

# Lagrådsremiss

## Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 19 december 2013

*Beatrice Ask*

*Katrin Hollunger Wågner*  
(Justitiedepartementet)

### Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Det är angeläget att skapa ökad öppenhet i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. I lagrådsremissen lämnas därför ett förslag till en ny lag om insyn i finansiering av partier som ska gälla för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

Enligt förslaget ska ett parti årligen till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning som tydligt anger vilka intäkter som partiet har haft på central nivå. Partiets intäktsredovisning ska även innehålla uppgifter om intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj.

För att ytterligare möta högt ställda krav på öppenhet ska ett parti som tar emot bidrag till ett värde om mer än ett halvt prisbasbelopp 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.

Det ska vara enkelt för allmänheten att ta del av handlingarna och få insyn i hur den politiska verksamheten finansieras. Kammarkollegiet ska därför på sin webbplats offentliggöra intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet.

Allmänheten ska kunna lita på de uppgifter som partierna lämnar. Den föreslagna lagen innehåller därför 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.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Förslag till lag om insyn i finansiering av partier .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	9
4	Insyn i finansiering av partier .....	9
4.1	Rättsläget och tidigare överväganden.....	9
4.2	Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer .....	12
4.3	GRECO:s utvärderingar av rekommendationen.....	14
4.4	Korruption i ett internationellt perspektiv .....	16
4.5	Straffrättsliga bestämmelser om korruption .....	17
5	Partiers och valkandidaters intäkter .....	18
5.1	Vad är ett parti? .....	18
5.2	Ideella föreningar .....	19
5.3	Offentligt stöd till partier på central nivå .....	20
5.3.1	Statligt partistöd .....	20
5.3.2	Riksdagens stöd till partiernas riksdagsarbete.....	21
5.3.3	Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer .....	21
5.4	Riksdagspartiers överenskommelse om redovisning av intäkter.....	22
5.5	Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå .....	22
5.6	Redovisning och revision i partier.....	23
5.6.1	Redovisning och revision i ideella föreningar .....	23
5.6.2	Straff för bokföringsbrott .....	24
5.6.3	Årlig redovisningsskyldighet.....	24
5.6.4	Revisorsgranskning .....	25
5.6.5	Partiföreningar är redovisningsskyldiga.....	26
5.7	Intäkter och deras värden .....	26
5.7.1	Vad är en intäkt?.....	26
5.7.2	Vad kan intäkter bestå av?.....	26
5.7.3	Hur värderas gåvor? .....	27
5.8	Insyn i parti finansiering i andra nordiska länder .....	28
5.8.1	Danmark .....	28
5.8.2	Finland.....	29
5.8.3	Norge.....	30
6	En lag om insyn i finansiering av partier .....	31
6.1	Det behövs en lag för att tillgodose allmänhetens insynsintresse .....	31
6.2	En redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet .....	35

6.3	Redovisningsskyldighet så länge som visst offentligt stöd uppbärs.....	42
6.4	En anmälningsskyldighet för partier med låga intäkter.....	43
6.5	Partierna redovisar valkandidaternas personvalskampanjer.....	45
6.6	Partiernas redovisning av intäkter.....	49
6.7	Anonyma bidrag.....	54
6.8	Intäktsredovisning i valkandidaters personvalskampanjer.....	56
6.9	Värdering av bidrag.....	57
6.10	Bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag av viss storlek.....	58
6.11	Redovisningsperioder.....	61
6.12	Intäktsredovisningarna skrivs under av den som är behörig företrädare för partiet.....	64
6.13	Granskning av intäktsredovisning.....	66
6.14	Offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar.....	68
6.15	Behandling av personuppgifter.....	71
6.16	Tillsyn.....	75
6.17	Sanktioner.....	77
	6.17.1 Förseningsavgift.....	77
	6.17.2 Särskild avgift.....	80
6.18	Överklagande.....	86
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	87
8	Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen.....	89
8.1	De politiska opinionsfriheterna.....	89
	8.1.1 Regeringsformen.....	89
	8.1.2 Europakonventionen.....	91
8.2	Förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.....	92
	8.2.1 Regleringen begränsar inte föreningsfriheten.....	92
	8.2.2 Regleringen innebär inget tvång att uppge politisk åskådning.....	97
	8.2.3 Redovisningen innebär ingen otillåten åsiktsregistrering.....	101
9	Konsekvenser av förslaget.....	105
10	Författningskommentar.....	110
	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier.....	110
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas finansiering (Ds 2013:31).....	125
Bilaga 2	Lagförslaget i Ds 2013:31.....	126
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (Ds 2013:31).....	130

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om insyn i finansiering av partier.

## 2 Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs följande.

### Syftet med lagen

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

### Tröskelvärde

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

### Tillämpningsområde

3 § Lagen gäller för partier som

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

### Redovisning av intäkter

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

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå.

Om någon efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet, ska partiets intäktsredovisning 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. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
3. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer till en kvinnoorganisation inom partiet,
4. medlemsavgifter,

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

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

7. bidrag från privatpersoner,

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

9. anonyma bidrag.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Offentliggörande**

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

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

## **Tillsyn**

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

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

## **Förseningsavgift**

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

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

**16 §** Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

**17 §** Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

## **Särskild avgift**

**18 §** Om en anmälan från någon enskild 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 har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, eller
2. 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 fall som avses i första stycket 2: med ett belopp om 20 000 kronor.

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

**20 §** Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

**21 §** Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

### **Behandling av personuppgifter**

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

### **Överklagande**

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

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

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



### 3 Ärendet och dess beredning

Våren 2013 upprättades inom Justitiedepartementet departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31). Syftet med lagförslaget i promemorian var att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/4250/L6).

Regeringen avser att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté som ska utreda vidare bl.a. frågan om en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå att redovisa sina intäkter för offentliggörande och frågan om ett eventuellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag (se avsnitten 6.2 och 6.7).

### 4 Insyn i finansiering av partier

#### 4.1 Rättsläget och tidigare överväganden

##### **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 föreligger också 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 (se avsnitt 5.3.1).

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 (se avsnitt 5.4).

### **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.

### **Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter**

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 i fråga om 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 fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet avvisade utredningens slutsats om förslaget förenlighet med 2 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen (RF), dvs. skyddet mot att enskilda tvingas tillkännage 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 fakultetsstyrelsen 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 fakultetsstyrelsens 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).

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

### Allmänt om rekommendationen

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 innebär bl.a. att medlemsländerna bör se till att bidrag till partier offentliggörs och att hemliga bidrag förhindras.

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

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

I en bilaga till rekommendationen finns allmänna bestämmelser om extern finansiering av politiska partier respektive valkandidater och förtroendevalda, kampanjkostnader, öppenhet, tillsyn och sanktioner. Medlemsländerna rekommenderas att i sin nationella rätt införa regler som motsvarar innehållet i bilagan, i den mån man inte redan har sådana regler eller andra förfaranden eller system som fyller samma funktion.

### Extern finansiering av politiska partier, valkandidater och förtroendevalda

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Öppenhet**

Enligt artikel 11 i bilagan till Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör staterna se till att partier och deras närstående organisationer är bokförings- och redovisningsskyldiga. Partiernas redovisningar bör vara konsoliderade och, på lämpligt sätt, även innehålla närstående organisationers räkenskaper.

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

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

### **Övervakning**

Enligt artikel 14 i bilagan till Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör det finnas en oberoende övervakning i fråga om finansiering av partier och valkampanjer. Övervakningen bör omfatta tillsyn över partiernas räkenskaper och utgifter för valkampanjer samt över hur räkenskaperna redovisas och offentliggörs.

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

### **Sanktioner**

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

## **4.3 GRECO:s utvärderingar av rekommendationen**

### **Allmänt om GRECO**

Inom Europarådet utvärderas medlemsländernas efterlevnad av 2003 års rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer, liksom andra konventioner och rekommendationer på 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. GRECO har i offentliga rapporter redovisat utvärderingarna och även lämnat rekommendationer om åtgärder. GRECO har därefter i uppföljande offentliga rapporter redovisat hur medlemsländerna har uppfyllt de lämnade rekommendationerna.

### **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 2003 års rekommendation. 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.

### **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 om vilka åtgärder Sverige avsåg att vidta för att genomföra rekommendationerna. Regeringen uppgav i ett skriftligt svar till GRECO i september 2012 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 angavs vidare att GRECO:s rekommendationer utgör ett viktigt underlag i detta arbete.

I en andra uppföljningsrapport i december 2012 välkomnade GRECO initiativet till lagstiftning på området, men konstaterade samtidigt att Sverige fortfarande inte hade uppfyllt någon av de sju rekommendationerna från 2009. GRECO begärde därför på nytt svar från Sverige på frågan om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra rekommenda-

tionerna. Regeringen lämnade i ett skriftligt svar till GRECO i september 2013 kompletterande information om det pågående lagstiftningsarbetet, inbegripet en övergripande beskrivning av lagförslaget i Ds 2013:31, samt redovisade ambitionen att ha en ny lagstiftning på plats före 2014 års val till bl.a. riksdagen och Europaparlamentet.

GRECO konstaterade i en tredje uppföljningsrapport i december 2013 att Sverige tagit betydelsefulla steg i rätt riktning, men att det fortfarande saknas ett slutligt lagförslag eller lagstiftning. GRECO har därför begärt att Sverige senast den 30 september 2014 redovisar vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra rekommendationerna.

#### 4.4 Korruption i ett internationellt perspektiv

Det finns sedan slutet av 1990-talet flera konventioner och andra instrument för att förebygga och bekämpa korruption. Inom Europarådet antogs, som nämns i avsnitt 4.2, 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 Förenta nationerna (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 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.

Utöver 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. Dessutom antog EU 2003 ett rambeslut mot korruption inom den privata sektorn. Vidare lanserade Europeiska kommissionen 2011 ett övergripande antikorrupsionspaket som bl.a. innebär att kommissionen ska utvärdera medlemsstaternas antikorrupsionsarbete. Även OECD utvärderar sina medlemsstater utifrån hur de lever upp till sina åtaganden för att bekämpa korruption. Sverige har tillträtt en konvention som OECD har antagit om bekämpande av bestickning av utländska offentliga tjänstemän inom internationella affärsförbindelser.



## 4.5 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 särintressen 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 förtroendemisbruk eller som på annat sätt har korruptionsanknytning är bl.a. trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §), otillbörlig belöning vid röstning (17 kap. 8 §) och tjänstefel (20 kap. 1 §). Vidare innehåller brottsbalken en bestämmelse om straff för tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 §). Bestämmelsen straffbelägger 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 statskicketts grunder.

## 5 Partiers och valkandidaters intäkter

### 5.1 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. 122–123) att ett parti i regeringsformens mening konstitueras av sina väljare och inte av sina medlemmar och 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 för närvarande 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. (Se dock nedan om prop. 2013/14:48.)

Partibegreppet uttrycks i regeringsformen på ett sätt som sammanfaller med vallagens (2005:837) terminologi i fråga om förutsättningarna för fördelning av mandat. 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 val som partierna ställer upp i. I regeringsformens mening räknas sådana sammanslutningar 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 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.

Begreppet parti definieras inte heller i kommunallagen (1991:900). Enligt förarbetena till kommunallagen 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 exempelvis inte några särskilda regler för just partiernas verksamhet. Några rättsliga begränsningar avseende partiernas 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.

Regeringen har i prop. 2013/14:48 Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val föreslagit att den fria nomineringsrätten inskränks och att partidefinitionen i 3 kap. 1 § tredje stycket RF utgår. I propositionen föreslås vidare att det i stället införs en regel i 3 kap. 7 § första stycket RF om att mandatet ska fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag, dvs. i vallagen. Regeringens förslag, som grundar sig på 2011 års vallagskommittés delbetänkande Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94), 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 valseedel ange vilken partibeteckning som helst med den verkan att den tillskrivna beteckningen räknas som en röst på partiet. Vidare ska bara den som senast fredagen före valdagen skriftligen har samtyckt till att kandidera i valet kunna utses till ledamot eller ersättare för ledamot. Ett sådant samtycke för valkandidater är för närvarande inte obligatoriskt.

## 5.2 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 förenings 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 krävs 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 annat 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 bokföringsskyldiga och omfattas av regler om skattebetalning, registrering i handelsregistret m.m. Vidare gäller allmänna associationsrättsliga och skatterättsliga krav för verksamhet som partier bedriver genom t.ex. aktiebolag och andra bolag eller ekonomiska föreningar. För partier som har stiftelser knutna till sig gäller att stiftelsernas verksamhet regleras av de bestämmelser som gäller för stiftelser i allmänhet.

## 5.3 Offentligt stöd till partier på central nivå

### 5.3.1 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 har 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.

Partibidragsnämnden prövar frågor om stöd enligt lagen (13 §).

Stöd enligt lagen får beviljas endast till ett parti som till sin ansökan har bifogat partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionsred 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 betalas ut till respektive partis riksorganisation. Kanslistödet kan dock på begäran betalas ut helt eller delvis till riksdagsgruppens kansli (14 §).

### **5.3.2 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 RO). 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 handläggarehjälp 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 utbetalt resestöd har använts under det föregående budgetåret (16 §). Några andra redovisningskrav finns inte i lagen.

### **5.3.3 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. 20–24.).

## 5.4 Riksdagspartiers överenskommelse om redovisning av intäkter

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

År 2000 ingick de dåvarande riksdagspartierna (C, FP, KD, M, MP, S och V) en överenskommelse om redovisning av sina intäkter. Partierna 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.

## 5.5 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 2003<sup>1</sup>). Ett 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

<sup>1</sup> EUT L 297, 15.11.2003, s. 1 (Celex 32003R2004).

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.

## 5.6 Redovisning och revision i partier

### 5.6.1 Redovisning och revision i ideella föreningar

Bokföringslagen (1999:1078) är den grundläggande lagen på redovisningsrättens område. Lagen har en konstruktion som innebär att när bokföringsskyldighet föreskrivs följer övriga delar av redovisningsskyldigheten med, främst skyldigheten att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller, i vissa fall, en årsredovisning. Årsredovisningslagen (1995:1554) kompletterar bokföringslagen med bestämmelser om hur årsredovisningar, 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 (se bl.a. 4 kap. 2 § bokföringslagen och 2 kap. 2 § årsredovisningslagen). God redovisningssed utvecklas främst på grundval av uttalanden från normgivande organ (prop. 1998/99:130 s. 181). I 8 kap. 1 § bokföringslagen anges att Bokföringsnämnden ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed. Detta görs genom att nämnden beslutar allmänna råd och ger ut informationsmaterial inom sitt ansvarsområde.

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).

Med näringsverksamhet avses i bokföringslagen all verksamhet som är av ekonomisk natur och kan betecknas som yrkesmässig. 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 inte att den går 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, försäljning av föreningsprodukter samt utförande av dagsverken och andra tjänster mot ersättning. Att en ideell förening har inkomster i form av medlemsavgifter, bidrag från staten och kommuner samt får gåvor och stipendier innebär däremot inte att näringsverksamhet föreligger. Detta beror bl.a. på att det inte finns något vinstsyfte.

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 inbegripa andra associationsformer.

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 uppkommer bokföringsskyldigheten vid det kommande årsskiftet. Bokföringsskyldigheten upphör om värdet på tillgångarna har underskridit gränsvärdet vid utgången av de senaste tre räkenskapsåren (2 kap. 2 § bokföringslagen).

### **5.6.2 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. Bokföring som enbart upprättas frivilligt omfattas således inte av straffansvaret, 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.

### **5.6.3 Årlig redovisningsskyldighet**

En årsredovisning ska upprättas av en ideell förening som 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 balansslutning på mer än 40 miljoner kr eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kr. 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 kr men som inte i övrigt uppfyller de nyss nämnda kriterierna för att vara skyldiga att avge årsredovisning (6 kap. 3 § bokföringslagen). Om nettoomsättningen uppgår högst till nämnda belopp får i stället ett förenklat årsbokslut upprättas (6 kap. 3 § andra stycket bokföringslagen). Ett förenklat årsbokslut är i likhet med ett årsbokslut inte offentligt (6 kap. 6 § bokföringslagen).

Som regel ska såväl årsredovisning som enklare avslut av räkenskaper 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 räkenskaper vara färdigställt senast den 30 juni påföljande kalenderår.

#### **5.6.4 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 räkenskaper, finns det inte något krav på revision. Sådana föreningar har dock normalt bestämmelser om revision i sina stadgar. Revisorer i mindre föreningar är ofta lekmannarevisorer, 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.

### **5.6.5 Partiföreningar är redovisningsskyldiga**

Samtliga etablerade riksdagspartier bedriver 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.

## **5.7 Intäkter och deras värden**

### **5.7.1 Vad är en intäkt?**

På redovisningsområdet görs det skillnad mellan 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 då inkomsten uppkom.

På motsvarande 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 uppkom.

### **5.7.2 Vad kan intäkter bestå av?**

Intäkter respektive kostnader kan förutom i pengar erhållas respektive ges i form av andra förmögenhetsrättsliga tillgångar, dvs. 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, t.ex. 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 med hjälp av datorer (elektroniska tjänster), annan elektronisk eller teknisk utrustning av olika slag eller genom att tillhandahålla maskiner, t.ex. fordon, verktygsmaskiner och scenutrustning.

### 5.7.3 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. Sådana gåvor kan utöver pengar bestå av egendom av de olika slag som nämns i det föregående. Bidragsgivaren kan ge gåvan medan han eller hon är i livet men en donation kan även vara en testamentarisk gåva.

Bidrag till partier kan vidare ges i form av gåvor som avser arbetsinsatser som utförs av t.ex. privatpersoner eller företag som ägs av bidragsgivare. Som nämns ovan kan tjänster också levereras med hjälp eller genom tillhandahållande 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.

Vid tillämpning av bokföringslagen och årsredovisningslagen ska redovisningen, som också nämns ovan, ske enligt god redovisningssed. 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. Enligt tillämpningsområdet för BFNAR 2010:1 Ideella föreningar och registrerade trossamfund som upprättar förenklat årsbokslut bokförs inte gåvor i form av arbetsinsatser. Detsamma gäller inom ramen för tillämpningsområdet för BFNAR 2012:1 Årsredovisning och koncernredovisning. Av det senare följer dessutom att gåvor i form av andra tjänster än arbetsinsatser inte heller tas upp som intäkt.

En gåva i form av egendom ska redovisas som en anläggning- eller omsättningstillgång beroende på om avsikten är att stadigvarande använda egendomen i verksamheten eller att 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 svårbestämt 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 har bokförts löpande tas upp i balansräkningen, om de finns kvar på balansdagen.

I 4 kap. årsredovisningslagen finns bestämmelser om värdering av 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 i årsredovisningen genom en upplysning om omfattningen av ideellt arbete i föreningen (jfr BFNAR 2002:9 Medelantalet anställda i ideella föreningar). På liknande sätt anges i BFNAR 2012:1 att upplysning ska lämnas om gåvor som inte redovisats i balansräkningen och resultaträkningen och att omfattningen av gåvor i form av ideellt arbete ska framgå.

## 5.8 Insyn i partifinansiering i andra nordiska länder

### 5.8.1 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 innehålla 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, [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

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

### 5.8.2 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 kampanjtåtgärder i form av valreklam i dags-tidningar, 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 redovisnings-skyldigheten. 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](http://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.

### 5.8.3 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 intäkt- och kostnadsredovisning till ett centralt register. Intäktredovisningen 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 i fråga om partiorganisationens kostnader fördelade på bl.a. kostnader för löner, varor och 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 redovisningskyldiga 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.

Upplysningar från redovisningarna sammanställs i det centrala registret. Registret förs av Statistisk centralbyrå. Uppgifterna offentliggörs på webbplatsen [www.partifinansiering.no](http://www.partifinansiering.no).

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

## 6 En lag om insyn i finansiering av partier

### 6.1 Det behövs en lag för att tillgodose allmänhetens insynsintresse

**Regeringens 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.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Av de remissinstanser som yttrar sig i denna del är det stora flertalet övergripande positiva till eller har inget att invända mot att det införs en lagstiftning på området.

*Svea hovrätt, Förvaltningsrätten i Stockholm, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Revisorsnämnden, Bokföringsnämnden, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Uppsala län* har, utifrån de utgångspunkter som respektive myndighet har att beakta, inga synpunkter på förslagen i promemorian. Inte heller *Länsstyrelsen i Skåne län, Skatteverket, Haparanda kommun* eller *Sveriges advokatsamfund* har något att invända mot promemorians bedömning att det finns ett behov av lagstiftning.

Bland riksdagspartierna ser *Centerpartiet* det som en självklarhet att Sverige ska försöka uppfylla de krav som ställs bl.a. av Europarådet och därför i möjligaste mån anpassa lagstiftningen till dessa krav och till de synpunkter som GRECO har lämnat i frågan. *Folkpartiet liberalerna* välkomnar en lagreglering om redovisning och insyn i partiernas och kandidaternas finansiering och framhåller att det är angeläget att en lagstiftning kan träda i kraft inför de båda valrörelserna 2014. Även *Kristdemokrat-*

erna välkomnar en lagstiftning kring partiets och kandidaters finansiering. Enligt Kristdemokraterna är det angeläget att väljarna har insyn och på ett öppet sätt kan ta del av hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet. *Miljöpartiet de gröna* instämmer också i att det finns ett behov av lagstiftning. *Moderata Samlingspartiet* ser positivt på en lagstiftning som medför en öppen och tydlig insyn i hur partier och valkandidater finansieras. *Vänsterpartiet* välkomnar en tydligare reglering som gör att allmänhetens insyn i partiernas finansiering ökar.

*Sjöbo kommun, Mora kommun, Tjänstemännens Centralorganisation* och *Tidningsutgivarna* är positiva till införandet av en lagstiftning för att skapa ökad insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina valkampanjer. *Malmö kommun* och *Transparency International Sverige* instämmer i att det behövs en lag om insyn i finansiering av politiska partier. *Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) anför att en lagstiftning om en skyldighet för partier att redovisa sina intäkter för offentliggörande ligger i linje med den offentliga öppenhet som präglar Sverige. SKL anser också att en sådan lagstiftning stämmer bra överens med Europarådets rekommendation Gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Även *Botkyrka kommun* och *Svenska journalistförbundet* är positiva till en lagstiftning som ökar allmänhetens insyn i partiets och valkandidaters finansiering. *Statskontoret* anser att promemorian är ett viktigt dokument på vägen mot en ny reglering och framhåller att det är en utbredd uppfattning att den nuvarande frånvaron av en reglering är en allvarlig brist som i sämsta fall kan ge utrymme för korruption. *Landsorganisationen i Sverige* (LO) välkomnar förslaget om en skärpt lagstiftning i syfte att öka öppenheten och anför att det för LO är en självklarhet att politiska partier ska redovisa hur deras verksamhet finansieras. Den föreslagna regleringen välkomnas också av *Institutet mot mutor*.

*Jönköpings kommun* anser att den föreslagna lagstiftningen bör införas, men ifrågasätter om syftet helt kommer att uppnås då möjligheten att undvika offentliggörande av gåvogivares identitet i vissa fall kvarstår. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* bedömer att promemorians förslag till reglering inte är tillräckligt utrett och därför inte ska genomföras i sin nuvarande form. *Umeå universitetet* ställer sig tveksamt till om det problem som de föreslagna åtgärderna ska lösa är av den art att det utgör ett allvarligt hot mot demokratin.

