Regeringens proposition 2025/26:258

Ökad insyn i politiska processer

Prop. 2025/26:258

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 april 2026

Lotta Edholm

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås lagändringar för att i ännu högre grad än i dag tillgodose allmänhetens intresse av insyn i politiska processer.

Regeringen föreslår bl.a. ändringar i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier som innebär att ett förbud införs för partier och andra som omfattas av lagen att ta emot anonyma och utländska bidrag oavsett belopp, att partiernas redovisningsskyldighet utökas och att granskningen av att regelverket efterlevs skärps.

Vidare föreslås en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Den innebär att s.k. påverkansaktörer (lobbyister) ska registrera sig hos Kammarkollegiet och redovisa uppgifter om sin kommunikation med vissa politiska beslutsfattare. Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet och ska bl.a. få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen.

Det föreslås även en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål. Den nya lagen innebär att en enskild medlem i en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska ha rätt att avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. Förklaringar ska vara bindande för organisationen som också ska informera sina medlemmar om rätten att avge en förklaring.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2027.

Innehållsförteckning

1 Förslag till riksdagsbeslut 6

2 Lagtext 7
- 2.1 Förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut 7
- 2.2 Förslag till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål 11
- 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier 13

3 Ärendet och dess beredning 27

4 Frågornas tidigare behandling 27
- 4.1 Insyn i partiers finansiering 27
  - 4.1.1 Förbud mot anonyma bidrag 28
  - 4.1.2 Särskilda insamlingsorganisationer 29
  - 4.1.3 Redovisning av utgifter, tillgångar och skulder 29
  - 4.1.4 Revisorsgranskning av redovisning 30
- 4.2 Insyn i politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister 30
- 4.3 Insyn och frivillighet för medlem vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden 31

5 Internationella åtaganden 32
- 5.1 Insyn i partiers finansiering 32
  - 5.1.1 Europarådets och Grecos rekommendationer 32
  - 5.1.2 OECD:s särskilda rekommendationer till Sverige 34
  - 5.1.3 Riktlinjer från Venedigkommissionen och ODIHR 34
- 5.2 Insyn i politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister 35
  - 5.2.1 Europarådets och Grecos rekommendationer 35
  - 5.2.2 OECD:s rekommendationer 36
  - 5.2.3 Förslag till EU:s transparensdirektiv 38

6 Nuvarande reglering 38
- 6.1 Insyn i partiers finansiering 38
  - 6.1.1 Insynslagen 38
  - 6.1.2 Bokföring, redovisning och revision i partier 41
  - 6.1.3 Utländska bidrag till opinionsbildande verksamhet 42
- 6.2 Insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut 43
  - 6.2.1 Lagstiftning om transparens i politiskt beslutsfattande 43

6.2.2 Reglering om skydd mot intressekonflikter i samband med politiskt beslutsfattande ... 43
6.3 Arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål ... 45
6.3.1 Arbetsmarknadsorganisationernas organisation och ställning ... 45
6.3.2 Föreningsfriheten ... 46
7 Insynslagens regelverk skärps ... 48
7.1 Det ska vara förbjudet att ta emot anonyma bidrag oavsett belopp ... 48
7.2 Det ska införas ett förbud mot utländska bidrag ... 50
7.2.1 Det ska inte vara tillåtet för partier och kandidater att ta emot utländska bidrag ... 50
7.2.2 Vad som ska räknas som utländskt bidrag ... 52
7.3 Redovisning av intäkter, kostnader, tillgångar och skulder ... 55
7.3.1 Redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder ... 55
7.3.2 Hur kostnader, tillgångar och skulder ska redovisas ... 57
7.3.3 Finansiella intäkter ska redovisas särskilt ... 59
7.3.4 Det ska förtydligas att vissa bidrag inte behöver redovisas ... 61
7.3.5 Undantag från redovisningsskyldigheten ska fortsätta att grunda sig endast på intäkterna ... 62
7.4 Bidrag som vidarebefordras av särskild insamlingsorganisation eller annan ... 62
7.4.1 Det ska förtydligas vem som ska anses vara bidragsgivare när ett bidrag förmedlas av annan ... 62
7.4.2 Särskilda insamlingsorganisationer bör inte vara redovisningsskyldiga ... 65
7.5 Redovisningsskyldiga ska ha ansvar att förhindra kringgående ... 66
7.6 Kravet på granskning av redovisningen ska utökas ... 68
7.7 Tillsyn och sanktioner ... 71
7.7.1 Det ska finnas sanktioner när skyldigheterna inte uppfylls ... 71
7.7.2 Tillsynens inriktning ska huvudsakligen vara densamma som i dag ... 72
7.8 Förslagens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter ... 74
7.8.1 Förslagen är förenliga med grundläggande opinionsfriheter ... 74
7.8.2 Förslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter ... 76

8 Insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer 79
8.1 En reglering om insyn bör införas 79
8.2 Insynen ska avse påverkanskommunikation 86
8.3 Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter 90
8.4 Vilka mottagare av påverkan som ska omfattas 92
8.5 Vilka påverkansaktörer som ska omfattas av anmälningsskyldigheten 95
8.6 Vilka typer av kontakter som ska undantas från anmälningsskyldigheten 102
8.7 Vilka uppgifter som ska redovisas 107
8.8 När och hur uppgifter ska ges in till Kammarkollegiet 110
8.9 Administration, tillsyn och sanktioner 113
8.10 Grundläggande fri- och rättigheter och integritetsskydd 118
8.10.1 Förslaget är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter 118
8.10.2 Förslaget är förenligt med bestämmelser om skydd för personuppgifter 122

9 Frivillighet för medlemmar vid partibidrag från arbetsmarknadsorganisationer 125
9.1 Det ska införas regler om insyn och frivillighet 125
9.2 Endast penningbidrag som utgår som en andel av medlemsavgiften ska omfattas 131
9.3 De organisationer som ska omfattas av regleringen 132
9.4 En enskild medlem ska ha rätt att avge en viljeförklaring 134
9.5 Förklaringar och återkallelser ska ställas till en auktoriserad revisor 136
9.6 Organisationens och revisorns skyldigheter ska framgå av lagen 138
9.7 Det ska införas kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter 141
9.8 Tystnadsplikt för den som tar del av uppgifter 147
9.9 Grundläggande fri- och rättigheter 149

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser 152
10.1 Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut 152
10.2 Förslaget till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål 153
10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier 154

11 Konsekvenser 155
11.1 Vad förslagen avser att uppnå 155
11.2 Konsekvenser för stat, regioner och kommuner 155
11.3 Konsekvenser för enskilda 161

11.4 Konsekvenser för samhällsekonomi och demokrati 168
11.5 Förslagens konsekvenser i övrigt 170
11.5.1 Konsekvenser för brottsförebyggande arbete, jämställdhet och integration 170
11.5.2 Förslagen innebär att Sverige i högre grad än i dag uppfyller internationella rekommendationer 171
11.6 Den nya lagstiftningen bör utvärderas 173
12 Författningskommentar 175
12.1 Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut 175
12.2 Förslaget till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål 188
12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier 193
Bilaga 1 Sammanfattning av betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52) 208
Bilaga 2 Betänkandets lagförslag 221
Bilaga 3 Förteckning över remissinstanserna 240
Bilaga 4 Lagrådsremissens lagförslag 242
Bilaga 5 Lagrådets yttrande 262
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 april 2026 273

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med *påverkanskommunikation* avses i lagen att en fysisk eller juridisk person har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende hos riksdagen eller regeringen, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation avses även att på uppdrag ge råd eller stöd till någon som har eller avser att ha sådan kontakt.

Påverkanskommunikationen ska anses bedrivas av en juridisk person eller en enskild näringsidkare om den fysiska person som har kontakten eller ger råd eller stöd

1. är företrädare för eller anställd av den juridiska personen eller anställd av den enskilda näringsidkaren, och
2. bedriver påverkanskommunikation i denna egenskap.

3 § Med *politisk beslutsfattare* avses i lagen

1. riksdagsledamot, och
2. statsråd.

Med *medarbetare till politisk beslutsfattare* avses i lagen

1. politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen,
2. anställd i Riksdagsförvaltningen,
3. statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan arbets- eller uppdragstagare i Regeringskansliet, och
4. särskild utredare, ordförande eller annan ledamot i kommitté som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, samt sekreterare i utredningen eller kommittén.

Skyldighet att anmäla sig för registrering

4 § En juridisk person eller en enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska anmäla sig för registrering.

5 § Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller inte om påverkanskommunikationen bedrivs av

1. en enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet,
2. en myndighet eller ett offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag inom ramen för dess uppdrag,
3. en annan stat, Europeiska unionen eller en mellanstatlig organisation inom ramen för internationellt samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer, eller
4. ett politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725), eller en sidoorganisation till ett sådant parti.

Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller inte heller om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

1. sedvanliga kontakter inom ramen för myndighetsärenden,
2. deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen, Regeringskansliet, riksdagens utskott eller riksdagsstyrelsen och där deltagandet dokumenteras med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen,
3. sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag, eller
4. kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker på uppdrag av annan och denne inte är anmälningsskyldig.

6 § Anmälan för registrering ska lämnas in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då den som är anmälningsskyldig enligt 4 § började bedriva påverkanskommunikation.

Anmälan ska innehålla uppgifter om

1. namn,
2. organisationsnummer eller, om sådant inte finns, personnummer,
3. postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande kontaktuppgifter,
4. verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten, och
5. datum då den anmälningsskyldige började bedriva påverkanskommunikation.

7 § Kammarkollegiet ska registrera den som har gjort en anmälan enligt 6 §.

Om de förhållanden som ligger till grund för uppgifterna som anges i 6 § andra stycket ändras ska den registrerade snarast möjligt anmäla detta till Kammarkollegiet.

Om den registrerade inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet enligt 4 § får den anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera den registrerade efter det innevarande kalenderårets utgång och sedan den registrerade har lämnat redovisning enligt 8 § för det kalenderåret.

Skyldighet att redovisa påverkanskommunikation

8 § Den registrerade ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisningen ska lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 juni för perioden januari–april, senast den 1 oktober för perioden maj–augusti och senast den 1 februari för perioden september–december.

9 § En redovisning om påverkanskommunikation enligt 8 § ska innehålla uppgift om ämnen för den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller och, i fråga om varje ämne, uppgift om

1. namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett, och
2. huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett på uppdrag av annan ska detta anges i redovisningen. I fråga om uppdragsgivaren ska de uppgifter som framgår av 6 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 1 och 2.

Redovisningen behöver inte innehålla uppgift om sådan påverkanskommunikation som avses i 5 § första och andra stycket.

10 § Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen.

11 § Den redovisning som enligt 8 § ska lämnas in till Kammarkollegiet senast den 1 februari ska, utöver de uppgifter som anges i 9 §, innehålla följande uppgifter om det föregående kalenderåret:

1. antalet personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antalet årsarbetskrafter som använts för påverkanskommunikation och kostnader för dem,
2. kostnader för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation, och
3. kostnader för marknadsföring, representation samt andra kostnader i samband med påverkanskommunikation.

Om påverkanskommunikation har skett på uppdrag av annan ska uppgift även lämnas om omsättningen för sådan verksamhet.

Hur anmälan och redovisning ska lämnas in

12 § En anmälan enligt 6 § och en redovisning enligt 8 § ska lämnas in elektroniskt till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet får i enskilda fall besluta om undantag från detta.

Anmälan eller redovisningen ska skrivas under av en behörig företrädare för den juridiska person som är anmälningsskyldig enligt 4 §. En enskild näringsidkare ska skriva under sin anmälan eller redovisning.

När en anmälan eller en redovisning lämnas in elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i

artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Offentliggörande

13 § Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar om registrering, i anmälningar om ändrade förhållanden och i redovisningar om påverkanskommunikation tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. På samma sätt ska uppgifter om beslut om föreläggande vid vite enligt 16 § göras tillgängliga. Kammarkollegiet får även publicera invändningar mot uppgifter i en redovisning enligt 8 § från den som uppgiften rör.

Tillsyn

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

15 § Om inkomna uppgifter eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. den som enligt denna lag är skyldig att göra anmälan för registrering, anmäla ändring av uppgifter eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,
2. uppgifter i en anmälan om registrering, i en anmälan om ändring av uppgifter eller i en anmälan om att den registrerade inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet är bristfälliga eller felaktiga, eller
3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

16 § Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att den som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Förelägganden som riktar sig till en myndighet eller ett offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag får dock inte förenas med vite.

Överklagande

17 § Ett beslut om föreläggande som är förenat med vite 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 juli 2027.
2. Den som före ikraftträdandet bedriver påverkanskommunikation får, trots 6 §, ge in en anmälan för registrering till Kammarkollegiet senast 60 dagar efter dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum för när påverkanskommunikation började bedrivas.

2.2 Förslag till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna i en organisation på arbetsmarknaden är frivilliga för den enskilde medlemmen.

Ord och uttryck i lagen

2 § I lagen avses med

– *organisation på arbetsmarknaden*: en organisation på förbundsnivå som utgör en sådan sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som avses i 6 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

– *bidrag för partipolitiska ändamål*: en prestation i form av pengar som helt eller delvis utan någon motprestation ges till en mottagare som är skyldig att lämna redovisning enligt 3–5 §§ lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier eller till en person som kandiderar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

– *revisor*: en auktoriserad revisor enligt 2 § 2 revisorslagen (2001:883) eller ett registrerat revisionsbolag enligt 2 § 5 samma lag.

Förklaring från medlem

3 § En enskild medlem i en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål har rätt att när som helst avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. En sådan förklaring gäller tills vidare och kan när som helst återkallas av medlemmen.

En förklaring eller återkallelse ska ställas till den revisor som organisationen har utsett enligt 4 § första stycket 1.

Organisationens och revisorns skyldigheter

4 § En organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska

1. ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §,
2. kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rätt att lämna sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §, och
3. sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

Ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt första stycket 1 ska utse en auktoriserad revisor verksam i bolaget att vara huvudansvarig.

En revisor som enligt första stycket 1 har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen och på begäran av orga-

nisationen lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

5 § Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse enligt 3 § har ställts till organisationen ska meddelandet snarast möjligt och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet vidarebefordras till den revisor som avses i 4 § första stycket 1.

Behandling av personuppgifter

6 § För att utföra sin uppgift enligt 4 § tredje stycket får en revisor föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §. En medlem som återkallar sin förklaring eller som upphör att vara medlem i organisationen ska snarast möjligt avregistreras. Uppgifter som visar att medlemmen tidigare har avgett en förklaring får därefter inte behandlas.

En revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening, endast om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag eller med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör av andra skäl.

Revisorn är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som behövs med anledning av uppdraget.

Tystnadsplikt

7 § Den som vid hantering enligt bestämmelserna i denna lag tar del av uppgift som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse enligt 3 § får inte obehörigen röja uppgiften.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller för en revisor även i förhållande till uppdragsgivaren.

I 20 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

dels att 2, 3, 5–14, 16–27, 31–33 och 37 §§ och rubrikerna närmast före 3, 6, 9, 11, 23 och 24 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 9 a, 11 a, 11 b, 11 c, 11 d, 21 a, 22 a, 22 b och 23 a §§, och närmast före 21 a, 22 a och 22 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
I lagen avses med	
parti: ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
ledamot: en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
ersättare för ledamot: en ersättare för en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
bidrag: prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster,	
	bidragsgivare: den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett parti eller sidoorganisation till parti, en ledamot, en ersättare för ledamot eller en valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av någon annan än den som lämnat bidraget,
uppgift om bidragsgivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,	
	uppgift om långivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,
anonymt bidrag: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på, *och*	*anonymt bidrag:* ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på,
	utländskt bidrag: ett bidrag från en fysisk person som inte är svensk

[1] Senaste lydelse 2019:982.

	medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk, och

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

Skyldighet att redovisa intäkter	**Skyldighet att redovisa intäkter, *kostnader, tillgångar och skulder***
Vilka som ska lämna *intäktsredovisning* och vad den ska avse	**Vilka som ska lämna *en redovisning* och vad den ska avse**
3 §	
Ett parti ska *redovisa hur det har finansierat sin verksamhet*. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten *och* varifrån medlen kommer *(intäktsredovisning)*.	Ett parti ska *lämna en särskild redovisning enligt bestämmelserna i denna lag*. Av redovisningen ska det tydligt framgå *vilka medel som verksamheten har och* vilka medel som har kommit in till verksamheten*,* varifrån medlen kommer *och vad de har använts till*.
Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet.	*Redovisningen* ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *en redovisning* om sin verksamhet.
5 §	
En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.	En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *en redovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.

Tidsperioden för en *intäktsredovisning*	**Tidsperioden för en *redovisning***
6 §	
En *intäktsredovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *intäktsredovisningen* avse kalenderår.	En *redovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *redovisningen* avse kalenderår.
7 §[2]	
Ett parti ska lämna *intäktsredovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.	Ett parti ska lämna *en redovisning enligt 3 §* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.
Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *intäktsredovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.	Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *en redovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.
Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *intäktsredovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.	Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *en redovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.
8 §	
Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.	Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *en redovisning enligt 5 §* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

[2] Senaste lydelse 2019:982.

Förbud mot anonyma bidrag	**Förbud mot anonyma *och utländska* bidrag**
9 §	
Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag *till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp*.	Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag.
	9 a § *Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot utländska bidrag.* *Utländska bidrag får dock tas emot om de är* *1. mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete, eller* *2. bidrag från Europeiska unionens institutioner*.
10 §	
Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot enligt 9 §, ska *den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *den delen* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.	Om det har lämnats ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* som inte får tas emot enligt 9 *eller 9 a* §, ska *bidraget* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *det* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

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

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

Intäktsredovisningen	*Redovisningen*
Vad en *intäktsredovisning* ska innehålla	**Vad en *redovisning* ska innehålla**
	11 §
En *intäktsredovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av	En *redovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av *föreningens samtliga intäkter och kostnader under tidsperioden för redovisningen samt värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag.*
1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,	
2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,	
3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,	
4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),	
5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,	
6. medlemsavgifter,	
7. intäkter från försäljningar och lotterier,	
8. intäkter från insamlingar av kontanter,	
9. bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och	
10. övriga intäkter.	
Första stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för intäkter i en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt i intäktsredovisningen.	

11 a §

I redovisningen ska intäkterna delas upp i

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

2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,

3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,

4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),

5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,

6. medlemsavgifter,

7. intäkter från försäljningar och lotterier,

8. intäkter från insamlingar av kontanter,

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

10. finansiella intäkter, och

11. övriga intäkter.

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

11 b §

I redovisningen ska kostnaderna delas upp i

1. externa kostnader,

2. personalkostnader,

3. finansiella kostnader, och

4. övriga kostnader.

Dessutom ska det anges hur mycket av samtliga kostnader som har avsett valkampanj under tidsperioden för redovisningen.

	11 c § *I redovisningen ska tillgångarna delas upp i* *1. anläggningstillgångar, och* *2. omsättningstillgångar.*
	11 d § *I redovisningen ska skulderna delas upp i* *1. lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och* *2. övriga skulder.*
12 §	
En *intäktsredovisning* för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter som avses i *11 § första stycket 7–9*.	En *redovisning enligt 5 §* ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter*, kostnader och skulder* som avses i *11 a § första stycket 7–9, 11 b § andra stycket och 11 d §*.
13 §	
Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *intäktsredovisning*.	Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *redovisning*.
14 §[3]	
För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *intäktsredovisningen*.	För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *redovisningen*.
16 §	
I *intäktsredovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.	I *redovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.

[3] Senaste lydelse 2018:1149.

17 §

Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.

En tjänst som har lämnats till någon utan mottagarens uttryckliga eller underförstådda samtycke behöver inte redovisas.

18 §

För bidrag som avses i *11 § första stycket 9* vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *intäktsredovisningen*.

För bidrag som avses i *11 a § första stycket 9* vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.

19 §

För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 *men inte 0,05* prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *intäktsredovisningen*.

För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.

20 §

För bidrag som avses i *11 § första stycket 9* vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska storleken av följande bidrag anges särskilt i *intäktsredovisningen*:

För bidrag som avses i *11 a § första stycket 9* vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska storleken av följande bidrag anges särskilt i *redovisningen*:

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

21 §

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

Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *intäktsredovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

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

Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *redovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

Ett bidrag som har förmedlats av någon annan än bidragsgivaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda. Ett sådant bidrag ska i redovisningen anges ha den form som det hade när bidraget lämnades.

Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall

21 a §

En ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som tagit emot bidrag ska i vissa fall vara skyldig att utreda bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades. En sådan skyldighet ska gälla om det finns anledning att misstänka att

1. bidragsgivaren har lämnat bidrag av sådant slag och värde som avses i 21 § första och andra styckena, genom att delta i insamling av kontanter eller genom att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller

2. de uppgifter som mottagaren har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller tillräckliga.

Första stycket gäller också bidrag som har lämnats till en sådan verksamhet som avses i 11 a § andra stycket. Den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som är knuten till verksamheten är då skyldig att utreda saken enligt första stycket.

Om en utredning enligt första eller andra stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig

	säkerhet går att ta reda på de uppgifter som anges där, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.
	22 §
För övriga intäkter ska det i *intäktsredovisningen* anges vad intäkterna huvudsakligen avser.	För övriga intäkter ska det i *redovisningen* anges vad intäkterna huvudsakligen avser.
	Kostnader
	22 a § *För externa kostnader och övriga kostnader ska det i redovisningen anges vad kostnaderna huvudsakligen avser.*
	Skulder
	22 b § *För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om långivarens identitet anges i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp den sista dagen på det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.* *Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.*
Yttrande av revisor	**Yttrande av revisor *eller särskild granskare***
	23 §
Om den som ska lämna *intäktsredovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *revisionslagen (1999:1079)*, ska *intäktsredovisningen* granskas av revisorn.	Om den som ska lämna en *redovisning enligt 3 §* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *lag*, ska *redovisningen* granskas av revisorn.
Granskningen ska avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med 3–22 §§. Granskningen ska vara så ingående och	*Om den som ska lämna redovisningen inte är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller lag ska redovisningen*

omfattande som god revisionssed kräver.	*granskas av en särskild granskare, som utses av den som ska lämna redovisningen. Detta gäller inte en redovisning som lämnas av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.*
Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till intäktsredovisningen.	*23 a §* *Granskningen enligt 23 § ska avse om redovisningen har upprättats i enlighet med 3–22 b §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.* *Revisorn eller den särskilda granskaren ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till redovisningen.*
När och hur en *intäktsredovisning* ska ges in	**När och hur en *redovisning* ska ges in**
24 §	
En *intäktsredovisning* ska ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.	En *redovisning enligt 3 eller 5 §* ska ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.
Om någon utses till ledamot eller ersättare för en ledamot senare än den 1 april året efter valåret, ska han eller hon i stället ge in sin *intäktsredovisning* för det kalenderår då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.	Om någon utses till ledamot eller ersättare för en ledamot senare än den 1 april året efter valåret, ska han eller hon i stället ge in sin *redovisning* för det kalenderår då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.
25 §	
En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *intäktsredovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.	En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *redovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon *intäktsredovisning* om summan av de *belopp* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i *11 § första stycket 1–5*, medlemsavgifter som avses i *11 § första stycket 6* och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.	Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon *redovisning* om summan av de *intäkter* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i *11 a § första stycket 1–5*, medlemsavgifter som avses i *11 a § första stycket 6* och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.

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

26 §

En *intäktsredovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. *En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin intäktsredovisning.*	En *redovisning enligt 3 §* ska skrivas under av *en* behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig. *En redovisning enligt 5 § ska skrivas under av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.*
Om en *intäktsredovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.	Om en *redovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

27 §

Kammarkollegiet ska göra *intäktsredovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet som avses i 21 §, om bidragsgivaren är en fysisk person.	Kammarkollegiet ska göra *de redovisningar som har kommit in enligt 24 §* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares *eller långivares* identitet som avses i 21 *eller 22 b* §, om bidragsgivaren

	eller långivaren är en fysisk person.
Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.	Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag *eller utländska bidrag* som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.
31 §	
Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om	
1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en *intäktsredovisning* inte har gjort det,	1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en *redovisning* inte har gjort det,
2. en *intäktsredovisning* är felaktig, eller	2. en *redovisning* är felaktig, eller
3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med 9 och 10 §§.	3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* i strid med 9 *eller 9 a §* och 10 §.
32 §	
Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en *intäktsredovisning* inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det.	Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en *redovisning* inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det.
Förseningsavgiften är – 10 000 kr för en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation, – 2 500 kr för en annan ideell förening, och – 500 kr för en ledamot och en ersättare för en ledamot.	
33 §	
Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp	Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter*, kostnader, tillgångar eller skulder* har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda av-

som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade *intäkterna*, dock högst 100 000 kr.

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt *11 § andra stycket*, 14, 16 eller *18–22 §§* inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften är

giften ska tas ut med ett belopp som motsvarar *summan av* de felaktigt eller icke redovisade *beloppen*, dock högst 100 000 kr.

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt *11 a § andra stycket, 11 b § andra stycket*, 14, 16 eller *18–22 b §§* inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften är

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

– 5 000 kr för en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för en ledamot.

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

Om en utredning enligt 31 § 3 visar att ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* har tagits emot i strid med 9 *eller 9 a §* och 10 §, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma *eller utländska* bidraget.

37 §[4]

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *intäktsredovisning* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *redovisning enligt denna lag* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Bestämmelserna i 11–14 §§, 16–21 §§ och 22 § i deras nya lydelser och den nya 23 a § tillämpas första gången på redovisning som avser kalenderåret 2028 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

[4] Senaste lydelse 2018:92.

3 Ärendet och dess beredning

Den 15 juni 2023 beslutade regeringen att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en översyn av nuvarande reglering om insyn i finansiering av partier samt att överväga om det finns behov av en reglering som ställer krav på insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. I uppdraget ingick även att överväga om det bör införas särskilda krav på transparens och samtycke från enskilda medlemmar i samband med bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier (dir. 2023:88). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 23 januari 2025 gav regeringen kommittén i uppdrag att, även om den inte tar ställning för att det ska införas krav på samtycke av nämnt slag, redovisa hur en författningsreglering med sådana krav skulle kunna se ut (dir. 2025:7).

Kommittén, som tog namnet 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), överlämnade den 8 maj 2025 betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/01117).

I denna proposition behandlas kommitténs förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 mars 2026 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet anser att förslaget till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål inte bör läggas till grund för lagstiftning och lämnar vissa synpunkter och förslag på övriga lagförslag. Regeringen följer delvis Lagrådets synpunkter och förslag som behandlas i avsnitt 7.2.1, 7.6, 7.7.2, 8.2, 8.9, 9.1, 9.3, 9.5, 9.6, 9.9 samt i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissen görs dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Frågornas tidigare behandling

Sedan 2014 finns det lagstiftning om insyn i partiers finansiering, vilken har utvecklats i omgångar. Frågorna om insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister respektive insyn och frivillighet för medlem vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden har tidigare varit föremål för utredning men inte resulterat i någon lagstiftning.

4.1 Insyn i partiers finansiering

Den nu gällande lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen) trädde i kraft den 1 april 2018. Den ersatte då lagen

(2014:105) om insyn i finansiering av partier (den tidigare insynslagen), som trädde i kraft den 1 april 2014. Den nuvarande insynslagen föregicks av propositionen Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55, bet. 2017/18:KU19, rskr. 2017/18:153). Den tidigare insynslagen föregicks av propositionen Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (prop. 2013/14:70, bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163). Före 2014 fanns det ingen särskild reglering av hur partier finansierar sin verksamhet eller om allmänhetens insyn i finansieringen, även om frågan hade debatterats länge. I stället ingick riksdagspartierna frivilliga överenskommelser i syfte att ge ökad insyn i partiernas intäkter.

4.1.1 Förbud mot anonyma bidrag

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (2 940 kronor för år 2025). Förbudet gäller inte för sådana bolag eller andra juridiska personer än sidoorganisationer som den som är redovisningsskyldig har ett bestämmande inflytande över, eller för stiftelser som genom sitt ändamål är knutna till partiet. Förbudet infördes i och med att den nuvarande insynslagen trädde i kraft den 1 april 2018.

Redan i den proposition som föregick den tidigare insynslagen framhöll regeringen att anonyma bidrag i princip inte borde vara tillåtna. Något förslag lades dock inte fram med hänvisning till att frågan var komplicerad och krävde ytterligare överväganden, bl.a. ur ett grundlagsperspektiv (prop. 2013/14:70 s. 56). I förarbetena till den nuvarande insynslagen, med det nuvarande förbudet att ta emot anonyma bidrag överstigande en beloppsgräns, uttalade såväl den parlamentariska kommittén som regeringen bl.a. följande. Det finns i allmänhet all anledning att respektera att en enskild inte offentligt vill tillkännage sin politiska uppfattning eller vilket parti han eller hon stöder. Det är inte otänkbart att ett uttryckligt förbud mot anonyma bidrag skulle kunna bidra till att särskilda insamlingsorganisationer börjar växa fram. En sådan utveckling är inte önskvärd. Mot denna bakgrund ansåg både kommittén och regeringen att bidrag som inte överstiger gränsvärdet 0,05 prisbasbelopp borde vara tillåtna medan anonyma bidrag som överstiger detta gränsvärde borde vara förbjudna (SOU 2016:74 s. 275–278 och prop. 2017/18:55 s. 66–69).

När det gällde vilken beloppsgräns som skulle gälla för förbudet anförde kommittén och regeringen att den borde bestämmas med utgångspunkt i insynslagens syfte – att trygga allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. I ljuset av kommitténs kartläggning av partiernas erfarenheter av omfattningen av anonyma bidrag och vid en jämförelse med vad som gäller i andra länder landade kommittén i att gränsvärdet skulle vara 0,05 prisbasbelopp. Regeringen ansåg, i likhet med kommittén, att detta kunde anses utgöra en rimlig avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn, å ena sidan, och partiernas möjligheter att praktiskt och enkelt uppmana enskilda att ge bidrag via sms eller bankinbetalning, å andra sidan (SOU 2016:74 s. 282–284 och prop. 2017/18:55 s. 68 och 69).

4.1.2 Särskilda insamlingsorganisationer

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande, s.k. särskilda insamlingsorganisationer, omfattas inte av insynslagens bestämmelser om redovisningsskyldighet eller förbud mot att ta emot anonyma bidrag.

Vid remissbehandlingen av den departementspromemoria som föregick den tidigare insynslagen (Ds 2013:31), framförde några remissinstanser att särskilda insamlingsorganisationer också borde vara skyldiga att för egen del upprätta en intäktsredovisning för offentliggörande. Lagrådet anförde att sådana organisationer förekommer i andra länder och kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen. Lagrådet konstaterade att det inte fanns något beredningsunderlag i frågan men förordade att den uppmärksammades i det fortsatta utredningsarbetet. Regeringen anslöt sig till detta (prop. 2013/14:70 s. 52 och 139).

Den parlamentariska kommitté som sedan tillsattes skulle enligt sina direktiv bl.a. analysera och överväga om det borde införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer. Enligt direktiven avsågs med en insamlingsorganisation ett fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande (dir. 2014:90 s. 10 och 11).

Kommittén framhöll att det är eftersträvansvärt att redovisningsskyldigheten så långt det går omfattar de enheter som är kopplade till ett parti. I annat fall riskerar redovisningarna att bli ofullständiga och utrymmet för eventuella försök att kringgå lagstiftningen ökar. Samtidigt bedömde kommittén att det fanns betydande svårigheter att på ett tillräckligt tydligt sätt avgränsa vad en särskild insamlingsorganisation var, vilket riskerade leda till tillämpningsproblem. Enligt vad som framkommit fanns det inte heller vid det tillfället några särskilda insamlingsorganisationer. Kommittén ansåg därför att det inte fanns tillräckliga skäl att införa krav på att organisationer av detta slag skulle vara redovisningsskyldiga. Utvecklingen borde dock, enligt kommittén, följas noga med avseende på förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer och i förekommande fall omfattningen av deras verksamhet (SOU 2016:74 s. 267 och 268).

Regeringen instämde i kommitténs bedömning och ställningstagande. Regeringen ansåg också, i likhet med flera remissinstanser, att det fanns skäl att noga följa utvecklingen på området (prop. 2017/18:55 s. 62–64).

4.1.3 Redovisning av utgifter, tillgångar och skulder

Partiers och ledamöters intäktsredovisning ska, enligt insynslagen, innehålla uppgifter om intäkter. I den departementspromemoria som föregick den tidigare insynslagen och i propositionen till den lagen behandlades frågan om redovisningarna borde innehålla uppgifter om även utgifter, tillgångar och skulder. Regeringen ansåg, i likhet med vad som hade angetts i promemorian, att insynen skulle avse endast partiernas

och valkandidaternas intäkter (Ds 2013:31 s. 79–80 och prop. 2013/14:70 s. 35).

Den parlamentariska kommitté som sedan tillsattes konstaterade i sitt betänkande att för att Europarådets kontrollorgan Greco ska anse att Sverige fullt ut har uppfyllt dess rekommendationer ska redovisningsskyldigheten avse även utgifter, tillgångar och skulder. Denna fråga ansågs dock ligga utanför kommitténs uppdrag (SOU 2016:74 s. 365).

Av propositionen som föregick insynslagen framgår att några remissinstanser hade påpekat att förslaget inte uppfyller Grecos rekommendationer bl.a. när det gäller kravet att redovisningsskyldigheten skulle avse även utgifter, tillgångar och skulder. Regeringen ansåg emellertid att den nya insynslagen, liksom hittills, endast borde innebära en förpliktelse för partierna att redovisa varifrån de får sina intäkter, i enlighet med traditionen att undvika en reglering av partiernas verksamhet och inre förhållanden. Regeringen hänvisade till vad som hade angetts i förarbetena till den tidigare insynslagen och angav att de allmänna reglerna om bokförings- och redovisningsskyldighet alltjämt var tillräckliga för att åstadkomma insyn i partiernas utgifter, tillgångar och skulder (prop. 2017/18:55 s. 105).

4.1.4 Revisorsgranskning av redovisning

Enligt insynslagen ska intäktsredovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt sina stadgar eller enligt revisionslagen (1999:1079). Detta innebär att de ideella föreningar inom ett parti eller en sidoorganisation som inte redan omfattas av krav på att utse en revisor inte behöver anlita en revisor för att uppfylla sina skyldigheter enligt insynslagen.

Samma sak gällde enligt den tidigare insynslagen. Enligt förarbetena till den lagen bedömde regeringen, i likhet med promemorian och majoriteten av remissinstanserna, att det med hänsyn till att det var fråga om att införa en helt ny reglering om insyn inte fanns skäl att då införa något generellt krav på sådan granskning (prop. 2013/14:70 s. 68).

Den parlamentariska kommitté som sedan tillsattes konstaterade i sitt betänkande att för att Greco ska anse att Sverige fullt ut har uppfyllt dess rekommendationer ska skyldigheten att låta en oberoende revisor granska räkenskaperna gälla alla partier som har tagit emot bidrag över en viss beloppsgräns. Kommittén ansåg dock att det låg utanför dess uppdrag att ta ställning till denna fråga (SOU 2016:74 s. 365). Något förslag i frågan lades därför inte fram av kommittén.

4.2 Insyn i politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister

I Sverige saknas regler om krav på insyn i vilka kontakter som politiska beslutsfattare har med lobbyister. Med lobbyister avses ofta externa aktörer som företräder olika intressen och som har kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i syfte att påverka politiska beslut.

Det kan vara konsulter inom *public relations* (PR) eller *public affairs* (PA) eller liknande ombud, företag, organisationer och andra organ. Public relations är en verksamhet med syfte att skapa gynnsamma relationer mellan en aktör och dennes omgivning, t.ex. genom att påverka hur medier speglar en fråga eller en viss aktör. Public affairs brukar definieras på liknande sätt. Skillnaden kan sägas vara att public affairs inkluderar en ambition att forma samhällsförändringar eller att ändra folkopinionen i en viss fråga.

Frågan om en reglering om insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare har utretts tidigare. Såväl den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen, som lämnade sitt betänkande år 2000 (SOU 2000:1), och 2014 års demokratiutredning, som lämnade sitt betänkande år 2016 (SOU 2016:5), övervägde frågan om införande av ett register över lobbyister.

Demokratiutredningen, som bedömde att ett register inte skulle införas, ansåg bl.a. att registreringen av lobbyister skulle riskera att konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in. Detta ansågs särskilt gälla för resurssvaga grupper, så som nyare sociala rörelser, som till skillnad från bl.a. näringslivet och fackföreningarna sällan har egna lobbyister.

Inte heller 2014 års demokratiutredning, som berörde frågan om ett lobbyregister för riksdagen, bedömde att något sådant register skulle införas. Utredningen konstaterade att de informella kontakterna mellan intresseorganisationer och beslutsfattare hade ökat fram till år 2015, samtidigt som påverkansarbetet hade professionaliserats. Denna utveckling, menade utredningen, ställde särskilda krav på beslutsfattare att värna politisk jämlikhet och att vidta åtgärder för att allmänhetens möjligheter till bl.a. insyn inte skulle försvagas. Enligt utredningen skulle en reglering som innebar registrering av lobbyister vid riksdagen dock vara svår att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte medförde negativa effekter för demokratin. Ett lobbyregister skulle dessutom kunna innebära en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten. Eftersom lobbyaktiviteter i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer därtill inte bedömdes utgöra någon direkt utmaning för demokratin förespråkade utredningen att någon sådan reglering inte skulle införas.

4.3 Insyn och frivillighet för medlem vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden

Det finns inga krav på arbetsmarknadsorganisationer att redovisa offentligt eller för sina medlemmar vilka eventuella bidrag som de har lämnat till politiska partier. Det finns inte heller några krav på samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden lämnar bidrag till partier eller valkandidater.

Den parlamentariska kommitté, vars betänkande föregick lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen), hade också i uppdrag att analysera och ta ställning till om det borde införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till

partier eller valkandidater. Såväl kommittén som regeringen gjorde bedömningen att det inte borde införas några särskilda regler om insyn eller krav på samtycke (se prop. 2017/18:55 s. 107–108 och SOU 2016:74 s. 378–381). Införandet av ett sådant regelverk ansågs mindre lämpligt med hänsyn till föreningsfriheten. Vidare ansågs partiernas intäktsredovisning ge en god insyn och organisationerna informerar också i allmänhet övergripande på sina webbplatser om vilken politisk verksamhet som de bedriver och om huruvida de samverkar med eller stöder ett visst parti.

5 Internationella åtaganden

Bland andra Europarådet och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har rekommenderat att regler införs för transparens och integritet rörande såväl finansiering av partier som politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister. Europarådets kontrollorgan Greco har lämnat specifika rekommendationer till Sverige på båda dessa områden.

5.1 Insyn i partiers finansiering

På området för insyn i finansiering av partier finns en rekommendation från Europarådet. Dess kontrollorgan Greco har utifrån den lämnat ett antal rekommendationer specifikt till Sverige samt följt upp i vilken utsträckning Sverige har genomfört rekommendationerna. På området finns även rekommendationer från OECD. Vidare har Venedigkommissionen i samarbete med Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) antagit riktlinjer för reglering av politiska partier.

5.1.1 Europarådets och Grecos rekommendationer

Europarådets kontrollorgan Greco bildades 1999. Greco arbetar för att förbättra medlemsstaternas förmåga att bekämpa korruption, framför allt genom att utvärdera i vilken utsträckning länderna följer Europarådets antikorruptionskonventioner och rekommendationer på området. Sverige har varit medlem sedan bildandet och har bl.a. tillträtt den straffrättsliga och civilrättsliga konventionen om korruption.

Europarådets rekommendation för att motverka korruption vid finansiering av partier och valkampanjer

Europarådets ministerkommitté antog 2003 en rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Enligt rekommendationen bör staterna föreskriva att bidrag till politiska partier offentliggörs, i synnerhet bidrag som överstiger

ett visst gränsvärde. De bör också vidta åtgärder för att förhindra att till bestämmelserna kopplade gränsvärden kringgås.

Bidrag till politiska partier bör gälla för alla enheter som är närstående, direkt eller indirekt, till ett politiskt parti eller på annat sätt står under kontroll av partiet.

Det rekommenderas vidare att staterna särskilt begränsar, förbjuder eller på annat sätt reglerar bidrag från utländska bidragsgivare till politiska partier.

Politiska partier bör enligt ministerkommittén vara skyldiga att minst årligen lämna in sina räkenskaper till en oberoende övervakande myndighet. Lika ofta bör partierna vara skyldiga att offentliggöra räkenskaperna, eller åtminstone en sammanfattning av dem, inklusive uppgifter om bidragsgivares identitet.

Staterna bör även se till att det finns en oberoende övervakning av finansieringen av partier och valkampanjer. Den bör omfatta tillsyn över de politiska partierna, deras konton och utgifter i samband med valkampanjer samt deras inlämning och offentliggörande av uppgifter.

Avslutningsvis rekommenderas att överträdelser bör vara föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Medlemsstaterna bör främja specialisering av rättsväsendet, polisen eller annan personal i kampen mot olaglig finansiering av politiska partier och valkampanjer.

Grecos utvärderingar och rekommendationer till Sverige

Greco utvärderar hur väl rekommendationen följs. I en rapport i februari 2009 lämnade Greco sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som Sverige borde vidta för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Rekommendationerna rörde krav på redovisning av finansiering av valkampanjer, förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde, att redovisningarna ska vara offentliga och lättillgängliga för allmänheten, att det ska finnas oberoende revision och övervakning i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper och att det ska finnas sanktioner. Vid en första uppföljning av rekommendationerna bedömde Greco, i och med antagandet av 2014 års lag om insyn i finansiering av partier, att Sverige hade genomfört tre av de sju rekommendationerna helt och fyra av de sju delvis.

När Greco 2018 gjorde en andra uppföljning av de aktuella rekommendationerna konstaterade Greco att Sverige hade tagit ytterligare steg för att genomföra de kvarvarande rekommendationerna men att de fortsatt kunde anses endast delvis genomförda. Greco konstaterade att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen är begränsad till intäkter och inte omfattar utgifter, tillgångar eller skulder. Detta innebar att Grecos rekommendation till Sverige i detta avseende inte var fullt ut genomförd.

Vidare ansåg Greco att den svenska insynslagens reglering om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde är konstruerad på ett sätt som gör det möjligt för en bidragsgivare att kringgå kraven genom att dela upp ett bidrag i flera mindre bidrag understigande gränsvärdet. Rekommendationen att införa

ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag är därmed, enligt Greco, inte fullt ut genomförd av Sverige.

Härutöver noterade Greco att enbart de partier som omfattas av revisionslagens allmänna krav på revision av räkenskaper omfattas av kravet på revision av intäktsredovisning. Greco ansåg därför inte att Sverige fullt ut hade genomfört rekommendationen att säkerställa oberoende revision av politiska partier som är skyldiga att föra bok och räkenskaper.

Vidare noterade Greco att Kammarkollegiets tillsynsuppdrag enbart omfattar intäktsredovisningen och inte partikonton eller utgifter för valkampanjer. Detta innebär, enligt Greco, att inte heller organets rekommendation att säkerställa oberoende övervakning av politiska partiers finansiering och valkampanjer, är fullt genomförd.

Sammantaget ansåg Greco i sin andra uppföljning att Sverige genom insynslagen hade tagit viktiga steg för att öka transparensen inom ett tidigare oreglerat område, samtidigt som några större frågor kvarstår.

5.1.2 OECD:s särskilda rekommendationer till Sverige

I en rapport från september 2025 (OECD Integrity Review of Sweden, 2025) lämnar OECD rekommendationer om partifinansiering. I rapporten uttalar OECD bl.a. att anonyma bidrag ökar risken för otillbörligt inflytande eftersom de inte möjliggör en granskning av bidragets ursprung. Vidare uttalar OECD att Sverige är ett av ett fåtal länder som saknar förbud mot utländska bidrag och att ett förbud är viktigt för att förhindra att utländska aktörer utövar otillbörligt inflytande över den inhemska politiken. Med hänvisning till kommitténs betänkande anförs att en sådan reglering som föreslås är ett välkommet steg framåt och ligger i linje med rekommendationer från organ som Greco. Sverige uppmanas därför att gå vidare med förslagen i betänkandet.

5.1.3 Riktlinjer från Venedigkommissionen och ODIHR

Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, vanligen kallad Venedigkommissionen, har i samarbete med ODIHR antagit riktlinjer för reglering av politiska partier. I dessa anges förbud eller begränsning av bidrag från utländska källor som en riktlinje vid utveckling av lagstiftning inom området. Den senaste (andra) versionen av riktlinjen antogs 2020 men detsamma angavs i den första versionen som antogs 2010.

I riktlinjerna understryker kommissionen att det är det viktigt att se till att lagstiftningen inte kan kringgås, t.ex. genom lån eller bidrag från utländska företag genom nationella dotterbolag.

Kommissionen framhåller att varje land som inför ett förbud mot utländska bidrag till partier noggrant bör överväga hur förbudet ska utformas för att vara i enlighet med föreningsfriheten enligt artikel 11 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

ODIHR har även riktat en rekommendation till Sverige med innebörd att tillämpningsområdet för insynslagen ska utvidgas till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.

5.2 Insyn i politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister

Även på området för insyn i politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister finns en rekommendation från Europarådet. Greco har utifrån den lämnat ett antal rekommendationer specifikt till Sverige samt följt upp i vilken utsträckning Sverige har genomfört rekommendationerna. Vidare har OECD antagit en rekommendation om principer för transparens och integritet rörande lobbying.

5.2.1 Europarådets och Grecos rekommendationer

Europarådets rekommendation om lobbying

Under 2017 antog Europarådets ministerkommitté en rekommendation om regleringen av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande. Med lobbying menas i rekommendationen att verka för ett specifikt intresse genom kommunikation med en offentlig befattningshavare, som ett led i en strukturerad och organiserad aktion med syfte att påverka offentligt beslutsfattande. Medlemsländerna rekommenderas att etablera ett regelverk gällande lobbying i samband med offentligt beslutsfattande på nationell, regional och lokal nivå, i enlighet med bl.a. följande principer.

Syftet med regleringen bör vara att öka transparensen i fråga om lobbying. Lobbyister som representerar sin arbetsgivare liksom de som representerar en tredje parts eller en grupps intressen bör omfattas. När det gäller undantag bör dessa vara tydligt definierade och påkallade.

Information om lobbyverksamhet i samband med offentliga beslutsprocesser bör redovisas öppet. Regleringen om detta bör stå i proportion till hur viktigt det är och vara förenlig med grundlagsskyddade rättigheter och skyldigheter. Den får inte inskränka individers demokratiska rättigheter att uttrycka sina åsikter till offentliga befattningshavare eller arbeta för att skapa politisk opinion.

Det bör finnas ett lobbyregister som förs av det offentliga beslutande organet. Registret bör åtminstone innehålla lobbyistens namn och kontaktuppgifter, ämnet för lobbyverksamheten och kundens eller arbetsgivarens identitet, i förekommande fall. Det bör vara öppet för allmänheten, lättillgängligt och användarvänligt, tillgängligt online och kostnadsfritt och det bör vara lobbyisterna som ansvarar för att informationen i registret är korrekt.

Det rekommenderas även att medlemsstaterna inför etiska riktlinjer för lobbyister utifrån principer om öppenhet, transparens, ärlighet och integritet.

Regleringen bör inkludera effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid bristande efterlevnad.

Grecos utvärderingar och rekommendationer till Sverige

I en rapport i mars 2019 lämnade Greco 15 rekommendationer till Sverige om åtgärder för att förebygga korruption och öka transparens och integritet

på bl.a. den högsta verkställande politiska nivån. Sverige bör enligt en av dessa införa regler och riktlinjer för kontakter mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister samt andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör också tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, så som vilka deltagarna och uppdragsgivarna är och vilka frågor som diskuteras. I uppföljande rapporter har Greco konstaterat att Sverige fortfarande inte har uppfyllt rekommendationen.

5.2.2 OECD:s rekommendationer

OECD:s rekommendation om lobbying

OECD antog 2010 en rekommendation om principer för transparens och integritet rörande lobbying. En reviderad version av rekommendationen antogs i maj 2024 för att återspegla det framväxande och föränderliga landskapet för lobbyverksamhet och påverkan.

Rekommendationens övergripande syfte är att slå fast principer om öppenhet och integritet i samspelet mellan regering och påverkansaktörer i demokratiska system. Den ska ge vägledning om hur regeringar kan förebygga otillbörligt inflytande och öka jämlikheten i intressenters deltagande genom att bygga eller stärka ett sammanhängande, heltäckande, effektivt och verkställbart system för insyn och integritet i offentliga beslutsprocesser samt säkerställa en effektiv implementering och efterlevnad.

Definitionen av lobbying har vidgats i den reviderade versionen och avser inte endast muntlig eller skriftlig kommunikation med en offentlig tjänsteman. Med lobbying och påverkansaktiviteter avses numera åtgärder utförda direkt eller genom någon annan fysisk eller juridisk person, riktade till offentliga tjänstemän som bedriver offentliga beslutsprocesser, dess intressenter, media eller en bredare publik, som syftar till att främja lobby- eller påverkansaktörers intressen med avseende på offentliga besluts- och valprocesser. Det innebär att olika typer av indirekta påverkansaktiviteter ingår, så som opinionsbildning via medier och sociala medier.

I fråga om vilka lobbyister som ska omfattas är den reviderade versionen också mer omfattande. Den innefattar inhemska eller utländska juridiska personer som ägnar sig åt lobbyverksamhet för egen räkning och fysiska eller juridiska personer som ägnar sig åt lobbyverksamhet på uppdrag av andra. Däremot ingår inte diplomatiska eller konsulära tjänstemän, fysiska personer som agerar i egenskap av privatpersoner, journalister som publicerar innehåll under en chefredaktörs ansvar, offentliga tjänstemän som agerar i den egenskapen eller politiska partier. En av nyheterna i den reviderade rekommendationen är att den omfattar påverkansaktiviteter som utförs för utländska regeringars eller utländska kommersiella intressens räkning.

Även när det gäller mottagarna av lobbying så inkluderas en vidare krets än tidigare. Staterna bör enligt rekommendationen förstärka öppenheten vid beslutsfattande hos den lagstiftande, verkställande och dömande makten på alla nivåer, så som federal, nationell, regional och lokal.

Det anges dessutom numera i rekommendationen att staterna bör implementera ramar för transparens och integritet för alla organ som ger råd till regeringen, särskilt rådgivar- och expertgrupper. Med rådgivar- och expertgrupp menas en kommitté, kommission, panel, arbetsgrupp eller liknande grupp som ger råd, expertis eller rekommendationer. Den kan vara tillfällig eller permanent och bestå av representanter från offentlig eller privat sektor, eller från det civila samhället, och kan vara inrättad av och ge råd till den verkställande, lagstiftande eller dömande makten eller dess underavdelningar. Staterna bör säkerställa att information offentliggörs om sådana gruppers finansiering och funktion samt om dess medlemmars privata och professionella bindningar.

Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna säkerställa transparens för lobbying och påverkansaktiviteter, inklusive från utländska regeringar och företag. Det bör ske genom att information om lobbying och påverkan offentliggörs regelbundet. Informationen bör vara tydlig, lättillgänglig och finnas på internet i form av öppna data. Dokumentation som överlämnas i samband med påverkansaktiviteterna bör också offentliggöras.

Säkerställandet av transparens bör också ske i form av offentliggörande av legislativa fotspår i samband med politiska beslutsprocesser, dvs. att information om vilka intressenter som har konsulterats under en beslutsprocess publiceras.

I rekommendationen anges också att medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att öka integriteten, dels hos organisationer i samband med deras lobbyverksamhet, dels hos offentliga tjänstemän som är föremål för lobbying. Härutöver bör medlemsstaterna säkerställa att de som granskar och rapporterar överträdelser mot regelverken kan verka fritt och säkert, bl.a. genom att verka för mediernas mångfald och oberoende och för att det finns effektiva och tydliga sätt att rapportera misstänkta överträdelser.

Slutligen anges att medlemsstaterna bör tillse att det finns en funktion för tillsyn över regelverken för insyn i lobby- och påverkansaktiviteter samt sanktioner som kan aktualiseras vid överträdelse av desamma.

OECD:s särskilda rekommendationer till Sverige

I en rapport från juni 2023 (Public Governance of Sweden, 2023) analyserar OECD bl.a. den offentliga förvaltningens integritet. OECD gör bedömningen att Sverige håller en hög nivå i en internationell jämförelse på så sätt att korruption i form av t.ex. mutor förekommer i låg utsträckning, men att motståndskraften mot nyare hot mot den offentliga förvaltningens integritet kan utvecklas. I rapporten rekommenderas Sverige att vidta ytterligare åtgärder när det gäller intressekonflikter, bl.a. avseende partifinansiering, lobbying och övergångar mellan offentlig och privat sektor.

I en rapport från september 2025 (OECD Integrity Review of Sweden, 2025) konstateras att det i Sverige finns en stark tradition av transparens och öppenhet i offentlig förvaltning, men att det till följd av bl.a. inflytandet hos organiserade kriminella grupper finns korruptionsrisker inom den offentliga sektorn. Även utländsk påverkan, i form av t.ex. desinformation, innebär enligt rapporten en växande utmaning. Regeringen uppmanas överväga att anta en reglering om lobbying för att öka transparensen gällande påverkansaktiviteter, inklusive från utländska

intressen. Med hänvisning till kommitténs betänkande anförs att en sådan reglering som föreslås skulle bringa Sverige i linje med andra OECD-länders praxis och med principerna i OECD:s rekommendation om transparens och integritet rörande lobbying. Den föreslagna regleringen skulle även, enligt rapporten, kunna innehålla en utvärderingsmekanism. På så sätt kan utvecklingen inom lobbyområdet följas och förändringar av t.ex. tillämpningsområdet ske vid behov.

5.2.3 Förslag till EU:s transparensdirektiv

Inom EU bereds ett förslag till direktiv om harmoniserade regler på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredje länders räkning (se Förslag till Europaparlamentets och Europeiska rådets direktiv om fastställande av harmoniserade krav på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och faktapromemoria 2023/24:FPM36). Syftet med direktivet är att införa harmoniserade regler för att säkerställa en hög gemensam nivå vad gäller insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande i hela EU i förhållande till lobbykampanjer och liknande verksamhet som genomförs av aktörer med koppling till tredjeländer. Vidare är syftet att öka insynen i verksamheter som innebär intresserepresentation på uppdrag av tredjeland där målet är att påverka samhällsutvecklingen eller offentliga beslutsprocesser i medlemsstaterna.

Av kommissionens förslag till direktiv framgår att det är sådan verksamhet som har till syfte att påverka utveckling, utformning eller genomförande av politik eller lagstiftning eller offentliga beslutsprocesser i unionen som definieras som intresserepresentation. I förslaget undantas verksamheter som bedrivs direkt av en tredjelandsenhet på myndighetsnivå som är förenad med utövandet av offentlig makt, så som verksamhet i samband med diplomatiska eller konsulära förbindelser.

6 Nuvarande reglering

På området för insyn i finansiering av partier finns det en särskild lagstiftning medan det i fråga om insyn i politiska beslutfattares kontakter med lobbyister och arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål saknas reglering. Det finns dock annan lagstiftning som har betydelse för de aktuella frågorna.

6.1 Insyn i partiers finansiering

6.1.1 Insynslagen

I insynslagen finns bestämmelser om skyldighet för partier, ledamöter och ersättare att årligen till Kammarkollegiet redovisa hur de har finansierat sin

verksamhet (intäktsredovisning) och det finns bestämmelser om förbud mot att ta emot anonyma bidrag överstigande en viss beloppsgräns.

Partier och sidoorganisationer till partier är skyldiga att i särskild ordning redovisa hur de har använt mottaget offentligt stöd för sin verksamhet. Allmänna bestämmelser om bokföring, redovisning och revision omfattar härutöver partier som är ideella föreningar och verksamhet som partier bedriver i form av t.ex. bolag och stiftelser. Syftet med insynslagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet (1 §).

