valkandidater i intäktsredovisningarna.

Alla bidragsgivare är inte medlemmar i det parti som bidraget lämnas till. Frågan är således om enbart en uppgift om att en person har gett ett bidrag till ett parti är en uppgift som enligt personuppgiftslagen får anses avslöja dennes politiska åsikter. I förarbetena till personuppgiftslagen anges det inte närmare vilken typ av uppgifter som kan anses avslöja en politisk åsikt (prop. 1997/98:44 s. 68 f. och SOU 1997:39 s. 368). Som nämns ovan torde emellertid en uppgift om att någon är medlem i ett parti vara en uppgift som avslöjar den personens politiska åsikt. Datainspektionen har vidare ansett att en uppgift i ett register som används som stöd vid arbetet i polismyndigheternas kommunikationscentraler om att någon är misstänkt för djurrättsaktivism avslöjar en persons politiska åsikter. Med hänvisning till att den rådande definitionen av s.k. hatbrott är vid ansåg inspektionen i samma ärende att en uppgift om att någon är misstänkt för ett hatbrott inte är en uppgift som avslöjar politiska åsikter (beslut 2005-12-22, dnr 1162-2005).

Lagförslaget förenlighet med skyddet mot att tvingas uppge sin politiska åskådning och förbudet mot åsiktsregistrering har behandlats i avsnitten 3.1.4 och 3.1.5. Som konstaterats behöver det inte nödvändigtvis finnas ett samband mellan någon enskilds politiska åskådning och hans eller hennes val att stödja ett parti eller en personvalskandidat ekonomiskt genom att lämna bidrag till partiet eller kandidaten. Det torde dock ligga nära till hands att betrakta en uppgift om bidragsgivare på samma sätt som en uppgift om medlemskap i ett parti. Med denna bedömning är en uppgift om en bidragsgivares identitet alltså att anse som en känslig personuppgift i personuppgiftslagens mening.

I personuppgiftslagen anges ett antal undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Ett sådant är, som nämns ovan, möjligheterna att behandla uppgifter efter uttryckligt samtycke från den registrerade (15 §). 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. Bestämmelsen 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. Bestämmelsen i 17 § ger således inte i sig stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som blir nödvändig för att partierna och Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen. Fråga är då om det behövs en uttrycklig undantagsbestämmelse i den föreslagna lagen för att behandlingen ska anses tillåten eller om

partiernas och myndighetens behandling är tillåten på någon annan grund.

För behandling av personuppgifter som partierna utför i ostrukturerad form torde rättsligt stöd för behandlingen i många fall kunna hämtas i 5 a § personuppgiftslagen. Publicering av känsliga personuppgifter på internet torde dock inte vara tillåten med hänvisning enbart till 5 a §.

För att ge ett tydligt rättsligt stöd för partierna och Kammarkollegiet att behandla uppgifter om enskildas politiska åskådning i alla de situationer som kan aktualiseras med anledning av den nu föreslagna lagstiftningen kan övervägas om en särskild bestämmelse bör tas in i den föreslagna lagen som klargör att uppgifter som avslöjar politiska åsikter får behandlas när partierna och myndigheten fullgör uppgifter i enlighet med lagen. Med hänsyn till att den typ av uppgifter som ska behandlas är tydligt avgränsade och de åtgärder som ska vidtas är noga reglerade framstår det emellertid inte som nödvändigt att föra in en sådan bestämmelse. En sådan bestämmelse har t.ex. inte ansetts nödvändig för att partierna ska kunna fullgöra sin bokförings- och redovisningsskyldighet eller det uppgiftslämnande som kan bli aktuellt i skatteförfarandet. Som anges ovan är personuppgiftslagen nämligen subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. I den föreslagna lagen anges att partier i en intäcksredovisning till Kammarkollegiet ska redovisa vissa i lagen angivna uppgifter. En offentlighetsreglering 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). Den behandling av känsliga personuppgifter som partierna måste utföra för att uppfylla sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen kan därmed ske utan hinder av 13 § personuppgiftslagen. Kammarkollegiet åläggs genom den föreslagna lagen att samla in, lagra och på sin webbplats på internet publicera vissa i lagen angivna uppgifter. Även bestämmelser som på detta sätt ålägger en myndighet att behandla en bestämd typ av personuppgifter i en specifik situation torde kunna ses som sådana avvikande

bestämmelser som ska gälla före personuppgiftslagen. Att vid denna bedömning ändå införa en särskild bestämmelse i den föreslagna lagen för att tydliggöra att de aktuella uppgifterna får behandlas, kan leda till att det uppkommer en oklarhet om vad som gäller i andra motsvarande situationer där någon sådan bestämmelse inte finns.

Den behandling av personuppgifter som Kammarkollegiet och partierna genom förslaget åläggs att utföra bedöms mot denna bakgrund vara förenlig med personuppgiftslagen och dataskyddsdirektivet. Personuppgiftslagens regler bedöms också ge tillräckligt skydd för den aktuella behandlingen och några ytterligare bestämmelser utöver dessa regler bedöms därför inte behövas.

5.16 Tillsyn

Förslag: Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över att den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Kammarkollegiet ska kunna besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Beslut om sådana förelägganden ska kunna förenas med vite.

Skälen för förslaget: Ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Tillsynen bidrar till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rätts-säkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

Syftet med det lagförslag som lämnas i denna promemoria är att trygga allmänhetens insyn i hur partiernas politiska verksamhet, inklusive personvalskampanjer, finansieras. För att

åstadkomma detta föreslås att partierna öppet ska redovisa sina intäkter och att dessa redovisningar ska offentliggöras genom att publiceras på internet. En utgångspunkt är att brister i ett partis fullgörande av den föreslagna redovisningsskyldigheten i förlängningen ska kunna få politiska konsekvenser snarare än rättsliga sådana (jfr avsnitt 5.1). Genom det föreslagna kravet på att en intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiets centrala verksamhet markeras också att det är respektive parti som har det politiska ansvaret för intäktsredovisningen och dess innehåll och att den lämnas in till Kammarkollegiet för offentliggörande.

Avsikten är alltså att det ska överlämnas till medborgarna, dvs. i första hand till väljarna, att kontrollera riktigheten av den offentliggjorda redovisningen (jfr dock avsnitt 5.17.2 om att en särskild avgift bör kunna tas ut för vissa i lagen särskilt angivna fall av brister i redovisningen). Med en sådan lösning uppkommer frågan om i vilken utsträckning den föreslagna lagen bör innehålla bestämmelser om offentlig tillsyn, dvs. tillsyn som utövas av det allmänna genom någon förvaltningsmyndighet.

Det kan noteras att Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter, som på ett liknade sätt föreslog att partiernas redovisningar enbart skulle göras tillgängliga för offentlighet, inte såg något omedelbart behov av administrativ eller annan kontroll av de politiska partierna eller valkandidaterna (SOU 2004:22 s. 179 f.).

En förutsättning för att allmänheten ska kunna ta tillvara sina rättigheter enligt den föreslagna lagen och få ökad insyn i hur den politiska verksamhet som partierna bedriver finansieras, är emellertid att den intäktsredovisning som ska offentliggöras verkligen ges in till Kammarkollegiet. Även om det får antas att partierna i hög grad självmant kommer att följa sina skyldigheter enligt lagen, bör det finnas verktyg som vid behov kan tillgripas för att säkerställa medborgarnas intresse av att så sker. Detta talar för att den föreslagna lagen bör innehålla bestämmelser som innebär att någon form av offentlig tillsynsmekanism införs.

Tillsynsansvaret bör lämpligen ges till samma statliga förvaltningsmyndighet som enligt förslaget i promemorian ska ta emot och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar. Det bör således i lagen införas bestämmelser som innebär att Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över att den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Det bör understrykas att denna tillsyn enbart bör avse att säkerställa att partierna fullgör sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen och självfallet inte bör innebära någon tillsyn över partiernas verksamhet eller organisation som sådan. Det bör också framhållas att avsikten med bestämmelserna inte heller är att gripa in i det befintliga regelverket kring revision och tillsyn på redovisnings- och skatteområdet, som gäller för de partier som är bokförings- och redovisningsskyldiga samt skyldiga att upprätta skattedeklarationer.

En grundläggande förutsättning för en fungerande tillsyn är att initiativ och andra beslut är väl underbyggda. Detta förutsätter normalt att tillsynsmyndigheten har effektiva och flexibla verktyg till sitt förfogande.

För att säkerställa en effektiv tillsyn i detta fall bör Kammarkollegiet enligt den föreslagna lagen ha möjlighet att i enskilda fall kunna besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande bör få förenas med vite.

En ordning som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att använda vitesförelägganden som påtryckningsmedel bör anses vara en sådan effektiv, proportionell och avskräckande sanktion som avses i GRECO:s rekommendationer.

5.17 Sanktioner

5.17.1 Förseningsavgift

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

En förseningsavgift ska kunna sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

Kammarkollegiet ska pröva frågor om förseningsavgift.

Skälen för förslaget: Partierna ska enligt den föreslagna lagen till Kammarkollegiet redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet. Detta ska ske genom att partierna årligen, senast den 1 juli, till Kammarkollegiet ger in en intäktsredovisning eller en anmälan om att partiets intäkter understiger tröskelvärdet.