*Riksdagens ombudsmän* (JO) anser att det från saklig synpunkt i och för sig framstår som önskvärt att allmänhetens rätt till insyn i partiernas finanser ges ett legalt stöd, men ifrågasätter om det existerande svenska systemet är behäftat med sådana brister att en lagstiftning på svagt underlag i grundlagsfrågorna måste hastas fram. Enligt JO förtjänar det att påpekas att GRECO:s kontroll avser staternas iakttagande av aktuella rekommendationer och inte av några för Sverige bindande regler. JO anser att det därför rimligen inte finns något hinder mot att saken övervägs ytterligare om man anser att det finns goda skäl för det, t.ex. av konstitutionell natur.



## Skälen för regeringens bedömning

### *En lag om insyn i finansiering av partier*

De etablerade partierna omfattas enligt gällande rätt av vissa krav på redovisning och revision (se avsnitt 5.6). Det följer av den juridiska form – förening – som har valts för den verksamhet som bedrivs. 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 (C, FP, KD, M, MP, S och V) på eget initiativ ingått en överenskommelse om redovisning av partiernas intäkter (se avsnitt 5.4). 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, bl.a. eftersom en utbredd misstanke bland allmänheten om förekomsten av korruption kan utgöra ett allvarligt hot mot demokratin. Ett rättsligt regelsystem som möjliggör insyn i partiers och valkandidaters intäkter, dvs. vilka som är deras finansiärer, bidrar till att förebygga korruption 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 till 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. Sammanfattningsvis kan ett rättsligt bindande regelsystem som möjliggör ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering bidra till att ytterligare öka legitimiteten för det politiska systemet och till att minska risken för eller förekomsten av misstro mot partier och politiker. *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* ifrågasätter om det problem som de föreslagna åtgärderna ska lösa är av den art att det utgör ett allvarligt hot mot demokratin. Som *Justitiekanslern* framhåller bör dock möjligheten att stärka och upprätthålla demokratin vara en utgångspunkt när det gäller frågan om behovet av en lagreglering på detta område.

Det finns också ett brett stöd hos *riksdagspartierna* och de övriga remissinstanserna för att införa en lagstiftning på området. Många av dessa, bl.a. *Transparency International Sverige*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Landsorganisationen i Sverige* och *Institutet mot mutor*, instämmer i behovet av lagstiftning och tillstyrker eller välkomnar promemorians lagförslag.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det är angeläget att införa en rättslig reglering för att öka allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Regeringens och den övergripande remissopinionens uppfattning om behovet av ökad insyn ligger också i linje med Europa-

rådets 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 införas bestämmelser i lag om offentliggörande av redovisningar av hur partierna finansierar sina politiska verksamheter. Ett övergripande syfte med regleringen är, som nämns i det föregående, att förebygga att såväl partier som ledamöter i en beslutande politisk församling genom sin centrala position i det offentliga beslutsfattandet låter sig styras av intressen som ligger bakom, t.ex. genom att ta emot bidrag från källor med tvivelaktigt syfte. En ny reglering bör därför även omfatta insyn i hur partiernas valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Bestämmelserna bör införas i en särskild lag.

Det bör i sammanhanget framhållas att det alltså är fråga om att införa en särskild insynslagstiftning som inte tar sikte på sådan redovisning som avses i bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen. Vid bedömningen av hur olika affärshändelser ska behandlas enligt den nya insynsregleringen anser regeringen emellertid att vägledning lämpligen kan hämtas från redovisningsrättens område (jfr t.ex. avsnitten 6.6 och 6.9).

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* och *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*, anser att införandet av en insynsreglering förutsätter en grundlagsändring eller i vart fall är i vissa avseenden tveksamt ur ett grundlagsperspektiv. Som framgår av avsnitten 8.2.1–8.2.3 gör dock regeringen, i likhet med bl.a. *Justitiekanslern*, bedömningen att lagförslaget i denna lagrådsremiss är förenligt med såväl regeringsformen och grunderna för denna som den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Den föreslagna insynsregleringen innebär alltså varken någon begränsning av föreningsfriheten eller något tvång för enskilda att tillkännage politisk åskådning. Regleringen kommer inte heller i konflikt med förbudet mot s.k. åsiktsregistrering.

#### *Insynen ska avse partiernas och valkandidaternas intäkter*

De flesta andra medlemsländer i Europarådet har infört lagreglering för att skapa insyn i politiska partiers och valkandidaters finansiering. 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 anser regeringen att det för närvarande inte finns anledning att författningsreglera frågan om partiers kostnader eller om insyn i dessa. En rättslig reglering om insyn i partiernas ekonomiska förhållanden bör därför gälla enbart finansieringen av partiernas verksamheter och alltså ta sikte på redovisning av partiernas intäkter. Det är också i fråga om förmåner av olika slag 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. När det gäller partiernas kostnader bedömer regeringen att de nuvarande allmänna reglerna om bokförings- och redovisningsskyldighet är tillräckliga för att åstadkomma insyn.

Vad som anförs om partierna har giltighet även i fråga om valkandidaters personvalskampanjer. Inte heller för sådana kampanjer finns det särskilda regler om vilka kostnadslag eller vilken storlek på kostnaderna en valkampanj får ha. Personvalskandidater hör alltid till ett parti som 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. Enligt regeringens mening är därför en lämplig utgångspunkt för en rättslig reglering 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 kandidatens parti i allmänhet.

## 6.2 En redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet

**Regeringens förslag:** Partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande. Redovisningsskyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central nivå.

Partier som får mandat i riksdagen eller Europaparlamentet ska redovisa sina intäkter även under mandatperioden.

**Regeringens bedömning:** Frågan om en redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige bör utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att även partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande och att redovisningsskyldigheten ska omfatta partiorganisationen i dess helhet och på samtliga nivåer, dvs. även på regional och lokal nivå.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet i denna del är blandat. En del remissinstanser, bl.a. *Revisorsnämnden*, *Bokföringsnämnden*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Sveriges kommuner och Landsting* och *Transparency International Sverige*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

De riksdagspartier som har yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva till en lagstiftning på central nivå, men de flesta är, av främst praktiska skäl, negativa till den föreslagna lösningen för intäktsredovisning på regional och lokal nivå. *Miljöpartiet de gröna* tillstyrker dock i

huvudsak förslaget till lagstiftning. *Centerpartiet* tillstyrker förslaget om intäktsredovisning avseende partiernas centralt bedrivna verksamhet som avser riksdagen och Europaparlamentet, men kan inte tillstyrka förslaget om redovisning på lokal och regional nivå. *Centerpartiet* föreslår därför att frågan om former för rapporteringen på lokal och regional nivå utreds vidare. *Folkpartiet liberalerna* anför att det stöter på ytterst stora praktiska svårigheter att redan från den 1 april 2014 åstadkomma en fungerande och effektiv nationell redovisning av den lokala och regionala nivån. *Folkpartiet* anser också att det finns principiella aspekter på att lagstiftaren i så fall tvingar politiska partier till en viss organisationsmodell, trots att Sverige valt att inte ha någon särskild lagstiftning om politiska partier. Enligt *Folkpartiet* bör det i stället prövas om inte en effektivare lösning är att bygga vidare på den modell som utarbetats inom ramen för den parlamentariska kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (SOU 2012:30). *Folkpartiet* föreslår därför att den lagstiftning som träder i kraft inför valrörelserna 2014 avgränsas till partiernas finansiering på nationell nivå och Europainivå, samtidigt som utredningsarbetet rörande övriga frågor fullföljs. *Kristdemokraterna* tillstyrker redovisning av intäkter på central nivå för partier. *Kristdemokraterna* bedömer dock att den del av promemorian som rör den lokala och regionala nivån behöver justeras. *Moderata Samlingspartiet* tillstyrker ett genomförande av förslaget vad avser den nationella (centrala) partinivån inom föreslagen tid. I fråga om intäktsredovisning på regional och lokal nivå bedömer *Moderaterna* att det, rent praktiskt, inte inom den tid som föreslagits i remissen är möjligt att bygga upp den helt nya rapporteringsstruktur som kommer att behövas. *Moderaterna* avstyrker därför förslaget för den lokala och regionala nivån och förordar att det genomförs en ny bred översyn i den delen. *Vänsterpartiet* anför att det med fog kan ifrågasättas om den föreslagna redovisningsmodellen över huvud taget är möjlig att tillämpa för partierna och anser att en alternativ ordning vore att ålägga partiorganisationerna på respektive nivå att på begäran redovisa sina intäkter.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att intäktsredovisningen ska ske på lokal nivå, eftersom de lokala partiorganisationerna ofta torde vara egna juridiska personer. Enligt universitetet stärker den valda lösningen den centrala nivåns makt över övriga nivåer, vilket borde vara en intern fråga för partierna. *Botkyrka kommun* ifrågasätter om den föreslagna ordningen med redovisning på central, regional och lokal nivå är praktiskt genomförbar, givet de administrativa resurser och den tid som står till förfogande. En alternativ ordning vore enligt kommunen att ålägga partiorganisationerna på respektive nivå att på begäran redovisa sina intäkter. *Kammarkollegiet* ifrågasätter om det inte vore ändamålsenligt att begränsa lagens omfattning, exempelvis till partier som fått ett visst antal röster. *Valmyndigheten* framför att det hade varit värdefullt med en redovisning av skälen för att partier som deltar i val till Sametinget, ett val som saknar fri nomineringsrätt, inte omfattas av den föreslagna regleringen. Enligt *Valmyndigheten* finns det även anledning att överväga vilken betydelse det får om partibegreppet tas bort i 3 kap. 1 § RF.

## Skälen för regeringens förslag och bedömning

### *Några principiella utgångspunkter för en insynsreglering*

Införandet av en lagstiftning om ökad insyn i hur partiernas och valkandidaternas politiska verksamhet och personvalskampanjer finansieras utgör enligt regeringens uppfattning ett betydelsefullt inslag i arbetet med att ytterligare öka det politiska systemets legitimitet och för att förebygga korruption i vid mening. Det är i de beslutande politiska församlingarna som de folkvalda ledamöterna har en möjlighet att handla i enlighet med de intressen som har finansierat partiernas verksamhet eller valkandidaternas personvalskampanjer. En insynsreglering kan därför bidra bl.a. till att förebygga risken för att partier och politiker som fått mandat i en beslutande politisk församling låter sig styras av andra intressen än rent politiska, t.ex. genom att ta emot ekonomiska bidrag från källor som har till syfte att påverka maktavarnas beslutsfattande i viss särskild riktning.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en insynsreglering, som principiell utgångspunkt, bör omfatta samtliga partier som deltar i allmänna val till någon av de beslutande politiska församlingarna. Regeringen delar alltså i huvudsak den bedömning som ligger till grund för promemorians förslag att den nya lagen ska omfatta partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. En ytterligare principiell utgångspunkt för en insynsreglering som avser finansiering av partier bör vara att redovisningsskyldigheten ska gälla oavsett hur ett parti har valt att organisera sig. Enligt GRECO bör kravet på partierna att upprätta bokföring och föra räkenskaper gälla på samtliga nivåer i respektive parti. För att ge allmänheten ökad insyn i hur partierna, oavsett organisationsform, finansierar sin verksamhet anser regeringen att en fullständig lagstiftning på området därför bör täcka in eventuella förgreningar på central, regional och lokal nivå.

Ett annat önskvärt 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 partier 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. Ett offentliggörande av partiernas redovisningar bör därför ske på ett sätt som innebär att allmänheten kan jämföra olika partier i så stor utsträckning som möjligt och bilda sig en fullgod uppfattning av hur partierna finansierar sin verksamhet. En samlad redovisning bör således i princip presenteras så att den ger en bild av intäkterna för partiet i dess helhet, inbegripet samtliga organisatoriska nivåer.

Som framhålls i promemorian har de befintliga etablerade partierna en i de flesta avseenden likartad organisatorisk struktur med flera olika partiorganisationer på central, regional och lokal nivå. Ett parti kan också bestå av en enda rikstäckande förening. De största partierna är i praktiken representerade i samtliga beslutande 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.

*En redovisningsskyldighet på central nivå för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet*

Förslaget i promemorian är i många avseenden i linje med regeringens ovan redovisade uppfattning om hur en insynsreglering bör vara utformad. Flera remissinstanser, bl.a. *Miljöpartiet de gröna*, *Transparency International Sverige* och *Revisorsnämnden*, tillstyrker promemorians förslag eller lämnar det utan invändning. Remissutfallet i denna fråga är dock blandat och delvis negativt. Det gäller särskilt i de delar som promemorians förslag innebär att ett partis högsta organisatoriska nivå ska vara redovisningsskyldig för partiets intäkter i dess helhet, vilket enligt förslaget inbegriper även verksamhet som bedrivs på regional och lokal nivå eller genom sidoorganisationer. Ett flertal remissinstanser, bl.a. de flesta av de övriga *riksdagspartier* som har yttrat sig och *Lunds universitet (Juridiska institutionen)*, är således delvis starkt kritiska och för fram synpunkter och invändningar av framför allt praktiskt, men även principiellt, slag. Enligt regeringens uppfattning är kritiken av sådant slag att det finns skäl att överväga vissa justeringar i förhållande till promemorians förslag.

I fråga om partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet invänder inte någon remissinstans i sak mot förslaget att dessa ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande och att redovisningsskyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central nivå. Regeringen föreslår därför att promemorians förslag genomförs i den delen.

När det gäller förslaget i promemorian om en redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå måste det, som vissa remissinstanser påpekar, dock beaktas att flera partier för närvarande helt saknar formell koncernstruktur eller andra upparbetade vägar för central insamling och verifiering av den typ av uppgifter som avses. Dessutom visar remissutfallet att ett genomförande av förslaget i denna del medför ett behov av stadgeändringar för vissa partier som i åtminstone några fall inte är möjliga att införa före valet 2014, utan kan ske tidigast år 2018. Det är alltså, som även *Vänsterpartiet* och *Botkyrka kommun* är inne på, tveksamt om det redan från den 1 april 2014 går att rent praktiskt åstadkomma en fungerande och effektiv nationell redovisning av partiernas verksamhet på regional och lokal nivå i enlighet med promemorians förslag. Vidare kräver de föreningsrättsliga frågor om förslagets påverkan på relationerna inom en partiorganisation som bl.a. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* väcker ytterligare analys och överväganden.

Mot denna bakgrund gör regeringen, i likhet med flera av remissinstanserna, sammantaget bedömningen att frågan om en redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige bör utredas vidare. Regeringen, som anser att en sådan översyn bör ha en bred politisk förankring, avser därför att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att

utreda bl.a. denna fråga och därefter återkomma till riksdagen med ett förslag till kompletterande lagstiftning.

*Valmyndigheten* efterfrågar en redovisning av skälen för att partier som deltar i val till Sametinget, ett val som saknar fri nomineringsrätt, inte omfattas av den föreslagna regleringen. Sametinget är ett organ som består av ledamöter som utses i val. Det är emellertid en särskild myndighet med uppgift främst att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Sametingets karaktär och funktion är inte heller fullt ut jämförbara med motsvarande egenskaper hos de i grundlag reglerade beslutande politiska församlingarna på nationell, regional och lokal nivå, dvs. riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Partier som deltar i val till Sametinget bör därför enligt regeringens bedömning inte omfattas av regleringen.

*Kammarkollegiet* väcker frågan om lagens tillämpningsområde bör begränsas så att endast partier som fått ett visst antal röster omfattas. Regeringen instämmer i *Kammarkollegiets* uppfattning att tillämpningen av den föreslagna regleringen inte får leda till en administrativ börda för partierna, särskilt de minsta, och för förvaltningsmyndigheterna som inte står i proportion till allmänhetens behov av insyn. Det är också bl.a. av det skälet som regeringen föreslår att det för partier med låga intäkter ska gälla en anmälningsskyldighet i stället för ett krav på fullständig intäktsredovisning (jfr avsnitt 6.4). Något behov av att därutöver införa en särskild begränsning av lagens tillämpningsområde finns enligt regeringens mening inte.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att den nya lagen om insyn i finansiering av partier ska omfatta partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

Även om den reglering som regeringen föreslår i detta lagstiftningsärende enbart täcker sådana partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet innebär lagförslaget ändå att fler partier än de som nu ingår i den befintliga överenskommelsen mellan majoriteten av riksdagspartierna måste redovisa sina intäkter för offentliggörande. 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.

#### *Särskilt om deltagandet i val*

Som framgår av avsnitt 5.1 finns partier i regeringsformens mening endast i samband med val. Av den definition av partibegreppet som finns 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 sammanslutning eller en grupp som består av endast 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 ingår 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 man-

datfördelningen, 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. 153–154).

Det är först efter att valresultatet har fastställts som det enligt gällande ordning slutligt går att fastställa vilka partier som har deltagit i ett val till en beslutande politisk församling. Det gäller t.ex. i fråga om 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 till riksdagen eller Europaparlamentet finansierar sin verksamhet anser regeringen att lagen inte bara bör omfatta partier som har registrerat sin partibeteckning utan även partier som inte har gjort det. Ett parti som deltar i ett val till riksdagen eller Europaparlamentet kommer därmed inte att kunna kringgå kravet på offentlig redovisning genom att låta bli att registrera sin partibeteckning.

*Valmyndigheten* uppmärksammar att det finns anledning att överväga vilken betydelse det får om definitionen av begreppet parti tas bort i 3 kap. 1 § RF. Regeringen har i prop. 2013/14:48 Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val föreslagit bl.a. att partidefinitionen i 3 kap. 1 § tredje stycket RF ska utgå och att partier som avser att delta i allmänna val ska anmäla sitt deltagande senast 30 dagar före valdagen och att partier som inte gör det inte får delta i mandatfördelningen (se avsnitt 5.1). Ändringen i regeringsformen innebär dock inte någon ändring i sak i fråga om möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda (prop. 2013/14:48 s. 88). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015, men tillämpas först fr.o.m. 2018 års allmänna val. Om riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag innebär det att väljarna, fr.o.m. 2018 års val, redan före valet kommer att veta vilka partier som avser att ställa upp i valet. Den nuvarande regleringen 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 i 2014 års val till riksdagen eller Europaparlamentet ska omfattas av den föreslagna regleringen, bör den nya lagen därför utgå från det partibegrepp som kommer till uttryck i regeringsformen. Att ett parti deltar i något av dessa allmänna val bör alltså innebära att partiet blir redovisningsskyldigt enligt den föreslagna lagen. Vilka dessa partier är får bedömas med utgångspunkt i valresultatet.

De ändringar i den föreslagna lagen som eventuellt kan komma att behövas om förslagen i prop. 2013/14:48 genomförs med verkan fr.o.m. 2018 års allmänna val kräver ytterligare överväganden. Regeringen avser därför att i sådant fall återkomma till riksdagen i denna fråga.

#### *Redovisningsskyldigheten gäller under hela mandatperioden*

Frågan om vilka eventuella bindningar ett parti har till sina finansiärer är aktuell under hela mandatperioden. Regeringen föreslår därför att samtliga partier som får mandat i riksdagen eller Europaparlamentet ska vara redovisningsskyldiga under hela denna tid. Om det visar sig att ett parti inte får mandat i någon av dessa beslutande politiska församlingar bör partiets redovisningsskyldighet enligt den föreslagna lagen omfatta



endast en begränsad tidsperiod efter valet och alltså inte avse hela den aktuella mandatperioden (jfr avsnitt 6.11). Detta gäller i vart fall för partier som inte får visst offentligt stöd (jfr avsnitt 6.3).

Avslutningsvis konstaterar regeringen att samtliga partier som för närvarande har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet är ideella föreningar som omfattas av de befintliga reglerna på redovisningsrättens område. Ett krav på att redovisa och offentliggöra sina intäkter på central nivå 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.

#### *Redovisningsskyldighetens huvudsakliga avgränsning och innebörd*

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 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 till vara 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 stiftelser som är knutna till partier samt även bl.a. mediaföretag och fastighetsförvaltningsföretag som ibland utför uppgifter som andra partier hanterar direkt inom den centrala partiorganisationen.

Mot denna bakgrund konstaterar regeringen att en bedömning av vilka organisationer som ingår i ett partis verksamhet på central nivå alltså måste göras utifrån bl.a. partiets stadgar och den organisatoriska struktur som kommer till uttryck i stadgarna. Avgränsningen i fråga om t.ex. sidoorganisationer eller andra organ med viss anknytning till partiet får på motsvarande sätt göras med utgångspunkt i bl.a. den organisationens stadgar. Det är således inte möjligt att i den aktuella lagen organisatoriskt närmare ange hur långt redovisningsskyldigheten inom ett visst parti på dess centrala nivå kommer att sträcka sig eller vad som t.ex. utgör en sidoorganisation till partiet. Vidare anser regeringen att det bör överlämnas till partierna själva att bedöma hur det underlag för intäktsredovisningar som kan komma att behövas från t.ex. organisationer som kontrolleras av partiet ska inhämtas.

Allmänhetens intresse av insyn i finansiering av partier är särskilt stort när det gäller ett partis externa intäkter. Redovisning bör alltså ske i fråga om intäkter i partiernas verksamhet som lämnas från externa finansiärer (se avsnitt 6.6). Ett bidrag till ett partis verksamhet på central nivå från en lägre organisatorisk nivå inom ett parti eller från en sidoorganisation

bör emellertid betraktas som ett internt bidrag. Regeringen anser att även sådana bidrag bör redovisas som en intäkt på central nivå. I en intäktsredovisning bör det alltså vara möjligt att se vilka intäkter som har förekommit på central nivå, inbegripet bl.a. bidrag som har lämnats till den centrala nivån från en lägre organisatorisk nivå inom partiet och bidrag som har lämnats från en extern finansiär till ett bolag som är helägt av partiet. Bidrag till bolag som ett parti på central nivå 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 partiföreningarna inte gör det. Även om en tänkbar tillämpning av den föreslagna regleringen skulle medföra en redovisningsskyldighet för vart och ett av de samverkande partierna, skulle partiernas egna intäktsredovisningar i en sådan situation inte fånga upp bidrag och andra intäkter som hänför sig till samverkansorganisationen. Regeringens förslag innebär emellertid att allmänheten ändå kan få insyn i samverkanspartiets finansiering, eftersom samverkansorganisationens verksamhet på central nivå kommer att omfattas av redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna regleringen.

### 6.3 Redovisningsskyldighet så länge som visst offentligt stöd uppbärs

**Regeringens förslag:** Partier som i val inte får mandat i riksdagen ska redovisa sina intäkter så länge som de uppbär visst statligt stöd.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås även att partier som i val inte får mandat i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska redovisa sina intäkter så länge som de uppbär visst kommunalt partistöd.

**Remissinstanserna** framför inte några invändningar mot promemorians förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Partier som i val får mandat i riksdagen eller Europaparlamentet bör vara redovisningsskyldiga även under mandatperioden (se avsnitt 6.2).

När det gäller ett parti som har deltagit i val och som får offentligt stöd finns det emellertid enligt regeringens mening också 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 för såväl dessa som för andra intäkter som bidrar till att finansiera verksamheten. Sådant statligt stöd finns för partier som deltar i val till riksdagen, men förekommer inte för partier som deltar i val till Europaparlamentet.