Insynslagen omfattar partier och sidoorganisationer, valkandidater, ledamöter och ersättare

Insynslagens bestämmelser gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet samt för ledamöter och ersättare för ledamöter av dessa politiska församlingar (2 §).

Partier ska lämna intäktsredovisning för räkenskapsår eller kalenderår då de antingen deltar i val till eller har mandat i någon av de nämnda beslutande politiska församlingarna. Även partier som får statligt eller kommunalt partistöd ska lämna intäktsredovisning (7 §). Ledamöter och ersättare för ledamöter ska lämna intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår då han eller hon innehar uppdraget (8 §).

Ett partis intäktsredovisning ska avse såväl partiets verksamhet som verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet (3 § andra stycket). Ett parti som inte är en ideell förening ska vid tillämpningen av lagen jämställas med en ideell förening inom ett parti (4 § 1). I vissa avseenden ska redovisningen också avse intäkter till bolag eller annan verksamhetsform, som den ideella föreningen har ett bestämmande inflytande över, och intäkter till stiftelse som är knuten till den ideella föreningen.

Enligt 5 § ska ledamöter och ersättare lämna intäktsredovisning om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare.

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande, s.k. särskilda insamlingsorganisationer, omfattas däremot inte av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen. Detta tydliggörs i lagens förarbeten (3 § andra stycket och prop. 2017/18:55 s. 62–64). Det innebär att bidrag som ett parti eller en ledamot eller kandidat tar emot från en sådan fristående insamlingsorganisation redovisas i partiets eller ledamotens intäktsredovisning. Däremot framgår det inte varifrån insamlingsorganisationen har fått sina medel.

Redovisningen avser intäkter

Intäktsredovisningar ska som huvudregel ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskaps- eller kalenderår som redovisningen avser (24 §).

Ideella föreningar på central nivå inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som får statligt partistöd ska alltid lämna intäktsredovisning. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation. När det gäller andra ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare behöver de inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller sidoorganisationer till partier (25 §).

Av ett partis intäktsredovisning ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer (3 §). Intäktsredovisningen för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om samtliga intäkter. Storleken på statligt stöd till partierna, medlemsavgifter, intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar av kontanter samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska redovisas särskilt. Andra intäkter faller in under kategorin övriga intäkter och för sådana ska det anges i intäktsredovisningen vad de huvudsakligen avser (11 § första stycket och 22 §).

Även intäkter till bolag eller annan verksamhetsform, som den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över, och intäkter till stiftelse som är knuten till den ideella föreningen, ska redovisas. Men detta gäller bara intäkter från insamlingar och bidrag. Sådana intäkter ska anges särskilt i intäktsredovisningen (11 § andra stycket). Däremot omfattas sådana bolag och stiftelser inte av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag (prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133).

Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde (17 §). För bidrag understigande 0,005 prisbasbelopp ska i intäktsredovisningen endast summan av bidragen anges och för bidrag överstigande 0,005 prisbasbelopp ska även anges om de avser bidrag från privatpersoner eller från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder eller från andra ideella föreningar inom partiet (18 och 20 §§). För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen (19 §). Härutöver ska bidragsgivarens identitet och vilket slags bidrag det är anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen (21 §). Med bidragsgivarens identitet menas uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress (2 §).

Det är förbjudet att ta emot anonyma bidrag över en beloppsgräns

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (9 §). Ett bidrag är anonymt om mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet (2 §).

Förbudet mot anonyma bidrag gäller alltså för alla som omfattas av skyldigheten att lämna intäktsredovisning, under vissa förutsättningar, enligt insynslagen. Men det gäller som nämnts inte för sådana bolag eller andra juridiska personer än sidoorganisationer som den som är redovisningsskyldig har ett bestämmande inflytande över eller för stiftelser som genom sitt ändamål är knutna till den redovisningsskyldiga (se prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133).

Anonyma bidrag vars värde inte överstiger gränsvärdet om 0,05 prisbasbelopp är alltså tillåtna att ta emot. För sådana anonyma bidrag, dvs. vars värde överstiger 0,005 men inte 0,05 prisbasbelopp, ska som nämnts antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen (19 §).

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot ska den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp betalas tillbaka till givaren. Om det inte bedöms vara möjligt, ska den delen betalas in till Kammarkollegiet (10 § första stycket).

Kammarkollegiet är tillsynsmyndighet

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite (29 och 30 §§).

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon som är skyldig att lämna intäktsredovisning inte har gjort det, en intäktsredovisning är felaktig, eller någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot det (31 §). I vissa situationer får Kammarkollegiet ta ut en förseningsavgift och en särskild avgift (se 32 och 33 §§).

6.1.2 Bokföring, redovisning och revision i partier

Politiska partier är i allmänhet organiserade i form av en eller flera ideella föreningar. Så är fallet med riksdagspartiernas verksamhet, som i huvudsak bedrivs genom ett stort antal ideella föreningar på central, regional och lokal nivå. Partier bedriver ibland verksamhet även i annan form, t.ex. genom bolag som partiet har bestämmande inflytande över eller genom stiftelser som i olika grad är knutna till partiet.

Allmänna bestämmelser om bokföring, redovisning och revision omfattar inte bara bolag utan även i stor utsträckning ideella föreningar och stiftelser. Det innebär att många partiföreningar och även stiftelser knutna till partier är bokföringsskyldiga, har skyldighet att offentliggöra en årsredovisning och krav på att en kvalificerad revisor granskar verksamheten.

Bokföringsskyldighet ska fullgöras och årsredovisningar ska upprättas i enlighet med god redovisningssed. Enligt 8 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078), BFL, ansvarar bokföringsnämnden för utvecklandet av god redovisningssed och beslutar allmänna råd och tillhandhåller informationsmaterial om bokföringslagen och årsredovisningslagen.

Samtliga nuvarande riksdagspartiers riksorganisationer omfattas av kravet på bokföringsskyldighet. Däremot har ideella föreningar på regional och lokal nivå inom partier och sidoorganisationer till partier inte sällan en verksamhet av sådant slag att bokföringsskyldighet inte finns. I regel upprättar dessa föreningar sina räkenskaper på andra grunder. Ofta följer det av deras stadgar att de ska göra det. Det kan också vara så att myndigheter eller banker kräver att de, för att kunna få statsbidrag eller banklån, har god kontroll över sin ekonomiska verksamhet och kan redovisa hur pengarna i verksamheten har använts.

Den som är bokföringsskyldig är också skyldig att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller – i vissa fall – en årsredovisning (1 kap. 2 § och 6 kap. 1 och 3 §§ BFL). De ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning har även revisionsplikt. Revisionsplikt innebär att årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning ska granskas av en eller flera revisorer, vilket ska utmynna i en årlig revisionsberättelse (1–3 §§ samt 5 och 6 §§ revisionslagen). Minst en revisor ska som utgångspunkt vara auktoriserad, men Bolagsverket får besluta att föreningen i stället för en auktoriserad revisor får utse en viss godkänd revisor (12 § tredje stycket och 15 § revisionslagen samt 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 BFL).

De nuvarande riksdagspartiernas riksorganisationer har en skyldighet att avsluta räkenskaperna med en årsredovisning och bifogad revisionsberättelse. De måste därmed även ha minst en auktoriserad eller godkänd revisor. Ett parti måste också för att kunna få statligt partistöd bifoga en årsredovisning som har granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i detta avseende (14 § andra stycket lagen [1972:625] om statligt stöd till politiska partier).

Om ett parti eller en förening inom partiet inte har skyldighet att upprätta årsredovisning enligt lag gäller inte heller något lagkrav på revision. Däremot har partierna normalt bestämmelser om revision i sina stadgar. Revisorer i mindre ideella föreningar är ofta icke kvalificerade revisorer, som i många fall är medlemmar i föreningen. Sådana revisorer kallas ibland lekmannarevisorer eller internrevisorer.

6.1.3 Utländska bidrag till opinionsbildande verksamhet

Sverige saknar förbud för politiska partier att ta emot bidrag från utlandet. Men frågan om utländsk inblandning i politiken är inte helt oreglerad.

Det är ett brott – tagande av utländskt understöd – att av en främmande makt eller motsvarande ta emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om (19 kap. 13 § brottsbalken).

I förarbetena till nämnda bestämmelse anförde regeringen att straffbestämmelsen som regel blir tillämplig om exempelvis ett politiskt parti skulle ha tagit emot understöd för sin allmänna opinionsbildande verksamhet från en främmande makt eller annars från utlandet av någon

som handlar för att gå främmande makt till handa. Detta gäller under förutsättning att det i partiets verksamhet ingår att påverka den allmänna meningen i någon av de angelägenheter som pekas ut i lagrummet (prop. 1979/80:176 s. 23 och 24).

6.2 Insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

6.2.1 Lagstiftning om transparens i politiskt beslutsfattande

Som redovisas ovan saknas reglering om insyn i vilka kontakter som politiska beslutsfattare har med lobbyister. Däremot finns lagstiftning som har kopplingar till transparens i det politiska beslutsfattandet och motverkande av korruption i samband med det.

En central rättslig princip för att säkerställa transparens i det politiska beslutsfattandet i Sverige är offentlighetsprincipen. Den innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom offentlighet för allmänna handlingar.

Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i tryckfrihetsförordningen och innebär en rätt för var och en att ta del av allmänna handlingar. Rätten gäller hos myndigheter men också hos vissa andra organ så som riksdagen och beslutande kommunal församling, se 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen. Möjligheten att ta del av allmänna handlingar syftar enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen till att främja bl.a. ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Rätten att läsa handlingar som finns hos myndigheter begränsas dock på två sätt.

För det första gäller rätten bara allmänna handlingar. Som allmänna handlingar räknas endast handlingar som förvaras hos en myndighet och som anses inkomna till eller upprättade hos myndigheten, se 2 kap. 3 och 4 §§ tryckfrihetsförordningen. Exempelvis är utkast till beslut och skrivelser i ett ärende som utgångspunkt inte allmänna handlingar.

För det andra kan uppgifter i allmänna handlingar vara sekretessbelagda. Sekretessbestämmelserna finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och innebär enligt 1 kap. 1 § andra stycket OSL både handlingssekretess och tystnadsplikt. Förutom att den medför begränsningar i allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar innebär sekretessen alltså begränsningar i offentliga funktionärers yttrandefrihet.

6.2.2 Reglering om skydd mot intressekonflikter i samband med politiskt beslutsfattande

I 1 kap. 1 § tredje stycket och 9 § regeringsformen, liksom i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och 2 kap. 3 § kommunallagen (2017:725), finns bestämmelser som innebär krav på legalitet, saklighet och opartiskhet vid myndigheters handläggning. Dessa grundläggande bestämmelser innebär bl.a. att det är förbjudet för personer som fullgör offentliga

förvaltningsuppgifter att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose, eller att grunda avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som får beaktas vid prövningen.

Även om regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening följs de principer som förvaltningslagen ger uttryck för i regeringens förvaltningsärenden. Vidare prövar konstitutionsutskottet vid sin granskning av regeringsärendena hur väl handläggningen motsvarar förvaltningslagens krav.

I 16–18 §§ förvaltningslagen och 5 kap. 47–49 §§ kommunallagen finns bestämmelser om jäv. Vidare finns bestämmelser i 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för statsråd. För anställda vid myndigheter finns en sådan reglering i 7–7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning. Regeringskansliet har tagit fram en promemoria till statsråden och anställda i Regeringskansliet med information om regleringen kring bisysslor och jäv för statsråd.

För riksdagsledamöterna gäller en uppförandekod som sammanfattar de regelverk och värden som är centrala för ledamotsuppdraget. Riksdagsförvaltningen ska föra ett register med uppgifter om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Detta framgår av 1, 4 och 8 §§ lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

Det har i den allmänna debatten uppmärksammats att det inte är helt ovanligt att beslutsfattare sedan deras anställning eller uppdrag upphört övergår till att bli konsulter inom PR och kommunikation. För vissa utpekade befattningar har det införts särskilda regler om övergångsrestriktioner för att motverka intressekonflikter. Sådana regler finns i lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet, den s.k. restriktionslagen. Enligt 3 § är statsråd och statssekreterare skyldiga att anmäla till en nämnd om de har för avsikt att börja ett arbete i annan än statlig verksamhet. Nämnden kan då enligt 4 § restriktionslagen meddela en övergångsrestriktion i form av att personen under en viss tid inte får påbörja det nya arbetet eller inte får befatta sig med vissa frågor eller områden.

Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet (SOU 2023:45) föreslår vissa ändringar i dessa bestämmelser, bl.a. att anmälningsskyldigheten ska begränsas till att endast omfatta övergång till befattning utom offentlig sektor. Detta eftersom risken för intressekonflikter framför allt bedöms uppstå i relation till privat verksamhet.

Kriminalisering av bl.a. tagande och givande av muta, trolöshet mot huvudman och tjänstefel är också något som kan motverka oegentligheter i samband med politiskt beslutsfattande, se 10 kap. 5–5 e §§ och 20 kap. 1 § brottsbalken. Vidare finns det i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden bestämmelser om insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation av vilka framgår att det är förbjudet att använda insiderinformation på visst sätt.

6.3 Arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

6.3.1 Arbetsmarknadsorganisationernas organisation och ställning

Organisationer på arbetsmarknaden är normalt ideella föreningar. Det finns inte någon särskild lag om ideella föreningar. I lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar anges att en förening ska anses vara en ekonomisk förening om den har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i på vissa angivna sätt (se 1 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar). Eftersom det inte finns några direkt tillämpliga lagbestämmelser är det möjligt för ideella föreningar att ha olika interna organisationsformer utifrån föreningens syfte, verksamhet och storlek. Endast sådana ideella föreningar som driver näring behöver registreras.

I ideella föreningar är det vanligt att medlemmarna bidrar åtminstone genom årsavgifter eller liknande. Men en skyldighet att bidra ekonomiskt eller verka för sammanslutningens ändamål är inte ett nödvändigt kriterium i en ideell förening. Den viktigaste skillnaden mellan bolag och föreningar anses i allmänhet vara att bolaget är en sluten och föreningen en öppen association. I ett bolag är normalt antalet medlemmar fixerat genom att nya delägare inte kan tas in utan de existerande bolagsmännens samtycke. En förening är däremot organiserad så att antalet medlemmar kan växla utan att alla behöver samtycka (Johansson, Svante, Svensk associationsrätt i huvuddrag, JUNO version 14, s. 38–40).

Om en ideell förening fattar ett beslut som strider mot stadgarna eller mot grundläggande rättsprinciper, som likhetsprincipen, kan beslutet ogiltigförklaras genom klandertalan av medlem i föreningen.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för att reglera löner och andra anställningsvillkor. Med arbetsmarknadens parter avses arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer (fackföreningar). Den arbetsrättsliga lagstiftningen utgör i stora delar ett ramverk inom vilket arbetsmarknadens parter har stor frihet att i kollektivavtal reglera de närmare villkoren. Flera av lagreglerna kan ersättas med kollektivavtalade överenskommelser.

Ett utmärkande drag för den svenska arbetsmarknadsmodellen är således arbetsmarknadsorganisationernas ställning. Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer definieras i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). Med arbetstagarorganisation avses, enligt vad som anges där, sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Med arbetsgivarorganisation avses motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan (6 § första stycket medbestämmandelagen). De som omfattas av denna definition har de rättigheter och skyldigheter som skilda arbetsrättsliga regleringar tilldelar arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Reglerna i medbestämmandelagen innebär bl.a. att arbetsgivare och arbetstagare har rätt att tillhöra en arbetsgivar-

respektive arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas (7 § medbestämmandelagen).

6.3.2 Föreningsfriheten

I 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen anges att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad föreningsfrihet, med innebörden frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

Föreningsfriheten är vidare stadgad i Europakonventionen som gäller som lag i Sverige (lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentligas sida vara verksam i föreningen. Staten har emellertid även en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Det innebär bl.a. att staten under vissa omständigheter kan ha en skyldighet att ingripa i relationen mellan enskilda genom att vidta rimliga och lämpliga åtgärder för att säkerställa ett effektivt åtnjutande av föreningsfriheten (se Europadomstolens dom den 2 juli 2002 i målet Wilson, National Union of Journalists m.fl. mot Förenade kungariket).

Att enskilda kan bilda föreningar för att agera tillsammans inom områden där de har gemensamma intressen är enligt Europadomstolen en av de allra viktigaste aspekterna av föreningsfriheten. Det sätt på vilket den nationella rätten värnar om denna frihet samt hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna visar hur demokratin mår i den aktuella staten (se Europadomstolens dom den 10 juli 1998 i målet Sidiropoulos m.fl. mot Grekland).

Föreningsfriheten får inte underkastas andra begränsningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter. Kravet på nödvändighet innebär att inskränkningen ska motsvara ett trängande socialt behov och vara proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Vid denna prövning har staterna en förhållandevis vid bedömningsmarginal (*margin of appreciation*).

Europadomstolen har i sin tolkning av artikel 11 uttalat att föreningars autonomi utgör en viktig aspekt av föreningsfriheten (se Europadomstolens dom den 4 april 2017 i målet Lovrić mot Kroatien). Föreningar har rätt att utforma sina egna stadgar och administrera sin egen verksamhet (se målet Cheall mot Förenade kungariket, beslut den 13 maj 1985 av den kommission som tidigare behandlade mål innan de nådde Europadomstolen). Medborgare ska ha möjlighet att bilda en juridisk person för att gemensamt agera på ett område av gemensamt intresse (se

Europadomstolens dom den 8 oktober 2009 i målet Tebieti Mühafize Cemiyyeti och Israfilov mot Azerbajdzjan). Varje inblandning från statens sida måste motsvara ett angeläget samhälleligt behov (samma avgörande p. 67). Detta hindrar emellertid inte stater från att, med respekt för proportionalitetsprincipen, ingripa för att upprätthålla rimliga formkrav som gäller föreningars bildande, funktion och inre organisatoriska struktur (samma avgörande p. 72).

Fackföreningar är inte organ som enbart ägnar sig åt politiskt neutrala aspekter av sina medlemmars välbefinnande utan är ofta ideologiska, med starka åsikter i sociala och politiska frågor. En fackförening ska därför som utgångspunkt ha rätt att fritt välja sina medlemmar. Andra överväganden kan dock komma i fråga om föreningen eller fackföreningen har offentliga uppgifter som åläggs den eller om den erhåller statlig finansiering, så att det rimligen kan krävas att den accepterar medlemmar för att uppfylla vidare syften än att uppnå sina egna mål (se Europadomstolens dom den 27 februari 2007 i målet Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen mot Förenade kungariket).

Friheten för fackföreningen att fritt bestämma sin interna verksamhet är ett av den fackliga föreningsfrihetens grundläggande drag. Som framgått kan denna rätt emellertid i vissa fall komma i konflikt med den enskildes rättigheter och friheter, som medlem i förhållande till fackföreningen. Denna fråga har, bl.a. på de sätt som nu redogjorts för, inflytit i det svenska skyddet av den fackliga föreningsfriheten, genom Europadomstolens praxis (Herzfeld Olsson, Petra [2003], Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet, Iustus förlag, s. 586–591).

Även inom EU-rätten finns ett skydd för föreningsfriheten dels baserat på artikel 12 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), dels genom de hänvisningar till Europakonventionen som finns i EU-fördraget (artikel 6.3). Föreningsrätten har dessutom sin grund i 1996 års europeiska sociala stadga (artikel 5). FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters artikel 8 och FN:s fackorgan Internationella arbetsorganisationen (ILO) har också bidragit till utvecklandet av skyddet för arbetstagarrelaterade mänskliga rättigheter i allmänhet och av skydd för den fackliga föreningsfriheten i synnerhet. I ILO:s konvention nr 87 föreskrivs bl.a. att arbetar- och arbetsgivarorganisationer ska ha rätt att avfatta sina stadgar, organisera sin förvaltning och verksamhet samt fastställa sitt handlingsprogram och att offentliga myndigheter ska avhålla sig från varje ingripande som begränsar denna rätt eller inverkar menligt på dess lagenliga utövande (artikel 3).

7 Insynslagens regelverk skärps

7.1 Det ska vara förbjudet att ta emot anonyma bidrag oavsett belopp

Regeringens förslag

Beloppsgränsen för förbudet mot att ta emot anonyma bidrag för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier ska tas bort.

Regeringens bedömning

Möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag (under 0,005 prisbasbelopp) bör behållas oförändrad. Inte heller bör beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet ändras.

Vidare bör förbudet mot anonyma bidrag inte utvidgas till att gälla för bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidoorganisationer som den redovisningsskyldiga föreningen har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till föreningen.

Kommitténs förslag och bedömning

Kommitténs förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget instämmer i förslaget och bedömningen eller har inga invändningar mot dem. Bland dessa finns *Akademikerförbundet SSR*, *FAR*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* tillstyrker förslaget men anser att lagstiftaren bör beakta behovet av enkla former för små, spontana bidrag för att undvika att lagstiftningen skapar en onödig tröskel för politiskt engagemang. *Transparency International Sverige* tillstyrker förslaget men motsätter sig bedömningen att beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet bör behållas oförändrad. *Mjölby kommun* anser att förslaget riskerar att avskräcka vissa privatpersoner från att lämna bidrag, och att det riskerar att slå hårdare mot lokala partier som är särskilt beroende av mindre donationer från privatpersoner.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan beloppsgräns

Insynslagen innehåller tre beloppsgränser relaterade till registrering och redovisning av bidragsgivares identitet:

- beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet, 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025)
- beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag, 0,05 prisbasbelopp (2 940 kronor för år 2025)
- beloppsgränsen för en förenklad hantering av små bidrag, 0,005 prisbasbelopp (294 kronor för år 2025).

Det är endast en av beloppsgränserna (0,05 prisbasbelopp) som rör det egentliga förbudet mot att ta emot anonyma bidrag för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier (härefter partier och kandidater). Men det är nödvändigt att även känna till de andra beloppsgränserna för att förstå innebörden av förbudet och vilken betydelse det har i praktiken för hur partier får hantera bidrag från enskilda när det gäller skyldigheten att känna till bidragsgivarens identitet. Även de beloppsgränserna behandlas därför i detta avsnitt.

En viktig utgångspunkt för regeringen är att allmänheten har ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och kandidater. En annan viktig utgångspunkt är att förbudet mot anonyma bidrag i möjligaste mån ska utformas så att det inte går att kringgå. Om beloppsgränsen för anonyma bidrag slopas kommer möjligheterna till kringgående av förbudet minska. Det innebär förutom att rekommendationen från Greco att införa ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag genomförs (se avsnitt 5.1.1) också att Sverige går i samma riktning som det stora flertalet länder som är nära oss geografiskt och kulturellt. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag bör tas bort.

När det gäller möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag delar regeringen kommitténs bedömning att möjligheten till en förenklad hantering av bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp bör behållas för att inte skapa betungande administration för de redovisningsskyldiga. Det bör dock göras ett förtydligande av ansvaret för den som mottar bidrag som innebär att mottagaren måste agera om det finns omständigheter som tyder på att möjligheten utnyttjas för att kringgå regelverket. Regeringen redogör närmare för detta förtydligande i avsnitt 7.5.

Regeringen delar vidare kommitténs bedömning att det inte framkommit tillräckligt starka skäl för att ändra beloppsgränsen om 0,5 prisbasbelopp för redovisning av bidragsgivarens identitet. Den ligger i linje med nivån på beloppsgränser i andra länder och får anses vara väl avvägd och fungerande. Den bör därmed behållas oförändrad.

Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund och *Mjölby kommun* uttrycker en oro för att kommitténs förslag riskerar att skapa en onödig tröskel för politiskt engagemang och avskräcka personer från att lämna bidrag. Regeringen anser dock att vikten av att minska möjligheten att kringgå regelverket väger tyngre än de eventuella risker som remissinstanserna för fram.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort. Regeringen gör vidare bedömningen att möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag bör finnas kvar och att beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet bör behållas oförändrad.

Enligt 9 § insynslagen gäller förbudet mot anonyma bidrag för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt för valkandidater för partier. Däremot omfattas inte bolag eller andra juridiska personer än sidoorganisationer som den som är redovisningsskyldig har ett bestämmande inflytande över (se prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133).

Eftersom juridiska personer som kontrolleras av en ideell förening inom ett parti inte omfattas av förbudet mot anonyma bidrag, är det möjligt att kringgå insynslagens reglering och anonymt lämna ett stort bidrag till ett sådant organ utan att få sin identitet offentliggjord. I förarbetena till insynslagen angav den parlamentariska kommittén att det vore naturligt att även bolag eller andra juridiska personer, som ett parti har ett bestämmande inflytande över, och stiftelser som är knutna till ett parti, omfattas av förbudet mot anonyma bidrag. Samtidigt konstaterades att frågan var komplex, bl.a. ur ett associationsrättsligt perspektiv, och därför lämnades inte något förslag om detta (SOU 2016:74 s. 278). Regeringen angav dock att det kunde finnas skäl att följa utvecklingen (prop. 2017/18:55 s. 67). Frågan är om förbudet mot anonyma bidrag nu bör utvidgas till att även gälla dessa organ.

Regeringen konstaterar att såvitt framgår av partiernas intäktsredovisningar, har anonyma bidrag till organ av detta slag inte förekommit i någon större omfattning sedan insynslagen trädde i kraft. Som kommittén för fram är det också förhållandevis svårt att lämna bidrag utan att givarens identitet på något sätt framgår.

Det bör också beaktas att det är fråga om organ av ett helt annat slag än de ideella föreningar som ett parti består av. De kan vara av en mängd olika slag och de lyder under andra regelverk än partiföreningarna. Det är därför svårt att helt överblicka vilka konsekvenser det skulle kunna få att generellt förbjuda alla sådana organ att ta emot anonyma bidrag. Dessutom är det av stor vikt att regelverket är enkelt att tillämpa och inte i onödan lägger administrativa bördor på de redovisningsskyldiga.

Regeringen instämmer därför i kommitténs samlade bedömning att förbudet mot anonyma bidrag inte bör utvidgas till att gälla även för bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidoorganisationer som den redovisningsskyldiga föreningen har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till föreningen.

7.2 Det ska införas ett förbud mot utländska bidrag

7.2.1 Det ska inte vara tillåtet för partier och kandidater att ta emot utländska bidrag

Regeringens förslag

Det ska införas ett förbud för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier att ta emot utländska bidrag.

Förbudet ska inte omfatta mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner.

Ett otillåtet bidrag från en utländsk givare ska betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska det betalas in till Kammarkollegiet.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *Akademikerförbundet SSR*, *Arbetsgivarverket*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Kammarkollegiet* anser att det närmare bör framgå hur ett mindre bidrag ska definieras. *Myndigheten för psykologiskt försvar* tillstyrker förslaget men anser att det inte är tillräckligt tydligt hur tillsyn och kontroll ska kunna genomföras för att säkerställa regleringens syfte och mål. *Transparency International Sverige* välkomnar förslaget men framhåller att organisationen saknar förslag till begränsning av storlek på bidragsbelopp, oavsett ursprung.

Skälen för regeringens förslag

Utländsk påverkan på nationella beslutsprocesser har uppmärksammats tidigare, inte minst av instanser med fokus på demokrati, fria och rättvisa val och mänskliga rättigheter. En mycket stor andel av världens länder har också något slag av reglering om förbud eller begränsningar för partier att ta emot utländska bidrag. Regeringen delar kommitténs bedömning att det framstår som viktigt principiellt att införa bestämmelser som gör bidrag från utländska källor otillåtna. Politiska partier och politiska rörelser i Sverige ska vara självständiga i förhållande till utländska aktörer. Påverkan genom bidrag till svenska partier från utländska källor skulle på sikt kunna, om inte undergräva, så åtminstone utsätta den parlamentariska demokratin för allvarliga påfrestningar. Transaktioner över landgränser kan också göra det svårare att identifiera vem givaren av bidraget är, och att utreda om uppgifterna om bidragsgivarens identitet är korrekta eller inte. För allmänheten kan det vara svårare att granska vem bidragsgivaren är om det är en aktör utan koppling till Sverige. Insynslagens syfte att trygga allmänhetens insyn i partiers finansiering blir då svårare att uppfylla.

Regeringen noterar att det för närvarande pågår ett arbete inom EU att ta fram gemensamma regler om insyn i vissa utländska aktörers påverkan på politiska processer i medlemsstaterna. Kommissionens förslag avser dock införandet av register över sådana aktörer och innefattar inte ett förbud mot att ta emot bidrag från dessa (se Förslag till Europaparlamentets och Europeiska rådets direktiv om fastställande av harmoniserade krav på den inre marknaden vad gäller transparens kring

intresserepresentation för tredjeländers räkning och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och faktapromemoria 2023/24:FPM36). Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att det bör införas ett förbud mot utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater.

Det är samtidigt angeläget att inte förhindra eller försvåra internationellt utbyte och samverkan inom politiska rörelser. Stöd i olika former kan vara legitima inslag i sådana internationella samarbeten. Det är också av yttersta vikt att inte begränsa människors möjlighet att på olika sätt engagera sig politiskt. Det behöver därför finnas undantag för bidrag som är avsedda att täcka mindre utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete. Regeringen anser inte, som *Kammarkollegiet* framför, att det närmare bör framgå hur ett sådant mindre bidrag ska definieras. Som exempel kan dock nämnas att det kan handla om att bli bjuden på mat eller resa och boende vid möte för erfarenhetsutbyte med ett systerparti i ett annat land. Det bör också finnas undantag för bidrag som tas emot från EU, t.ex. bidrag som lämnas från Europaparlamentet till europeiska partier i samband med val till Europaparlamentet. Svenska partier som är medlemmar i europeiska partier, eller deras kandidater, kan då få del av sådana bidrag. Regeringen anser, till skillnad från *Lagrådet*, att bestämmelserna om ett förbud mot anonyma bidrag respektive ett förbud mot utländska bidrag och undantag från ett sådant förbud av tydlighetsskäl bör regleras i två paragrafer.

Nästa fråga är vad en mottagare bör göra för det fall den mottar ett utländskt bidrag. Enligt regeringen framstår det som både rimligt och administrativt enkelt att samma ordning tillämpas i sådana fall som när ett anonymt bidrag har lämnats. Om det har lämnats ett bidrag från en utländsk givare som inte får tas emot bör det således betalas tillbaka till givaren. Om det inte bedöms vara möjligt, bör bidraget betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalningen eller inbetalningen bör göras senast tre månader efter utgången av det räkenskaps- eller kalenderår då bidraget togs emot. Om en sådan åter- eller inbetalning inte görs bör bidraget anses ha tagits emot av den som det har lämnats till. Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

7.2.2 Vad som ska räknas som utländskt bidrag

Regeringens förslag

Utländskt bidrag ska avse bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser att det behövs ett förtydligande kring hur utländska bidrag definieras. *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* tillstyrker förslaget och framhåller att lagstiftningen måste utformas så att svenskar bosatta utomlands kan bidra till partier utan hinder, och att EU-finansierade projekt inte drabbas av oförutsedda konsekvenser.

Skälen för regeringens förslag

I föregående avsnitt föreslår regeringen att det införs ett förbud för partier och kandidater att ta emot utländska bidrag. Med bidrag avses, enligt insynslagens bestämmelser, inte bara prestationer i form av pengar, utan även i form av varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Även lån som har tagits emot på villkor som inte är marknadsmässiga är att anse som bidrag (prop. 2013/14:70 s. 53). Sådana lån från en utländsk givare kommer alltså att omfattas av förbudet. Utländska lån på villkor som är marknadsmässiga omfattas inte av förbudet. Däremot kommer förslaget om redovisning av långivares identitet (se avsnitt 7.3.2) innebära att allmänheten har insyn i om lån har lämnats från utländsk långivare med belopp överstigande beloppsgränsen för sådan redovisning.

Vid avgränsningen av vad som bör avses med utländska bidrag uppstår frågan om förbudet bör gälla bidrag från länder endast utanför EU med hänsyn till principen om fria kapitalrörelser inom unionen. Fri rörlighet för kapital är en av de fyra grundläggande friheterna på EU:s inre marknad, tillsammans med fri rörlighet för varor, tjänster och personer. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt slås fast att alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland ska vara förbjudna (artikel 63). EU-domstolen har dock uttalat att målet att öka insyn i ekonomiskt stöd till civila samhällsorganisationer som kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten, utgör sådana tvingande skäl av allmänt intresse som berättigar till begränsningar av de fria kapitalrörelserna (EU-domstolens dom den 18 juni 2020 i målet Europeiska kommissionen med stöd av Konungariket Sverige mot Ungern).

Syftet med ett förbud mot utländska bidrag är att förhindra otillbörlig påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten. Det råder visserligen en grundläggande värdegemenskap kring rättsstatliga och demokratiska principer mellan EU:s medlemsstater, men det kan inte uteslutas att otillbörlig påverkan kan utövas med ursprung i länder såväl utanför som inom EU. Oaktat om ett generellt förbud mot utländska bidrag skulle begränsa de fria kapitalrörelserna, anser regeringen att förbudet är berättigat utifrån tvingande skäl av allmänt intresse. Åtgärden är även proportionerlig i förhållande till ändamålet och strider således inte mot EU-rätten. Mot den bakgrunden och då ett generellt förbud innebär en enkel

och tydlig handlingslinje för partier och kandidater anser regeringen att det bör omfatta bidrag från länder både inom och utom EU.

Nästa fråga är avgränsningen av vem som är att betrakta som utländsk givare. När det gäller fysiska personer framstår det som naturligt att knyta frågan om en givare ska anses vara utländsk eller inte till om personen har rösträtt vid val i Sverige. Detta är också i enlighet med Venedigkommissionens resonemang i dess riktlinjer och påminner om den avgränsning som gjorts i flera andra länder, t.ex. i Norge. Av detta följer att svenska medborgare inte ska anses vara utländska givare, även om de bor utomlands. Det följer också att utländska medborgare som bor i Sverige inte ska anses vara utländska givare om de uppfyller kraven för rösträtt till något val här. Här kan nämnas att ett av kriterierna för att ha rösträtt i Sverige är att ha fyllt 18 år senast på valdagen.

Det behöver samtidigt vara möjligt för partier och kandidater att på ett rimligt enkelt sätt avgöra om ett bidrag är tillåtet att ta emot eller inte. Med hänsyn till detta anser regeringen att det ska vara tillåtet att ta emot bidrag från personer som är svenska medborgare eller är folkbokförda i Sverige även om dessa bor utomlands.

Regeringens förslag balanserar intresset av att motverka otillåten påverkan och att inte påföra partier och kandidater en onödigt betungande administrativ börda. Redan i dag innebär insynslagens bestämmelser att partier och kandidater behöver ha som rutin att se till att de i fråga om alla bidragsgivare har uppgift om dels namn, dels personnummer eller organisationsnummer eller adress. Förslaget om förbud mot utländska bidrag innebär att det som regel räcker med dessa uppgifter för att de redovisningsskyldiga ska kunna avgöra om givaren är utländsk eller inte. I fråga om bidragsgivare som är fysiska personer kan den redovisningsskyldige, till skillnad från vad som gäller i dag, behöva säkerställa att personen har folkbokföringsadress i Sverige om givaren inte har lämnat ett personnummer. Regeringen anser dock att detta inte medför en orimlig arbetsbörda för den redovisningsskyldige.

En juridisk person bör betraktas som utländsk om den inte är svensk. Vid bedömningen av om den juridiska personen är svensk kan vägledning hämtas från inkomstskattelagens (1999:1229) regler.

Förbudet att ta emot utländska bidrag gäller även när bidraget lämnas av ett utländskt företags filial i Sverige. En sådan filial ska visserligen registreras hos Bolagsverket och få ett svenskt organisationsnummer men den utgör inte en självständig juridisk person. Ett bidrag från en filial bör alltså ses som ett bidrag från det utländska företaget och därmed omfattas av förbudet. Den redovisningsskyldige kommer på ett enkelt sätt att kunna avgöra om bidraget har lämnats av en filial eftersom företaget måste ha ordet filial i sitt företagsnamn. Vidare ska filialens brev, fakturor, orderblanketter och webbplatser innehålla uppgifter om det utländska företagets rättsliga form och säte (5 § första stycket och 5 a § första stycket lagen [1992:160] om utländska filialer m.m.). Med ledning av dess namn bör därmed ett parti eller kandidat som tar emot ett bidrag från en sådan aktör på ett enkelt sätt kunna identifiera att det är en filial till ett utländskt företag.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att om ett bidrag förmedlas av annan, så är den som ursprungligen har lämnat bidraget att anse som givare (avsnitt 7.4.1). Om en utländsk givare lämnar ett bidrag till ett

svenskt parti via en mellanhand som inte är utländsk, t.ex. en fysisk person som är folkbokförd i Sverige, så kommer bidraget enligt regeringens förslag alltså inte att vara tillåtet för partiet att ta emot. Partiet är också skyldigt att utreda saken om det har anledning att misstänka att bidraget har förmedlats av annan än den egentliga givaren (avsnitt 7.5).

7.3 Redovisning av intäkter, kostnader, tillgångar och skulder

7.3.1 Redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder

Regeringens förslag

Redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att förutom intäkter även omfatta uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder. En redovisning för en ledamot eller en ersättare för en ledamot behöver dock inte innehålla uppgifter om tillgångar.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden*, *Svenskt Näringsliv* och *Transparency International Sverige*. *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* tillstyrker förslaget men framhåller att de administrativa konsekvenserna för lokala partiföreningar riskerar att bli betungande. *Revisorsinspektionen* har inga synpunkter på förslaget men noterar att det medför att granskningsområdet ökar. *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* tillstyrker förslaget men anser att det bör klargöras vilka typer av intäkter som ska redovisas och vad som inte ska klassificeras som intäkter. Universitetet föreslår därför att det ska utarbetas en uppsättning med tydliga underkategorier inom ramen för övriga intäkter.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 3 § första stycket insynslagen ska det av ett partis intäktsredovisning tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer. I förarbetena till insynslagen uttalade regeringen att lagen, i enlighet med traditionen att undvika en reglering av partiernas verksamhet och inre förhållanden, endast bör innebära en förpliktelse för partierna att redovisa varifrån de får sina intäkter. Regeringen ansåg att de allmänna reglerna om bokförings- och redovisningsskyldighet alltjämt var

tillräckliga för att åstadkomma insyn i partiernas utgifter, tillgångar och skulder (prop. 2017/18:55 s. 105).

Intäktsredovisningen för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska således innehålla uppgifter om samtliga intäkter. Däremot finns det ingen skyldighet att redovisa utgifter, tillgångar eller skulder. Greco, som utvärderar om 2003 års rekommendation från Europarådet följs, har konstaterat att denna begränsning i redovisningsskyldigheten innebär att organets rekommendation till Sverige i detta avseende inte är fullt ut genomförd. Internationella rekommendationer om att Sverige bör utöka redovisningsskyldigheten till att omfatta utgifter har även getts inom ramen för FN:s konvention mot korruption (UNCAC) och av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Flera internationella organ har således rekommenderat Sverige att utvidga partiernas och kandidaternas redovisningsskyldighet till att även omfatta utgifter, tillgångar och skulder. Det är en av de större frågor som Greco anser återstår för att Sverige ska kunna anses uppfylla Europarådets rekommendation från 2003 om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer.

Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund framför att införandet av ett sådant krav skulle innebära att de administrativa konsekvenserna riskerar att bli betungande. *Revisorsinspektionen* noterar att förslaget innebär att granskningsområdet ökar. Regeringen konstaterar dock att partiföreningar redan i dag redovisar de aktuella uppgifterna i årsredovisningar och årsbokslut liksom i redovisning av användning av statligt stöd (se vidare avsnitt 7.3.2).

En redovisning av endast intäkter ger en begränsad bild av hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet. Den totala summan av intäkter som de har under ett räkenskapsår är inte nödvändigtvis den summa som de har att röra sig med i sin politiska verksamhet. Vissa intäkter är förknippade med kostnader, t.ex. kan det vara så med hyresintäkter. I vissa fall avser intäkter återbetalning på grund av tidigare utgifter, t.ex. ersättning från en annan förening på grund av en sambeställning.

En redovisning som inkluderar utgifter, tillgångar och skulder skulle ge en mer komplett bild av vilka medel som partier och kandidater använder i sin politiska verksamhet och hur de finansierar denna verksamhet. Att partier och kandidater ska lämna även sådan information – inte minst uppgift om skulder – kan också sägas ha samma skäl för sig som kravet på redovisning av intäkter, alltså att motverka risken för att enskilda, organisationer eller företag i det fördolda kan påverka politiska beslut. Lån kan i väl så hög grad som bidrag riskera att försätta mottagaren i en beroendesituation i förhållande till givaren.

Regeringen anser mot denna bakgrund att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen bör utökas till att även avse uppgifter om utgifter, tillgångar och skulder. En redovisning för en ledamot eller en ersättare för en ledamot behöver dock inte innehålla uppgifter om tillgångar. Det framstår emellertid som mer ändamålsenligt att i insynslagen använda begreppet kostnader i stället för utgifter. Begreppet kostnader används i bokförings- och redovisningssammanhang som begreppspar med intäkter, vilket är det begrepp som används i insynslagen.

7.3.2 Hur kostnader, tillgångar och skulder ska redovisas

Regeringens förslag

En redovisning för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om
– storleken av föreningens samtliga intäkter,
– kostnader under tidsperioden för redovisningen samt
– värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag.

Kostnader ska redovisas indelat i
– externa kostnader,
– personalkostnader,
– finansiella kostnader, och
– övriga kostnader.

Dessutom ska storleken av kostnader för valkampanj under tidsperioden för redovisningen anges.

Tillgångar ska redovisas indelat i
– anläggningstillgångar, och
– omsättningstillgångar.

Skulder ska redovisas indelat i
– lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och
– övriga skulder.

En redovisning för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om
– storleken av intäkter från försäljningar och lotterier, intäkter från insamlingar av kontanter samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder,
– storleken av kostnader för valkampanj under tidsperioden för redovisningen samt
– värdet av dess skulder i form av lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och
– övriga skulder.

För externa kostnader och övriga kostnader ska det i redovisningen anges vad kostnaderna huvudsakligen avser.

För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp. Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Till skillnad från kommittén anser dock regeringen att skyldigheten för en ledamot eller en ersättare att även redovisa övriga skulder bör framgå av lagtexten.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Bokföringsnämnden* anser att det är enklare för en ideell förening om redovisningen av kostnaderna har samma indelning och poster som den finansiella rapport som föreningen ska upprätta. Vidare anser nämnden att det kan vara betungande för en ideell förening att dels bedöma vilka kostnader som är huvudsakliga, dels specificera dessa kostnader. *Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen)* framhåller bl.a. att vad som avses med övriga skulder inte preciseras i betänkandet och att det bör tydliggöras i den fortsatta beredningen.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 7.3.1 föreslår regeringen att redovisningsskyldigheten bör utökas till att även gälla kostnader, tillgångar och skulder. För att säkerställa allmänhetens insyn i partiers, ledamöters och valkandidaters finansiering samt i vilka intressen som har deltagit och kunnat påverka politiska beslutsprocesser, är det viktigt att tillräcklig information om detta görs tillgänglig för allmänheten. Samtidigt är det viktigt att regelverket inte medför onödig administration och inte uppfattas på ett sätt som gör att politiskt engagemang framstår som mindre lockande.

Uppgifterna om kostnader, tillgångar och skulder bör därför ställas upp och specificeras med hänsyn till såväl intresset av insyn och överskådlighet som intresset av att lägga en så liten administrativ börda på de redovisningsskyldiga som möjligt.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder bör redovisas på samma sätt och i samma formulär, dvs. samma elektroniska verktyg, som intäkter. Detta framstår som mest ändamålsenligt med hänsyn tagen till olika aspekter. För Kammarkollegiet är detta minst betungande och det ger bäst förutsättningar för att snabbt göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten. För att minimera den administrativa bördan för de redovisningsskyldiga bör redovisningsskyldigheten utformas på ett liknande sätt som den uppställning som partiföreningarna ändå gör i sina bokslut, vilket även *Bokföringsnämnden* förespråkar. Det bör inte uppställas krav på att fler uppgifter än sådana som är av intresse ur insynssynpunkt ska anges särskilt i redovisningen.

En redovisning för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation bör därför innehålla uppgifter om storleken av kostnader, indelat i externa kostnader, personalkostnader, finansiella kostnader, och övriga kostnader. När det gäller de övriga kostnaderna bör det i

redovisningen anges vad de huvudsakligen består av. Detsamma bör gälla de externa kostnaderna.

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att föreningen dessutom bör vara skyldig att ange hur stor andel av kostnaderna som har avsett valkampanj under tidsperioden för redovisningen. Detta är inte en kategori vid sidan av de andra kategorierna utan ett annat sätt att redovisa kostnaderna. I kostnaderna för valkampanj kan alltså externa kostnader, personalkostnader, finansiella kostnader, och övriga kostnader ingå. I vissa fall kan det vara svårt att med exakthet ange vilka kostnader som har avsett valkampanj. Det får då bli fråga om en ungefärlig uppskattning. För partier bör redovisningen av kostnader för valkampanj kunna ske exempelvis genom att ange vilka medel som har anslagits i partiets valbudget.

Vidare bör redovisningen innehålla uppgifter om värdet av tillgångar och skulder på redovisningsperiodens sista dag. Tillgångar bör redovisas indelat i anläggningstillgångar och omsättningstillgångar. Skulder bör redovisas indelat i lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och övriga skulder. *Lunds universitet* (*Juridiska fakultetsstyrelsen*) framför att vad som avses med övriga skulder inte har preciserats av kommittén. Med övriga skulder får förstås sådana skulder som inte utgör lån från någon av de nämnda långivarna. Regeringen anser att det inte behövs någon närmare precisering av vad sådana skulder kan bestå av.

För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder bör uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp. Vid bedömningen av lånets värde bör lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.

Det bör noteras att ledamöters och ersättares redovisning ska avse deras verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot (5 § insynslagen). Redovisningen ska alltså inte avse deras privata ekonomi. Detta gäller i dag i fråga om deras redovisning av intäkter och ska också gälla deras redovisning av kostnader och skulder. Kommittén har i betänkandet angett en ledamots eller ersättares redovisning även bör innehålla övriga skulder (s. 401). Regeringen instämmer i den bedömningen och anser att detta bör komma till uttryck i lagtexten. Som nämnts ovan behöver deras redovisning inte innehålla några uppgifter om tillgångar.

7.3.3 Finansiella intäkter ska redovisas särskilt

Regeringens förslag

En redovisning för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sido-organisation ska innehålla uppgifter om storleken av finansiella intäkter.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* tillstyrker förslaget men anser att det bör klargöras vilka typer av intäkter som ska redovisas och vad som inte ska klassificeras som intäkter. Universitetet föreslår därför att det ska utarbetas en uppsättning med tydliga underkategorier inom ramen för övriga intäkter.

Skälen för regeringens förslag

Av insynslagen följer att redovisning av intäkter ska ske utifrån vissa kategorier. Storleken på statligt stöd till partierna, medlemsavgifter, intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar av kontanter samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska redovisas särskilt. Andra intäkter faller in under kategorin övriga intäkter och för sådana ska det anges i intäktsredovisningen vad de huvudsakligen avser (11 § första stycket och 22 § insynslagen). I dag hamnar dock en för stor del av intäkterna under den senare kategorin.

Enligt Kammarkollegiet får myndigheten ofta frågor från redovisningsskyldiga om på vilken plats en viss intäkt ska placeras i intäktsredovisningen. Ofta rör frågorna intäkter som inte passar in under någon kategori för särskild redovisning och därför ska placeras under övriga intäkter. *Göteborgs universitet* (*Statsvetenskapliga institutionen*) har föreslagit att det införs tydliga underkategorier till kategorin övriga intäkter. Sådana övriga intäkter kan t.ex. vara i form av ledamöters arvoden som de avstår i utbyte mot kanslistöd från partiet, ränteintäkter, återbetalningar eller hyresintäkter.

Intäkter kan bl.a. utgå från föreningens finansiella tillgångar, varför frågan uppstår om redovisningen borde innehålla en ytterligare kategori för finansiella intäkter. Sådana intäkter kan ha en relativt stor betydelse för partiers ekonomi. Att synliggöra sådana intäkter är viktigt för förståelsen av hur partier finansierar sin verksamhet. Eftersom finansiella poster ska finnas med i resultaträkningen i föreningarnas årsredovisning eller årsbokslut, finns uppgifterna som regel lätt tillgängliga för partierna. Ett införande av en sådan redovisningskategori i insynslagen skulle således inte innebära att partierna åläggs någon större administrativ börda. Mot denna bakgrund anser regeringen att en redovisning bör innehålla uppgifter om storleken av de finansiella intäkterna.

7.3.4 Det ska förtydligas att vissa bidrag inte behöver redovisas

Regeringens förslag

Det ska förtydligas att ett bidrag i form av en tjänst, som har lämnats till någon utan dess uttryckliga eller underförstådda samtycke, inte behöver redovisas.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 2 § insynslagen är bidrag prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation, med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Enligt 17 § insynslagen ska ett bidrag som inte har lämnats i pengar redovisas till sitt verkliga värde.

Även varor och tjänster är alltså bidrag, om de tas emot helt eller delvis utan någon motprestation. I förarbetena uppmärksammas att bestämmelsen inte innebär att bidrag som lämnas med krav på politisk motprestation, t.ex. att driva och genomföra ett visst förslag, är undantagna från redovisningsskyldighet enligt lagen. Vidare ges som exempel på vad redovisningsskyldigheten omfattar 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, enligt förarbetena, redovisas så långt det är möjligt. Undantaget för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster ska tolkas snävt (prop. 2013/14:70 s. 116).

Det händer att bidrag i form av tjänster ges utan att mottagaren tillfrågas eller har möjlighet att motsätta sig tjänsten. I sådana situationer kan det ibland vara omöjligt eller innebära långtgående arbetsinsatser i form av efterforskningar, för att ett parti eller en ledamot ska kunna redovisa bidraget. Ett sådant krav skulle vara allt för betungande för mottagaren. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att det bör förtydligas i insynslagen att ett bidrag i form av en tjänst, som har lämnats till någon utan dess uttryckliga eller underförstådda samtycke, inte behöver redovisas.

7.3.5 Undantag från redovisningsskyldigheten ska fortsätta att grunda sig endast på intäkterna

Regeringens bedömning

Undantag från redovisningsskyldigheten bör fortsätta att gälla för vissa ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare för ledamöter, om summan av de intäkter som de ska redovisa understiger 0,5 prisbasbelopp efter vissa avdrag.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över bedömningen delar eller har inga synpunkter på den.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt 25 § insynslagen ska ideella föreningar på central nivå inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som får statligt partistöd alltid lämna intäktsredovisning. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation. När det gäller andra ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare behöver de inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller sidoorganisationer till partier.

Som framgår ovan föreslår regeringen att redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder (avsnitt 7.3.1). En fråga som uppkommer med anledning av detta är om undantag från redovisningsskyldigheten bör grunda sig endast på intäkternas storlek. Regeringen anser, i likhet med kommittén, att de intäkter som föreningarna, ledamöterna eller ersättarna för ledamöter får är mest relevant som kriterium för vilka som bör undantas redovisningsskyldigheten. Någon ändring bör därmed inte göras i detta avseende.

7.4 Bidrag som vidarebefordras av särskild insamlingsorganisation eller annan

7.4.1 Det ska förtydligas vem som ska anses vara bidragsgivare när ett bidrag förmedlas av annan

Regeringens förslag

En bidragsgivare ska vara den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett parti eller sidoorganisation till parti, en ledamot, en ersättare

för ledamot eller en valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan.

Ett bidrag som har förmedlats av annan än givaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda. Ett sådant bidrag ska i redovisningen anges ha den form som det hade när bidraget lämnades.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* tillstyrker förslaget men anser att det behöver säkerställas att legitima insamlingar, exempelvis via digitala plattformar, inte omöjliggörs genom alltför strikta krav.

Skälen för regeringens förslag

Av 13 § insynslagen framgår att intäkter som en ledamot eller ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti, ska redovisas av partiet i partiets intäktsredovisning. Vad som gäller om ett bidrag förmedlas av annan än den ursprungliga givaren i andra fall framgår inte av lagen eller dess förarbeten. Av förarbetena till insynslagen framgår dock att det inte är tillåtet att behandla eller redovisa ett bidrag som anonymt om mottagaren vet vem bidragsgivaren är eller om det utifrån de uppgifter som mottagaren har tillgång till, med en rimlig arbetsinsats, går att ta reda på givarens identitetsuppgifter (prop. 2017/18:55 s. 71 och SOU 2016:74 s. 249).

En av regeringens utgångspunkter är att regelverket ska ge god insyn och vara verkningsfullt. Det bör säkerställa allmänhetens insyn i vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier, ledamöter och valkandidater. Reglerna bör i möjligaste mån utformas så att de inte går att kringgå och det bör finnas möjlighet att ingripa mot den som inte lever upp till reglerna. Samtidigt bör systemet, som *Sveriges Socialdemokratiska kvinnoförbund* framhåller, inte vara onödigt krångligt eller betungande.

Att registrera den som endast har förmedlat ett bidrag som bidragsgivare, kan inte anses vara i enlighet med insynslagens intentioner. Regeringen anser, i likhet med kommittén, att det bör vara den egentliga givaren och inte den som endast förmedlar vidare ett bidrag som ska registreras som bidragsgivare, om mottagaren känner till vem som är den egentliga givaren.

Det bör därför införas en definition i insynslagen som anger att en bidragsgivare är den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett parti eller sidoorganisation till parti, en ledamot, en ersättare för ledamot eller en valkandidat tillhanda (härefter parti eller kandidat), eller med

vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan. Det bör också anges att ett bidrag som har förmedlats av annan än givaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda. Ett sådant bidrag ska i redovisningen anges ha den form som det hade när bidraget lämnades. Med form avses om bidraget har lämnats i pengar, varor, tjänster eller annat.

Genom den nya definitionen av bidragsgivare blir det tydligt att ett förmedlat bidrag endast får tas emot av t.ex. ett parti om mottagaren känner till eller får uppgift om bidragsgivarens identitet och hur stort bidrag den aktuella givaren har lämnat. Om mottagaren inte känner till eller får dessa uppgifter är bidraget att betrakta som ett anonymt bidrag och ska hanteras som ett sådant.

Det är partiets eller kandidatens ansvar att se till att få uppgift om ursprunglig givare när ett bidrag förmedlas av annan, och att inte ta emot bidraget om uppgifterna är bristfälliga. Detta förutsätter att partiet eller kandidaten känner till att bidraget har förmedlats av annan. Ett parti eller en kandidat som misstänker, eller har anledning att misstänka, att ett bidrag har förmedlats av annan ska vara skyldig att ta reda på om så är fallet (se avsnitt 7.5)

Med att förmedla ett bidrag avses typiskt sett att någon lämnar vidare ett bidrag (i pengar, varor eller tjänster) som givaren har gett personen i uppdrag att lämna till partiet eller kandidaten, eller som givaren har lämnat till personen med vetskap om att det kommer att lämnas vidare till partiet eller kandidaten. Personen kan t.ex. ha anordnat en insamling till förmån för ett visst parti. Eller så kan en givare ha bett en familjemedlem eller bekant att lämna bidraget vidare. Givaren kan också ha lämnat bidraget till en juridisk person med uppdrag att vidarebefordra det till ett parti eller en kandidat.