Efterlevnaden av dessa bestämmelser är av avgörande betydelse för att syftet med lagen ska kunna uppnås. Det är viktigt att allmänheten kan hålla sig informerad om hur de olika partierna och deras personvalskandidater finansierar sin verksamhet. Väljarna ska också kunna lita på att den information som lämnas är korrekt.

Kammarkollegiet kommer i egenskap av tillsynsmyndighet att kunna besluta om vitesföreläggande mot ett parti, som i strid med lagen av något skäl låter bli att ge in en intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet (jfr avsnitt 5.16). Myndigheten kommer dock i praktiken att vara tvungen att avvakta tidsfristens utgång – den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser – innan den beslutar om ett sådant föreläggande, eftersom det är först därefter som det är möjligt att konstatera om partiet har fullgjort skyldigheten i fråga eller inte.

För att säkerställa att systemet ska fungera så effektivt som möjligt bör lagen därför kompletteras med särskilda bestämmelser om en förseningsavgift som ska tas ut av det parti som inte kommer in med uppgifter inom föreskriven tid. Genom att koppla en uttrycklig sanktion till ett försenat eller uteblivet uppgiftslämnande markeras också direkt i lagen tydligt vikten av att tidsfristen respekteras.

Förseningsavgiften bör vara ekonomiskt kännbar för att ha avsedd effekt. För att möjliggöra en enkel och effektiv tillämpning bör den dock samtidigt vara schablonmässigt bestämd och inte differentierad eller annars individuellt anpassad. Av samma skäl bör avgiftens storlek framgå direkt av lagen. Nivån bör alltså vara tillräckligt hög för att vara kännbar för ett större parti utan att avgiften därigenom framstår som oproportionerlig för ett parti av mindre storlek.

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

Vidare bör bestämmelserna innebära att förseningsavgift ska tas ut oavsett skälet till den sena eller annars uteblivna intäktsredovisningen eller anmälan. Det bör emellertid vara möjligt för Kammarkollegiet att vissa fall kunna sätta ned eller efterskänka en beslutad förseningsavgift. Detta ger utrymme för en nyanserad bedömning som dock bör tillämpas restriktivt och endast om det finns synnerliga skäl för det. Det får överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

Förseningsavgiften bör tillfalla staten. Detta bör också framgå av lagen.

En anslutande fråga är vad som bör gälla om ett parti inte fullgör sin skyldighet enligt lagen, trots att en förseningsavgift har tagits ut. 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 framstår i stället möjligheten för Kammarkollegiet att kunna rikta ett individuellt anpassat och därmed påtagligt kännbart vitesföreläggande mot det aktuella partiet 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 sådant partis motstånd mot att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

Den föreslagna konstruktionen innebär att beslut om vitesföreläggande och beslut om förseningsavgift kommer 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.

Avslutningsvis kan noteras att ett beslut om förseningsavgift enligt den föreslagna lagen, i likhet med ett beslut om vitesföreläggande, bör anses vara en sådan effektiv, proportionell och avskräckande sanktion som avses i GRECO:s rekommendationer.

5.17.2 Särskild avgift

Förslag: Om en anmälan från någon enskild 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 om att intäkterna understiger tröskelvärdet.

En särskild avgift ska tas ut om en sådan en utredning visar att

– intäkter helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,

– redovisningen är ofullständig eller på annat sätt felaktig när det gäller till vilken del av ett partis organisation som en viss intäkt hör, eller

– uppgiftsskyldigheten för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet inte har fullgjorts i fråga om att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek.

Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar den felaktiga redovisningen, om felaktigheten avser intäkter som helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, dock högst 100 000 kr. I övriga fall ska den särskilda avgiften vara 20 000 kr.

En särskild avgift ska kunna sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

Kammarkollegiet ska pröva frågor om särskild avgift.

Skälen för förslaget: De föreslagna bestämmelserna om bl.a. förseningsavgift syftar till att säkerställa att redovisningarna och anmälningarna kommer in till Kammarkollegiet så att allmänheten efter offentliggörandet på ett enkelt och effektivt sätt kan få tillgång till dem. Bestämmelserna utgör dock inte någon garanti för att det offentliggjorda materialet är innehållsmässigt korrekt.

Det bör, som tidigare nämnts (se avsnitt 5.1), överlämnas till medborgarna, dvs. i första hand till väljarna, att kontrollera riktigheten av de intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet som ska ges in och offentliggöras enligt den föreslagna lagen. Eventuella felaktig-

heter som uppmärksammas vid en sådan granskning kan komma att få politiska konsekvenser i form av uteblivna röster och därmed innebära en risk för förlorade mandat för det parti vars redovisning brister.

Det får emellertid antas att allmänhetens möjligheter att på egen hand genomföra en mera ingående granskning av det material som offentliggörs är relativt begränsade. I praktiken torde det vara i första hand medierna som har resurser att stå för denna kontroll. En granskning som utförs av medierna kan i och för sig bli mycket ingående samtidigt som den kan komma att påverkas av faktorer som bedömt nyhetsvärde etc. Vidare är det tänkbart att en sådan mediegranskning kommer att fokusera på de partier som av olika skäl är mest frekvent förekommande i den allmänna debatten.

En utgångspunkt är därför att allmänheten i normalfallet ska kunna utgå från den offentliggjorda redovisningen för sina ställningstaganden. Väljarna bör alltså kunna fästa tilltro till innehållet utan att materialet först har varit föremål för någon särskild kontroll i fråga om innehållet.

I syfte att säkerställa att redovisningarna är innehållsmässigt korrekta bör därför det finnas effektiva och ändamålsenliga sanktionsmöjligheter. Ett sätt att åstadkomma detta är att i den föreslagna lagen införa bestämmelser om någon form av sanktion för ett parti som har gett in en felaktig intäktsredovisning eller en felaktig anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Sådana sanktioner bör inte vara straffrättsliga, dvs. någon kriminalisering bör inte övervägas.

Ett system med administrativa sanktionsavgifter används ofta för att åstadkomma ett enkelt och snabbt beivrande av regelbrott. Många gånger ges därför en tillsynsmyndighet rätt att, som första instans, besluta om sådana sanktioner. Sanktionsavgifter bör tas ut endast till följd av lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Ansvar för således vanligtvis strikt i dessa fall. Sanktionsavgifter bör drabba alla som överträder reglerna lika och avgiften bör vara anpassad till överträdelser enligt schabloner.

Bedömningen av om ett partis intäktsredovisning eller anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet är felaktig bör i de flesta avseenden kunna göras av en förvaltningsmyndighet efter en inte alltför omfattande utredningsinsats. Vidare bör man kunna anta att sådana felaktigheter i princip bara kan uppkomma till följd av uppsåt eller oaktsamhet. Sammantaget framstår en administrativ sanktion i form av en särskild avgift som en lämplig åtgärd i dessa fall.

Kammarkollegiet bör i egenskap av tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen även pröva frågor om särskild avgift. Med hänsyn till lagens syfte och ändamål bör den offentliga tillsynen dock vara begränsad. Av det skälet bör det inte ingå i Kammarkollegiets tillsynsansvar att på eget initiativ löpande granska innehållet i de intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet som partierna ger in till myndigheten.

För att Kammarkollegiet ska inleda en utredning om huruvida en särskild avgift ska tas ut av ett parti i ett enskilt fall bör det i stället krävas att någon enskild, dvs. allmänheten, har gjort en anmälan till myndigheten om misstänkta felaktigheter i fråga om en sådan intäktsredovisning eller anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Skyldigheten att inleda en sådan utredning bör dock på något lämpligt sätt vara begränsad i syfte att undvika bl.a. att myndigheten tvingas att lägga onödiga resurser på att i sak utreda anmälningar som uppenbart inte kan leda till att någon särskild avgift tas ut.

Det bör således i den föreslagna lagen införas bestämmelser som innebär att Kammarkollegiet ska granska innehållet i en intäktsredovisning i syfte att pröva om en särskild avgift ska tas ut, endast i de fall som en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att redovisningen är felaktig. Vidare bör myndigheten i samma syfte och under samma förutsättningar utreda om en sådan redovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet.

En särskild avgift bör inte tas ut för mindre brister i ett partis redovisning enligt den föreslagna lagen. Ett ingripande i form av en särskild avgift bör komma i fråga endast för allvarigare felaktigheter när det gäller den centrala skyldigheten för partierna att tydligt redovisa vilka medel som har tillförts den politiska verksamheten och varifrån medlen kommer. Det ska alltså i princip röra sig om sådana felaktigheter som i hög grad försvårar eller gör det i det närmaste omöjligt att få en rättvisande bild av hur ett visst parti finansieras.

Ett förfarande som innebär att ett parti helt utelämnar eller redovisar intäkter med för lågt belopp får mot denna bakgrund anses som överträdelse som motiverar att en särskild avgift bör tas ut. Detsamma gäller om redovisningen är ofullständig eller på annat sätt felaktig när det gäller till vilken del av ett partis organisation en viss intäkt hör. En särskild avgift bör även tas ut för brister när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats samt uppgift om bidragets värde för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet. Det bör framgå av lagen att en särskild avgift ska tas ut om en utredning efter en anmälan från allmänheten visar att någon av dessa situationer är för handen.