Partier som i val till riksdagen inte får något mandat bör därmed redovisa sina intäkter så länge som de uppbär visst statligt partistöd. Detta

innebär att partier som före ett val har mandat men som efter valet inte längre har något mandat i riksdagen bör vara fortsatt skyldiga att ge in intäktsredovisningar för offentliggörande så länge som partierna får statligt partistöd (avvecklingsstöd). Regeringen anser vidare att detta bör gälla även för de partier som inte vid något tillfälle kommit in i riksdagen 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. Regeringen föreslår därför att det i den nya lagen införs 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.

#### 6.4 En anmälningsskyldighet för partier med låga intäkter

**Regeringens 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. En sådan anmälan ska skrivas under av den som enligt lagen ska skriva under en intäktsredovisning.

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

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Jönköpings kommun, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Institutet mot mutor* anser att ett halvt prisbasbelopp är en väl avvägd nivå medan *Tidningsutgivarna* framför att den nedre gränsen för vilka belopp som ska redovisas bör vara lägre, förslagsvis en fjärdedels prisbasbelopp. Ingen annan remissinstans har yttrat sig särskilt över förslaget i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** En reglering som innebär en allmän redovisningsskyldighet för samtliga partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet kommer att omfatta ett flertal mycket små partier av olika slag, dvs. partier med låga intäkter och som i praktiken aldrig kommer att få något mandat i någon av de beslutande politiska församlingarna. Som anförs i promemorian kan det 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.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i lagen införs 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 ett visst tröskelvärde. Om intäkterna understiger tröskelvärdet behöver några intäkter alltså inte redovisas för offentliggörande. I fråga om partier som deltar i val till riksdagen gör regeringen i likhet med promemorian bedömningen att stöd enligt lagen

(1972:625) om statligt stöd till politiska partier inte bör 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 och enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Vidare anser regeringen att en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet bör skrivas under av den som enligt lagen ska skriva under en intäktsredovisning (jfr avsnitt 6.12).

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, lämpligare, alternativ som tas upp i promemorian 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. Regeringen föreslår därför att en konstruktion som utgår från det i andra sammanhang välkända och vanligt förekommande prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken används i den föreslagna lagen för att reglera den aktuella situationen.

Ett tröskelvärde som motsvarar ett halvt prisbasbelopp – 22 200 kr för år 2014<sup>2</sup> – bör, som *Jönköpings kommun, Sveriges Kommuner och Landsting* och *Institutet mot mutor* framhåller, vara en väl avvägd nivå för att säkerställa att anmälningsskyldigheten gäller enbart för sådana mindre partier där allmänhetens insynsintresse får antas vara begränsat. Tröskelvärdet för ett visst räkenskapsår eller kalenderår bör bestämmas av det prisbasbelopp som gäller vid räkenskapsårets eller kalenderårets utgång. Lagtexten bör utformas i enlighet med detta. Med anledning av vad *Tidningsutgivarna* framför om att den nedre gränsen för vilka belopp som ska redovisas bör vara lägre konstaterar regeringen att det finns skäl att följa utvecklingen och vid behov överväga justeringar av tröskelvärdet.

<sup>2</sup> Se förordningen (2013:715) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2014.

## 6.5 Partierna redovisar valkandidaternas personvalskampanjer

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

Redovisningsskyldigheten ska omfatta valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i riksdagen eller Europaparlamentet.

**Regeringens bedömning:** Frågan om införandet av en redovisningsskyldighet i fråga om valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige bör utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att redovisningsskyldigheten även ska omfatta valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Miljöpartiet de gröna*, *Revisorsnämnden*, *Bokföringsnämnden*, *Transparency International Sverige*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Malmö kommun*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

*Centerpartiet* anser att insamling av uppgifter och en intäktsredovisning som avser kandidaterna till riksdagen och Europaparlamentet kan hanteras på ett rimligt sätt av partiernas riksorganisationer och tillstyrker förslaget i den delen. *Centerpartiet* kan dock inte tillstyrka den föreslagna regleringen om intäktsredovisning för kandidater på lokal och regional nivå, bl.a. eftersom partiet saknar en formell koncernstruktur och inte på ett rimligt sätt centralt kan samla in, verifiera och samordna redovisningen av intäkter för sådana kandidater. *Centerpartiet* föreslår därför att frågan om intäktsredovisning för kandidater på lokal och regional nivå utreds vidare. *Kristdemokraterna* tillstyrker intäktsredovisning för kandidater till riksdagen och Europaparlamentsvalet i enlighet med promemorians förslag, men anser att partiets nationella nivå inte kan intyga riktigheten i uppgifter om kandidater från avdelningar och distrikt, eftersom dessa är egna juridiska personer och där respektive styrelse är ansvarig för verksamheten i alla dess delar. *Moderata Samlingspartiet* tillstyrker förslaget när det gäller kandidater på den nationella (centrala) partinivån. Moderaterna bedömer dock att det, rent praktiskt, inte är möjligt att bygga upp en sådan helt ny rapporteringsstruktur som krävs för redovisning av intäkter för kandidater på regional och lokal nivå inom den tid som föreslagits i remissen och avstyrker därför förslaget i den delen. Enligt Moderaterna behöver en ny bred översyn av frågan göras innan förslaget genomförs för den lokala och regionala nivån. *Folkpartiet liberalerna* står bakom förslaget att kandidater som efter ett personval vunnit ledamöts- eller ersättarplats ska omfattas av den lagstadgade skyldigheten att redovisa intäkter, i detta fall för sin personvalskampanj. *Folkpartiet* anser dock, i linje med gällande regelverk för riksdagsleda-

möter och uppförandekod för ledamöter av Europaparlamentet, att redovisningsskyldigheten gentemot det allmänna bör riktas mot den som är ekonomiskt ansvarig, dvs. kandidaten själv. Enligt Folkpartiet är det inte heller tillfredsställande att de föreslagna sanktionsbestämmelserna tar sikte på enbart partier i stället för att omfatta även kandidater. Folkpartiet framhåller också att det mest prioriterade bör vara att lagreglera frågan om insyn i finansiering för personvalskampanjer till riksdagen och Europaparlamentet. Vad gäller kandidater till kommun och landsting behövs enligt Folkpartiets uppfattning ytterligare utredningsarbete. *Vänsterpartiet* anser att det är tveksamt om partierna kan redovisa enskilda valkandidaters intäkter till sin valkampanj och anför att det rimliga är att den enskilda valkandidaten är skyldig att redovisa sina intäkter. *Valmyndigheten* ställer frågan hur förslaget förhåller sig till 2011 års vallagskommittés förslag om att partier som inte anmält sitt deltagande i valet inte får delta i mandatfördelningen och anför att frågan bör bli föremål för fortsatt beredning.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** I avsnitt 6.2 slår regeringen fast att tillämpningsområdet för den nya lagen, med hänsyn till remissutfallet, bör begränsas till partier som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet och att redovisningsskyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central nivå. Regeringen aviserar i det sammanhanget också sin avsikt att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att vidare utreda frågan om en redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige.

Frågorna om en redovisningsskyldighet för partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige och om motsvarande skyldighet i fråga om personvalskampanjer till sådana val har ett naturligt och nära samband. Den remisskritik som har riktats mot promemorians förslag i fråga om lagens tillämpningsområde tar också på motsvarande sätt sikte på frågan om intäktsredovisning av personvalskampanjer på regional och lokal nivå. Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att frågan om en redovisningsskyldighet i fråga om kandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige bör utredas vidare. Regeringen avser att låta frågan ingå i det uppdrag som ges till den parlamentariskt sammansatta kommittén.

När det gäller frågan om en redovisningsskyldighet i fråga om valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i riksdagen eller Europaparlamentet gör regeringen följande överväganden.

Som nämns i avsnitt 5.1 finns det för närvarande inte några regler som styr partiernas nomineringsförfarande. För att en person ska kunna ställa upp och vara valbar i ett val till riksdagen krävs endast att han eller hon uppfyller villkoren för rösträtt, dvs. är svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i Sverige och har fyllt 18 år (3 kap. 4 § RF). För nominering av valkandidater till Europaparlamentet gäller inte heller några formella krav, bortsett från kravet på rösträtt. Ett parti behöver alltså inte enligt nu gällande ordning 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 för närvarande inte. 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 har förekommit med det uppenbara syftet att förmå väljarna att lägga sin röst på honom eller henne (jfr SOU 1999:136 s. 47).

Intäkter som avser en personvalskampanj torde oftast förekomma i samband med ett val. För de valkandidater som utses till 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 I till arbetsordningen). Även partierna tillhandahåller i viss omfattning kanslistöd och annat stöd till kandidater som bedriver en personvalskampanj.

I promemorian föreslås att partierna ska redovisa bidrag och andra intäkter som avser deras valkandidaters personvalskampanjer. Enligt promemorian bör det vidare vara en fråga för det enskilda partiet att internt bedöma hur de uppgifter om valkandidaternas personvalskampanjer som behövs för att upprätta en samordnad redovisning ska tas fram. Remissutfallet bland riksdagspartierna i denna fråga är dock delat. *Centerpartiet, Kristdemokraterna, Moderata Samlingspartiet* och *Miljöpartiet de gröna* tillstyrker förslaget. Däremot anser bl.a. *Vänsterpartiet* att det bör vara den enskilde valkandidaten som är redovisningsskyldig gentemot det allmänna och avstyrker därför förslaget.

Som Vänsterpartiet påpekar kan det i och för sig ibland vara svårt för ett parti att under pågående valrörelse veta vilka som kandiderar för partiet. Denna oklarhet undanröjs dock i och med fastställandet av valresultatet, eftersom det med ledning av det resultatet går att avgöra vilka kandidater som kan komma att utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i den aktuella beslutande politiska församlingen.

Gällande regelverk för riksdagsledamöter och uppförandekod för ledamöter av Europaparlamentet innebär, som redovisas ovan, att ansvaret i liknande avseenden läggs på den enskilde ledamoten. Det kan därför hävdas att motsvarande borde gälla i fråga om personvalskampanjer. Enligt regeringens uppfattning finns det, bl.a. med hänsyn till den föreslagna regleringens syfte och utformning i övrigt, dock inte något principiellt hinder mot att låta redovisningsskyldigheten enligt den nya lagen gälla för partiet i stället för den enskilde valkandidaten. Regeringen kan också konstatera att flertalet av de riksdagspartier som har yttrat sig i frågan anser att promemorians förslag i denna del är genomförbart och rimligt för partiernas riksorganisationer att hantera.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen därför att promemorians förslag genomförs i fråga om personvalskampanjer för val till riksdagen

och Europaparlamentet. Det bör således i den nya lagen införas bestämmelser som innebär att intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj ska redovisas av det parti som valkandidaten ställer upp i valet för. Redovisningsskyldigheten bör omfatta valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i någon av dessa beslutande politiska församlingar.

Regeringen vill emellertid i sammanhanget uppmärksamma att frågan om huruvida redovisningsskyldigheten ska gälla för partierna eller valkandidaterna även kan komma att aktualiseras inom ramen för den parlamentariskt sammansatta kommitténs arbete, när den överväger motsvarande reglering för personvalskampanjer som avser val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Beroende på vilka överväganden som kommittén gör i den frågan kan det finnas skäl att återkomma i fråga om den nu aktuella regleringen.

Den reglering som nu föreslås bör således omfatta enbart valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i riksdagen eller Europaparlamentet. Om intäkter som avser en kommande valkampanj uppkommer under en pågående mandatperiod hos en valkandidat som har tagit plats i någon av de beslutande politiska församlingarna bör dessa omfattas av redovisningsskyldigheten. Redovisningsskyldigheten bör alltså fortsätta att gälla om en viss person på nytt ställer upp som valkandidat för partiet och får intäkter för en ny valkampanj. Partiets redovisningsskyldighet bör dock, på samma sätt som under en pågående valkampanj, däremot inte gälla för andra intäkter avseende ledamöterna eller ersättarna som är knutna till partiet än sådana som avser personvalskampanjer.

*Valmyndigheten* uppmärksammar 2011 års vallagskommittés förslag om s.k. förhandsanmälan. Regeringen har i prop. 2013/14:48 Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val föreslagit att partier som avser att delta i allmänna val ska anmäla sitt deltagande senast 30 dagar före valdagen och att partier som inte gör det inte får delta i mandatfördelningen (se avsnitt 5.1, jfr avsnitt 6.2). Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015, men tillämpas först fr.o.m. 2018 års allmänna val. De ändringar i den föreslagna lagen som eventuellt kan komma att behövas om förslagen i prop. 2013/14:48 genomförs med verkan fr.o.m. 2018 års allmänna val kräver, som anförs i avsnitt 6.2, ytterligare överväganden. Regeringen avser därför att i sådant fall återkomma till riksdagen i denna fråga.

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



## 6.6 Partiernas redovisning av intäkter

**Regeringens förslag:** Ett partis intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av:

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
3. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer till en kvinnoorganisation inom partiet,
4. medlemsavgifter,
5. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
6. bidrag från andra delar av partiets organisation inbegripet sidosorganisationer,
7. bidrag från privatpersoner, och
8. bidrag från företag, organisationer, föreningar och sammanslutningar samt stiftelser och fonder.

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 ska gälla i fråga om intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet.

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

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att ett partis intäktsredovisning även ska innehålla uppgifter om storleken av partistöd som betalas till partiet enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900) och statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser, bl.a. *Revisorsnämnden, Svea hovrätt, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, tillstyrker förslaget i dess helhet eller lämnar det utan invändning. *Kristdemokraterna* tillstyrker att associerade förbund och andra angränsande verksamheter bör ingå i redovisning av finansiering. *Institutet mot mutor* och *Transparency International Sverige* stöder förslaget att lagen ska omfatta ett partis samtliga intäkter oavsett om intäkterna finns inom partiorganisationen eller hör till en annan juridisk person.

Ingen remissinstans invänder i sak mot den föreslagna uppräknningen i den nya lagen av de uppgifter som ett partis intäktsredovisning ska innehålla. Flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO), Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen), Botkyrka kommun, Jönköpings kommun, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Moderata Samlingspartiet* och *FAR*, anser dock att det i flera avseenden finns ett behov av förtydliganden och vissa justeringar. Några remissinstanser, *Lunds universitet (Juridiska institutionen), Kristdemokraterna, Miljö-*

*partiet de gröna* och *Vänsterpartiet*, anser också att uppräkningsen bör kompletteras med ytterligare uppgifter.

*FAR* anför att intäktsredovisningens utformning, i så stor utsträckning som möjligt, bör utgå från den redovisning som redan i dag upprättas enligt årsredovisningslagen. *FAR* pekar också på gränsdragningsvårigheter om avsikten är att intäktsredovisningen ska upprättas enligt god redovisningssed.

*Riksdagens ombudsmän* (JO) anser att det finns ett betydande mått av osäkerhet i fråga om vilka verksamheter som avses med regleringen, exempelvis när det gäller bidrag från sidosorganisationer och intäkter från bolag och stiftelser. Även *Folkpartiet liberalerna* ser ett behov av precisering i fråga om sidosorganisationer och stiftelser. *FAR* pekar, i likhet med *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Lunds universitet (Juridiska institutionen)*, *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*, *Centerpartiet* och *Moderata Samlingspartiet*, på gränsdragningsvårigheter när det gäller undantaget för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratis-tjänster. *Lunds universitet* noterar vidare att förslaget inte verkar innebära någon redovisningsskyldighet i fråga om lån eller egen personlig finansiering. Frågan om lån uppmärksammas också av *FAR*, som även anser att det bör närmare klargöras vad som ska gälla i fråga om s.k. villkorade bidrag. *Jönköpings kommun* anför att det är oklart om huruvida s.k. partiskatt omfattas av något krav på redovisning enligt lagen. *Moderata Samlingspartiet* pekar också på behov av förtydliganden för att avgränsa bidrag från privatpersoner mot inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande.

*Botkyrka kommun* ställer frågan hur man ska förhålla sig till fristående insamlingsorganisationer. *Miljöpartiet de gröna* och *Vänsterpartiet* anser att intäkter från sådana organisationer uttryckligen ska omfattas av lagen. Frågan om fristående insamlingsorganisationer uppmärksammas också av *Malmö kommun* och *Lunds universitet (Juridiska institutionen)*.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Vägledning kan hämtas från redovisningsrätten*

För att syftet med den föreslagna lagen ska uppnås är det viktigt att allmänheten kan göra jämförelser mellan partierna och deras kandidaters valkampanjer. Lagen måste därför så långt möjligt kunna tillämpas på ett enkelt och enhetligt sätt. Som flera remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*, *Jönköpings kommun*, *Folkpartiet liberalerna* och *Moderata Samlingspartiet*, pekar på förutsätter detta tydlighet för att minska risken för olika slags gränsdragningsproblem. För att åstadkomma detta anser regeringen att det i den nya lagen uttryckligen bör anges vilka intäkter som ska tas upp i partiernas intäktsredovisningar.

Enligt *FAR* bör intäktsredovisningens utformning utgå från den redovisning som partierna redan i dag upprättar enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Som framhålls i avsnitt 6.1 är det dock fråga om att införa en särskild insynslagstiftning som inte tar sikte på sådan redovisning som avses i t.ex. årsredovisningslagen. I linje med detta anser regeringen att den nya lagens regler om intäktsredovisning bör vara fristående från de allmänna bestämmelserna om redovisning. Vidare bör de uttryck som

används vara anpassade till det särskilda område som regleras. Regeringen är medveten att det ändå kan finnas en viss risk för sammanblandning med motsvarande uttryck inom redovisningsrätten, men bedömer att de olägenheter som detta kan komma att medföra är av begränsad omfattning och därför bör kunna hanteras.

När det gäller frågan om hur en intäktsredovisning lämpligen bör utformas är det emellertid värdefullt om vägledning och stöd kan hämtas från redovisningsrätten. En sådan ordning bidrar bl.a. till att begränsa det administrativa merarbetet för partierna. Det bör dock inte finnas någon direkt koppling till god redovisningssed. Som ytterligare utgångspunkt bör gälla att kraven på precision och jämförbarhet vid behandling av olika transaktioner bestäms så att de innebär en rimlig avvägning mellan allmänhetens behov av insyn och den administrativa bördan för partierna. Vid en sådan avvägning anser regeringen att det finns skäl att ställa något lägre krav än vad som gäller inom redovisningsrätten. I ett avseende bör emellertid längre gående krav ställas upp. Det gäller frågan om gåvor i form av tjänster och behandlas i avsnitt 6.9.

#### *Offentligt stöd och överföringar inom en partiorganisation*

Regeringen anser att ett partis intäktsredovisning bör innehålla uppgifter om offentligt stöd i form av statligt partistöd som har lämnats till partiet. Uppgifter om stöd som ett parti får enligt lagen om statligt stöd till politiska partier är i och för sig redan i dag offentliga hos Partibidragsnämnden. Även om dessa uppgifter kan begäras ut hos nämnden med stöd av offentlighetsprincipen bör dock allmänheten även ha möjlighet att ta del av uppgifterna i sammanställd form i partiets intäktsredovisning. På så sätt blir det lättare för allmänheten att kunna jämföra storleken av offentligt stöd som ges till ett parti med t.ex. storleken av bidrag från enskilda.

För 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. I likhet med vad som anförs ovan om statligt partistöd finns det även i fråga om dessa offentliga stödformer ett värde i att allmänheten, vid sidan av offentlighetsprincipen, 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 ske av statligt stöd som lämnas till kvinnoorganisationer inom ett parti, t.ex. ett nätverk, enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer. Detta är också i linje med den befintliga partiöverenskommelsen. Eftersom redovisningsskyldigheten enligt regeringens förslag ska avse ett partis verksamhet på central nivå, bör något motsvarande krav dock inte gälla för stöd till kvinnoorganisationer som är egna juridiska personer i anslutning till partiet. Av samma skäl anser regeringen att redovisningsskyldigheten

inte heller bör omfatta stöd som lämnas till andra sidoorganisationer som är egna juridiska personer, t.ex. ungdomsförbund (jfr avsnitt 6.2).

När det gäller överföringar inom en partiorganisation finns det visserligen ingen risk för att överföringarna i sig ger upphov till bindningar till utomstående finansierare. För att allmänheten ska få en så fullständig bild som möjligt av partiernas intäkter på central nivå anser dock regeringen att vissa sådana överföringar bör redovisas. En sådan ordning bidrar därmed till att uppfylla lämpliga krav på jämförbarhet och likformighet i fråga om redovisningen av partiernas intäkter. Bidrag som lämnas till ett partis verksamhet på central nivå från en lägre organisatorisk nivå inom ett parti eller från en sidoorganisation bör därför, som nämns i avsnitt 6.2, redovisas som en intäkt på central nivå.

#### *Bidrag från enskilda*

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 genom att helt eller delvis utan krav på ersättning exempelvis tillhandahålla fordon och maskiner eller överlåta varor eller upphovsrätt. Det kan också vara fråga om bl.a. stödannonsering, subventionering av annonskostnader och tillhandahållande av tjänster som utförs helt eller delvis utan krav på motprestation, 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.

Bidrag som ett parti tar emot från t.ex. en fristående insamlingsorganisation ska alltså redovisas i partiets intäktsredovisning. Några remissinstanser, bl.a. *Miljöpartiet de gröna* och *Vänsterpartiet*, anser att sådana insamlingsorganisationer också ska omfattas av regleringen och därmed vara skyldiga att för egen del upprätta en intäktsredovisning för offentliggörande. Som regeringen slår fast i det föregående, bör dock tillämpningsområdet för den nya lagen begränsas till partier som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet. Regeringen ser dock inte något hinder mot att frågor om huruvida lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta t.ex. fristående insamlingsorganisationer tas upp och övervägs av den parlamentariskt sammansatta kommitté som aviseras i avsnitt 6.2.

Redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen bör enligt regeringens mening således omfatta rena penninggåvor från enskilda och juridiska personer i samtliga fall där partiet känner till eller kan ana vem som är givare. Redovisningsskyldigheten bör under samma förutsättningar även gälla för försäljningsinkomster, lotteriinkomster och liknande insamlingsinkomster, ränteinkomster och andra kapitalinkomster samt för olika slags arbetsprestationer och andra tjänster. För att avgränsa försäljningsinkomster och insamlingsinkomster från andra bidrag som lämnas av t.ex. privatpersoner, bör en rimlig utgångspunkt vara att det i fråga om försäljningar eller insamlingar som regel är fråga om ett initiativ från partiet, dvs. att sälja exempelvis en lott eller att arrangera en insamling.

Vidare bör intäkter i form av medlemsavgifter omfattas av redovisningsskyldigheten. Som *Jönköpings kommun* pekar på förekommer det också att medlemmar i ett parti betalar s.k. partiskatt till partiet. Regeringen anser att ett sådant bidrag bör omfattas av redovisningsskyldigheten, eftersom det närmast får betraktas som en penninggåva eller ett slags förstärkt medlemsavgift. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* och *FAR* anser att det bör förtydligas vad som ska gälla i fråga om bl.a. lån som ges till ett parti. Enligt regeringens mening bör lån och andra liknande bidrag redovisas som intäkter av partiet i den utsträckning som de har lämnats på villkor som inte är marknadsmässiga. Frågan om hur s.k. anonyma bidrag bör hanteras, dvs. bidrag där partiet varken känner till eller kan ana vem som är givare, behandlas i avsnitt 6.7.