Om en person eller organisation samlar in pengar till ett mer ospecifikt ändamål, och sedan själv väljer att lämna de insamlade medlen till ett visst parti är det inte fråga om ett vidareförmedlat bidrag. Personen eller organisationen som gjorde insamlingen ska då anses vara bidragsgivare. Avgörande bör vara den bakomliggande givarens intention och inflytande över vad medlen ska användas till. Om den bakomliggande givaren har lämnat medlen till personen eller organisationen under förutsättning att de ska ges vidare till ett parti eller en kandidat och personen eller organisationen har agerat i enlighet med den bakomliggande givarens intention, är det fråga om ett förmedlat bidrag. Det spelar ingen roll om bidraget lämnas vidare i en annan form, t.ex. om den som har anordnat en insamling har fått pengar av de som har deltagit men lämnar vidare de insamlade medlen i form av en vara eller tjänst – om det är i enlighet med givarens eller givarnas uttryckliga eller underförstådda vilja eller medgivande.

7.4.2 Särskilda insamlingsorganisationer bör inte vara redovisningsskyldiga

Regeringens bedömning

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande bör inte omfattas av redovisningsskyldigheten.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över bedömningen delar eller har inga synpunkter på den.

Skälen för regeringens bedömning

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande, så kallade särskilda insamlingsorganisationer, omfattas inte av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen (se prop. 2017/18:55 s. 62). Det innebär att bidrag som tas emot från en sådan fristående insamlingsorganisation ska tas upp i intäktsredovisningen hos föreningen, ledamoten eller ersättaren som ett bidrag från den organisationen. Däremot framgår det inte varifrån insamlingsorganisationen har fått sina medel.

Frågan är om även särskilda insamlingsorganisationer bör omfattas av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen. Syftet med en utvidgning av redovisningsskyldigheten skulle vara att se till att lagstiftningen inte kan kringgås på så sätt att bidragsgivare kan undvika att få sin identitet offentliggjord genom att ge bidrag till ett parti eller en kandidat via en insamlingsorganisation. Samtidigt anser regeringen att det finns vägande skäl som talar emot en sådan utvidgning. En svårighet är att avgränsa vilka organ som i så fall skulle omfattas av den. Vidare kan organ som har bildats i syfte att stödja en viss politisk inriktning eller ett visst parti eller en kandidat se ut på många olika sätt. De kan ge stöd på olika direkta eller indirekta sätt. Ändamålet för deras verksamhet kan vara formulerat på en mängd skilda sätt, i den mån ett sådant finns. De som sitter i styrelsen eller på annat sätt kontrollerar verksamheten kan i olika hög grad, formellt eller informellt, vara kopplade till ett visst parti. Det framstår därför som mycket svårt att ange kriterier som omfattar alla organ som i realiteten har bildats i syfte att, eller används för att, stödja partier och kandidater.

Som framgår ovan (avsnitt 7.4.1 och 7.5) föreslår regeringen att det ska förtydligas i insynslagen att om ett bidrag förmedlas av annan ska den som har lämnat bidraget, och inte den som har förmedlat det, anses vara bidragsgivare. Om mottagaren känner till eller har anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan än den egentliga givaren så ska mottagaren vara skyldig att ta reda på om så är fallet. Som regeringen

redogör för i avsnitt 7.5 ska en anledning till misstanke vara att bidragsgivaren är en insamlingsstiftelse eller annan juridisk person vars verksamhet innefattar insamling. Om den som lämnar över bidraget inte uppger vem som är givare eller om osäkerhet råder om vem som är den egentliga givaren så ska det inte vara tillåtet att ta emot bidraget.

Regeringen anser att de förslagen tillgodoser behovet av insyn och motverkar att insynslagens regelverk om anonyma bidrag kringgås. Det finns därför inte skäl att därutöver föreskriva en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer.

7.5 Redovisningsskyldiga ska ha ansvar att förhindra kringgående

Regeringens förslag

En ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat ska vara skyldig att utreda bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades. Skyldigheten gäller om det finns anledning att misstänka att

– en bidragsgivare har lämnat bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser som sammanlagt överstiger 0,5 prisbasbelopp, genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller
– de uppgifter som föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller inte är tillräckliga.

Skyldigheten ska också gälla när bidrag har lämnats till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över eller stiftelse som är knuten till partiet.

Om en utredning inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på angivna uppgifter, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över förslaget delar eller har inga synpunkter på det.

Skälen för regeringens förslag

Greco har påpekat att den svenska insynslagens reglering om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett

gränsvärde är konstruerad på ett sätt som gör det möjligt att kringgå kraven genom att dela upp ett bidrag i flera mindre bidrag understigande gränsvärdet.

Genom regeringens förslag i avsnitt 7.1 att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort kommer det inte längre vara möjligt att kringgå regleringen genom att lämna anonyma bidrag. Som anges i nämnda avsnitt gör regeringen dock bedömningen att möjligheten till förenklad hantering av mycket små belopp ska finnas kvar. Det innebär att bidrag under 0,005 prisbasbelopp kan lämnas utan att flera bidrag från samma givare behöver läggas samman, och detta oavsett om mottagaren känner till eller kan ta reda på vem givaren är. Därmed kvarstår risken att bidragsgivare kringgår regelverket genom att lämna bidrag under den tidsperiod som intäktsredovisningen avser som sammanlagt överstiger beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet (0,5 prisbasbelopp), genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp. För att förhindra missbruk av möjligheten till en förenklad hantering anser regeringen, i likhet med kommittén, att en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat (härefter parti eller kandidat) bör vara skyldig att utreda och ta reda på de uppgifter som saknas om de har anledning att misstänka ett sådant agerande.

En annan möjlighet att kringgå regelverket är att som bidragsgivare ange felaktig information, t.ex. när bidrag förmedlas av annan än den verklige givaren. Regeringen anser därför, liksom kommittén, att den redovisningsskyldiga bör ha ett ansvar att utreda och ta reda på de uppgifter som saknas om det finns omständigheter som ger anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan än den som har lämnat bidraget till den tilltänkta mottagaren och tillräckliga uppgifter om givaren inte har lämnats av mellanhanden. Detsamma bör gälla om ett parti eller kandidat i annat fall har anledning att misstänka att de uppgifter som partiet eller kandidaten har om en bidragsgivare eller ett bidrag är inkorrekta eller otillräckliga.

Utredningsskyldigheten bör också gälla bidrag som har lämnats till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över eller stiftelse som är knuten till partiet. Det bör emellertid vara den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som stiftelsen är knuten till som då ska vara skyldig att utreda saken.

Om en sådan utredning inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades, bör bidraget hanteras på samma sätt som ett anonymt bidrag. Bidraget får alltså inte tas emot av partiet eller kandidaten. Om bidraget har lämnats till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över, eller stiftelse som är knuten till partiet, får bidraget tas emot men ska redovisas som ett mottaget anonymt bidrag.

En fråga som uppkommer är vilken typ av omständigheter som ska anses ge partiet eller kandidaten anledning att misstänka att regelverket har kringgåtts t.ex. genom att ett bidrag har förmedlats via en mellanhand, eller att givaren har lämnat många små bidrag. Som exempel kan nämnas situationen då givaren är en insamlingsstiftelse eller annan juridisk person

som har som ändamål att bedriva insamling. Mottagaren bör då kontakta givaren och fråga om bidraget avser medel som har samlats in till förmån för partiet. Ett annat exempel är om givaren av ett stort bidrag är en juridisk person som ingår i en koncern eller på annat sätt är kopplad till annan juridisk person, t.ex. en svensk filial till ett utländskt bolag. I så fall bör mottagaren kontakta givaren och fråga vem eller vilka som är ursprungliga givare. Ytterligare en situation som bör ge anledning till extra uppmärksamhet är om flera bidrag lämnas inom en kort tidsperiod, som precis understiger beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet, och det går att se att givarna har en koppling till varandra. Det kan vara fråga om närstående personer eller juridiska personer som alla har koppling till samma fysiska person.

Om det finns omständigheter av nu nämnda eller liknande slag, bör partiet eller kandidaten alltså vara skyldig att ta reda på om det förhåller sig så att bidrag har förmedlats av annan än givaren. En helhetsbedömning måste alltid göras. Om osäkerhet råder om regelverket har kringgåtts bör det inte vara tillåtet för partiet eller kandidaten att ta emot bidraget.

7.6 Kravet på granskning av redovisningen ska utökas

Regeringens förslag

Ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer till partier som, enligt stadgarna eller lag, inte är skyldiga att anlita en revisor ska vara skyldiga att utse en särskild granskare att granska deras redovisning.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Transparency International Sverige*. *FAR* tillstyrker förslaget men anser att det i lagen bör tydliggöras vilken typ av granskning som ska utföras. Enligt FAR är en möjlighet att Kammarkollegiet preciserar hur granskningen och rapporteringen ska ske med utgångspunkt i standarden ISRS 4400. *Mjölby kommun* anser att det finns en risk för oproportionerlig belastning av lokala organisationer som blir särskilt påverkade av den ökade administrationen som medföljer de utökade redovisningskraven.

Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund motsätter sig förslaget och anser att införandet av krav på extern granskning riskerar att skapa en orimlig börda, särskilt för små och ideellt drivna partiföreningar. Enligt förbundet är kostnaderna för externa granskare betydande och det finns

inga garantier för att resurser och kompetens finns tillgängliga över hela landet.

Skälen för regeringens förslag

Insynslagens krav på att utse revisor gäller inte alla föreningar

Enligt 23 § insynslagen ska intäktsredovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt sina stadgar eller enligt revisionslagen. Granskningen ska avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med insynslagens bestämmelser och vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, som ska fogas till intäktsredovisningen. Detta innebär att endast de ideella föreningar inom ett parti eller en sidoorganisation som redan omfattas av krav på att utse en revisor behöver anlita en revisor för att uppfylla sina skyldigheter enligt insynslagen.

Skyldigheten att utse en revisor styrs i sin tur av revisionsplikten. Av 1 och 2 §§ revisionslagen följer att ideella föreningar har revisionsplikt om de måste upprätta årsredovisning. Årsredovisning ska upprättas om de uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomslutning på mer än 40 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren (1 kap. 2 § 1 och 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 BFL).

Revisionsplikt innebär att årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning ska granskas av en eller flera revisorer, vilket ska utmynna i en årlig revisionsberättelse (3, 5 och 6 §§ revisionslagen). Minst en revisor ska vara auktoriserad eller godkänd (12 § tredje stycket och 15 § revisionslagen samt 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 BFL). Auktoriserade och godkända revisorer står under Revisorsinspektionens tillsyn (2 § första 1–3, 3 § och 3 a § revisorslagen [2001:883]).

Regeringen konstaterar att många föreningar inte omfattas av revisionsplikten och således inte har ett lagstadgat krav att utse en revisor. Partierna har dock normalt bestämmelser om revision i sina stadgar, vilket innebär att de omfattas av kravet på granskning enligt 23 § insynslagen. Revisorer i mindre föreningar är dock inte alltid auktoriserade eller godkända revisorer utan s.k. lekmannarevisorer eller internrevisorer, som också är medlemmar i föreningen.

Kravet på granskning av redovisningen bör utökas

En viktig utgångspunkt för regeringen är att regelverket om insyn utformas så att det inte i onödan försvårar för partiers verksamhet, t.ex. genom att lägga alltför tunga ekonomiska bördor på dem. Bestämmelserna ska inte heller uppfattas på ett sätt som gör att politiskt engagemang framstår som mindre lockande. Samtidigt är det viktigt att regelverket om insyn i möjligaste mån utformas så att det inte går att kringgå. Det ska finnas möjlighet att kontrollera att bestämmelserna följs och att ingripa mot den som inte gör det. Det är även Grecos rekommendationer att Sverige bör

utöka granskningen enligt insynslagen och säkerställa en oberoende revision för alla partier som har mottagit bidrag över en viss beloppsgräns.

Det bästa sättet att garantera att granskningen är oberoende är att en auktoriserad eller godkänd revisor granskar att redovisningen har upprättats i enlighet med bestämmelserna i insynslagen. Som konstaterats ovan är insynslagens krav på att utse en revisor emellertid begränsat. I en ideell förening som inte omfattas av revisionsplikt granskas oftast föreningsstyrelsens ekonomiska redovisning och förvaltning av en eller flera revisorer som inte är auktoriserade eller godkända utan utsedda av föreningsstämman, s.k. lekmannarevisorer eller internrevisorer. Lagstiftningen innehåller inte någon reglering av vem som får utses till lekmannarevisor, hur redovisningen ska utformas eller hur lekmannarevisorerna ska utföra sitt uppdrag.

Regeringen delar kommitténs uppfattning att fler av redovisningarna enligt insynslagen bör bli föremål för granskning än vad som i dag är fallet. Det bör i möjligaste mån säkerställas att granskningen är oberoende. Samtidigt bör nya ekonomiska bördor inte läggas på partiföreningar eller ledamöter om det inte anses nödvändigt. Skyldighet att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska redovisningen bör, med hänsyn till den kostnad det medför, endast gälla föreningar med en verksamhet av sådan omfattning att det kan anses motiverat och inte innebära en alltför tung ekonomisk börda.

I Sverige finns en stark föreningstradition där internrevisorer har en viktig och inarbetad roll. Som nämnts omgärdas internrevisorer ofta av villkor som syftar till att upprätthålla deras oberoende i förhållande till föreningens förvaltning. Vidare finns, i fråga om kommunalt och regionalt partistöd, bestämmelser om partiföreningars redovisning av sin användning av stödet och om särskild granskning av sådan redovisning. Det är i allmänhet internrevisorer som utför denna särskilda granskning. För att granskning av redovisning enligt insynslagen ska vara så kostnadseffektiv som möjligt, är det önskvärt att den kan samordnas med annan granskning som de redovisningsskyldiga ska låta göra av sina räkenskaper. Detta talar för att internrevisorer ska kunna utföra granskning av redovisning enligt insynslagen, även om det inte säkerställer oberoende och kvalitet i samma utsträckning som granskning av auktoriserad eller godkänd revisor.

Regeringen, liksom kommittén, anser att det finns anledning att se till att skyldigheten att låta granska redovisningen är tydlig för alla och enkel att följa. Skyldigheten bör gälla alla redovisningsskyldiga föreningar. När det gäller redovisningsskyldiga ledamöter och ersättare bedömer regeringen, liksom kommittén, att behovet av granskning av redovisningen inte är så stort att det uppväger den olägenhet det skulle innebära för dem. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att alla redovisningsskyldiga ideella föreningar ska vara skyldiga att låta en revisor eller en av föreningen utsedd särskild granskare granska dess redovisning och lämna ett yttrande över granskningen. Regeringen delar *Lagrådets* synpunkt att granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver. Det uttrycket motsvarar den revisionsnorm som gäller för lekmannarevisorer i aktiebolag (se 10 kap. 3 § aktiebolagslagen [2005:551]).

Synpunkten som *FAR* har framfört om att granskningen ska ske med utgångspunkt i standarden ISRS 4400 bör överlåtas till Kammarkollegiet att

avgöra. Om de ideella föreningarna är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska revisorn vara den som utför granskningen. Yttrandet ska fogas till redovisningen. Det bör understrykas att det är fler delar än bara oberoende granskning som har betydelse för detta. Hur tillsynen är utformad har t.ex. stor betydelse för om det är möjligt att kringgå lagstiftningen. Regeringen återkommer till frågan om tillsyn i avsnitt 7.7.

7.7 Tillsyn och sanktioner

7.7.1 Det ska finnas sanktioner när skyldigheterna inte uppfylls

Regeringens förslag

En avgift ska tas ut av en redovisningsskyldig som har utelämnat en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen. Avgiften ska motsvara den felaktiga eller icke redovisade kostnaden, tillgången eller skulden, dock högst 100 000 kronor.

En avgift ska tas ut av en ideell förening eller fysisk person som tagit emot ett anonymt eller utländskt bidrag i strid med förbudet. Avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma eller utländska bidraget.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrat sig instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* och *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* anser att de föreslagna sanktionerna inte är tillräckligt ingripande.

Skälen för regeringens förslag

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Myndigheten får bl.a. besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och ett sådant beslut får förenas med vite. Myndigheten får även ta ut en förseningsavgift eller en särskild avgift (29–33 §§ insynslagen).

Regeringens förslag att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder ger anledning till vissa ändringar av bestämmelserna om sanktioner. Om en utredning av tillsynsmyndigheten visar att en redovisningsskyldig har utelämnat en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen bör en särskild avgift tas ut med ett belopp som beräknas på samma sätt som om en intäkt

utelämnas. Detta innebär att den särskilda avgiften bör motsvara värdet av den felaktiga eller icke redovisade kostnaden, tillgången eller skulden, dock högst 100 000 kronor.

När det gäller regeringens förslag att förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan någon beloppsgräns innebär det att hela det anonyma bidraget ska anses förbjudet. Den särskilda avgiften, som ska tas ut av den som bryter mot förbudet, bör därför bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som hela bidraget. Detsamma bör gälla när någon tar emot ett utländskt bidrag i strid med förbudet.

Till skillnad från vad *Göteborgs universitet* (*Statsvetenskapliga institutionen*) och *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* framför, anser regeringen att dessa sanktioner är tillräckligt ingripande för att säkerställa att regelverket följs.

7.7.2 Tillsynens inriktning ska huvudsakligen vara densamma som i dag

Regeringens bedömning

Tillsynen över att insynslagen följs bör ha samma grundläggande inriktning som i dag.

Kammarkollegiet bör fortsätta vara tillsynsmyndighet enligt insynslagen.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrat sig instämmer i bedömningen eller har inga invändningar mot den. Bland dessa finns *FAR*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Stockholms tingsrätt* och *Svenskt Näringsliv*. *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* tillstyrker bedömningen men anser att Kammarkollegiet ska ges ett tydligt uppdrag att rutinmässigt granska samtliga finansiella redovisningar. *Partibidragsnämnden* framhåller att det för nämnden inte framstår som klart om tillsynen ska avse partistödet och omfatta frågan om vad stödet används till. *Transparency International Sverige* anför att man hade önskat mer tydlighet kring behovet av att Kammarkollegiets tillsyn ska vara mer aktiv. *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* anser att det inte framgår vad den mer aktiva tillsynen skulle innefatta och innebära.

Skälen för regeringens bedömning

Den grundläggande inriktningen för tillsynen bör inte ändras

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon har brustit i sina

skyldigheter enligt insynslagen i vissa avseenden (31 § insynslagen). I förarbetena till insynslagen (prop. 2017/18:55 s. 91 och prop. 2013/14:70 s. 77) uttalar regeringen att det i första hand bör vara väljarna som står för kontrollen. Tillsynen bör enbart syfta till att säkerställa att partierna, sidoorganisationerna och ledamöterna och ersättarna för ledamöterna fullgör de skyldigheter i fråga om redovisning av intäkter som följer av lagen.

Regeringen anser att de ändringar som föreslås i denna proposition inte ger skäl att ändra den grundläggande inriktningen för tillsynen över att insynslagen följs. Det bör således även fortsättningsvis i första hand vara allmänheten som står för tillsynen.

I de ursprungliga förarbetena till insynslagen anges att tillsynsmyndigheten bör ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn (prop. 2013/14:70 s. 77). *Transparency International Sverige* och *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* framför ett önskemål om mer tydlighet kring behovet av en mer aktiv tillsyn och vad den ska innebära. Regeringen delar kommitténs bedömning att det är av avgörande betydelse, för att lagstiftningen ska vara verkningsfull, att det finns en tillräcklig kontroll och möjlighet att ingripa mot den som inte lever upp till reglerna. För att tillsynen ska vara effektiv kan initiativ behöva tas till riktade och förebyggande insatser, t.ex. en mer aktiv granskning av redovisningar. Sådana insatser ryms inom ramen för gällande rätt och det saknas därför behov av att ändra nuvarande reglering om tillsyn. Till skillnad från *Lagrådet* anser regeringen att det saknas anledning att ändra utformningen av 31 § insynslagen när det gäller de omständigheter som aktualiserar Kammarkollegiets utredningsskyldighet.

Kammarkollegiet bör fortsätta vara tillsynsmyndighet

Det är viktigt att tillsynen är oberoende och att den bidrar till att förhindra kringgåenden av lagstiftningen. Dessutom är det angeläget att det allmännas resurser används på bästa sätt. Vidare är det önskvärt att ta tillvara redan uppbyggd erfarenhet och kunnande.

Kammarkollegiets tillsyn över insynslagen har huvudsakligen fungerat väl. Myndigheten har även byggt upp en värdefull erfarenhet som kan underlätta vid tillsyn av de tillkommande delarna av insynslagen. Både ekonomiska och administrativa skäl talar således för att uppdraget att administrera och utöva tillsyn över insynslagen ligger kvar hos Kammarkollegiet. Regeringen anser därför att Kammarkollegiet bör fortsätta vara tillsynsmyndighet för insynslagen.

7.8 Förslagens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

7.8.1 Förslagen är förenliga med grundläggande opinionsfriheter

Regeringens bedömning

Regeringens förslag till ändringar i insynslagen innebär inte begränsningar i de friheter som regleras i 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen eller motsvarande bestämmelser i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i bedömningen eller har inga invändningar mot den. Bland dessa finns *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden*, *Svenskt Näringsliv* och *Transparency International Sverige*. *Myndigheten för psykologiskt försvar* anför att förslagen är att betrakta som en skärpning av den nuvarande insynslagen och att det därför är rimligt att anta att regeringsformens gränser kan riskera att passeras med avseende på åsiktsregistrering.

Skälen för regeringens bedömning

Den första regleringen om insyn i partiers finansiering kom till genom 2014 års insynslag. I det lagstiftningsärendet prövades tämligen ingående frågan om den tilltänkta regleringens förenlighet med främst föreningsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen), skyddet mot att av det allmänna tvingas ge till känna sin åskådning i bl.a. politiskt hänseende (2 kap. 2 § regeringsformen) och förbudet mot att utan samtycke anteckнas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning (2 kap. 3 § regeringsformen).

Slutsatsen av denna prövning blev att förslagen var förenliga med de nämnda grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och motsvarande reglering i Europakonventionen.

I förarbetena till nu gällande insynslag gjordes inte någon annan bedömning i fråga om regleringens förenlighet med bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen. De förslagna ändringarna innebar, i nu aktuella avseenden, att redovisningsskyldigheten utökades till regional och lokal nivå samt till partiers sidoorganisationer liksom ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag överstigande en viss nivå. Det ansågs att dessa förslag inte innebar något principiellt nytt i förhållande till den tidigare gällande

regleringen och att de överväganden i grundlagsfrågan som tidigare gjorts därmed gjorde sig lika starkt gällande (prop. 2017/18:55 s. 103).

Regeringens förslag, såvitt gäller intäktsredovisningar, innebär en vidgning av den nu gällande regleringen endast såtillvida att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort (se avsnitt 7.1) samt att det förtydligas att mottagare har samma redovisningsskyldighet i fråga om bidrag som lämnas via särskilda insamlingsstiftelser eller andra mellanhänder som i fråga om bidrag som lämnas direkt (se avsnitt 7.4.1 och 7.5). När det gäller beloppsgränsen för anonyma bidrag har det framkommit att den inte fyller någon egentlig funktion eftersom det i praktiken inte går att ta emot anonyma bidrag. Förslaget som gäller bidrag via mellanhand medför att partier och kandidater även när ett sådant bidrag lämnas måste se till att få uppgift om den ursprungliga givarens identitet och, för bidrag över en viss nivå, redovisa uppgiften.

Förslagen ansluter således väl till insynslagens gällande systematik och lämnas i syfte att motverka att lagens regler kan kringgås. Det är därför, enligt regeringens mening, inte heller nu fråga om något principiellt nytt inslag som skulle kunna medföra att tidigare bedömningar av grundlagsenligheten kan sättas i fråga. Detsamma gäller förslagens förenlighet med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Som framgår i avsnitt 7.3.1 föreslår regeringen att partiernas redovisningsskyldighet inte bara ska omfatta intäkter, utan även kostnader, tillgångar och skulder. En utökad redovisningsplikt kan givetvis påverka mindre partiföreningars verksamhet genom en viss ökning av deras administrativa börda. Det skulle i sin tur kunna leda till att färre enskilda medlemmar är villiga att ta på sig förtroendeuppdrag i föreningarna.

Regeringen har, i likhet med kommittén, bedömt att det är rimligt att partiernas intäktsredovisning kompletteras med uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder. Att partier får lämna även sådana uppgifter – och inte minst uppgift om skulder – har, som tidigare framhållits, samma skäl för sig som de som ytterst motiverar kravet på redovisning av intäkter, nämligen att motverka risken för att enskilda, organisationer eller företag genom bidrag kan påverka den politiska beslutsprocessen. Lån på generösa villkor kan i väl så hög grad som generösa bidrag riskera att försätta låntagaren i en beroendesituation till givaren. En sådan ordning innebär också att Sverige uppfyller rekommendationer från internationella organ som arbetar mot korruption. Det administrativa merarbete som detta kan innebära lindras genom att partiorganisationerna har att redovisa uppgifter som i allt väsentligt motsvarar dem som de i sin årsredovisning enligt lag eller sina stadgar ändå är skyldiga att redovisa. Regeringen anser alltså i denna del att den föreslagna ordningen har goda skäl för sig och på samma sätt som gäller för kravet på intäktsredovisning är förenlig med bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Eftersom partiorganisationerna kan uppfylla kraven genom att ge in sammanställningar som de ändå har att upprätta påverkar den inte heller i någon betydande mån partiernas organisation eller arbetsformer.

Regeringen bedömer att förslaget om förbud mot utländska bidrag inte kommer att påverka det sätt de politiska partierna valt att ordna sin organisation eller sina arbetsformer. Enligt regeringens mening kan ett principiellt förbud mot att ta emot utländska bidrag därmed inte anses innebära en begränsning av den rätt som enligt regeringsformens

bestämmelse om föreningsfrihet tillkommer var och en att här i landet sluta sig samman och gemensamt verka för politiska ändamål. Ett principiellt förbud mot att ta emot utländska bidrag kan inte heller sägas begränsa vad som får yttras eller vilket slags information som får tas emot eller sökas. Det kan därmed inte heller anses ingripa i den fria åsiktsbildningen. Det kan inte heller sägas stå i strid med någon annan grundläggande fri- och rättighet enligt 2 kap. regeringsformen.

Europadomstolen har vid sin tolkning av föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen uttalat att ett förbud för politiska partier att ta emot bidrag från utländska källor inte i sig självt är oförenligt med artikel 11 utan ryms inom staternas eget bedömningsutrymme (se Europadomstolens dom den 7 juni 2007 i målet Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde mot Frankrike). Regeringen anser att ett förbud för politiska partier mot att ta emot bidrag från andra stater är nödvändigt för att skydda nationell suveränitet och därmed förenligt med Europakonventionen.

Sammanfattningsvis är det således regeringens bedömning att förslagen till ändringar i insynslagen inte innebär begränsningar i de friheter som regleras i 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen eller motsvarande reglering i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

7.8.2 Förslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter

Regeringens bedömning

Regeringens förslag till ändringar i insynslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En klar majoritet av remissinstanserna som yttrar sig instämmer i bedömningen eller har inga invändningar mot den. Bland dessa finns *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Justitiekanslern*, *Partibidragsnämnden* och *Svenskt Näringsliv*. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att det bör övervägas att införa ett tydligt stöd för redovisningsskyldiga att behandla känsliga personuppgifter.

Skälen för regeringens bedömning

Tidigare behandling av frågan

Regeringen har tidigare bedömt att den personuppgiftsbehandling som föranleds av insynslagen är förenlig med det dataskyddsrättsliga regelverket. I förarbetena till insynslagen (prop. 2017/18:55 s. 93 och 94) anförde regeringen att för att de som har skyldigheter enligt lagen ska

kunna fullgöra dem kommer det i praktiken krävas att de behandlar uppgifter om ledamöters, ersättares och bidragsgivares identitet. Regeringen ansåg att denna behandling av personuppgifter är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Regeringen bedömde vidare att uppgifter om ledamöters, ersättares och bidragsgivares identitet får anses vara uppgifter som avslöjar politiska åsikter och därmed känsliga personuppgifter. Intresset av insyn i och kontroll av hur partier och sidoorganisationer finansierar sin verksamhet samt hur ledamöter och ersättare för ledamöter finansierar sin verksamhet ansågs dock utgöra ett sådant viktigt allmänt intresse som innebär att ett undantag från förbudet mot att behandla uppgifterna är tillämpligt.

Mot denna bakgrund ansågs det finnas ett rättsligt stöd för att de som har skyldigheter enligt insynslagen behandlar uppgifter som avslöjar ledamöters, ersättares och bidragsgivares identitet, dvs. uppgifter som avslöjar politiska åsikter. Det behövdes därför inte någon särskild bestämmelse i insynslagen om detta. När det gäller Kammarkollegiet ansåg regeringen dock att det fanns skäl att förtydliga stödet för myndighetens behandling av uppgifter som avslöjar politiska åsikter genom en bestämmelse i insynslagen. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att den nödvändiga behandlingen av personuppgifter kan utföras i enlighet med kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), i det följande benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Ytterligare personuppgifter kommer att behandlas

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär att vissa ytterligare personuppgifter kommer att behöva behandlas. Detta gäller uppgifter om namn och adress eller personnummer på fysiska personer som har lämnat lån till ett politiskt parti eller sidoorganisation, ledamot eller ersättare för ledamot om lånet på redovisningsperiodens sista dag överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025).

Uppgifterna kommer att behandlas av de redovisningsskyldiga och av Kammarkollegiet, i huvudsak på automatisk väg. De redovisningsskyldiga kan antas behandla dessa uppgifter redan i dag. Det nya för dem är att de ska ange uppgifterna i sin redovisning till Kammarkollegiet. För Kammarkollegiets del kommer behandlingen bestå i att ta emot uppgifterna och förvara dem i sina system. Uppgifterna kommer att vara tillgängliga för anställda vid Kammarkollegiet som handlägger ärenden om redovisningar och eventuella tillsynsärenden som myndigheten initierar. Uppgifter om fysiska personer ska, enligt regeringens förslag, inte publiceras på myndighetens webbplats men uppgift om förekomst av lån från enskild kommer att publiceras där. Uppgifterna kommer kunna begäras ut av allmänheten enligt bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Behandlingen avser känsliga personuppgifter

EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) är

tillämplig på den behandling av personuppgifter som sker enligt insynslagen. Regeringen har, som tidigare nämnts, gjort bedömningen att uppgifter om personer som ger bidrag till partier eller kandidater är känsliga personuppgifter eftersom de kan avslöja politisk åsikt. Uppgifter om långivare skiljer sig inte på något avgörande sätt i detta hänseende.

Flera av de nya uppgifter som kommer att behandlas enligt insynslagen, t.ex. om långivare, är således att anse som känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen. Det är dock inte sannolikt att föreningar, ledamöter eller ersättare kommer att ha skulder till fysiska personer överstigande beloppsgränsen (0,5 prisbasbelopp, 29 400 kronor för 2025) i någon större omfattning. Redovisningsskyldigheten gäller inte heller för alla lån utan endast de vars värde överstiger denna beloppsgräns på redovisningsperiodens sista dag. Vidare är det få uppgifter om långivaren som kommer att behandlas, endast namn och personnummer eller adress samt uppgifter om det aktuella lånet. Att uppgifter om långivare som är fysiska personer inte ska publiceras på internet innebär att spridningen av uppgifterna begränsas. Därmed begränsas också det intrång i den personliga integriteten som behandlingen ger upphov till.

Det finns rättslig grund för behandlingen

För att redovisningsskyldiga och Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt regeringens förslag till ändringar i insynslagen, kommer de i förekommande fall att behöva behandla uppgifter om långivare som är fysiska personer. Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Därmed finns rättslig grund för behandlingen (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning).

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att undantaget enligt artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning mot förbudet att behandla känsliga personuppgifter är tillämpligt. Uppgifterna behandlas i syfte att säkerställa intresset av insyn i och kontroll av hur partier och sidoorganisationer finansierar sin verksamhet samt hur ledamöter och ersättare för ledamöter finansierar sin verksamhet. Behandlingen är därmed nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av svensk rätt, vilken står i proportion till det eftersträvade syftet. Vidare är den förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Integritetsskyddsmyndigheten framför att det bör övervägas om ett tydligt stöd för redovisningsskyldiga att behandla känsliga personuppgifter bör införas. Regeringen anser dock att befintlig reglering tillsammans med de ändringar som nu föreslås i insynslagen ger ett tydligt rättsligt stöd för den nya behandlingen av personuppgifter som förslagen innebär. Det finns därutöver inte behov av ytterligare reglering.

Behandlingen är nödvändig och proportionerlig

En reglering som innebär behandling av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och artikel 8 i EU:s rättighetsstadga endast om intrånget i den personliga integriteten är nödvändigt för att uppfylla ett mål av allmänt intresse samt proportionellt i förhållande till det legitima mål

som eftersträvas. Regeringens förslag motiveras av mål som har ett starkt allmänt samhällsintresse. De avser att stärka öppenheten i fråga om partiers och kandidaters finansiering och att därmed bidra till ökad tillit till de politiska systemen och förebygga korruption. Förslagen kommer bidra till att dessa mål uppnås i ännu högre grad än i dag, bl.a. på så sätt att den insyn som allmänheten ges i partiers och kandidaters finansiering kommer att avse en mer komplett bild av finansieringen och att insynslagens bestämmelser kommer att vara svårare att kringgå. Detta kommer att uppnås med relativt små förändringar som inte innebär att ytterligare personuppgifter kommer att behandlas i någon större utsträckning. Även om personuppgifterna är känsliga, i likhet med de som i dag behandlas enligt insynslagen, så kommer det att röra sig om uppgifter av begränsad omfattning och spridning. Regeringen ser inte att det finns någon annan mindre ingripande lösning för att uppnå det eftersökta resultatet.

Sammantaget anser regeringen att det intrång i den personliga integriteten som regleringen ger upphov till är nödvändigt för att uppfylla ett mål av allmänt intresse samt proportionellt i förhållande till de legitima mål som eftersträvas.

8 Insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer

8.1 En reglering om insyn bör införas

Regeringens förslag

Det ska införas en ny lag som möjliggör insyn i kommunikation med politiska beslutsfattare. Lagen ska heta lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Bland dessa finns *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *IOGT-NTO*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Region Örebro län*, *Stockholms kommun*, *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen* och *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)*. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF*) framhåller att det är viktigt för tilliten till de politiska beslutsprocesserna att de är öppna. *Fortum*, som har erfarenhet av implementering av liknande regler i Finland, instämmer – precis som MUCF − i kommitténs bedömning att viss försiktighet bör iakttas vid regelverkets utformning.

Sveriges advokatsamfund anser att regleringen innebär en lättillgänglig ordning för den som vill orientera sig om påverkanskontakter med beslutsfattare, men framhåller intresset av administrativ enkelhet. Även *Centerkvinnorna* och *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund* m.fl. betonar vikten av att regelverket inte medför onödig administration eller kostnader.

Till dem som avstyrker förslaget hör bl.a. *Akavia*, *Almega*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Malmö kommun*, *Norrbottens Handelskammare*, *Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis)*, *Svensk Handel*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges kommunikationsbyråer (KOMM) och Transportföretagen*. Ett antal remissinstanser, däribland *Företagarna*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Västsvenska Handelskammaren* anför att kommittén inte i tillräcklig grad tar hänsyn till den administrativa börda förslaget innebär. Flera av remissinstanserna, bl.a. Akavia, Almega och Svenskt Näringsliv lyfter behovet av dialog mellan politiska beslutsfattare och diverse aktörer och menar att förslaget riskerar att hämma sådana kontakter. *Akademikerförbundet SSR* och *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* är positiva till att stärka demokratin och transparensen, men anser att nackdelarna med den föreslagna regleringen överväger fördelarna. *Skurups kommun* anför att regleringen riskerar att inskränka de öppna demokratiska samtalen. *Svalövs kommun* framför att åtgärder som syftar till transparens med stor säkerhet också skapar större förtroende för de politiska beslutsprocesserna och därmed för demokratin. Enligt kommunen finns det dock en risk att civilsamhällesorganisationer och näringslivsaktörer undviker att initiera kontakter av rädsla för att göra fel eller belastas med administrativ hantering. *Concord* för fram liknande synpunkter och framhåller därutöver en risk för ökad självcensur om registrerade möten blir innehåll i allmänna handlingar.

Några instanser, däribland föreningen Precis, Svenskt Näringsliv, *Sveriges Arbetsterapeuter* och Sveriges kommunikationsbyråer (KOMM) menar att det insynsintresse som finns tillgodoses genom offentlighetsprincipen. *S-föreningen Reformisterna* anser däremot att rätten att ta del av allmänna handlingar ger en otillräcklig bild av kontakterna. Advokatsamfundet noterar att frågan om offentlighetsprincipen är tillräcklig måste ställas men att Riksdagens ombudsmän (JO) vid olika tillfällen har konstaterat att kraven på att tillhandahålla allmänna handlingar inte alltid följs.

Sala kommun och *Transparency International Sverige* hänvisar till att Sverige har sjunkit till en ny lägsta nivå i korruptionsindex och anser att arbetet mot korruption behöver förstärkas. *Open Knowledge Sweden* betraktar förslaget som nödvändigt för att motverka risker för otillbörlig påverkan och stärka förtroendet för det politiska systemet. *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, LRF och Svenskt Näringsliv ifrågasätter att påverkansaktörer som ägnar sig åt kriminalitet vill lämna uppgifter om kontakter med beslutsfattare. Föreningen Precis, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* och *Sveriges Lärare* lyfter risken för att registret utnyttjas av odemokratiska krafter för att attackera och misstänkliggöra opinionsbildande krafter i civilsamhället eller i riksdagen.

Transparency International Sverige anser att det är av vikt att frågan om s.k. övergångsrestriktioner behandlas. Även *Granskningsinstitutet*

Klägget har synpunkter på regleringen om övergångsrestriktioner och anser att den saken bör utredas.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av stärkt insyn i politiska beslutsprocesser har ökat

Som framgår av avsnitt 4.2 har frågan om att införa ett register över lobbyister övervägts tidigare. Demokratiutredningen gjorde år 2000 bedömningen att ett sådant register inte skulle införas. Samma slutsats kom 2014 års demokratiutredning till i sitt betänkande. I det betänkandet gjordes bedömningen att informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer inte utgjorde någon direkt utmaning för demokratin. Sedan dess har intressenters informella påverkansarbete, inklusive kontakter med beslutsfattare, fått en allt viktigare roll i det politiska beslutsfattandet i Sverige.

Regeringen konstaterar att den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar att politiska beslutsfattare och deras medarbetare har täta kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut. Kommitténs kartläggning och dialog med organisationer i civilsamhället liksom med branschorganisationer på området visar att såväl PR- som PA-branschens tillväxt har varit och är mycket stor. En reglering med krav på transparens för lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare skulle enligt regeringen komplettera det befintliga regelverket som syftar till att motverka ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Sådana regler bör utformas så att de förhindrar korruption i den vidare meningen, dvs. olika former av otillbörlig påverkan och intressekonflikter.

Sverige är ett land som anses ha låg korruption vid internationella jämförelser men korruptionen har ökat succesivt under det senaste decenniet. Enligt rapporter från Brå sker korruption i Sverige företrädesvis diskret och inom ramen för vänskapliga kontakter. Detta är en bild som delas av Transparency International Sverige. Även Europarådets kontrollorgan Greco anser att det är s.k. vänskapskorruption som innebär störst risk i Sverige, dvs. att vänskapliga kontakter mellan individer leder till att vissa intressen prioriteras framför andra. Rapporter under senare år pekar också ut kopplingar till den organiserade brottsligheten som ett stort problem, att kriminella nätverk utnyttjar kontakter med tjänstemän och förtroendevalda. I en rapport från 2025 lyfter Brå bl.a. att kommunpolitiker och kommunanställda med inflytande är sårbara för påverkansförsök från systemhotande aktörer – i synnerhet genom försök till vänskapskorruption (Brå 2025:4).

Även utanför Sverige har medvetenheten ökat när det gäller behovet av öppenhet i politiska beslutsprocesser. Som redogörs för i betänkandet har merparten av de länder i Europa som är medlemmar i OECD lagstiftning om insyn i påverkanskommunikation och detsamma gäller bl.a. USA, Australien och Kanada. Inom EU har Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen ett gemensamt s.k. öppenhetsregister som grundar sig på ett avtal mellan institutionerna. Vidare bereds det inom EU ett förslag till direktiv om harmoniserade regler på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredje länders räkning, se avsnitt 5.2.3.

Som anges i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 har Europarådet och OECD antagit rekommendationer gällande lagstiftning om transparens för lobbyaktiviteter. Greco har rekommenderat att Sverige inför regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister samt andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör också tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, så som vilka som deltog på ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som diskuterades. Av OECD:s rekommendationer framgår bl.a. att medlemsstaterna bör tillhandahålla en tillräcklig grad av öppenhet för att säkerställa att informationen om lobbyverksamheten är tillräcklig.

Offentlighetsprincipen är inte tillräcklig för att tillgodose insynsbehovet

Under de senaste decennierna har kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister ökat. Dessa kontakter är ofta okända för offentligheten eller kommer fram först efter att besluten har fattats. Det är viktigt för tilliten till de politiska beslutsprocesserna att de är öppna, och att de uppfattas som öppna av medborgarna, så att de kan granskas och förstås. Detta är något som även *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* framhåller.

Offentlighetsprincipen, som är en grundläggande princip för Sveriges statsskick, ger möjlighet till insyn i riksdagens, regeringens och andra beslutande församlingars arbete. Principen anses utgöra en garanti för såväl rättssäkerheten som effektiviteten i förvaltningen och folkstyret. Den är ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna och ger redan i dag goda möjligheter för allmänheten till insyn i offentlig verksamhet i Sverige. En viktig fråga är därmed i vilken utsträckning offentlighetsprincipen säkerställer insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare.

Ett sätt som offentlighetsprincipen kommer till uttryck är genom den grundlagsskyddade rätten att ta del av allmänna handlingar. Motsvarande insynsmöjligheter finns emellertid inte i de fall kontakter mellan politiska beslutsfattare och intressenter sker muntligen utan att dokumenteras i en allmän handling. I linje med vad föreningen *Precis* framför följer det visserligen av förvaltningslagen att sådana kontakter ska dokumenteras när en myndighet får uppgifter som kan ha betydelse för ett beslut i ett ärende. Det är dessutom så, som *Skurups kommun* påpekar, att var och en kan begära att få ta del av allmänna handlingar och besöksloggar.

Enligt regeringens bedömning kan det dock, även med beaktande av vad föreningen Precis och Skurups kommun anför, vara svårt för allmänheten att få insyn i politisk påverkanskommunikation genom att ta del av allmänna handlingar eftersom det många gånger inte är känt att kontakter med påverkansaktörer har förekommit. Som *S-föreningen Reformisterna* för fram kan allmänheten därför ändå ha en otillräcklig bild av de kontakter som sker. I likhet med vad Reformisterna påpekar kan det dessutom vara en resurskrävande uppgift att exempelvis löpande begära ut e-postloggar, som gallras ofta, och jämföra dessa mot e-post som lämnas ut.

En annan omständighet som begränsar möjligheterna till insyn i kontakter med politiska beslutsfattare är att dessa i regel även är representanter för sitt parti. Sådana handlingar som de tar emot i egenskap

av partiföreträdare blir enligt 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen inte allmänna. Det kan även finnas andra skäl till att handlingar som rör kontakter med påverkansaktörer inte anses allmänna och därmed inte omfattas av handlingsoffentligheten (se avsnitt 6.2.1).

För att stärka enskildas möjligheter att få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare anser regeringen, i likhet med bl.a. *IOGT-NTO*, *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* och *Schibsted*, men till skillnad från föreningen Precis, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Arbetsterapeuter* m.fl. att den befintliga regleringen behöver kompletteras. En ökad transparens i fråga om de kontakter som företrädare för olika intressen tar för att påverka politiska beslut kan sägas tjäna liknande syften som offentlighetsprincipen, dvs. ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning. Angående den oro som *Concord* uttrycker gällande risken för ökad självcensur i kontakter med beslutsfattare bör nämnas att den föreslagna regleringen närmast innebär att möjligheten att utnyttja offentlighetsprincipen stärks. Handlingar som innehåller uppgifter om kontakter med politiska beslutsfattare som inte omfattas av undantaget i 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen är redan i dag allmänna i de delar de tillför ett ärende någon sakuppgift (jfr 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen).

En ökad öppenhet kan stärka legitimiteten i de politiska processerna och bidra till arbetet mot korruption

Införandet av en reglering som innebär att information om kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer registreras skulle vara en nyhet i Sverige. En viktig faktor att beakta i sammanhanget, och som också lyfts av ett antal remissinstanser, är risken för att en sådan reglering har en hämmande effekt på aktörer som vill ta kontakt med beslutsfattare. Detta skulle särskilt kunna drabba mer resurssvaga aktörer, om regelverket uppfattas som betungande. Vidare måste, så som *Svenskt Näringsliv* framhåller, beaktas att företag som står inför beslut om exempelvis en investering skulle kunna avstå från att sondera politiska positioner, om kontakterna innebär att de behöver offentliggöra sina strategiska överväganden. Det är därtill viktigt att ta hänsyn till att kontakter mellan politiska beslutsfattare å ena sidan och medborgare samt olika intressegrupper å andra sidan är en integrerad del av det demokratiska styrelseskicket. Sådana kontakter bidrar till det demokratiska systemets legitimitet och förmåga att fatta beslut på goda och genomlysta grunder. Syftet med att överväga en reglering är inte att hindra dialog i samhället, utan att göra den mer transparent.

En del av den påverkan som den växande branschen för politisk påverkan bedriver sker genom direkta kontakter med politiska beslutsfattare utanför allmänhetens insyn. Det gäller för såväl den verksamhet som bedrivs av konsulter som den som anställda hos organisationer och företag har i uppdrag att utföra. Av den av kommittén genomförda enkätundersökningen framgår bl.a. att de flesta i riksdag och regering har frekventa kontakter med aktörer som vill påverka och att kontakterna oftast sker genom e-post, telefon eller vid personliga möten. Sådana kontakter mellan politiskt förtroendevalda och intressegrupper kan leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. En öppenhet i

kontakterna skulle därmed kunna bidra till att förstärka legitimiteten för det politiska systemet. Genom tillgång till sådana uppgifter får allmänheten och de som är föremål för påverkanskommunikation mer information om de aktörer som påverkar politiska beslutsprocesser och statsförvaltningen, deras intressen, de som blivit föremål för påverkan och vilka tillvägagångssätt som använts. Det gör det lättare att bedöma bakgrunden till politiska beslut och vilka intressen som har legat bakom dem.

Som *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* framför är det legitimt att försöka påverka politiska beslutsprocesser. Det är vidare viktigt att framhålla att regeringen, i likhet med kommittén och 2014 års demokratiutredning, anser att påverkanskommunikation generellt inte utgör en utmaning för demokratin. Beslut måste beredas i en dialog med en vid krets av företrädare för olika intressen i samhället. Att olika röster och perspektiv når fram till politiska beslutsfattare kan bidra till en allsidig belysning av frågorna.

Ett synliggörande av kontakterna mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer skulle vidare, som kommittén anför, kunna inspirera till fler och mer allsidiga kontakter. När insyn i vilka kontakter som tas blir en normalitet bör det kunna ge incitament till fler möten och samtal mellan beslutsfattare och intresseföreträdare, vilket kan bidra till bättre beslutsunderlag. En ökad insyn skulle också kunna uppmuntra politiska beslutsfattare att utvärdera sina kontakter och försöka upprätthålla en balans i vilka de träffar och tar emot information från.

Krav på transparens kan därtill öka benägenheten hos såväl lobbyister som politiska beslutsfattare att upprätthålla en etisk praxis och integritet. Det skulle minska risken för korruption i form av såväl brottsliga handlingar som genom intressekonflikter av olika slag. Även om Sverige anses vara ett land där korruption förekommer i mindre utsträckning finns det anledning att vara vaksam och motverka att korruption och otillåten påverkan får spridning. Vidare är det angeläget att motverka att uppfattningar om missförhållanden får fäste. I arbetet med att öka förtroendet för politiska beslutsprocesser är en reglering som innebär ökad öppenhet en viktig åtgärd. En förbättrad insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare möter också den utmaning som det innebär med den typ av korruption som är vanligast i Sverige, nämligen att vänskapliga kontakter mellan individer som arbetar för statliga organ, företag och organisationer leder till att vissa intressen prioriteras framför andra.

Regeringen har i sin handlingsplan mot korruption och otillbörlig påverkan för 2024–2027 framhållit ökad transparens som ett fokusområde när det finns risk för intressekonflikter, eftersom det i både svenska och internationella experters analyser av Sverige har identifierats som särskilt viktigt i arbetet mot korruption. Även *Transparency International Sverige* framhåller transparens som en viktig del i arbetet med olika förebyggande åtgärder mot maktmissbruk och vänskapskorruption. Som *Sala kommun* och Transparency International Sverige understryker behöver Sveriges arbete mot korruption förstärkas.

Regeringen anser i likhet med bl.a. *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* att den nuvarande regleringen inte är tillräcklig för att säkerställa en relation mellan medborgare och partier som

är fri från oönskad påverkan. Sådana brister kan också ha negativa effekter för tilliten till de politiska beslutsprocesserna och för politisk representation. Det finns en ökad medvetenhet om behovet av öppenhet runtom i världen och flera EU-länder har redan nationella lobbyistregister, exempelvis Finland, Irland, och Tyskland. Därtill har konstitutionsutskottet välkomnat att det sker ett arbete i Regeringskansliet som rör lobbyisters kontakter med riksdagsledamöter (bet. 2022/23:KU30 s. 53).

Övervägande skäl talar för att en ny reglering om insyn bör införas

Att inte införa någon reglering på området skulle avvika från den långa tradition av att verka för transparens och att medborgarna ska ha insyn i hur beslut fattas, som finns i Sverige. Detta gäller inte minst när utvecklingen under de senaste decennierna har gått mot att externa aktörers kontakter med politiska beslutsfattare har ökat och blivit allt viktigare för beslutsfattandet. En ökad transparens bör sammantaget bidra till att upprätthålla och stärka tilltron till det politiska systemet i dess helhet. Sverige bör därför ansluta sig till den utveckling som internationella organ förordar och allt fler länder följer, genom att införa en reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister.

Som flera remissinstanser påtalar skulle skyldigheten att anmäla sig till registret och lämna uppgifter dit, kunna tänkas ha en hämmande effekt på vissa aktörers kontakter med politiska beslutsfattare. Detta är i så fall problematiskt ur demokratisk synvinkel. I likhet med vad Advokatsamfundet, *Fortum* och *MUFC* framför behöver därför försiktighet iakttas vid utformandet av en sådan reglering så att den inte blir mer betungande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. I likhet med flera remissinstanser instämmer regeringen emellertid i kommitténs bedömning att skälen för att införa en skyldighet att registrera påverkanskommunikation är starka och att de nackdelar eller risker som finns med en insynsreglering kan minimeras vid utformningen av lagstiftningen. En viktig utgångspunkt är att regelverket inte bör förhindra eller försvåra för olika intressen att påverka politiken.

Transparency International Sverige för fram att det är av vikt att ändringar i regleringen om övergångsrestriktioner, dvs. restriktioner vid övergång från offentlig till annan verksamhet, genomförs senast i samband med den nya regleringen om påverkanskommunikation. Även *Granskningsinstitutet Klägget* har synpunkter på den nuvarande regleringen om övergångsrestriktioner. Som Transparency International Sverige påpekar behandlas frågan om övergångsrestriktioner i betänkandet Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet (SOU 2023:45) som har remitterats och bereds inom Regeringskansliet. Den frågan hanteras därför inte vidare inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

8.2 Insynen ska avse påverkanskommunikation

Regeringens förslag

Regleringen om insyn ska avse påverkanskommunikation.

Med påverkanskommunikation ska avses att ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation ska även avses att ge råd eller stöd till någon som har kontakt av nämnt slag.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Region Örebro län*, *Statskontoret*, *Stockholms kommun*, *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* och *Valmyndigheten*, instämmer i förslaget eller har inga invändningar mot det.

Brottsförebyggande rådet (Brå) pekar på att otillåten påverkan inte är begränsad till beslut i enskilda ärenden. *Granskningsinstitutet Klägget*, *IOGT-NTO* och *Naturskyddsföreningen* anser att reglerna bör omfatta alla relevanta kontakter, inte enbart sådana som avser beslut eller ärenden under beredning. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* och *Uppsala universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* påtalar att effekten av olika påverkansförsök ofta är störst i de inledande faserna av en politisk process. Ur den synvinkeln ger den föreslagna regleringen inte en rättvis bild av påverkanskommunikationens omfattning, eftersom kontakter som gäller initieringen av ett visst beslut eller process undantas från tillämpningsområdet. Vidare är det enligt bl.a. *Företagarna*, IOGT-NTO, *Mjölby kommun*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* och *Sydsvenska Handelskammaren* svårt för aktörerna som vill påverka att avgöra om en kontakt omfattas av regleringen eller inte.

Såväl Mjölby kommun som *Svalövs kommun* bedömer att avgränsningen till pågående ärenden kan göra regleringen lätt att kringgå för aktörer som vill undgå registrering medan *Fortum* och *Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis)* anför att kravet på att påverkanskommunikationen ska vara knuten till ett pågående ärende är rimligt. Föreningen Precis framför också att allmänna politiska diskussioner lämpar sig särskilt illa för registrering. Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen) anser att det bör tydliggöras att sådant som köp av monterplatser vid kongresser eller stämmor också utgör en typ av kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Granskningsinstitutet Klägget efterfrågar tydliggörande kring om lobbyism kopplat till Sveriges hållning i EU-frågor ska omfattas.

Landsorganisationen i Sverige (LO) anför att det måste framgå tydligt att det är påverkan av politiska beslutsfattare, i deras egenskap som just beslutsfattare, som omfattas av regleringen, inte kontakter de har i egenskap av företrädare för ett politiskt parti. Även *Sveriges advokatsamfund* betonar att det endast är kontakter med politiska befattningshavare i deras egenskap som beslutsfattare som föreslås omfattas av den nya lagen. *Riksdagsförvaltningen* för fram att all skriftlig kommunikation med riksdagsledamöter som ska rapporteras till Kammarkollegiet enligt den föreslagna lagen inte är allmänna handlingar.

Skälen för regeringens förslag

Kontakter för egen eller annans räkning och rådgivning i anslutning till kommunikationen bör omfattas

Det finns inte någon entydig definition av begreppet lobbyist. En beskrivning är att det rör sig om en extern aktör som företräder olika intressen och som vänder sig till politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i syfte att påverka politiska beslut.

Det är angeläget att det är tydligt vilka aktörer som ska omfattas av regleringen. I likhet med kommittén, som också noterar att ordet lobbyist i vissa fall uppfattas vara negativt laddat, anser regeringen att begreppen ”aktör som vill påverka” eller ”påverkansaktör” bör användas. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att det uttryck som används i den finska lagstiftningen – påverkanskommunikation – är tydligt och ändamålsenligt. Det är därmed ett lämpligt begrepp att använda i lagen.

De befintliga regelverk som finns om insyn i påverkanskommunikation omfattar i princip alltid konsulter inom PR eller PA som för annans räkning och mot ekonomisk ersättning bedriver lobbyverksamhet. I de internationella rekommendationerna framhålls det också som viktigt att sådana aktörer ingår.

Med påverkanskommunikation i den nya lagens mening bör enligt såväl kommitténs som regeringens bedömning avses kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende. Som *Lagrådet* påpekar finns det inte skäl att i definitionen skilja mellan kontakter för egen respektive annans räkning. Kontakterna ska ske för att främja ett visst intresse eller mål.

Vidare delar regeringen kommitténs uppfattning att samma regler bör gälla för den som ger råd till en klient som själv håller i kontakterna. De PR-konsulter som kommittén har haft kontakt med har förklarat att båda dessa varianter förekommer i hög utsträckning, beroende på vad klienten önskar och andra omständigheter. I båda fallen finns också ett intresse av insyn i vem som är involverad i kontakterna. Det bör inte krävas att en konsulttjänst sker mot betalning för att den ska omfattas av regelverket, eftersom det av olika skäl kan förekomma att tjänster utförs utan ersättning. Däremot bör det krävas att tjänsten utförs inom ramen för näringsverksamhet.