Den särskilda avgiften bör, likhet med den föreslagna förseningsavgiften, vara ekonomiskt kännbar för att ha avsedd effekt. Det bör också finnas en koppling mellan överträdelsens allvarlighetsgrad och den särskilda avgiftens storlek. Vidare bör regelverket om särskild avgift vara enkelt att tillämpa för att vara effektivt. Detta innebär bl.a. att en särskild avgift ska kunna tas ut av ett parti så snart som möjligt efter det att en överträdelse har konstaterats.

För att uppfylla grundläggande rättssäkerhetskrav i förhållande till enskilda krävs också att systemet är förutsebart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är enkelt att avgöra med vilket belopp som den särskilda avgiften ska tas ut vid varje enskilt tillfälle. Detta innebär att avgiftsbeloppen bör fastställas med en viss grad av schablonmässighet.

Mot denna bakgrund bör bestämmelserna om den särskilda avgiftens storlek utformas så att en särskild beräkningsgrund gäller för en överträdelse som består i att ett parti har helt utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp. I fråga om ofullständig eller på annat sätt felaktig redovisning när det gäller till vilken del av ett partis organisation en viss intäkt hör, bör särskild avgift tas ut med ett i lagen angivet fast belopp. Ett fast belopp bör också gälla i fråga om särskild avgift som tas ut för brister när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats eller uppgift om bidragets värde för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet.

Den särskilda avgiften för en överträdelse som består i att ett parti i sin redovisning har helt utelämnat intäkter eller redovisat intäkterna med ett för lågt belopp, bör lämpligen tas ut med ett belopp som motsvarar den felaktiga redovisningen. För att säkerställa att en särskild avgift inte tas ut med ett orimligt högt belopp, bör det dock anges i lagen att det högsta belopp som får tas ut för en sådan överträdelse är 100 000 kr.

Den särskilda avgiften för överträdelser som avser brister i fråga om hur intäkterna har redovisats organisatoriskt eller när det gäller att ange bidragsgivarens identitet etc. bör i samtliga fall vara lägre än det angivna maximibeloppet om 100 000 kr. Den särskilda avgiften bör i dessa fall lämpligen vara 20 000 kr.

För att den särskilda avgiften ska vara ett effektivt medel för att säkerställa att reglerna följs, bör den inte förutsätta uppsåt eller oaktsamhet. De fördelar från utredningssynpunkt som finns med ta ut en sådan avgift av någon annan än en fysisk person, i detta fall ett parti, skulle gå förlorade om tillsynsmyndigheten måste utreda frågor om uppsåt eller oaktsamhet. Ett krav på uppsåt eller oaktsamhet förutsätter också att ett personligt ansvar kan konstateras hos en utpekad ansvarig. En sådan ordning är i detta sammanhang olämplig och riskerar bl.a. att leda till komplicerade utredningar, vilket i sin tur innebär längre handläggningstider. Vidare bör en överträdelse kunna leda till en snabb reaktion från tillsynsmyndigheten i form av en särskild avgift. Detta kräver att den särskilda avgiften kan tas ut utan

någon närmare utredning av personligt ansvar. En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till att sanktions-systemet är enkelt och effektivt.

För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Denna förutsättning får, som konstaterats ovan, anses vara uppfylld i fråga om de nu aktuella överträdelserna.

Med hänsyn till det strikta ansvaret bör det finnas en möjlighet till befrielse från särskild avgift för att ge utrymme för en nyanserad bedömning, bl.a. i syfte att undvika stötande resultat. Det ska röra sig om undantagssituationer och utrymmet för att inte ta ut någon särskild avgift bör vara begränsat.

Det bör därför i lagen även införas bestämmelser om att den särskilda avgiften får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det. Det får överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

Den särskilda avgiften bör tillfalla staten. Detta bör också framgå av lagen.

Ett beslut om särskild avgift enligt den föreslagna lagen faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 i Europakonventionen, som gäller som lag. Den föreslagna ordningen får anses förenlig med Europakonventionen. Detsamma gäller i förhållande till Europarådets rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner. Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande.

Den föreslagna konstruktionen innebär att det inte kommer att bli aktuellt för Kammarkollegiet att besluta om vitesföreläggande i en situation där särskild avgift ska tas ut. 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.

Ett beslut om särskild avgift får anses vara en sådan effektiv, proportionell och avskräckande sanktion som avses i GRECO:s rekommendationer.

5.18 Överklagande

Förslag: Kammarkollegiets beslut enligt den föreslagna lagen om föreläggande, om förseningsavgift och om särskild avgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut enligt lagen ska inte kunna överklagas.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen gäller att var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en opartisk domstol som har upprättats enligt lag.

Beslut om bl.a. särskild avgift enligt den föreslagna lagen innefattar prövningar som faller inom tillämpningsområdet för artikel 6.1. En överprövning av sådana beslut måste därför vara förenlig med konventionens krav i fråga om domstolsprövning. Det bör därför i lagen införas bestämmelser om överklagande som innebär att Kammarkollegiets beslut om föreläggande, om förseningsavgift och om särskild avgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut enligt den föreslagna lagen bör inte kunna överklagas. Av tydlighetsskäl bör det införas en särskild bestämmelse om detta.

I likhet med vad som allmänt gäller i fråga om överklagande av förvaltningsbeslut bör det krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Detta bör anges i lagtexten.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Den nya lagen om insyn i finansiering av partier ska träda i kraft den 1 april 2014.

Lagen ska tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013.

Redovisningsskyldigheten enligt lagen ska gälla endast i fråga om intäkter som har kommit ett partis politiska verksamhet tillgodo efter utgången av mars 2014.

Skälen för förslaget: Den nya lagen bör träda i kraft och få effekt så snart som möjligt. Lagen bör därför träda i kraft den 1 april 2014 och tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013.

Därigenom säkerställs att redovisningsskyldigheten omfattar samtliga partier som deltar i valet till Europaparlamentet våren 2014⁵ samt i de allmänna val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige som ska genomföras den 14 september 2014. Förslaget innebär också att de partier som vid lagens ikraftträdande har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet kommer att omfattas av lagen. Detsamma gäller för de partier som vid ikraft-

⁵ Preliminära datum för genomförandet av valet till Europaparlamentet 2014 i medlemsstaterna är den 22 maj–25 maj 2014.

trädandet tidigare har haft mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige, om partiet får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller partistöd enligt kommunallagen (1991:900). Lagen omfattar också partier som tidigare har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige utan att få något mandat, om partiet får stöd av nyss nämnda slag.

Första gången ett offentliggörande av intäktsredovisningar kommer att ske enligt lagen är emellertid under 2015, dvs. året efter de val som genomförs under 2014. Detta följer av att en intäktsredovisning enligt förslaget (se avsnitten 5.11 och 5.14) ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. I enlighet med vad som anförts ovan innebär detta emellertid endast en tidsmässig förskjutning, eftersom samtliga partier som deltar i 2014 års val till de beslutande politiska församlingarna kommer att omfattas av redovisningsskyldigheten enligt lagen. En sådan förskjutning uppkommer dock i fråga om intäktsredovisning för samtliga partier som är redovisningsskyldiga enligt den föreslagna lagen och alltså inte enbart för de partier som deltar i 2014 års allmänna val. Det blir även fråga om motsvarande eftersläpning när det gäller intäktsredovisning för partier som har mandat i någon av de beslutande politiska församlingarna. Detsamma kommer att gälla i fråga om partier som tidigare har haft respektive deltagit i val utan att få sådant mandat men ändå får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier eller partistöd enligt kommunallagen.

Det finns också en tillämpningsfråga av engångskaraktär som bör regleras särskilt i samband med införandet av den nya lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2014. Redovisningsskyldigheten bör lämpligen inte omfatta intäkter som har kommit partiernas politiska verksamhet till godo före lagens ikraftträdande eftersom det skulle innebära en retroaktiv tillämpning som är svår att försvara, särskilt mot bakgrund av föreslagna sanktioner vid bristande redovisning. Det bör därför införas bestämmelser som begränsar partiernas redovisningsskyldighet

för de redovisningsperioder som aktualiseras då lagen ska tillämpas första gången. För efterföljande redovisningsperioder bör lagen gälla fullt ut.

Fram till dess att partierna ska redovisa sina intäkter enligt den föreslagna lagen kan det antas att de kommer att fortsätta att redovisa årliga intäkter i enlighet med den frivilliga överenskommelse som gäller mellan flertalet av riksdagspartierna.

7 Konsekvenser av förslaget

Bedömning: Kostnaderna för de nya uppgifter som föreslås för Kammarkollegiet bör finansieras genom en höjning av myndighetens anslag.

Förslagen innebär en viss ökad administrativ börda för partierna och deras valkandidater. Några administrativa kostnader för t.ex. företag som ägs av partier uppkommer inte till följd av att partierna ska redovisa intäkter i sin politiska verksamhet.

Merkostnaderna för de tillkommande nya måltyperna hos de allmänna förvaltningsdomstolarna ryms inom befintliga anslag.