Även intäkter från en verksamhet som bedrivs i ett bolag eller någon annan verksamhetsform och som partiet har ett bestämmande inflytande över bör omfattas av redovisningsskyldigheten. Sådan verksamhet får anses ingå i partiet oavsett om det bestämmande inflytandet utövas på grund av avtal eller på något annat sätt, t.ex. genom eget ägande eller att partiet annars förfogar över mer än hälften av rösterna i en juridisk person. Redovisningsskyldigheten bör också gälla för intäkter i en stiftelse som är knuten till partiet på ett sådant sätt att intäkterna anses ingå i partiet. Så kan vara fallet om en stiftelse har till ändamål att främja partiets verksamhet. Detta bör i likhet med vad som föreslås i promemorian också framgå av den nya lagen.

Den nya lagen kommer därmed att omfatta ett partis totala intäkter för den verksamhet som bedrivs på central nivå oavsett om intäkterna finns inom partiorganisationen eller hör till en annan juridisk person som partiet t.ex. äger. Ett parti måste alltså bl.a. redovisa intäkter som finns i ett bolag som står under partiets inflytande genom innehav av aktier. *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Folkpartiet liberalerna* anser att det bör förtydligas vilka verksamheter som avses med regleringen, exempelvis när det gäller bidrag från sidoorganisationer och intäkter från bolag och stiftelser. Regeringen hänvisar i denna del till vad som anförs i avsnitt 6.2 om redovisningsskyldighetens huvudsakliga avgränsning och innebörd.

Partierna bör i så stor utsträckning som möjligt 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. Detta kan skilja sig från hur samma ekonomiska händelser behandlas inom ramen för god redovisningssed.

#### *Ett undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster*

De krav på redovisning av intäkter som ställs upp i den nya lagen bör vara uttömmande. I lagen bör det därför också anges vilka bidrag som inte ska omfattas av redovisningsskyldigheten. 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 som utförs oavlönat och frivilligt av partimedlemmar eller deras närstående torde dock inte finnas. Det kan t.ex. förekomma att någon privatperson på eget

initiativ tillhandahåller personella resurser i en valrörelse eller annars bidrar ideellt till partiet på ett sätt som motsvarar vad som är brukligt inom föreningslivet i allmänhet. Engagemang i form av sedvanligt frivilligarbete eller sedvanliga gratistjänster bör därför enligt regeringens mening inte omfattas av ett krav på redovisningsskyldighet enligt den nya lagen. När det gäller de gränsdragningsfrågor som kan uppkomma i detta sammanhang måste det bl.a. beaktas att det i praktiken kan vara svårt för ett parti eller en valkandidat att t.ex. 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.

#### *Intäktsredovisningens utformning*

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det inte bör ställas upp några formella krav på hur partierna ska ange de olika intäkterna i intäktsredovisningarna. Intäktsredovisningarna bör innehålla de uppgifter som nämns ovan och vara utformade så att allmänheten enkelt kan göra jämförelser mellan partiernas redovisningar (jfr avsnitt 4.3, 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.

## 6.7 Anonyma bidrag

**Regeringens förslag:** Ett partis intäktsredovisning ska innehålla uppgift om hur många anonyma bidrag som partiet totalt har tagit emot under redovisningsperioden. Vidare ska uppgift lämnas om vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. I intäktsredovisningen ska också den sammanlagda storleken av mottagna anonyma bidrag anges med ett totalbelopp.

**Regeringens bedömning:** Det bör för närvarande inte införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.

Frågan om införandet av ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag bör utredas vidare av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian behandlas inte frågan om en parlamentarisk utredning.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet i denna del är blandat. Många remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Justitiekanslern* och *FAR*, instämmer i förslaget och bedömningen eller lämnar dem utan invändning. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att anonyma bidrag ska tillåtas men ser gärna att resonemanget kring det utvecklas.

Flera remissinstanser, bl.a. *Botkyrka kommun, Malmö kommun, Folkpartiet liberalerna, Miljöpartiet de gröna, Vänsterpartiet, Landsorganisationen i Sverige, Svenska journalistförbundet, Institutet mot mutor och Transparency International Sverige*, är dock kritiska till eller avstyrker förslaget i fråga om anonyma bidrag. De flesta av dem anser att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna.

*Riksdagens ombudsmän (JO)* konstaterar att möjligheten att lämna bidrag anonymt är tillfredsställande från integritetssynpunkt, men att en sådan ordning samtidigt i viss mån motverkar den föreslagna lagstiftningens syfte genom att partiernas intäktsredovisning blir inkomplett. JO påpekar också att förslaget inte stämmer överens med Europarådets rekommendation om förbud mot anonyma bidrag. *Statskontoret* anser att frågan om anonyma bidrag bör utredas mer noggrant. Även Folkpartiet liberalerna bedömer att det kan finnas skäl att utreda frågan vidare. *Kammarrätten i Stockholm* anser att en bibehållen möjlighet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag kan ifrågasättas ur ett effektivitetsperspektiv. Om lagen antas i enlighet med förslaget framhåller kammarrätten vikten av att följa upp om lagen uppnår sitt syfte.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som regeringen anför i avsnitt 6.6 bör ett partis redovisningsskyldighet enligt den nya lagen gälla för bidrag från enskilda där partiet känner till eller kan ana vem som är givare. Vidare innebär regeringens lagförslag, i enlighet med GRECO:s rekommendationer, att givare av större bidrag ska redovisas för offentliggörande (se avsnitt 6.10). Bidragsgivarens identitet kommer därmed i dessa fall att bli känd även för allmänheten och inte bara för det parti som har tagit emot bidraget.

Som konstateras i promemorian är det tänkbart att enskilda bidragsgivares benägenhet att vilja ge bidrag anonymt ökar om förslaget att givare av större bidrag ska offentliggöras genomförs. Om ett parti eller en valkandidat som har tagit emot ett bidrag undantagsvis varken känner till eller kan ana bidragsgivarens identitet torde någon särskild bindning som medför risk för påverkan av partiets eller kandidatens handlande vanligtvis inte kunna uppkomma. Däremot är det, som också framhålls i promemorian, dock tänkbart att såväl enskilda bidragsgivare som partier och valkandidater kan komma att försöka utnyttja anonymiteten i syfte att 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 5.8.3).

Enligt promemorian finns det för närvarande inte något behov av att författningsreglera frågan om partiets och valkandidaters möjligheter att ta emot anonyma bidrag och det lämnas följaktligen inte heller något förslag som innebär ett förbud för dessa att ta emot anonyma bidrag. Promemorians förslag innebär i stället att intäktsredovisningarna ska innehålla uppgift om den sammanlagda storleken av bidrag som partierna och valkandidaterna har tagit emot från anonyma bidragsgivare under redovisningsperioden.

*Sveriges Kommuner och Landsting* anser att anonyma bidrag ska tillåtas och många av de övriga remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Justitiekanslern* och *FAR*, instämmer i promemorians förslag och bedöm-

ning eller lämnar dem utan invändning. Remissutfallet i denna fråga är dock blandat och delvis negativt. Det gäller särskilt i fråga om promemorians avsaknad av ett förslag om förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Miljöpartiet de gröna*, *Vänsterpartiet*, *Svenska journalistförbundet*, *Institutet mot mutor* och *Transparency International Sverige*, är således starkt kritiska och anser att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna.

Regeringen anser att det t.ex. inte bör vara möjligt för partier att aktivt upprätta system för hantering av anonyma bidrag i syfte att kringgå redovisningsskyldigheten enligt den nya lagen och instämmer därför i remissinstansernas bedömning att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Frågan om införandet av ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag är dock komplicerad och kräver ytterligare överväganden, bl.a. ur ett grundlagsperspektiv. Mot denna bakgrund gör regeringen, i likhet med bl.a. *Statskontoret*, bedömningen att frågan om införandet av ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag bör utredas vidare. Regeringen avser att låta frågan ingå i det uppdrag som ges till den parlamentariskt sammansatta kommitté som aviseras i avsnitt 6.2.

Med hänsyn till remissutfallet och för att minska risken för försök till kringgående av redovisningsskyldigheten finns det dock skäl att överväga vissa justeringar i förhållande till promemorians förslag. För att i högre grad synliggöra vilka medel som finansierar ett partis politiska verksamhet föreslår regeringen därför att en intäktsredovisning ska innehålla uppgift om hur många anonyma bidrag ett parti totalt har tagit emot under redovisningsperioden. Intäktsredovisningen bör också innehålla uppgift om vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats och bidragets storlek (jfr avsnitt 6.10). Vidare bör det, som föreslås i promemorian, i den nya lagen införas ett krav på att den sammanlagda storleken av mottagna anonyma bidrag ska anges i intäktsredovisningen med ett totalbelopp.

## 6.8 Intäktsredovisning i valkandidaters personvalskampanjer

<p><b>Regeringens förslag:</b> Redovisningen av valkandidaternas personvalskampanjer ska avse endast vissa intäkter.</p>
--

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** framför inte några invändningar mot promemorians förslag i denna del. *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* pekar dock på en gränsdragningsproblematik i fråga om redovisning av intäkter i personvalskampanjer.

**Skälen för regeringens förslag:** Vissa av de intäkter som regeringen föreslår att partierna ska redovisa förekommer inte i en valkandidats personvalskampanj (jfr avsnitt 6.6). Som anförs i promemorian gäller detta 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 privatpersoner och företag liksom andra externa finansiärer 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 kan anonyma bidrag uteslutas. Regeringen föreslår därför att de nu nämnda intäktsformerna ska redovisas i fråga om valkandidaternas personvalskampanjer. En bestämmelse om detta bör föras in i den nya lagen.

*Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* pekar på att det kan förekomma fall då det t.ex. är oklart om en personvalskampanj har inletts. Som anförs i avsnitt 6.5 brukar en personvalskampanj allmänt anses innefatta sådana aktiviteter där en kandidat under valrörelsen använt sig av ett personligt utformat kampanjmaterial, dvs. där namn eller bild på kandidaten har förekommit med det uppenbara syftet att förmå väljarna att lägga sin röst på honom eller henne (jfr SOU 1999:136 s. 47). Regeringen konstaterar också att redovisning av intäkter i personvalskampanjer är förutsatt i den frivilliga överenskommelse som för närvarande gäller mellan sju av de för närvarande åtta riksdagspartierna. Viss vägledning bör därför kunna hämtas därifrån. I övrigt bör det överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

## 6.9 Värdering av bidrag

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

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** framför inte några invändningar mot promemorians förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** 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.

Ett parti som är bokföringsskyldigt ska enligt de allmänna reglerna om löpande bokföring och årsredovisning redovisa bidrag enligt god redovisningssed. 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 redogörs det för i avsnitt 5.7.3. Även på skatterättens område finns vägledande värderingsprinciper.

Motsvarande principer som gäller för partiernas allmänna redovisning bör som utgångspunkt tillämpas när intäktsredovisningen upprättas. En skillnad bör dock göras i förhållande till vad som allmänt gäller i fråga om gåvor till en ideell förening i form av arbetsinsatser och av andra tjänster än arbetsinsatser (jfr BFNAR 2010:1, BFNAR 2012 och avsnitt 5.7.3). Om en sådan gåva lämnas till ett parti bör den alltså omfattas av

redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen och tas upp som en intäkt i partiets intäktsredovisning.

Regeringen föreslår därför att det i den nya lagen införs bestämmelser som innebär att bidrag som inte har lämnats i pengar ska uppskattas och redovisas till sitt verkliga värde. Detta utgörs normalt av försäljningsvärdet eller återanskaffningsvärdet.

## 6.10 Bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag av viss storlek

**Regeringens förslag:** Ett parti som tar emot ett bidrag i pengar, varor eller annan egendom eller tjänster till ett värde om mer än ett halvt prisbasbelopp (tröskelvärdet) ska redovisa bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek. Detta ska gälla både för bidrag från givare som är juridiska personer och för 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 partiet redovisa motsvarande uppgifter om bidragsgivaren och bidragen.

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

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Malmö kommun*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Transparency International Sverige* kan acceptera att tröskelvärdet tills vidare sätts till ett halvt prisbasbelopp. Även *Jönköpings kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* är positiva till förslaget. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att den föreslagna regleringen påverkar konkurrensen mellan de politiska alternativen indirekt eftersom den försvårar etableringen av nya partier, som normalt är starkt beroende av bidrag från enskilda. *Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* anför att det bör övervägas om tröskelvärdet bör vara högre än ett halvt prisbasbelopp.

*FAR* påpekar, i likhet med *Jönköpings kommun*, att det är enkelt för den som inte önskar få sitt namn redovisat att kringgå bestämmelsen och anför att det bör klarläggas huruvida denna möjlighet att kringgå regelverket är avsiktlig. *FAR* anser också det finns behov av förtydliganden när det gäller frågan om hur bidrag från en och samma person som ges till olika delar av ett parti ska hanteras.

*Transparency International Sverige* och *Jönköpings kommun* anser att lagstiftningen i dessa delar efter någon tid bör följas upp och utvärderas.

## Skälen för regeringens förslag

### *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 om 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 mer än 20 000 kr.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det i den nya lagen förs in en bestämmelse som innebär att ett parti i sin intäktsredovisning ska lämna uppgifter om vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats, bidragets storlek och bidragsgivarens identitet, om bidraget överstiger ett visst tröskelvärde. Regeringen föreslår också att valkandidaternas personvalskampanjer ska omfattas av regleringen i enlighet med promemorians förslag.

Lagbestämmelsen om offentliggörande av givare av större bidrag bör gälla lika oavsett om givaren är en juridisk eller fysisk person. Det är fysiska personer som står bakom juridiska personer och i egenskap av företrädare för dessa i förekommande fall beslutar att ge bidrag till partier.

Det finns flera godtagbara skäl för att inte offentliggöra namn på fysiska personer som lämnar bidrag till partier eller valkandidater. Samtidigt finns det, som konstateras i promemorian, ett likaledes berättigat krav på en öppen redovisning som gör det möjligt för väljarna att granska hur partierna finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. En utgångspunkt för en reglering om allmänhetens insyn i partiernas intäkter är, som regeringen framhåller i avsnitt 6.1, att det finns ett allmänt intresse av att medborgarna får veta vem eller vilka som svarar för finansieringen av partiernas verksamhet och valkandidaternas personvalskampanjer. En enskild bidragsgivares 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 behöver anges endast 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 till någon annan enhet inom partiet (se avsnitten 5.8.1–5.8.3). Motsvarande tröskelvärden gäller i samtliga tre länder om flera mindre bidrag från samma bidragsgivare lämnas till ett parti.

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. Till skillnad från *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser regeringen att ett tröskelvärde i den storleksordningen inte kan anses innebära någon risk för konkurrens-hämmande effekter av det slag som universitetet befarar. Tröskelvärdet enligt den föreslagna lagen bör därför vara i nivå med detta. Det bör alltså inte göras någon differentiering i fråga om beloppsgränsen mellan små och stora partier och inte heller i fråga om vilket val det är fråga om.

När det gäller den lagtekniska utformningen är ett alternativ att i lagtexten 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, lämpligare, alternativ som tas upp i promemorian är att knyta tröskelvärdet till någon form av indexuppräknings. På så sätt kan tröskelvärdet följa den allmänna prisutvecklingen utan att det uppkommer ett behov av löpande lagändringar. En konstruktion som utgår från det i andra sammanhang välkända och vanligt 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 – 22 200 kr för år 2014<sup>3</sup> – är också i nivå med den nuvarande partiöverenskommelsen.

Regeringen föreslår därför att det i den nya lagen införs 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 mer än ett halvt prisbasbelopp. Med anledning av bl.a. vad *Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* anför om att ett högre tröskelvärde bör övervägas konstaterar regeringen att det finns skäl att följa utvecklingen och vid behov överväga justeringar av tröskelvärdet.

Tröskelvärdet bör gälla per redovisningsperiod och avse hälften av det prisbasbelopp som gäller vid redovisningsperiodens utgång (jfr avsnitt 6.11). Flera mindre bidrag under en redovisningsperiod som tillsammans överstiger 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 bokför uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag löpande så att det går att avgöra om ett nytt bidrag ska sammanläggas med ett tidigare bidrag eller inte.

<sup>3</sup> Se förordningen (2013:715) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2014.

*FAR* och *Jönköpings kommun* påpekar att det är möjligt för en enskild som inte önskar få sitt namn redovisat att kringgå de föreslagna bestämmelserna. Sådana oönskade effekter av lagstiftningen bör givetvis undvikas. Regeringen kan dock konstatera att det, precis som för lagstiftning i allmänhet, är förenat med svårigheter att konstruera ett regelverk som utesluter eller förebygger samtliga tänkbara möjligheter till kringgående. En sådan reglering skulle dessutom i detta fall behöva vara betydligt mera omfattande och detaljerad och även förutsätta en helt annan kontrollapparat än vad regeringen för närvarande bedömer står i proportion till syftet med den föreslagna lagen. Som *Transparency International Sverige* och *Jönköpings kommun* är inne på finns det emellertid skäl att följa effekterna och tillämpningen av bestämmelserna och – om så bedöms nödvändigt – överväga en eventuell skärpning av regelverket.

Regeringens förslag innebär således sammanfattningsvis att om en bidragsgivare ger ett parti eller en valkandidat bidrag som enskilt eller sammantaget har ett värde om mer än ett halvt prisbasbelopp ska bidragsgivarens identitet redovisas för offentliggörande tillsammans med uppgift om bidragets värde och dess typ. Av tydlighetsskäl bör det anmärkas att denna redovisningsskyldighet enbart omfattar bidrag från enskilda till partierna på central nivå. Detta är en följd av regeringens förslag att lagens tillämpningsområde ska begränsas till partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet (jfr avsnitt 6.2).

Regeringen bedömer att förslaget är förenligt med GRECO:s rekommendation om att bidrag som överstiger ett tröskelvärde ska redovisas tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet.

## 6.11 Redovisningsperioder

**Regeringens 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.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Revisorsnämnden*, *Bokföringsnämnden* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Malmö kommun* anser att det är olyckligt med den tidsförskjutning som uppkommer i fråga om redovisningen, men konstaterar samtidigt att det kan vara svårt att hitta någon annan lösning utan att styra partierna för mycket. *Svenska journalistförbundet* ser en risk för att vissa partier kan fördröja en granskning genom att använda sig av brutet räkenskapsår. Journalistförbundet anför att det vore bättre om regeln formulerades så att redovisningen alltid ska lämnas in sex månader efter det att räkenskapsåret löpt ut, vilket också bättre stämmer överens med Bolagsverkets regler om årsredovisningar som föreskriver att dessa ska finnas hos Bolagsverket senast sju månader efter respektive räkenskapsårs utgång. *Statistiska centralbyrån* (SCB) understryker att aktualitet är

en viktig aspekt på informationens kvalitet. SCB anför också att jämförelser mellan partier försvåras till följd av att olika partier kan ha olika redovisningsperioder. Det innebär även att det inte går att ta fram sammantagen statistik över samtliga partiers finansiering för en given tidsperiod. SCB efterlyser också en uppskattning av vilket merarbete för partierna en tillämpning av enhetliga redovisningsperioder skulle innebära. *Kammarrätten i Stockholm* anser att frågan om när en intäktsredovisning ska ha kommit in till Kammarkollegiet företrädesvis kan regleras i en förordning.

**Skälen för regeringens förslag:** Partiernas intäktsredovisningar bör vara utformade så att det går att göra jämförelser mellan dels olika partier, dels olika redovisningsperioder för ett visst parti. Redovisningsperioden bör därför så långt som möjligt lämpligen vara densamma för alla partier. Regleringen bör dock, precis som i övrigt, också utformas så att den i möjligaste mån tar hänsyn till partiernas val av organisationsform och därmed sammanhängande förutsättningar (jfr avsnitten 6.2 och 8.2.1).

Ett parti som är bokföringsskyldigt 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 som inte sammanfaller med ett kalenderår. En reglering som innebär att ett parti är skyldigt att redovisa sina intäkter för en annan period än räkenskapsåret kan därför komma att innebära ett administrativt merarbete för partiet jämfört med de partier som har samma period som både räkenskapsår och för intäktsredovisningar. Detta bör vägas bl.a. mot de fördelar som enhetliga redovisningsperioder kan antas innebära, exempelvis när det gäller jämförelser mellan olika partier. Regeringen bedömer dock att syftet med den föreslagna lagen kan uppnås även om partier som tillämpar brutet räkenskapsår för sin ordinarie bokföring tillåts göra detsamma i fråga om intäktsredovisningar. Regeringen anser därför, i linje med resonemanget ovan, att redovisningsperioden för partiets och valkandidaternas intäkter bör 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 deklARATIONER till Skatteverket. Det ter sig naturligt att partierna upprättar intäktsredovisningarna i samband med sitt ordinarie årliga deklARATIONARBETE. Ideella föreningar ska enligt skatteförfarandelagen (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 föreslagna lagen bör i linje med detta ges in senast den 1 juli varje år. Detta har också flera fördelar ur bl.a. ett insynsperspektiv. Exempelvis innebär en sådan lösning, till skillnad från t.ex. *Svenska journalistförbundets* förslag att i stället knyta redovisningstidpunkten till räkenskapsårets utgång, att partiernas samlade intäktsredo-

visningar därmed görs tillgängliga för allmänheten i ett sammanhang. Genom en sådan enhetlig tidpunkt blir det även tydligt för både partierna och allmänheten när en intäktsredovisning senast ska ha getts in.

Redovisningsskyldigheten ska alltså enligt regeringens förslag avse hela det innevarande kalenderår eller, om partiet är bokföringsskyldigt enligt bokföringslagen, räkenskapsår som löper när valet i fråga genomförs. Enhetliga regler kommer därmed att gälla för samtliga partier som omfattas av redovisningsskyldigheten. En intäktsredovisning för ett parti som tillämpar kalenderår som räkenskapsår kommer att avse kalenderåret, vilket i och för sig innebär en skillnad jämfört med de partier som tillämpar brutet räkenskapsår. Intäktsredovisningen avser dock i båda fallen normalt en tolv månadersperiod. Det innebär att redovisningsskyldighetens omfattning för partier som deltar i val inte enbart kommer att avse tid efter skyldighetens inträde, jfr avsnitt 6.2. 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 innebär den föreslagna lagen vidare att redovisningsskyldigheten 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 6.3.

Eftersom en intäktsredovisning enligt förslaget ska ha kommit in senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser, kommer detta i båda fallen att medföra en tidsmässig förskjutning när det gäller fullgörandet av skyldigheten. Som *Malmö kommun* är inne på får en sådan konsekvens anses godtagbar.

Det kan som nämns 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 avser 2014 ges in senast den 1 juli 2015 av partier vars redovisning är kopplad till kalenderåret. För partier som använder brutet räkenskapsår ska intäktsredovisningen för det räkenskapsår som inleds under 2014 ges in senast den 1 juli 2016.

En sådan eftersläpning innebär vissa nackdelar, t.ex. i statistikhänseende, 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. Som anförs i det föregående finns det också skäl att undvika att utforma regleringen så att den innebär ett onödigt merarbete för partier som använder brutet räkenskapsår, jämfört med övriga partier som omfattas av den föreslagna lagen. Regeringen bedömer därför sammantaget att det inte är motiverat att införa någon särreglering som tar sikte på den aktuella situationen.