Lagrådet framför vidare att fysiska personer som har kontakter eller ger råd och stöd i egenskap av företrädare för en juridisk person eller som arbetstagare inte själva bör anses bedriva påverkanskommunikation. Som Lagrådet föreslår bör det tydliggöras i lagtexten att det i ett sådant fall är huvudmannen som bedriver påverkanskommunikationen.

För att regelverket ska vara tydligt och lätt för berörda aktörer att följa anser regeringen, i likhet med kommittén, att endast kontakter med vissa utpekade befattningshavare bör omfattas. Dessa bör benämnas politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare.

Endast direkta kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka politiska beslut bör omfattas av regelverket. Det bör inte spela någon roll vem som tar initiativ till kontakten, aktören eller den politiska beslutsfattaren. Inte heller var eller i vilken form kontakten sker. Den kan ha formen av personligt möte, telefonsamtal, e-post eller andra motsvarande kontaktsätt. Vidare kan den ske på någon av parternas arbetsplats eller på annan plats, på arbetstid eller utanför. De intressen eller mål som avses kan röra t.ex. politiska eller ekonomiska frågor.

Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen) framför att även sådant som köp av monterplatser eller andra gåvor i vissa fall ska kunna utgöra kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Även *Granskningsinstitutet Klägget* påtalar att aktörer som vill påverka politiker ger dem gåvor i form av tillgång till plattformar eller gratis arbetskraft, men anser att sådana gåvor inte bör omfattas av regleringen.

Kravet på att det ska röra sig om direkta kontakter innebär att indirekt påverkan, i form av t.ex. opinionsbildande aktiviteter riktade till ett större antal personer genom exempelvis massmedia eller sociala medier, faller utanför (jfr även avsnitt 8.6 om kommunikation vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar). Det kan däremot finnas situationer där direkt kontakt för egen eller annans räkning med en politisk beslutsfattare sker genom gåvor och där syftet med kontakten är att påverka beredning eller beslut, för att främja ett visst intresse eller mål. I ett sådant fall bör dessa omfattas av lagen.

Vad beredning eller beslutsfattande är bör formuleras så att tillämpningsområdet är tydligt avgränsat. Avstamp bör tas i att arbetet i såväl regeringen som i riksdagen bedrivs i form av beredning av och beslut i ärenden. Detta regleras i 4 kap. 5 § och 7 kap. 1 § regeringsformen. Med regeringsärenden avses alla ärenden i vilka regeringen fattar beslut. Exempel på sådana ärenden är regleringsbrev, förordningar, utfärdande av lagar, överklaganden av myndigheters beslut och utnämningar av vissa tjänster, jfr 8 kap. 1–8 §§ regeringsformen. Beslutsfattandet vid regeringsärenden är kollektivt och utövas vid regeringssammanträden, se 7 kap. 3 § regeringsformen. Därmed utgör beslutsfattande inom ramen för Europeiska unionens råd inte ett regeringsärende. De instruktioner och riktlinjer som lämnas till svenska tjänstemän som förhandlar i arbetsgrupper inför rådsbehandling eller till de statsråd som representerar Sverige vid sammanträden i Europeiska unionens råd omfattas således inte av den föreslagna regleringen, se konstitutionsutskottets betänkanden 2018/19:KU10 s. 113 och bet. 2004/05:KU10 s. 86 f. I sammanhanget bör dock noteras att Europeiska unionens råd är en av tre institutioner som omfattas av EU:s öppenhetsregister (se avsnitt 8.1).

En av riksdagens viktigaste uppgifter är att besluta om lagar. Förslaget till lag kommer oftast från regeringen i en proposition. Denna föregås då vanligtvis av ett betänkande av en utredning tillsatt av regeringen. Lagförslag kan också lämnas till riksdagen på andra sätt, t.ex. i en motion

från en eller flera riksdagsledamöter. Detta anges i 4 kap. 4 § regeringsformen och 9 kap. 2–19 § riksdagsordningen.

Enligt regeringens mening är det mot denna bakgrund naturligt att knyta definitionen av vad påverkan ska avse till beredning av eller beslut i ett ärende. Resultatet av den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar visserligen att de flesta kontakter med såväl politiskt tillsatta som opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet sker innan en lagstiftningsprocess har inletts. För den som vill påverka politiskt beslutsfattande är det viktigt att vara aktiv så tidigt som möjligt i en process, innan alltför många preliminära ställningstaganden hunnit göras. Betydelsen av påverkanskommunikation i ett tidigt skede är också något som påtalas av ett antal remissinstanser, däribland *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Granskningsinstitutet Klägget*, *IOGT-NTO*, *Naturskyddsföreningen*, *Stockholms universitet* (*Juridiska fakulteten)* och *Uppsala universitet (Statsvetenskapliga institutionen)*. Att inte inkludera sådana tidiga kontakter kan därför innebära att många av de kontakter för påverkan som förekommer, och som har betydelse för vilka frågor som hamnar på den politiska dagordningen, faller utanför.

Det är samtidigt viktigt att lagens bestämmelser är tydligt avgränsade och att de inte omfattar mer än vad som är nödvändigt för att uppnå lagens syfte. Ytterst är syftet att bidra till den politiska beslutsprocessens integritet genom insyn i vilken påverkan som sker i beredningsarbetets olika stadier. En annan viktig utgångspunkt är att administrativa bördor inte ska läggas på enskilda om det inte är helt nödvändigt. Mot den bakgrunden är det inte givet att påverkan som saknar koppling till en politisk beslutsprocess ska omfattas av den föreslagna lagen även om den förekommer i stor omfattning. Påverkansaktiviteter som riktar sig mot genomförandet av ett fattat beslut bör, till skillnad från vad Granskningsinstitutet Klägget framför, inte anses ingå i beslutsärendet.

I likhet med kommittén anser regeringen således att kommunikation med syfte att initiera ett ärende eller genomföra beslut inte bör omfattas av lagen. I motsats till Granskningsinstitutet Klägget anser regeringen inte heller att mera allmänt kontaktskapande åtgärder bör omfattas av regleringen. Regeringen instämmer därmed i *Fortums* och föreningen *Precis* bedömning att endast kommunikation med syfte att påverka beredning eller beslut i ett pågående ärende ska anses utgöra påverkanskommunikation i lagens mening.

Granskningsinstitutet Klägget anser att förslagets begränsning till pågående ärenden är otydligt och innebär osäkerhet för aktörerna. *IOGT-NTO* och *Svenskt Näringsliv* framför liknande synpunkter. Regeringen har förståelse för att det i vissa fall kan förekomma gränsdragningsproblematik. I merparten av fallen bör det dock vara tydligt vid vilken tidpunkt ett ärende inleds. Hos riksdagen inleds ett ärende exempelvis när regeringen har avlämnat en proposition eller en ledamot har väckt en motion. Hos regeringen kan ett ärende t.ex. inledas genom att en enskild eller myndighet lämnar in en hemställan till regeringen eller i samband med att regeringen på eget initiativ initierar ett ärende, t.ex. beslutar om kommittédirektiv.

Avgränsningen till pågående ärenden gör det också tydligt att regleringen avser kommunikation med politiska beslutsfattare i deras egenskap av beslutsfattare och inte de kontakter de har i sin eventuella

samtidiga egenskap av företrädare för ett politiskt parti, vilket både *Sveriges advokatsamfund* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* understryker. Som både Advokatsamfundet och *Riksdagsförvaltningen* pekar på inskränker den föreslagna regleringen inte tillämpningsområdet för 2 kap. 8 § tryckfrihetsförordningen, som stadgar att t.ex. statsråd i viss utsträckning kan ta emot brev eller annat meddelande om frågor som regeringen handlägger utan att breven blir allmänna handlingar. Sådana kontakter faller alltså utanför den nya lagens tillämpningsområde då mottagaren får dem som innehavare av annan ställning än beslutsfattare. Som Advokatsamfundet framhåller kan denna avgränsning i många fall göra att t.ex. föreningsliv och företag kan lämna förslag som tidigare har efterfrågats av lagstiftaren utan att registreringsskyldighet uppstår.

8.3 Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter

Regeringens förslag

Aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldiga att anmäla sig för registrering och redovisa påverkanskommunikationen.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Av de remissinstanser som uttalar sig är det ungefär lika många som är positiva som negativa till förslaget. Bland de remissinstanser som är positiva till eller inte har några synpunkter på förslaget finns *Fortum*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Stockholms universitet (Juridiska och Statsvetenskapliga institutionerna)*, *Säkerhetspolisen* och *Transparency International Sverige*. *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* delar kommitténs uppfattning om att ansvaret för att lämna uppgifter om påverkanskommunikation inte bör läggas på förtroendevalda mottagare.

Flera av de remissinstanser som motsätter sig förslaget, däribland *Akademikerförbundet SSR*, *Fastighetsägarna Sverige*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Arkitekter* och *Tidningsutgivarna (TU)* anser att ansvaret för att lämna uppgifter ska läggas på de politiska beslutsfattarna i stället för påverkansaktörerna. *IOGT-NTO* anför att en ordning som lägger ansvaret på beslutsfattarna minskar risken för fel, förenklar administrationen och ökar legitimiteten. *Naturskyddsföreningen*, *S-föreningen Reformisterna*, *Schibsted*, Svenskt Näringsliv och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* m.fl. har liknande synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

Vid bedömningen av vilken aktör som ska vara ansvarig för att lämna uppgifter om påverkanskommunikation är det av vikt att säkerställa att

regelverket inte har negativa effekter på tillgängligheten till politiska beslutsfattare eller den offentliga sektorns dialog med civilsamhället. Regelverket bör inte lägga onödiga administrativa bördor på vare sig enskilda eller politiska beslutsfattare och deras medarbetare. Det är dock viktigt att de uppgifter som publiceras möjliggör den insyn som är åsyftad med regleringen och att kringgående av lagstiftningen försvåras.

En klar fördel med ett system som lägger hela ansvaret för redovisningen på de politiska beslutsfattarna, vilket bl.a. *IOGT-NTO* och *Svenskt Näringsliv* förespråkar, är att en sådan ordning inte lägger administrativa bördor på enskilda som vill ta kontakt med makthavare och framföra synpunkter eller lämna information. Den politiska beslutsfattaren har dessutom ett ansvar för att utföra sitt uppdrag med integritet och tillse att kontakter med intresseföreträdare sker på ett lämpligt sätt. Ifall det uppdagas att kontakter har förekommit men inte redovisats kan den politiska beslutsfattaren ställas till svars för det.

Som *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* framför skulle en sådan ordning dock innebära att de folkvalda, eller de som med ansvar inför de folkvalda styr riket, får uppgifter som åtminstone kan uppfattas försvåra de breda kontakter som de behöver ha för att fullgöra sina uppdrag. Till det kommer mera praktiskt betonade aspekter, som att folkvalda och deras medarbetare har kontakt med en stor mängd intressenter. Den administration som en skyldighet att lämna uppgifter kräver tar därmed tid och uppmärksamhet från det egentliga uppdraget.

En fördel med att låta påverkansaktörerna ha ansvar för att redovisa påverkanskommunikation är också att dessa ofta har tillgång till den typ av information som registret ska innehålla. De politiska beslutsfattarna har inte alltid kunskap om vem aktören företräder eller vad syftet med kontakterna är. Ifall en beslutsfattare skulle ha ansvaret för att lämna sådana uppgifter skulle det i många fall behöva vara andrahandsuppgifter som kommer från aktören. Dessa skulle i regel vara mer knapphändiga än förstahandsuppgifter och således inte bidra till samma insyn. Det skulle dessutom vara svårt att hålla beslutsfattarna ansvariga för uppgifternas korrekthet.

Sammantaget delar regeringen såväl kommitténs som flera remissinstansers uppfattning att ansvaret för att lämna uppgifter om påverkanskommunikation bör ligga på aktörerna som vill påverka politiska beslut. Det är dock, som flera remissinstanser påpekar, viktigt att skyldigheten att lämna uppgifter inte blir onödigt betungande och att det finns rimliga undantag från den. I samband med att kontakt tas är det lämpligt att påverkansaktören upplyser den politiska beslutsfattaren om att det rör sig om påverkanskommunikation, även om någon skyldighet att göra detta inte finns.

8.4 Vilka mottagare av påverkan som ska omfattas

Regeringens förslag

Påverkanskommunikation i form av kontakter med statsråd och riksdagsledamöter ska medföra en skyldighet att anmäla sig för registrering och redovisa uppgifter.

Även kontakter med politiska och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen, samt med särskild utredare, ordförande eller annan ledamot i kommitté som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, samt sekreterare i utredningen eller kommittén ska omfattas av regleringen.

Regeringens bedömning

Företrädare för eller andra anställda på förvaltningsmyndigheter, domstolar eller statliga bolag bör inte förstås som mottagare för påverkanskommunikation enligt regelverket.

När regelverket har varit i kraft under en tid, bör frågan om huruvida ytterligare mottagare ska omfattas övervägas på nytt.

Kommitténs förslag och bedömning

Kommitténs förslag och bedömning stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen* och *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget eller bedömningen. *Fortum* anser att det förslagna tillämpningsområdet är välmotiverat. *IOGT-NTO* instämmer i vilka mottagare som ska omfattas.

Storfors kommun tillstyrker förslaget och ser det som positivt att kommittén öppnar för en framtida utvärdering och eventuell utvidgning till lokal och regional nivå. Att förslaget även bör omfatta påverkanskommunikation mot beslutsfattare på annan än statlig nivå framförs också av bl.a. *Dillon AB*, *Region Stockholm* och *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Statsvetenskapliga institutionen)*. Även *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Tranemo kommun* anser att en sådan utvidgning av förslagets tillämpningsområde bör övervägas. *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* motsätter sig att politiska beslutsfattare på lokal eller regional nivå ska omfattas av reglerna med hänvisning till det kommunala självstyret.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och TCO avstyrker förslaget att opolitiska tjänstemän i Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet ska kunna räknas som mottagare av påverkanskommunikation. TCO anser inte heller att personer som arbetar i en utredning eller kommitté, bör omfattas. Uppsala universitet (Juridiska fakulteten) föreslår

att myndighetschefer och företrädare för statliga bolag ska kunna vara mottagare av påverkanskommunikation.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Kontakter med statsråd och riksdagsledamöter samt deras medarbetare ska omfattas av lagen

Den centrala och yttersta politiska makten i Sverige innehas av riksdag och regering, dvs. den lagstiftande och den verkställande makten. Riksdagen är folkets främsta företrädare och stiftar lag, beslutar om skatt till staten, bestämmer hur statens medel ska användas och granskar rikets styrelse och förvaltning. Vidare utser riksdagen statsminister, som utser övriga statsråd i sin regering, se 6 kap. 1 och 4–6 §§ regeringsformen. Regeringen styr riket med ansvar inför riksdagen. Det görs bl.a. genom instruktioner till de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det är också i regel regeringen som tar initiativ till och bereder förslag till lagar. Vidare verkställer regeringen riksdagens beslut.

Regeringens bedömning är att riksdagens ordinarie ledamöter, inklusive ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot enligt 4 kap. 13 § regeringsformen, bör omfattas av en reglering om insyn i politiska beslutsfattares kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut, med hänsyn till deras ställning som politiska makthavare. Av samma skäl bör regeringens statsråd omfattas av regleringen.

Det är dock inte bara är riksdagsledamöter och statsråd som har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut, utan även deras medarbetare. Den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar att statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet har sådana kontakter i mycket hög utsträckning. Det är också en klar majoritet av de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet som någon gång har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut.

Mot den bakgrunden framstår det enligt regeringens mening som otillräckligt att regleringen endast ska omfatta påverkanskontakter med riksdagsledamöter och statsråd. Lagen bör därför även omfatta medarbetare till politiska beslutsfattare. Den undersökning som kommittén gjort tyder på att såväl politiska som opolitiska tjänstemän i stor utsträckning har kontakter med påverkansaktörer. För att regleringen ska vara ändamålsenlig anser regeringen därför, till skillnad från *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, att båda dessa kategorier av tjänstemän vid Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen bör omfattas av regelverket som mottagare av påverkanskommunikation. Tjänstemän i Regeringskansliet kan vara både arbets- och uppdragstagare. Detta bör förtydligas i den föreslagna lagtexten.

Som mottagare av påverkanskommunikation bör också avses politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen. Även personer som ingår i kommittéer eller utredningar som tillsatts av regeringen bör ingå i den kretsen. Därigenom omfattar regleringen på ett lämpligt sätt aktörer i olika faser av beredningen av ett ärende. När det gäller medverkande i utredningar och kommittéer bör det, i förhållande till kommitténs förslag, förtydligas att även sekreterare i en utredning eller kommitté, som i formellt hänseende är anställda i utredningen eller kommittén, också bör anses vara mottagare av

påverkanskommunikation. I fråga om personer som ingår i kommittéer eller utredningar som tillsätts av riksdagsstyrelsen bör dessa omfattas av förslaget, såvida de är anställda i Riksdagsförvaltningen.

Endast kontakter med politiska beslutsfattare på nationell nivå ska omfattas

I bl.a. Europarådets rekommendation från 2017 uppmanas medlemsländerna att etablera ett regelverk gällande lobbying i samband med offentligt beslutsfattande på nationell, regional och lokal nivå. I Sverige sker politiskt beslutsfattande förutom på nationell nivå även av kommunerna och regionerna. Kommuner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. De styrs av folkvalda politiker och har också beskattningsrätt, se 14 kap. 1–4 §§ regeringsformen. I varje kommun och region finns fullmäktige som utser kommunstyrelsen, som leder kommunens verksamhet. Fullmäktige utser en styrelse som leder och samordnar arbetet. Dessutom finns ett antal nämnder som har till uppgift att förvalta och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut.

Som *Storfors kommun* framför är det viktigt att säkra ett enhetligt förtroende för politiska processer oavsett politisk nivå. *Brottsförebyggande rådets (Brås)* bild är att även förtroendevalda och tjänstepersoner på regional och kommunal nivå utsätts för påverkansförsök, bl.a. från personer inom kriminella grupperingar. Öppenhet och transparens är därför viktigt även när det gäller påverkansaktörers kontakter med beslutsfattare på annan nivå än nationell, vilket också Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Statsvetenskapliga institutionen) framhåller. Därtill har Sverige en hög grad av kommunalt självstyre, där kommunerna själva bestämmer över stora politikområden. Som flera remissinstanser framför har påverkansaktörer därför anledning att lägga fokus även på andra nivåer än den nationella.

Det är enligt regeringens mening viktigt att tillräckliga uppgifter offentliggörs för att syftet med regleringen, att öka insynen i det politiska beslutsfattandet, ska uppfyllas. Den genomgång som kommittén gjort tyder på att påverkanskommunikation förekommer i relativt stor utsträckning på såväl regional som lokal nivå.

Det skulle emellertid innebära ett avsevärt större tillämpningsområde för regelverket om även påverkanskommunikation mot regioner och kommuner omfattas. Betydligt fler aktörer skulle omfattas av skyldigheten att redovisa uppgifter, vilket, så som *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* påtalar, kan innebära en administrativ börda för dessa. Regeringen anser därför, till skillnad från bl.a. *Region Stockholm* och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Statsvetenskapliga institutionen) men i likhet med Fortum att regelverket, åtminstone i detta skede, enbart bör omfatta politiska beslutsfattare på nationell nivå. När lagstiftningen har varit i kraft ett tag bör det utvärderas hur den har fungerat och om det finns skäl att utvidga dess tillämpningsområde.

Under regeringen lyder Justitiekanslern och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Detta följer av 12 kap. 1 § regeringsformen. Regeringen styr myndigheterna genom att utse myndighetens ledning samt besluta dess instruktion, årliga regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. Exempel på förvaltningsmyndigheter som lyder under riksdagen är Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän (JO).

Enligt bl.a. OECD:s rekommendationer bör staterna förstärka transparensen och öppenheten vid beslutsfattande hos den lagstiftande, verkställande och dömande makten. OECD framhåller att representanter för rättsväsendet, så som domare och åklagare, kan bli föremål för lobbyaktiviteter. Även de som deltar i beslut om utnämning av domare kan antas bli föremål för lobbying.

Regeringen anser dock, i likhet med vad kommittén anför, att aktörer som vill påverka politiska beslut sällan bör ha skäl att vända sig till förvaltningsmyndigheter, domstolar eller statliga bolag. I ärenden som regeringen beslutar om, exempelvis utnämning av domare och när myndigheters ledning utses, kommer påverkanskommunikation dessutom kunna omfattas av den föreslagna regleringen. Som *Uppsala universitet (Juridiska fakulteten)* framhåller fattar myndigheter beslut i enskilda fall utan medverkan av den politiska nivån. Sådana beslut kan, som universitet påtalar, ha vittgående ekonomiska och andra konsekvenser för enskilda, som därför kan ha påtagligt intresse att försöka påverka besluten. Syftet med den föreslagna lagen är emellertid att trygga allmänhetens insyn i kommunikation för att påverka beslut som tas av politiska beslutsfattare. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med *Fortum* men till skillnad från Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), att företrädare för eller andra anställda på domstolar och andra förvaltningsmyndigheter än Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen inte bör omfattas av regelverket som mottagare av påverkanskommunikation. Detsamma gäller för kontakter med statliga bolag. När lagstiftningen har varit i kraft under en tid bör det utvärderas hur den har fungerat och om det finns skäl att utvidga dess tillämpningsområde.

8.5 Vilka påverkansaktörer som ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Regeringens förslag

En juridisk person eller en enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldig att anmäla sig för registrering och redovisa uppgifter. En enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet ska undantas från skyldigheten.

Anmälningsskyldigheten ska även gälla den som bedriver påverkanskommunikation på uppdrag av annan, om klienten är anmälningsskyldig. Från anmälningsskyldigheten ska dessa undantas:

– myndighet eller offentligt styrt organ, som inte är ett offentligt företag, som endast bedriver påverkanskommunikation som avser kontakter inom ramen för dess uppdrag enligt författning, regeringsuppdrag eller motsvarande styrning,
– annan stat, Europeiska unionen eller mellanstatlig organisation när påverkanskommunikationen bedrivs inom ramen för internationellt samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer, och
– politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får offentligt partistöd, eller sidoorganisation till ett sådant parti.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanser som yttrar sig, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *IOGT-NTO*, *Justitiekanslern*, *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen* och *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)*, är positiva eller har inga invändningar mot förslaget eller bedömningen. Flera remissinstanser, bl.a. *Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis)* och *Svenskt Näringsliv*, framför att den föreslagna regleringen kan innebära orimliga krav på redovisning för den som ger råd och stöd till någon som bedriver påverkanskommunikation. *Sveriges Lärare och Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* anser att samma skyldighet att lämna uppgifter bör gälla för Arbetsgivarverket som för övriga parter på arbetsmarknaden. *Sveriges Arbetsterapeuter* anför att civilsamhällets organisationer bör undantas från skyldigheten att lämna uppgifter. I andra hand bör arbetsmarknadens parter vara undantagna från skyldigheten. Även *Akademikerförbundet SSR* och *Akavia* motsätter sig att arbetsmarknadens parter omfattas av regleringen. *Arbetsgivarverket* välkomnar att förvaltningsmyndigheter undantas från tillämpningsområdet. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* framför att skyldigheten att lämna uppgifter bör begränsas för arbetsmarknadsorganisationer för att inte innebära en orimlig börda. Även SACO anser att det bör övervägas hur omfattande skyldigheten att lämna uppgifter ska vara för arbetsmarknadens parter.

Bokföringsnämnden anser att det behöver förtydligas vad som avses med huvudsaklig verksamhet. TCO lyfter liknande frågor och ifrågasätter ändamålsenligheten i att i detta sammanhang använda sig av samma koder som i standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI). *Dillon AB* menar att de PR-byråer som inte arbetar med att direkt påverka politiska beslut bör undantas från rapporteringsskyldigheten och föreslår att dessa får en egen SNI-kod.

Industrifacket Metall och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* håller med om att privatpersoner ska undantas från skyldigheten att lämna uppgifter. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* efterfrågar

tydliggörande kring när en person ska anses agera å en juridisk persons vägnar respektive som privatperson. Vidare skulle det enligt universitetet vara tydligare om staten som juridisk person undantas från anmälningsskyldigheten. Enligt Akademikerförbundet SSR behöver offentligrättsliga organ inte finnas med i registret.

Region Gotland anser att det kan vara svårt att bedöma om en myndighet eller ett annat offentligt organ genomför påverkanskommunikation inom ramen för sitt uppdrag. *Region Norrbotten* anser att regioner inte bör omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter och menar att en sådan skyldighet riskerar att försvåra och försvaga kontakten mellan regional och nationell nivå.

Skälen för regeringens förslag

Juridiska personer och vissa enskilda näringsidkare ska vara anmälningsskyldiga

Riksdagsledamöter, statsråd och deras medarbetare träffar en stor mängd människor i olika sammanhang. I många fall rör det sig om aktörer som vill påverka politiken och bör omfattas av regelverket. Samtidigt är det en viktig utgångspunkt för regeringen att inte i onödan lägga administrativa bördor på aktörer som vill påverka politiska beslut. Mot detta kan ställas att en effektiv insyn kräver att tillräckliga uppgifter offentliggörs. Det är också angeläget att bestämmelserna är tydliga och lätta att tillämpa.

Syftet med ett regelverk som ställer krav på registrering av påverkanskommunikation är att trygga allmänhetens insyn i olika intressenters kontakter med beslutsfattare för att påverka politiska beslut. Det behöver vara tydligt vilka aktörer som omfattas av anmälningsskyldigheten. Vilken verksamhetsform som påverkansaktören har bör som utgångspunkt inte vara avgörande för om aktören ska omfattas av regelverket eller inte. Det avgörande bör vara om aktören bedriver påverkanskommunikation i enlighet med den definition som anges i lagstiftningen.

I likhet med kommittén bedömer regeringen att endast påverkansaktörer som har en viss grad av organisering och långsiktighet bör omfattas. Regeringen delar därför kommitténs uppfattning om att juridiska personer bör vara skyldiga att redovisa sin påverkanskommunikation. Varken privatpersoner eller grupper av privatpersoner som går samman för att verka för en viss fråga bör, mot samma bakgrund, omfattas av regleringen. Frågan om en enskild ska anses agera i egenskap av privatperson eller som företrädare för en juridisk person får bedömas från fall till fall. Att kontakterna inte har någon koppling till den juridiska personens verksamhet kan tala för att aktören agerar i egenskap av privatperson. Det måste i första hand ankomma på en sådan aktör att själv bedöma i vilken egenskap den agerar och om den omfattas av anmälningsskyldigheten. Som framgår nedan kan eventuella felaktigheter bli föremål för granskning.

Även enskilda näringsidkare som har påverkanskommunikation och därmed sammankopplade arbetsuppgifter som huvudsaklig verksamhet bör omfattas av regleringen. I fråga om andra enskilda näringsidkare anser regeringen däremot att det inte är motiverat att dessa omfattas, med beaktande av den administrativa börda som skyldigheten att lämna uppgifter kan innebära.

Bokföringsnämnden anser att det behöver förtydligas vad som avses med huvudsaklig verksamhet och hur bedömningen ska göras. Med sådan verksamhet bör avses vad verksamheten består av till övervägande del, dvs. om verksamheten till mer än hälften rör påverkanskommunikation (jfr här t.ex. prop. 1999/2000:88 s. 31 och prop. 2023/24:128 s. 429). Aktören bör vid varje given tidpunkt själv bedöma om den omfattas av kraven på att lämna uppgifter. Vid bedömningen av om verksamheten till övervägande del avser påverkanskommunikation och därmed sammankopplade uppgifter ska även närliggande aktiviteter, så som utbildningstjänster och liknande, beaktas. Även påverkansaktiviteter riktade mot andra mottagare än de som omfattas av den föreslagna regleringen, t.ex. myndigheter eller politiska beslutsfattare på lokal nivå, bör räknas med i bedömningen. Vilka näringsidkare som huvudsakligen bedriver verksamhet som rör påverkanskommunikation och därmed sammankopplade uppgifter får bedömas i varje enskilt fall.

Även med beaktande av vad *Dillon AB* och *TCO* framför anser regeringen, i likhet med kommittén, att enskilda näringsidkare bör omfattas av den föreslagna regleringen endast om de har PR och kommunikation som huvudsaklig verksamhet. Vid bedömningen av vad som utgör PR och kommunikation kan ledning hämtas i vad som avses med motsvarande begrepp i klassificeringen enligt SNI. På så sätt blir det tydligt avgränsat vilka aktörer som är anmälningsskyldiga. PR översätts ofta till omvärldsrelationer, ett uttryck som bör användas i den föreslagna lagen. Skyldiga att lämna uppgifter ska alltså sammantaget vara juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkans-kommunikation. Enskilda näringsidkare ska dock endast omfattas om de har omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet.

Den som agerar på uppdrag av annan ska omfattas om klienten gör det

Med begreppet påverkanskommunikation omfattas även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, ge råd eller stöd till en klient som bedriver påverkanskommunikation eller agera för klientens räkning. Skyldigheten för den som agerar på uppdrag av annan att anmäla sig för registrering bör vara knuten till att klienten har en sådan skyldighet, dvs. att klienten bedriver påverkanskommunikation genom att själv eller genom annan ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller dennes medarbetare.

För att en konsult ska omfattas av anmälningsskyldigheten bör konsultuppdraget avse klientens kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en sådan. Både föreningen *Precis* och *Svenskt Näringsliv* påtalar att det kan förekomma att kontakter mellan en klient och en konsult har tagits långt innan klienten väljer att använda hela eller delar av den information som konsulten bidragit med. De anför vidare att det framstår som närmast omöjligt för rådgivaren att ha full inblick i hur och när informationen slutligen används. Regeringen förstår att det kan vara svårt för konsulten att med säkerhet veta att klienten kommer att ta kontakt med en politisk beslutsfattare eller dess medarbetare. För att anmälningsskyldigheten ska aktualiseras bör konsulten således ha fått indikationer på att klienten har för avsikt att ha sådana kontakter med politiska beslutsfattare rörande ett konkret ämne och att konsulttjänsten gäller detta. I sammanhanget bör också erinras om att en konsult som ger

råd eller stöd till en klient inför en kontakt med en politisk beslutsfattare anses bedriva påverkanskommunikation redan vid rådgivningstillfället och från och med detta tillfälle alltså omfattas av skyldigheten att redovisa uppgifter. Klientens påverkanskommunikation påbörjas alltså i ett sådant fall senare än konsultens.

En konsult bör inte vara anmälningsskyldig gällande aktiviteter som sker utanför klientrelationer. Om en konsult har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till sådan endast i syfte att knyta kontakter, eller på annat sätt skapa förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva påverkanskommunikation, bör detta inte ge upphov till någon skyldighet att redovisa uppgifter. Detsamma gäller allmän utbildning eller rådgivning gällande hypotetiska fall. Inte heller omfattas sådant som praktisk hjälp till en klient som bedriver påverkanskommunikation, t.ex. i form av tolk- eller it-tjänster.

När en klient har fått råd eller stöd gällande sin påverkanskommunikation och denne sedan bedriver sådan kommunikation har alltså redovisningsskyldigheten inträtt för både konsulten och klienten. Konsulten bör då lämna uppgifter gällande sin verksamhet och klienten gällande sin.

Undantag ska gälla för myndigheter och offentligt styrda organ när de utför sitt uppdrag

Myndigheter och offentligt styrda organ har kontakter med regeringen eller riksdagen som ett led i att de utför sina uppdrag. Sådana kontakter kan ibland ske i syfte att påverka politiska beslut, t.ex. om tilldelning av resurser eller om andra frågor av betydelse för deras verksamhet. Det kan antas att många av de kontakter som myndigheter och offentligt styrda organ har med regeringen eller riksdagen inom ramen för sina uppdrag faller in under definitionen av påverkanskommunikation. En anmälningsskyldighet för sådan verksamhet skulle innebära en administrativ börda som inte framstår som motiverad ur insynssynpunkt. Många av de kontakter som följer av lag eller annars sker som ett led i att en myndighet utför sitt uppdrag, har allmänheten redan i dag god insyn i, exempelvis genom årsredovisningar eller rapporter med anledning av särskilda uppdrag. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att förvaltningsmyndigheter och domstolar liksom regionala och kommunala organ, bör vara undantagna från regleringen om de bedriver påverkanskommunikation inom ramen för sitt uppdrag enligt författning, regleringsbrev eller motsvarande styrning. Detsamma ska gälla den som agerar för en sådan aktörs räkning eller ger råd eller stöd till denne.

Däremot anser regeringen att statliga, regionala och kommunala bolag inte bör ges ett generellt undantag från anmälningsskyldigheten eftersom likheterna med andra bolag i många fall är stora. Exempelvis lyder bolag med statligt ägande under samma lagar som privat ägda bolag.

Undantag ska göras för utländska och internationella aktörer när de bedriver diplomatisk verksamhet

Den ökade medvetenheten om behovet av öppenhet i världen har bl.a. att göra med en ökad förekomst av utländska påverkansaktiviteter riktad mot inhemsk politisk verksamhet. Som framgår i avsnitt 5.2.3 diskuteras inom

EU ett direktiv rörande transparens för intresserepresentation för tredje länders räkning.

I likhet med vad som gäller i många andra stater bör sedvanliga diplomatiska kontakter, liksom kontakter som sker inom ramen för samarbetet inom EU eller andra mellanstatliga organisationer som Sverige tillhör, inte ge upphov till anmälningsskyldighet. Däremot framstår det som viktigt att allmänheten – på samma sätt som för svenska aktörer – får insyn i kontakter som utländska aktörer har i Sverige, om kontakternas syfte är att påverka politiskt beslutsfattande. Sådana kontakter bör därför omfattas.

Undantag ska göras för partier och sidoorganisationer till partier

Politiska partier arbetar för att påverka politiska beslut och består i allmänhet av ett antal olika föreningar eller andra organ som är juridiska personer. Det innebär att de i formell mening är sådana aktörer som kan bedriva påverkanskommunikation. Att beteckna politiska beslutsfattares kontakter med företrädare för det egna partiet eller andra partier rörande politiska frågor som lobbying framstår emellertid som främmande.

I Sverige har det sedan lång tid ansetts vara en viktig princip att partiernas verksamhet ska regleras med försiktighet med hänsyn till vikten av en fri åsiktsbildning. Det finns därför varken några begränsningar av rätten att bilda ett parti eller några andra särskilda regler för partiers verksamhet. Det kan dock noteras att det anges i 2 § lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen) att lagens bestämmelser gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet samt för ledamöter och ersättare för ledamöter av dessa politiska församlingar.

De politiska partierna spelar en central roll i den parlamentariska demokratin. Det är partipolitisk debatt, överenskommelser och ömsesidig påverkan som bildar grund för beslut om de generellt tillämpliga föreskrifter enligt vilka landet styrs. Partiernas påverkanskommunikation kan därmed i någon mening sägas utgöra den demokratiska beslutsprocessen, och inte försök att utifrån påverka den processen. Regeringen instämmer därför i kommitténs bedömning att även sådant påverkansarbete av politiska partier som i formell mening omfattas av lagen, bör undantas från tillämpningsområdet. Undantaget bör omfatta politiska partier och deras sidoorganisationer.

Med hänsyn till att det inte finns någon definition i svensk lagstiftning av vad ett parti är, uppkommer frågan hur undantaget ska formuleras och avgränsas. Regeringen bedömer, i likhet med kommittén, att det tydligaste och mest ändamålsenliga alternativet är att undanta partier med mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Partier som inte har mandat i någon av dessa politiska beslutande församlingar men som får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen bör också undantas. Detsamma bör gälla för sidoorganisationer till partier som uppfyller kriterierna. Varje ideell förening inom ett sådant parti eller en sidoorganisation till ett sådant parti bör således undantas från regleringen.

Arbetsmarknadsorganisationer bör omfattas av anmälningsskyldigheten

I de flesta OECD-länder med lagstiftning om insyn i påverkanskommunikation omfattas arbetsmarknadsorganisationers kontakter med politiska beslutsfattare. Flera remissinstanser, bl.a. *Akavia*, har dock motsatt sig att arbetsmarknadens parter ska omfattas av regleringen. Både *Akademikerförbundet SSR* och *Sveriges Arbetsterapeuter* framhåller den roll som arbetsmarknadens parter har i svensk förvaltning. *Arbetsgivarverket* understryker vikten av att den svenska modellen fortsatt värnas. Akademikerförbundet SSR framför att den modell för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter som finns i Sverige bygger på att parterna har en nära dialog med politiska beslutsfattare i utvecklandet av lagar och praxis.

Enligt regeringens bedömning har det dock inte framkommit skäl att undanta arbetsmarknadsorganisationer från skyldigheten att lämna uppgifter. Dessa organisationer bör alltså, på samma sätt som andra juridiska personer, vara skyldiga att redovisa uppgifter i de fall de har kontakter i syfte att påverka det politiska beslutsfattandet för att insynsintresset ska tillgodoses.

Sveriges Lärare och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* anför att skyldigheten att lämna uppgifter bör vara densamma för Arbetsgivarverket som för övriga parter på arbetsmarknaden. Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet som, i enlighet med förordningen (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket, ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten bör därmed av de skäl som redogörs för ovan omfattas av det generella undantag som görs för offentliga organ när de utför sina uppdrag.

Även religiösa organisationer kan vara anmälningsskyldiga

Religiösa samfund kan, precis som andra organisationer, bedriva påverkansaktioner gentemot politiska beslutsfattare. I dessa fall gör sig samma öppenhetsintresse gällande som när påverkan kommer från andra aktörer. Regeringen delar kommitténs uppfattning att det är viktigt att insynen ger en helhetsbild av vilka som har utövat påverkansaktiviteter i ett visst lagstiftningsärende. Religiösa samfund bör därför vara anmälningsskyldiga på samma sätt som andra juridiska personer, om de har kontakter med politiska beslutsfattare med syfte att påverka politiska beslut.

Hänsyn måste dock tas till religionsfriheten och skyddet mot att tvingas ge till känna sin religiösa åskådning (2 kap. 1 § första stycket 6 och 2 kap. 2 § regeringsformen). När det är fråga om uppgifter om enskilda personer som representerar ett samfund behöver hänsyn dessutom tas till integritetsaspekter. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 8.10.2.

8.6 Vilka typer av kontakter som ska undantas från anmälningsskyldigheten

Regeringens förslag

En juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska undantas från skyldigheten att anmäla sig för registrering om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

- sedvanliga kontakter inom ramen för myndighetsärenden,
- deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen, Regeringskansliet, riksdagens utskott eller riksdagsstyrelsen och där deltagandet dokumenteras med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen,
- sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag, eller
- kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Regeringens bedömning

Kontakter med politisk beslutsfattare för journalistiska ändamål eller forskningsändamål bör inte omfattas av regelverket. Detsamma bör gälla för kontakter som ingår i statens ägarstyrning.

Den som skickar nyhetsbrev eller motsvarande meddelande till en stor krets personer utan möjlighet att svara på meddelandet bör inte omfattas av anmälningsskyldigheten. Inte heller den som gör ett offentligt framträdande eller deltar i publiken vid ett sådant framträdande bör omfattas av anmälningsskyldigheten.

Det finns inte skäl att undanta påverkanskommunikation vid enstaka tillfällen från regleringen.

Kommitténs förslag och bedömning

Kommitténs förslag och bedömning stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen* och *Sveriges advokatsamfund*, har inte några synpunkter på förslaget eller bedömningen. *IOGT-NTO* tillstyrker kommitténs bedömning gällande vilka aktörer som ska undantas, men anser att även kontakter som dokumenteras i särskild ordning bör framgå av registret. *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* efterfrågar förtydligande gällande vad som avses med sedvanligt uträttande av ärende hos myndighet. Även *Region Norrbotten* bedömer att det finns otydligheter kring vad som ingår i sådana kontakter.

Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis) påpekar att undantaget för kontakter som omfattas av advokaters tystnadsplikt kan innebära att samma sorts rådgivning behöver registreras av vissa aktörer, men inte andra. *Svenskt Näringsliv* anför att uppgifter som kan avslöja

enskilda företags affärshemligheter bör undantas. *Concord* framför liknande synpunkter och betonar även den personliga säkerheten.

Sveriges Tidskrifter och *Tidningsutgivarna (TU*) m.fl. anser att det bör övervägas att uttryckligen ange att kontakter med politiska beslutsfattare eller medarbetare till politiska beslutsfattare för journalistiska ändamål faller utanför det föreslagna regelverket. *Journalistförbundet* och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* menar att det bör förtydligas att kontakter som omfattas av bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet är undantagna från anmälningsskyldigheten.

Fortum anser att offentligt uppträdande vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt masskommunikation bör nämnas bland undantagen för att undvika svåra gränsdragningar som försvårar rapporteringen.

Industrifacket Metall och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* för fram att även småskaliga påverkanskontakter bör vara undantagna från tillämpningsområdet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Undantag ska göras för sedvanliga kontakter med myndigheter

När juridiska personer och enskilda näringsidkare har kontakt med tjänstemän vid Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen rörande ärenden som handläggs hos myndigheten ligger det i sakens natur att den som tar kontakt ofta vill uppnå ett visst mål och argumenterar för att myndigheten ska besluta på ett visst sätt. Men det kan också handla om kontakter med Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen av sådant slag att intresset av insyn för allmänheten är begränsat, t.ex. rörande myndigheternas förvaltning. Att ge insyn i sådana kontakter är inte syftet med den föreslagna regleringen.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det från anmälningsskyldigheten bör undantas påverkanskommunikation som avser kontakter inom ramen för sedvanliga ärenden hos myndigheter. Det är svårt att, i enlighet med *Lunds universitets (Juridiska fakulteten)* och *Region Norrbottens* synpunkter, ge någon entydig definition på vad som ska avses med sådana kontakter. Detta får i stället avgöras för verksamheten från fall till fall. Kontakter som bör falla utanför anmälningsskyldigheten är exempelvis sådana som avser hanteringen av tillstånds- och stödärenden hos de aktuella myndigheterna, deltagande i upphandlingsförfaranden eller försäljning av varor till myndigheterna.

Undantag ska göras för vissa officiella kontakter som dokumenteras

Ibland deltar juridiska personer och enskilda näringsidkare i arbetsgrupper som tillsatts av t.ex. regeringen inom ramen för den politiska beslutsprocessen. Deras uppgift kan då vara att framföra sina synpunkter, vilket kan innebära att de utövar påverkanskommunikation. I de fall uppgifter om möten och andra kontakter redan finns dokumenterade och lätt tillgängliga för allmänheten, framstår det inte som ändamålsenligt att den redovisningsskyldige dessutom måste lämna uppgifter om kontakterna enligt den föreslagna regleringen. När juridiska personer och enskilda näringsidkare exempelvis deltar i officiella beredningsprocesser hos

regeringen eller riksdagen dokumenteras i regel detta i enlighet med gällande bestämmelser om myndigheters allmänna dokumentationsskyldighet.

I likhet med kommittén, men till skillnad från *IOGT-NTO* anser regeringen därför att det från anmälningsskyldigheten bör undantas påverkanskommunikation som sker inom ramen för deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen. Däremot bör en sådan skyldighet gälla vid mer inofficiella kontakter efter inbjudan från politiska beslutsfattare eller deras medarbetare till sammanhang där innehållet i kontakterna inte dokumenteras i särskild ordning.

Eftersom arbetsgrupper av det aktuella slaget kan tillsättas av Regeringskansliet, riksdagens utskott eller riksdagsstyrelsen bör undantaget utformas något bredare än vad kommittén har föreslagit.

Undantag ska göras för kontakter som omfattas av advokaters tystnadsplikt

I 8 kap. 4 § rättegångsbalken anges att en advokat är skyldig att förtiga vad han fått kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Undantag från tystnadsplikten gäller i vissa särskilt angivna fall. Frågan är om det, i likhet med vad som gäller i Finland, bör införas ett undantag från anmälningsskyldigheten för advokater.

Föreningen *Precis* anser att det är olyckligt om rådgivning inom påverkanskommunikation måste registreras av vissa aktörer men inte av advokater. Regeringen konstaterar dock att advokats tystnadsplikt är en grundsten i rättssamhället och endast kan brytas under särskilda förhållanden. Ett uppgiftslämnande som innebär brott mot tystnadsplikt enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken kan dessutom straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, vilket gör att advokater inte kan ha en samtidig skyldighet att lämna uppgifter i ett sådant fall. Regeringen anser mot den bakgrunden, till skillnad från föreningen Precis, att sådan verksamhet som omfattas av advokaters eller deras biträdens tystnadsplikt bör undantas från anmälningsskyldigheten.

Undantag ska göras för kontakter vars avslöjande kan hota säkerheten för det allmänna eller för enskild

Det kan finnas tillfällen då starka skäl talar emot att avslöja att en aktör har haft kontakt med representanter för riksdag eller regering, eller att uppgifter rörande denna kontakt blir kända. Regeringen anser, i likhet med kommittén, att ett undantag från anmälningsskyldigheten bör finnas för uppgifter om kontakter vars avslöjande kan hota enskilds säkerhet till liv eller hälsa, allmän ordning och säkerhet eller rikets säkerhet. Det skulle exempelvis kunna röra sig om en politisk beslutsfattares kontakt med en representant för en förening vars medlemmar lever under hot från en utländsk regim, en kriminell gruppering eller en tidigare partner. De uppgifter som enligt regelverket ska lämnas om kontakterna behöver då, i det enskilda fallet, kunna innebära ett hot av angivet slag för att kunna utelämnas.

Med hänsyn till vad som ska gälla i övrigt, dvs. vad som ska avses med påverkanskommunikation, vilka som ska vara anmälningsskyldiga och vilka uppgifter som ska redovisas bör det aktuella undantaget sällan bli tillämpligt. Som *Concord* och *Svenskt Näringsliv* påpekar är det angeläget att skyldigheten att redovisa kontakter inte innebär att känsliga uppgifter om organisationer avslöjas. Som redan konstaterats kommer de uppgifter som ska lämnas av påverkansaktörerna dock vara mycket översiktliga (se också avsnitt 8.7). Uppgifter som bedöms skyddsvärda kan omfattas av sekretess enligt exempelvis bestämmelserna i 15, 21 eller 30 kap. OSL.

Kontakter för journalistiska ändamål eller forskningsändamål omfattas inte av regleringen

Med hänsyn till journalisters och forskares centrala funktion i det demokratiska samhället och det grundlagsskydd som finns rörande journalistisk verksamhet och forskningens frihet, är det särskilt angeläget att kontakter som tas för sådana ändamål inte hämmas av regleringen. Det föreslagna regelverket syftar inte heller till att ge insyn i den sortens kontakter. När en journalist har kontakt med en politisk beslutsfattare i regeringen eller riksdagen, eller medarbetare till dessa, för journalistiska ändamål, bör det således inte medföra någon anmälningsskyldighet. Detsamma gäller när forskare och lärare vid universitet och högskolor har sådana kontakter för forskningsändamål.

Sveriges Tidskrifter, Tidningsutgivarna (TU) och *Utgivarna* anser att det bör övervägas en uttrycklig reglering där det anges att kontakter med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare för journalistiska ändamål faller utanför det föreslagna regelverket. Att sådana kontakter inte ska omfattas av regleringen behöver enligt regeringens mening inte anges särskilt i lagtexten eftersom de inte sker i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål. Detsamma gäller t.ex. för forskare. För det fall en journalist eller forskare skulle företräda en juridisk person och i den egenskapen har kontakt med beslutsfattare eller medarbetare till beslutsfattare i syfte att påverka politiska beslut, bör detta däremot grunda anmälningsskyldighet. Avgörande blir i vilken egenskap och i vilket syfte personen agerar. Som *Journalistförbundet* och *TCO* framför innebär begränsningen i fråga om journalistisk verksamhet att kontakter som omfattas av bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet är undantagna från anmälningsskyldigheten. Sådana kontakter sker inte i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål.

Kontakter som ingår i statens ägarstyrning omfattas inte av regleringen

Det framstår inte som motiverat att kontakter som gäller ägarstyrning för statliga bolag ska omfattas av anmälningsskyldighet. Att sådana kontakter faller utanför regleringens tillämpningsområde behöver inte anges särskilt i lagtexten, utan följer av att kontakter inom ramen för sedvanlig ägarstyrning inte sker i syfte att bedriva politiskt påverkansarbete.

Massutskick och offentliga framträdanden omfattas inte av regleringen

Politiskt påverkansarbete kan bedrivas genom att den som vill påverka håller offentliga anföranden inom ramen för exempelvis demonstrationer

eller diskussioner som är öppna för allmänheten. Det kan också ske genom att meddelanden skickas till en stor krets personer som inte är utvald på förhand.

I båda de nämnda fallen handlar det om kommunikation som är avsedd för och riktar sig till allmänheten. Att skicka nyhetsbrev eller motsvarande meddelande till en stor krets personer, utan möjlighet att svara på meddelandet, faller utanför definitionen av påverkanskommunikation. Detta eftersom sådan kommunikation inte kan anses utgöra en egentlig kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, även om syftet skulle vara att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål. Den som gör ett sådant utskick omfattas därmed inte av anmälningsskyldigheten, även om någon av mottagarna skulle vara en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till politisk beslutsfattare. Detta gäller dock under förutsättning att utskicket sker till en personkrets som inte är utvald på förhand.

Någon skyldighet att anmäla sig för registrering uppkommer inte heller för den som håller ett offentligt anförande eller deltar i publiken vid ett arrangemang som utgör en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617). Till skillnad från *Fortum* anser regeringen att detta inte behöver anges uttryckligen i lagen. Typiska exempel på allmänna sammankomster där olika intressenter kan kommunicera sina åsikter i aktuella politiska frågor i närvaro av politiska beslutsfattare är demonstrationer, paneldebatter och torgmöten. Begränsade inslag av sådan kommunikation kan förekomma även vid offentliga tillställningar så som marknader, idrottstävlingar och uppvisningar riktade till allmänheten.

De nu nämnda begränsningarna i skyldigheten att anmäla sig för registrering avser dock inte kommunikation vid enskilda sammankomster eller slutna tillställningar för mindre grupper eftersom det i sådana fall inte är fråga om kommunikation som är avsedd för och riktar sig till allmänheten.

Enstaka kontakter bör inte undantas från regleringens omfattning

En fråga är om kontakter med företrädare för riksdag eller regering som enbart är tillfälliga ska ge upphov till anmälningsskyldighet. *Industrifacket Metall* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* framför att ett undantag för småskaliga kontakter skulle kunna underlätta för framför allt mindre aktörer. Det skulle kunna handla om kontakter som sker vid ett enstaka tillfälle eller mer sällan än ett visst antal tillfällen per år. Det kan dock vara svårt att avgöra vad som utgör ett enskilt tillfälle. Det innebär också större möjligheter för påverkansaktörer att på olika sätt kringgå lagstiftningen.

Ytterligare ett skäl att inte undanta småskalig kommunikation är att påverkanskommunikation som sker vid ett enskilt tillfälle kan vara av minst lika stort intresse för allmänhetens insyn som sådan som sker vid flera tillfällen. Regeringen anser därför att varken antalet kontakter eller antalet ärenden som en aktörs påverkanskommunikation avser bör vara avgörande för en aktörs anmälningsskyldighet.

8.7 Vilka uppgifter som ska redovisas

Regeringens förslag

En aktör som är anmälningsskyldig enligt regleringen ska lämna uppgifter om sin verksamhet och sin påverkanskommunikation, inklusive vilka resurser som aktören har använt för kommunikationen.

I samband med att aktören anmäler sig för registrering, ska den lämna uppgifter om

- namn, organisationsnummer eller, om sådant inte finns, personnummer,
- kontaktuppgifter,
- verksamhetsområde och en beskrivning av verksamheten, och
- datum då aktören började bedriva påverkanskommunikation.

Den anmälningsskyldige aktören ska återkommande lämna en redovisning om påverkanskommunikation som den har bedrivit, inklusive ämnen för kommunikationen.

Redovisningen ska även innehålla uppgifter om de politiska beslutsfattare eller medarbetare som kontakter har skett med, huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. Den andra aktörens namn och organisations- eller personnummer ska då anges.

Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkans-kommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen.

Aktören ska vara skyldig att lämna uppgifter om de personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antal årsarbetskrafter och kostnader för dessa. Även kostnader för inköpta tjänster och övriga kostnader i samband med påverkanskommunikationen ska redovisas. Om påverkanskommunikation har skett på uppdrag av annan ska omsättningen för verksamheten anges.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna, däribland *Stockholms tingsrätt*, *Säkerhetspolisen, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* och *Växjö kommun* tillstyrker kommitténs förslag eller har inga invändningar mot det. *Granskningsinstitutet Klägget*, *IOGT-NTO* och *Naturskyddsföreningen* m.fl. förespråkar en utförligare rapportering av uppgifter. *Open Knowledge Sweden* stödjer kommitténs övergripande förslag men vill understryka vikten av moderna, automatiserade lösningar för att minimera byråkratisk belastning och maximera den offentliga nyttan. Några remissinstanser, däribland *Akademikerförbundet SSR*,

Företagarna och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, pekar på att förslaget kommer att innebära en administrativ börda för de aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter. Enligt *Svenskt Näringsliv* kommer det att vara förknippat med svårigheter att i efterhand bedöma vilken del av ett konsultuppdrag som hänförs till den påverkanskommunikation som ska redovisas.

Bokföringsnämnden efterfrågar förtydligande av hur kostnader för externa personer ska redovisas. *Fortum* föreslår att redovisningen av resurser kan göras flexiblare. *Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis)* ifrågasätter vilken samhällsnytta en redovisning av årsarbetskrafter eller resurser medför.

Skälen för regeringens förslag

Den anmälningsskyldige ska lämna uppgifter om sin verksamhet och bedriven påverkanskommunikation

Den föreslagna regleringens syfte är att ge allmänheten insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka politiska beslut. För att regleringen ska tillgodose behovet av insyn och vara verkningsfull är det viktigt att de uppgifter som aktörerna är skyldiga att lämna ger en bild av vilka intressen som har påverkat ett visst politiskt beslut. Samtidigt är det viktigt att lagstiftningen inte blir så administrativt betungande att den avskräcker personer eller organisationer från att ta initiativ till politisk påverkan.

Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att aktörer som bedriver påverkanskommunikation bör vara skyldiga att lämna vissa grundläggande upplysningar om sig själva och sin verksamhet. För att allmänheten ska kunna ta del av information om vilka aktörer som bedriver sådan kommunikation bör aktörerna lämna uppgifter om företagets namn, organisationsnummer, eller, om sådant inte finns, personnummer, kontaktuppgifter, verksamhetsområde och vilket datum påverkanskommunikation började bedrivas. Även en allmän beskrivning av verksamheten bör lämnas. Dessa uppgifter bör lämnas i samband med att aktören anmäler sig för registrering.

Uppgift om verksamhetsområde bör i förekommande fall kunna anges som den eller de SNI-koder som aktören är registrerad för hos Skatteverket. Den allmänna beskrivningen av aktören bedöms kunna motsvara den som finns hos Bolagsverket. Någon detaljerad beskrivning krävs inte.

De grundläggande uppgifterna som lämnas om aktören i samband med anmälan för registrering upplyser allmänheten om att påverkanskommunikation förekommit. De ger dock ingen insyn i vilka påverkansaktiviteter som vidtagits. För att tillgodose behovet av insyn bör en aktör som omfattas av regleringen därför även återkommande redovisa den påverkanskommunikation som aktören har bedrivit. Redovisningarna bör innehålla uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller. Även om det i vissa fall skulle kunna vara tillräckligt att ange vilket ärende som kontakterna har avsett bedöms ett sådant krav inte vara tillräckligt för att tillgodose insynsintresset. I redovisningen bör därför ämnet för påverkanskommunikationen anges. Ämnet bör anges så specifikt att allmänheten kan få information om vilka kontakter för påverkan som har förekommit i en viss fråga. Däremot anser

regeringen att det framstår som ett alltför långtgående krav att aktörer ska redovisa sitt syfte med påverkan, dvs. vilket resultat aktören vill uppnå.