Skälen för bedömningen

Kammarkollegiet

Förslaget innebär att Kammarkollegiet ska ansvara för bl.a. offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar. Kammarkollegiet kommer därmed behöva att med egen eller extern kompetens upprätta ett IT-system för mottagande och offentliggörande av intäktsredovisningar som ges in elektroniskt till myndigheten. Ett parti som väljer att lämna in en intäktsredovisning på elektronisk väg torde kunna göra detta genom ett webbformulär eller någon annan likartad elektronisk lösning. De redovisade uppgifterna bör sedan på ett relativt enkelt sätt kunna

föras in i systemet för offentliggörande. Offentliggörandet kan ske direkt på Kammarkollegiets webbplats på internet. Elektronisk redovisning ska dock vara frivillig enligt den föreslagna lagen och en intäktsredovisning får alltså ges in till Kammarkollegiet i pappersform. Detta torde inte medföra några ökade kostnader för Kammarkollegiet. Offentliggörandet av intäktsredovisningarna på Kammarkollegiets webbplats bedöms inte innebära några ökade kostnader för myndigheten jämfört med om redovisningarna endast kunde tillhandahållas och begäras ut i pappersform av allmänheten.

Kammarkollegiet kommer också att behöva informera och ge råd och stöd till partier som efterfrågar information om hur de ska fullgöra sin redovisningsskyldighet enligt den föreslagna lagen. Det kan antas att denna typ av service kommer att efterfrågas i åtminstone ett inledningsskede. En sådan funktion bedöms dock föranleda endast marginella kostnadsökningar för Kammarkollegiet.

Förslaget att Kammarkollegiet ska utöva tillsyn och pröva frågor om bl.a. förseningsavgift och särskild avgift innebär att myndigheten även får en övervakande funktion som i likhet med de ovan nämnda uppgifterna i dag inte förekommer i dess verksamhet. Det kommer därmed att finnas behov av utbildningsinsatser både för utförandet av den övervakande funktionen och för offentliggörandet av intäktsredovisningarna. Tillsynsfunktionen innebär främst att Kammarkollegiet ska utreda om intäktsredovisningar eller anmälningar om att intäkterna i ett partis verksamhet understiger tröskelvärdet har getts in i rätt tid. Vidare kommer intäktsredovisningarna att lämnas in en gång om året varför Kammarkollegiet först i samband med att intäktsredovisningarna och anmälningarna ska ges in behöver kontrollera att detta sker. När det gäller prövningen av frågor om särskild avgift innebär förslaget att det är först om en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att en intäktsredovisning är felaktig som Kammarkollegiet ska granska innehållet i intäktsredovisningen. I konsekvens med detta får det antas bli fråga om ett endast begränsat antal utredningar.

Engångskostnaden för att etablera IT-systemet, inbegripet bl.a. förberedelser och uppbyggnad av webbplats, internutbildning och framtagande av blanketter, kan beräknas motsvara en årsarbetskraft. Kostnaderna för det löpande arbetet enligt lagen med att offentliggöra partiernas intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet samt med att utöva tillsyn och bedriva informationsinsatser bedöms motsvara högst en årsarbetskraft.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Valmyndigheten

Den föreslagna regleringen innebär att Kammarkollegiet bl.a. kommer att behöva inhämta uppgifter från Valmyndigheten om vilka partier som har deltagit i val till någon av de beslutande politiska församlingarna. Detta gäller även för uppgifter om vilka valkandidater som har tagit plats som ledamöter eller ersättare för ledamöter i någon av de beslutande politiska församlingarna. Sådan information kommer att finnas tillgänglig hos Valmyndigheten när valresultatet slutligt har fastställts. Information om vilka partier som har registrerat sina partibeteckningar och anmält sina valkandidater för deltagande i val finns tillgängliga hos Valmyndigheten redan före valet.

Kammarkollegiet behöver de aktuella uppgifterna för att kunna bedöma vilka partier som är redovisningsskyldiga enligt den föreslagna lagen. Kammarkollegiet kan sedan med ledning av uppgifterna avgöra vilka av de redovisningsskyldiga partierna som inte har lämnat in någon intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Uppgifter om vilka partier som har deltagit i val till någon av de beslutande politiska församlingarna och vilka ledamöter som har utsetts till ledamöter i motsvarande församlingar finns redan i dag tillgängliga på Valmyndighetens webbplats på internet. Eftersom dessa uppgifter redan finns i elektronisk form bör de också kunna överföras på elektronisk väg till Kammarkollegiet. Denna

informationshantering innebär att Valmyndigheten får nya uppgifter. Information om vilka partier som har deltagit i val blir dock bara aktuell att lämna till Kammarkollegiet när den myndigheten ska avgöra vilka partier som är redovisnings-skyldiga enligt den föreslagna lagen. I fråga om partier som deltar i ett val till någon av de 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 för Valmyndigheten som är i och för sig 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 som ryms inom befintliga anslagsramar för Valmyndigheten att hantera överlämnandet av uppgifterna till Kammarkollegiet.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Andra statliga förvaltningsmyndigheter och Partibidragsnämnden

Länsstyrelsen har enligt vallagen (2005:837) till uppgift att avgöra den slutliga rösträkningen i allmänna val. Kammarkollegiet kan behöva inhämta vissa uppgifter från länsstyrelsen om partier som har deltagit i val. Vidare kan Partibidragsnämnden behöva lämna uppgifter till Kammarkollegiet om de partier som får statligt stöd.

Även vid handläggningen av ett tillsynsärende kan det bli aktuellt för Kammarkollegiet att inhämta uppgifter från Partibidragsnämnden och statliga förvaltningsmyndigheter som hanterar sådant statligt stöd till partier som ska redovisas enligt den föreslagna lagen. Om det efter en anmälan från någon enskild finns särskild anledning att anta att ett parti inte har korrekt redovisat t.ex. statligt stöd som partiet får enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller om intäktsredovisningen saknar information om sådant stöd kan Kammarkollegiet kontrollera denna uppgift hos Partibidragsnämnden.

Detta kan dock förväntas medföra endast marginella kostnadsökningar för Partibidragsnämnden och statliga förvaltningsmyndigheter som prövar frågor om statligt stöd till partier och bör därför kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag. Detsamma bör gälla det aktuella uppgiftslämnandet i länsstyrelsens verksamhet.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Kommuner och landsting

Kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige kan också behöva lämna uppgifter till Kammarkollegiet beträffande sådana partier som det betalas partistöd till enligt kommunallagen (1991:900). Kammarkollegiet bör få tillgång till dessa uppgifter på motsvarande sätt som från Partibidragsnämnden. Förslaget att lämna ut de aktuella uppgifterna till Kammarkollegiet innebär 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. Det är nödvändigt att Kammarkollegiet får tillgång till de aktuella uppgifterna för att allmänheten ska få insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Inskränkningen får därmed anses vara proportionell i förhållande till syftet med den föreslagna lagen.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Partierna och valkandidaterna

Riksdagspartierna är redan i dag skyldiga att föra räkenskaper och upprätta årsredovisningar samt skattedeklarationer. Den befintliga överenskommelsen mellan flertalet av riksdagspartierna innebär vidare att dessa partier redan redovisar intäkter och givare av större bidrag för offentliggörande. Den föreslagna

regleringen innebär att partier till Kammarkollegiet ska redovisa uppgifter som rör hela partiorganisationen. En sådan redovisningsskyldighet innebär en ökad administrativ börda för partier som ska samla in uppgifter från olika delar av partiorganisationen och från t.ex. företag som de har ett bestämmande inflytande över. För partier som redan i dag är skyldiga att låta en revisor granska upprättade årsredovisningar kommer förslaget också att leda till en större kostnad eftersom revisorns uppdrag utvidgas till att även granska intäktsredovisningarna. Förslaget kommer vidare att leda till att valkandidaterna ska lämna uppgifter om sina intäkter till partiet så att partiet kan redovisa de samlade intäkterna till Kammarkollegiet. Detta kan i viss utsträckning förväntas leda till en ökad administrativ börda för valkandidaterna. Den ökade administrativa bördan på partierna och valkandidaterna får dock anses nödvändig för att allmänheten ska få tillräcklig insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. I enlighet med GRECO:s rekommendationer bör en sådan insynsreglering gälla för fler partier och på central, regional och lokal nivå. Vid en avvägning mellan den ökade administrativa bördan för partierna och valkandidaterna och en lag som syftar till att möjliggöra insyn i partiernas intäktsredovisningar får den föreslagna regleringen anses vara godtagbar.