Med anledning av vad *Kammarrätten i Stockholm* anför om att lagformen inte är nödvändig när det gäller vissa bestämmelser, bör det framhållas att lagen rör frågor av politisk karaktär och är av central betydelse för partierna. Regeringen anser därför att den föreslagna insynsregleringen som utgångspunkt bör regleras helt i lag och att före-

skrifter i t.ex. förordning av det slag som kammarrätten pekar på således bör undvikas.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen sammanfattningsvis att det i den nya lagen införs bestämmelser som innebär att ett partis intäktsredovisning ska avse räkenskapsår eller kalenderår och att intäktsredovisningen ska ha kommit in senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

## 6.12 Intäktsredovisningarna skrivs under av den som är behörig företrädare för partiet

**Regeringens förslag:** Ett partis intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet på central nivå.

Om handlingen upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en avancerad elektronisk signatur enligt lagen (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Stockholms universitet*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

*Valmyndigheten* anser att det är oklart om den tillsynsverksamhet som ska bedrivas enligt den nya lagen innefattar ett krav på att kontrollera behörigheten hos den som har skrivit under en intäktsredovisning eller anmälan. *Kammarkollegiet* föreslår att det ska ställas krav på partier att anmäla ansvarig företrädare till Valmyndigheten. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* ser tillämpningsproblem och anför att det med den definition som används av partier i många fall kommer att framstå som oklart vem som är behörig företrädare för ett parti. *Kammarrätten i Stockholm* anför att frågan om undertecknande med en avancerad elektronisk signatur företrädesvis kan regleras i en förordning.

**Skälen för regeringens förslag:** En utgångspunkt för den föreslagna insynsregleringen är att väljarna ska kunna bedöma vilka ekonomiska och andra intressen som partier som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet kan tänkas verka för och sedan utföra sina valhandlingar mot bakgrund av en sådan bedömning. Avsikten är alltså att brister i ett partis fullgörande av den föreslagna redovisningsskyldigheten i förlängningen ska kunna få främst politiska konsekvenser för partiet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det politiska ansvaret för att en korrekt intäktsredovisning tas fram och ges in till den myndighet som ska ansvara för dess offentliggörande på lämpligt sätt bör markeras i den föreslagna lagen. I linje med vad som gäller på redovisningsområdet föreslår regeringen därför att en intäktsredovisning ska skrivas under av den som är behörig företrädare för partiet på central nivå innan den ges in till myndigheten. Genom sin underskrift för partiets räkning intygar en behörig företrädare således formellt att partiets intäktsredovisning är riktig. Eftersom det föreslås att partiet också 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. Vem eller vilka som i praktiken ska skriva under en intäktsredovisning följer av hur partiet är organiserat (jfr avsnitt 6.2).

Den som för ett partis räkning har skrivit under en intäktsredovisning bör naturligtvis vid behov kunna styrka sin behörighet. Detta kan, som *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* är inne på, exempelvis bli aktuellt om behörigheten i något fall framstår som oklar eller kan ifrågasättas. Som regeringen anför i avsnitt 6.16 bör det dock inte ingå i tillsynsmyndighetens uppdrag att regelmässigt kontrollera behörigheten hos den som har skrivit under en intäktsredovisning. Regeringen anser inte heller att det, som *Kammarkollegiet* föreslår, finns något behov av att i lagen införa någon motsvarande anmälningsskyldighet för partierna i fråga om detta.

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

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). Den elektroniska signaturen ger de elektroniska handlingarna ett skydd mot efterföljande ändringar och utgör därigenom en garanti för äkthet (SOU 2008:88 s. 62). Sådana signaturer godtas i fråga om bl.a. patentansökningar, ansökningar om socialförsäkringsförmåner och skattedeclarationer.

I lagen om kvalificerade elektroniska signaturer 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 §).

Enligt årsredovisningslagen (1995:1554) ska en årsredovisning som upprättas i elektronisk form undertecknas med avancerad elektronisk signatur enligt lagen om kvalificerade elektroniska signaturer (2 kap. 7 § sjätte stycket årsredovisningslagen). Det finns dock inte något krav på att en årsredovisning ska upprättas i elektronisk form utan den kan även upprättas i vanlig läsbar form (2 kap. 5 § årsredovisningslagen). Ett krav på elektronisk redovisning enligt den föreslagna lagen skulle innebära att mindre partier med begränsade ekonomiska tillgångar behöver skaffa sig ett elektroniskt certifikat för att kunna ge in redovisningarna. Som anförts i promemorian bör det inte införas något sådant krav. Vidare anser regeringen att det, i likhet med bokföringslagen och årsredovisnings-

lagen, inte heller bör krävas att en elektroniskt upprättad intäktsredovisning ska upprättas i något visst elektroniskt format.

För att det ska vara möjligt för partierna att ge in intäktsredovisningar elektroniskt anser dock regeringen att det i lagen bör införas ett krav på någon form av elektronisk signatur som kan ersätta namnteckningar om redovisningarna ges in elektroniskt. 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 enligt regeringen kunna upprättas och 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.

När det gäller *Kammarrätten i Stockholms* påpekande att lagformen inte är nödvändig när det gäller vissa bestämmelser hänvisar regeringen till vad som anförs i avsnitt 6.11 om att den föreslagna insynsregleringen som utgångspunkt bör regleras helt i lag. Föreskrifter i t.ex. förordning av det slag som kammarrätten pekar på bör därför undvikas.

## 6.13 Granskning av intäktsredovisning

**Regeringens förslag:** En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor, om partiet enligt stadgarna eller revisionslagen 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 revisionsredovisning kräver.

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

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Revisorsnämnden*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Bokföringsnämnden* och *Valmyndigheten* uppmärksammar att skyldigheten för en ideell förening att utse en revisor regleras i revisionslagen (1999:1079) och inte i bokföringslagen (1999:1078). FAR anser att det är tveksamt om bestämmelserna om vad ett partis intäktsredovisning ska innehålla är tillräckligt preciserade för att en formell revisorsgranskning ska kunna ske. FAR förordar i stället en lösning som innebär att intäktsredovisningen ska granskas av en särskild granskare, vilken kan vara densamma som partiets revisor. *Institutet mot mutor* anför att förslaget att inte alla partier ska omfattas av kravet att en revisor ska granska intäktsredovisningen är diskutabelt. *Transparency International Sverige* anser att förslaget bör förtydligas så att det klart framgår att en revisor alltid ska lämna skriftligt yttrande över granskningen

oavsett om partiet är skyldigt att utse revisor enligt stadgarna eller bokföringslagen.

**Skälen för regeringens förslag:** För att öka tillförlitligheten när det gäller innehållet i en intäktsredovisning bör det övervägas att i den föreslagna lagen införa bestämmelser om någon form av granskning av intäktsredovisningar. 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.

Den redovisningsskyldighet som regeringen föreslår ska gälla för partier som omfattas av den nya lagen innebär att det av en intäktsredovisning tydligt ska framgå vilka medel som har kommit partiets politiska verksamhet till godo och varifrån medlen kommer (jfr avsnitt 6.2). Detta krav är inte av den karaktären att det kan läggas till grund för en revision av intäktsredovisningen i den mening som uttrycket revision har i lagstiftning på revisionsrättens område. Som anføres i avsnitt 6.1 är det dock inte heller fråga om att införa en lagstiftning som tar sikte på sådan redovisning som avses i bokföringslagen (1999:1078) och årsredovisningslagen (1995:1554). I förhållande till promemorian finns det därför skäl att ytterligare förtydliga att granskningen av ett partis intäktsredovisning bör, som *FAR* är inne på, betraktas som en särskild granskning av ett annat slag än revision.

Regeringen anser att den nya lagen bör innehålla ett krav på särskild granskning av intäktsredovisningar för partier som enligt stadgarna eller revisionslagen (1999:1079) är skyldiga att utse en revisor. Med hänsyn till att det är fråga om att införa en helt ny reglering om insyn bedömer regeringen, i likhet med promemorian och majoriteten av remissinstanserna, emellertid att det för närvarande inte finns 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 5.6.4). 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. 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 revisionsred kräver (1 § andra stycket, 3, 5 och 9 §§).

I fråga om valet av särskild granskare anser regeringen att det är 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 partiets räkenskaper. En bestämmelse som utformas på det sättet säkerställer att det finns tillräcklig kompetens för granskningssuppletivet samtidigt som den administrativa bördan för partiet begränsas till vad som är nödvändigt.

Granskningen bör alltså som anförs i promemorian avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med den föreslagna lagens bestämmelser om redovisningsskyldighet. Granskningen bör vidare, i likhet med andra bestyrkandeuppdrag, vara så ingående och omfattande som god revisionsred kräver, vilket avgörs av den granskningsstandard som används.

Det bör också, i enlighet med promemorians förslag, tydligt framgå av lagtexten att revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen samt att yttrandet ska fogas till intäktsredovisningen.

Regeringen bedömer att förslaget i denna del uppfyller GRECO:s rekommendation om oberoende revision.

## 6.14 Offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar

**Regeringens förslag:** Partierna ska ge in sina intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet till Kammarkollegiet, som ska offentliggöra dem på sin webbplats.

Uppgifter om en bidragsgivares identitet ska kunna begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen, men ska i fråga om fysiska personer inte göras tillgängliga på myndighetens webbplats.

Informationen på webbplatsen ska avse alla partier som har deltagit i val riksdagen eller Europaparlamentet och även innehålla uppgift om vilka av partierna som inte har fullgjort sin redovisningsskyldighet enligt den föreslagna lagen.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. Enligt promemorians förslag ska även uppgifter om en bidragsgivares identitet som avser fysiska personer göras tillgängliga på myndighetens webbplats.

**Remissinstanserna:** Remissutfallet är blandat när det gäller frågan om vilken myndighet som ska ansvara för offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar. Av de remissinstanser som har yttrat sig särskilt i frågan stöder *Valmyndigheten*, *Institutet mot mutor* och *Transparency International Sverige* att de föreslagna uppgifterna läggs på Kammarkollegiet medan *Kammarkollegiet* och *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* avstyrker förslaget. Kammarkollegiet föreslår att uppgifterna i stället läggs på Valmyndigheten eller möjligen delas mellan Valmyndigheten och Kammarkollegiet.

*Statistiska centralbyrån* tillstyrker promemorians förslag om en öppen redovisning av insamlade uppgifter med internet som primär kanal. *Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* anser att redan offentlighetsprincipen innebär att partiernas intäktsredovisning är lätt tillgänglig för allmänheten och att syftet med regleringen därför bör kunna uppnås utan att informationen läggs ut på Kammarkollegiets webbplats.

Transparency International Sverige framför att det är viktigt att Kammarkollegiet får tydliga instruktioner om offentliggörandet så att uppgifterna blir transparenta och jämförbara. Institutet mot mutor är av uppfattningen att Kammarkollegiet i samma syfte bör få rätt att meddela

föreskrifter om offentliggörande. Även Kammarkollegiet är inne på samma linje. *Kammarrätten i Stockholm* anser att frågan om att offentliggörande ska ske på Kammarkollegiets webbplats företrädesvis kan regleras i en förordning.

Majoriteten av övriga remissinstanser, bl.a. *Datainspektionen*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Datainspektionen* är dock tveksam till förslaget om att uppgifter om fysiska personer som lämnat bidrag ska offentliggöras på Kammarkollegiets webbplats. *Datainspektionen* anser att ett sådant offentliggörande kan stå i strid med dataskyddsdirektivet 95/46/EG och anför att det i vart fall torde krävas att ytterligare lämpliga skyddsåtgärder vidtas. *Datainspektionen* framhåller också att förslaget i denna del går längre i fråga om transparens än vad som är nödvändigt enligt såväl Europarådets som GRECO:s rekommendationer. *Mora kommun* är inne på en liknande linje och anser att det kan ifrågasättas om inte publicering på Kammarkollegiets webbplats av bidragsgivare över tröskelvärdet är att betrakta som integritetskränkande. Kommunen noterar dock samtidigt att det är möjligt att stödja ett parti eller en personvalskandidat genom att lämna ett anonymt bidrag.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att det är oklart hur offentliggörandet av uppgifter om enskilda individer förhåller sig till 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Kammarkollegiet ska ansvara för offentliggörandet*

Partiets intäktsredovisningar ska ges in till den myndighet som ska ansvara för att samla in och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar. Enligt lagförslaget ska denna myndighet även utöva tillsyn på området och besluta om vissa administrativa sanktionsavgifter vid överträdelser av lagen (se avsnitten 6.16 och 6.17). I promemorian föreslås att Kammarkollegiet ska ansvara för de aktuella uppgifterna. Detta har kritiserats av *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* och av *Kammarkollegiet*, som föreslår att uppgifterna i stället läggs på Valmyndigheten eller möjligen delas mellan Valmyndigheten och Kammarkollegiet.

Regeringen konstaterar att uppdraget att samla in och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar är förenligt med Valmyndighetens ansvar för information om val till både partierna och allmänheten. Som nämns i det föregående 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. 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, som under senare tid särskilt utvecklat myndighetens IT-verksamhet, bedöms också ha goda förutsättningar att på relativt kort tid bygga upp, driftsätta och därefter administrera ett elektroniskt system för redovisning och offentliggörande av partiernas finansiering. Vidare passar den tillsynsfunktion som föreslås

bättre in i Kammarkollegiets, i förhållande till Valmyndigheten, bredare verksamhet.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med bl.a. *Institutet mot mutor* och *Transparency International Sverige*, att Kammarkollegiet bör ansvara för att samla in och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar.

#### *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). Som *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* uppmärksammar innehåller 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Regeringen konstaterar att frågan om vilka sekretessbestämmelser som kan vara tillämpliga på uppgifter i handlingar hos Kammarkollegiet enligt den nya lagen får bedömas av Kammarkollegiet i samband med att uppgifterna begärs utlämnade.

Intäktsredovisningarna bör även göras tillgängliga för allmänheten på Kammarkollegiets webbplats. *Datainspektionen* och *Mora kommun* har ifrågasatt promemorians förslag att även uppgifter om fysiska personers identitet ska publiceras på internet. Regeringen kan instämma i dessa remissinstansers tveksamhet och gör bedömningen att intresset av att skydda enskilda personers integritet i detta fall väger tyngre än det intresse av att det ska vara enkelt för allmänheten att få insyn som den föreslagna bestämmelsen ska tillgodose. Allmänhetens insyn säkerställs i denna del i stället i tillräcklig grad genom offentlighetsprincipen. Uppgifter om en bidragsgivares identitet som avser fysiska personer bör därför inte göras tillgängliga på Kammarkollegiets webbplats. Detta bör framgå av den nya lagen.

Kammarkollegiet bör också 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. Allmänheten kommer alltså direkt via Kammarkollegiets webbplats kunna ta del av och granska innehållet i intäktsredovisningarna och få information om vilka partier som inte har lämnat några redovisningar eller anmälningar.

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

Regeringen bedömer att förslaget om offentliggörande av intäktsredovisningarna på Kammarkollegiets webbplats i kombination med möjligheten att få ut uppgifter med stöd av offentlighetsprincipen uppfyller GRECO:s rekommendation om att offentlig redovisning ska vara lätt tillgänglig för allmänheten.

Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Stockholm* och *Transparency International Sverige*, för fram synpunkter om lämplig normgivningsnivå för vissa av de föreslagna bestämmelserna. Regeringen hänvisar i denna del till vad som anförs ovan om att den föreslagna insynsregleringen som utgångspunkt bör regleras helt i lag. Föreskrifter av det aktuella slaget på lägre nivå, t.ex. i förordning, bör därför undvikas (se avsnitt 6.11).

## 6.15 Behandling av personuppgifter

**Regeringens förslag:** Det ska införas en bestämmelse i den föreslagna lagen som tydliggör att Kammarkollegiet har rätt att behandla känsliga personuppgifter.

**Regeringens bedömning:** Den behandling av personuppgifter som Kammarkollegiet och partierna ska utföra enligt förslaget är i övrigt förenlig med personuppgiftslagen.

**Promemorians bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås inte att det i den nya lagen ska införas en bestämmelse om Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Sveriges advokatsamfund* och *Malmö kommun*, tillstyrker bedömningen eller lämnar den utan invändning. *Kammarkollegiet* och *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* framför att den nya lagen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse om behandling av personuppgifter. *Valmyndigheten* ställer frågan om det är lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar eller per-

sonuppgiftslagen (1998:204) som ska tillämpas på den nya personuppgiftsbehandling som blir aktuell för Valmyndigheten om lagen införs.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

#### *Förhållandet till personuppgiftslagen*

Förslaget innebär att Kammarkollegiet ska ta emot, lagra och på sin webbplats publicera vissa av de uppgifter som ingår i ett partis intäktsredovisning. 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 en intäktsredovisning innehålla uppgifter om storleken av vissa stöd och bidrag som partiet har tagit emot. 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, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, 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.

Personuppgiftslagen (1998:204) innehåller generella regler om behandling av personuppgifter och ska tillämpas av både myndigheter och enskilda. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i nationell rätt. Personuppgiftslagen 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 en uppgift om en valkandidats identitet. Även en uppgift om en enskild firma anses vara en personuppgift eftersom innehavaren av en sådan firma alltid är en enda fysisk person (SOU 1997:39 s. 292).



Däremot omfattas inte juridiska personer av personuppgiftslagens definition av personuppgift.

#### *Kammarkollegiets och partiernas behandling av personuppgifter*

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. Något samtycke krävs inte heller om behandlingen är nödvändig för att ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten. Som anförs i promemorian måste intresset av insyn i och kontroll av partiets och valkandidatens finansiering för att bl.a. förebygga korrup­tion och uppmärksamma skillnader mellan partierna anses vara ett sådant allmänt intresse. Åtgärderna för att uppnå denna insyn måste dessutom anses tillåtna efter en intresseavvägning. Partiernas behandling av personuppgifter i intäktsredovisningarna blir genom den föreslagna regleringen även nödvändig för att fullgöra en rättslig skyldighet i enlighet med 10 b § personuppgiftslagen. Regeringen bedömer att Kammarkollegiets och partiernas behandling av personuppgifter är 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. I förarbetena till personuppgiftslagen anges det inte närmare vilken typ av uppgifter som kan anses avslöja en politisk åsikt (prop. 1997/98:44 s. 68–69 och SOU 1997:39 s. 368). En uppgift om att någon är medlem i ett parti torde dock vara en uppgift som avslöjar den personens politiska åsikt. Vidare måste en uppgift om en valkandidats identitet anses vara en känslig personuppgift enligt personuppgiftslagen.

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. Som regeringen konstaterar i avsnitten 8.2.2 och 8.2.3 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. Som anförs i promemorian torde det 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. Enligt 15 § personuppgiftslagen får känsliga personuppgifter 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 har offentliggjorts av den registrerade själv (SOU 1997:39 s. 370, jfr SOU 2001:100 s. 93–94). Det är således trots förbudet i 13 § tillåtet att behandla personuppgifter om valkandidater i intäktsredovisningarna.

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.

Det kan alltså konstateras att regleringen i personuppgiftslagen inte ger tillräckligt stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som är nödvändig för att partierna och Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen. Enligt dataskyddsdirektivet är det dock möjligt att i nationell lagstiftning göra ytterligare undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Regeringen bedömer att intresset av insyn i och kontroll av partiets och valkandidatens finansiering får anses vara ett sådant viktigt allmänt intresse som avses i direktivet. Det är således möjligt att göra undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter för den behandling som förslaget innebär. När det gäller frågan om hur dessa undantag bör hanteras i den föreslagna lagen gör regeringen följande överväganden.

I den föreslagna lagen anges att partier i en intäktsredovisning till Kammarkollegiet ska redovisa vissa i lagen angivna uppgifter. En offentligrättslig reglering som på ett sådant sätt ålägger partierna att lämna ut vissa uppgifter måste anses vara en sådan reglering som går före bestämmelserna i personuppgiftslagen (se prop. 1997/98:44 s. 116). Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att partiernas behandling av känsliga personuppgifter enligt den nya lagen inte förutsätter någon ytterligare reglering.

Enligt promemorian behövs det inte heller någon särskild reglering för Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter. Denna bedömning görs mot bakgrund av promemorians förslag att vissa i lagen angivna uppgifter ska publiceras på Kammarkollegiets webbplats. I promemorian anförs att denna publiceringsskyldighet torde innebära en sådan avvikande reglering som gäller före personuppgiftslagen. Regeringens förslag innebär dock att uppgifter om fysiska personers identitet inte ska göras tillgängliga på Kammarkollegiets webbplats (se avsnitt 6.14). Detta innebär att det finns skäl att i den nya lagen förtydliga stödet för myndighetens behandling av känsliga personuppgifter. Regeringen

anser därför att lagen bör innehålla en uttrycklig bestämmelse som reglerar Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter.

Med anledning av *Valmyndighetens* fråga om tillämplig lag för den nya personuppgiftsbehandling som blir aktuell för Valmyndigheten om lagen införs (jfr avsnitt 6.14), konstaterar regeringen att det är lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar som ska tillämpas. Regeringen bedömer att Valmyndighetens utlämnande av uppgifter till Kammarkollegiet är förenligt med den lagen.

## 6.16 Tillsyn

**Regeringens 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.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att det är bra att Kammarkollegiet ansvarar för att offentliggöra partiernas intäktsredovisningar och även utövar tillsyn över att den föreslagna lagen följs, medan *Kammarkollegiet* och *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att Valmyndigheten kan ges tillsynsuppgifter inom området.

*Kammarkollegiet* ifrågasätter det föreslagna tillsynsförfarandet. Kollegiet anser bl.a. att det inte går att avgöra hur omfattande tillsynen ska vara och att det finns svårigheter och oklarheter i fråga om när ett tillsynsärende ska inledas liksom hur handläggningen ska gå till. Även *Tidningsutgivarna* ser behov av vissa förtydliganden när det gäller tillsynens omfattning. *Riksdagens ombudsmän (JO)* pekar på vikten av en effektiv tillsyn, men saknar en analys av de gränsdragningsproblem i förhållande till regeringsformen som kan aktualiseras vid tillämpningen av tillsynsbestämmelserna. JO konstaterar också att promemorian inte berör frågan om vad ett föreläggande kan innefatta. *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser det är oklart hur långt Kammarkollegiet får gå för att upprätthålla regelverket.

**Skälen för regeringens förslag:** 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 rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.

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

regeringen att partier som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet öppet ska redovisa sina intäkter och att dessa redovisningar ska offentliggöras, bl.a. 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 6.1). 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 6.17.2 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.

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 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, anser regeringen att det bör finnas verktyg som vid behov kan tillgripas för att säkerställa medborgarnas intresse av att så sker. Den föreslagna lagen bör därför innehålla bestämmelser som innebär att någon form av offentlig tillsynsmekanism införs.

Regeringen anser i likhet med majoriteten av remissinstanserna att tillsynsansvaret lämpligen bör ges till samma statliga förvaltningsmyndighet som enligt förslaget ska ta emot och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar (jfr avsnitt 6.14). Det bör således i den nya 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.

Några remissinstanser, bl.a. *Tidningsutgivarna* och *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*, anser att tillsynsmyndighetens uppdrag och gränserna för detta bör förtydligas. I linje med regeringens uppfattning att det i första hand är väljarna som ska stå för kontrollen, bör det därför framhållas att tillsynen enbart bör avse att säkerställa att partierna fullgör de skyldigheter i fråga om redovisning av intäkter som de åläggs enligt den föreslagna lagen. Tillsynsmyndigheten bör av samma skäl ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn. Exempelvis bör det inte ingå i Kammarkollegiets uppdrag att regelmässigt kontrollera behörigheten hos den som har skrivit under en intäktsredovisning. En sådan kontroll kan i stället lämpligen göras när det finns behov av det. Vidare bör det självfallet inte komma i fråga att utöva 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. Som *Riksdagens ombudsmän (JO)* är inne på kan tillämp-

ningen av tillsynsbestämmelser på olika rättsområden också aktualisera gränsdragningsfrågor till överordnad lagstiftning, t.ex. regeringsformen eller Europakonventionen. Regeringen konstaterar att detta inte är något ovanligt utan tvärtom något som tillsynsmyndigheter regelmässigt måste beakta i sin verksamhet.