Vidare bör det i redovisningen anges vilken politisk beslutsfattare eller medarbetare kommunikationen avser. När det gäller riksdagsledamöter eller statsråd bör deras namn anges medan det för andra bör räcka med uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande. Med motsvarande avses exempelvis ett partis kansli i riksdagen. Ett krav på att redovisa ytterligare detaljer så som datum för kontakterna, vilket *IOGT-NTO* föreslår, eller på att redovisa möten med politiska beslutsfattare löpande, vilket *Naturskyddsföreningen* förespråkar, skulle kunna underlätta för den som vill ta del av skriftlig korrespondens eller andra handlingar i anslutning till kontakterna. Som betonas av bl.a. *Akademikerförbundet SSR*, *Företagarna* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* är det emellertid av stor vikt att redovisningen inte innebär en onödig administrativ börda. Mot denna bakgrund bör det räcka att redovisa kontakternas ungefärliga omfattning och de huvudsakliga sätt att hålla kontakten som har använts under en viss period. När det gäller uppgifterna om mottagare av påverkan samt om kontaktsätt och kontakternas omfattning bör dessa dock redovisas så att de kan knytas till det ärende som kontakterna har avsett.

Att i redovisningen ange namn på de fysiska personer som har representerat påverkansaktören vid kontakterna skulle kunna underlätta för den som vill begära ut handlingar kopplade till påverkans-kommunikationen. Det skulle också öka möjligheterna att identifiera eventuella intressekonflikter och liknande kopplade till påverkans-aktiviteterna. Samtidigt skulle detta innebära att registermyndigheten behöver hantera en stor mängd personuppgifter. Det är inte uteslutet att personuppgifterna i vissa fall skulle anses vara känsliga, utifrån vilken aktör personen representerar. Sammantaget framstår ett krav på sådana uppgifter inte som proportionerligt i förhållande till nyttan. Det bör därför räcka att det av redovisningen framgår vilken juridisk person eller enskild näringsidkare som har bedrivit påverkanskommunikationen. Ifall den registrerade inte alls har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, bör detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som annars ska anges.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, bör detta också anges i redovisningen, tillsammans med vissa uppgifter om den andra aktören. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan bör inte behöva ange med vilken eller vilka politiska beslutsfattare eller medarbetare som kontakterna har skett eller vilka kontaktsätt som har använts. Däremot bör den ange ämnet för påverkanskommunikationen.

I de fall påverkanskommunikation har bedrivits av en registrerad med råd eller stöd från en annan registrerad bör alltså båda aktörer lämna uppgifter om den aktuella påverkanskommunikationen. Den som har gett råd eller stöd till en annan aktör bör ange att så har skett, vilket ämne som påverkanskommunikationen har avsett och den andras namn och organisationsnummer eller personnummer.

Uppgifterna ska också avse vilka resurser som aktören har använt för påverkanskommunikation

Påverkansaktörer bör även vara skyldiga att lämna vissa uppgifter om de resurser som har använts för påverkansaktiviteterna. Uppgifterna bör avse antal personer och årsarbetskrafter som har deltagit i påverkansverksamheten liksom kostnaden för dessa. Även andra kostnader för påverkansverksamheten bör redovisas, t.ex. marknadsförings- eller representationskostnader och kostnader för inköpta tjänster. Om påverkanskommunikation har skett på uppdrag av annan bör uppgifter om omsättning för den egna verksamheten avseende påverkanskommunikation lämnas.

Som *Svenskt Näringsliv* påpekar kan det vara svårt att särskilja resurser som använts för påverkanskommunikation från övriga resurser i verksamheten. Det handlar dock om att göra uppskattningar snarare än att lämna detaljerade uppgifter. För att göra redovisningen lättare för berörda aktörer anser regeringen att registermyndigheten bör ge vägledning och stöd till de redovisningsskyldiga (se avsnitt 11.2).

Enligt regeringens mening framstår förslaget som en lämplig avvägning mellan intresset av insyn och den administrativa bördan som en exakt beräkning av resurser skulle kunna innebära. I likhet med övriga uppgifter bör även ekonomiska uppgifter lämnas återkommande. De bör dock kunna lämnas något mer sällan än övriga uppgifter om påverkanskommunikation.

8.8 När och hur uppgifter ska ges in till Kammarkollegiet

Regeringens förslag

En anmälan för registrering ska ges in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då den anmälningsskyldige började bedriva påverkanskommunikation.

Om den registrerades situation förändras med avseende på de uppgifter som ska lämnas ska den registrerade utan dröjsmål meddela Kammarkollegiet det.

Om den registrerade inte längre omfattas av kravet att lämna uppgifter får denne anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera den registrerade, efter att denne har lämnat redovisning för innevarande kalenderår.

Den registrerade ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisningen ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juni för perioden januari–april, senast den 1 oktober för perioden maj–augusti och senast den 1 februari för perioden september–december.

Den registrerade ska lämna uppgifter om resurser som denne har använt för påverkanskommunikation endast i den redovisning som ges in till Kammarkollegiet senast den 1 februari. De uppgifterna ska avse hela det föregående kalenderåret.

En anmälan eller en redovisning ska ges in elektroniskt till Kammarkollegiet. Myndigheten får i enskilda fall medge undantag från detta.

Anmälan eller redovisningen ska skrivas under av den enskilde näringsidkaren eller av behörig företrädare för den juridiska person som är anmälningsskyldig.

När anmälan eller redovisningen ges in elektroniskt, ska den undertecknas med en avancerad elektronisk underskrift.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt gällande förslaget. *IOGT-NTO* och *Transparency International Sverige* anser att uppgifter om påverkanskommunikation i vissa fall ska lämnas närmare inpå påverkanstillfället. Vidare bedömer IOGT-NTO att det vore fördelaktigt om tidsfristen för redovisning av resurser kan justeras till ett senare tillfälle. *Granskningsinstitutet Klägget* och *Naturskyddsföreningen* anser att rapportering av påverkanskommunikation ska ske löpande.

Fortum och *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* föreslår att antalet redovisningstillfällen ska vara färre än enligt kommitténs förslag. Vidare anser Fortum att redovisning i förekommande fall bör kunna ges på koncernnivå. *Norrbottens Handelskammare* och *Västsvenska Handelskammaren* m.fl. avstyrker förslaget och anför att ett regelverk som kräver rapportering tre gånger per år slår hårt mot små organisationer och ideella aktörer, samtidigt som det är troligt att registret blir ofullständigt.

Skälen för regeringens förslag

Anmälan ska ske inom viss tid och redovisning ska ges in tre gånger om året

I avsnitt 8.9 föreslår regeringen att Kammarkollegiet ska vara registermyndighet. Som framgår ovan är det en viktig utgångspunkt för regeringen att skyldigheten att anmäla sig till registret och att lämna redovisning om bedriven påverkanskommunikation, inte ska vara alltför betungande. Reglerna bör inte medföra onödig administration eller orimliga kostnader för företag och andra organisationer som har kontakt med politiska beslutsfattare. Detta är av särskild betydelse när det gäller mindre resursstarka aktörer med tanke på de eventuella konsekvenser sådana bördor skulle kunna få för deras möjligheter att bedriva påverkansarbete. Vidare är det angeläget att det allmännas resurser används på bästa sätt. Det ska gå snabbt att göra en anmälan för registrering till Kammarkollegiet men också att redovisa efterfrågade uppgifter. På samma sätt ska det vara enkelt att anmäla att påverkanskommunikationen har upphört, varvid Kammarkollegiet ska ta bort aktören från registret efter utgången av det innevarande kalenderåret. Det är viktigt att uppgifterna i registret är tillräckligt aktuella för att ge insyn och möjlighet att granska vilka intressen som ges inflytande över politiska beslut.

De som ska lämna uppgifter enligt den föreslagna regleringen bör enligt regeringens bedömning vara skyldiga att anmäla sig för registrering senast 30 dagar efter den dag då aktören började bedriva påverkanskommunikation. I samband med det ska aktören lämna grundläggande uppgifter om sig själv och sin verksamhet. Uppgifterna bör hållas uppdaterade och förändringar således anmälas. Om påverkanskommunikation bedrivs genom att ge råd eller stöd till en klient som själv har kontakt med mottagaren av påverkan ska, som tidigare redogjorts för, både konsulten och klienten anmäla sig till registret. Var och en av dem bör i ett sådant fall anmäla sig inom 30 dagar från det att de själva började bedriva påverkanskommunikation, konsulten i form av att ge råd och stöd till en klient och klienten i form av att ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en sådan. Som konstaterats i avsnitt 8.5 innebär detta att klientens påverkanskommunikation i vissa fall kommer att påbörjas senare än konsultens.

Om en registrerad inte längre omfattas av kravet att lämna uppgifter bör denne anmäla det till Kammarkollegiet, som då ska avregistrera den registrerade. Den registrerade bör kvarstå i registret till och med det innevarande kalenderårets slut och lämna redovisning för den perioden, inklusive redovisning om vilka resurser som har använts för påverkanskommunikationen. Att myndigheten därefter avregistrerar aktören bör inte innebära att de uppgifter som finns i registret om den registrerade tas bort, utan endast att denne inte längre kommer vara skyldig att lämna återkommande redovisningar.

Kommittén har föreslagit att en registrerad ska vara skyldig att lämna redovisning om sin påverkanskommunikation tre gånger om året och att redovisningen ska lämnas inom en månad från redovisningsperiodens slut. Enligt *IOGT-NTO* och *Transparency International Sverige* bör rapportering om påverkanskommunikation i vissa fall ske inom 30 dagar efter genomförd aktivitet för att upprätthålla aktualiteten i registret. *Granskningsinstitutet Klägget* och *Naturskyddsföreningen* har liknande synpunkter och anser att rapportering ska ske löpande.

Norrbottens Handelskammare och *Västsvenska Handelskammaren* m.fl. framhåller däremot att ett regelverk som kräver rapportering tre gånger per år slår hårt mot små organisationer och ideella aktörer. Även *Fortum* och TCO föreslår färre redovisningstillfällen.

Regeringen anser att det tidsintervall mellan rapporteringstillfällena som kommittén föreslår framstår som lämpligt, utifrån en avvägning mellan intresset av insyn i aktuella uppgifter och intresset av att minimera den administrativa bördan för påverkansaktörer och det allmänna. Redovisning bör därmed ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juni för perioden januari–april, senast den 1 oktober för perioden maj–augusti och senast den 1 februari för perioden september–december.

Uppgifter om de resurser som aktören har använt för påverkanskommunikation bör lämnas en gång om året, i den redovisning som ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 februari. Uppgifterna bör då avse hela det föregående året, dvs. januari–december.

För att underlätta Kammarkollegiets hantering och för att göra det så enkelt som möjligt för de aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter bör huvudregeln vara att såväl anmälningar som redovisningar lämnas in elektroniskt, i ett verktyg som myndigheten tillhandahåller. Endast om Kammarkollegiet medger det bör undantag få göras från denna huvudregel.

För att Kammarkollegiet ska kunna kontrollera om en anmälan eller redovisning har lämnats i behörig ordning, bör det anges i lagen att en anmälan eller redovisning ska undertecknas av behörig företrädare när det är en juridisk person som är skyldig att lämna uppgifter. I fråga om en enskild näringsidkare bör denne själv skriva under sin anmälan eller redovisning.

En elektronisk anmälan eller redovisning ska undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen. Det innebär att hänvisningen till artikeln är statisk och inte påverkas av eventuella ändringar av förordningen utan avser den lydelse som artikeln hade när förordningen antogs. Denna hänvisningsteknik bör väljas eftersom ändringar i förordningstexten bör föranleda överväganden från lagstiftaren gällande lagtextens lydelse.

8.9 Administration, tillsyn och sanktioner

Regeringens förslag

Kammarkollegiet ska ta emot anmälningar för registrering och redovisningar om påverkanskommunikation och ska göra uppgifterna i dem tillgängliga för allmänheten på myndighetens webbplats.

Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över den nya lagen.

Om inkomna uppgifter eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

- någon som är skyldig att anmäla sig för registrering, anmäla ändring av uppgifter i anmälan för registrering eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,
- uppgifter i en anmälan om registrering, i en anmälan om ändring av uppgifter eller i en anmälan om att den registrerade inte längre omfattas av skyldigheten att anmäla sig för registrering är bristfälliga eller felaktiga, eller
- uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

Kammarkollegiet ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande ska i regel kunna förenas med vite.

Beslut om vitesföreläggande ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Kammarkollegiet enligt lagen ska inte få överklagas. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats göra uppgifter tillgängliga om myndighetens beslut om föreläggande vid vite.

Kammarkollegiet får publicera invändningar mot uppgifter i en redovisning från den som uppgiften rör.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan språklig utformning.

Remissinstanserna

Det stora flertalet remissinstanser som yttrar sig, däribland *Justitiekanslern*, *Kammarkollegiet* och *Kammarrätten i Stockholm* har inget att erinra mot förslaget eller yttrar sig inte särskilt i denna del. *Fortum* delar uppfattningen att tillsynsmyndighetens kontroll ska vara begränsad. *IOGT-NTO* tillstyrker att registret ska finnas tillgängligt för allmänheten och lyfter vikten av att externa aktörer kan hållas ansvariga vid felaktig eller utebliven redovisning. Vidare anser IOGT-NTO att tillsynsmyndigheten ska påminna aktörerna om sina skyldigheter innan ett föreläggande förenas med vite.

Lunds universitet (Juridiska fakulteten) ifrågasätter lämpligheten i att begränsa överklagbarheten på det sätt som föreslås i betänkandet.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och *Sveriges Lärare* anser att det av principiella skäl är olämpligt att en myndighet under regeringen upprätthåller ett register över riksdagsledamöters politiska kontakter. *Akademikerförbundet SSR* anser att den omfattande kontrollfunktion som föreslås, och förslaget om vitesföreläggande är överflödigt. Vidare konstaterar förbundet att det är riksdagen som ska utöva kontroll över regeringen i stället för tvärtom. *Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis)* framför liknande synpunkter. Enligt SACO och *SRAT* skulle en bättre ordning vara att riksdagen publicerar vilka möten ledamöterna har.

Skälen för regeringens förslag

Uppgifterna ska göras tillgängliga för allmänheten i ett register

I likhet med kommittén anser regeringen att de uppgifter som en anmälningsskyldig lämnar bör finnas i ett register som förs av Kammarkollegiet. Registret bör vara tillgängligt på internet och gå att nå från myndighetens webbplats. I Kammarkollegiets roll bör det ingå att utan dröjsmål publicera de uppgifter som påverkansaktörerna har lämnat. De aktörer som är skyldiga att lämna uppgifter bör som huvudregel lämna dessa elektroniskt till myndigheten, för att underlätta hanteringen. För att registret ska vara ändamålsenligt bör det gå att göra sökningar bland uppgifterna och hitta uppgifter utifrån olika kriterier, t.ex. ett visst ämne.

De personuppgifter som registret innehåller bedöms vara få och av sådant slag att det inte utgör något starkt skäl för att begränsa tiden de förekommer i registret. Att kunna söka fram även äldre uppgifter, för att exempelvis kunna studera utvecklingen över tid, är dessutom en fördel. Uppgifterna bör därför kunna finnas kvar i registret utan någon begränsning i tid.

Tillsynen ska främst utövas av allmänheten

Syftet med den föreslagna lagen är att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare. Det är alltså en lag som i likhet med insynslagen, syftar till att stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet. I förarbetena till insynslagen framhålls att det i första hand bör vara väljarna som står för kontrollen. Tillsynen bör enbart syfta till att säkerställa att de redovisningsskyldiga fullgör sina skyldigheter i enlighet med lagen, varför tillsynsmyndigheten bör ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn (prop. 2017/18:55 s. 91).

Även i fråga om den föreslagna lagen om insyn i påverkanskommunikation anser regeringen att kontrollen i första hand bör utövas av allmänheten. Endast när omständigheterna ger särskild anledning till det, bör tillsynsmyndigheten vara skyldig att utreda om någon inte har fullgjort sina skyldigheter på ett korrekt sätt enligt lagen. *Lagrådet* noterar att en utredning ska kunna föranledas t.ex. av att någon hör av sig till Kammarkollegiet eller av att myndigheten själv upptäcker en omständighet som ger anledning till en närmare undersökning. Enligt Lagrådets mening bör det framgå av lagtexten att en utredning ska inledas i ett sådant fall, såvida det finns särskild anledning till det. Regeringen delar den uppfattningen.

Tillsynsmyndigheten ska få besluta om föreläggande vid vite

För att säkerställa att reglerna följs anser regeringen att tillsynsmyndigheten bör få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett sådant beslut om föreläggande bör få förenas med vite. Regeringen ser i dagsläget inget behov av att införa möjlighet till ytterligare sanktioner. När lagstiftningen har varit i kraft en tid bör den utvärderas med avseende på hur den har följts och fungerat i övrigt. Behovet av att införa sanktioner kan i samband med det bedömas på nytt.

Ett vitesföreläggande ska vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Ett vitesföreläggande ska enligt 2 § första och fjärde stycket lagen (1985:206) om viten (viteslagen) delges adressaten.

När vite föreläggs ska det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå adressaten att följa det föreläggande som är förenat med vitet. För att ett vitesföreläggande ska få riktas till någon måste denne enligt 2 § första och andra styckena viteslagen ha faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Ett sådant

föreläggande bör inte få riktas mot ett offentligt organ som inte är ett offentligt företag (jfr prop. 1984/85:96 s. 99–100).

Vitet ska som huvudregel fastställas till ett bestämt belopp. Ifall det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får vite föreläggas som löpande vite. Enligt 3 § och 4 § första stycket viteslagen bestäms då vitet till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Frågor om utdömande av viten prövas enligt 6 § första stycket viteslagen av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

IOGT-NTO anför att tillsynsmyndigheten bör påminna de externa aktörerna om sina skyldigheter innan ett föreläggande förenas med vite. Möjligheten att förelägga vid vite är dock avsedd att användas i de fall då mottagaren annars inte bedöms rätta sig efter föreläggandet. Om ett föreläggande vid vite inte följs bör tillsynsmyndigheten, i enlighet med vad som framgår ovan, kunna ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om utdömande av vitet. Det bör finnas möjlighet att överklaga ett sådant beslut om vitesföreläggande.

Som *Lunds universitet (Juridiska fakulteten)* påpekar följer det av 41 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Denna bestämmelse är enligt 4 § förvaltningslagen subsidiär i förhållande till andra bestämmelser i lag eller förordning. Även förelägganden utan vite kan påverka den förelagde eftersom krav på åtgärder kan medföra kostnader. Ifall påverkansaktören anser att den uppfyller sina skyldigheter enligt lagen, men tillsynsmyndigheten gör en annan bedömning, kan aktören ha ett intresse av att frågan prövas av domstol även om föreläggandet inte förenats med vite. Nu aktuella förelägganden kan dock inte antas få omedelbara stora ekonomiska konsekvenser. Dessutom har ett föreläggande utan vite inte några direkta rättsverkningar utan är mer att se som en uppmaning till påverkansaktören att göra något (jfr prop. 2020/21:193 s. 235). Om ett sådant föreläggande inte följs och tillsynsmyndigheten därefter går vidare med ett vitesföreläggande kommer det att finnas en rätt till domstolsprövning i det senare skedet. En rätt att överklaga även ett beslut om föreläggande utan vite, som skulle ge den enskilde rätt till domstolsprövning på ett tidigare stadium, kan enligt regeringen i nu aktuellt fall inte anses motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt. Det har inte heller i övrigt framkommit skäl att låta andra beslut än sådana som rör föreläggande vid vite få överklagas. Detta bör framgå av den föreslagna lagtexten.

I likhet med vad som allmänt gäller i fråga om överklagande av förvaltningsbeslut bör det krävas prövningstillstånd vid överklagande av beslut om föreläggande vid vite. Även detta bör anges i lagtexten.

Tillsynsmyndigheten ska få publicera uppgifter om beslut

Regeringen delar kommitténs och IOGT-NTO:s bedömning att uppgifter om tillsynsmyndighetens beslut att förelägga vid vite bör publiceras på internet, inklusive skälen för beslutet. Ett skäl till en sådan ordning är att

publiceringen kan antas främja att lagen följs. Att lagen följs är en förutsättning för att insynsintresset ska kunna tillgodoses. Ett annat skäl är att det är ett sätt för myndigheten att nå ut till alla de redovisningsskyldiga med information om lagens innebörd i olika avseenden. Publicering av beslutens innehåll kan därmed också tjäna som vägledning för aktörer som berörs av regleringen.

Det bör finnas möjlighet för den vars uppgifter publicerats att invända mot uppgifter som anses vara felaktiga. Detta kan gälla politiska beslutsfattare eller politiska beslutsfattares medarbetare. Det kan också gälla en klient i ett fall när en konsult har lämnat uppgift om klienten. Tillsynsmyndigheten bör i ett sådant fall få avgöra om det finns anledning att publicera en invändning. Om invändningen leder till att den påstått felaktiga uppgiften ändras eller tas bort finns det i regel ingen anledning att publicera den. Därtill bör myndigheten ha möjlighet att välja att inte publicera invändningar som är bagatellartade eller på annat sätt ovidkommande. I sammanhanget bör också uppmärksammas rätten att få felaktiga personuppgifter som rör sig själv rättade. Detta regleras i artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning.

Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet

I avsnitt 7.7.2 anges att Kammarkollegiet även fortsättningsvis bör utöva tillsyn över insynslagen. Såväl insynslagen som den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut syftar till att trygga allmänhetens insyn i politiskt beslutsfattande. De båda lagarna reglerar också insyn i politisk verksamhet. Enligt regeringens uppfattning är det därför lämpligt att samma myndighet har ansvar för administration och tillsyn över båda lagarna.

Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och *Sveriges Lärare* m.fl. riktar principiella invändningar mot en ordning där en myndighet under regeringen utövar tillsyn över tillämpningen av den föreslagna lagen. Även kommittén lyfter av samma anledning frågan om en myndighet eller nämnd under riksdagen, som är oberoende av regeringen, kan anses mer lämplig att utöva tillsyn. Som framgår av avsnitt 7.7.2 bedöms Kammarkollegiets tillsyn över insynslagens tillämpning huvudsakligen ha fungerat väl och myndigheten har byggt upp erfarenheter som kan underlätta vid tillsyn över den nya lagen. Regeringen anser att Kammarkollegiet av resursmässiga skäl bör ges i uppdrag att administrera och utöva tillsyn även över den nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

8.10 Grundläggande fri- och rättigheter och integritetsskydd

8.10.1 Förslaget är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter

Regeringens bedömning
Regleringen är förenlig med fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Stockholms tingsrätt* och *Transparency International Sverige*, har inget att erinra mot bedömningen eller yttrar sig inte särskilt i denna del.

Justitiekanslern noterar att förslaget avser ett tidigare oreglerat område med bäring på politisk opinionsbildning, varför det finns anledning att särskilt granska dess förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter. *Myndigheten för psykologiskt försvar* påminner om det absoluta skyddet mot åsiktsregistrering och framhåller med anledning därav att förslaget behöver utvärderas brett. *Norrbottens Handelskammare*, *Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis)* och *Sveriges kommunikationsbyråer (KOMM)* m.fl. anser att förslaget strider mot grundlag. Även *Svenskt Näringsliv* och *Tidningsutgivarna (TU)* ifrågasätter att förslaget uppfyller de krav för att begränsa yttrandefriheten som finns i regeringsformen. Svenskt Näringsliv anser dessutom att förslaget går längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det syfte som eftersträvas.

Skälen för regeringens bedömning

Fri- och rättigheter får begränsas i vissa fall

En given utgångspunkt för regleringen är att enskildas kontakter med politiska beslutsfattare inte bör hindras eller försvåras. Det förhållandet att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin och system för insyn i syfte att stärka den politiska beslutsprocessens integritet bör inte vara onödigt krångliga eller betungande. En annan utgångspunkt är att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och den parlamentariska demokratins funktionssätt måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i regeringsformen, EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen.

Som framgår i avsnitt 4.2 har 2014 års demokratiutredning bedömt att ett register över påverkansaktörer sammantaget skulle kunna innebära en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten. Frågan om den regleringen som nu föreslås skulle kunna innebära en begränsning av dessa friheter måste självfallet övervägas noga. Eventuella inskränkningar behöver i så fall vara grundlags- och konventionsenliga, inklusive proportionerliga i förhållande till syftet med regleringen, dvs. att stärka allmänhetens möjligheter att få insyn i påverkansaktörers kontakter med politiska beslutsfattare.

Yttrande-, informations- och föreningsfriheten tillhör de s.k. opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § regeringsformen. Var och en är enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (yttrandefrihet). Enligt första stycket 2 samma paragraf är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (informationsfrihet). Föreningsfriheten, som regleras i första stycket 5, innebär frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften.

En begränsning av yttrande- och informationsfriheten 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 så som en av folkstyrelsens grundvalar. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrande- och informationsfrihet i bl.a. politiska angelägenheter, jfr 2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen.

Föreningsfriheten får enligt 2 kap. 24 § regeringsformen begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Vad gäller näringsfrihet föreskrivs i 2 kap. 17 § regeringsformen att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Enligt Europakonventionen har var och en rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning. Yttrandefriheten får underkastas sådana inskränkningar som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa uppräknade intressen. I Europakonventionen anges vidare att var och en har en föreningsfrihet, som inte får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till bl.a. förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 10 och 11 i Europakonventionen).

Även i EU:s rättighetsstadga regleras vars och ens rätt till yttrandefrihet. Rätten innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Var och en har därtill rätt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Varje begränsning ska vara föreskriven i lag och

förenlig med det väsentliga innehållet i yttrande- och föreningsfriheten. Begränsningar får vidare, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter (artikel 11, 12 och 52 i stadgan).

Förslaget är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter

Förslaget till lag om insyn i påverkanskommunikation syftar inte till att påverka förutsättningarna för det öppna offentliga samtalet i gemensamma angelägenheter av politiskt, religiöst, kulturellt eller annat slag. Det innebär inte heller någon begränsning av vad som får yttras eller vilka tankar, åsikter eller känslor som får uttryckas eller något direkt hinder mot att bilda och verka i politiska partier eller andra typer av sammanslutningar. Regeringen delar således kommitténs uppfattning att någon direkt rättighetsbegränsning inte är åsyftad med den föreslagna regleringen och inte heller ingår som ett naturligt led i den. Frågan är om effekterna av den föreslagna regleringen kan bli sådana att utrymmet för att göra bruk av någon fri- eller rättighet i praktiken inskränks.

Så som *Justitiekanslern* framhåller knyter den föreslagna regleringen an till den tradition av öppenhet och insyn som sedan länge gällt i Sverige. Lagen kan därmed sägas underlätta för var och en att göra bruk av sin informationsfrihet. Den insyn och öppenhet som lagen ska ge förutsätter dock att juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkansverksamhet rättar sig efter den. För att den reglering som föreslås ska bli verkningsfull krävs således någon form av tillsyn och möjlighet för det allmänna att ingripa när påverkanskommunikation sker utan iakttagande av regelverket. Påverkansaktörerna får därför en skyldighet att vid äventyr av vite registrera sig hos Kammarkollegiet och att tre gånger årligen redovisa sin påverkanskommunikation.

Flera remissinstansers uppfattning, som regeringen också lägger vikt vid, är att vetskapen om att påverkanskommunikationen kommer att tillgängliggöras för allmänheten åtminstone i någon mån kan verka hämmande på vilka kontakter som tas mellan påverkansaktörer och beslutsfattare samt på vad som yttras i samband därmed. Detta gäller även med beaktande av att det, vilket kommittén framhåller, bara är en mer övergripande redovisning av kontakterna som enligt förslaget behöver lämnas in till Kammarkollegiet. En sådan hämmande effekt skulle kunna anses som en begränsning av yttrandefriheten. Även möjligheten för det allmänna att förelägga påverkansaktörer att iaktta anmälnings- eller redovisningsplikt skulle kunna uppfattas som en sådan begränsning.

Med beaktande av lagens syfte instämmer regeringen i kommitténs och flera remissinstansers bedömning, att ändamålet med den begränsning av yttrandefriheten som det nu skulle kunna anses bli fråga om är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen är proportionerlig, att den inte utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och att den inte görs enbart på någon av de grunder som räknas upp i 2 kap. 21 § regeringsformen, dvs. politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Den föreslagna regleringen – som syftar till att stärka den demokratiska beslutsprocessen – bedöms därtill vara föranledd av ett sådant viktigt skäl som avses i 2 kap. 23 § regeringsformen.

När det gäller proportionalitetsbedömningen har regeringen beaktat att den föreslagna regleringen bedöms vara en effektiv och verkningsfull åtgärd för att tillgodose det insynsbehov som finns gällande kontakter med politiska beslutsfattare och att de nuvarande kontrollmöjligheterna som offentlighetsprincipen innebär inte bedöms tillräckliga för att tillgodose behovet. Det finns inte heller några mindre ingripande åtgärder som framstår som lika effektiva. Även om förslaget bedöms innebära nackdelar, i form av bl.a. en viss ökad administrativ börda för de redovisningsskyldiga aktörerna, anser regeringen att de väsentliga intressen som förslaget syftar till att tillgodose väger tyngre. Regleringen har också utformats så att den inte ska vara mer betungande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.

Sammanfattningsvis anser regeringen därför, i likhet med Justitiekanslern och *Transparency International Sverige* men till skillnad från bl.a. föreningen *Precis* och *Svenskt Näringsliv* att den föreslagna inskränkningen har stöd i regeringsformens bestämmelser.

Angående föreningsfriheten bedömde 2014 års demokratiutredning att ett register över lobbyister skulle kunna innebära en inskränkning i denna. Även om det aktuella förslaget inte innebär några begränsningar i fråga om de villkor de politiska partierna kan verka under skulle en ökad administrativ börda kunna påverka ramarna för hur verksamheten bedrivs. Föreningsfriheten innefattar inte bara ett skydd att bilda och verka i politiska partier utan även i andra typer av sammanslutningar, så som privatägda bolag.

Vad som omfattas av föreningsfriheten har i tidigare lagstiftningsarbeten tolkats snävt. Det förhåller sig alltså inte så att varje typ av reglering som kan få faktiska effekter på hur föreningslivet gestaltar sig faller under grundlagsskyddet (se Holmberg & Stjernquist m.fl., *Grundlagarna, RF, SO, RO*, JUNO Version 3A, kommentaren till 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen). Enligt Justitiekanslerns bedömning, som regeringen instämmer i, kan de olägenheter som kan uppstå för påverkansaktörer i detta fall inte anses vara av sådan dignitet att de i praktiken utgör en begränsning av föreningsfriheten.

Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende, se 2 kap. 2 § första meningen regeringsformen. En registrerad aktör ska enligt den föreslagna lagen redovisa sin påverkanskommunikation till Kammarkollegiet på visst sätt. Detta är alltså närmast att anse som ett tvång riktat mot aktörerna från det allmännas sida. En utgångspunkt måste vara att en registrerad aktör regelmässigt ger uttryck för vissa politiska uppfattningar i sina kontakter med beslutsfattare. Den kommunikation som ska redovisas enligt lagen är dock av så övergripande och allmänt hållen karaktär att aktörerna inte kan anses tvingade att ge till känna sin åskådning i politiskt eller annat sådant hänseende. Det är alltså inte fråga om att tvingas närmare redogöra för vad som har sagts eller vilket material som överlämnats i samband med kontakterna. Enligt Justitiekanslerns uppfattning, som regeringen delar, står den föreslagna lagen därmed inte i strid med 2 kap. 2 § första meningen regeringsformen.

Vidare får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, se 2 kap. 3 § regeringsformen. Den information om påverkansaktörer och deras

kommunikation som kommer in till Kammarkollegiet ska enligt vad som föreslås publiceras av myndigheten. För att så ska kunna ske behöver Kammarkollegiet sammanställa informationen i ett register. Det kan dock inte anses vara fråga om ett allmänt register där svenska medborgare antecknas enbart på grund av sin politiska åskådning. Registreringen sker inte på grund av åsikterna i sig utan på grund av den påverkanskommunikation som skett och behovet av en övergripande insyn i denna. Regleringen är därför inte oförenlig med skyddet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen.

Enligt såväl Justitiekanslerns som regeringens bedömning kan de lagstadgade skyldigheter som ställs upp för aktörer som bedriver påverkanskommunikation i den föreslagna lagen inte anses så ingripande eller betungande att det i praktiken skulle bli svårt eller omöjligt för aktörerna att fortsätta bedriva sin verksamhet. Den föreslagna lagen bedöms därmed inte heller stå i strid med näringsfriheten i 2 kap. 17 § regeringsformen.

Vad gäller förhållandet till Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga kan noteras att det är Europarådet som genom ett av sina organ har rekommenderat Sverige att införa en sådan lagstiftning som föreslås. Den yttrandefrihet för var och en som regleras i såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga får underkastas sådana inskränkningar som är nödvändiga med hänsyn till vissa uppräknade intressen. Här gör sig enligt regeringens mening samma överväganden gällande som har redovisats i förhållande till regeringsformen. Någon annan bedömning i denna del föranleds alltså inte av rättighetsskyddet i Europakonventionen eller av EU:s rättighetsstadga.

Regeringen instämmer vidare i kommitténs bedömning att den föreslagna regleringen inte kan uppfattas som ett ingrepp i föreningsfriheten enligt Europakonventionen eller motsvarande reglering i EU:s rättighetsstadga.

8.10.2 Förslaget är förenligt med bestämmelser om skydd för personuppgifter

Regeringens bedömning

Regleringen är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och övrig reglering om skydd för personuppgifter.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. *Integritetsskyddsmyndigheten* tillstyrker förslaget att införa en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. När det gäller behandlingen av känsliga personuppgifter delar Integritetsskyddsmyndigheten kommitténs bedömning att Kammarkollegiet kan stödja sin

behandling av sådana personuppgifter på befintlig reglering. Enligt Integritetsskyddsmyndigheten bör det övervägas att tydliggöra stödet för att behandla känsliga personuppgifter. Integritetsskyddsmyndigheten anser även att det bör komma till uttryck i den föreslagna lagen att uppgifter om fysiska personer som är behöriga företrädare för anmälningsskyldiga juridiska personer inte bör publiceras på internet.

Skälen för regeringens bedömning

Förslaget kommer att innebära en ökad personuppgiftsbehandling

Förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att vissa personuppgifter kommer att behöva behandlas. Detta gäller vissa grundläggande uppgifter om de enskilda näringsidkare som är skyldiga att anmäla sig till registret samt uppgifter om namn på behöriga företrädare för de juridiska personer som är anmälningsskyldiga. Vidare gäller det uppgifter om sådana riksdagsledamöter och statsråd med vilka kontakter har förekommit i redovisningen av påverkanskommunikation.

När det gäller medarbetare till politiska beslutsfattare ska namn inte anges i redovisningen utan endast departement och enhet eller avdelning och utskott eller motsvarande. För de som är anställda vid ett partis kansli i riksdagen ska detta anges.

Uppgifterna kommer att behandlas av de som är skyldiga att anmäla sig till registret och lämna redovisning samt av register- och tillsynsmyndigheten, i huvudsak på automatisk väg. De som är anmälnings- och redovisningsskyldiga kan antas spara dessa uppgifter redan i dag. Det nya för dem är att de ska ange uppgifterna i anmälan eller redovisning till Kammarkollegiet.

För Kammarkollegiets del kommer behandlingen bestå i att ta emot uppgifterna och förvara dem i sina system. Uppgifterna kommer att vara tillgängliga för anställda vid myndigheten som handlägger ärenden om redovisning av uppgifter och eventuella tillsynsärenden. Uppgifter i redovisningar om riksdagsledamöter och statsråd med vilka kontakter har förekommit kommer också att publiceras på myndighetens webbplats. Även uppgifter om enskilda näringsidkare som är anmälda till registret eller har lämnat redovisning kommer att publiceras där. Uppgifterna som myndigheten behandlar i allmänna handlingar i övrigt kommer att kunna begäras ut enligt bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, varvid myndigheten kommer att pröva om handlingarna omfattas av sekretess eller kan lämnas ut. EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) är tillämpliga på den behandling av personuppgifter som förslaget innebär.

Vissa personuppgifter är känsliga men integritetsriskerna är få

De uppgifter som gäller riksdagsledamöter och statsråd är att anse som känsliga personuppgifter eftersom de avslöjar politisk åsikt. Även uppgifter om behöriga företrädare för en juridisk person kan i vissa fall vara att betrakta som känsliga. Detta gäller t.ex. om organisationen är ett religiöst samfund, ett fackförbund eller en organisation som företräder personer

med en viss sjukdom. I så fall kan uppgiften anses avslöja religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller uppgift om hälsa. Enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning är behandling av känsliga personuppgifter förbjuden om inte den registrerade uttryckligen har lämnat sitt samtycke eller behandlingen är nödvändig av vissa angivna skäl.

Det är få personuppgifter som kommer att behandlas. När det gäller de anmälningsskyldiga är det enskilda näringsidkares namn, personnummer och kontaktuppgifter samt en övergripande beskrivning av verksamheten som ska behandlas. I fråga om juridiska personer kommer den behöriga företrädarens namn att behandlas. Detta är uppgifter som redan i dag finns tillgängliga hos Bolagsverket och i många fall även på andra ställen, t.ex. på den aktuella organisationens webbplats. När det gäller riksdagsledamöter och statsråd är det deras namn och översiktliga uppgifter om kontakterna som kommer att behandlas.

Uppgifterna kommer att behandlas för ändamålet att uppfylla skyldigheter enligt den föreslagna lagen, och därmed det bakomliggande ändamålet att trygga allmänhetens insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Uppgifter om fysiska personer som är behöriga företrädare för anmälningsskyldiga juridiska personer ska inte publiceras på internet, vilket innebär att spridningen av sådana uppgifter begränsas.

Det finns rättsligt stöd för behandlingen

En grundläggande princip för all personuppgiftsbehandling är att den måste vila på en rättslig grund för att vara tillåten. Den behandling som förslaget innebär kommer främst att ske av den myndighet som inrapportering ska ske till. Den rättsliga grund som i första hand aktualiseras för myndighetens behandling är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Grunden för en sådan behandling ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, som ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning).

Regeringen har tidigare bedömt att den verksamhet som myndigheter bedriver inom ramen för sin befogenhet är av allmänt intresse (se prop. 2017/18:105). Den behandling som myndigheten kommer att utföra är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Enligt regeringens bedömning är förslagen proportionella i förhållande till det legitima mål som eftersträvas. Det finns därmed en rättslig grund för myndighetens personuppgiftsbehandling.

Avseende de aktörer som ska rapportera in uppgifter till myndigheten aktualiseras den rättsliga grund som finns i artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning. Där framgår att behandling kan ske om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Denna grund kommer att vara fastställd i svensk rätt och syftet med behandlingen fastställs i den rättsliga grunden i enlighet med artikel 6.3. Som redan påpekats i fråga om myndighetens behandling av personuppgifter uppfyller den nationella rätten ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

När det gäller riksdagsledamöter och statsråd kommer det att behandlas uppgifter som avslöjar politisk åsikt. Regeringen delar kommitténs bedömning att det är fråga om personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade. Ett undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter är därför tillämpligt, se artikel 9.2 e i EU:s dataskyddsförordning. Även uppgifter om behöriga företrädare för juridiska personer, som i vissa fall kan avslöja t.ex. religiös övertygelse eller medlemskap i fackförening, bör på ett tydligt sätt anses ha offentliggjorts av den registrerade.

Ifall de känsliga personuppgifter som behandlas inte skulle anses offentliggjorda bör behandlingen av uppgifter om såväl de anmälningsskyldigas behöriga företrädare som vilka politiska beslutsfattare som de har haft kontakt med ändå anses vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av svensk rätt, vilken står i proportion till det eftersträvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen, se artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Även detta undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter bör alltså vara tillämpligt. Behandlingen är vidare nödvändig för handläggning av ett ärende hos ansvarig myndighet enligt 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen. Vid bedömningen av om den behandling av personuppgifter som förslaget medför är nödvändig och proportionerlig i enlighet med EU:s dataskyddsförordning har beaktats att förslaget motiveras av mål som har ett starkt allmänt samhällsintresse. Det handlar bl.a. om att stärka öppenheten i politiska beslutsprocesser, bidra till ökad tillit till de politiska systemen och förebygga korruption. Den personuppgiftsbehandling som förslaget innebär är av mindre ingripande slag och står i rimlig proportion till vad som kan förväntas uppnås.

Sammantaget anser regeringen att det finns ett tydligt rättsligt stöd för den nya behandlingen av personuppgifter som förslagen innebär. Något behov av sådan tydliggörande reglering av personuppgiftsbehandlingen som Integritetsskyddsmyndigheten föreslår har inte framkommit.

9 Frivillighet för medlemmar vid partibidrag från arbetsmarknadsorganisationer

9.1 Det ska införas regler om insyn och frivillighet

Regeringens förslag

Det ska införas en ny lag om insyn och frivillighet för enskilda medlemmar när bidrag lämnas av organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter, ersättare för

ledamöter eller valkandidater. Lagen ska heta lag med bestämmelser om bidrag från arbetsmarknadsorganisationer för partipolitiska ändamål.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer inte överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna avstår från att lämna synpunkter eller har inte några synpunkter på kommitténs bedömning. *Akademikerförbundet SSR*, *Industrifacket Metall*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Stockholms kommun*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Sveriges arkitekter*, *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* och *Uppsala universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* delar kommitténs bedömning att några regler om frivillighet inte bör införas. *Skurups kommun* ställer sig dock positiv till att införa en sådan reglering med hänvisning till organisationernas semioffentliga ställning. Även *Open Knowledge Sweden* stödjer införandet av en reglering om frivillighet.

Industrifacket Metall och Landsorganisationen i Sverige (LO) anför att en reglering om frivillighet går mot den svenska arbetsmarknadsmodellen, eftersom det bryter mot parternas självbestämmande. Sveriges arkitekter avstyrker införandet av sådana regler med hänvisning till att det är organisationens stämma – ytterst medlemmarna – som i demokratisk ordning gemensamt fattar beslut om såväl förbundets ekonomi som verksamhet. Även *Sveriges advokatsamfund* anser att bidragsfrågan är en intern angelägenhet för organisationen. Stockholms kommun avstyrker införandet av en reglering med hänvisning till föreningsfriheten och att föreningar ska få styras demokratiskt utan att staten reglerar deras rätt att fatta egna beslut.

Industrifacket Metall anser att förslaget skulle skapa en stor byråkratisk börda för organisationen, vilket skulle ta resurser från organisationens kärnverksamhet. Organisationen pekar även på att förslaget i praktiken riktar sig mot ett mycket litet antal arbetsmarknadsorganisationer eftersom det är så pass få organisationer på arbetsmarknaden som ger bidrag till politiska partier.

Även Sveriges arkitekter pekar på den administrativa utmaningen som politiskt beslutade undantagsregler för enskilda medlemmar skulle medföra. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser att den redovisade konstruktionen utifrån en dansk modell där en organisations revisor tar emot förklaringar om avstående och återkallelser av sådana utan att någon i själva arbetsmarknadsorganisationen tar del av uppgifterna, framstår som otymplig och svåradministrerad, och därmed olämplig.

Skälen för regeringens förslag

Allmänna utgångspunkter

Att enskilda, antingen var för sig eller tillsammans med andra, försöker påverka opinionen i en viss riktning är ett grundläggande inslag i en demokrati. Att på olika sätt stödja ett politiskt parti är ett naturligt sätt att delta i sådan opinionsbildning. Allmänheten har dock ett berättigat intresse av insyn i hur partier, ledamöter och ersättare samt valkandidater finansierar sin verksamhet. För att undvika intressekonflikter och för att säkerställa öppenhet i fråga om bidrag är det av största vikt att regleringen om insyn i finansiering av politiska partier är effektiv och ändamålsenlig.

Det förekommer att organisationer på arbetsmarknaden och andra organisationer vars huvudsyfte inte är att verka partipolitiskt ger ekonomiskt stöd till partier. Det finns i svensk rätt inte några regler som ger enskilda medlemmar möjlighet att med rättslig verkan gentemot en förening förklara vad medlemsavgiften får eller inte får användas till. Sådana frågor avgörs i stället av föreningens stadgar och genom majoritetsbeslut i den ordning som stadgarna och allmänna föreningsrättsliga regler föreskriver. Som anges i betänkandet skulle införandet av en reglering om frivillighet alltså innebära en principiell nyhet i svensk rätt.

En författningsreglering om frivillighet för medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer vid bidrag för partipolitiska ändamål måste vara förenlig med fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen samt Sveriges internationella åtaganden. En sådan reglering behöver vidare utformas i förenlighet med det dataskyddsrättsliga regelverket. Regeringen delar också kommitténs uttalanden om att det är angeläget att en reglering om frivillighet utformas så att organisationerna på arbetsmarknaden inte åläggs en betungande administrativ och ekonomisk börda som inte kan motiveras i förhållande till intresset av att införa en sådan reglering.

Den danska regleringen

I Danmark finns sedan 1990 en lagstiftning som bl.a. innebär en skyldighet för organisationer på arbetsmarknaden att se till att bidrag till politiska partier från medlemsavgifter är frivilliga för den enskilde medlemmen. Lagstiftningen är begränsad till bidrag som utgår som en andel av de individuella medlemsavgifterna.

Bestämmelserna omfattar bidrag till alla partier, rörelser, listor etc., som deltar i val till Folketinget eller Europaparlamentet, kommunalval eller andra offentliga val. Avgränsningen av de organisationer som omfattas av bestämmelserna motsvarar enligt de danska förarbetena den som gjorts i viss skatte- och föreningsrättslig lagstiftning. Det innebär att det inte endast är arbetsgivar- och fackföreningar som omfattas, utan även andra fackliga sammanslutningar, t.ex. branschorganisationer. Eftersom huvudorganisationerna på arbetstagarsidan – som i och för sig faller under definitionen av de organisationer som omfattas av lagen – inte har några enskilda medlemmar är bestämmelserna inte tillämpliga på dem.

En medlem som vill vara befriad från att betala bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål genom medlemsavgiften ska avge en skriftlig förklaring om det. Utöver kravet på skriftlighet gäller inte några formkrav. Rätten att avge en förklaring gäller i samtliga

organisationer som lämnar ekonomiskt stöd till politiska partier, oavsett om stödet utgår från medlemsavgifterna.

Av de danska lagmotiven framgår att syftet med bestämmelserna inte är att förhindra fackliga organisationer från att ge bidrag för partipolitiska ändamål, utan att frågan om en förening kan använda sina tillgångar för att ge sådana bidrag avgörs av föreningens stadgar. Föreningen ska dock säkerställa att bidrag som utgår från medlemsavgifterna är frivilliga för den enskilde medlemmen. Föreningen kan själv besluta närmare bestämmelser om hur detta ska gå till. En förklaring ska skickas till föreningens revisor och systemet förutsätter att revisorn har tillgång till en förteckning över organisationens medlemmar. Däremot får revisorn inte avslöja vilka medlemmar som har lämnat en förklaring. Överträdelser av tystnadsplikten är straffbelagda.

Övervägande skäl talar för en reglering om insyn och frivillighet

Flera remissinstanser, bl.a. *Akademikerförbundet SSR*, *Industrifacket Metall*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Sveriges arkitekter*, *Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* och *Uppsala universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* motsätter sig en reglering om frivillighet av såväl principiella som rättsliga skäl. Remissinstanserna anser att det offentliga inte ska inskränka organisationers och föreningars självständighet och oberoende eftersom detta strider mot förenings- och organisationsfriheten.

Som angetts ovan är möjligheten för enskilda att, antingen var för sig eller tillsammans med andra, försöka påverka opinionen i en viss riktning ett grundläggande inslag i en demokrati. Det är således en självklarhet att värna organisationernas rätt och frihet att verka i sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Tidigare utredningar har vidare uppmärksammat att organisationerna på arbetsmarknaden är demokratiskt uppbyggda och att en enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress. Om tillräckligt många av medlemmarna i en organisation anser att organisationen inte ska lämna bidrag till ett visst parti, kan det leda till att det i behörig ordning fattas beslut om att sådana bidrag inte ska lämnas. Det finns också flera exempel på att fackförbund har upphört att lämna partibidrag (prop. 2017/18:55 s. 108 och SOU 2016:74 s. 380 och 381).

Samtidigt måste den enskilde medlemmens möjligheter till insyn i hur organisationen använder medlemsavgiften beaktas. I betänkandet framhålls att det regelverk som finns i insynslagen gör att information om arbetsmarknadsorganisationers bidrag till partier finns lätt tillgänglig för var och en på Kammarkollegiets webbplats. I insynslagen finns bestämmelser om skyldighet för partier och kandidater att redovisa hur de har finansierat sin verksamhet. Om ett parti eller en kandidat har tagit emot bidrag från en organisation på arbetsmarknaden till ett värde som överstiger föreskriven beloppsgräns ska bidragets storlek, vilket slags bidrag som har lämnats samt organisationens namn och organisationsnummer eller adress framgå av intäktsredovisningen. Däremot redovisas

inte bidrag från en organisation på arbetsmarknaden som en egen kategori, utan på samma sätt som andra bidrag. Vidare saknas särskild reglering med krav på att en arbetsmarknadsorganisation – offentligt eller för sina medlemmar – ska redovisa vilka eventuella bidrag som den har lämnat till partier och kandidater. Det gäller även de organisationer som är skyldiga att avsluta räkenskaperna med en offentlig årsredovisning. Det kan således vara svårt för en medlem i en organisation på arbetsmarknaden att avgöra om medlemskapet innebär ett stöd till ett visst politiskt parti. Införandet av en reglering om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål skulle enligt regeringens mening bidra till att tillgodose medlemmarnas berättigade intresse av insyn i hur organisationen använder medlemsavgiften.

Vid bedömningen av om det bör införas en reglering om frivillighet måste vikt läggas vid den enskildes politiska självbestämmanderätt och den särställning som arbetsmarknadens organisationer har i det svenska samhället. I många fall kan det för den enskilde medlemmen framstå som ett mindre fördelaktigt alternativ att stå utanför organisationen. Till exempel anses ett medlemskap i en arbetstagarorganisation ha praktisk och ekonomisk betydelse för en arbetstagare. Möjligheten till insyn i hur medlemsavgiften används kommer i sådana situationer inte ensamt att lösa den intressekonflikt som kan uppstå för en enskild medlem. Tvärtom kan medlemmen känna sig nödgad att acceptera att en viss del av avgiften ges som bidrag för partipolitiska ändamål trots att denne inte vill att så ska ske. Regeringen anser att detta starkt kan ifrågasättas utifrån den enskildes rätt till politiskt självbestämmande.

Flera remissinstanser, bl.a. Landsorganisationen i Sverige (LO), anser att en reglering om frivillighet går emot den svenska arbetsmarknads-modellen och parternas oberoende. Det är dock svårt att se att en reglering som ger en enskild medlem rätt att motsätta sig att dennes medlemsavgift ska användas som bidrag till ett parti eller en kandidat skulle påverka den svenska arbetsmarknadsmodellen. Den reglering som nu övervägs avser förhållandet mellan en organisation och dess medlemmar, inte förhållandet mellan parterna på arbetsmarknaden. En sådan reglering kommer inte heller att innebära några begränsningar av berörda organisationers rätt att lämna bidrag av valfri storlek för partipolitiska ändamål. Som framgår i avsnitt 9.9 anser regeringen vidare att den reglering som nu övervägs inte skulle stå i strid med regeringsformens eller Europakonventionens regler om föreningsfrihet.

Industrifacket Metall, Sveriges arkitekter och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) invänder mot den administrativa bördan som en reglering om frivillighet för enskilda medlemmar skulle medföra. Även *Lagrådet* ifrågasätter om nyttan med regleringen står i proportion till det besvär och de kostnader som en lojal tillämpning av regleringen skulle medföra för organisationerna.

Regeringen instämmer i bedömningen att en reglering om frivillighet skulle leda till en viss ökad administrativ börda för de organisationer som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. Organisationerna måste dels informera sina medlemmar om rätten till frivillighet, dels anpassa eventuella bidrag utifrån det antalet medlemmar som avgett en förklaring (se avsnitt 9.6). Eftersom det register över medlemmar som har avgett en

förklaring ska administreras av en oberoende revisor (se avsnitt 9.5) kan regleringen också innebära ökade kostnader för organisationerna.

I avsnitt 9.6 föreslås att formerna för hur informationen lämnas till medlemmarna bör överlåtas till organisationerna. Det finns därmed utrymme för dessa att på ett effektivt sätt administrera informationen, t.ex. genom medlemsutskick. Det föreslås vidare att det endast är organisationer på förbundsnivå som ska omfattas av kravet, vilket alltså innebär att mindre organisationer inte åläggs en oproportionerlig administrativ och ekonomisk börda. Den administrativa och ekonomiska bördan som en reglering om frivillighet skulle ge upphov till kan således inte anses omotiverad i förhållande till de motstående intressen som gör sig gällande.

Lagrådet anser att den föreslagna regleringen inte är ägnad att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål blir frivilliga för medlemmarna. För att så ska bli fallet skulle det krävas en mer långtgående och tvingande reglering. Lagrådet anser bl.a. mot den bakgrunden att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Regeringen noterar att kommittén inte har redovisat några förslag till sanktionsmöjligheter för det fall en organisation inte följer regelverket. Införandet av en sanktionsmöjlighet skulle visserligen innebära stärkta krav på organisationerna men kan samtidigt påverka bedömningen av regleringens förenlighet med Europakonventionen, vilket även Lagrådet påpekar i sitt yttrande. Som Lagrådet anför får det dock antas att de flesta organisationer kommer att anpassa sig efter reglerna även utan risken för sanktioner. Till skillnad från Lagrådet anser regeringen därför att en mer tvingande reglering inte är nödvändig för att uppnå syftet att bidrag som utgår som en andel av medlemsavgiften ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen. Som framgår i avsnitt 11.6 avser dock regeringen att utvärdera regelverket efter en tid. I en sådan utvärdering kan frågan om regleringen uppnått sitt syfte belysas vid behov.

Sammantaget anser regeringen, till skillnad från kommittén och Lagrådet, att det bör införas en reglering om insyn och frivillighet för enskilda medlemmar när bidrag lämnas av organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter, ersättare för ledamöter eller valkandidater.

Regleringen om insyn och frivillighet ska införas i en ny lag

Den reglering om insyn och frivillighet som nu föreslås kommer att omfatta sju paragrafer. Som framhålls i betänkandet kan med tanke på denna begränsade omfattning alternativet att föra in regleringen i någon befintlig författning övervägas.

Ett tänkbart sådant alternativ är att föra in regleringen i insynslagen. En reglering om frivillighet skulle dock ha ett annat huvudsakligt syfte än insynslagen. Den senare innehåller bestämmelser som har till syfte att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet.

Ett annat tänkbart alternativ är att föra in regleringen i medbestämmandelagen. Den lagen innehåller centrala bestämmelser om arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och har således en koppling till nu aktuell reglering. Medbestämmandelagen tar emellertid sikte på

förhållandet mellan dessa organisationer och mellan arbetsgivare och arbetstagare. En rent associationsrättslig reglering av en viss aspekt av dessa organisationers inre liv skulle alltså i systematiskt hänseende passa dåligt in även i medbestämmandelagen.

Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med kommittén, att regleringen om insyn och frivillighet bör införas i en ny lag. För att lagens namn så tydligt som möjligt ska visa författningens innehåll bör den heta lag med bestämmelser om bidrag från arbetsmarknadsorganisationer för partipolitiska ändamål.