När det gäller mindre partier som för närvarande inte är bokförings- eller redovisningsskyldiga kan endast en mindre administrativ börda förväntas uppkomma till följd av den nya lagen. Eftersom sådana partier kan förväntas ha låga intäkter bör den föreslagna regleringen inte innebära några större förändringar av partiernas administrativa hantering. Hanteringen av intäktsredovisningen inom samtliga partier torde vidare underlättas av att Kammarkollegiet kommer att tillhandahålla blanketter för intäktsredovisningarna. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att lagens syfte är att trygga allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer får den ökade administrativa bördan anses vara godtagbar.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Andra enskilda

Fysiska och juridiska personer kommer att offentliggöras genom den föreslagna regleringen om de lämnar bidrag över ett tröskelvärde till partierna eller valkandidaterna. Ett sådant offentliggörande följer dock redan i dag av den befintliga överenskommelsen mellan sju av riksdagspartierna och den föreslagna regleringen innebär därmed för enskilda som lämnar bidrag till de etablerade partierna inte någon förändring. Förslaget innebär att uppgifter om bidrag överstigande ett tröskelvärde som lämnas till samtliga partier som deltar i val kommer att offentliggöras. Enskilda bidrag överstigande 20 000 kr som lämnas till de partier som omfattas av den befintliga överenskommelsen är i dag ovanliga. Sådana bidrag kan därmed inte förväntas bli vanliga i de övriga partier som kommer att omfattas av regleringen. Vidare får publiceringen av de aktuella uppgifterna om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anses ha begränsade effekter för de personer som berörs. Redovisningsskyldigheten ska fullgöras av partierna och något utlämnande av mer ingående uppgifter om personerna i fråga är inte aktuella. Förslaget kan därmed antas få begränsade effekter för fysiska och juridiska personer som lämnar bidrag till partier som deltar i val.

Vidare kommer intäkter i bl.a. företag som ägs av partier och stiftelser som är knutna till partier att redovisas offentligt enligt den föreslagna lagen. Den aktuella redovisningsskyldigheten gäller, som tidigare nämnts, dock endast partierna. Några administrativa kostnader för företagen och stiftelserna bedöms därför inte uppkomma i detta avseende.

Den föreslagna lagen bedöms inte heller ha någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor och möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Sveriges Domstolar

Förslaget innebär att beslut som fattas av Kammarkollegiet inom ramen för dess tillsynsverksamhet kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget innebär därmed att de allmänna förvaltningsdomstolarna tillförs en ny måltyp. De närmare konsekvenserna är beroende av dels hur många mål som kommer att tillföras domstolarna, dels målen karaktär.

Som framgått ovan görs bedömningen att Kammarkollegiet i sin tillsynsverksamhet kommer att inleda endast ett begränsat antal ärenden. I konsekvens med detta kan det inte bli fråga om annat än ett begränsat antal mål som tillförs de allmänna förvaltningsdomstolarna. Med hänsyn till att dessa domstolar redan prövar frågor om utdömande av vite, förseningsavgifter och särskilda avgifter beträffande ett flertal måltyper kan inte de tillkommande målen förväntas bli särskilt betungande. Även om praxis inte kommer att finnas i inledningsskedet är de frågor som ska prövas av begränsat slag och vägledning torde kunna hämtas från måltyper av motsvarande slag. Vidare kommer prövnings-tillstånd att krävas vid överklagande till kammarrätten. Mot denna bakgrund kan de tillkommande målen inte förväntas medföra annat än begränsade merkostnader. Det får anses vara fråga om marginella merkostnader som ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier

Syftet med lagen

1 §

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 5.1 och 5.2.

I paragrafen anges att syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer.

Lagen reglerar inte *hur* partierna och valkandidaterna får använda sina intäkter. Sådana begränsningar finns i stället på bl.a. straffrättens och redovisningsrättens områden. Lagen ålägger partierna en skyldighet att för offentliggörande redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet. Avsikten är bl.a. att ett sådant offentliggörande ska bidra till att öka legitimiteten för det politiska systemet och minska riskerna för korruption.

Partibegreppet i lagen är detsamma som i 3 kap. 1 § tredje stycket RF. Med parti avses i regeringsformen varje sammanlutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild

beteckning. Partiernas skyldighet att redovisa vilka intäkter som har förekommit i verksamheten knyts i lagen till deltagande i val och därmed till regeringsformens partibegrepp.

De partier som omfattas av regleringen är således sammanlutningar som uppträder eller har uppträtt i val under särskild beteckning oavsett om partierna är juridiska personer eller inte. Partier som aldrig ställer upp i ett allmänt val träffas inte av någon redovisningsskyldighet enligt lagen.

Uttryck i lagen

2 §

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

Paragrafen innehåller en definition av uttrycket tröskelvärde. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.10.

I paragrafen anges att med tröskelvärde enligt lagen avses hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som avses i 5 §. Paragrafen innebär alltså att tröskelvärdet för en viss redovisningsperiod bestäms av det prisbasbelopp som gäller vid redovisningsperiodens utgång; jfr författningskommentaren till 5 §. Hälften av prisbasbeloppet för år 2013 är 22 250 kr⁶.

Tröskelvärdet är kopplat till bestämmelserna i 7 § och 10 § andra stycket, om särskild redovisning av vissa bidragsgivares identitet och om en anmälningsskyldighet för partier som i vissa fall gäller i stället för kravet på intäktsredovisning enligt 4 §.

⁶ Se förordningen (2012:558) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2013.

Tillämpningsområde

3 §

Lagen gäller för partier som

1. deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,
2. har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller
3. annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller som det betalas partistöd till enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900).

Paragrafen anger förutsättningarna för att ett parti ska omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.3.

I paragrafen regleras tre situationer, som samtliga utgår från att partierna deltar eller har deltagit i val till någon av de beslutande politiska församlingarna.

Första punkten avser alla partier som deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, dvs. även de partier som inte har registrerat någon partibeteckning enligt vallagen (2005:837). Att ett parti deltar i något av de allmänna valen innebär alltså att partiet blir redovisningsskyldigt enligt lagen. Det är emellertid först efter att valresultatet har fastställts som det går att slutligt avgöra vilka partier som har deltagit i ett val till de politiska församlingarna. Frågan om ett parti omfattas av lagen enligt denna punkt får därför avgöras med utgångspunkt i valresultatet. Detta gäller oavsett om partiet väljs in och får mandat i den politiska församlingen eller inte. Uppgifter om registrerade partier och deras valkandidater samt om valresultat som ligger till grund för att bedöma vilka partier som har ställt upp i ett val och därmed omfattas av redovisningsskyldigheten finns tillgängliga hos Valmyndigheten.

Redovisningsskyldighetens omfattning avser inte enbart tid efter det att det har konstaterats att partiet har deltagit i ett val. Bestämmelserna i 5 § innebär nämligen att redovisningsskyldig-

heten avser hela det innevarande kalenderår eller, om partiet är bokföringsskyldigt enligt bokföringslagen (1999:1078), räkenskapsår som löper när valet i fråga genomförs; jfr författningskommentaren till 5 §. Ett parti som har för avsikt att ställa upp i ett allmänt val måste därför redan före valet se till att skaffa sig nödvändigt underlag för att senare kunna upprätta en fullständig intäktsredovisning enligt lagen.

För de partier som väljs in någon av de politiska församlingarna gäller att de därefter omfattas av lagen under hela mandatperioden. Detta följer av *andra punkten*.

Tredje punkten innebär att lagen också gäller för partier som efter ett val, inbegripet nyval eller omval, inte får något nytt mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige, om de får s.k. avvecklingsstöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller motsvarande stöd enligt kommunallagen (1991:900). Vidare omfattas även partier som tidigare har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige utan att få något mandat av lagen enligt samma punkt, om de får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier eller om partistöd betalas till partiet enligt kommunallagen. Det kan t.ex. vara fallet i fråga om sådant statligt partistöd som även partier som inte kommer in i riksdagen får om de fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen.

Redovisningsskyldigheten för partier som omfattas av lagen enligt tredje punkten gäller så länge som partiet får offentligt stöd av det aktuella slaget, dvs. för vart och ett av de räkenskapsår eller kalenderår under vilka stödet betalas ut. Eftersom en intäktsredovisning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser, blir det emellertid fråga om en tidsmässig förskjutning när det gäller fullgörandet av skyldigheten; jfr författningskommentaren till 10 §.

Redovisning av intäkter

4 §

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

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central, regional och lokal nivå samt verksamhet som partiet bedriver genom sidoorganisationer.

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

I paragrafen regleras partiernas skyldighet att redovisa sina intäkter. Av paragrafen följer att partiernas redovisningsskyldighet gäller för såväl partiets som enskilda valkandidaters intäkter. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.5.

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

Enligt *andra stycket* ska redovisningsskyldigheten omfatta samtliga organisatoriska nivåer inom ett parti och verksamhet som partierna bedriver genom sidoorganisationer. Många av de etablerade partierna består av partiorganisationer på central, regional och lokal nivå. Kvinnoorganisationer och ungdomsförbund kan också finnas i partiorganisationen. Sådana organisationer och förbund räknas som sidoorganisationer och omfattas av partiets redovisningsskyldighet även om de utgör separata juridiska personer. Att bidrag från regionala och lokala partiorganisationer till en annan nivå eller del av partiorganisationen ska redovisas följer av 6 § första stycket; se författningskommentaren till 6 §. Redovisningsskyldigheten kommer alltså att omfatta partiets centrala, regionala och lokala verksamheter.

Även enbart regionala och lokala partier omfattas av redovisningsskyldigheten. Detsamma gäller partier som endast består av en riksorganisation.