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 föreslår regeringen därför att Kammarkollegiet ska ha möjlighet att i enskilda fall kunna besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen. Ett beslut om föreläggande bör få förenas med vite. Några tänkbara situationer där det bör kunna bli aktuellt med ett beslut om föreläggande är om ett parti inte kommer in med en intäktsredovisning inom föreskriven tid eller om behörigheten hos den som för ett partis räkning har skrivit under en intäktsredovisning i något fall framstår som oklar eller kan ifrågasättas.

Regeringen bedömer att det hot om utdömande av vite som ett påtryckningsmedel i form av beslut om vitesföreläggande innebär är en sådan effektiv, proportionell och avskräckande sanktion som avses i GRECO:s rekommendationer.

## 6.17 Sanktioner

### 6.17.1 Förseningsavgift

**Regeringens 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. Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

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

Kammarkollegiet ska pröva frågor om förseningsavgift.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Revisorsnämnden*, *Skatteverket* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Kammarkollegiet* anser att den nya lagen bör reglera hur myndigheten ska hantera ofullständiga redovisningar som har kommit in i rätt tid. Kammarkollegiet noterar även att lagförslaget inte behandlar frågan om indrivning av avgifter och föreslår att exempelvis regleringen om miljöstraffavgifter skulle kunna tjäna som förebild. *Miljöpartiet de gröna* anser att det i förarbetena bör ges exempel på sådana omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för att sätta ned eller efterskänka en förseningsavgift.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att förseningsavgiftens storlek framstår som oproportionerligt stor, i vart fall i fråga om partier

med begränsade administrativa resurser och anför att de nedsättningsmöjligheter som finns inte är tillräckliga. *Institutet mot mutor* ifrågasätter i stället om inte förseningsavgiftens belopp har satts för lågt och anser att det vid behov bör kunna justeras uppåt, inte bara nedåt. *Transparency International Sverige* föreslår att förseningsavgiften knyts till prisbasbeloppet på liknande sätt som i fråga om det föreslagna tröskelvärdet.

**Skälen för regeringens förslag:** Partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet ska enligt den föreslagna lagen till Kammarkollegiet redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet på central nivå. 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. Regeringen konstaterar att det är av avgörande betydelse att dessa bestämmelser följs 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 6.16). 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 anser regeringen att lagen därför bör 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 eller som annars har begränsade administrativa resurser. I promemorian föreslås mot denna bakgrund att förseningsavgiften bör vara 10 000 kr. De synpunkter som t.ex. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* och *Institutet mot mutor* för fram visar att det går att göra olika bedömningar i fråga om vad som är en lämplig nivå när det gäller förseningsavgiftens storlek samt hur avgiften bör vara utformad. Regeringen anser emellertid att den förseningsavgift som föreslås i promemorian är både väl avvägd och även i övrigt lämplig för sitt ändamål.

Regeringen föreslår därför att bestämmelserna 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 avstå från att ta ut en förseningsavgift. Detta ger utrymme för en nyanserad bedömning som dock bör tillämpas restriktivt och endast om det finns synnerliga skäl för det, t.ex. om förseningen beror på en omständighet som partiet rimligen inte kunnat förutse eller annars kunnat påverka eller kontrollera. En annan tänkbar situation skulle kunna vara att det framkommer att det inte finns någon ideell förening eller annan juridisk person som motsvarar det parti som har deltagit i ett visst val och som avgiften annars skulle ha tagits ut av. Regeringen anser att det bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta. *Kammarkollegiet* väcker frågan om hur myndigheten ska hantera ofullständiga redovisningar som har kommit in i rätt tid. Regeringen konstaterar att avsikten med bestämmelserna om förseningsavgift är att se till att partierna ger in handlingarna i rätt tid. Det innebär att någon förseningsavgift inte ska tas ut om en intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet har kommit in i rätt tid, även om handlingen skulle vara ofullständig och innehålla formella brister eller brister av materiellt slag. Sådana brister får i stället hanteras inom ramen för tillsynsförfarandet enligt den föreslagna lagen. I en sådan situation kan ett beslut om föreläggande, eventuellt förenat med vite, ofta vara ett användbart påtryckningsmedel för att framtvinga rättelse.

Förseningsavgiften bör tillfalla staten. Detta bör också framgå av den nya lagen. *Kammarkollegiet* föreslår att frågan om indrivning av förseningsavgift regleras i lagen, exempelvis med regleringen om miljö-sanktionsavgifter som förebild. Med anledning av detta finns det skäl att peka på t.ex. den risk för oönskad uppmärksamhet som finns för ett parti som inte följer ett beslut om förseningsavgift, när detta har fått laga kraft. Med hänsyn bl.a. till de politiska konsekvenser av negativt slag som kan bli följden av ett sådant handlande bedömer regeringen att det inte finns något behov av att i den nya lagen införa särskilda bestämmelser om indrivning av det slag som Kammarkollegiet efterfrågar. Den möjlighet som, utan särskild reglering, redan finns för tillsynsmyndigheten att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten får alltså anses tillräcklig.

En anslutande fråga som behandlas i promemorian 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 anser regeringen att möjligheten för Kammarkollegiet att kunna rikta ett individuellt anpassat och därmed påtagligt kännbart

vitesföreläggande mot det aktuella partiet framstår som ett mera lämpligt och ändamålsenligt alternativ (jfr avsnitt 6.16). Viteshotet kan i ett sådant läge vara mer effektivt, eftersom vitet till skillnad från en storleksmässigt förutbestämd förseningsavgift kan bestämmas till ett belopp som är tillräckligt högt för att bryta ett partis motstånd mot att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

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

### 6.17.2 Särskild avgift

**Regeringens 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 har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,

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

– uppgiftsskyldigheten för anonyma bidrag inte har fullgjorts i fråga om att ange vilket bidrag som har lämnats, bidragets storlek och det totala antalet anonyma bidrag.

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

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

Kammarkollegiet ska pröva frågor om särskild avgift.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att en särskild avgift också ska tas ut om utredningen visar att redovisningen är ofullständig eller på annat sätt felaktig



när det gäller till vilken del av ett partis organisation som en viss intäkt hör. Promemorian behandlar inte frågan om en särskild avgift för brister som avser redovisning av anonyma bidrag.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Åklagarmyndigheten*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Revisorsnämnden*, *Skatteverket* och *Sveriges advokatsamfund*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning.

*Transparency International Sverige* instämmer i promemorians förslag men anser, i likhet med *Kammarkollegiet*, att tillsynsmyndigheten även bör kunna inleda tillsynsärenden på eget initiativ. *Transparency International Sverige* anser också att högsta belopp för särskild avgift inte bör begränsas till 100 000 kr utan i stället knyts till det belopp som partiet har fått i bidrag. *Kammarkollegiet* pekar även på tillämpningssvårigheter. *Kammarkollegiet* noterar också att lagförslaget inte behandlar frågan om indrivning av avgifter och föreslår därför att exempelvis regleringen om miljöstraffavgifter skulle kunna tjäna som förebild. *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser att det är oklart hur långt *Kammarkollegiet* får gå för att upprätthålla regelverket. *Miljöpartiet de gröna* anser att det i förarbetena bör ges exempel på sådana omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för att sätta ned eller efterskänka en särskild avgift.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* avstyrker införandet av en särskild avgift och anser att det är tillräckligt att redovisningen görs allmänt tillgänglig med de möjligheter som finns för allmänheten och massmedierna att jämföra med andra källor. Vidare anser universitetet att bestämmelser om särskild avgift kan införas på ett rättssäkert sätt först när erfarenheter finns av den faktiska tillämpningen. Enligt universitetets uppfattning medför sanktionsbestämmelsernas utformning stor rättsosäkerhet och tillämpningen riskerar att strida mot principerna om saklighet och likabehandling. *Lunds universitet* anser också att de särskilda avgifterna för olika fall av överträdelser framstår som oproportionerliga.

### Skälen för regeringens förslag

#### *En effektiv och ändamålsenlig sanktion i form av en särskild avgift*

De föreslagna bestämmelserna om bl.a. förseningsavgift syftar till att säkerställa att intäktsredovisningarna och anmälningarna om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet kommer in till *Kammarkollegiet* så att allmänheten 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 nämns i avsnitt 6.1, 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 felaktigheter 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.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att det är tillräckligt att partiernas redovisningar i fråga om intäkter görs allmänt tillgängliga med de möjligheter som finns för allmänheten och massmedierna att jämföra

med andra källor. Som anförs i promemorian får det 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 för regeringen 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 det därför enligt regeringens mening finnas effektiva och ändamålsenliga sanktionsmöjligheter. Enligt *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* bör man ha erfarenhet av den faktiska tillämpningen innan sådana bestämmelser införs. Regeringen anser dock att det är angeläget att den nya lagen redan från början innehåller en kontrollmekanism som inbegriper möjligheten att besluta om sanktioner. Ett sätt att åstadkomma detta är att, som föreslås i promemorian, i den nya 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 överträdelse för vilka utredningsinslaget är begränsat. Ansvar är således vanligtvis strikt i dessa fall. Sanktionsavgifter bör drabba alla som överträder reglerna lika och avgiften bör vara anpassad till överträdelsen 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 anser regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att promemorians förslag om en administrativ sanktion i form av en särskild avgift är en lämplig åtgärd i dessa fall.

#### *Utformningen av systemet med särskild avgift*

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 (jfr avsnitt 6.16). Som anförs ovan är avsikten också bl.a. att det i första hand är väljarna som ska stå för kontrollen. Regeringen anser därför, till skillnad från *Transparency International Sverige* och *Kammarkollegiet*, att det inte bör ingå i tillsynsmyndighetens uppdrag att på eget initiativ

löpande granska innehållet i de intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärden som partierna ger in till myndigheten. Regeringen delar inte heller *Lunds universitets (Juridiska institutionen)* uppfattning att en sådan ordning riskerar att strida mot principerna om saklighet och likabehandling.

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 intäktsredovisning eller anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärden. Skyldigheten att inleda en sådan utredning bör dock på något lämpligt sätt vara begränsad i syfte att undvika bl.a. att myndigheten måste lägga resurser på att i sak utreda anmälningar som uppenbart inte kan leda till att någon särskild avgift tas ut.

Regeringen föreslår därför att det i den nya lagen införs 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 tröskelvärden.

En särskild avgift bör enligt regeringens mening 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 väsentliga skyldigheten för partierna att tydligt redovisa vilka medel som har tillförts den politiska verksamheten på central nivå 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 utelämnar intäkter eller redovisar intäkter med för lågt belopp får mot denna bakgrund anses som överträdelser som motiverar att en särskild avgift bör tas ut. En särskild avgift bör även tas ut för brister när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats samt uppgift om bidragets värde för öppna bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärden.

Frågan om en särskild avgift för brister som avser redovisning av anonyma bidrag behandlas inte särskilt i promemorian. Som *Kammarkollegiet* uppmärksammar kan emellertid brister som innebär att ett parti utelämnar intäkter eller redovisar intäkter med för lågt belopp avse bidrag som har lämnats anonymt. Regeringens förslag när det gäller redovisningsskyldighet i fråga om anonyma bidrag är mer omfattande än det förslag som lämnas i promemorian (jfr avsnitt 6.7). Detta bör naturligen även leda till justeringar i form av kompletterande bestämmelser om särskild avgift för brister som avser redovisning av sådana bidrag. Regeringen föreslår därför att en särskild avgift även ska tas ut om uppgiftsskyldigheten för anonyma bidrag inte har fullgjorts i fråga om att ange vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats, bidragets storlek och det totala antalet anonyma bidrag.

Det bör framgå av den nya lagen att en särskild avgift ska tas ut om en utredning efter en anmälan från allmänheten visar att någon av de ovan angivna situationerna är för handen. *Kammarkollegiet* pekar på tillämpningssvårigheter och ifrågasätter om de utredningskrav som ställs för att pröva om en särskild avgift ska tas ut motsvarar vad som allmänt bör gälla i fråga om administrativa sanktionsavgifter. Som *Kammarkollegiet* är inne på kan utredningsinsatsen i enskilda tillsynsärenden komma att variera, t.ex. beroende på om utredningen avser brister i fråga om redovisning av öppna bidrag eller bidrag som har lämnats anonymt. Enligt regeringens bedömning får dock omfattningen av utredningsinslaget i de allra flesta fall antas vara i linje med de riktlinjer som redovisas ovan och därmed allmänt sett godtagbar.

I promemorian föreslås även att en särskild avgift ska tas ut om redovisningen är ofullständig eller på annat sätt felaktig när det gäller till vilken del av ett partis organisation en viss intäkt hör. Regeringen bedömer dock att en sådan regel är obehövlig i och med att lagens tillämpningsområde enligt förslaget ska begränsas till partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet och enbart avse partiorganisationen på central nivå (jfr avsnitt 6.2). Promemorians förslag i denna del bör därför inte genomföras.

Den särskilda avgiften bör, i likhet med den föreslagna förseningsavgiften, vara ekonomiskt kännbar för att ha avsedd effekt. Regeringen anser också att det bör 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 för olika överträdelser bör fastställas med en viss grad av schablonmässighet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att bestämmelserna om den särskilda avgiftens storlek bör utformas så att en särskild beräkningsgrund gäller för en överträdelse som består i att ett parti har utelämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp. I fråga om 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, 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 om uppgiftsskyldigheten för anonyma bidrag inte har fullgjorts i fråga om att ange vilket bidrag som har lämnats, bidragets storlek och det totala antalet anonyma bidrag.

De synpunkter som t.ex. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* och *Transparency International Sverige* för fram visar att det går att göra olika bedömningar i fråga om vad som är en lämplig nivå när det gäller den särskilda avgiftens storlek och hur avgiften bör vara utformad. Regeringen anser emellertid, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att den särskilda avgiften för de olika överträdelser som

föreslås i promemorian är både väl avvägd och även i övrigt lämplig för sitt ändamål.

Den särskilda avgiften för en överträdelse som består i att ett parti i sin redovisning har utelämnat intäkter eller redovisat intäkterna med ett för lågt belopp, bör därför 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 när det gäller att ange bidragsgivarens identitet etc. för öppna bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet bör vara lägre än det angivna maximibeloppet om 100 000 kr. Detsamma bör gälla för brister som innebär att uppgiftsskyldigheten för anonyma bidrag inte har fullgjorts. 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 att överträdelsen sker med uppsåt eller av 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. Som anförs i promemorian kräver detta att den särskilda avgiften kan tas ut utan någon närmare utredning av personligt ansvar. En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar till att sanktionssystemet 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 konstateras ovan, anses vara uppfylld i fråga om de nu aktuella överträdelserna.

Med hänsyn till det strikta ansvaret anser regeringen att det bör 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.

Regeringen föreslår därför att det i den nya lagen införs bestämmelser om att Kammarkollegiet får sätta ned eller avstå från att ta ut en särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det, t.ex. om överträdelsen beror på en omständighet som partiet rimligen inte kunnat förutse eller annars kunnat påverka eller kontrollera. En situation som skulle kunna träffas av bestämmelsen vore om en kandidat vars personvalskampanj omfattas av partiets redovisningsskyldighet inför redovisningstillfället gjort sig okontaktbar för partiet eller lämnat partiet. Det bör dock överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring bestämmelserna.

Den särskilda avgiften bör tillfalla staten. Detta bör också framgå av den nya lagen. När det gäller *Kammarkollegiets* förslag att frågan om indrivning av särskild avgift ska regleras i lagen, hänvisar regeringen till

vad som anförs i avsnitt 6.17.1 om att den redan befintliga möjligheten för tillsynsmyndigheten att ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten får anses tillräcklig.

Ett beslut om särskild avgift enligt den föreslagna lagen faller inom tillämpningsområdet för artikel 6 i Europakonventionen om rätt till en rättvis rättegång, som gäller som lag. Regeringen bedömer att den föreslagna ordningen är 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.

Regeringen bedömer avslutningsvis att ett beslut om särskild avgift är en sådan effektiv, proportionell och avskräckande sanktion som avses i GRECO:s rekommendationer.

## 6.18 Överklagande

**Regeringens 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.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Malmö kommun*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Transparency International Sverige* instämmer också i förslaget. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* konstaterar att begränsningen av överklagbara beslut innebär att frågor av hög partipolitisk sprängkraft kan komma prövas av enbart en förvaltningsmyndighet och att en sådan ordning kan vara olämplig.

**Skälen för regeringens förslag:** 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. Regeringen föreslår därför att det i lagen införs bestämmelser om överklagande som innebär att Kammar-

kollegiets beslut om föreläggande, om förseningsavgift och om särskild avgift ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Andra beslut som kan fattas vid tillämpningen av den föreslagna lagen, t.ex. Kammarkollegiets beslut att publicera en intäktsredovisning på internet, bör inte kunna överklagas. Av tydlighetskäl bör det som ett komplement till lagens uttömmande reglering av överklagbara beslut införas en särskild bestämmelse om att andra beslut enligt lagen inte får överklagas. Som *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* konstaterar kan innehållet i en intäktsredovisning bli föremål för bedömning i allmän förvaltningsdomstol i samband med ett överklagande av ett beslut om t.ex. särskild avgift. Ett partis intäktsredovisning utgör däremot inte i sig något beslut, vilket innebär att redovisningen som sådan därför inte kan överklagas.

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.

## 7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens 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 eller en valkandidats politiska verksamhet till godo efter utgången av mars 2014.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Den övervägande majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Revisorsnämnden* och *Bokföringsnämnden*, tillstyrker förslaget eller lämnar det utan invändning. *Botkyrka kommun* anser att det är önskvärt att lagstiftningen ska börja gälla redan från 1 januari 2014. *Valmyndigheten* bedömer i stället att tiden mellan riksdagens beslut och den föreslagna lagens ikraftträdande den 1 april 2014 är för kort med tanke på regleringens karaktär och behovet av informationsinsatser. *Valmyndigheten* förordar också en genomgång av hur 2011 års vallagskommittés förslag stämmer överens med det föreliggande lagförslaget när det gäller bl.a. tiden för ikraftträdandet. *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* påminner om sin uppfattning att uppgiftslämnande mot en bidragsgivares vilja strider mot regeringsformen och anser att en sådan givare med fog kan tro att rättsläget i fråga om övergångsbestämmelsernas tillämpning är ett annat.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nya lagen bör träda i kraft och få effekt så snart som möjligt. Regeringen anser att lagen därför bör träda i kraft den 1 april 2014 och tillämpas första gången i fråga om intäkts-

redovisning 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 den 25 maj 2014 samt i de allmänna val till riksdagen som ska genomföras den 14 september 2014. Förslaget innebär också att de partier som vid lagens ikraftträdande har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet kommer att omfattas av lagen. Detsamma gäller för de partier som vid ikraftträdandet tidigare har haft mandat i riksdagen, om partiet får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Lagen omfattar också partier som tidigare har deltagit i val till riksdagen utan att få något mandat, om partiet får sådant statligt stöd.

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 6.11 och 6.14) ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. I enlighet med vad som anförs ovan innebär detta emellertid endast en tidsmässig förskjutning, eftersom samtliga partier som deltar i 2014 års val till riksdagen eller Europaparlamentet 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 inte enbart för de partier som deltar i 2014 års allmänna val. Det blir alltså fråga om motsvarande eftersläpning även när det gäller intäktsredovisning för partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet. Detsamma kommer att gälla i fråga om partier som tidigare har haft respektive deltagit i val till riksdagen utan att få sådant mandat men ändå får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier.

Det finns också en tillämpningsfråga av engångskaraktär som regeringen anser bör regleras särskilt i samband med införandet av den nya lagen. Enligt förslaget ska lagen träda i kraft den 1 april 2014. Redovisningsskyldigheten bör lämpligen inte omfatta intäkter som har kommit partiernas eller valkandidaternas 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. Regeringen föreslår därför att det i lagen införs bestämmelser som begränsar partiernas redovisningsskyldighet för de redovisningsperioder som aktualiseras då lagen ska tillämpas första gången. För efterföljande redovisningsperioder bör lagen gälla fullt ut. Offentliggörandet blir därmed en förutsebar konsekvens för en enskild som efter lagens ikraftträdande väljer att lämna bidrag som överstiger tröskelvärdet.

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

Mot denna bakgrund bedömer regeringen också att det kommer att finnas tillräckligt med tid för att tillgodose det behov av informationsinsatser m.m. som *Valmyndigheten* pekar på. När det gäller Valmyndig-



hetens frågor kring 2011 års vallagskommittés förslag hänvisar regeringen till vad som anförs om detta i avsnitten 6.2 och 6.5.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* för fram synpunkter om övergångsbestämmelsernas tillämpning i fråga om uppgiftslämnande som sker mot en bidragsgivares vilja. Med anledning av detta kan det pekas på att regeringen i avsnitt 8.2.3 gör bedömningen att den registrering av uppgifter som sker vid en tillämpning av den föreslagna regleringen inte förutsätter något formellt krav på samtycke från den enskilde bidragsgivaren på sätt som universitetet gör gällande.

## 8 Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen

### 8.1 De politiska opinionsfriheterna

#### 8.1.1 Regeringsformen

I regeringsformens (RF) portalparagraf slås det 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 offentlighetsrättsliga föreskrifter. Bestämmelserna i 2 kap. RF om fri- och rättigheter avser i första hand fysiska personer, men gäller även för juridiska personer i de fall som detta framstår som naturligt (prop. 1975/76:209 s. 141).

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 åsiktsbildningen 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. I propositionen betonades även vikten av att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga redovisar sina syften. (Prop. 1975/76:209 s. 153–154.)

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

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 lagrådsremiss 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 8.2.1–8.2.3.

### 8.1.2 Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 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 välbefinnande eller till förebyggande av ordning 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 samhällsbehov av åtgärden. Åtgärden måste också stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses med inskränkningen (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. 2012, s. 351).

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).

## 8.2 Förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen

### 8.2.1 Regleringen begränsar inte föreningsfriheten

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

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Förvaltningsrätten i Stockholm, Åklagarmyndigheten,*

*Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Revisorsnämnden, Skatteverket, Haparanda kommun, Malmö kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kommuner och Landsting och Transparency International Sverige*, instämmer i bedömningen eller lämnar den utan invändning.

*Justitiekanslern*, som bl.a. fäster vikt vid att någon rättighetsbegränsning varken är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i den föreslagna regleringen, bedömer att det föreslagna regelverket inte står i direkt strid med de aktuella bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Justitiekanslern betonar att frågan inte är oomstridd och anför att bedömningen bygger på en avvägning mellan två centrala men i detta fall delvis motstående intressen där frågan om skyddet för den enskilde bör kunna inskränkas något för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn. Justitiekanslern anser att det finns skäl att acceptera de argument som förs fram i promemorian och att de nämnda grundlagsbestämmelserna således bör kunna tolkas inskränkt i förhållande till det nu föreslagna regelverket.