9.2 Endast penningbidrag som utgår som en andel av medlemsavgiften ska omfattas

Regeringens förslag

Rätten till frivillighet ska gälla i förhållande till bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgiften.

Med bidrag ska avses en prestation i form av pengar som ges helt eller delvis utan någon motprestation. Ett bidrag ska anses ha partipolitiskt ändamål om det ges till en mottagare som är redovisningsskyldig eller valkandidat enligt insynslagen.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna har inga synpunkter på kommitténs bedömning. *Dillon AB* anför att lagförslagets definition av ett politiskt parti innebär att regleringen kan rundas och att förslaget därmed riskerar att bli tandlöst.

Skälen för regeringens förslag

Syftet med den reglering som nu övervägs är att värna den enskilde medlemmens politiska självbestämmande utan att begränsa organisationens rätt att lämna bidrag till partier och kandidater. Frivilligheten för en medlem bör därför, i likhet med vad som gäller i Danmark, gälla endast i förhållande till bidrag som utgår som en andel av medlemsavgiften. Med detta avses bidrag vars storlek är en direkt följd av antalet medlemmar. Ett bidrag som t.ex. beräknas utifrån ett visst belopp per medlem eller en viss procentsats av de samlade medlemsavgifterna utgår alltså som en andel av medlemsavgifterna i nu aktuell mening.

Denna förutsättning innebär i sig att rätten till frivillighet i praktiken endast kommer att kunna aktualiseras i förhållande till penningbidrag. Även om det i teorin inte går att utesluta situationer där en bestämd andel av

medlemsavgiften tas i anspråk för att motsätta sig kostnaden för t.ex. en tjänst eller vara som tillhandahålls ett parti, så talar intresset av en reglering som är tydlig och enkel att tillämpa för att tillämpningsområdet uttryckligen begränsas till prestationer i form av pengar som ges helt eller delvis utan någon motprestation.

När det gäller den relevanta mottagarkretsen anser regeringen i likhet med kommittén att respekten för den enskildes politiska självbestämmande gör sig lika starkt gällande i fråga om bidrag till politiska partiers sidoorganisationer som till politiska partier. Frivilligheten bör således inte gälla endast i förhållande till bidrag som ges till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater, utan även i förhållande till bidrag som ges till en sidoorganisation till ett parti eller till en ideell förening inom ett parti.

En särskild fråga är vad begreppet politiskt parti bör ha för innebörd i nu aktuellt sammanhang. *Dillon AB* pekar på risken för att regleringen kringgås. Regeringen anser dock i likhet med kommittén, att det saknas behov av att laborera med en bredare, eller för den delen smalare, partidefinition än den som gäller enligt insynslagen. Med parti ska således avses ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Den relevanta kretsen av bidragsmottagare i en reglering om frivillighet bör alltså motsvara kretsen av redovisningsskyldiga enligt insynslagen. När det gäller valkandidater bör även sådana kandidater som inte väljs till ledamot eller ersättare för ledamot, och som därför inte är redovisningsskyldiga enligt insynslagen, omfattas.

I regleringen bör samlingsbeteckningen bidrag för partipolitiska ändamål användas avseende bidrag som lämnas till en mottagare som är redovisningsskyldig eller valkandidat enligt insynslagen.

9.3 De organisationer som ska omfattas av regleringen

Regeringens förslag

Regleringen om frivillighet ska gälla i en organisation på förbundsnivå som utgör en sådan sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som avses i medbestämmandelagen.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans framför några synpunkter på kommitténs bedömning.

Förslaget att införa en reglering om frivillighet har sin grund bl.a. i den särställning som arbetsmarknadens organisationer har i det svenska samhället (se avsnitt 9.1). Denna särställning gör att möjligheten att stå utanför en sådan organisation i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för enskilda arbetstagare eller arbetsgivare.

De centrala bestämmelserna om arbetsmarknadens organisationer och deras ställning finns i medbestämmandelagen. Det framstår som en given utgångspunkt att en reglering om frivillighet som motiveras av vissa organisationers särställning ska gälla just i de organisationer som åtnjuter en sådan särställning. Regleringen bör därför som utgångspunkt gälla i sådana sammanslutningar av arbetstagare eller arbetsgivare som utgör en arbetstagar- respektive arbetsgivarorganisation enligt definitionen i 6 § första stycket medbestämmandelagen. Där framgår att med arbetstagarorganisation avses en sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren och att med arbetsgivarorganisation avses en motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan.

En särskild fråga som kommittén lyfter är om regleringen också bör omfatta sammanslutningar av flera sådana organisationer (jfr 6 § tredje stycket medbestämmandelagen). Regleringen motiveras emellertid av hänsynen till den enskildes politiska självbestämmanderätt i förhållande till de olägenheter som det kan innebära för en enskild medlem att stå utanför en organisation på arbetsmarknaden. Motsvarande hänsyn gör sig inte gällande i fråga om sammanslutningar av sådana organisationer. Det saknas därför skäl att låta även sådana sammanslutningar omfattas av en reglering om frivillighet. Om däremot en sammanslutning av flera organisationer också har enskilda medlemmar, faller den sammanslutningen under definitionen enligt 6 § första stycket medbestämmandelagen och kommer således också omfattas av den nya regleringen om frivillighet.

Ytterligare en fråga är om det finns anledning att utesluta lokala arbetsmarknadsorganisationer från tillämpningsområdet, och alltså låta regleringen vara tillämplig endast på förbundsnivå (jfr. 6 § andra stycket medbestämmandelagen). Som framgår nedan (se avsnitt 9.6) bör det ställas krav på att organisationen anlitar en auktoriserad revisor för att hantera medlemmarnas viljeförklaringar. Detta skulle kunna innebära en relativt stor kostnad för de lokala avdelningarna. Vidare får möjligheten för en enskild medlem att påverka beslut i bidragsfrågor antas vara avsevärt större i lokala organisationer. Regeringen anser därför, i likhet med kommittén, att en reglering om frivillighet endast bör gälla i organisationer på förbundsnivå.

Avslutningsvis uppstår frågan om en reglering om frivillighet ska vara tillämplig i alla organisationer på förbundsnivå oavsett om de faktiskt lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. Regeringen delar kommitténs bedömning att ett sådant brett tillämpningsområde inte kan motiveras utifrån de intressen som en reglering om frivillighet ska tillgodose. Däremot bör regleringen vara tillämplig på samtliga organisationer som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål oavsett om bidragen utgår som en del av medlemsavgiften.

Bidrag som inte utgår som en andel av medlemsavgiften kommer visserligen inte omfattas av regleringens tillämpningsområde. Det innebär att en enskild medlem inte med rättslig verkan kommer att kunna avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. Regeringen anser dock, vilket även kommittén uppmärksammar, att medlemmarna i sådana situationer ändå har ett befogat intresse av att på ett formaliserat sätt kunna ge uttryck för att man motsätter sig att organisationen man tillhör lämnar penningbidrag till ett visst politiskt parti. Att, som *Lagrådet* påpekar, en medlems missnöje med ett beslut om bidrag i sådana fall inte kommer att nå fram till organisationen annat än som en anonymiserad uppgift, påverkar inte den bedömningen. Tvärtom kan det avhålla en enskild medlem från att motsätta sig organisationens beslut att lämna partipolitiska bidrag om det samtidigt innebär att dennes identitet röjs för organisationen. Anonymiteten kan därför innebära en stärkt möjlighet för en enskild medlem att göra sin röst hörd. Det står naturligtvis en enskild medlem fritt att opponera sig öppet mot att organisationen lämnar partipolitiska bidrag, t.ex. vid föreningens årsstämma.

Lagrådet påpekar även att den föreslagna regleringen kan kringgås genom att bidrag utgår på annat sätt än som en andel av medlemsavgiften. Regeringen vill med anledning av Lagrådets påpekande understryka att syftet med regleringen inte är att begränsa organisationernas rätt att lämna partipolitiska bidrag. Syftet är att värna den enskilde medlemmens politiska självbestämmande (avsnitt 9.1). Att en organisation beslutar att ett partipolitiskt bidrag inte ska utgå som en andel av medlemsavgiften innebär således inte att regelverket kringgås.

Sammantaget anser regeringen att den föreslagna lösningen på ett rimligt sätt balanserar de enskilda medlemmarnas intresse av politiskt självbestämmande med organisationernas intresse av att inte i onödan påföras ökade kostnader och krav på administration.

9.4 En enskild medlem ska ha rätt att avge en viljeförklaring

Regeringens förslag

En enskild medlem i en arbetsmarknadsorganisation som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska ha rätt att när som helst avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag.

En förklaring ska gälla tills vidare och ska när som helst kunna återkallas.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Remissinstanserna

Ingen av remissinstanserna framför några synpunkter på kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens förslag

Med hänsyn till att regleringen motiveras av hänsynen till den enskildes politiska självbestämmanderätt bör rätten till frivillighet tillerkännas enskilda medlemmar. Frivilligheten bör alltså gälla fysiska personer som är medlemmar i ett fackförbund och för enskilda arbetsgivare som är medlemmar i en arbetsgivarorganisation. Det är alltså endast enskilda medlemmar, inte organisationer på arbetsmarknaden, som ska ha rätt att avge en förklaring. I sammanhanget uppmärksammas att arbetstagarorganisationer kan ha andra medlemmar än arbetstagare, t.ex. studenter, pensionärer eller arbetssökande. Rätten att avge en förklaring bör gälla även dem.

När det gäller formerna för det sätt på viket frivilligheten ska komma till uttryck kan i princip två olika modeller väljas, antingen en ordning där de medlemmar som vill att deras medlemsavgift används till bidrag för partipolitiska ändamål ska ge sitt uttryckliga samtycke till det, eller en ordning som innebär att en medlem som inte vill att medlemsavgiften används på det sättet ska avge en förklaring om det.

Regeringen anser i likhet med kommittén att det första alternativet skulle vara en tveksam ordning. Det skulle nämligen innebära att även de medlemmar som inte har några invändningar mot organisationens bidragsbeslut skulle behöva vidta en aktiv åtgärd för att beslutet ska vara gällande i förhållande till dem. Det framstår som lämpligare att en enskild medlem som inte vill att medlemsavgiften används för bidrag för partipolitiska ändamål ska ha rätt att avge en förklaring om det.

Som kommittén anför skulle vissa slutsatser kunna dras om den politiska åskådningen hos den som avger en förklaring om att medlemsavgiften inte får användas till bidrag för partipolitiska ändamål. Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen får ingen av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Ett motsvarande skydd följer av artikel 10 i Europakonventionen. Den reglering som nu föreslås ger dock enskilda en rätt att avge en förklaring. Något tvång från det allmännas sida innefattas över huvud taget inte. Regleringen kan redan av det skälet inte anses stå i strid med skyddet mot att tvingas ge till känna sin politiska åskådning.

För att minimera den administrativa och ekonomiska bördan för organisationerna bör en sådan förklaring gälla till dess att den återkallas av medlemmen eller medlemmen, på grund av uppsagt medlemskap eller av annan orsak, slutar att vara medlem i organisationen.

Att rätten att avge en förklaring ska gälla i förhållande till de organisationer som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål – även om de inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna – framgår av övervägandena i avsnitt 9.3.

Det bör i lagen inte uppställas några särskilda krav på hur en förklaring eller återkallelse ska formuleras. Det finns dock naturligtvis inget som hindrar att organisationen tillhandahåller en mall för att underlätta för medlemmarna.

9.5 Förklaringar och återkallelser ska ställas till en auktoriserad revisor

Regeringens förslag

Förklaringar och återkallelser av förklaringar från en enskild medlem om att medlemsavgiften inte får användas för bidrag för partipolitiska ändamål ska ställas till och behandlas av en revisor som organisationen har utsett.

Den revisor som organisationen utser ska vara antingen en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna framför inte några synpunkter på kommitténs bedömning. *Integritetsskyddsmyndigheten* anför att det kan starkt ifrågasättas om enskilda revisorer har förutsättningar att uppfylla de dataskyddsrättsliga skyldigheterna. *Revisorsinspektionen* anser att rollen att föra register över medlemmar som avgett en förklaring inte bör åläggas revisorerna eftersom ett sådant uppdrag kan hota revisorns oberoende och utgöra otillåten sidoverksamhet. Om revisorer ändå åläggs att utföra de aktuella uppgifterna anser Revisorsinspektionen att även godkända revisorer bör kunna komma i fråga. *Open Knowledge Sweden* anför att en digital, automatiserad process för insamling av samtycken – exempelvis via en öppen plattform med spårbara metadata – skulle vara idealisk för att säkerställa transparens utan onödig administration. *Dillon AB* anser däremot att förslaget skulle medföra en betydande administrativ börda för berörda revisorer och att en helt ny it-miljö måste utarbetas, likasom interna rutiner och processer för hanteringen. Bolaget pekar på risker för it-attacker från främmande makt eller andra organisationer samt mänskliga misstag. Vidare anser bolaget att frågan om vad som ska hända när organisationen byter revisor är inte tillräckligt utredd och bör belysas utifrån krav på revisorns dokumentation och arkivering.

Skälen för regeringens förslag

För att systemet med förklaringar och återkallelser ska fungera förutsätts att det förs en förteckning över vilka medlemmar som har avgett en förklaring. Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Ett motsvarande förbud följer av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Det skulle kunna hävdas att ett sådant register utvisar politisk åskådning hos de som är antecknade i det. Oavsett vilken bedömning man gör i den frågan kan emellertid

konstateras att det vare sig är fråga om ett allmänt register eller om en registrering som sker enbart på grund av politisk åskådning. Regleringen står redan av det skälet inte i strid med förbudet mot åsiktsregistrering.

Den personuppgiftsbehandling som regelverket ger upphov till måste emellertid kombineras med ett starkt integritetsskydd i enlighet med gällande dataskyddsregelverk (se även avsnitt 9.7). Regeringen delar kommitténs uppfattning att mottagandet av förklaringar och återkallelser inte bör hanteras av organisationerna själva. För att säkerställa att uppgifterna hålls åtskilda och att risken för otillbörlig spridning minimeras är det i stället lämpligare att uppgiften anförtros en revisor som har utsetts av organisationen. *Integritetsskyddsmyndigheten* ifrågasätter lämpligheten i detta med hänvisning till de höga krav som ställs på personuppgiftsbehandlingen. Även *Dillon AB* pekar på säkerhetsrisker med behandlingen. Regeringen anser dock, i likhet med kommittén, att en auktoriserad revisor kan upprätthålla aktuella dataskyddsrättsliga krav. Genom att låta en auktoriserad revisor ansvara för behandlingen säkerställs att uppgifterna hanteras inom ett väletablerat yrkesetiskt ramverk samt inom ramen för en befintlig och fungerande struktur för hantering av känsliga uppgifter. Det som *Dillon AB* anför om att detta leder till en ökad administrativ börda för revisorerna leder inte till en annan bedömning. Regeringen konstaterar dock att skyldigheten att utse en revisor i nu aktuellt hänseende kommer att åligga organisationerna. De revisorer som åtar sig ett uppdrag enligt regleringen får antas göra detta frivilligt och de kostnader som kan uppstå med anledningen av en utökad behandling av personuppgifter kommer inte att bäras av revisorerna.

Enligt 19 § revisionslagen kan ett registrerat revisionsbolag utses till revisor. Den möjligheten bör gälla även här. Däremot framstår det som mindre lämpligt att ålägga andra revisorer än auktoriserade revisorer en sådan straffsanktionerad tystnadsplikt som bör finnas (se avsnitt 9.8). Regeringen anser därför, till skillnad från *Revisorsinspektionen*, att godkända revisorer inte bör kunna komma i fråga för uppdraget.

Om revisionsverksamheten utövas i ett handelsbolag eller ett aktiebolag, får enligt 10 § revisorslagen ingen annan verksamhet utövas i bolaget än sådan som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet. En motsvarande bestämmelse för de enskilda revisorernas del finns i 25 § revisorslagen. Enligt den bestämmelsen får en revisor inte utöva annan verksamhet än revisionsverksamhet eller verksamhet som har ett naturligt samband därmed, om utövandet är av sådan art eller omfattning att det kan rubba förtroendet för revisorns opartiskhet eller självständighet, eller utövandet på annat sätt är oförenligt med den ställning som följer av behörigheten att utföra lagstadgad revision. *Revisorsinspektionen* anser att rollen att föra register över medlemmar som avgett en förklaring inte bör åläggas revisorerna eftersom ett sådant uppdrag kan hota revisorns oberoende och utgöra otillåten sidoverksamhet. Även *Lagrådet* anser att förslaget i enskilda fall kan komma i konflikt med förbudet i 25 § mot viss sidoverksamhet och att det är tydligt att det kan medföra särskilda oberoenderisker om en organisations revisor ges i uppdrag att utföra andra tjänster åt organisationen. Lagrådet anser att det uppdrag som enligt lagförslaget ska tilldelas en revisor inte utgör revisionsverksamhet. Det utgör, enligt Lagrådets bedömning, inte heller sådan verksamhet som

vanligen anses ha ett naturligt samband med revisionsverksamhet, t.ex. rådgivning på redovisnings- eller skatteområdet.

Vid bedömningen av vilka verksamheter som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet är det naturligt att utgå från revisorns kärnområde, den lagstadgade revisionen, och till detta lägga vissa av de ytterligare verksamhetsområden som en auktoriserad eller godkänd revisor till följd av de lagstadgade kraven på teoretisk och praktisk utbildning är särskilt skickad för (prop. 2000/01:146 s. 91). Därvid måste också den fortlöpande yrkesutvecklingen beaktas, såväl nationellt som internationellt. Regeringen anser till skillnad från Revisorsinspektionen och Lagrådet att de uppgifter som ingår i uppdraget är av sådan karaktär att det är naturligt att en revisor i allmänhet sysslar med dessa. Vidare får revisorer mot bakgrund av de lagstadgade kraven på teoretisk och praktisk utbildning anses skickade för uppgifterna. Regeringen anser därför att nu aktuell verksamhet har ett naturligt samband med revisionsverksamhet i den mening som avses i 10 och 25 §§ revisorslagen. Detta är även den bedömning kommittén har gjort efter att ha inhämtat uppgifter från FAR.

Genom att kraven på organisationerna och revisorerna tydliggörs i lag och en tystnadsplikt införs för revisorerna, anser regeringen att regleringen inte kommer inverka på revisorernas oberoende. I sammanhanget bör dock uppmärksammas att förslaget inte innebär att uppdraget att hantera förklaringar eller återkallelser nödvändigtvis måste lämnas till organisationernas befintliga revisorer. Det står således organisationerna fritt att utse en revisor som inte innehar några andra uppdrag för organisationen.

I avsnitt 9.7 föreslås att revisorn ska vara personuppgiftsansvarig för hanteringen av förklaringar och återkallelser. Praktiska frågor som t.ex. om förklaringar och återkallelser ska skickas med vanlig post eller via mejl samt hur identiteten på avsändaren kan säkerställas, bör lösas genom anvisningar av revisorn.

9.6 Organisationens och revisorns skyldigheter ska framgå av lagen

Regeringens förslag

Det ska i lagen föreskrivas att en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska vara skyldig att ge en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett sådant uppdrag ska utse en auktoriserad revisor verksam i bolaget att vara huvudansvarig.

Organisationen ska vara skyldig att kontinuerligt informera sina medlemmar om rätten att avge en förklaring eller återkallelse. Organisationen ska sätta ned bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring.

Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse har ställts till organisationen ska meddelandet vidarebefordras till revisorn

snarast möjligt och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet.

En revisor som har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen samt på begäran lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Remissinstanserna

Ingen av remissinstanserna framför några synpunkter på kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår av avsnitt 9.3 föreslår regeringen att en reglering om frivillighet ska vara tillämplig i organisationer på arbetsmarknaden på förbundsnivå, som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål.

I avsnitt 9.5 föreslås att förklaringar och återkallelser ska tas emot och behandlas av en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag. För att det inte ska råda någon tvekan om att detta gäller även i organisationer som normalt sett inte har en sådan revisor ska det uttryckligen föreskrivas att organisationen ska ge en auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser.

Regleringen om frivillighet ska gälla endast på förbundsnivå. Det innebär att de organisationer som berörs av regleringen normalt sett redan har en auktoriserad revisor eller ett revisionsbolag som utför revision och som de kan ge i uppdrag att utföra uppgifter även enligt en reglering om frivillighet. Om en organisation inte har en sådan revisor, eller den befintliga revisorn motsätter sig uppdraget, kommer regleringen att medföra en skyldighet att anlita en auktoriserad revisor eller ett revisionsbolag för att utföra dessa uppgifter.

Bestämmelser om huvudansvarig för revisonen när ett revisionsbolag utsetts till revisor finns i 17 § revisorslagen. Där framgår att revisionsbolaget för varje uppdrag som det åtar sig och som utgör revisionsverksamhet ska utse en av de yrkesverksamma revisorerna i bolaget att vara huvudansvarig. Den huvudansvariga ska vara auktoriserad revisor, om det behövs för att uppfylla föreskrifter i lag eller annan författning.

Som anges i betänkandet utgör de uppgifter som ett revisionsbolag ska utföra enligt den föreslagna regleringen om frivillighet inte revisionsverksamhet enligt revisorslagen. 17 § revisorslagen är därför inte tillämplig på ett revisionsbolag som utför sådana uppgifter. Som framgår ovan bedöms uppgifterna däremot ha ett naturligt samband med sådan verksamhet. Eftersom 17 § revisorslagen inte är direkt tillämplig bör det i regleringen om frivillighet införas en särskild bestämmelse om att ett

registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt regleringen ska utse en auktoriserad revisor verksam i bolaget att vara huvudansvarig.

Organisationen bör vidare vara skyldig att kontinuerligt informera sina medlemmar om rätten att avge förklaringar och återkallelser. *Lagrådet* noterar att det inte framgår av den föreslagna bestämmelsen om organisationen ska lämna några uppgifter om vilka bidrag som faktiskt ges. Det kan dock förutsättas att organisationen ger bidrag för partipolitiska ändamål om den lämnat information om rätten att avge förklaringar och återkallelser. Därmed får enskilda medlemmar insyn i att så är fallet. Kommittén anser att det inte bör föreskrivas att information ska ske årligen, eller med något annat intervall. Det kan nämligen med en sådan utformning av bestämmelsen vara svårt att fånga in situationer där en organisation som tidigare inte har lämnat bidrag för partipolitiska ändamål beslutar sig för att börja med det. Regeringen delar den bedömningen.

Den reglering som nu övervägs kommer inte innebära några andra inskränkningar av organisationens dispositionsrätt än att de inte får ge bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna för de medlemmar som avgett en förklaring. I likhet med kommittén anser regeringen att det uttryckligen bör framgå av regleringen att organisationen är skyldig att sätta ned ett sådant bidrag proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring.

Det kan antas att förklaringar och återkallelser av misstag ibland kommer att ställas till organisationen i stället för till revisorn. För att i görligaste mån upprätthålla integritetsskyddet i sådana situationer bör det föreskrivas att den som för organisationens räkning tar emot ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse ska vara skyldig att snarast möjligt, och – om situationen tillåter – utan att denne tar del av uppgift om identiteten på avsändaren, vidarebefordra meddelandet till revisorn.

Ovan konstateras att den föreslagna regleringen förutsätter att revisorn för en förteckning över de medlemmar som har avgett en förklaring. Om medlemmen därefter återkallar sin förklaring får uppgifter om medlemmen inte längre behandlas i det syfte som regleringen har. Motsvarande gäller om medlemskapet av någon anledning upphör. Om den enskilde avslutar sitt medlemskap eller avlider saknar förklaringen relevans och uppgiften behövs inte längre för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt regelverket. För att revisorn i sådana situationer ska kunna avregistrera uppgiften från förteckningen behöver organisationen meddela revisorn om när ett medlemskap har upphört. Revisorn får då jämföra uppgiften med de som finns på förteckningen och vid behov justera den senare.

Den revisor som har fått i uppdrag att hantera förklaringar och återkallelser bör vara skyldig att informera organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, såväl årligen som efter begäran av organisationen.

9.7 Det ska införas kompletterande bestämmelser om behandling av personuppgifter

Regeringens förslag

En revisor som ges i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska få föra ett register över vilka medlemmar som har avgett en förklaring för ändamålet att kunna lämna upplysningar till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring. En medlem som återkallar sin förklaring eller som upphör att vara medlem i organisationen ska snarast möjligt avregistreras. Uppgifter om att en medlem tidigare har varit registrerad ska därefter inte få behandlas.

En revisor ska få behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om frivillighet eller om det är nödvändigt med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund.

Revisorn ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som behövs med anledning av uppdraget.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock i huvudsak med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Kommitténs bedömning om avregistrering omfattar inte den situationen att den som har avgett en förklaring upphör att vara medlem i organisationen.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna framför inte några synpunkter på kommitténs bedömning. *Integritetsskyddsmyndigheten* är tveksam till om den personuppgiftsbehandling som regleringen ger upphov till skulle vara proportionerlig, särskilt i fråga om organisationer som inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Vidare anser myndigheten att det inte är lämpligt att föreskriva att revisorn är personuppgiftsansvarig eftersom det starkt kan ifrågasättas om enskilda revisorer har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som följer av ett sådant ansvar.

Skälen för regeringens förslag

Regleringen ger upphov till ny behandling av personuppgifter

Arbetsmarknadsorganisationer behandlar redan i dag uppgifter om identiteten på de som är medlemmar i organisationen. Den föreslagna regleringen innebär att de organisationer som omfattas kommer att behöva lämna ut personuppgifter till den revisor eller det revisionsbolag som ges

i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Det är alltså fråga om en utökad behandling av dessa uppgifter.

En revisor eller ett revisionsbolag som får i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser kommer att behöva ta emot, lagra och använda uppgifter om vilka som är medlemmar i den uppdragsgivande organisationen samt registrera och organisera uppgifter om vilka medlemmar som har avgett en förklaring.

Ändamålet med organisationens och revisorns behandling av uppgifterna i nu aktuellt avseende är att revisorn ska ges förutsättningar att informera organisationen om antalet medlemmar som har avgett en förklaring och att de enskilda medlemmarnas politiska självbestämmanderätt därigenom ska få genomslag.

Som kommittén konstaterar är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning, och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, tillämpliga på behandlingen. De uppgifter som en arbetstagarorganisation överlämnar till revisorn avslöjar medlemskap i fackförening och är därmed känsliga enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen.

Att en medlem i en organisation på arbetsmarknaden har avgett en förklaring behöver visserligen inte betyda att denne inte sympatiserar med de partier som organisationen brukar lämna bidrag till, utan det kan finnas andra skäl att avge en förklaring. Det kan t.ex. vara så att medlemmen anser att organisationens möjligheter att tillvarata arbetstagar- eller arbetsgivarkollektivets intressen ökar om organisationen är partipolitiskt neutral. Det går emellertid inte att komma ifrån att det typiskt sett går att dra vissa slutsatser om de politiska åsikterna hos den som har avgett en förklaring. Uppgift om att en person har avgett en förklaring eller en återkallelse skulle därför kunna vara att anse som en sådan uppgift som kan avslöja politiska åsikter och därmed som en känslig personuppgift enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen.

För att en revisor ska kunna säkerställa att den som avger en förklaring eller återkallelse har rätt att göra det kan revisorn behöva ha tillgång till medlemmarnas personnummer. Såväl organisationerna som revisorerna kan alltså komma att behandla personnummer. Personnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast under vissa särskilda förutsättningar.

Det finns rättslig grund för organisationernas personuppgiftsbehandling

Enligt artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 § dataskyddslagen är behandling av personuppgifter laglig om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Av artikel 6.3 framgår att grunden för, och syftet med, behandlingen ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt.

Regeringen föreslår att det i regleringen om frivillighet ska införas en bestämmelse om att en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser (se avsnitt 9.5). Detta utgör en rättslig förpliktelse som följer av lag. För att en organisation ska kunna fullgöra förpliktelsen är det nödvändigt att den lämnar ut uppgifter om vilka som är medlemmar till revisorn samt uppgifter om de enskilda vars medlemskap har upphört. Utan tillgång till sådana uppgifter kan revisorn nämligen inte avgöra om den som avger eller avgett en förklaring är medlem i organisationen eller inte. I den föreslagna regleringen föreskrivs att grunden för den rättsliga förpliktelsen är medlemmarnas rätt till frivillighet i förhållande till vissa bidrag. Syftet med behandlingen är att revisorn ska kunna föra ett register och lämna uppgift om hur många medlemmar som har avgett en förklaring.

Det finns rättslig grund för revisorernas personuppgiftsbehandling

Enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Grunden för behandlingen ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra den uppgift som är av allmänt intresse (artikel 6.3).

Regleringen om frivillighet syftar till att skydda den politiska självbestämmanderätten hos enskilda medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden. Det är, mot bakgrund av den särställning som dessa organisationer har i det svenska samhället, ett allmänt intresse. Syftet med revisorns behandling av personuppgifter är att denne ska kunna ta emot förklaringar och återkallelser samt lämna uppgift till den uppdragsgivande organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring. Syftet med behandlingen är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Behandlingen avser känsliga personuppgifter

I artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om förbud mot behandling av särskilda kategorier av personuppgifter. Det är sådana uppgifter som i 3 kap. 1 § dataskyddslagen benämns känsliga personuppgifter. Personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening omfattas av förbudet. I artikel 9.2 anges ett antal undantag från förbudet.

Som konstateras ovan ger den föreslagna regleringen upphov till behandling av personuppgifter som avslöjar medlemskap i fackförening samt kan anses avslöja politiska åsikter. Dessa uppgifter får inte behandlas om inte något av undantagen i artikel 9.2 är tillämpligt. Enligt artikel 9.2 f gäller förbudet inte om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet. Av skäl 52 till EU:s dataskyddsförordning framgår att detta gäller såväl inom ett domstolsförfarande som inom ett administrativt eller utomrättsligt förfarande. Själva behandlingen av de känsliga personuppgifterna behöver inte gå ut på att fastställa, göra

gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Det räcker att behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för att någon – den personuppgiftsansvarige eller annan – ska kunna fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket.

Den föreslagna regleringen om frivillighet ger medlemmarna i de aktuella organisationerna ett rättsligt anspråk på att få avge och återkalla en förklaring samt på att den organisation som de tillhör ska sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Den behandling av känsliga personuppgifter som regleringen ger upphov till är nödvändig för att dessa rättsliga anspråk ska kunna fastställas och göras gällande. I likhet med kommittén anser regeringen att undantaget i artikel 9.2 f i EU:s dataskyddsförordning därmed är tillämpligt.

Det finns grund för revisorernas behandling av personnummer

Personnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. För att revisorerna ska kunna avgöra om den som avger en förklaring är medlem i den uppdragsgivande organisationen måste revisorn kunna identifiera medlemmen. Det finns därmed grund för behandling av personnummer.

Det dataskyddsrättsliga regelverket bör kompletteras

Som framgår ovan förutsätter en reglering om frivillighet av det slag som nu föreslås att revisorn får tillgång till en medlemsförteckning från uppdragsgivaren samt för ett register över vilka som har avgett en förklaring. Arbetsmarknadsorganisationernas behandling är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar dem. Revisorernas behandling är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det finns därmed en rättslig grund för respektive behandling.

Behandlingen är också nödvändig för att fastställa och göra gällande rättsliga anspråk. Undantaget från förbudet att behandla känsliga personuppgifter i artikel 9.2 f i EU:s dataskyddsförordning gäller därför.

En förklaring gäller endast till dess att den återkallas och är därefter inte relevant för ändamålet med hanteringen. Det får därmed anses följa av dataskyddsförordningens krav på att de personuppgifter som behandlas ska vara relevanta, korrekta och om nödvändigt uppdaterade (artikel 5.1 c och d i EU:s dataskyddsförordning), att en medlem som återkallar sin förklaring ska avregistreras samt att det därefter inte får behandlas uppgifter om att medlemmen tidigare har varit registrerad. Det bör föreskrivas i den föreslagna regleringen om frivillighet att en revisor, för ändamålet att kunna lämna upplysningar till den uppdragsgivande organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, får föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring. Vidare bör det av lagen framgå att en medlem som återkallar sin förklaring eller upphör vara medlem i organisationen, ska avregistreras snarast möjligt och att uppgifter som utvisar att medlemmen tidigare avgett en förklaring därefter inte får behandlas.

Som framgår ovan är uppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening enligt det dataskyddsrättsliga regelverket

känsliga personuppgifter (artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen). Även för behandling av personnummer gäller särskilda förutsättningar (3 kap. 10 § dataskyddslagen). Det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen att personnummer får behandlas. I likhet med kommittén anser regeringen att en särskild bestämmelse som ger ett uttryckligt stöd, och samtidigt tydligt anger de godtagbara ändamålen, för behandlingen av sådana uppgifter bör finnas med i regleringen. Det bör därför föreskrivas att, utöver den behandling som är nödvändig för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om frivillighet, en revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening endast om det är nödvändigt med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund.

En särskild fråga är den om vem som ska anses vara personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen. Genom lag eller förordning kan det bestämmas vem som är personuppgiftsansvarig för en viss behandling av personuppgifter, om ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifterna också bestäms i författning (artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning, jfr skäl 45). Eftersom ett av de bärande momenten i den föreslagna regleringen är att en arbetsmarknadsorganisation ska vara helt avskuren från behandlingen av förklaringar och återkallelser, kan personuppgiftsansvaret inte rimligen ligga på organisationen. Kommittén anser att revisorn även utan någon särskild föreskrift torde vara att anse som personuppgiftsansvarig. Regeringen delar kommitténs bedömning att detta av tydlighetsskäl bör framgå uttryckligen av regleringen. *Integritetsskyddsmyndigheten* har anfört att det inte är lämpligt att föreskriva att revisorn är personuppgiftsansvarig eftersom det starkt kan ifrågasättas om enskilda revisorer har förutsättningar att uppfylla de skyldigheter som följer av ansvaret. Som anges i avsnitt 9.5 gör regeringen dock en annan bedömning mot bakgrund av den struktur och det ramverk som auktoriserade revisorer har att förhålla sig till.

Behandlingen av personuppgifter är proportionerlig och nödvändig

En reglering som innebär behandling av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning och artikel 8 i EU:s rättighetsstadga endast om intrånget i den personliga integriteten är nödvändigt för att uppfylla ett mål av allmänt intresse samt proportionellt i förhållande till det legitima mål som eftersträvas. *Integritetsskyddsmyndigheten* är tveksam till om den personuppgiftsbehandling som den redovisade regleringen ger upphov till skulle vara proportionerlig, särskilt i fråga om organisationer som inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Detta är även en fråga som förs fram av kommittén.

Den reglering om frivillighet som nu föreslås motiveras av intresset att skydda den politiska självbestämmanderätten för enskilda medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden. Som regeringen konstaterat ovan är det, mot bakgrund av den särställning som dessa organisationer har i det svenska samhället, ett mål av allmänt intresse.

I avsnitt 9.3 gör regeringen bedömningen att skyddet för den politiska självbestämmanderätten motiverar att regleringen ska gälla även i

organisationer som lämnar bidrag som inte utgår som en andel av medlemsavgifterna.

Förslagen innebär att en ökad behandling av personuppgifter, inklusive känsliga sådana, är nödvändig. Regeringen har dock i valet mellan olika alternativ föreslagit en lösning som utformats med försiktighet. Till exempel föreslår regeringen att endast organisationer på förbundsnivå ska omfattas av regelverket om frivillighet. Vidare begränsas personuppgiftsbehandlingen genom det sätt på vilket frivilligheten ska komma till uttryck. Regeringen har valt att föreslå en ordning som innebär att en medlem som inte vill att medlemsavgiften används på det sättet ska avge en förklaring om det. En alternativ ordning enligt vilken de medlemmar som vill att deras medlemsavgift används till bidrag för partipolitiska ändamål måste ge sitt uttryckliga samtycke till det skulle innebära en betydligt mer omfattande behandling av personuppgifter än vad regeringens förslag innebär.

I fråga om organisationer som lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna kan förslagen få en direkt påverkan på bidragens storlek. I dessa fall kommer medlemmarnas politiska självbestämmande att få betydligt starkare genomslag än i dag. När det gäller organisationer som inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna kommer förslagen inte att påverka bidragsgivningen på samma omedelbara sätt. Enligt regeringens förslag ska emellertid en revisor årligen och på begäran av organisationen lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en medlemsförklaring. Organisationen kommer på så sätt få information om hur många medlemmar som förklarat att deras avgifter inte får användas till bidrag för partipolitiska ändamål. Även för dessa organisationer kommer regleringen alltså att bidra till att stärka medlemmarnas politiska självbestämmande.

Regeringens bedömning är att det inte finns något mindre ingripande sätt att nå målen med regleringen. Regeringen delar vidare kommitténs bedömning att behandlingen av uppgifter om medlemmar som avgett förklaringar och återkallelser är proportionerlig. Uppgifter om deras medlemskap i fackförening och politiska åsikter behandlas i deras intresse och integritetsriskerna är, med den utformning av regleringen som föreslås, begränsade.

Den osäkerhet som lyfts fram av kommittén handlar om hur man bör se på proportionaliteten i förhållande till intrånget i övriga medlemmars personliga integritet. Även beträffande dessa medlemmar kommer nämligen uppgifter om medlemskap i fackförening att behöva behandlas.

Den föreslagna regleringen ger upphov till en omfattande behandling av personuppgifter som huvudsakligen är känsliga. Uppgifterna kan komma att omfatta ett mycket stort antal personer men är för varje enskild person begränsade. Vidare är spridningen av uppgifterna mycket begränsad. Medlemsuppgifterna ska inte spridas till någon annan än den auktoriserade revisorn. Uppgifter om förklaringar och återkallelser är inte avsedda att över huvud taget spridas annat än vid överlämnande av uppdraget till en annan revisor. Dessutom kommer en straffsanktionerad tystnadsplikt att gälla för samtliga uppgifter som kan avslöja medlemskap i fackförening eller politiska åsikter. Regleringen begränsas även till att endast omfatta

organisationer på förbundsnivå. Det är således inte alla arbetsmarknadsorganisationer som omfattas.

Mot denna bakgrund bedöms det intrång i den personliga integriteten som regelverket ger upphov till för respektive medlem vara begränsad. Mot det intrånget ska vägas medlemmarnas berättigade intresse av insyn och politiskt självbestämmande, vilket regeringen anser gör sig starkt gällande med hänsyn till arbetsmarknadsorganisationernas särställning i samhället. Sammantaget anser regeringen därför att det intrång i den personliga integriteten som regleringen ger upphov till är nödvändigt för att uppfylla ett mål av allmänt intresse samt proportionellt i förhållande till det legitima mål som eftersträvas.

9.8 Tystnadsplikt för den som tar del av uppgifter

Regeringens förslag

Tystnadsplikt ska gälla för den som vid hantering enligt regleringen om frivillighet tar del av uppgifter som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse.

Den som röjer eller olovligen utnyttjar sådana uppgifter kan dömas för brott mot tystnadsplikt.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer delvis överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas. Regeringens förslag överensstämmer dock med den reglering som kommittén ändå har redovisat i enlighet med sitt uppdrag.

Remissinstanserna

Ingen av remissinstanserna framför några synpunkter på kommitténs bedömning.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 9.5 föreslås att uppgifter som kan avslöja identiteten på den som har avgett en förklaring eller återkallelse är så känsliga att behandlingen av dem inte ska anförtros arbetsmarknadsorganisationerna själva utan i stället måste uppdras åt en auktoriserad revisor. För att ytterligare stärka integritetsskyddet anser regeringen i likhet med kommittén att det dessutom bör föreskrivas att den som vid hantering enligt regleringen om frivillighet tar del av uppgifter som rör medlem i arbetstagarorganisation inte obehörigen får röja dem. En bestämmelse om tystnadsplikt utgör en begränsning av yttrandefriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). En sådan begränsning får enligt regeringsformen enbart göras om vissa förutsättningar är uppfyllda. Begränsningen måste t.ex. ske genom lag. Vidare får en begränsning endast ske med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål, bl.a. allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende

och privatlivets helgd, om inte särskilt viktiga skäl föranleder den. Begränsningen måste också tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning av yttrandefriheten får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen).

Såväl den personliga integriteten som yttrandefriheten skyddas även enligt Europakonventionen. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rättighet får inte inskränkas av det allmänna annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa närmare angivna ändamål. Motsvarande skydd för privatlivet och familjelivet samt för yttrandefriheten finns i artiklarna 7 och 11 i EU:s rättighetsstadga

I det nu aktuella fallet motiveras begränsningen av hänsyn till skyddet för privatlivet. Rätten till yttrandefrihet måste ibland vika till förmån för detta intresse. Vid utformningen av sådana bestämmelser behöver det dock ske en avvägning mellan dessa intressen. Tystnadsplikten bör utformas så specifikt som möjligt och endast omfatta uppgifter av skyddsvärd karaktär så att inskränkningen i yttrandefriheten inte blir större än vad som är nödvändigt med hänsyn till dess ändamål. Regeringen anser därför att endast sådana uppgifter som avser identiteten på en medlem i en arbetstagarorganisation eller den som har avgett en förklaring eller återkallelse bör omfattas av tystnadsplikten. Att de enskilda ska känna trygghet i att sådana uppgifter inte sprids vidare är enligt regeringens mening nödvändigt för att regleringen ska kunna fylla sin funktion.

Begränsningen går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till regleringens ändamål. Vid en samlad bedömning anses fördelarna med den föreslagna tystnadsplikten uppväga det intrång i yttrandefriheten som den innebär. Regeringen delar därmed kommitténs bedömning att tystnadsplikten, mot bakgrund av de angelägna behov som har framkommit och med hänsyn till de begränsningar som föreslås avseende bestämmelsens tillämpningsområde, utgör en godtagbar begränsning av yttrandefriheten enligt såväl regeringsformen som motsvarande reglering i Europakonventionen och EU-stadgan.

Tystnadsplikten bör sanktioneras genom straffansvar. Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken döms den som röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning döms till böter. Om gärningen är ringa utgör den inte brott. Om brottet är grovt, döms för grovt brott mot tystnadsplikt till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Det krävs ingen uttrycklig bestämmelse för att 20 kap. 3 § brottsbalken ska vara tillämplig på överträdelser av en bestämmelse om tystnadsplikt i regleringen om frivillighet. Med tanke på att bestämmelsen kommer att omfatta även personer som kanske aldrig tidigare har träffats av bestämmelser om straffsanktionerad tystnadsplikt bör det dock tas in en upplysning om straffansvaret i bestämmelsen.

För revisorernas del finns det redan en bestämmelse om tystnadsplikt under straffansvar i 26 § revisorslagen som torde vara tillämplig även när en revisor utför uppgifter enligt regleringen om frivillighet, eftersom det är fråga om revisors yrkesutövning. Den föreslagna bestämmelsen behöver dock omfatta även andra personer, t.ex. sådana som är knutna till arbetsmarknadsorganisationen och som får del av identitetsuppgifter i samband med hantering av en felsänd förklaring.

För tydlighetens skull bör det framgå av bestämmelsen att tystnadsplikten gäller för en revisor även i förhållande till uppdragsgivaren.

Tystnadsplikten bör enbart avse obehörigt röjande av de aktuella uppgifterna. Detta möjliggör t.ex. utlämnande av uppgifter som visserligen omfattas av bestämmelsens räckvidd men som i det enskilda fallet kan lämnas ut med stöd av andra bestämmelser. Det kan exempelvis vara fråga om att uppfylla författningsreglerade uppgiftsskyldigheter enligt andra regelverk.

9.9 Grundläggande fri- och rättigheter

Regeringens bedömning

Regleringen är förenlig med fri- och rättighetsskyddet i regeringsformen, Europakonventionen och internationella regler om föreningsfrihet.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer inte överens med regeringens. Kommittén anser att det är osäkert om regleringen är förenlig med Europakonventionens regler om föreningsfrihet.

Remissinstanserna

Landsorganisationen i Sverige (LO) anför att en reglering om frivillighet starkt kan ifrågasättas utifrån grundlagssynpunkt. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* anför att fackliga organisationers möjligheter att bidra till politiska partier är en del av föreningsfriheten och en viktig del av det svenska demokratiska systemet. *Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten)* anser att förslaget är olämpligt eftersom det står i strid med principen att det offentliga inte ska inskränka organisationers och föreningars självständighet och oberoende. *Uppsala universitet (Statsvetenskapliga institutionen)* anser att införandet av nya bestämmelser som reglerar när arbetsmarknadsorganisationerna får lämna partibidrag riskerar att komma i konflikt med förenings- och organisationsfriheten. *Akademikerförbundet SSR*, *Industrifacket Metall*, Landsorganisationen i Sverige (LO), *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Sveriges arkitekter* och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anser att den redovisade regleringen skulle strida mot Europakonventionens regler om föreningsfrihet. Akademikerförbundet SSR, Industrifacket Metall, LO, SACO, *SRAT* och

 TCO ifrågasätter regleringens förenlighet med Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention 87.

Skälen för regeringens bedömning

Förslaget till reglering är förenligt med regeringsformens regler om föreningsfrihet

Flera remissinstanser för fram synpunkter på förslagets förhållande till grundlagsskyddade rättigheter. *Landsorganisationen i Sverige (LO)* anför exempelvis att en reglering om frivillighet starkt kan ifrågasättas utifrån grundlagssynpunkt. Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Avsikten med bestämmelsen är att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften. Föreningsfriheten innefattar alltså inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att inom dessa verka för gemensamma ändamål (prop. 1975/76:209 s. 112 och 144).

Skyddet för föreningsfriheten gäller gentemot det allmänna, inte i förhållande till enskilda. Regler eller förbud som är av rent civilrättslig karaktär begränsar alltså inte föreningsfriheten enligt regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 113 och 140). Ett exempel på en civilrättslig regel skulle t.ex. kunna vara en regel om att ett beslut av en förening att medlemmarna ska anslutas till ett politiskt parti ska förklaras ogiltigt av domstol efter klander av någon medlem. En regel om att ett sådant beslut innebär en straffbar inskränkning av medlemmarnas politiska frihet är däremot en offentligrättslig regel. Även föreskrifter om att en viss verksamhet står under tillsyn av en myndighet är offentligrättsliga. Ofta kan ledning hämtas i om föreskrifterna lägger en skyldighet på en myndighet att ingripa.

Som kommittén anför kan en reglering om frivillighet inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten enligt regeringsformen så länge den inte ges offentligrättsliga inslag, t.ex. ett bötesbelagt förbud mot att lämna bidrag för partipolitiska ändamål. I avsnitt 9.2–9.8 redovisas hur en reglering om insyn och frivillighet för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till ett politiskt parti eller kandidat bör utformas. Regeringens bedömning är att regleringen med den föreslagna utformningen utgör en rent civilrättslig reglering. Den bedöms därför inte utgöra en begränsning av föreningsfriheten enligt regeringsformen.

Förslaget är förenligt med Europakonventionen och internationella regler om föreningsfrihet

Flera remissinstanser anser att den redovisade regleringen skulle strida mot internationella normer om föreningsfrihet. Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentligas sida vara verksam i föreningen. Staten har emellertid även en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Föreningsfriheten

får inte underkastas andra begränsningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter.

Europadomstolen har i sin tolkning av artikel 11 uttalat att föreningars autonomi utgör en viktig aspekt av föreningsfriheten. Föreningar har rätt att utforma sina egna stadgar och administrera sin egen verksamhet. Medborgare ska ha möjlighet att bilda en juridisk person för att gemensamt agera på ett område av gemensamt intresse. Varje inskränkning från statens sida måste motsvara ett angeläget samhälleligt behov. Detta hindrar emellertid inte stater från att, med respekt för proportionalitetsprincipen, ingripa för att upprätthålla rimliga formkrav som gäller föreningars bildande, funktion och inre organisatoriska struktur.

Inom ramen för ILO har det utarbetats en konvention, nr 87, om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten. Konventionen föreskriver ett särskilt skydd för arbetsmarknadsorganisationernas rätt att själva bestämma sin verksamhet (artikel 3). Offentliga myndigheter ska avhålla sig från varje ingripande som begränsar denna rätt eller inverkar menligt på dess lagenliga utövande. Enligt artikel 8.2 får lagar inte avfattas eller tillämpas på ett sätt som kan vara ägnat att begränsa de garantier som fastställs i konventionen. Bestämmelser som begränsar fackföreningars frihet att förvalta och använda sina medel som de vill för normala och lagliga fackliga ändamål är oförenliga med föreningsfrihetens principer.

Enligt *Lagrådet* innebär den föreslagna regleringen att lagstiftaren försvårar för en organisation – en förening – att använda organisationens medel för opinionsmässiga ändamål. Lagrådet anser att det är uppenbart att förslaget innebär en inskränkning i föreningsfriheten i Europakonventionens bemärkelse. Lagrådet anser vidare att det är osäkert om förslaget är förenligt med Europakonventionen men att det dock inte framstår som så klart oförenligt med konventionen att det ger Lagrådet anledning att avstyrka förslaget på den grunden.

Syftet med den nu föreslagna regleringen är att säkerställa att en enskild eller arbetsgivare som är medlem i en organisation på arbetsmarknaden inte mot sin vilja ska behöva acceptera att organisationen lämnar bidrag till partier och kandidater som utgår som en andel av dennes medlemsavgift. Den föreslagna regleringen innebär inte att friheten att bilda en arbetsmarknadsorganisation begränsas eller att de förbund som berörs hindras från att ge bidrag till ett eller flera politiska partier. Regeringen delar inte Lagrådets bedömning att förslagen innebär att organisationerna påförs villkor som försvårar genomförandet av beslut om att ge sådana bidrag, i vart fall inte på sådant sätt att det medför några reella begränsningar av arbetsmarknadsorganisationers rätt att verka för gemensamma ändamål. Det bör dock framhållas att syftet med den föreslagna regleringen är att tillgodose ett angeläget samhälleligt behov. De olägenheter som regleringen kan ge upphov till för organisationerna, främst i form av viss ökad administration och kostnader, står i proportion till det syfte som regleringen ska tillgodose (se avsnitt 9.1).

Sammantaget bedömer regeringen att regleringen är förenlig med artikel 11 i Europakonventionen och ILO:s konvention nr 87.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Regeringens förslag

Den nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ska träda i kraft den 1 juli 2027.

De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft ska få ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet inom 60 dagar från dagen för ikraftträdandet och inte behöva ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation i anmälan.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer delvis överens med regeringens. Kommittén föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. Enligt *Arbetsgivarverket* och *Kammarkollegiet* bör ikraftträdandetidpunkten infalla tidigast tolv månader efter att förslaget har antagits av riksdagen. *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* bedömer att det kommer att krävas tid för berörda organisationer att genomföra den nya lagstiftningen.

Skälen för regeringens förslag

Det kommer att krävas relativt omfattande utvecklings- och informationsinsatser med anledning av de nya bestämmelserna om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Därmed är det viktigt att Kammarkollegiet får den tid för förberedelser som krävs för anpassningen av myndighetens verksamhet till den nya lagstiftningen. I likhet med vad *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* för fram bör även övriga aktörer få tid att inrätta sig efter de kommande förändringarna. Lagändringarna bedöms med hänsyn till det anförda kunna träda i kraft den 1 juli 2027.

Lagen tillämpas på påverkanskommunikation som bedrivs från och med lagens ikraftträdande. När lagen har trätt i kraft kommer således alla aktörer som omfattas av lagens bestämmelser om skyldighet att anmäla sig till registret att ha 30 dagar på sig att göra en sådan anmälan, förutsatt att det inte finns övergångsbestämmelser med annat innehåll. Enligt regeringens bedömning framstår det som lämpligt att de som bedriver påverkanskommunikation vid lagens ikraftträdande får 30 dagar extra på sig att göra anmälan, dvs. att de kan ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet inom 60 dagar från dagen för ikraftträdandet. Även med en sådan förlängd frist kommer hanteringen av anmälningar i

samband med lagens ikraftträdande att medföra en stor belastning för Kammarkollegiet. Myndigheten kommer dock kunna vidta de förberedande åtgärder som krävs för lagens tillämpning innan den träder ikraft.

De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft kan ha gjort det under en längre eller kortare tid. Det framstår inte som angeläget att de anger i anmälan för registrering vid vilken tidpunkt som kommunikationen började bedrivas eftersom det saknar betydelse för bedömningen inom vilken tid som anmälan ska göras. Det bör därför anges i övergångsbestämmelserna att någon sådan uppgift inte behöver framgå av anmälan i dessa fall.

Vad gäller de återkommande redovisningar som de registrerade ska lämna om sin påverkanskommunikation kommer de första redovisningarna att ges in till Kammarkollegiet senast den 1 oktober 2027, gällande månaderna juli och augusti det året. Redovisning av de ekonomiska resurser som använts för bedriven påverkanskommunikation ska ges in till Kammarkollegiet första gången senast den 1 februari 2028, avseende kalenderåret 2027. Den första redovisningen av ekonomiska resurser behöver enbart avse sådan påverkanskommunikation som skett efter lagens ikraftträdande, dvs. juli−december 2027.

10.2 Förslaget till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

Regeringens förslag

Den nya lagen med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Regeringens bedömning

Regeringen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer inte överens med regeringens förslag. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet inte bör införas.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över betänkandet har inte framfört några synpunkter i fråga om den nya regleringens ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen bedömer att de organisationer på arbetsmarknaden som berörs av förslaget behöver tid för de administrativa och verksamhetsmässiga förberedelser som krävs för att lagen ska kunna tillämpas. Vidare behöver de

revisorer som får i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser enligt lagen tid för att anpassa sin verksamhet. Detsamma gäller Revisorsinspektionen som ska anpassa sin tillsynsverksamhet. Den nya lagen bör mot denna bakgrund, i likhet med den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, träda i kraft den 1 juli 2027.

Regeringen bedömer att lagen inte kräver några övergångsbestämmelser.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Regeringens förslag

De föreslagna ändringarna i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier ska träda i kraft den 1 juli 2027.

Förslagen som rör en redovisnings innehåll samt granskning och yttrande av revisor eller särskild granskare ska tillämpas för första gången på redovisningar som avser kalenderåret 2028 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

Kommitténs förslag

Kommitténs förslag stämmer inte överens med regeringens förslag. Kommittén föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 januari 2027 och att förslagen som rör en redovisnings innehåll samt granskning ska tillämpas för första gången på redovisningar som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig över kommitténs förslag tillstyrker eller har inga synpunkter på det.

Skälen för regeringens förslag

De föreslagna ändringarna i insynslagen bör inte träda i kraft innan en viss tid har passerat efter den tidpunkt då förslaget har blivit slutligt antagna av riksdagen. Regeringen bedömer, liksom kommittén, att Kammarkollegiet behöver denna tid för de förberedelser och utvecklings- och informationsinsatser som krävs för att lagen ska kunna tillämpas. Lagändringarna bör mot denna bakgrund, i likhet med den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, träda i kraft den 1 juli 2027.

De förslag som rör en redovisnings innehåll samt granskning och yttrande av revisor eller särskild granskare bör tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2028 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027. Detta bör framgå av övergångsbestämmelserna till lagen.

11 Konsekvenser

11.1 Vad förslagen avser att uppnå

Syftet med förslagen är att stärka transparensen och integriteten hos de politiska beslutsprocesserna och det parlamentariska systemet. Dessutom bedöms förslagen bidra till att förebygga korruption i dess olika former och förstärka legitimiteten för det politiska systemet. Såväl ekonomiskt stöd till partier och kandidater som kontakter mellan politiskt förtroendevalda och påverkansaktörer kan ge upphov till intressekonflikter eller leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. I värsta fall kan olika former av otillbörlig påverkan och korruptionsrelaterad brottslighet förekomma. Allmänheten har ett berättigat behov av insyn i såväl hur politiska beslut fattas som i hur partier, ledamöter och kandidater finansierar sin verksamhet. Det är viktigt för tilliten till det politiska systemet och dess processer att de är öppna, och att de uppfattas som öppna av medborgarna, så att de kan granskas och förstås.