Av *tredje stycket* följer att partiernas intäktsredovisningar även ska innehålla uppgifter om intäkter som avser deras valkandidaters personvalskampanjer, om valkandidaten efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Lagen är på motsvarande sätt som för partierna tillämplig på samtliga allmänna val som en enskild valkandidat ställer upp i som kandidat för ett parti. Intäktsredovisningarna kommer därmed att bestå av två delar, dvs. en del som avser redovisning av intäkter inom partiorganisationen och en annan del som avser redovisning av valkandidaternas personvalskampanjer. En valkandidat som efter valet utses till ledamot eller ersättare för ledamot i någon av de beslutande politiska församlingarna ska alltså inte själv upprätta någon intäktsredovisning utan rapporterar intäkter som avser hans eller hennes personvalskampanj till partiet. Någon redovisning av valkandidaternas intäkter som inte har samband med valkampanjerna behöver inte ske.

5 §

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

Enligt paragrafen ska redovisningsperioden vara räkenskapsår för partier som är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078) och kalenderår för andra partier. Övervägandena finns i avsnitt 5.11.

Bestämmelserna innebär att en intäktsredovisning normalt alltid kommer att omfatta en tolv månadersperiod för de partier som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt lagen.

6 §

En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. partistöd som betalas till partiet enligt 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. statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer,
6. medlemsavgifter,
7. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
8. bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidoorganisationer,
9. bidrag från privatpersoner,
10. bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder, och
11. anonyma bidrag.

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

Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor, tjänster och andra prestationer som har tagits emot 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.

I paragrafen anges vilka uppgifter som partiernas intäktsredovisningar ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 5.6, 5.7 och 5.9.

I *första stycket* specificeras i elva punkter vilka intäkter som ska anges i ett partis intäktsredovisning. *Punkterna 1–5* avser offentligt stöd och de *övriga punkterna* avser andra intäktsslag.

Samtliga intäktsslag bidrar tillsammans till att ge allmänheten insyn i vilka intäkter som förekommer i ett partis verksamhet.

Stöd enligt *punkten 1* lämnas bl.a. till partier som har vunnit mandat i riksdagen. *Punkten 2* gäller stöd till partier som är representerade eller har upphört att vara representerade i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Stöd enligt *punkten 3* lämnas till riksdagsledamöternas och partigrupperna i riksdagen. *Punkterna 4* och *5* avser stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer respektive barn- och ungdomsorganisationer.

Punkten 6 täcker medlemsavgifter som tas ut av ett parti.

Punkten 7 avser inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande. Om ett parti t.ex. säljer en fastighet ska storleken på inkomsten från denna försäljning redovisas. Storleken på inkomster från lotterier och insamlingar ska också redovisas. Vidare täcker punkten in andra liknande inkomster som kan vara aktuella i ett partis verksamhet.

Av *punkten 8* följer att intäktsredovisningen ska innehålla uppgift om storleken på bidrag som lämnas inom en partiorganisation. Bidrag som lämnas från t.ex. central till regional nivå inom partiorganisationen ska således redovisas. Även bidrag från sidoorganisationer som är knutna till partiet omfattas av redovisningsskyldigheten. Exempel på sådana sidoorganisationer är kvinnoorganisationer och ungdomsförbund, jfr författningskommentaren till 4 § andra stycket. Redovisningsskyldigheten omfattar alltså alla bidrag som en sidoorganisation lämnar till någon del av partiorganisationen.

I *punkten 9* anges att bidrag från privatpersoner ska ingå i intäktsredovisningen. Bestämmelsen innebär att det är det sammantagna beloppet från samtliga privatpersoner under redovisningsperioden som ska redovisas. Vad som gäller för redovisning av enskilda bidrag från privatpersoner och juridiska personer regleras i 7 §; se författningskommentaren till 7 §.

Punkten 10 gäller redovisning av bidrag som lämnas från olika sammanslutningar och från stiftelser och fonder. Punkten omfattar bidrag som lämnas från alla former av sammanslutningar

till partiernas verksamhet. Bidrag från ett företag ska alltså redovisas genom att ingå som en del i ett totalbelopp avseende bidrag från t.ex. företag och andra sammanslutningar. Det kan exempelvis handla om ett företag som skänker maskiner och inventarier till ett parti eller lämnar indirekt stöd till partiet i form av stödannonsering eller subventionerar annonskostnader. Enskilda bidrag från juridiska personer ska i likhet med enskilda bidrag från privatpersoner redovisas särskilt enligt 7 §.

Punkten 11 innebär att även anonyma bidrag ska redovisas. Sådana bidrag är alltså tillåtna men omfattas av redovisnings-skyldigheten.

Intäktsredovisningen ska innehålla uppgift om storleken av samtliga intäkter. Detta innebär att det är totalbeloppen för varje intäktsslag som ska redovisas. Uppgifter om intäkter enligt *punkterna 1–5* ska således redovisas med totalbelopp för respektive stödform under en redovisningsperiod. De offentliga stödformer som ett parti erhåller måste i intäktsredovisningen därmed kunna hänföras till den aktuella redovisningsperioden. Detta gäller naturligtvis även medlemsavgifter och andra inkomster som anges i *punkten 5* respektive *6* samt de bidrag som avses i *punkterna 8–11*. Bestämmelserna innebär således att t.ex. ett enskilt bidrag som lämnas från en privatperson till ett parti alltid ska räknas in i det totalbelopp som ska redovisas enligt punkten 9. Av 7 § följer att enskilda bidrag från samma bidragsgivare som överstiger tröskelvärdet dessutom ska särredovisas i intäktsredovisningen.

Enligt *andra stycket* ska partiernas redovisningsskyldighet även omfatta intäkter i t.ex. aktiebolag och andra juridiska personer som partiet har ett bestämmande inflytande över. Redovisningsskyldigheten omfattar endast sådana intäkter som anges i första stycket. Med bestämmande inflytande avses att partiet utövar eller har rätt att utöva ett bestämmande inflytande genom att man förfogar mer än hälften av rösterna i den andra juridiska personen eller att man genom avtal eller på annat sätt kan utöva ett sådant inflytande. Även stiftelser kan vara knutna till ett parti och bidrag som lämnas till stiftelsen från t.ex. en

privatperson eller en juridisk person omfattas av partiets redovisningsskyldighet på samma sätt som ett bidrag till ett aktiebolag som partiet har ett bestämmande inflytande över.

I *tredje stycket* anges att med bidrag avses prestationer i pengar, varor, tjänster och andra prestationer som har tagits emot utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Detta gäller bl.a. stödannonsering, subventionering av annonskostnader och tillhandahållande av tjänster som utförs utan krav på betalning, t.ex. i form av personella resurser och liknade som tillhandahålls på initiativ av någon enskild fysisk eller juridisk person, exempelvis en näringslivsorganisation eller en facklig organisation. Sådana bidrag ska redovisas så långt det är möjligt. Som bidrag ska dock inte räknas sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster i samband med partiernas verksamhet, t.ex. då någon privatperson på eget initiativ tillhandahåller personella resurser i en valrörelse. När det gäller de gränsdragningsfrågor som kan uppkomma måste det bl.a. beaktas att det i praktiken kan vara svårt för ett parti eller en valkandidat att ha möjlighet att känna till varje annons i media som uttrycker stöd för partiet eller valkandidaten. Det kan också vara svårt för ett parti eller en valkandidat att alltid veta vilka subventioner eller andra slag av rabatter man får just på grund av den politik man för. Sådana praktiska problem måste kunna beaktas vid intäktsredovisningen. Det överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta. Vidare anges i bestämmelsen att ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde, dvs. i normalfallet försäljningsvärdet eller återanskaffningsvärdet. Detta gäller t.ex. bidrag i form av stödannonsering och subventionering av annonskostnader. Även bidrag som avser personella resurser och som inte är undantagna från redovisningsskyldigheten ska alltså värderas i pengar. Om exempelvis ett företag eller en organisation låter sina anställda med bibehållen lön stå till ett partis eller en valkandidats disposition under en viss tid kan denna tjänst värderas genom att lönekostnaden beräknas. Som huvudregel gäller att bidrag ska

redovisas enligt god redovisningssed och med tillämpning av de värderingsprinciper som gäller för redovisning enligt t.ex. årsredovisningslagen. Vägledande värderingsprinciper finns även på skatteområdet.

7 §

För bidrag från enskilda som avses i 6 § första stycket 9 och 10 och som överstiger tröskelvärdet ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i intäktsredovisningen. Detsamma gäller om summan av flera bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet under den period som intäktsredovisningen avser.

I paragrafen regleras redovisning av bidrag från enskilda. Övervägandena finns i avsnitt 5.10.

Paragrafen är tillämplig på såväl enstaka som flera sammantagna bidrag från privatpersoner och juridiska personer som överstiger ett tröskelvärde under redovisningsperioden. Av 2 § följer att tröskelvärdet är hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som avses i 5 §. Tröskelvärdet för en viss redovisningsperiod bestäms alltså av det prisbasbelopp som gäller vid redovisningsperiodens utgång; jfr författningskommentaren till 2 och 5 §§.

Redovisningsskyldigheten innebär att partierna måste spara uppgifter om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek så att dessa kan redovisas i intäktsredovisningen, om bidraget ensamt eller tillsammans med andra bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärdet. Om det är fråga om en bidragsgivare som lämnat flera bidrag som tillsammans överstiger tröskelvärdet ska storleken på både de enskilda bidragen och det totala bidragsbeloppet redovisas. Det blir därmed möjligt att ur intäktsredovisningen härleda vilka enskilda bidrag som räknas in i det totala bidragsbeloppet från samma bidragsgivare.