*Tidningsutgivarna* anser att frågan om förhållandet till den grundlags-skyddade föreningsfriheten är problematisk och framhåller att frågan i den fortsatta beredningen av ärendet måste ges stor uppmärksamhet och ytterligare analys.

*Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* anför att den föreslagna regleringen inte direkt strider mot de fri- och rättigheter som skyddas enligt 2 kap. RF, men anser att den argumentation som förs i promemorian angående detta inte är i alla delar helt övertygande. Universitetet påpekar särskilt att syftet med en reglering inte nödvändigtvis är avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte.

*Riksdagens ombudsmän (JO)* konstaterar att promemorian innehåller en noggrann genomgång av de i regeringsformen berörda fri- och rättigheterna men att det däremot inte görs någon analys av förslagets konsekvenser ur ett vidare konstitutionellt perspektiv, med utgångspunkt i de grunder som bär upp bl.a. bestämmelserna om föreningsfrihet. *JO* saknar också en analys av tillsynsbestämmelsernas förenlighet med regeringsformen och de gränsdragningsproblem som kan aktualiseras vid tillämpningen.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* delar den uppfattning som finns i viss doktrin att förbud mot bidrag eller en skyldighet att redovisa uppburna ekonomiska bidrag står i strid med bestämmelserna i 2 kap. 24 § RF. Universitetet delar också uppfattningen att det finns begränsade möjligheter att ålägga partierna att redovisa individuella bidrag utan att gå in i det område där inskränkningen inte kan motiveras. Däremot är det enligt universitetets uppfattning möjligt att begära samlade redovisningar av bidrag.

*Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser att promemorian borde ha innehållit en förklaring av på vilka punkter som den betydligt mer omfattande Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter från 2004 hade fel när den ansåg att formell offentlig kontroll och formella sanktioner skulle innebära en begränsning av partiernas roll för den fria åsiktsbildningen.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Utgångspunkter för lagstiftningen*

Den grundlagsskyddade föreningsfriheten innebär en frihet att sluta sig samman med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 RF). Detta anses innefatta inte bara en frihet att bilda sammanslutningar utan också en frihet att verka gemensamt inom ramen för en sammanslutning (prop. 1975/76:209 s. 144). Som Grundlagberedningen påpekade är föreningsfriheten av grundläggande betydelse för den politiska verksamheten eftersom de politiska partierna är att anse som föreningar (SOU 1972:15 s. 157).

Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se avsnitt 8.1.1) 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 stöd för bl.a. gällande straffrättsliga regler om olovlig kårverksamhet i 18 kap. 4 § brottsbalken. Bestämelsen 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.

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

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. 16–17).

### *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, anser regeringen att en öppen redovisningsskyldighet inte kan anses påverka partiernas verksamhet på ett sådant sätt som avsetts i grundlagsförarbetena (jfr KU 1973:26 s. 16–17). Med anledning av de synpunkter som *Riksdagens ombudsmän* (JO) och *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* för fram bör det framhållas att detsamma får på motsvarande sätt anses gälla i fråga om en sådan offentlig tillsynsmekanism som naturligen bör komplettera en insynsreglering av det aktuella slaget, under förutsättning att tillsynen enbart avser att säkerställa att partierna fullgör sina skyldigheter enligt regleringen och därmed inte innebär någon tillsyn över partiernas verksamhet eller organisation som sådan (jfr avsnitt 6.16).

Det kan här också anmärkas att den omständigheten att det ställs upp särskilda krav av associationsrättslig natur (jfr avsnitt 5.2) för att ett parti ska få ta emot statligt eller kommunalt partistöd inte har ansetts utgöra en reglering av partiernas organisation.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, i likhet med den övervägande majoriteten av remissinstanserna, att varken ett offentligt krav på partier att redovisa sina intäkter eller en därmed sammanhängande tillsynsmekanism 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 att enskilda ges insyn i partifinansiering så att de ska kunna göra ett välgrundat ställningstagande i samband med sin valhandling.

#### *Ingen begränsning av föreningsfriheten*

En offentligt rättslig 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. Med hänsyn till föreningsfrihetens särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket och dess grundläggande betydelse som en del av de politiska spelreglerna bör det vidare framhållas att en insynsreglering inte heller kan anses komma i direkt konflikt med grundlagens syfte att slå vakt om den fria åsiktsbildningen.

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 nämns 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 offentligt 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, Stjern-

quist, Isberg, Eliason och Regner, Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 192). Denna uppfattning delas av *Lunds universitet (Juridiska institutionen)*. 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 uppräkningsbegränsningen av begränsningsändamålen. 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. Regeringen vill dock understryka att det inte går att finna något stöd i förarbetena till regeringsformen för att ge föreningsfriheten en så vidsträckt innebörd som kommentaren till regeringsformen ger uttryck för (se bl.a. avsnitt 8.1.1 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. 1975/76:209 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 8.1.1) 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. 112–113).

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 överträdelser av sådan lagstiftning. Regeringen konstaterar också, i likhet med *Justitiekanslern*, att den lagstiftning om insyn i parti-



finansiering som föreslås i denna lagrådsremiss 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. Som *Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* påpekar är dock syftet med en reglering inte nödvändigtvis avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte. I det sammanhanget uppmärksammar *Tidningsutgivarna* att det i och för sig är tänkbart att en offentligrättslig reglering om redovisning av partibidrag kan 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 enligt regeringens uppfattning inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insynsregleringen, i vart fall inte om denna utformas på ett neutralt och objektiva sätt. Inte heller kan det anses vara fråga om en effekt som indirekt påverkar rätten till fri åsiktsbildning eller något annat av de syften som regeringsformens bestämmelser om föreningsfrihet ska tillgodose. Det finns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen till sin karaktär har klara likheter med bl.a. sådan redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

När det gäller förhållandet till Europakonventionen rör, som nämns i avsnitt 8.1.2, 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.

Regeringen bedömer sammantaget att förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier, inbegripet den tillsynsmekanism som föreslås, inte innebär någon begränsning av föreningsfriheten, vare sig enligt regeringsformen eller enligt Europakonventionen.

### 8.2.2 Regleringen innebär inget tvång att uppge politisk åskådning

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Förslaget till en ny lag om insyn i finansiering av partier innebär inte att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende.</p>
---

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Förvaltningsrätten i Stockholm, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Revisorsnämnden, Skatte-*

verket, Haparanda kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kommuner och Landsting och Transparency International Sverige, instämmer i bedömningen eller lämnar den utan invändning.

*Justitiekanslern*, som bl.a. fäster vikt vid att någon rättighetsbegränsning varken är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i den föreslagna regleringen, bedömer att det föreslagna regelverket inte står i direkt strid med de aktuella bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Justitiekanslern betonar att frågan inte är oomstridd och anför att bedömningen bygger på en avvägning mellan två centrala men i detta fall delvis motstående intressen där frågan om skyddet för den enskilde bör kunna inskränkas något för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn. Justitiekanslern anser att det finns skäl att acceptera de argument som förs fram i promemorian och att de nämnda grundlagsbestämmelserna således bör kunna tolkas inskränkt i förhållande till det nu föreslagna regelverket.

*Malmö kommun* delar utredningens slutsatser om att en ny lag inte tvingar någon att tillkännage sin politiska åskådning eller äventyra valhemligheten. Kommunen pekar på att det finns en risk att enskilda väljer att inte lämna bidrag eller åtminstone inte så stora bidrag som innebär en redovisningsskyldighet, men framhåller samtidigt att det inte är ett skäl mot att införa lagstiftningen.

*Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* anför att den föreslagna regleringen inte direkt strider mot de fri- och rättigheter som skyddas enligt 2 kap. RF, men anser att den argumentation som förs i promemorian angående detta inte är i alla delar helt övertygande. Universitetet påpekar särskilt att syftet med en reglering inte nödvändigtvis är avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte.

*Riksdagens ombudsmän (JO)* konstaterar att promemorian innehåller en noggrann genomgång av de i regeringsformen berörda fri- och rättigheterna men att det däremot inte görs någon analys av förslagets konsekvenser ur ett vidare konstitutionellt perspektiv, med utgångspunkt i de grunder som bär upp bl.a. bestämmelserna om skyddet mot att tvingas ge till känna sin politiska åskådning.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att grundlagsregleringen bör tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning och påpekar att skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning är absolut och inte kan inskränkas i lag. Enligt universitetet går det därför inte att som i promemorian dra slutsatsen att en registrering av enskilda bidragsgivare inte strider mot skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning. Enligt universitetet torde stöd för en kandidat eller ett parti i ett val typiskt sett vara uttryck för en politisk åsikt.

*Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser att det i praktiken är rimligt att anta att den som ger bidrag till ett parti också stödjer detta parti. Enligt universitetet finns det även flera rimliga skäl till varför man kan vilja stödja en politisk rörelse, men inte offentligt tillstå detta, och att det är dessa skäl som 2 kap. 2 § RF syftar till att försvara. Universitetet är därför ytterst tveksamt till att förslaget löser de problem som uppmärksammades redan 2004 och har svårt att se hur lagen ska kunna genomföras utan att regeringsformen ändras i aktuella delar.

## Skälen för regeringens bedömning

### *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.

Regeringens lagförslag 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 bidrag 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 stödmottagande partiets politiska program. Som bl.a. *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* framhåller kan det dock hävdas att en uppgift om bidragsgivarens identitet i många fall kommer att avslöja viken politisk åskådning givaren har. En viktig utgångspunkt för regeringens förslag till en ny lag om insyn i partifinansiering är därför att regleringen inte får innebära något tvång för givaren att avslöja sin politiska åskådning.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anför att grundlagsregleringen bör tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att regeringens förslag till en ny insynsreglering har utarbetats med särskilt beaktande av de förarbetsuttalanden till bl.a. regeringsformen om vad som kan anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet (se avsnitt 8.1.1).

### *Inget tvång att avslöja sin politiska åskådning*

Det bör inledningsvis understrykas att avsikten med den föreslagna lagen inte är att det allmänna ska få kännedom om vilka åsikter enskilda personer har. Någon rättighetsbegränsning är, som *Justitiekanslern* också fäster vikt vid, således inte åsyftad med den föreslagna regleringen, varken uttryckligen eller underförstått (jfr prop. 1975/76:209 s. 153–154). Syftet är i stället enbart att säkerställa allmänhetens insyn i partiets finansiering.

En ordning som innebär att partierna tvingas redovisa partibidrag över vissa angivna tröskelvärden kan, som nämns ovan (avsnitt 8.2.1) och som *Malmö kommun* noterar, visserligen få till följd att enskilda väljer att inte lämna ett bidrag eller väljer att begränsa sitt stöd så att det inte överstiger tröskelvärdet för redovisning av identitetsuppgifter. Regeringen vill dock 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 sin finansiering slås fast i en klar och tydlig författning, får den som överväger att lämna ett partibidrag kännedom om vilka uppgifter som kommer att redovisas till myndigheterna i syfte att skapa insyn i finansieringen. Det står i den situationen var och en fritt att lämna ett bidrag av valfri storlek eller att avstå från det, på samma sätt som att det står var och en fritt att ställa upp som valkandidat för ett parti, att skriva en politisk debattartikel eller på något annat sätt ge ett uttryck för sin rätt till fri åsiktsbildning.

En offentligrättslig lagstiftning 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 att det i ärenden hos t.ex. 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 eller strida mot principen om den fria åsiktsbildningen 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. 153–154 och avsnitt 8.1.1).

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

De överväganden som regeringen gör i det föregående när det gäller rätten till negativ yttrandefrihet enligt regeringsformen gör sig också gällande 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 regeringen gör 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.

### **8.2.3 Redovisningen innebär ingen otillåten åsiktsregistrering**

**Regeringens 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.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** En övervägande majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Svea hovrätt, Förvaltningsrätten i Stockholm, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Revisorsnämnden, Skatteverket, Haparanda kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kommuner och Landsting* och *Transparency International Sverige*, instämmer i bedömningen eller lämnar den utan invändning.

*Justitiekanslern*, som bl.a. fäster vikt vid att någon rättighetsbegränsning varken är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i den föreslagna regleringen, bedömer att det föreslagna regelverket inte står i direkt strid med de aktuella bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Justitiekanslern betonar att frågan inte är oomstridd och anför att bedömningen bygger på en avvägning mellan två centrala men i detta fall delvis motstående intressen där frågan om skyddet för den enskilde bör kunna inskränkas något för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn. Justitiekanslern anser att det finns skäl att acceptera de argument som förs fram i promemorian och att de nämnda grundlagsbestämmelserna således bör kunna tolkas inskränkt i förhållande till det nu föreslagna regelverket.

*Malmö kommun* håller med om utredningens slutsats att en reglering och redovisning av bidrag inte per automatik leder till en otillåten åsiktsregistrering. Malmö kommun framhåller dock vikten av att registrering och redovisning av bidragsgivare hanteras korrekt och att enskilda individer får information om de nya reglerna vid en donation som överstiger tröskelvärdet så att de kan ta ställning till om de vill synas i sammanhanget.

*Statskontoret* anför att den lösning som föreslås i promemorian, och som innebär att en grundlagsändring inte är nödvändig, möjligen fungerar rent lagtekniskt men ifrågasätter om de förslag som lämnas är förenliga med grundlagens intentioner i fråga om det absoluta skyddet

mot åsiktsregistrering. Statskontoret anser därför att det finns ett behov av att utreda denna fråga vidare.

*Stockholms universitet (Juridiska institutionen)* anför att den föreslagna regleringen inte direkt strider mot de fri- och rättigheter som skyddas enligt 2 kap. RF, men anser att den argumentation som förs i promemorian angående detta inte är i alla delar helt övertygande. Universitetet påpekar särskilt att syftet med en reglering inte nödvändigtvis är avgörande för om denna kan anses inskränka en fri- och rättighet eller inte.

*Riksdagens ombudsmän (JO)* konstaterar att promemorian innehåller en noggrann genomgång av de i regeringsformen berörda fri- och rättigheterna men att det däremot inte görs någon analys av förslagets konsekvenser ur ett vidare konstitutionellt perspektiv, med utgångspunkt i de grunder som bär upp bl.a. bestämmelserna om förbud mot åsiktsregistrering.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anser att grundlagsregleringen bör tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning och påpekar att skyddet mot åsiktsregistrering är absolut och inte kan inskränkas i lag, vilket innebär att det inte blir aktuellt att göra en proportionalitetsbedömning. Enligt universitetet går det därför inte att som i promemorian dra slutsatsen att en registrering av enskilda bidragsgivare inte strider mot skyddet mot åsiktsregistrering. Universitetet anför vidare att en enskild med fog kan hänvisa till grundlagens regler och säga att bidraget ges under förutsättning att någon uppgift om bidraget inte förs in i ett allmänt register och att ansvaret för att det finns ett medgivande ytterst ligger på det offentliga organet. Lunds universitet ifrågasätter även om det är önskvärt att genom en grundlagsändring möjliggöra en registrering av enskilda gåvor. Universitetet påpekar att nyttan kan vara liten i förhållande till den inskränkning för den enskilde som en registrering innebär, men framhåller samtidigt att en grundlagsändring skulle möjliggöra en sådan proportionalitetsbedömning som förutsätts i 2 kap. 21 § RF.

*Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser att promemorian förslag, oaktat dess insynsskapande syfte, innebär en registrering som strider mot grundlagen.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Utgångspunkter för bedömningen*

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 införas endast under förutsättning att förfarandet inte kommer i konflikt med förbudet mot åsiktsregistrering eller de grunder som bär upp detta, t.ex. principen om fri åsiktsbildning och rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen.

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 (SOU 1975:75 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 (SOU 1975:75 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 prop. 1975/76:209 s. 243).

I förarbetena uttalades vidare att ett register där en person finns antecknad på någon grund som saknar varje samband med politisk åskådning inte får kompletteras med en anteckning om den registrerades åskådning i sådant hänseende. En sådan kompletterande anteckning får nämligen anses vara helt självständig och därmed grundad *enbart* på den antecknades åskådning. 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.

*Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anför att grundlagsregleringen bör tolkas i rättighetsstärkande och skyddande riktning. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att regeringens förslag till en ny insynsreglering har utarbetats med särskilt beaktande av de förarbetsuttalanden till bl.a. regeringsformen om vad som kan anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet (se avsnitt 8.1.1).

#### *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. 153–154 och avsnitt 8.1.1). Avsikten är i stället att säkerställa medborgarnas förtroende för demokratin och att enskilda väljare ska kunna bedöma risken för intressekonflikter i samband med val. *Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser dock att ett krav på redovisning av bidragsgivares identitet, trots syftet med regleringen, innebär en otillåten åsiktsregistrering. Regeringen vill i denna fråga anföra följande.

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 saknar någon form av samband med registrering som sker på helt andra grunder. Ett partis redovisning till en statlig förvaltningsmyndighet av sina verksamhetsintäkter kan komma att innehålla vissa identitetsuppgifter om enskilda medborgare. Den omständigheten att en enskild person har lämnat ett bidrag till ett parti kan också, som påpekas ovan (avsnitt 8.2.2), 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.

Som *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* påpekar är skyddet mot åsiktsregistrering absolut, vilket innebär att inte ska göras någon proportionalitetsbedömning för att avgöra om ett redovisningskrav av det aktuella slaget är förenligt med grundlagen. För att bedöma om den automatiserade behandling av personuppgifter, som föreslås för den mottagande myndigheten, är att anse som otillåten enligt 2 kap. 3 § RF eller inte, måste det enligt regeringens mening däremot beaktas att syftet med registreringen är att möjliggöra insyn för väljarna i partiernas finansiering för att avslöja eventuella intressekonflikter och för att motverka risken för otillbörlig påverkan och korruption. Registreringen sker alltså på den grunden att uppgifterna ska ge kännedom om vilka intressen som står bakom partiets finansiering. Att denna registrering i och för sig kan leda till att bidragsgivarnas politiska tillhörighet avslöjas innebär *inte* att registreringen kan anses ske *enbart* på grund av den enskildes politiska åskådning.

Regeringen gör mot den angivna bakgrunden sammantaget bedömningen att varken bestämmelsen i 2 kap. 3 § RF eller de konstitutionella grunder som bär upp bestämmelsen, särskilt principen om fri åsiktsbildning, kan anses lägga hinder i vägen för att införa ett krav på redovisning av partiernas finansiering.

Med hänsyn till den föreslagna regleringens karaktär ser regeringen i likhet med *Malmö kommun* ett behov av riktade informationsinsatser när det gäller bl.a. innebörden och tillämpningen av kravet på redovisning av en bidragsgivares identitet (jfr avsnitten 6.14 och 6.16). Det bör dock i detta sammanhang anmärkas att den registrering av uppgifter som sker vid en tillämpning av den föreslagna regleringen inte förutsätter något formellt krav på samtycke från den enskilde bidragsgivaren på sätt som *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* gör gällande.



## 9 Konsekvenser av förslaget

**Regeringens bedömning:** Förslagen innebär en viss ökning av kostnaderna för Kammarkollegiets verksamhet. För övriga statliga förvaltningsmyndigheter som berörs av förslagen förväntas endast marginella kostnadsökningar uppkomma. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Regeringen avser dock att noggrant följa frågan.

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.

Eventuella merkostnader för de tillkommande nya måltyperna hos de allmänna förvaltningsdomstolarna rymms inom befintliga anslag.

**Promemorians bedömning** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian görs bedömningen att kostnaderna för de nya uppgifter som föreslås för Kammarkollegiet bör finansieras genom en höjning av myndighetens anslag.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet remissinstanser instämmer i bedömningen eller lämnar den utan invändning.

*Centerpartiet* betonar att negativa konsekvenser av förslaget i väsentliga delar tycks underskattas. *Kammarkollegiet* anser att det för närvarande inte går att uppskatta resursbehovet för de föreslagna uppgifterna, men bedömer att det uppskattade resursbehovet är för lågt både för införandet och för den löpande verksamheten. Även *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* bedömer att promemorian sannolikt underskattar kostnaderna för genomförandet. *Kammarrätten i Stockholm* håller med om att de tillkommande målen till de allmänna förvaltningsdomstolarna sannolikt inte kommer vara många till antalet, men påpekar samtidigt att den totala arbetsbelastningen på domstolarna ökar i samband med att fler måltyp överförs till de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Kammarrätten* anför vidare att domstolarna inte kompenseras ekonomiskt för den totala ökningen av arbetsbelastningen som detta innebär. *Domstolsverket* för ett liknande resonemang och framhåller att ett flertal mindre resurskrävande reformer sammantaget medför att mer betydande resurstillskott till domstolarna är nödvändiga. *Jönköpings kommun* anser att det är lämpligt att utvärdera lagens effekter efter införandet och vid behov genomföra eventuella kompletteringar. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* bedömer att den verksamhet som blir aktuell för länsstyrelsen kan hanteras inom myndighetens anslag.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Kammarkollegiet*

Regeringens förslag 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 i elektronisk form torde kunna göra detta genom ett webbformulär eller någon annan likartad elektronisk lösning. De redovisade uppgifterna bör sedan enligt regeringens mening på ett relativt enkelt sätt kunna föras in i systemet för offentliggörande. Offentliggörandet kan ske direkt på Kammarkollegiets webbplats. Elektronisk redovisning ska dock vara frivillig enligt den föreslagna lagen och en intäktsredovisning får alltså ges in till Kammarkollegiet i pappersform. Regeringen bedömer att detta inte kan antas medföra några ökade kostnader för Kammarkollegiet. Offentliggörandet av intäktsredovisningarna på Kammarkollegiets webbplats bedöms vidare inte innebära några ökade kostnader för myndigheten jämfört med om redovisningarna enbart skulle göras tillgängliga för allmänheten genom att lämnas ut i pappersform med stöd av offentlighetsprincipen.

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 inledningskede. Regeringen bedömer att detta kommer att leda till endast marginella kostnadsökningar för Kammarkollegiet.

Förslaget att Kammarkollegiet ska utöva tillsyn och pröva frågor om bl.a. förseningsavgift och särskild avgift innebär att myndigheten får en ny övervakande funktion. 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, vilket innebär att 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 bedömer regeringen att det får 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 enligt regeringen beräknas motsvara en årsarbetskraft. Kostnaderna för det löpande arbetet enligt den nya 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.

Förslagen innebär sammanfattningsvis en viss ökning av kostnaderna för Kammarkollegiets verksamhet. Regeringen bedömer emellertid att dessa merkostnader kan finansieras inom ramen för myndighetens befintliga anslag. Regeringen avser dock att noggrant följa frågan.

Med anledning av vad *Kammarkollegiet* och *Lunds universitet (Juridiska institutionen)* anför om att det uppskattade resursbehovet och kostnaderna för detta är för lågt beräknade kan det, som framgår ovan, konstateras att regeringen i dessa delar instämmer i den bedömning som görs i promemorian. Det bör dock framhållas att tillämpningsområdet för

regeringens förslag, till skillnad från förslaget i promemorian, inte omfattar samtliga partier som deltar i allmänna val utan är begränsat till partier som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

#### *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 riksdagen eller Europaparlamentet. Detta gäller även för uppgifter om vilka valkandidater som har tagit plats som ledamöter eller ersättare för ledamöter i någon av dessa beslutande politiska församlingar. 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.