Förslaget om en reglering med krav på insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer syftar till att säkerställa öppenhet i det politiska beslutsfattandet hos riksdag och regering. Detta syftar i sin tur till att stimulera en mångsidig och aktiv dialog mellan politiska beslutsfattare och olika aktörer, att befrämja en etisk praxis hos såväl beslutsfattare som påverkare, att förebygga korruption och att öka allmänhetens tillit till politiska beslutsprocesser.

De nu gällande reglerna om insyn i politiska processer är inte tillräckliga för att en medlem i en organisation på arbetsmarknaden ska kunna avgöra om medlemskapet innebär ett stöd till ett visst politiskt parti. Förslaget om en lag om insyn och frivillighet för medlemmar vid arbetsmarknadsorganisations bidrag för partipolitiska ändamål syftar till att värna enskildas rätt till politiskt självbestämmande.

Förslaget om ändringar i insynslagen syftar till att göra regleringen om öppenhet i fråga om finansiering av politiska partier och kandidater mer heltäckande och effektiv samt att förebygga kringgåenden. Det avser även att förhindra utländska stater eller andra aktörer från att påverka svenska politiska val eller politisk opinionsbildning på ett otillbörligt eller dolt sätt. I förlängningen syftar ändringarna till att förebygga otillbörliga bindningar och att öka allmänhetens tillit till det partipolitiska systemet.

11.2 Konsekvenser för stat, regioner och kommuner

Regeringens bedömning

För Kammarkollegiet innebär förslagen ökade kostnader. I enlighet med budgetpropositionen för 2026 beräknas anslaget för Kammarkollegiet tillföras 8,7 miljoner kronor 2027 och 6,3 miljoner kronor fr.o.m. 2028 för att finansiera dessa kostnader.

Förslagen innebär endast marginella kostnadsökningar för övriga berörda statliga förvaltningsmyndigheter och för domstolarna. De

kostnader som uppstår för dessa aktörer kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar eller, såvitt avser Revisorsinspektionen, genom justerade avgifter. Även för regioner och kommuner innebär förslagen enbart marginella kostnadsökningar. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras inte.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att det finns en risk för att förslagen i betänkandet leder till fler överklaganden och ökade kostnader för domstolarna. För det fall förslagen leder till en ökad måltillströmning måste domstolarna garanteras nödvändiga medel för att hantera denna. *Region Norrbotten* framför att den administrativa bördan bör analyseras och att medel för att hantera administrationen bör tillföras kommuner och regioner. *Sala kommun* betonar att kommunerna måste få vägledning och långsiktigt stöd för att kunna följa den föreslagna regleringen. *Tranemo kommun* framför liknande synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning

Förslagen leder till ökade kostnader för Kammarkollegiet

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär bl.a. att Kammarkollegiets uppdrag att ta emot och publicera redovisningar utökas på så sätt att fler uppgifter ska ingå i redovisningarna. Utöver intäkter som redovisas i dag ska även kostnader, tillgångar och skulder redovisas.

För att kunna ta emot fler uppgifter behöver e-tjänsten (verktyget) för redovisning utvecklas och utvidgas och för att publicera fler uppgifter på Kammarkollegiets webbplats behöver tjänsten för visualisering utvecklas och utvidgas. Utvecklingskostnader för e-tjänst och visualisering på webbplats har av Kammarkollegiet uppskattats uppgå till 1 miljon kronor årligen. Till det kommer därefter ökade kostnader för förvaltning av e-tjänsten och visualiseringstjänsten, årligen 400 000 kronor.

De samlade förslagen till ändringarna i insynslagen, inklusive förslaget om ett förbud mot utländska bidrag, medför också ett i viss mån utökat och förändrat tillsynsuppdrag och ett behov av informationsinsatser. Initialt behöver en omfattande informationsinsats göras men sådana insatser behöver också ske löpande när de nya bestämmelserna har trätt i kraft och ska tillämpas. Förslagen innebär en uttalad förväntan på fler riktade och förebyggande tillsynsinsatser och utökad information och vägledning innebär också ett ökat behov av handläggarresurser. Enligt Kammarkollegiets bedömning kan detta beräknas medföra ökade kostnader initialt motsvarande två årsarbetskrafter, eller 2,6 miljoner kronor och därefter en årlig kostnadsökning motsvarande en årsarbetskraft, varav en halv årsarbetskraft handläggare och en halv årsarbetskraft kommunikatör, eller 1,3 miljoner kronor.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att förslagen till ändringar i insynslagen totalt kommer att innebära kostnadsökningar för Kammarkollegiet som det första året uppgår till 3,6 miljoner kronor och därefter årligen till 2,7 miljoner kronor.

Regeringens förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att ett nytt register ska inrättas hos Kammarkollegiet, av delvis annan typ än det som gäller partiers och kandidaters finansiering. Kammarkollegiet kommer att behöva utveckla en ny e-tjänst för mottagande av uppgifter till registret och en tjänst för att allmänheten ska kunna ta del av uppgifterna på myndighetens webbplats. Myndigheten kommer vidare behöva informera potentiellt redovisningsskyldiga om den nya skyldigheten och de gränsdragningar som finns.

Registret ska enligt förslaget hållas uppdaterat med nya registrerade, ändrade uppgifter och avregistreringar. Även om avsikten är att e-tjänsten och registret ska ha många automatiserade processer, så kommer det att krävas viss tillsyn av rapporterade uppgifter, hjälp och stöd till de redovisningsskyldiga och underhåll på olika sätt av tjänsten.

Utvecklingskostnader för e-tjänst för anmälan till registret och redovisning av uppgifter samt tjänst för visualisering på webbplatsen av uppgifterna har av Kammarkollegiet uppskattats uppgå till 1,2 miljoner kronor årligen. Årlig kostnad därefter för förvaltning av e-tjänsten och visualiseringstjänsten har kollegiet bedömt uppgå till 400 000 kronor.

Kammarkollegiet har uppskattat att resurser för informationsinsatser, vägledning och stöd till de redovisningsskyldiga initialt kommer att innebära kostnadsökningar motsvarande minst tre årsarbetskrafter. Detta innebär en kostnad om 3,9 miljoner kronor det första året. Därefter krävs det, enligt Kammarkollegiet, sannolikt minst en och en halv årsarbetskrafter till en årlig kostnad om 2 miljoner kronor.

Regeringen instämmer mot denna bakgrund i kommitténs bedömning att förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut totalt kommer att innebära kostnadsökningar för Kammarkollegiet som det första året uppgår till 5,1 miljoner kronor och därefter årligen till 3,6 miljoner kronor.

För att finansiera de totala kostnaderna som förslagen innebär beräknas Kammarkollegiets anslag öka med 8,7 miljoner kronor för 2027. Från och med 2028 beräknas anslaget öka med 6,3 miljoner kronor (prop. 2025/26:1 utg.omr. 2 s. 69–70). Regeringen bedömer att detta innebär att Kammarkollegiet får de resursförstärkningar som är nödvändiga för lagändringarnas genomförande.

Konsekvenser för domstolarna

Enligt insynslagens bestämmelser får Kammarkollegiets beslut om föreläggande och sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär bl.a. att fler uppgifter ska inkluderas i redovisningarna. Det finns också en uttalad förväntan om att Kammarkollegiets tillsyn ska vara något mer aktiv än vad som är fallet med befintlig reglering. Detta kan komma att leda till att Kammarkollegiets beslut blir något fler, vilket i sin tur skulle kunna leda till något fler överklaganden. Det bör dock framhållas att det har

förekommit endast två överklaganden under de snart sju år som den nuvarande insynslagen har varit i kraft.

Enligt regeringens förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ska Kammarkollegiets beslut om vitesföreläggande kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.

Förslagen innebär att inriktningen på Kammarkollegiets tillsyn över insynslagen i huvudsak ska vara densamma som tidigare och att myndighetens tillsyn över den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ska ha en liknande inriktning. Detta innebär att det i första hand är allmänheten som ska stå för kontrollen, bl.a. i egenskap av väljare. Kammarkollegiets tillsyn ska enbart syfta till att säkerställa att de redovisningsskyldiga fullgör sina skyldigheter i enlighet med lagen. Kammarkollegiet kan därför antas ha anledning att inleda endast ett begränsat antal tillsynsärenden. Antalet överklaganden av beslut enligt de båda lagarna kommer sannolikt uppgå till ett fåtal om året.

Regeringen bedömer därmed att det både i fråga om insynslagen och i fråga om den föreslagna lagen om insyn i kommunikation kommer att röra sig om ett så begränsat antal överklaganden att det inte innebär någon kostnadsökning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. I vart fall ryms en eventuell kostnadsökning inom befintliga ekonomiska ramar.

Regeringens förslag om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadspolitiska bidrag för partipolitiska ändamål innebär att enskilda medlemmar får utökade rättigheter jämtemot organisationerna. Eftersom det är en civilrättslig reglering kan allmänna domstolar i framtiden behöva hantera mål som rör tvister mellan enskilda och organisationer vid tillämpningen av regelverket. Den ökade arbetsbelastningen för domstolarna bedöms dock bli marginell och kan hanteras inom ramen för befintliga ekonomiska anslag.

Konsekvenser för Revisorsinspektionen

Eftersom förslaget om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadspolitiska bidrag för partipolitiska ändamål innebär att organisationerna ska utse en auktoriserad revisor aktualiseras även Revisorsinspektionens roll som tillsynsmyndighet. Auktoriserade revisorer står under Revisorsinspektionens tillsyn (2 § första stycket 1–2, 3 § och 3 a § revisorslagen). Myndigheten har i uppdrag att utöva tillsyn i syfte att säkerställa att auktoriserade och godkända revisorer samt registrerade revisionsbolag driver revisionsverksamhet som är av hög kvalitet och uppfyller höga etiska krav (1 § andra stycket 2 förordningen [2007:1077] med instruktion för Revisorsinspektionen). En revisor ska enligt 19 § revisorslagen iaktta god revisorssed. Skyldigheten att iaktta god revisorssed gäller även när en revisor utför andra uppgifter än sådana som utgör revisionsverksamhet.

Tillsynen kan utgöras av kvalitetskontroller eller s.k. riskbaserad tillsyn. Den riskbaserade tillsynen görs baserat på identifierade och/eller misstänkta riskfaktorer efter anmälan eller genom att Revisorsinspektionen på eget initiativ öppnar ett ärende. Utredningen inom den riskbaserade tillsynen kan leda till att det blir aktuellt att meddela disciplinära åtgärder till enskilda revisorer eller registrerade revisionsbolag. Inom myndigheten

finns ett särskilt beslutsorgan, Tillsynsnämnden för revisorer, som bl.a. fattar beslut i frågor om disciplinära åtgärder.

Det kan inte uteslutas att regleringen ger upphov till en viss ökad arbetsbörda för Revisorsinspektionen. Med hänsyn till att regelverket har ett begränsat tillämpningsområde bedöms dock myndighetens verksamhet påverkas i mindre omfattning. Revisorsinspektionens verksamhet är avgiftsfinansierad. Avgiftsinkomsterna disponeras av Revisorsinspektionen enligt förordningen (2007:1077). De utökade uppgifter och det merarbete som förslagen eventuellt innebär kan hanteras genom justerade avgifter.

Konsekvenser för regioner och kommuner

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär bl.a. att redovisningen enligt den lagen ska utvidgas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder. Vidare innebär förslagen att alla partiföreningar kommer att bli skyldiga att anlita en godkänd eller auktoriserad revisor eller utse en särskild granskare.

I kommunallagen finns bestämmelser om att beslut om regionalt eller kommunalt partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning till fullmäktige som visar att partistödet har använts för avsett ändamål. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska redovisningen och granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Detta innebär att partier som får regionalt eller kommunalt partistöd i viss utsträckning kommer att redovisa samma uppgifter i redovisningen till fullmäktige och i redovisningen till Kammarkollegiet. Vidare innebär det att kraven på granskning av redovisningarna kan komma att skilja sig åt. Regelverken har dock olika syften och tillämpningsområden som motiverar två parallella redovisningar. Ordningen innebär inte heller några konsekvenser för regioner eller kommuner utan för de redovisningsskyldiga.

Regeringens förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut inkluderar inte påverkanskommunikation som riktar sig till politiska beslutsfattare i kommuner och regioner. Som framgår i avsnitt 8.5 ingår inte heller kommuner och regioner som bedriver påverkanskommunikation inom ramen för sitt uppdrag i kretsen av sådana aktörer som kan vara anmälningsskyldiga. Detsamma gäller regionalt eller kommunalt styrda organ av olika slag. För regionala eller kommunala företag gäller dock anmälningsskyldighet om de bedriver påverkanskommunikation.

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst i Sverige. I 14 kap. 1 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Enligt 2 § sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Den kommunala självstyrelsen är inte absolut. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen beslutar riksdagen genom lag bl.a. om kommunernas och regionernas befogenheter och åligganden.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid en sådan

proportionalitetsbedömning ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Den föreslagna regleringen om insyn i påverkanskommunikation bedöms innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är emellertid fråga om en begränsad inskränkning eftersom uppgifterna som ska lämnas är översiktliga och den administrativa bördan inte kan anses betungande. Dessutom är det sannolikt så att regioner och kommuner i praktiken mycket sällan eller aldrig kommer att träffas av någon skyldighet enligt den föreslagna lagen. Regionala eller kommunala företag kan däremot ibland komma att träffas av skyldigheten att anmäla sig till registret och lämna redovisning.

Regeringen anser att det är nödvändigt att offentliga företag omfattas av anmälningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen, precis som andra företag. Det är också nödvändigt att samma regler gäller för kommuner och regioner som för övriga offentliga organ. En annan ordning skulle framstå som orättvis och innebära omotiverade luckor i lagstiftningen. Inskränkningen får därmed anses vara proportionell i förhållande till ändamålet med föreslaget.

Regeringens förslag om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål bedöms inte få några konsekvenser för regioner eller kommuner.

Övriga konsekvenser för det allmänna

Regeringens förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att myndigheter eller offentligt styrda organ ska vara skyldiga att anmäla sig till ett register och lämna uppgifter dit om de bedriver påverkanskommunikation utanför ramen för sitt uppdrag. Vad som gäller för offentliga företag framgår av avsnitt 11.3, där regeringen beskriver konsekvenserna för företag.

I Sverige finns det 367 myndigheter under regeringen. Det finns också ett mindre antal myndigheter och nämnder under riksdagen, så som Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO), Partibidragsnämnden och Valprövningsnämnden. Vidare finns 290 kommuner och 21 regioner. Utöver detta finns andra offentliga organ, för vilka staten reellt fastställer verksamhetens allmänna utformning, inriktning och arbetssätt genom att uppställa villkor för bidragsgivningen, tillsätta styrelse eller liknande. Detta gäller exempelvis Sveriges Television AB och Chalmers Tekniska Högskola AB.

Som framgår av föregående avsnitt bedöms det mycket sällan eller aldrig aktualiseras att de offentliga organen bedriver påverkanskommunikation utanför sitt uppdrag. Konsekvenserna av regeringens förslag för dessa organ blir därför sammantaget små. De kan inte förväntas medföra annat än ytterst marginella merkostnader, som ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Till skillnad från *Region Norrbotten* anser regeringen alltså inte att några särskilda resurser behöver tillföras.

Som nämnts berörs bl.a. anställda i Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet av förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, i egenskap av mottagare av påverkanskommunikation. Lagen lägger inga skyldigheter på mottagarna.

Med anledning av att den föreslagna regleringen kan underlätta för allmänheten att begagna sig av offentlighetsprincipen kan en marginell ökning i ärenden om utlämnande av allmänna handlingar förväntas. Detta kan medföra kostnader av mindre slag, men inte i sådan utsträckning att de inte ryms inom befintliga ekonomiska anslag.

Kammarkollegiets handläggning enligt såväl insynslagen som den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är vidare underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn. Dessa myndigheter berörs därför också i någon mån av regeringens förslag. Endast marginella kostnadsökningar kan förväntas uppkomma för dem, vilka ryms inom befintliga ekonomiska anslag.

Enligt regeringens bedömning kommer det inte heller i övrigt att uppkomma konsekvenser för staten som innebär några kostnadsökningar.

11.3 Konsekvenser för enskilda

Regeringens bedömning

Förslagen kan medföra ökade kostnader och administrativa bördor för vissa företag, organisationer och föreningar.

Förslagen innebär att allmänheten ges ökad insyn i dels påverkansaktörers kommunikation med politiska beslutsfattare, dels finansieringen av partier och kandidater.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna för inte fram några synpunkter på bedömningen. *Akavia*, *Företagarna* och *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)* anser att kommittén har underskattat de negativa konsekvenserna av förslagen. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* anser att konsekvensanalysen brister. *Tjänstemännens Central-organisation (TCO)* efterfrågar en kompletterande konsekvensbeskrivning och analys i samråd med representanter för arbetsmarknadens parter och civilsamhället. *Regelrådet* saknar en kvantitativ uppskattning av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader. *Sydsvenska Handelskammaren* anför att mindre aktörer har en sämre förmåga att hantera regelsvårigheter än större organisationer och att detta kan användas som konkurrensmedel.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för företag

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär inga särskilda konsekvenser för företag.

Regeringens förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut får däremot konsekvenser för företag. De företag som bedriver påverkanskommunikation kommer att vara skyldiga att anmäla sig till registret och lämna vissa uppgifter om det till Kammarkollegiet för publicering.

Regeringens förslag om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål innebär att enskilda arbetsgivare kommer kunna avge förklaringar om att deras medlemsavgift inte får användas för partipolitiska bidrag. I övrigt bedöms förslaget inte få några konsekvenser för företagen.

Alla företag, såväl sådana som är juridiska personer som de som bedrivs i form av enskild näringsverksamhet, omfattas av den föreslagna lagen om insyn i kommunikation, men endast om de bedriver påverkanskommunikation. När det gäller enskilda näringsidkare omfattas de endast om de har PR och kommunikation som sin huvudverksamhet.

Företagsregistret, som förs av Statistiska centralbyrån (SCB), innehåller cirka 1,8 miljoner företag, varav drygt en tredjedel bedrivs som enskild näringsverksamhet och något mindre än hälften som aktiebolag. Nästan alla företag är privatägda. Det finns omkring 60 större företag som är verksamma som konsulter inom den bransch som brukar kallas PR och kommunikation. Därutöver finns en stor mängd små företag och frilansande konsulter i samma bransch.

Många företag bedriver också påverkansarbete i egen regi. Det har blivit allt vanligare att stora företag har anställda personer med expertkunskaper inom PR och PA. Men även mindre företag kan tänkas bedriva påverkanskommunikation emellanåt, i frågor som är viktiga för dem.

Offentliga företag ingår också bland de aktörer som ska anmäla sig till ett register och lämna uppgifter om påverkanskommunikation i de fall de bedriver sådan verksamhet. Kontakter som ingår i statens ägarstyrning av bolag med statligt ägande omfattas dock inte. Det finns för närvarande omkring 40 hel- eller delägda statliga företag och omkring 2 000 kommunalt eller regionalt ägda företag.

Det är svårt att göra antaganden om hur många företag som bedriver påverkanskommunikation. Resultatet av den enkät som kommittén låtit genomföra visar att 32 procent av de politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare som svarade på enkäten har frekventa kontakter med företag, dvs. någon gång i månaden eller oftare. Det är 51 procent som har kontakt med företag mer sällan än någon gång i månaden. Endast 17 procent har aldrig kontakt med företag. Detta tyder på att relativt många företag bedriver påverkanskommunikation.

I det finska så kallade öppenhetsregistret finns för närvarande cirka 1 200 organisationer anmälda. Det framgår inte hur många av dem som är företag och hur många som är andra typer av organisationer.

Förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut har utformats med avsikt att den administrativa bördan ska vara så begränsad som möjlig. Företagen ska i samband med anmälan för registrering lämna ett antal grundläggande uppgifter. Därefter ska de lämna återkommande redovisningar med vissa övergripande uppgifter om påverkanskommunikationen. Uppgifterna ska lämnas tre gånger om året så länge påverkanskommunikationen pågår. En av de gångerna ska de lämna vissa uppgifter om resurser. När påverkanskommunikationen inte längre

pågår kan företaget välja mellan att fortsätta lämna återkommande redovisningar, och endast ange i dem att någon påverkanskommunikation inte har förekommit, eller att begära att få bli avregistrerad.

De uppgifter som ska lämnas om den bedrivna påverkanskommunikationen tre gånger om året är endast ämnet för påverkanskommunikationen, med vem kontakterna har skett och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakten har varit. Det är alltså inte fråga om att ange exakt hur många gånger eller när kontakterna har skett och inte heller vad som har sagts.

När det gäller skyldigheten att göra en anmälan för registrering bör det, med hänvisning till den arbetsinsats som krävs för att genomföra åtgärden, generellt sett endast bli fråga om en mindre resursåtgång. Den administrativa bördan som följer av en anmälan, som många gånger är en engångsåtgärd, förutsätts vidare begränsas genom möjligheten att göra anmälan via Kammarkollegiets e-tjänst. Även kostnaden för de återkommande redovisningarna av påverkanskommunikation bedöms kunna begränsas genom möjligheten till rapportering via e-tjänsten. Det eventuella analysarbete som behöver göras för att bedöma om aktören omfattas av den nya lagen, och om en anmälan därmed ska göras, kommer att underlättas genom den information, vägledning och service som Kammarkollegiet ska erbjuda.

Såväl kommittén som regeringen har haft små företags förutsättningar i åtanke vid utformande av förslagen. Även ett företag med små resurser som bedriver påverkanskommunikation, ska kunna fullgöra sina skyldigheter att lämna uppgifter enligt den föreslagna lagen utan att detta ska uppfattas som betungande. Hur pass stora kostnader som uppstår för ett företag med anledning av skyldigheten att lämna uppgifter om påverkanskommunikation är till huvudsaklig del en följd av den omfattning i vilken påverkanskommunikationen bedrivs. För ett mindre företag som endast har ett fåtal kontakter med politiska beslutsfattare kommer ett begränsat antal uppgifter behöva lämnas, vilket även innebär att kostnaderna blir lägre. I syfte att minska den administrativa bördan, i synnerhet för mindre aktörer, undantas dessutom vissa enskilda näringsidkare från lagens tillämpningsområde. Även sådan kommunikation som en privatperson har faller utanför regleringen.

Det är sammantaget ett antal faktorer som påverkar den administrativa bördan som följer av införandet av den nya lagen. Att göra en tillförlitlig kvantitativ uppskattning av förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader är därför inte möjligt. Som framgår ovan måste en sådan uppskattning bygga på antaganden om sådant som i vilken utsträckning påverkanskommunikation bedrivs och i vilken utsträckning uppskattningar görs vid redovisningen. Förslaget bör dock inte i regel innebära mer än en försumbar ökning av de befintliga administrativa kostnaderna. I likhet med kommittén bedömer regeringen inte heller att förslagen kommer att påverka små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. De marginella kostnader och administrativa bördor som förslagen kan innebära får anses godtagbara givet syftet med regelverket.

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär konsekvenser för ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer till partier, se vidare nedan under nästa rubrik. För andra organisationer innebär regeringens förslag i denna del inga särskilda konsekvenser.

Regeringens förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut får däremot konsekvenser för alla juridiska personer, dvs. även sådana som inte är företag. De juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation kommer att vara skyldiga att anmäla sig till registret och lämna vissa uppgifter om det till Kammarkollegiet.

I Sverige finns en stor mängd organisationer i civilsamhället. Det rör sig bl.a. om fackföreningar, intresseorganisationer och religiösa samfund. SCB anger i en rapport publicerad 2025 att det under 2023 fanns 265 700 organisationer i det civila samhället, vilket är en ökning jämfört med 2022.

Resultatet av kommitténs enkätundersökning tyder på att det är vanligt att icke-statliga intresseorganisationer och fackföreningar bedriver påverkanskommunikation. Enkätresultatet visar att 32 procent av de politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare som svarade på enkäten har frekventa kontakter med icke-statliga intresseorganisationer, dvs. någon gång i månaden eller oftare. 57 procent har kontakt med sådana organisationer mindre frekvent, dvs. mer sällan än någon gång i månaden. Endast 11 procent har aldrig kontakt med icke-statliga intresseorganisationer. När det särskilt gäller fackföreningar visar enkätresultatet att 17 procent av svarspersonerna har frekventa kontakter med sådana och 51 procent mindre frekventa kontakter. 32 procent har aldrig kontakt med fackföreningar. Religiösa organisationer är det mindre vanligt att politiska beslutsfattare och deras medarbetare har kontakt med.

Liksom vad gäller små företags förutsättningar har regeringen haft det civila samhällets organisationers förutsättningar i åtanke vid utformande av förslagen. Konsekvenserna av förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut för organisationer kan antas likna konsekvenserna för företag. Regeringen hänvisar därför till redogörelsen för detta ovan.

Regeringens förslag om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål kommer att leda till en viss ökad administrativ börda för de organisationer som lämnar sådana bidrag. Dessa organisationer måste dels kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rättigheter enligt regelverket, dels sätta ner eventuella bidrag som utgår från medlemsavgiften proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring (se avsnitt 9.6). Eftersom regelverket förutsätter att organisationerna ger en auktoriserad revisor i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser kan regleringen också innebära vissa ökade kostnader för organisationerna.

I avsnitt 9.6 föreslås att formerna för hur informationen lämnas till medlemmarna bör överlåtas till organisationerna. Det finns därmed utrymme för dessa att på ett effektivt sätt administrera informationen, t.ex. genom medlemsutskick. Det föreslås vidare att det endast är organisationer på förbundsnivå som ska omfattas av kravet, vilket innebär att mindre organisationer inte åläggs en oproportionerlig administrativ

börda. Att regleringen möjliggör för enskilda att lämna en förklaring men inte kräver att organisationerna aktivt ska inhämta samtycke från samtliga medlemmar innan bidrag lämnas, syftar även till att begränsa den administrativa bördan.

Som kommittén konstaterar har de organisationer som berörs av regleringen normalt sett redan en auktoriserad revisor eller ett revisionsbolag som utför revision och som de kan ge i uppdrag att utföra uppgifter även enligt en reglering om frivillighet. Om en organisation inte har en sådan revisor kommer regleringen att medföra en skyldighet att anlita en auktoriserad revisor eller ett revisionsbolag särskilt för att utföra dessa uppgifter.

Den administrativa och ekonomiska bördan som regleringen ger upphov till kan sammantaget, enligt regeringens bedömning, inte anses omotiverad i förhållande till de motstående intressen som gör sig gällande.

Konsekvenser för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamot och valkandidater

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen får konsekvenser för partier och sidoorganisationer till partier samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater.

Politiska partier med mandat i någon politisk beslutande församling, och sådana partiers sidoorganisationer, är undantagna från skyldighet att lämna uppgifter enligt den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Partier med mandat i riksdagen kommer emellertid att beröras av den föreslagna lagen på så sätt att vissa av deras företrädare kommer att ingå i kretsen som kan vara mottagare av påverkan. Såvitt regeringen kan bedöma kommer detta inte att få några större konsekvenser för partierna.

Regeringens förslag om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål kan komma att påverka mottagare av sådana bidrag ekonomiskt i mindre omfattning. Denna konsekvens kan dock anses som motiverad i förhållande till regleringens allmänna syften.

Regeringens förslag innebär inga förändringar när det gäller vilka som berörs av insynslagens bestämmelser. Samma kriterier kommer att gälla för att omfattas av lagen och för att vara skyldig att lämna redovisning enligt lagen.

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär bl.a. att det införs ett förbud mot utländska bidrag, att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort samtidigt som möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag ska finnas kvar. Förslagen innebär också att det förtydligas att när bidrag förmedlas av annan ska den ursprungliga givaren anses vara bidragsgivare. Vidare föreslår regeringen att de som omfattas av insynslagen ska ha ett ansvar för att förhindra att lagen kringgås.

De som omfattas av insynslagen måste redan i dag hålla reda på sina intäkter i form av bidrag från enskilda på ett sådant sätt att de kan dels iaktta förbudet mot anonyma bidrag, dels summera bidrag från samma bidragsgivare för att kunna avgöra om samma givare har gett bidrag över beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet. Ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer måste också samla in

uppgifter från företag och andra verksamhetsformer som de har ett bestämmande inflytande över.

Regeringen bedömer att förslagen kommer att leda till att partier och kandidater kommer att vara tydligare med vad som gäller i förhållande till bidragsgivare. Partier och kandidater kommer inte kunna vara passiva om någon vill kringgå lagen, utan kommer att behöva avstyra det. I annat fall kommer de riskera att dels bli av med det mottagna bidraget, dels få en sanktionsavgift.

En stor förändring som regeringen föreslår är att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder. Det är fortsatt endast en mycket liten andel av dem som omfattas av insynslagen som ett visst år kommer att behöva ge in en redovisning, nämligen cirka 400 varje år. Detta är framför allt föreningar av lite större storlek.

Större ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer är enligt gällande lagstiftning skyldiga att föra räkenskaper och upprätta årsredovisningar samt skattedeklarationer. Även mindre ideella föreningar är redan i dag skyldiga att ha sina räkenskaper ordnade, t.ex. för att kunna lämna särskild uppgift till Skatteverket. De allra flesta partiföreningar har alltså god ordning på sina räkenskaper och upprättar varje år ett årsbokslut eller en årsredovisning. Regeringens förslag om redovisning av kostnader, tillgångar och skulder är utformat så att det ska vara så lite betungande som möjligt. De kategorier som ska redovisas ligger nära uppställningen i ett årsbokslut eller årsredovisning. Kammarkollegiet kommer att tillhandahålla information och ett lättanvänt digitalt system för redovisning som också kommer att underlätta den praktiska hanteringen.

En avvikelse från principen att uppställningen ska ligga nära den i årsbokslut är regeringens förslag att redovisningen ska innehålla uppgift om kostnader för valkampanj. Det är en uppgift som emellertid inte bör vara särskilt svår att ta fram för de redovisningsskyldiga.

Regeringen föreslår också att partiet eller kandidaten ska redovisa långivares identitet till Kammarkollegiet, gällande lån från enskilda som vid utgången av redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Även detta avviker från hur uppställningen ser ut i årsbokslut. Regeringen bedömer trots detta att det inte kommer att vara särskilt betungande att redovisa. Det är inte troligt att föreningar och kandidater får lån från många olika enskilda. Samtidigt är det viktigt att denna bestämmelse finns eftersom det annars går att kringgå lagen genom att ge lån i stället för bidrag.

Enligt insynslagen ska redovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt sina stadgar eller enligt revisionslagen. Granskningen ska avse om redovisningen har upprättats i enlighet med insynslagens bestämmelser och vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, som ska fogas till redovisningen.

Regeringens förslag innebär inte att fler föreningar kommer att vara skyldiga att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska redovisningen. De föreningar vars stadgar inte föreskriver att de åtminstone ska utse en eller flera lekmannarevisorer, eller som väljer att inte utse en sådan till särskild granskare, kan antas vara utomordentligt få. Förslagen

kan därmed antas få ytterst marginella konsekvenser och inte innebära kostnader för föreningarna i någon nämnvärd utsträckning.

Den ökade administrativa bördan på ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer, valkandidater, ledamöter och ersättare får enligt regeringens mening anses nödvändig och godtagbar för att allmänheten ska få tillräcklig insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet.

Konsekvenser för andra enskilda

Regeringens förslag innebär att allmänheten ges ökad insyn i påverkansaktörers kommunikation med politiska beslutsfattare samt i finansieringen av partier och kandidater. I allmänheten ingår också journalister och forskare och andra som inom ramen för sin profession har intresse av uppgifterna.

Förslagen om ändringar i insynslagen får vidare konsekvenser för enskilda som ger bidrag till ett parti eller en kandidat. De kommer inte längre att kunna ge bidrag anonymt eller dölja sin identitet genom att lämna bidrag via en mellanhand.

Att inte alls kunna ge bidrag till ett parti eller en kandidat, ens med ett litet belopp, utan att behöva ange sitt namn och adress eller personnummer kan för en del framstå som negativt. Att en enskild inte offentligt vill uppge sin politiska uppfattning eller vilket parti han eller hon stöder finns också, enligt regeringens mening, all anledning att respektera. Även vid bidrag vars värde inte är så högt att givarens identitet ska redovisas för offentliggörande kan den enskilda givaren känna en motvilja mot att lämna uppgift om sin identitet till partiet eller valkandidaten. Det kan finnas en rädsla för att det ändå ska bli känt för andra än mottagaren att givaren lämnat det aktuella bidraget.

Emellertid har det framkommit att partier redan i dag i de flesta fall registrerar alla givares identitet oavsett bidragets storlek. Att personer ger bidrag anonymt förekommer vidare nästan inte alls, enligt vad som har framkommit. Det finns få sätt i dag att ge bidrag helt anonymt. I praktiken kan regeringens förslag att ta bort beloppsgränsen för anonyma bidrag därför antas få liten betydelse för enskilda.

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen får vidare konsekvenser för enskilda som ger lån till ett parti eller en kandidat. Partiet eller kandidaten kommer att behöva redovisa långivares identitet till Kammarkollegiet, om lånet vid utgången av redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). För fysiska och juridiska personer som lämnar lån i denna storleksordning innebär regeringens förslag att personens identitetsuppgifter, oftast namn och adress, ska offentliggöras. Redovisningsskyldigheten ska fullgöras av de redovisningsskyldiga och något utlämnande av mer ingående uppgifter om personerna i fråga är inte aktuellt. När det gäller fysiska personer ska uppgifterna inte göras tillgängliga på internet. Förslaget kan därmed antas få begränsade effekter för fysiska och juridiska personer som lämnar bidrag.

Regeringens förslag om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål innebär att organisationer är skyldiga att ge en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag i uppgift att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Om organisationen redan har en anlitat en sådan revisor

för sedvanlig revision kan det vara lämpligt att uppdraget ges till samma revisor. Det finns dock inget som hindrar att organisationen anlitar en annan revisor för att utföra uppgifter enligt lagen.

Eftersom uppdraget kommer att vara frivilligt för revisorn eller revisionsbolaget kan konsekvenserna av förslaget inte anses vara betungande för dessa. Kostnaderna för uppdraget kommer att bäras av de uppdragsgivande organisationerna. För den revisor eller det bolag som åtagit sig att utföra uppdraget kommer detta att innebära ett personuppgiftsansvar (se avsnitt 9.7). Med detta ansvar följer förpliktelser som revisorn eller bolaget måste följa enligt gällande dataskyddsregelverk. Vidare följer en tystnadsplikt under straffansvar. Regeringen utgår från att de auktoriserade revisorer eller bolag som åtar sig uppdragen också har förutsättningar att följa regelverket och att de vidtar de åtgärder som krävs för att personuppgifterna ska ges adekvat skydd.

11.4 Konsekvenser för samhällsekonomi och demokrati

Regeringens bedömning

Förslagen kan få positiv inverkan på samhällets utveckling och bidra till att stärka demokratin.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Som tidigare framhållits är syftet med förslagen att i ännu högre grad än i dag tillgodose allmänhetens intresse av insyn i dels hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet, dels politiska beslutsfattares kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut. Dessutom är syftet, vad gäller den nya lagen med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål, att säkerställa att bidrag som utgår som en del av medlemsavgiften är frivilliga för den enskilde medlemmen. Det är svårt att sätta ett ekonomiskt värde på ökad öppenhet och transparens. Ökad insyn kan som nämnts förväntas bidra till lägre korruption och högre tillit, vilket är viktiga förutsättningar för samhällets ekonomiska och demokratiska utveckling. Allmänt kan sägas att regeringens förslag kommer att innebära ökad öppenhet och transparens i fråga om partiers finansiering och hur de politiska beslutsprocesserna går till, inklusive vilka påverkansaktörer som har kontakt med politiska beslutsfattare. Dessutom innebär förslagen att en enskild medlem i en arbetsmarknadsorganisation får bestämma om hans eller hennes medlemsavgift ska användas på ett visst sätt. Dessa

förslag är enligt regeringens bedömning positiva för demokratin. Visserligen kan förslagen till viss del innebära att uppgifter framkommer som skadar enskildas förtroende för partier eller beslutsfattare. I stort och på lång sikt kan regleringen dock antas öka tilliten till de demokratiska institutionerna och inverka positivt på det demokratiska samtalet. Förslagen kan förväntas förhindra och förebygga korruption i vid bemärkelse, vilket är en stor vinst för demokratin och parlamentarismens funktionssätt.

Regeringens förslag om ändringar i insynslagen innebär att allmänheten får en mer heltäckande bild av partiers och kandidaters finansiering och att lagstiftningen blir svårare att kringgå. Detta kan antas inverka positivt på allmänhetens tillit till det politiska systemet. Förslagen innebär en i viss mån ökad administrativ börda för de redovisningsskyldiga, vilket kan komma att drabba de lite mindre föreningarna inom partier och sidoorganisationer mer än de större. Det skulle kunna ha en negativ inverkan på människors vilja att engagera sig politiskt, vilket i så fall är ett allvarligt problem för den parlamentariska demokratins funktionssätt. Regeringen tror emellertid inte att förslagen kommer att ha en sådan effekt i någon nämnvärd utsträckning eftersom förslagen har utformats så att de ska vara så lite administrativt betungande som möjligt för de redovisningsskyldiga.

Att förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att allmänheten kommer att få större insyn i delar av den politiska beslutsprocessen bedöms som mycket positivt ur ett demokratiskt perspektiv. Förslaget bedöms därmed gynna möjligheterna att fatta väl avvägda och förankrade beslut.

Det föreslagna regelverket för insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka, kan få både positiva och negativa effekter på förekomsten av sådana kontakter. En förhoppning är att synliggörandet av kontakterna ska inspirera till fler och mer allsidiga kontakter. Att skyldigheten att anmäla sig till registret och lämna uppgifter dit har en avskräckande effekt på vissa aktörer är samtidigt en farhåga som måste tas på allvar. Regeringen har därför försökt att utforma systemet så att det ska vara så administrativt enkelt som det går. I likhet med kommittén anser regeringen dessutom att eventuella sådana hämmande effekter bör avta när systemet har varit i bruk ett tag.

Det förtjänar att uppmärksammas att både insynslagen och den föreslagna nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är enkla och resurssnåla system som ger allmänheten en god insyn samtidigt som det inte kostar det allmänna särskilt mycket. Båda systemen bygger på synsättet att det i första hand ska vara allmänheten som ska stå för tillsynen och att Kammarkollegiet ska utöva en mer aktiv tillsyn endast om det finns skäl till det. Regeringens bedömning är att systemen med små resurser kommer att bidra på viktiga sätt till att stärka demokratin.

11.5 Förslagens konsekvenser i övrigt

11.5.1 Konsekvenser för brottsförebyggande arbete, jämställdhet och integration

Regeringens bedömning

Förslagen kan få positiv inverkan på det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen kan även öka kunskapen om frågor som rör jämställdhet och integration.

Förslagen är i överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Ett viktigt syfte med regeringens förslag är att bidra till att förebygga korruptionsrelaterad brottslighet, men även olika former av otillbörlig påverkan eller intressekonflikter som är problematiska men inte brottsliga, inom den politiska sfären. Genom att i ännu högre grad än i dag ge allmänheten insyn i dels externa påverkansaktörers kontakter med politiska beslutsfattare, dels hur politiska partier och kandidater finansierar sin verksamhet, kan regeringens förslag antas leda till att utrymmet minskar för beteenden av nämnda slag eftersom risken för upptäckt blir större. Den ökade transparensen kan leda till att förtroendeskadliga beteenden i större utsträckning uppdagas. Några övriga konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet förväntas de framlagda förslagen inte få.

Regeringen bedömer att förslagen inte kan förväntas ha några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

En ökad öppenhet och insyn innebär en ökad tillgång till uppgifter. De uppgifter som kommer att publiceras på Kammarkollegiets webbplats, eller finnas tillgängliga hos myndigheten, om påverkanskommunikation med politiska beslutsfattare och deras medarbetare samt om hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet kommer att kunna hämtas eller begäras ut av var och en. Uppgifterna kommer att kunna analyseras utifrån olika aspekter, bl.a. av journalister och forskare. Regeringens förslag om ökad insyn kan på detta sätt bidra till att öka kunskapen om bl.a. frågor som rör jämställdhet och integration.

Det förefaller finnas vissa skillnader mellan kvinnor och män när det gäller i vilken utsträckning de deltar i påverkanskommunikation, både som mottagare av påverkan och som företrädare för vissa påverkansaktörer. I

betänkandet anges t.ex. att en större andel män än kvinnor har kontakt med påverkansaktörer. I vilken utsträckning sådana skillnader finns och om de ökar eller minskar är ett exempel på vad som kommer att synliggöras genom regeringens förslag. Som framhållits tidigare är ett bakomliggande syfte med förslagen om insyn att det ska befrämja en etisk praxis hos både påverkansaktörer och mottagare av påverkan. En ökad medvetenhet hos inblandande personer gällande vilka som kontaktas eller deltar, skulle kunna bidra till att detta förbättras. I övrigt ser regeringen inte att förslagen kan förväntas ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Regeringen bedömer att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I ett flertal tidigare avsnitt redogörs för vissa EU-rättsliga bestämmelser och förslag som har beröringspunkter med förslagen. Förslagens förhållande till EU:s dataskyddsförordning beskrivs i avsnitt 7.8.2, 8.10.2 och 9.7.

11.5.2 Förslagen innebär att Sverige i högre grad än i dag uppfyller internationella rekommendationer

Regeringens bedömning

Regeringens förslag innebär att Sverige helt, eller i väsentligt högre grad än i dag, kommer att genomföra Grecos rekommendationer om insyn i finansiering av partier.

Förslaget om ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att Sverige i högre grad än i dag kommer att uppfylla Grecos och andra internationella organs rekommendationer gällande reglering av påverkansaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna har inga synpunkter på bedömningen eller yttrar sig inte särskilt i frågan. *Myndigheten för psykologiskt försvar* anser att det inom ramen för en kommande utvärdering av lagstiftningen bör ses över bl.a. om mål och syfte uppnåtts så som stärkt öppenhet i politiska beslutsprocesser, ökad tillit till de politiska systemen och förebyggande av korruption. Även förenligheten med grundläggande fri- och rättigheter bör beaktas. *Stockholms universitet (Juridiska fakulteten)* anför att existerande riktlinjer och rutiner inte ensamt tycks leva upp till rekommendationerna till Sverige.

Skälen för regeringens bedömning

I avsnitt 5.1.2 och 5.1.3 redogör regeringen för Europarådets rekommendation från 2003 om insyn i finansiering av partier och de sju rekommendationer

som kontrollorganet Greco 2009 lämnade specifikt till Sverige. Greco bedömde 2018, vid en andra uppföljning, att fyra av rekommendationerna kvarstod som endast delvis genomförda.

En av de omständigheter som Greco noterade i sin uppföljning var att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen inte omfattade utgifter, tillgångar eller skulder. Detta gjorde att Greco ansåg att den aktuella rekommendationen inte var fullt ut genomförd. Regeringen föreslår nu att utöka redovisningsskyldigheten till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder (avsnitt 7.3), vilket innebär att regeringen genomför Grecos rekommendation i denna del.

Vidare ansåg Greco att den svenska insynslagens reglering om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde är konstruerad på ett sätt som gör det möjligt för en bidragsgivare att kringgå kraven, genom att dela upp ett bidrag i flera mindre bidrag understigande gränsvärdet. Rekommendationen att införa ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag är därmed, enligt Greco, inte fullt ut genomförd av Sverige. Greco underströk i detta sammanhang att ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag inte hindrar att givare som är kända för mottagaren förblir anonyma för allmänheten, förutom i de fall då deras identitet enligt regelverket ska offentliggöras. Även när det gäller denna rekommendation från Greco innebär regeringens förslag att den kommer att genomföras, i och med förslaget att förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan beloppsgräns (avsnitt 7.1).

Härutöver noterade Greco, i sina uppföljningar 2014 och 2018, att enbart de partier som enligt sina stadgar eller revisionslagen är skyldig att utse en revisor omfattas av kravet på revision av redovisningen enligt insynslagen. Detta inkluderar alla partier i riksdagen men inte alla partier. Greco ansåg därför att Sverige inte fullt ut hade genomfört organets rekommendation att säkerställa oberoende revision av politiska partier, i den mån det är lämpligt, som är skyldiga att föra bok och räkenskaper. Greco upplyste att organet skulle finna rekommendationen i tillfredsställande grad genomförd om alla partier som har tagit emot bidrag överstigande det gränsvärde som anges i insynslagen skulle vara skyldiga att få sina intäktsredovisningar granskade av revisor. När det gäller denna fråga har kommittén övervägt olika alternativ för att säkerställa att de föreningar som är skyldiga att lämna redovisning enligt insynslagen, i lämplig utsträckning ska vara skyldiga att låta revisor granska redovisningen. Regeringen har, liksom kommittén, stannat vid att föreslå att alla redovisningsskyldiga ideella föreningar ska vara skyldiga att låta en revisor eller särskild granskare, utsedd av föreningen, granska dess redovisning och lämna ett yttrande över granskningen. Om de är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska revisorn vara den som utför granskningen (avsnitt 7.6). Regeringen anser, i likhet med kommittén, att detta innebär att Grecos rekommendation genomförs helt eller i högre omfattning än i dag.

Slutligen noterade Greco i sina uppföljningar att Kammarkollegiets tillsynsuppdrag enbart omfattar intäktsredovisningen och inte partikonton eller utgifter för valkampanjer. Detta innebär, enligt Greco, att inte heller organets rekommendation att säkerställa oberoende övervakning av politiska partiers finansiering och valkampanjer, är fullt genomförd. Organet konstaterade att enligt 2003 års rekommendation bör den oberoende övervakningen omfatta tillsyn över de politiska partierna, deras konton och

utgifter i samband med valkampanjer samt deras inlämning och offentliggörande av redovisningar. Omfattningen av tillsynen enligt den svenska lagstiftningen är därmed inte i full överensstämmelse med 2003 års rekommendation, som kräver övervakning av såväl inkomster som utgifter. Regeringens förslag innebär, som nämnts, att partiers och kandidaters redovisning enligt insynslagen ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder. När det gäller kostnader föreslås att valkampanjkostnader ska redovisas särskilt (avsnitt 7.3.2). Kammarkollegiets tillsyn kommer att omfatta partiernas och kandidaternas redovisning av dessa nya uppgifter (avsnitt 7.7). I och med detta bedömer regeringen att även denna rekommendation från Greco kommer att genomföras.

I avsnitt 5.2.1 redogör regeringen för Europarådets rekommendation från 2017 om regleringen av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande och de rekommendationer som kontrollorganet Greco har lämnat specifikt till Sverige. I en rapport i mars 2019 rekommenderade Greco Sverige att införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister samt andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, så som vem som deltog i ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som skulle diskuteras. De här åtgärderna bör, enligt Greco, också gälla politiskt sakkunniga och generaldirektörer för statliga myndigheter. I uppföljande rapporter 2021 och 2023 konstaterade Greco att Sverige fortfarande inte hade uppfyllt rekommendationen.

Genom de förslag som lämnas anser regeringen att Sverige tar ett stort steg mot att uppfylla Grecos och andra internationella organs rekommendationer på området. Även enligt OECD:s rekommendationer om transparens och integritet rörande lobbying bör medlemsstaterna bl.a. tillhandahålla en tillräcklig grad av öppenhet i fråga om information om lobbyverksamhet. Som *Myndigheten för psykologiskt försvar* framför kan det framöver finnas skäl att utvärdera hur regleringen uppfyller kraven.

11.6 Den nya lagstiftningen bör utvärderas

Regeringens bedömning

Den nya regleringen bör utvärderas efter en tid.

Kommitténs bedömning

Kommitténs bedömning stämmer i huvudsak överens med regeringens. Kommittén anser att några särskilda regler om insyn och frivillighet vid arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål inte bör införas.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. Enligt *Journalistförbundet* är det viktigt att tillämpningen av reglerna om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut utvärderas grundligt och att ett striktare regelverk övervägs för det fall det framkommer att systemet missbrukas. *Myndigheten för psykologiskt försvar* anser att det inom ramen för en kommande utvärdering av lagstiftningen bör kunna granskas om den administrativa bördan för någon part är orimlig. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)* instämmer i kommitténs bedömning att en viss försiktighet bör iakttas vid utformningen av regelverket gällande påverkanskommunikation i och med att det är fråga om en helt ny lagstiftning. Regleringen bör dock utvärderas efter en tid för att se om det finns skäl att göra förändringar och eventuellt vidga tillämpningsområdet. *Transparency International Sverige* välkomnar förslaget om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut men framför att en mer ambitiös lösning borde ha föreslagits och att en översyn av lagen bör ske tre år efter från lagens ikraftträdande.

Skälen för regeringens bedömning

Som framgår av konsekvensavsnitten i detta kapitel är det svårt att bedöma exakt vilka konsekvenser regeringens förslag kommer att få. Det är t.ex. osäkert hur många som kommer att vara skyldiga att anmäla sig till registret och lämna redovisning enligt den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut samt vad den föreslagna lagen i övrigt kommer att innebära för de berörda. Regeringen anser därför att det är rimligt att efter en viss tid följa upp vad lagstiftningen har fått för konsekvenser, i första hand för enskilda men också för det allmänna och att utvärdera de föreslagna lagändringarna.

Eftersom det rör sig om ny lagstiftning på i vissa avseenden tidigare oreglerade områden kan det även av detta skäl finnas anledning att utvärdera lagstiftningen när den har varit i kraft ett tag. Inom ramen för en sådan utvärdering kan det övervägas sådana frågor som *Myndigheten för psykologiskt försvar* och *Transparency International Sverige* adresserar, exempelvis vilken administrativ börda förslaget inneburit för berörda parter och om tillämpningsområdet bör utvidgas.

Även när det gäller de föreslagna ändringarna i insynslagen och förslaget om en ny lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål finns det anledning att efter en viss tid följa upp konsekvenserna av dem och att utvärdera den nya regleringen.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

I paragrafen anges lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med *påverkanskommunikation* avses i lagen att en fysisk eller juridisk person har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende hos riksdagen eller regeringen, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation avses även att på uppdrag ge råd eller stöd till någon som har eller avser att ha sådan kontakt.

Påverkanskommunikationen ska anses bedrivas av en juridisk person eller en enskild näringsidkare om den fysiska person som har kontakten eller ger råd eller stöd

1. är företrädare för eller anställd av den juridiska personen eller anställd av den enskilda näringsidkaren, och
2. bedriver påverkanskommunikation i denna egenskap.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet påverkanskommunikation. Övervägandena finns i avsnitt 8.2, 8.5 och 8.6. Paragrafen utformas i huvudsak enligt *Lagrådets* förslag.

I *första stycket* finns den grundläggande definitionen av påverkanskommunikation, som är det slag av verksamhet som insynen enligt lagen gäller. Med påverkanskommunikation avses bl.a. kontakter med politiska beslutsfattare eller medarbetare till sådana. Vad som avses med politisk beslutsfattare respektive medarbetare till politisk beslutsfattare framgår av 3 §.

Med kontakt avses direkt kontakt mellan en aktör som vill påverka och mottagaren. Det innebär att indirekt påverkan, i form av opinionsbildande aktiviteter riktade till ett större antal personer genom t.ex. massmedia eller sociala medier eller andra allmänna utskick, exempelvis nyhetsbrev, faller utanför tillämpningsområdet. Allmänt kontaktskapande åtgärder, t.ex. i form av överlämnande av visitkort eller informationsmaterial utan ärendeanknytning, omfattas inte av regleringen. Med påverkanskommunikation avses inte heller att kommunicera sina åsikter till politiska beslutsfattare i samband med deltagande i allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar så som mässor, demonstrationer, paneldebatter och torgmöten.

Det saknar betydelse vem som tar initiativ till kontakten. Inte heller var eller hur kontakten sker har betydelse. Den kan ske i form av ett personligt möte, telefonsamtal, e-post eller på liknande sätt.

Syftet med kontakten ska vara att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall. Detta innebär att exempelvis kontakter för journalistiska ändamål eller forskningsändamål faller utanför tillämpningsområdet.

Det ska vidare vara fråga om ett pågående ärende hos riksdagen eller regeringen. Med ärende avses ärende enligt 4 eller 7 kap. regeringsformen. Hos riksdagen kan ett ärende inledas exempelvis när regeringen har avlämnat en proposition eller en ledamot har väckt en motion. Hos regeringen och i Regeringskansliet kan det inledas t.ex. genom att en enskild eller en myndighet lämnar in en hemställan. Det kan också handla om att regeringen eller Regeringskansliet på eget initiativ vidtar åtgärder som resulterar i någon form av prövning av den fråga som aktualiserats.

De kontakter som tas med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare kan ske för såväl egen räkning som på uppdrag av annan. Den som har kontakt i egenskap av konsult, kan alltså anses bedriva påverkanskommunikation. Det krävs inte att konsulttjänsten sker mot betalning utan endast att det är fråga om en tjänst inom ramen för näringsverksamhet. Om en konsult har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till sådan endast i syfte att knyta kontakter, eller på annat sätt skapa förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva påverkanskommunikation, omfattas inte detta.

I vilken utsträckning fysiska personer omfattas av lagen framgår av 4 och 5 §§.

Enligt *andra stycket* avses med påverkanskommunikation även att ge råd eller stöd till någon som har kontakt med politiska beslutsfattare eller medarbetare på sätt som avses i första stycket, om det sker som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet.

För att den som endast ger råd eller stöd till annan ska omfattas av lagstiftningen krävs det att konsultens råd eller stöd ska avse klientens pågående eller avsedda påverkanskommunikation. Normalt kan en klients kontakter med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till politisk beslutsfattare antas ske samtidigt eller i nära tidsmässigt samband med konsultens råd eller stöd. Det kan dock hända att det går viss tid mellan dessa tillfällen. För att konsulten i ett sådant fall ska anses bedriva påverkanskommunikation krävs endast att konsulten uppfattar att klienten har för avsikt att ha sådana kontakter rörande ett konkret ämne och att konsulttjänsten gäller detta.

Med konsulttjänster avses t.ex. rådgivning om ämnet för påverkan, hur den politiska processen går till eller hur kommunikationen bör läggas upp för att få bäst genomslag. Det kan också vara fråga om juridisk rådgivning. Däremot faller allmän utbildningsverksamhet eller rådgivning gällande hypotetiska fall utanför vad som avses med påverkanskommunikation. Detsamma gäller praktisk hjälp till en klient som bedriver påverkanskommunikation, t.ex. i form av tolk- eller it-tjänster.

Påverkanskommunikation kan således bedrivas både av en klient och en konsult, t.ex. då klienten sköter kontakterna med politiska beslutsfattare själv men också vänder sig till en konsult för råd eller stöd. Båda aktörer är då anmälningsskyldiga enligt 4 § och skyldiga att lämna redovisning enligt 8 §.

Av *tredje stycket* framgår att en fysisk person som tar kontakt eller ger råd eller stöd i egenskap av företrädare för en juridisk person inte själv ska

anses bedriva påverkanskommunikation. I stället är det den juridiska personen som bedriver påverkanskommunikationen. Motsvarande gäller om en arbetstagare inom ramen för sin anställning har kontakter eller ger råd och stöd. I ett sådant fall är det arbetsgivaren som bedriver påverkanskommunikationen.

3 § Med *politisk beslutsfattare* avses i lagen
1. riksdagsledamot, och
2. statsråd.

Med *medarbetare till politisk beslutsfattare* avses i lagen
1. politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen,
2. anställd i Riksdagsförvaltningen,
3. statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan arbets- eller uppdragstagare i Regeringskansliet, och
4. särskild utredare, ordförande eller annan ledamot i kommitté som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, samt sekreterare i utredningen eller kommittén.