Paragrafen innebär att bidrag som lämnas till ett parti ska kunna identifieras i partiets intäktsredovisning om bidragen inte lämnas anonymt till partiet. Som nämnts i avsnitt 5.7 förutsätter anonymiteten att partiet inte känner till vem som är givare.

8 §

En intäktsredovisning ska i fråga om personvalskampanjer innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter som avses i 6 § första stycket 7–11. För bidrag från enskilda till en personvalskampanj tillämpas 7 §.

Av paragrafen framgår att intäktsredovisningarna även ska innehålla uppgifter om storleken på sådana bidrag som anges i 6 § första stycket 7–11 om dessa avser en valkandidats personvalskampanj. Vidare framgår att bidrag och bidragsgivare ska särredovisas enligt 7 § om ett enskilt eller sammantaget bidrag från en och samma bidragsgivare har lämnats till en valkandidats personvalskampanj. Av 4 § tredje stycket följer att redovisningsskyldigheten avser endast sådana valkandidater som efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Övervägandena finns i avsnitt 5.8 och 5.10.

Någon redovisning av andra uppgifter än de som anges i 6 § första stycket 7–11 är inte aktuell när det gäller ett partis valkandidater. Redovisningen avser vidare endast valkandidatens personvalskampanj. Om valkandidaten tar emot ett bidrag från en privatperson eller ett företag och detta bidrag inte avser hans eller hennes valkampanj ska bidraget i fråga inte redovisas.

Av paragrafen följer vidare att redovisningsskyldigheten gäller för det parti som valkandidaten tillhör och att partiet i sin intäktsredovisning ska ange vilka bidrag som hänför sig till valkandidatens personvalskampanj. Valkandidatens intäkter kommer därmed att utgöra en del av partiets samlade intäktsredovisning. En valkandidat som efter ett val utses till ledamot eller ersättare för en ledamot i någon av de beslutande politiska församlingarna har således inte någon egen redovisningsskyldighet gentemot Kammarkollegiet. Valkandidaten kommer

dock att till partiet behöva redovisa uppgifter om t.ex. bidrag och bidragsgivare för att partiet ska kunna uppfylla sin redovisnings-skyldighet.

För att det ska vara möjligt att bedöma om bidrag till en personvalskampanj motsvarar eller överstiger tröskelvärdet och därmed ska särredovisas tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet måste valkandidaten i likhet med partiet spara uppgifter om enskilda bidrag och bidragsgivare. Redovisnings-skyldigheten gäller även under en pågående mandatperiod för bidrag som lämnas till en personvalskampanj som avser någon som är ledamot eller ersättare för ledamot i en beslutande politisk församling.

9 §

En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor, om partiet enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078) är skyldigt att utse en revisor.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en intäktsredovisning i vissa fall ska granskas av en revisor. Övervägandena finns i avsnitt 5.13.

Enligt *första stycket* gäller kravet på granskning för partier som enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078) måste utse en revisor. Den revisor som har utsetts ska också granska partiets intäktsredovisning.

I *andra stycket* regleras frågan om granskningens omfattning och innehåll. Det är fråga om att kontrollera att intäktsredovisningen är upprättad i enlighet med bestämmelserna i 4–8 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till intäktsredovisningen. Detta följer av *tredje stycket*.

10 §

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

Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas enligt 6 och 8 §§ understiger tröskelvärdet, efter att avdrag har gjorts för stöd som avses i 6 § första stycket 1–5. Partiet ska i sådant fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidpunkten för att lämna in en intäktsredovisning eller göra en anmälan om att summan av de belopp som annars ska redovisas enligt 6 och 8 §§ understiger tröskelvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5, 5.8 och 5.11.

I *första stycket* anges att intäktsredovisningen ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. Paragrafen anknyter till 5 § som anger utgångspunkten för beräkningen av redovisningsperioden. Tidpunkten för redovisning är densamma oavsett om partiet tillämpar räkenskapsår eller kalenderår som redovisningsperiod. Genom en sådan enhetlig tidpunkt blir det tydligt för både partierna och allmänheten när en intäktsredovisning senast ska ha getts in. Det kan undantagsvis förekomma att ett parti använder brutet räkenskapsår för sin ordinarie redovisning. I fråga om ett sådant parti innebär bestämmelsen att intäktsredovisningen för ett visst år kommer att offentliggöras ett år senare än vad som gäller i fråga om partier som ska tillämpa kalenderår eller där räkenskapsåret sammanfaller med kalenderåret. Exempelvis ska intäktsredovisningen för den redovisningsperiod som omfattar val som genomförs 2014 ges in senast den 1 juli 2015 av partier vars redovisning är kopplad till kalender-

året, men senast den 1 juli 2016 av partier som använder brutet räkenskapsår. Det är alltså inte fråga om någon utebliven redovisning för en viss tidsperiod utan endast om en eftersläpning. En sådan eftersläpning kan antas bli aktuell i ett mycket begränsat antal fall.

Andra stycket innebär att en anmälningsskyldighet gäller i stället för kravet att ge in en intäktsredovisning, om summan av ett partis intäkter – inklusive intäkter i en valkandidats personvalskampanj – understiger tröskelvärdet ett halvt prisbasbelopp under redovisningsperioden. I sådant fall behöver någon intäktsredovisning alltså inte ges in till Kammarkollegiet. Allmänhetens insynsintresse tillgodoses i stället i dessa fall genom kravet på en anmälan till samma myndighet om att intäkterna understiger tröskelvärdet. En sådan anmälan ska göras inom samma tidsfrist som anges i första stycket, dvs. senast den 1 juli året efter det aktuella kalenderåret eller räkenskapsåret. Stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller partistöd som betalas till partier enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) ska inte räknas med vid bedömningen av om intäkterna för ett visst parti når upp till tröskelvärdet. Detsamma gäller i fråga om stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen, lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer samt statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

Av 2 § följer att tröskelvärdet är hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gäller vid utgången av det räkenskapsår eller kalenderår som avses i 5 §. Tröskelvärdet för en viss redovisningsperiod bestäms alltså av det prisbasbelopp som gäller vid redovisningsperiodens utgång; jfr författningskommentaren till 2 och 5 §§.

11 §

En intäktsredovisning eller en anmälan enligt 10 § andra stycket ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiets högsta organisatoriska nivå.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om underskrift av en intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.12.

Enligt *första stycket* ska en intäktsredovisning eller en anmälan om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet skrivas under av behörig företrädare för partiets högsta organisatoriska nivå. Om partiet exempelvis bedriver verksamhet på central, regional och lokal nivå ska intäktsredovisningen eller anmälan således avse samtliga nivåer, men skrivas under av behörig företrädare för partiet på central nivå. Detta innebär alltså att ansvaret läggs på partiets centrala nivå om det gäller ett rikstäckande parti, men på dess regionala nivå om det är fråga om ett parti med verksamhet på endast regional och lokal nivå. I partier som är verksamma på endast en nivå ska handlingen skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet. Den behöriga företrädaren har dock inte något personligt ansvar för avlämnandet av intäktsredovisningen eller för riktigheten av de redovisade uppgifterna. Redovisningsskyldigheten respektive anmälningsskyldigheten gäller för partiet. Det är alltså partiet som ansvarar för att redovisningsskyldigheten uppfylls för partiets verksamhet på samtliga organisatoriska nivåer. Regler om sanktioner som kan tillgripas mot ett parti t.ex. för att intäktsredovisningen inte har getts in i rätt tid eller att den innehåller felaktiga uppgifter finns i 15 § respektive 18 och 19 §§.

Av *andra stycket* följer ett krav på att en intäktsredovisning eller en anmälan som upprättas elektroniskt ska skrivas under med en avancerad elektronisk signatur enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer. Kravet på en avancerad elektronisk signatur har utformats med förebild i årsredovisningslagens krav på sådan signatur i fråga om en årsredovisning som upprättas elektroniskt. I likhet med en årsredovisning kan

en intäktsredovisning emellertid också upprättas och ges in till Kammarkollegiet i pappersform.

Offentliggörande

12 §

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur Kammarkollegiet ska offentliggöra partiernas intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 5.14.

Av paragrafen följer att handlingarna ska göras tillgängliga för allmänheten på myndighetens webbplats på internet oavsett om de har getts in på elektronisk väg eller i pappersform. Genom offentliggörandet kommer allmänheten att få kännedom om vilka partier som inte har lämnat intäktsredovisningar och som i stället anmält att deras intäkter inte överstiger tröskelvärdet. Av paragrafen följer vidare att Kammarkollegiet ska publicera uppgifter om partier som inte har fullgjort sin skyldighet enligt lagen genom att lämna en intäktsredovisning eller göra en anmälan.

Härigenom kan allmänheten direkt via webbplatsen ta del av och granska innehållet i intäktsredovisningarna och få information om vilka partier som inte har lämnat några redovisningar eller anmälningar. Motsvarande uppgifter kommer även att finnas tillgängliga på Kammarkollegiets kontor där de kan begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen.

Tillsyn

13 §

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

I paragrafen anges att Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Övervägandena finns i avsnitt 5.16.