Uppgifter om vilka partier som har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet och vilka kandidater som har utsetts till ledamöter i dessa beslutande politiska församlingar finns redan i dag tillgängliga på Valmyndighetens webbplats. Eftersom dessa uppgifter redan finns i elektronisk form anser regeringen att de också bör kunna överföras elektroniskt 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 redovisningsskyldiga enligt den föreslagna lagen. I fråga om partier som deltar i ett val till någon av de aktuella beslutande politiska församlingarna blir sådan informationsinhämtning aktuell för Kammarkollegiet året efter det år då valet har ägt rum. Det blir således fråga om ett uppgiftslämnande 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 enligt regeringens bedömning antas bli fråga om marginella merkostnader som ryms inom befintliga anslagsramar för Valmyndigheten.

#### *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 bedömer regeringen att Partibidragsnämnden kan 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 Partibidrag-

nämnden och statliga förvaltningsmyndigheter som prövar frågor om statligt stöd till partier och bör därför enligt regeringen kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag. Regeringen bedömer, i likhet med *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, att detsamma bör gälla i fråga om det aktuella uppgiftslämnandet i länsstyrelsens verksamhet.

#### *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 som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet ska redovisa uppgifter om partiets verksamhet på central nivå till Kammarkollegiet. En sådan redovisningsskyldighet innebär en ökad administrativ börda för partier som ska samla in uppgifter från den centrala delen 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. Regeringens förslag kommer också att medföra att valkandidaterna till riksdagen och Europaparlamentet 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 enligt regeringens mening anses nödvändig och godtagbar för att allmänheten ska få tillräcklig insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer.

När det gäller mindre partier som för närvarande inte är bokförings- eller redovisningsskyldiga, bedömer regeringen att endast en mindre administrativ börda kan 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 verksamhet. Den praktiska hanteringen av intäktsredovisningen torde vidare för samtliga partier 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.

#### *Andra enskilda*

Namnen på 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 ett parti eller en kandidat som ställer upp i val till riksdagen eller Europaparlamentet kommer att offentliggöras genom att redovisas i partiets intäktsredovisning som ska ges in till Kammarkollegiet. Det förekommer sällan att värdet av enskilda bidrag som lämnas till de partier som omfattas av den befintliga överenskommelsen överstiger 20 000 kr. Enligt regeringens bedömning kan sådana bidrag därför inte förväntas förekomma i någon större omfattning för de övriga partier som kommer att omfattas av den nya lagen. Vidare får redovisningen av de aktuella uppgifterna om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats och bidragets storlek anses ha begränsade effekter för de personer som berörs, bl.a. eftersom uppgifterna inte kommer att göras tillgängliga på internet. Redovisningsskyldigheten ska fullgöras av partierna och något utlämnande av mer ingående uppgifter om personerna i fråga är inte aktuellt. Förslaget kan därmed antas få begränsade effekter för fysiska och juridiska personer som lämnar bidrag till partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

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. Redovisningsskyldigheten gäller, som nämns i det föregående, dock endast för 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.

#### *Sveriges Domstolar*

Regeringens lagförslag 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 målenas karaktär.

Som framgår ovan bedömer regeringen att Kammarkollegiet i sin tillsynsverksamhet kommer att inleda endast ett begränsat antal ärenden. I konsekvens med detta kan det, som också *Kammarrätten i Stockholm* och *Domstolsverket* konstaterar, 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 de tillkommande målen inte förväntas bli särskilt betungande. Även om det i ett inledningsskede finns behov av att utveckla praxis bedömer regeringen att de frågor som ska prövas är av begränsad karaktär och att vägledning torde kunna hämtas från måltyper av motsvarande slag. Vidare kommer det att krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att de tillkommande målen inte kan förväntas medföra annat än ytterst begränsade merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det får anses

vara fråga om marginella merkostnader som ryms inom befintliga anslagsramar för Sveriges Domstolar.

## 10 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 6.1 och 6.2.

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. Det är alltså fråga om en insynsreglering för allmänheten, dvs. i första hand väljarna. Lagen, som varken tar sikte på partiernas verksamhet eller organisation som sådan, reglerar inte hur partierna och valkandidaterna får använda sina intäkter. Sådana begränsningar finns i stället på t.ex. straffrättens område. 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, dvs. varje sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. De partier som omfattas av regleringen är således sammanslutningar 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. Vidare följer det av bestämmelserna i 3 § att lagens tillämpningsområde är begränsat till partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet, jfr författningskommentaren till 3 §.

#### Tröskelvärde

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

Paragrafen innehåller en definition av uttrycket tröskelvärde. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.10.

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 2014 är 22 200 kr<sup>4</sup>. Tröskelvärdet har betydelse för bestämmelserna i 7 § första stycket 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 §.

### **Tillämpningsområde**

**3 §** Lagen gäller för partier som

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

Paragrafen anger förutsättningarna för att ett parti ska omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.2 och 6.3.

I paragrafen regleras tre situationer, som samtliga utgår från att partierna deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

*Punkt 1* blir aktuell att tillämpa om det inträffar ett val under den period som avses i 5 §. Bestämmelsen träffar alla partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet, dvs. även de partier som inte har registrerat någon partibeteckning enligt vallagen (2005:837). Att ett parti deltar i något av dessa val 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 en beslutande politisk församling. 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 riksdagen eller Europaparlamentet 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 till riksdagen eller Europaparlamentet. Bestämmelserna i 5 § innebär nämligen att redovisningsskyldigheten 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 val till riksdagen eller Europaparlamentet 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 i riksdagen eller Europaparlamentet gäller att de omfattas av lagen under hela mandatperioden. Detta följer av *punkt 2*.

*Punkt 3* innebär att lagen också gäller för partier som efter ett val, inbegripet nyval eller omval, inte får något nytt mandat i riksdagen, om de får s.k. avvecklingsstöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Punkten innebär vidare att även partier som tidigare har

<sup>4</sup> Se förordningen (2013:715) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2014.

deltagit i val till riksdagen utan att få något mandat omfattas av lagen, om de får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier. 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 punkt 3 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.

### **Redovisning av intäkter**

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

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå.

Om någon efter ett personval har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet, ska partiets intäktsredovisning 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 6.2 och 6.5.

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 partiets verksamhet på central nivå, dvs. enbart riksorganisationen. Många av de etablerade partierna består av partiorganisationer på central, regional och lokal nivå. Kvinnoorganisationer och ungdomsförbund kan också finnas i partiorganisationen. De räknas som sidoorganisationer och utgör ofta separata juridiska personer. Bland de nuvarande riksdagspartierna förekommer det dock att organiseringen av det kvinno- och jämställdhetspolitiska arbetet sker i form av ett internt nätverk inom partiet på central nivå. Att bidrag från regionala och lokala partiorganisationer eller sidoorganisationer till den centrala nivån inom ett parti ska redovisas följer av 6 § första stycket, se författningskommentaren till 6 §. Redovisningsskyldigheten kommer alltså att omfatta partiets centrala verksamhet, inbegripet bidrag från eventuella andra organisatoriska nivåer inom partiet eller från sidoorganisationer. De regionala och lokala nivåerna i ett parti liksom sidoorganisationerna omfattas däremot inte av någon redovisningsskyldighet enligt lagen. Detsamma gäller partier som bedriver verksamhet på enbart regional eller lokal nivå.

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 en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet. Intäktsredovisningarna kommer därmed att bestå av två delar, dvs. en del som avser redovisning av intäkter inom partiorganisationen på central nivå och en annan del som avser redovisning av valkandidaternas person-



valskampanjer. En valkandidat som efter valet utses till ledamot eller ersättare för en 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 göras.

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 6.11.

Bestämmelserna innebär att en intäktsredovisning i normalfallet 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. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och parti-gruppernas arbete i riksdagen,
3. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer till en kvinnoorganisation inom partiet,
4. medlemsavgifter,
5. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter,
6. bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidorganisationer,
7. bidrag från privatpersoner,
8. bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder, och
9. anonyma bidrag.

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

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

I paragrafen anges vilka uppgifter som partiernas intäktsredovisningar ska innehålla och hur intäkterna ska värderas. Övervägandena finns i avsnitt 6.6, 6.7 och 6.9.

I *första stycket* specificeras i nio punkter vilka intäkter som ska anges i ett partis intäktsredovisning. *Första stycket 1–3* avser offentligt stöd och de *övriga punkterna* avser andra intäktsslag. Stöd enligt *första stycket 1* lämnas bl.a. till partier som har vunnit mandat i riksdagen. *Första stycket 2* gäller stöd som lämnas till riksdagsledamöternas och parti-gruppernas arbete i riksdagen. *Första stycket 3* avser stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer som lämnas till en kvinnoorganisation inom ett parti. Det innebär att redovisningsskyldigheten gäller för sådan

verksamhet som bedrivs inom ett parti på dess centrala nivå, t.ex. i form av ett internt nätverk. Om verksamheten i en kvinnoorganisation bedrivs i en sidoorganisation i anslutning till ett parti gäller däremot inte någon redovisningsskyldighet för partiet (jfr avsnitt 6.2).

*Första stycket 4* täcker medlemsavgifter som tas ut av ett parti.

*Första stycket 5* avser inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter. 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. Punkten täcker även in andra liknande inkomster som kan vara aktuella i ett partis verksamhet.

Av *första stycket 6* följer att intäktsredovisningen ska innehålla uppgift om storleken på bidrag som lämnas inom en partiorganisation till dess centrala nivå. Bidrag som lämnas från t.ex. regional eller lokal nivå till den centrala nivån inom partiorganisationen ska således redovisas. Även bidrag till partiets verksamhet på central nivå från sidoorganisationer som är knutna till partiet omfattas av redovisningsskyldigheten. Exempel på sådana sidoorganisationer är kvinnoorganisationer och ungdomsförbund, jfr författningskommentaren till 4 § andra stycket.

I *första stycket 7* 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 § första stycket, se författningskommentaren till 7 §.

*Första stycket 8* 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 pengar, 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 (första stycket 7) redovisas särskilt enligt 7 § första stycket.

*Första stycket 9* innebär att även anonyma bidrag ska redovisas. Sådana bidrag är alltså tillåtna men omfattas av redovisningsskyldigheten. Som nämns i avsnitt 6.7 kan ett bidrag inte redovisas som anonymt om partiet eller valkandidaten känner till vem som är givare. Vad som gäller för redovisning av enskilda anonyma bidrag regleras i 7 § andra stycket, se författningskommentaren till 7 §.

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 första stycket 1–3 ska således redovisas med totalbelopp för respektive stödför under en redovisningsperiod. De offentliga stödformer som ett parti får måste i intäktsredovisningen därmed kunna hänföras till den aktuella redovisningsperioden. Detta gäller även medlemsavgifter och andra inkomster som anges i första stycket 4 respektive 5 samt de bidrag som avses i första stycket 6–9. 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 första stycket 7. Av 7 § följer att enskilda bidrag från samma bidragsgivare som överstiger tröskelvärdet samt anonyma bidrag 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 över 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 helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Utöver pengar och fysiska tillgångar omfattar redovisningsskyldigheten alltså även bl.a. stödannonsering, subventionering av annonskostnader och tillhandahållande av tjänster som utförs helt eller delvis utan krav på ersättning, t.ex. i form av personella resurser och liknande 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 eller annars bidrar ideellt på ett sätt som motsvarar vad som är brukligt inom föreningslivet i allmänhet. Närmare praxis kring detta får utvecklas i rättstillämpningen. Vidare anges i bestämmelsen att ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde, dvs. i normalfallet marknadsvärdet eller motsvarande. 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 till verkligt värde. 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 eller genom att värdet på den tillhandahållna tjänsten redovisas. Vägledning kan hämtas från hur motsvarande affärshändelser behandlas inom ramen för redovisningslagstiftningen och tillämpning av god redovisningssed. Vägledning kan också hämtas från skatterätten.

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

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

I paragrafen regleras redovisning av bidrag från enskilda och av anonyma bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 6.7 och 6.10.

*Första stycket* innebär att öppna bidrag som lämnas till ett parti ska kunna identifieras i partiets intäktsredovisning. Stycket är tillämpligt 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, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, 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 har 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. Av bestämmelserna i 3 och 4 §§ följer att lagens tillämpningsområde är begränsat till partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet och att intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet på central nivå, jfr författningskommentaren till 3 och 4 §§. Det innebär att det enbart är bidrag från enskilda till partierna på central nivå som ska redovisas enligt paragrafen.

*Andra stycket* avser redovisning av anonyma bidrag och innebär att det av en intäktsredovisning ska framgå dels vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek, dels hur många anonyma bidrag ett parti totalt har tagit emot. Ett bidrag ska inte redovisas som anonymt om partiet eller valkandidaten känner till vem som är givare.

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

Av paragrafen framgår att intäktsredovisningarna i fråga om bidrag till en valkandidats personvalskampanj ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter som avses i 6 § första stycket 5–9. 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. Dessutom ska anonyma bidrag särredovisas enligt 7 §. Av 4 § tredje stycket följer att redovisningsskyldigheten endast avser sådana valkandidater som efter ett personval har utsetts till

ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet. Övervägandena finns i avsnitt 6.7, 6.8 och 6.10.

Någon redovisning av uppgifter om andra intäkter än de som avses i 6 § första stycket 5–9 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 redovisade 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 av riksdagen eller Europaparlamentet 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 redovisningsskyldighet.

För att det ska vara möjligt att bedöma om gåvor och andra 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. Det är också det enskilda partiet som internt avgör hur de uppgifter om valkandidaternas personvalskampanjer som behövs för att upprätta en samordnad redovisning ska tas fram.

Redovisningsskyldigheten gäller även under en pågående mandatperiod för bidrag som lämnas till en personvalskampanj som avser någon som är ledamot eller ersättare för en ledamot av riksdagen eller Europaparlamentet.

Av bestämmelserna i 5 § om redovisningsperiod följer att en intäktsredovisning normalt ska omfatta en tolv månadersperiod för de partier som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt lagen. Det innebär bl.a. att en personvalskampanj som bedrivs under en längre tidsperiod före ett val kan komma att redovisas uppdelad på flera intäktsredovisningar. Det kan också förekomma att någon under pågående mandatperiod utses till ledamot eller ersättare för en ledamot i riksdagen eller Europaparlamentet. I sådana fall gäller redovisningsskyldigheten fr.o.m. den redovisningsperiod då detta sker.

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

Granskningen ska avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med 4–8 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god 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 6.13.

Enligt *första stycket* gäller kravet på granskning för partier som enligt stadgarna eller revisionslagen (1999:1079) ska utse en revisor. Den som

är revisor ska också granska partiets intäktsredovisning. Detta utgör dock en granskning som är skild från revisionsuppdraget i övrigt.

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 revisionsredovisning kräver enligt den granskningsstandard som används.

Av *tredje stycket* följer att revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen och att yttrandet ska fogas till intäktsredovisningen.

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

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

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 6.4, 6.5, 6.8 och 6.11.

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. 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 för partier som ska tillämpa kalenderår eller där räkenskapsåret sammanfaller med kalenderåret. Exempelvis ska intäktsredovisningen för den redovisningsperiod som avser 2014 ges in senast den 1 juli 2015 av partier vars redovisning är kopplad till kalenderåret. För partier som använder brutet räkenskapsår ska intäktsredovisningen för det räkenskapsår som inleds under 2014 ges in senast den 1 juli 2016.

*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 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 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 och lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

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 §.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om underskrift av en intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.12.

Enligt *första stycket* ska en intäktsredovisning eller en anmälan om att ett partis intäkter understiger tröskelvärdet skrivas under av behörig företrädare för partiet på central nivå, dvs. samma nivå som redovisningsskyldigheten avser. 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 dess verksamhet på central nivå. 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, 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 (1995:1554) krav på sådan signatur i fråga om en årsredovisning som upprättas elektroniskt. I likhet med en årsredovisning kan en intäktsredovisning emellertid också upprättas i pappersform och ges in till Kammarkollegiet.

### **Offentliggörande**

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur Kammarkollegiet ska offentliggöra partiernas intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Övervägandena finns i avsnitt 6.14.

Av *första stycket* följer att handlingarna ska göras tillgängliga för allmänheten på myndighetens webbplats oavsett om de har getts in elektroniskt eller i pappersform. Genom offentliggörandet kommer allmänheten bl.a. att få kännedom om vilka partier som inte har lämnat intäktsredovisningar och som i stället anmält att deras intäkter inte överstiger tröskelvärdet. Av stycket följer vidare att Kammarkollegiet ska publicera uppgifter om vilka partier som inte har fullgjort sin redovisnings-

skyldighet enligt lagen genom att lämna en intäktsredovisning eller göra en anmälan.

*Andra stycket* innebär att uppgifter om en enskild bidragsgivares identitet inte ska göras tillgängliga på internet, i de fall som bidragsgivaren är en fysisk person. I de handlingar som görs tillgängliga på Kammarkollegiets webbplats kommer alltså endast uppgifterna om vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som den enskilde har lämnat och bidragets storlek att framgå. Begränsningen gäller enbart i fråga om myndighetens webbpublicering. Namnuppgifterna är följaktligen, precis som innehållet i intäktsredovisningarna i övrigt, offentliga och därmed tillgängliga för allmänheten enligt 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 6.16.

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 redovisningsskyldiga samt skyldiga att upprätta skattedeclarationer.

**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 6.16.

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 kan aktualiseras t.ex. om ett parti inte kommer in med en intäktsredovisning inom föreskriven tid eller om behörigheten hos den som för ett partis räkning har skrivit under en intäktsredovisning i något fall framstår som oklar eller kan ifrågasättas. 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.

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



Paragrafen reglerar rätten för Kammarkollegiet att besluta om förseningsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.17.1.

*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.

Kammarkollegiet får enligt *andra stycket* besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift om det finns synnerliga skäl för det. Genom kravet på synnerliga skäl markeras att en nedsättning eller befrielse från förseningsavgift kan bli aktuell endast i enstaka undantagsfall, t.ex. om förseningen beror på en omständighet som partiet rimligen inte kunnat förutse eller annars kunnat påverka eller kontrollera. En annan tänkbar situation är att det framkommer att det inte finns någon ideell förening eller annan juridisk person som motsvarar det parti som har deltagit i ett visst val och som avgiften annars skulle ha tagits ut av.

**16 §** Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

I paragrafen anges att förseningsavgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 6.17.1.

**17 §** Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

Paragrafen pekar ut Kammarkollegiet som behörig myndighet att pröva frågor om förseningsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.17.1.

### **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 6.17.2.

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 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. Detta innebär bl.a. att myndigheten inte ska behöva lägga 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 har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, eller
2. 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 fall som avses i första stycket 2: med ett belopp om 20 000 kronor.

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

I paragrafen regleras administrativa sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 6.17.2.

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 utelämnar intäkter eller redovisar intäkter med för lågt belopp (*första stycket 1*). En särskild avgift ska också tas ut för brister när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats samt uppgift om värdet för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet. Detsamma gäller för brister i fråga om anonyma bidrag när det gäller att ange dels hur många anonyma bidrag ett parti totalt har tagit emot, dels vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats och bidragets storlek (*första stycket 2*). 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 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. Den särskilda avgiften är 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. Särskild avgift ska också tas ut med 20 000 kr om överträdelsen avser brister i redovisningen av anonyma bidrag när det gäller att ange dels hur många anonyma bidrag ett parti totalt har tagit emot, dels vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek.

Kammarkollegiet får enligt *tredje stycket* besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en särskild avgift 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. En tänkbar situation är t.ex. att den brist som ligger till grund för beslutet om särskild avgift beror på en omständighet som partiet rimligen inte kunnat förutse eller annars kunnat påverka eller kontrollera. Frågan om nedsättning av särskild avgift kan också aktualiseras om utredningen i ett tillsynsärende visar att särskild avgift ska tas ut för flera samtidigt

konstaterade brister i fråga om en viss intäktsredovisning (jfr första stycket).

**20 §** Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

I paragrafen anges att den särskilda avgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 6.17.2.

**21 §** Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

Paragrafen pekar ut Kammarkollegiet som behörig myndighet att pröva frågor om särskild avgift. Övervägandena finns i avsnitt 6.17.2.

### **Behandling av personuppgifter**

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

I paragrafen regleras Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.15.

Bestämmelsen innebär att Kammarkollegiet, utan hinder av 13 § personuppgiftslagen (1998:204), får behandla känsliga personuppgifter som har lämnats i en intäktsredovisning eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

### **Överklagande**

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 6.18.

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. Som ett förtydligande komplement till den uttömmande uppräkningsen av överklagbara beslut anges också att det gäller ett överklagandeförbud för andra beslut enligt lagen. Exempelvis får Kammarkollegiets beslut att publicera en intäktsredovisning på internet inte överklagas. En intäktsredovisning utgör inte något beslut och kan inte heller överklagas. Däremot kan innehållet i en intäktsredovisning bli föremål för bedömning i allmän förvaltningsdomstol i samband med ett överklagande av ett beslut om t.ex. särskild avgift.

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.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 7.

Enligt ikraftträdandebestämmelserna i *punkt 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 eller Europaparlamentet kommer att omfattas av lagen. Det samma gäller för de partier som vid ikraftträdandet tidigare har haft mandat i riksdagen eller deltagit i val utan att få sådant mandat, om partiet får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Bestämmelserna innebär också att samtliga partier som deltar i de val till riksdagen och Europaparlamentet som genomförs under 2014 kommer att omfattas av lagen.

Genom *punkt 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 eller valkandidaternas 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 eller en personvalskampanj som har lämnats före utgången av mars 2014.

## Sammanfattning av promemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31)

Bilaga 1

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.

## Lagförslaget i Ds 2013:31

### 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**

**13 §** 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.

## Förteckning över remissinstanser (Ds 2013:31)

Remissyttranden över betänkandet har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Revisorsnämnden, Valmyndigheten, Datainspektionen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Statskontoret, Skatteverket, Bokföringsnämnden, Kammarkollegiet, Statistiska centralbyrån, Lunds universitet (Juridiska institutionen), Stockholms universitet (Juridiska institutionen), Umeå universitet (Statsvetenskapliga institutionen), Botkyrka kommun, Haparanda kommun, Jönköpings kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Sjöbo kommun, Umeå kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Kristdemokraterna, Miljöpartiet de gröna, Moderata Samlingspartiet, Vänsterpartiet, FAR, Institutet mot mutor, Landsorganisationen i Sverige, Svenska journalistförbundet, Sveriges Advokatsamfund, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens Centralorganisation, Transparency International Sverige.

Yttranden har också inkommit från Utgivarna och från ett antal privatpersoner.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men avstått. Riksdagsförvaltningen, Partibidragsnämnden, Länsstyrelsen i Kalmar län, Ungdomsstyrelsen, Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen), Uppsala universitet (Statsvetenskapliga institutionen), Borgholms kommun, Forshaga kommun, Göteborgs kommun, Heby kommun, Katrineholms kommun, Markaryds kommun, Stockholms kommun, Strömstads kommun, Säffle kommun, Vara kommun, Vellinge kommun, Ånge kommun, Årjängs kommun, Ödeshögs kommun, Östersunds kommun, Arbetarepartiet-Socialdemokraterna, Sverigedemokraterna, Vrinnevilistan, Sollentunapartiet, Piratpartiet, Centerpartiets ungdomsförbund, Grön Ungdom Riksorganisationen, Kristdemokratiska Ungdomsförbundet Riks, Liberala Ungdomsförbundet, Moderata Ungdomsförbundet, Sverigedemokratisk Ungdom, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Ung Vänster, Föreningen Grävande Journalister, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Regelrådet, Svenskt Näringsliv, Sveriges Akademikers Centralorganisation.