Tillsynen avser enbart att säkerställa att partierna fullgör sina skyldigheter enligt lagen och innebär inte någon tillsyn över partiernas verksamhet eller organisation som sådan. Bestämmelserna påverkar inte heller det befintliga regelverket kring revision och tillsyn på redovisnings- och skatteområdet, som gäller för de partier som är bokförings- och redovisnings-skyldiga samt skyldiga att upprätta skattedeklarationer.

14 §

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om Kammarkollegiets befogenheter i egenskap av tillsynsmyndighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.16.

Kammarkollegiet ges enligt *första stycket* möjlighet att i enskilda fall besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Ett beslut om föreläggande får enligt *andra stycket* förenas med vite.

Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Förseningsavgift

15 §

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

En förseningsavgift får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

Paragrafen reglerar rätten för Kammarkollegiet att besluta om förseningsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.1.

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

En beslutad förseningsavgift får enligt *andra stycket* sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det. Genom kravet på synnerliga skäl markeras att en nedsättning eller befrielse från förseningsavgift ska bli aktuell endast i enstaka undantagsfall. Det överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring frågan om vad som utgör synnerliga skäl.

16 §

Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

I paragrafen anges att förseningsavgiften ska tillfalla staten.

Övervägandena finns i avsnitt 5.17.1.

17 §

Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

Paragrafen pekar ut Kammarkollegiet som behörig myndighet att pröva frågor om förseningsavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 5.17.1.

Särskild avgift

18 §

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

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

Paragrafen anger förutsättningarna för att Kammarkollegiet ska inleda ett tillsynsärende som kan leda fram till ett beslut om att en särskild avgift enligt 19 § ska tas ut. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.2.

Enligt *första stycket* ska Kammarkollegiet granska innehållet i en intäktsredovisning om en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att en sådan intäktsredovisning är felaktig. Bestämmelserna innebär att det för att en utredning ska inledas krävs att någon enskild, dvs. allmänheten, har gjort en anmälan till Kammarkollegiet om misstänkta felaktigheter i fråga om en intäktsredovisning. Det ingår alltså inte i Kammarkollegiets tillsynsansvar att på eget initiativ löpande granska innehållet i de intäktsredovisningar som partierna ger in till myndigheten.

Skyldigheten för Kammarkollegiet att inleda en utredning är vidare begränsad på så sätt att den gäller endast i de fall en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att intäktsredovisningen är felaktig. Avsikten med detta är bl.a. att undvika att myndigheten tvingas att lägga onödiga resurser på att i sak utreda anmälningar som uppenbart inte kan leda till att någon särskild avgift tas ut.

Enligt *andra stycket* ska Kammarkollegiet under samma förutsättningar som i första stycket utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan som har gjorts om att intäkterna understiger tröskelvärdet.

19 §

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

1. intäkter helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,
2. redovisningen enligt 4 § andra stycket är ofullständig eller på annat sätt felaktig, eller
3. uppgiftsskyldigheten enligt 7 § inte har fullgjorts på ett korrekt sätt.

En särskild avgift ska tas ut

1. i fall som avses i första stycket 1: med ett belopp som motsvarar de felaktigt redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kronor, och
2. i övriga fall: med ett belopp om 20 000 kronor.

En särskild avgift får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

I paragrafen regleras administrativa sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.2.

I *första stycket* anges i vilka fall som en särskild avgift ska tas ut. En särskild avgift ska tas ut för ett förfarande som innebär att ett parti helt utelämnar intäkter eller redovisar intäkter med för lågt belopp (*punkten 1*). Detsamma gäller om redovisningen är ofullständig eller på annat sätt felaktig när det gäller till vilken del av ett partis organisation som en viss intäkt hör (*punkten 2*). En särskild avgift ska också tas ut för brister när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats samt uppgift om bidragets värde för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet (*punkten 3*). En särskild avgift ska tas ut oavsett om överträdelsen har skett med uppsåt eller av oaktsamhet. Det gäller alltså ett strikt ansvar.

Andra stycket reglerar frågan om den särskilda avgiftens storlek. Bestämmelserna innebär att särskild avgift för en överträdelse som består i att ett parti i sin redovisning har helt utelämnat intäkter eller redovisat intäkterna med ett för lågt belopp ska tas ut med ett belopp som motsvarar den felaktiga redovisningen. Högsta belopp för en sådan överträdelse är dock 100 000 kr. För en överträdelse som avser ofullständig eller på

annat sätt felaktig redovisning när det gäller till vilken del av ett partis organisation som en viss intäkt hör ska särskild avgift tas ut med 20 000 kr. Den särskilda avgiften är också 20 000 kr om överträdelsen avser brister i redovisningen av bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek.

En särskild avgift får enligt *tredje stycket* sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det. Genom kravet på synnerliga skäl markeras att en nedsättning eller befrielse från särskild avgift ska bli aktuell endast i enstaka undantagsfall. Det överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring frågan om vad som utgör synnerliga skäl.

20 §

Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

I paragrafen anges att den särskilda avgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.2.

21 §

Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

Paragrafen pekar ut Kammarkollegiet som behörig myndighet att pröva frågor om särskild avgift. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.2.

Överklagande

22 §

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 5.18.

Enligt *första stycket* får beslut om föreläggande enligt 14 §, beslut om förseningsavgift enligt 15 § och beslut om särskild avgift enligt 19 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av tydlighetsskäl anges också att det gäller ett överklagandeförbud för andra beslut enligt lagen.

I *andra stycket* anges att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

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

Enligt ikraftträdandebestämmelserna i *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 april 2014 och ska tillämpas första gången i fråga om intäktsredovisning för kalenderåret 2014 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 31 december 2013.

Detta innebär att de partier som vid lagens ikraftträdande har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet kommer att omfattas av lagen. Det samma gäller för de partier som vid ikraftträdandet tidigare har haft mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige eller deltagit i val utan att få sådant mandat, om partiet får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller partistöd enligt kommunallagen (1991:900). Bestämmelserna innebär också att samtliga partier som deltar i de val till de beslutande politiska församlingarna som genomförs under 2014 kommer att omfattas av lagen.

Genom *punkten 2* begränsas partiernas redovisningsskyldighet för de redovisningsperioder som aktualiseras då lagen tillämpas första gången. Av bestämmelsen följer att redovisningsskyldigheten inte omfattar intäkter som har kommit partiernas politiska verksamhet till godo före lagens ikraftträdande. Det innebär bl.a. att något offentliggörande av bidragsgivarens identitet inte kommer att ske för sådana bidrag från enskilda till ett parti som har lämnats före utgången av mars 2014. Offentliggörandet blir därmed en förutsebar konsekvens för en enskild som efter lagens ikraftträdande väljer att lämna bidrag som överstiger tröskelvärdet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna har behandlats i avsnitt 6.

Departementsserien 2013

Kronologisk förteckning

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut
– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
6. Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. U.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.
10. Domstolsdatalag. Ju.
11. Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. L.
12. Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. UD.
13. Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. S.
14. Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. S.
15. Gemensamt konsumentskydd i EU. Ju.
16. Prospektansvar. Fi.
17. Straffavgift vid bristande kreditprövning. Ju.
18. Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. Ju.
19. Svenska framtidsutmaningar
slutrappport från regeringens Framtidskommission. SB.
20. Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen. A.
21. Lagvalsregler på obligationsrättens område
– Rom I- och Rom II-förordningarna. Ju.
22. Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. Ju.
23. Tid för undervisning
– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. U.
24. Ersättning för polisbevakning. Ju.
25. Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. Ju.
26. Viss kreditgivning till konsumenter. Fi.
27. Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. Ju.
28. Straffansvar för eftersupning
– om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd. Ju.
29. Märkning av textilprodukter. Ju.
30. Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. Ju.
31. Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens finansiering. Ju.

Departementsserien 2013

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.

Delutredning från Framtidskommissionen. [1]

Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.

Delutredning från Framtidskommissionen. [2]

Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa.

Delutredning från Framtidskommissionen. [3]

Framtidens välfärd och den äldre befolkningen.

Delutredning från Framtidskommissionen. [8]

Svenska framtidsutmaningar
slutrapport från regeringens Framtidskommission. [19]

Justitiedepartementet

Domstolsdatalag. [10]

Gemensamt konsumentskydd i EU. [15]

Straffavgift vid bristande kreditprövning. [17]

Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. [18]

Lagsvalsregler på obligationsrättens område
– Rom I- och Rom II-förordningarna. [21]

Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. [22]

Ersättning för polisbevakning. [24]

Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. [25]

Ett teknikberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. [27]

Straffansvar för eftersupning
– om användning av alkohol och andra berusande medel efter färd. [28]

Märkning av textilprodukter. [29]

Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. [30]

Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering. [31]

Utrikesdepartementet

Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. [12]

Socialdepartementet

Fysioterapeut

– ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]

Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. [7]

Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. [13]

Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. [14]

Finansdepartementet

Prospektansvar. [16]

Viss kreditgivning till konsumenterna. [26]

Utbildningsdepartementet

Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]

Tid för undervisning
– lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. [23]

Landsbygdsdepartementet

Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. [11]

Näringsdepartementet

Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. [9]

Arbetsmarknadsdepartementet

Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]

Vissa lagförslag med anledning av treparts-samtalen. [20]