I paragrafen anges vad som i lagen avses med politisk beslutsfattare respektive medarbetare till politisk beslutsfattare. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

I *första stycket* finns en uppräkning i punktform av vilka befattningar som anses vara politiska beslutsfattare i lagens mening. Där framgår att politiska beslutsfattare avgränsas till att avse riksdagens ledamöter (*punkten 1*) och regeringens statsråd (*punkten 2*). Med riksdagsledamot avses i lagen även ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot (4 kap. 13 § regeringsformen). Politiska beslutsfattare i kommuner eller regioner omfattas inte.

I *andra stycket* anges i punktform vilka befattningar som i lagens mening anses vara medarbetare till politiska beslutsfattare.

Av *punkten 1* framgår att en politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen är en sådan medarbetare. Det är således fråga om personer för vilka stöd kan utgå enligt 1 kap. 2 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

Av *punkten 2* framgår att också en anställd i Riksdagsförvaltningen är en sådan medarbetare.

Av *punkten 3* framgår att statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan arbets- eller uppdragstagare i Regeringskansliet är medarbetare till politiska beslutsfattare.

Enligt *punkten 4* är vid tillämpningen av denna lag även särskild utredare, ordförande eller annan ledamot samt sekreterare i kommitté eller utredning, som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, att anse som medarbetare till politisk beslutsfattare.

Vad gäller de kommittéer och utredningar som tillsätts av riksdagsstyrelsen anses de personer som är anställda i Riksdagsförvaltningen vara medarbetare till politiska beslutsfattare. Detta följer av andra stycket, punkten 2.

Skyldighet att anmäla sig för registrering

4 § En juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska anmäla sig för registrering.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka som är skyldiga att anmäla sig för registrering enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.3 och 8.5.

Huvudregeln är att en juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldig att anmäla sig för registrering. Vilka undantag som finns från denna regel anges i 5 §. Vad som avses med påverkanskommunikation framgår av 2 §.

5 § Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller inte om påverkanskommunikationen bedrivs av

1. en enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet,
2. en myndighet eller ett offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag inom ramen för dess uppdrag,
3. en annan stat, Europeiska unionen eller en mellanstatlig organisation inom ramen för internationellt samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer, eller
4. ett politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725), eller en sidoorganisation till ett sådant parti.

Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller inte heller om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

1. sedvanliga kontakter inom ramen för myndighetsärenden,
2. deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen, Regeringskansliet, riksdagens utskott eller riksdagsstyrelsen och där deltagandet dokumenteras med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen,
3. sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag, eller
4. kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker på uppdrag av annan och denne inte är anmälningsskyldig.

Paragrafen innehåller undantag från skyldigheten att anmäla sig för registrering enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.3, 8.5 och 8.6. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Första stycket innehåller en uppräkning i punktform av ett antal undantag från anmälningsskyldigheten. Undantagen har att göra med vilken aktör som bedriver påverkanskommunikationen och hur den bedrivs.

Av *punkten 1* framgår att enskilda näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet undantas. Enskilda näringsidkare är alltså anmälningsskyldiga endast om deras huvudsakliga verksamhet är PR och kommunikation. Med huvudsaklig verksamhet avses vad den enskilda näringsidkarens verksamhet till övervägande del består av. Med omvärldsrelationer avses samma sak som PR. Vid bedömning av vad som avses med omvärldsrelationer och kommunikation kan ledning hämtas i vad som ingår i kategorin PR och kommunikation enligt klassificeringen svensk

näringsgrensindelning, SNI. Övriga enskilda näringsidkare är inte anmälningsskyldiga.

Enligt *punkten 2* undantas staten i den del det rör sig om myndigheter och offentligt styrda organ när de bedriver påverkanskommunikation inom ramen för sitt uppdrag. Sådant uppdrag kan ges enligt författning, regleringsbrev, regeringsuppdrag, direktiv eller motsvarande offentlig styrning. Med offentligt styrt organ avses i lagen ett sådant organ som anges i 1 kap. 18 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Offentliga företag omfattas inte av undantaget, utan sådana är anmälningsskyldiga på samma sätt som andra företag. Med offentligt företag avses i lagen ett företag som stat, kommun eller region har ett bestämmande inflytande över genom att förfoga över mer än hälften av andelarna eller rösterna i företaget eller ha rätt att utse mer än hälften av ledamöterna i ledningsorganet.

Kontakter som sker inom ramen för statens sedvanliga ägarstyrning sker inte i syfte att bedriva politiskt påverkansarbete och ger därför inte upphov till anmälningsskyldighet.

I *punkten 3* anges att en annan stat, Europeiska unionen eller en mellanstatlig organisation undantas från anmälningsskyldighet när det gäller kontakter som tas inom ramen för internationellt samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer. Andra utländska eller internationella aktörer är anmälningsskyldiga enligt lagen.

Punkten 4 slår fast att politiska partier undantas från anmälningsskyldighet. De politiska partier som undantas är sådana som har mandat i någon politisk beslutande församling eller annars får offentligt partistöd. Även sidoorganisationer till ett sådant parti undantas.

I *andra stycket* finns en uppräkning i punktform av ett antal undantag från anmälningsskyldigheten relaterade till vilken typ av aktivitet som avses.

Punkten 1 gäller sedvanliga kontakter inom ramen för myndighetsärenden. Exempel på kontakter som faller utanför anmälningsskyldigheten är sådana som avser hanteringen av olika tillstånds- och stödärenden hos Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen, deltagande i upphandling eller försäljning av varor till myndigheterna.

I *punkten 2* undantas deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen, Regeringskansliet, riksdagens utskott eller riksdagsstyrelsen och där deltagandet dokumenteras med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen. När juridiska personer och enskilda näringsidkare deltar i officiella beredningsprocesser hos regeringen eller riksdagen dokumenteras i regel detta i enlighet med bestämmelser om myndigheters dokumentationsskyldighet. I ett sådant fall grundar kontakterna inte anmälningsskyldighet för deltagarna. Däremot undantas inte mer inofficiella kontakter, t.ex. efter inbjudan från politisk beslutsfattare eller medarbetare till sådan, där innehållet i kontakterna inte dokumenteras med möjlighet att ta del av dokumentationen.

Av *punkten 3* framgår att sådan juridisk rådgivning som omfattas av lagstadgad tystnadsplikt för advokat eller advokats biträde undantas. Detta syftar på tystnadsplikt enligt 8 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken.

Slutligen undantas, enligt *punkten 4*, kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa. Det kan exempelvis röra sig om en politisk beslutsfattares kontakt med representant för en förening vars medlemmar

lever under hot från en utländsk regim, en kriminell gruppering eller en tidigare partner. Det bör mycket sällan finnas anledning att utnyttja detta undantag. Exempelvis omfattas inte privatpersoner som agerar för egen räkning av anmälningsskyldighet. Vidare är de uppgifter som ska lämnas av de anmälningsskyldiga översiktliga.

I tredje stycket klargörs att undantagen i första och andra stycket även gäller den som bedriver påverkanskommunikation på uppdrag av annan, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, när den andra aktören omfattas av ett undantag.

6 § Anmälan för registrering ska lämnas in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då den som är anmälningsskyldig enligt 4 § började bedriva påverkanskommunikation.

Anmälan ska innehålla uppgifter om

1. namn,
2. organisationsnummer eller, om sådant inte finns, personnummer,
3. postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande kontaktuppgifter,
4. verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten, och
5. datum då den anmälningsskyldige började bedriva påverkanskommunikation.

Paragrafen anger när anmälan för registrering ska göras och vilka uppgifter anmälan ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 8.7 och 8.8.

I *första stycket* anges inom vilken tidsfrist anmälan ska ske, räknat från den tidpunkt då påverkanskommunikationen inleddes. Anmälan ska göras inom 30 dagar från det att den anmälningsskyldige började bedriva påverkanskommunikation.

De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft har längre tid på sig att ge in en anmälan för registrering till Kammarkollegiet, se övergångsbestämmelserna till lagen och kommentaren till dem.

Av *andra stycket* framgår att anmälan ska innehålla vissa uppgifter om den anmälningsskyldige fysiska eller juridiska personen. Syftet med detta är att allmänheten ska kunna ta del av information om de aktörer som bedriver påverkanskommunikation.

Punkten 1 föreskriver att namnet på den anmälningsskyldige ska anges. Med det avses det namn under vilket t.ex. företaget eller föreningen bedriver sin verksamhet. Om företaget eller föreningen är registrerad hos Bolagsverket under ett namn bör detta namn anges.

Av *punkten 2* framgår att även organisationsnummer ska anges av dem som har ett sådant. De som inte har ett organisationsnummer, så som enskilda näringsidkare, ska i stället ange personnummer.

I anmälan ska vidare, enligt *punkten 3*, kontaktuppgifter till den anmälningsskyldige anges. Dessa kan bestå av postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande.

I *punkten 4* anges att anmälan ska innehålla uppgift om verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten. Beskrivningen av verksamheten bör ge den som tar del av beskrivningen en översiktlig bild av aktören och dess verksamhet.

Verksamhetsområde kan i förekommande fall anges med ledning av den eller de SNI-koder som aktören är registrerad för hos Skatteverket och den allmänna beskrivningen kan motsvara den som finns gällande aktören hos Bolagsverket.

Enligt *punkten 5* ska datum då den juridiska eller fysiska personen började bedriva påverkanskommunikation anges. Datum behöver inte anges för den som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft, se övergångsbestämmelserna till lagen och kommentaren till dem.

7 § Kammarkollegiet ska registrera den som har gjort en anmälan enligt 6 §.

Om de förhållanden som ligger till grund för uppgifterna som anges i 6 § andra stycket ändras ska den registrerade snarast möjligt anmäla detta till Kammarkollegiet.

Om den registrerade inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet enligt 4 § får den anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera den registrerade efter det innevarande kalenderårets utgång och sedan den registrerade har lämnat redovisning enligt 8 § för det kalenderåret.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registrering och om skyldighet för en registrerad att tillse att uppgifterna i registret är uppdaterade samt om möjlighet att bli avregistrerad. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

I *första stycket* framgår att den som har gjort en anmälan enligt 6 § ska registreras. Den registrerade är bl.a. skyldig att lämna redovisning om sin påverkanskommunikation, se 8 §.

I *andra stycket* framgår skyldigheten för den registrerade att se till att uppgifterna hålls uppdaterade. Om den registrerades situation förändras med avseende på de uppgifter som lämnades i anmälan ska denne snarast möjligt meddela Kammarkollegiet det.

Av *tredje stycket* framgår att den registrerade har rätt att bli avregistrerad om påverkanskommunikationen har upphört eller kriterierna för anmälningsskyldighet av något annat skäl inte är uppfyllda. Det framgår av paragrafen att den registrerade ska kvarstå i registret till det innevarande kalenderårets slut, och lämna redovisning för hela året, innan denne avregistreras.

Att Kammarkollegiet avregistrerar den registrerade innebär inte att de uppgifter som redan finns i registret tas bort, utan endast att denne inte längre ska vara skyldig att lämna återkommande redovisningar.

Skyldighet att redovisa påverkanskommunikation

8 § Den registrerade ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisningen ska lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 juni för perioden januari–april, senast den 1 oktober för perioden maj–augusti och senast den 1 februari för perioden september–december.

Av paragrafen följer att en registrerad ska lämna återkommande redovisningar om sin påverkanskommunikation till Kammarkollegiet. Övervägandena finns i avsnitt 8.7 och 8.8.

En registrerad ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation tre gånger om året, avseende en redovisningsperiod om fyra månader åt gången. Redovisningen ska lämnas inom en månad från redovisningsperiodens slut. Den ska därmed ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juni för perioden januari–april, senast den 1 oktober för perioden maj–augusti och senast den 1 februari för perioden september–december.

9 § En redovisning om påverkanskommunikation enligt 8 § ska innehålla uppgift om ämnen för den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller och, i fråga om varje ämne, uppgift om

1. namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett, och
2. huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett på uppdrag av annan ska detta anges i redovisningen. I fråga om uppdragsgivaren ska de uppgifter som framgår av 6 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 1 och 2.

Redovisningen behöver inte innehålla uppgift om sådan påverkanskommunikation som avses i 5 § första och andra stycket.

I paragrafen anges vad en redovisning om påverkanskommunikation ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 8.7. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av *första stycket* framgår att en redovisning ska innehålla vissa uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller.

Redovisningen ska innehålla uppgift om vilka ämnen som påverkanskommunikationen har gällt. Ämnet bör anges så specifikt som möjligt. I vissa fall räcker det inte att ange vilket ärende som kontakterna har avsett, t.ex. om ärendet innehåller många olika teman och frågor. Det finns inte något krav på att ange syftet med påverkan, dvs. vilket resultat den registrerade velat uppnå med kommunikationen.

Enligt *punkten 1* ska i redovisningen också anges med vilken eller vilka beslutsfattare eller medarbetare som den registrerade har haft kontakt inom ramen för sin påverkanskommunikation. Detta ska anges i fråga om varje ämne för sig. När det gäller politiska beslutsfattare ska namn på riksdagsledamot eller statsråd anges. När det gäller medarbetare till politisk beslutsfattare ska i stället lämnas uppgift om det departement, enhet, utskott eller motsvarande som tjänstemannen tillhör inom Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen. Ett partis kansli i riksdagen är en sådan motsvarande enhet som avses i bestämmelsen.

I *punkten 2* anges att redovisningen även ska innehålla uppgift om huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning. Även detta ska anges för sig i fråga om varje ämne för påverkanskommunikationen. Det finns inget krav på att ange exakta datum för kontakterna eller någon mer detaljerad redogörelse för hur de har gått till. Översiktliga uppgifter om kontaktsätt och omfattning är tillräckligt.

Andra stycket behandlar vad som gäller för en konsult som ska lämna redovisning om påverkanskommunikation. Om kommunikationen har skett på uppdrag av annan ska detta anges i redovisningen. I fråga om klienten ska uppgift om namn och organisationsnummer eller personnummer anges.

En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 1 och 2, dvs. med vem och hur kontakterna har skett. Ämnet för klientens påverkanskommunikation ska dock anges.

I *tredje stycket* tydliggörs att redovisningen inte behöver innehålla uppgifter om sådan påverkanskommunikation som inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 5 § första och andra stycket.

10 § Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen.

Paragrafen anger vad som ska redovisas om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller. Övervägandena finns i avsnitt 8.7.

För det fall den registrerade inte alls har bedrivit någon påverkanskommunikation under perioden som redovisningen avser ska detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som framgår av 9 § första och andra stycket.

11 § Den redovisning som enligt 8 § ska lämnas in till Kammarkollegiet senast den 1 februari ska, utöver de uppgifter som anges i 9 §, innehålla följande uppgifter om det föregående kalenderåret:

1. antalet personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antalet årsarbetskrafter som använts för påverkanskommunikation och kostnader för dem,
2. kostnader för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation, och
3. kostnader för marknadsföring, representation samt andra kostnader i samband med påverkanskommunikation.

Om påverkanskommunikation har skett på uppdrag av annan ska uppgift även lämnas om omsättningen för sådan verksamhet.

I paragrafen anges vilka uppgifter som ska ingå i en redovisning om ekonomiska resurser som har använts för påverkanskommunikationen och när en sådan redovisning ska ges in. Övervägandena finns i avsnitt 8.7 och 8.8. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av paragrafen framgår att den redovisning som avser den sista redovisningsperioden under ett kalenderår ska innehålla vissa ekonomiska uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under kalenderåret. Det är det totala antalet personer och summan av de olika kostnadsslagen som ska redovisas.

Första stycket innehåller också en uppräkning i punktform av vilka uppgifter som redovisningen ska innehålla.

Enligt *punkten 1* ska uppgifter anges i redovisningen om antalet personer som har deltagit i påverkanskommunikation och antalet årsarbetskrafter som har använts, liksom kostnader för dem.

Enligt *punkten 2* ska det anges uppgifter om kostnader för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation.

Enligt *punkten 3* ska uppgifter om andra kostnader i samband med påverkanskommunikationen redovisas. De ska anges indelat i kostnader för marknadsföring, kostnader för representation och andra kostnader.

Av andra stycket framgår att ytterligare uppgifter ska anges i redovisningen för den som har bedrivit påverkanskommunikation på uppdrag av annan. Förutom det som framgår av punkterna 1–3, ska denne även lämna uppgift om omsättning för sin verksamhet som avser påverkanskommunikation.

Hur anmälan och redovisning ska lämnas in

12 § En anmälan enligt 6 § och en redovisning enligt 8 § ska lämnas in elektroniskt till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet får i enskilda fall besluta om undantag från detta.

Anmälan eller redovisningen ska skrivas under av en behörig företrädare för den juridiska person som är anmälningsskyldig enligt 4 §. En enskild näringsidkare ska skriva under sin anmälan eller redovisning.

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

Paragrafen behandlar hur en anmälan och en redovisning ska ges in. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.

Enligt *första stycket* ska en anmälan och en redovisning ges in elektroniskt till Kammarkollegiet. För att underlätta hanteringen för Kammarkollegiet och de som är skyldiga att lämna uppgifter bör huvudregeln vara att såväl anmälningar som redovisningar lämnas in elektroniskt, i ett verktyg som myndigheten tillhandahåller. Kammarkollegiet får i enskilda fall, dvs. genom förvaltningsbeslut, medge undantag från detta.

I *andra stycket* tydliggörs att såväl anmälningar som redovisningar ska skrivas under av behörig företrädare när det är fråga om en juridisk person. En enskild näringsidkare ska skriva under sin anmälan eller redovisning.

I tredje stycket anges att en elektronisk underskrift ska användas när redovisningen ges in elektroniskt. Hänvisningen till artikel 3 i förordning (EU) nr 910/2014 är utformad på så sätt att den avser EU-förordningen i en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning. Det innebär att ändringar som görs i EU-förordningen efter den tidpunkt som pekas ut i hänvisningen inte kommer att påverka innebörden av den nationella bestämmelsen.

Offentliggörande

13 § Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar om registrering, i anmälningar om ändrade förhållanden och i redovisningar om påverkanskommunikation tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. På samma sätt ska uppgifter om beslut om föreläggande vid vite enligt 16 § göras tillgängliga. Kammarkollegiet får även publicera invändningar mot uppgifter i en redovisning enligt 8 § från den som uppgiften rör.

Paragrafen beskriver Kammarkollegiets ansvar för att göra uppgifter tillgängliga för allmänheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

Lagens syfte är att ge allmänheten insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, se 1 §. Kammarkollegiet ska därför göra uppgifter i anmälningar om registrering och om ändrade förhållanden samt uppgifter i redovisningar tillgängliga för allmänheten. Det som ska publiceras är sådana uppgifter som enligt 6, 7 och 9–11 §§ ska lämnas in till Kammarkollegiet. Uppgifterna ska finnas tillgängliga på internet och gå att nå från Kammarkollegiets webbplats.

Vidare ska Kammarkollegiet göra uppgifter tillgängliga om myndighetens beslut om föreläggande vid vite. Av 16 § framgår att Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Uppgifter om beslut om föreläggande vid vite ska publiceras på internet, inklusive uppgifter om skälen för beslutet. Om Kammarkollegiet har ansökt om utdömande av vite ska uppgifter om domstolens beslut, inklusive skälen för beslutet, också publiceras.

Kammarkollegiet får även publicera invändningar som någon gör mot uppgifter om sig själv i en publicerad redovisning. Detta kan gälla invändningar från politiska beslutsfattare eller politiska beslutsfattares medarbetare. Det kan också gälla invändningar från en klient när en konsult har redovisat uppgifter om klienten.

Av 15 § framgår att exempelvis en anmälan från den som uppgifterna rör kan ge anledning för Kammarkollegiet att utreda om uppgifter i t.ex. en redovisning om påverkanskommunikation är felaktiga. Om Kammarkollegiet kommer fram till att så är fallet kan uppgifterna rättas. Ifall det inte kan klarläggas om en invändning har fog för sig har Kammarkollegiet möjlighet att publicera invändningen eller en markering om att en invändning har gjorts. Om den påstått felaktiga uppgiften ändras eller tas bort finns det i regel ingen anledning att publicera invändningen. Myndigheten kan också välja att inte publicera invändningar som rör bagateller eller på annat sätt kan anses ovidkommande.

Enligt artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning, finns en rätt att få felaktiga personuppgifter om sig själv rättade.

Tillsyn

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

Paragrafen anger att Kammarkollegiet är tillsynsmyndighet över lagen och eventuella föreskrifter som kan komma att meddelas i anslutning till den. Det rör sig om verkställighetsföreskrifter eller föreskrifter som kan meddelas med stöd av regeringens restkompetens Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

15 § Om inkomna uppgifter eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. den som enligt denna lag är skyldig att göra anmälan för registrering, anmäla ändring av uppgifter eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,
2. uppgifter i en anmälan om registrering, i en anmälan om ändring av uppgifter eller i en anmälan om att den registrerade inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet är bristfälliga eller felaktiga, eller
3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

Paragrafen behandlar hur Kammarkollegiets tillsyn ska utövas. Övervägandena finns i avsnitt 8.9. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av paragrafen följer att en utredning kan föranledas av att någon hör av sig till Kammarkollegiet eller av att myndigheten på annat sätt uppmärksammas eller själv upptäcker en omständighet som ger anledning till närmare undersökning. Vidare innehåller paragrafen en uppräkning i punktform av vad en sådan utredning kan avse.

I *punkten 1* anges att en utredning kan avse frågan om någon som enligt lagen är skyldig att göra anmälan för registrering, anmäla ändring av uppgifter eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid.

I *punkten 2* anges att en utredning också kan avse om uppgifter i en anmälan om registrering, i en anmälan om ändring eller i en anmälan om att kraven för anmälningsskyldighet inte längre är uppfyllda är bristfälliga eller felaktiga.

Slutligen anges i *punkten 3* att en utredning kan avse om uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

Avsikten med tillsynsansvaret är att kontrollen i första hand ska utövas av allmänheten. Endast när inkomna uppgifter eller andra omständigheter ger särskild anledning till det är Kammarkollegiet skyldig att utreda om någon har brustit i fullgörandet av sina skyldigheter enligt lagen. Det kan exempelvis vara fallet om en anmälan från den som uppgifterna rör eller från någon annan kommer in till Kammarkollegiet.

16 § Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att den som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Förelägganden som riktar sig till en myndighet eller ett offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag får dock inte förenas med vite.

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om Kammarkollegiets befogenheter i egenskap av tillsynsmyndighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

I *första stycket* anges att Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för de syften som anges där, nämligen för tillsynen och för att den som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter.

Enligt *andra stycket* får ett beslut om föreläggande förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten.

Tredje stycket innehåller en undantagsbestämmelse i förhållande till andra stycket. Där anges att ett föreläggande som riktar sig till en myndighet eller ett offentligt styrt organ inte får förenas med vite. Undantaget är inte tillämpligt på beslut om förelägganden som riktar sig till offentliga företag. Av kommentaren till 5 § första stycket 2 följer vad som avses med offentligt styrt organ respektive offentligt företag.

Överklagande

17 § Ett beslut om föreläggande som är förenat med vite 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 8.9.

Av *första stycket* följer att endast beslut om föreläggande vid vite får överklagas. För övriga beslut enligt lagen, bl.a. förelägganden som inte är förenade med vite, gäller alltså överklagandeförbud.

Förvaltningsrättens avgörande kan överklagas till kammarrätten. Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande dit.

Frågan om utdömande av vite regleras i lagen om viten. Där regleras även frågan om överklagande av utdömda viten. Den nu aktuella paragrafen är således inte tillämplig vid överklagande av beslut om utdömande av vite.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Den som före ikraftträdandet bedriver påverkanskommunikation får, trots 6 §, ge in en anmälan för registrering till Kammarkollegiet senast 60 dagar efter dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum för när påverkanskommunikation började bedrivas.

Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2027. Lagen tillämpas därmed på påverkanskommunikation som bedrivs från och med lagens ikraftträdande.

Av *punkten 2* framgår att de som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft och är skyldiga att anmäla sig för registrering har längre tid än vad som anges i 6 § på sig att ge in en anmälan för registrering till Kammarkollegiet, nämligen 60 dagar räknat från dagen för lagens ikraftträdande. Dessa aktörer behöver inte ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation.

Vad gäller de återkommande redovisningar som de registrerade ska lämna om sin påverkanskommunikation kommer de första redovisningarna att ges in till Kammarkollegiet senast den 1 oktober 2027, gällande månaderna juli och augusti det året. Redovisning av de ekonomiska resurser som använts för bedriven påverkanskommunikation ska ges in till Kammarkollegiet första gången senast den 1 februari 2028, avseende kalenderåret 2027, men då endast för juli−december. Framtida redovisningar kommer att avse hela kalenderåret.

12.2 Förslaget till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna i en organisation på arbetsmarknaden är frivilliga för den enskilde medlemmen.

I paragrafen anges vad lagens syfte är. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Ord och uttryck i lagen

2 § I lagen avses med

– *organisation på arbetsmarknaden*: en organisation på förbundsnivå som utgör en sådan sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som avses i 6 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

– *bidrag för partipolitiska ändamål*: en prestation i form av pengar som helt eller delvis utan någon motprestation ges till en mottagare som är skyldig att lämna redovisning enligt 3–5 §§ lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier eller till en person som kandiderar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

– *revisor*: en auktoriserad revisor enligt 2 § 2 revisorslagen (2001:883) eller ett registrerat revisionsbolag enligt 2 § 5 samma lag.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som i lagen avses med vissa begrepp. Övervägandena finns i avsnitt 9.2, 9.3 och 9.5.

Av paragrafen framgår inledningsvis vad som i lagen avses med *organisation på arbetsmarknaden*. Av hänvisningen till 6 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) framgår att de organisationer som avses är sådana sammanslutningar av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren och motsvarande sammanslutningar på arbetsgivarsidan. En sådan sammanslutning utgör enligt lagen en organisation på arbetsmarknaden om den befinner sig på förbundsnivå. Med detta åsyftas sådana centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som tecknar kollektivavtal för hela branscher på riksnivå. En sådan sammanslutning av flera arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer som avses i 6 § tredje stycket medbestämmandelagen utgör en organisation på arbetsmarknaden enligt lagen endast om den även har enskilda arbetstagare eller arbetsgivare som medlemmar och därför omfattas av hänvisningen till 6 § första stycket medbestämmandelagen.

Därefter anges vad som i lagen avses med *bidrag för partipolitiska ändamål*. Med bidrag avses prestation i form av pengar som har getts helt eller delvis utan någon motprestation. Den relevanta mottagarkretsen motsvarar kretsen av redovisningsskyldiga enligt lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen). Hänvisningen till 3–5 §§ insynslagen innebär att ett bidrag har partipolitiskt ändamål om det ges till ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, till en sidoorganisation till ett sådant parti eller till en ideell förening eller motsvarande inom ett sådant

parti eller en sådan sidoorganisation. Vidare omfattas bidrag till ledamöter och ersättare för ledamöter i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Dessutom omfattas bidrag till en person som kandiderar till någon av dessa församlingar även om han eller hon inte väljs till ledamot eller ersättare för ledamot. I detta avseende är den relevanta mottagarkretsen enligt lagen vidare än kretsen av redovisningsskyldiga enligt insynslagen.

Avslutningsvis anges vad som i lagen avses med *revisor*. Definitionen innebär att det är en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag som avses när det i lagens övriga bestämmelser talas om revisor.

Förklaring från medlem

3 § En enskild medlem i en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål har rätt att när som helst avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. En sådan förklaring gäller tills vidare och kan när som helst återkallas av medlemmen.

En förklaring eller återkallelse ska ställas till den revisor som organisationen har utsett enligt 4 § första stycket 1.

I paragrafen finns bestämmelser om medlems rätt att avge en förklaring om att medlemsavgiften inte får användas för bidrag för partipolitiska ändamål samt om hur en sådan förklaring avges. Övervägandena finns i avsnitt 9.2–9.5.

Av *första stycket* framgår att det endast är en enskild medlem i en organisation på arbetsmarknaden som har rätt att avge en förklaring. Med enskild medlem avses enskilda arbetstagare och arbetsgivare. I förhållande till arbetstagarorganisationer avses dock även annan än arbetstagare, t.ex. en student eller pensionär, som är medlem i en sådan organisation. En organisation på arbetsmarknaden som är medlem i en annan sådan organisation har alltså inte rätt att avge en förklaring, vare sig för egen del eller för sina medlemmars räkning. Rätten att avge en förklaring gäller vidare endast i förhållande till en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. Vad som avses med organisation på arbetsmarknaden och bidrag för partipolitiska ändamål framgår av 2 §.

Av *andra stycket* framgår att en förklaring eller återkallelse ska ställas till den som organisationen har utsett till revisor enligt 4 § första stycket 1. Hur felställda förklaringar eller återkallelser ska hanteras framgår av 5 §. I övrigt innehåller inte paragrafen några bestämmelser om hur förklaringar och återkallelser ska avges. Praktiska frågor som t.ex. om förklaringar och återkallelser ska skickas med vanlig post eller via mejl samt hur identiteten på avsändaren kan säkerställas, får lösas genom anvisningar av revisorn och organisationen. Det är däremot inte tanken att revisorn eller organisationen ska kunna ställa upp några särskilda krav på hur förklaringen ska vara formulerad.

Organisationens och revisorns skyldigheter

4 § En organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska

1. ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §,

2. kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rätt att lämna sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §, och

3. sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

Ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt första stycket 1 ska utse en auktoriserad revisor verksam i bolaget att vara huvudansvarig.

En revisor som enligt första stycket 1 har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen och på begäran av organisationen lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

I paragrafen finns bestämmelser om organisationens och revisorns åligganden. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

I *första stycket* finns bestämmelser om de skyldigheter som åligger en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. Vad som avses med organisation på arbetsmarknaden respektive bidrag för partipolitiska ändamål framgår av 2 §. Bestämmelsen är tillämplig både när en organisation regelbundet lämnar bidrag och när den ger sådana bidrag på ad hoc-basis. Om en organisation som regelbundet har lämnat bidrag beslutar att upphöra med det gäller skyldigheterna enligt paragrafen inte längre för den. En organisation som lämnar bidrag mera sporadiskt eller vid något enstaka tillfälle omfattas av paragrafen till dess att den fattar ett principbeslut om att upphöra med sådana bidrag eller när det annars har gått sådan tid sedan det senaste bidraget att det inte längre är naturligt att hävda att organisationen lämnar bidrag.

Bestämmelsen i *första stycket första punkten* innebär att organisationen är skyldig att ge en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag i uppgift att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Om organisationen redan har en anlitat en sådan revisor för sedvanlig revision kan uppdraget ges till samma revisor. Det finns dock inget som hindrar att organisationen anlitar en annan revisor för att utföra uppgifter enligt lagen.

Enligt *första stycket andra punkten* ska organisationen kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rättigheter enligt 3 §. Informationen ska utformas på ett sådant sätt att det framgår såväl vad en förklaring har för innebörd som hur den ska avges. Kravet på kontinuerligt informationslämnande kan uppfyllas genom att organisationen t.ex. håller informationen tillgänglig på sin webbplats eller återkommande lämnar information i sin medlemstidning.

Av *första stycket tredje punkten* framgår den rättsliga betydelsen av en förklaring i förhållande till organisationens dispositioner. Organisationer som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgiften ska sätta ned sådana bidrag proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring. Bidrag ska anses utgå som en andel av medlemsavgifterna när det har en direkt koppling till den avgift som varje medlem betalar. En sådan koppling finns naturligtvis om organisationen beslutar att t.ex. 100 kronor av varje medlemsavgift ska gå till bidrag för partipolitiska ändamål. Men kravet på direkt koppling kan vara uppfyllt även utan en sådan uttrycklig koppling till varje enskild medlemsavgift. Om t.ex. organisationen i stället beslutar att fem procent av de samlade medlemsavgifterna varje år ska gå till bidrag för partipolitiska ändamål så handlar det om ett bidragslämnande som utgår som en andel av

medlemsavgifterna i bestämmelsens mening. Det avgörande för bedömningen av om ett bidrag utgår som en andel av medlemsavgiften kan sammanfattningsvis sägas vara om storleken på de bidrag som lämnas är en direkt följd av antalet medlemmar.

Enligt *andra stycket* ska ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt första stycket första punkten utse en i bolaget verksam auktoriserad revisor att vara huvudansvarig.

Av *tredje stycket* framgår att en revisor ska lämna information till organisationen om antalet medlemmar som har lämnat en förklaring. Däremot får revisorn inte lämna några som helst uppgifter som kan avslöja identiteten på de medlemmar som har avgett en förklaring. Sådan information omfattas av tystnadsplikten enligt 7 §.

5 § Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse enligt 3 § har ställts till organisationen ska meddelandet snarast möjligt och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet vidarebefordras till den revisor som avses i 4 § första stycket 1.

I paragrafen finns en bestämmelse om hur organisationerna ska hantera förklaringar och återkallelser som felaktigt ställts till dem i stället för till revisorn. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

Av bestämmelsen framgår bl.a. att ett sådant meddelande ska vidarebefordras till den revisor som avses i 4 § första stycket 1, om möjligt utan att mottagaren tar del av avsändarens identitet. Vad som närmast avses är de situationer där det framgår av ett anonymt kuvert eller en anonym e-postadress att meddelandet innehåller en förklaring eller en återkallelse. I sådana situationer får mottagaren alltså inte öppna meddelandet innan det vidarebefordras.

Behandling av personuppgifter

6 § För att utföra sin uppgift enligt 4 § tredje stycket får en revisor föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §. En medlem som återkallar sin förklaring eller som upphör att vara medlem i organisationen ska snarast möjligt avregistreras. Uppgifter som visar att medlemmen tidigare har avgett en förklaring får därefter inte behandlas.

En revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening, endast om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag eller med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör av andra skäl.

Revisorn är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som behövs med anledning av uppdraget.

I paragrafen finns bestämmelser om revisorns hantering av personuppgifter. Den kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning, och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s

dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Av *första stycket första meningen* framgår att en revisor, för ändamålet att kunna tillhandahålla upplysningar till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, får föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring om att medlemsavgiften inte får användas för partipolitiska ändamål.

Av *första stycket andra meningen* framgår att en medlem som återkallar sin förklaring eller som upphör att vara medlem i organisationen ska avregistreras snarast möjligt. Med avregistrering avses att uppgiften om att medlemmen har avgett en förklaring tas bort.

Av *första stycket tredje meningen* framgår att uppgifter som visar att en medlem tidigare har avgett en förklaring inte får behandlas. Det får alltså inte efter en återkallelse eller den enskilde har upphört att vara medlem i organisationen framgå att medlemmen tidigare har avgett en förklaring. Den uppgiften är inte relevant för ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen i *andra stycket* ger ett uttryckligt stöd, och sätter samtidigt tydliga gränser, för hanteringen av sådana uppgifter som omfattas av artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Av bestämmelsen framgår att en revisor får behandla personnummer samt uppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening, men endast om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Det handlar om skyldigheten att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser samt att lämna uppgift till den uppdragsgivande organisationen om hur många som har avgett en förklaring. För att skyldigheten ska kunna fullgöras behöver revisorn även tillgång till aktuella medlemsförteckningar samt uppgifter om enskilda vars medlemskap har upphört. Uppgifterna behandlas om det är nödvändigt med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund. När en annan revisor övertar uppdraget är den behandling som aktualiseras ett överlämnande av uppgifterna till den nya revisorn. Med att uppdraget upphör på annan grund avses främst de situationer där en organisation upphör med att lämna bidrag för partipolitiska ändamål och därför inte längre har någon skyldighet att anlita en revisor för att ta emot förklaringar. I dessa fall är den behandling som aktualiseras radering och förstöring.

I *tredje stycket* klargörs att det är revisorn, och inte arbetsmarknadsorganisationen, som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som föranleds av uppdraget. Vad som i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen sägs om personuppgiftsansvarigs skyldigheter gäller alltså för revisorn.

Tystnadsplikt

7 § Den som vid hantering enligt bestämmelserna i denna lag tar del av uppgift som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse enligt 3 § får inte obehörigen röja uppgiften.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller för en revisor även i förhållande till uppdragsgivaren.

I 20 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt denna paragraf.

I paragrafen finns bestämmelser om tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.

Av *första stycket* framgår att den som vid hantering enligt bestämmelserna i lagen tar del av uppgift om identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse inte obehörigen får röja uppgiften. Bestämmelsen omfattar såväl revisorer och deras biträden som t.ex. supporttekniker för de eventuella system som används för behandlingen. Bestämmelsen omfattar vidare personer som är knutna till arbetsmarknadsorganisationen och som t.ex. får del av identitetsuppgifter i samband med hantering av en felsänd förklaring.

Tystnadsplikten omfattar endast röjande som är obehörigt. Exempel på behörigt röjande är då revisorn överlämnar uppgifterna till en ny revisor som ska överta uppdraget eller lämnar en systemtekniker tillträde för åtgärdande av brister i ett system för automatiserad databehandling. Ett annat exempel är då en av medarbetarna i arbetsmarknadsorganisationen vidarebefordrar ett meddelande till revisorn enligt 5 §.

Av *andra stycket* framgår i förtydligande syfte att den tystnadsplikt som en revisor har enligt första stycket gäller även i förhållande till den organisation som uppdraget utförs åt.

I *tredje stycket* finns en upplysning om att den som bryter mot tystnadsplikten enligt paragrafen kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Ord och uttryck i lagen

2 § I lagen avses med

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

ledamot: en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ersättare för ledamot: en ersättare för en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

bidrag: prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster,

bidragsgivare: *den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett parti eller sidoorganisation till parti, en ledamot, en ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av någon annan än den som lämnat bidraget,*

uppgift om bidragsgivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,

uppgift om långivarens identitet: *uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,*

anonymt bidrag: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på,

utländskt bidrag: *ett bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk, och*

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

I paragrafen definieras några för lagens tillämpning viktiga begrepp. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1, 7.3.2 och 7.2.2.

Tre nya begrepp med definitioner har lagts till i paragrafen.

Tillägget av begreppet *bidragsgivare* syftar till att tydliggöra vad som gäller om ett bidrag förmedlas av annan än givaren. Med bidragsgivare avses den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett parti eller sidoorganisation till parti, en ledamot, en ersättare för ledamot eller valkandidat (härefter parti eller kandidat) tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan.

Ett bidrag har förmedlats i lagens mening om en person (fysisk eller juridisk) har lämnat vidare ett bidrag (i pengar, varor eller tjänster) som givaren har gett personen i uppdrag att lämna till partiet eller kandidaten, eller som givaren har lämnat till personen med vetskap om att det kommer att lämnas vidare till partiet eller kandidaten.

Begreppet *uppgift om långivarens identitet* läggs till med anledning av att det har lagts till en bestämmelse om att uppgift om detta ska anges i förenings, ledamots eller ersättares redovisning om lånets värde på redovisningsperiodens sista dag överstiger en beloppsgräns, se 22 b § och kommentaren till den paragrafen.

Tillägget av begreppet *utländskt bidrag* föranleds av att det införs ett förbud mot utländska bidrag i den nya paragrafen 9 a §, se kommentaren till den paragrafen.

Ett bidrag ska anses vara utländskt om det har lämnats av en fysisk eller juridisk person som inte uppfyller vissa krav med avseende på koppling till Sverige.

När det gäller fysiska personer är kravet att personen ska vara svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige. Svenska medborgare som bor utomlands ska alltså kunna ge bidrag utan att de anses vara utländska, och detsamma ska gälla personer som inte är svenska medborgare men som är folkbokförda i Sverige.

Kravet på folkbokföring innebär att det kan finnas personer som har bott i Sverige under lång tid, vars bidrag kommer att anses vara utländska eftersom de inte blivit folkbokförda här. Detta gäller i vissa fall utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas i landet med stöd av tillståndet under kortare tid än tre år, se 4 § folkbokföringslagen.

När det gäller juridiska personer är kravet att det ska vara en svensk juridisk person för att bidraget inte ska anses utländskt. Bedömningen av om den juridiska personen är svensk kan göras med vägledning av skattelagstiftningen, dvs. om den juridiska personen är obegränsat skattskyldig i Sverige.

Vilka som ska lämna *en redovisning* och vad den ska avse

3 § Ett parti ska *lämna en särskild redovisning enligt bestämmelserna i denna lag*. Av redovisningen ska det tydligt framgå *vilka medel som verksamheten har och* vilka medel som har kommit in till verksamheten, varifrån medlen kommer *och vad de har använts till*.

Redovisningen ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *en redovisning* om sin verksamhet.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om vad ett partis redovisning enligt lagen ska avse. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. Paragrafen utformas i allt väsentligt enligt *Lagrådets* förslag.

I paragrafens *första stycke* görs vissa ändringar för att tydliggöra att det är fråga om en särskild redovisning som skiljer sig från bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554). Dessutom görs vissa tillägg och ändringar för att anpassa innehållet till att redovisningsskyldigheten utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder.

I *andra stycket* görs enbart språkliga justeringar.

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

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten för en ledamot eller en ersättare för en ledamot enligt lagen även omfattar vissa kostnader och skulder.

Tidsperioden för en *redovisning*

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

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder.

7 § Ett parti ska lämna *en redovisning enligt 3 §* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *en redovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *en redovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder. I paragrafen preciseras att det rör sig om en redovisning enligt 3 §.

8 § Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *en redovisning enligt 5 §* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten för en ledamot eller en ersättare för en ledamot enligt lagen även omfattar vissa kostnader och skulder. I paragrafen preciseras att det rör sig om en redovisning enligt 5 §.

Förbud mot anonyma *och utländska* bidrag

9 § Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om förbud mot anonyma bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Paragrafen ändras på så sätt att den beloppsgräns för förbudet som finns i den nuvarande lydelsen (0,05 prisbasbelopp) tas bort. Detta innebär att förbudet för de som anges i paragrafen att ta emot anonyma bidrag ska gälla utan beloppsgräns. I 2 § finns en definition av vad ett anonymt bidrag är.

9 a § *Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot utländska bidrag.*

Utländska bidrag får dock tas emot om de är

1. mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete, eller

2. bidrag från Europeiska unionens institutioner.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om förbud mot att ta emot utländska bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1. Paragrafen utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag.

Genom paragrafens *första stycke* införs ett förbud att ta emot utländska bidrag. Förbudet gäller för samma fysiska och juridiska personer som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag enligt 9 §. I 2 § finns en definition av vad ett utländskt bidrag är, se även kommentaren till den paragrafen.

Av *andra stycket* framgår att mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete inte omfattas av förbudet. En förutsättning är att det rör sig om mindre bidrag, t.ex. för att täcka resa, boende, kost och liknande inom ramen för ett möte för internationellt erfarenhetsutbyte med partier från andra länder. Bidrag i övrigt från partier i andra länder, till valkampanj och annat politiskt arbete, ska inte vara tillåtna.

Vidare framgår att bidrag från Europeiska unionens institutioner inte omfattas av förbudet. Bestämmelsen innebär att det också fortsatt ska vara tillåtet att ta emot bidrag från Europeiska unionens allmänna budget, t.ex. sådana bidrag som Europaparlamentet lämnar till europeiska partier eller stiftelser och som kan komma svenska partier eller kandidater som deltar i val till Europaparlamentet till del.

10 § Om det har lämnats ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* som inte får tas emot enligt 9 *eller 9 a* §, ska *bidraget* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *det* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

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

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

Paragrafen beskriver hur anonyma eller utländska bidrag som inte får tas emot ska hanteras. Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.1.

I paragrafen hänvisas till 9 §, i vilken beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort, samt till den nya 9 a § som föreskriver förbud mot att ta emot utländska bidrag.

I båda fallen gäller att bidraget ska betalas tillbaka eller, om det inte bedöms vara möjligt, betalas in till Kammarkollegiet.

I paragrafen görs även en språklig justering.

Redovisningen

Vad en *redovisning* ska innehålla

11 § En *redovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av *föreningens samtliga intäkter och kostnader under tidsperioden för redovisningen samt värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag.*

Paragrafen beskriver vad en redovisning för en ideell förening inom ett parti eller en sidoorganisation ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3.

Paragrafen motsvarar inledningen av nuvarande lydelsen i 11 § första stycket medan resterande del av den bestämmelsen flyttas till 11 a §. Tillägget i paragrafen tydliggör att utöver föreningens samtliga intäkter ska även samtliga kostnader under tidsperioden för redovisningen samt värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag anges i redovisningen.

11 a § *I redovisningen ska intäkterna delas upp i*

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

2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,

3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,

4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),

5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,

6. medlemsavgifter,

7. intäkter från försäljningar och lotterier,

8. intäkter från insamlingar av kontanter,

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

10. finansiella intäkter, och

11. övriga intäkter.

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

Paragrafen, som är ny, motsvarar nuvarande reglering i 11 § och anger vilka kategorier av intäkter som ska redovisas särskilt i redovisningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3.

Uppräkningen i *första stycket* är oförändrad i förhållande till hittillsvarande 11 § förutom tillägget att finansiella intäkter ska anges som en särskild kategori.

I *andra stycket* görs språkliga justeringar.

11 b § *I redovisningen ska kostnaderna delas upp i*

1. externa kostnader,

2. personalkostnader,

3. finansiella kostnader, och

4. övriga kostnader.

Dessutom ska det anges hur mycket av samtliga kostnader som har avsett valkampanj under tidsperioden för redovisningen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur kostnader ska redovisas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3.

Av *första stycket* framgår att externa kostnader, personalkostnader, finansiella kostnader och övriga kostnader ska redovisas. Kategorierna sammanfaller med de som i allmänhet finns i årsredovisningar och årsbokslut.

Av *andra stycket* framgår att kostnader för valkampanj ska redovisas. De kostnader som redovisas enligt kategorierna i det första stycket kan ingå i kostnaderna som redovisas enligt kategorin kostnader för valkampanj och tvärtom.

I vissa fall kan de vara svårt att med exakthet ange vilka kostnader som har avsett valkampanj. Det får då bli fråga om en ungefärlig uppskattning. För partier kan exempelvis redovisningen av kostnader för valkampanj ske genom att ange vilka medel som har anslagits i partiets valbudget.

11 c § *I redovisningen ska tillgångarna delas upp i*

1. anläggningstillgångar, och

2. omsättningstillgångar.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur tillgångar ska redovisas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3.

Enligt paragrafen ska tillgångar redovisas indelat i anläggningstillgångar (*punkten 1*) och omsättningstillgångar (*punkten 2*).

11 d § *I redovisningen ska skulderna delas upp i*

1. lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och

2. övriga skulder.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur skulder ska redovisas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1, 7.3.2 och 7.3.3.

Enligt paragrafen ska skulder redovisas indelat i lån från enskilda (*punkten 1*) och övriga skulder (*punkten 2*).

12 § En *redovisning enligt 5 §* ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter*, kostnader och skulder* som avses i *11 a § första stycket 7–9, 11 b § andra stycket och 11 d §.*

Paragrafen behandlar vad en redovisning för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla för uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1 och 7.3.2.

I paragrafen görs tillägg som innebär att redovisningsskyldigheten för ledamöter och ersättare för ledamöter utökas till att omfatta vissa uppgifter om kostnader och skulder. Såvitt avser kostnader ska redovisningen innehålla uppgifter om storleken av kostnader för valkampanj (11 b § andra stycket). Redovisningen behöver inte innehålla några uppgifter om tillgångar. När det gäller skulder ska redovisningen innehålla uppgift om storleken av skulder i form av lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och övriga skulder (11 d §).

Ledamöters och ersättares redovisning ska avse deras verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot, se 5 §. Redovisningen ska alltså inte avse deras privata ekonomi.

13 § Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *redovisning*.

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder.

Intäkter från lotteriet

14 § För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *redovisningen*.

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisningen till redovisningen eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder.

Intäkter från insamlingar av kontanter

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

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisningen till redovisningen eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder.

Bidrag

17 § Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.

En tjänst som har lämnats till någon utan mottagarens uttryckliga eller underförstådda samtycke behöver inte redovisas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bidrag som lämnas i annat än pengar. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.4.

Första stycket är oförändrat.

Det *andra stycket*, som är nytt, innehåller ett undantag från redovisningsskyldigheten när en tjänst har lämnats till en redovisningsskyldig utan dess uttryckliga eller underförstådda samtycke.

Bestämmelsen tar sikte på situationer då mottagaren inte har möjlighet att tacka nej till ett bidrag. Det kan vara fråga om en tjänst som i någon mån kan sägas gynna mottagaren men som denne inte har tillräcklig kännedom om för att kunna redovisa, t.ex. en politisk reklamkampanj i traditionella medier eller i sociala medier.

18 § För bidrag som avses i *11 a § första stycket 9* vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.

Paragrafen ändras så att hänvisningen görs till 11 a § första stycket 9 som motsvarar nuvarande reglering i 11 §. I paragrafen görs även en språklig justering.

19 § För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om redovisning av mottagna anonyma bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Enligt nuvarande lydelse begränsas bestämmelsen till att avse anonyma bidrag i ett visst storleksintervall, mellan 0,005 och 0,05 prisbasbelopp. I paragrafen görs en ändring som innebär att alla anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska redovisas i enlighet med vad som anges i paragrafen. I 2 § finns en definition av vad ett anonymt bidrag är. I paragrafen görs även en språklig justering.

20 § För bidrag som avses i *11 a § första stycket 9* vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska storleken av följande bidrag anges särskilt i *redovisningen*:

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

Paragrafen ändras så att hänvisningen görs till 11 a § första stycket 9 som motsvarar nuvarande reglering i 11 §. I paragrafen görs även en språklig justering.

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

Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *redovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

Ett bidrag som har förmedlats av någon annan än bidragsgivaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda. Ett sådant bidrag ska i redovisningen anges ha den form som det hade när bidraget lämnades.

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om redovisning av bidragsgivares identitet. Övervägandena finns i avsnitt 7.1. och 7.4.1.

I första och *andra styckena* görs ändringar för att anpassa dess innehåll till att redovisningsskyldigheten utökas till att även omfatta kostnader, tillgångar och skulder.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges vad som gäller när ett bidrag förmedlas av någon annan än bidragsgivaren. Det tydliggörs vid vilken tidpunkt bidraget ska anses lämnat och vilken form det ska anges ha i redovisningen. Med form avses om bidraget har lämnats i form av pengar, varor, tjänster eller annat. I 2 § finns en definition av bidragsgivare, se kommentaren till den paragrafen.

Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall

21 a § *En ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som tagit emot bidrag ska i vissa fall vara skyldig att utreda bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades. En sådan skyldighet ska gälla om det finns anledning att misstänka att*

1. bidragsgivaren har lämnat bidrag av sådant slag och värde som avses i 21 § första och andra styckena, genom att delta i en insamling av kontanter eller att genom att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller

2. de uppgifter som mottagaren har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller tillräckliga.

Första stycket gäller också bidrag som har lämnats till en sådan verksamhet som avses i 11 a § andra stycket. Den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som är knuten till verksamheten är då skyldig att utreda saken enligt första stycket.

Om en utredning enligt första eller andra stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på de uppgifter som anges där, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.

Paragrafen, som är ny, reglerar redovisningsskyldigas ansvar för att förhindra att lagen kringgås på olika sätt. Övervägandena finns i avsnitt 7.5. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Av paragrafens *första stycke* framgår att en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat (härefter parti eller kandidat) som har tagit emot bidrag under vissa förutsättningar är skyldiga att ta reda på uppgifter om bidragsgivaren och hur bidragen har lämnats. Det gäller enligt *första punkten* när den redovisningsskyldige har anledning att misstänka att en bidragsgivare har kringgått beloppsgränsen 0,5 prisbasbelopp för att redovisa bidragsgivarens identitet genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera små bidrag eller på annat sätt. Detsamma gäller *enligt andra punkten* om ett parti eller en kandidat har anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan och inte har tillräcklig kännedom om bidragsgivaren eller att informationen om bidragsgivaren är inkorrekt eller otillräcklig av något annat skäl.

Omständigheter som kan föranleda en utredningsskyldighet kan exempelvis vara att givaren är en insamlingsstiftelse eller annan juridisk person som har som ändamål att bedriva insamling. Mottagaren bör då kontakta givaren och fråga om bidraget avser medel som har samlats in till förmån för partiet. Ett annat exempel är om flera bidrag lämnas inom en kort tidsperiod, som precis understiger beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet, och det går att se att givarna har en koppling till varandra. Det kan vara fråga om närstående personer eller juridiska personer som alla har koppling till samma fysiska person.

Enligt *andra stycket* gäller det som sägs i första stycket också bidrag som lämnas till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över samt stiftelse som är knuten till det partiet. Det är emellertid den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som är knuten till verksamheten som då är skyldig att utreda saken.

Enligt *tredje stycket* ska bidraget eller bidragen anses vara anonyma om en sådan utredning som anges i första stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades. Det ska i så fall hanteras i enlighet med vad som gäller för anonyma bidrag. Detta innebär, för dem som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag, att bidraget inte får tas emot. Om bidraget har lämnats till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över, eller stiftelse som är knuten till partiet, innebär det att bidraget ska redovisas som ett mottaget anonymt bidrag.

Övriga intäkter

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

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisningen till redovisningen eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder. Med övriga intäkter avses den post som anges i 11 a § första stycket 11.

Kostnader

22 a § *För externa kostnader och övriga kostnader ska det i redovisningen anges vad kostnaderna huvudsakligen avser.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om hur kostnader i kategorierna externa kostnader och övriga kostnader ska redovisas. En motsvarande bestämmelse när det gäller övriga intäkter finns i 22 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2. Med externa kostnader och övriga kostnader avses de poster som anges i 11 b § 1 och 4.

Skulder

22 b § *För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om långivarens identitet anges i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp den sista dagen på det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.*

Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.

Paragrafen, som är ny, anger vad som gäller i fråga om redovisning av långivares identitet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2.

Skyldigheten enligt *första stycket*, att redovisa en långivares identitet gäller om värdet av lånet överstiger 0,5 prisbasbelopp. Det finns en definition av uppgift om långivarens identitet i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

I *andra stycket* framgår att det är lånens sammanlagda värde som ska avgöra redovisningsskyldigheten om flera lån har mottagits från en och samma långivare.

Yttrande av revisor *eller särskild granskare*

23 § Om den som ska lämna *en redovisning enligt 3 §* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *lag*, ska *redovisningen* granskas av revisorn.

Om den som ska lämna redovisningen inte är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller lag ska redovisningen granskas av en särskild granskare, som utses av den som ska lämna redovisningen. Detta gäller inte en redovisning som lämnas av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.

Paragrafen innehåller bestämmelser om revisors granskning av redovisning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Första stycket motsvarar i huvudsak hittillsvarande 23 § första stycket. I stycket görs endast vissa ändringar för att anpassa dess innehåll till att redovisningsskyldigheten utökas till att även omfatta kostnader, tillgångar och skulder.

Andra stycket, som är nytt, innehåller en bestämmelse som innebär att den som inte är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller lag ska utse en särskild granskare som ska granska redovisningen. En ledamot eller en ersättare för en ledamot har dock inte den skyldigheten.

23 a § *Granskningen enligt 23 § ska avse om redovisningen har upprättats i enlighet med 3–22 b §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver.*

Revisorn eller den särskilda granskaren ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till redovisningen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om revisors granskning av redovisning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. I paragrafen anges att granskningen ska vara så ingående och omfattande som god sed vid detta slag av granskning kräver. Det uttrycket motsvarar den revisionsnorm som gäller för lekmannarevisorer i aktiebolag (se 10 kap. 3 § aktiebolagslagen [2005:551]).

Paragrafen innehåller en följdändring på grund av den nya bestämmelsen i 23 § andra stycket att yttrande även kan lämnas av en särskild granskare.

När och hur en *redovisning* ska ges in

24 § En *redovisning enligt 3 eller 5 §* ska ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

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

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder. I paragrafen preciseras även att det rör sig om en redovisning enligt 3 eller 5 §.

25 § En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *redovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon *redovisning* om summan av de *intäkter* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i *11 a § första stycket 1–5*, medlemsavgifter som avses i *11 a § första stycket 6* och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från redovisningsskyldighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

I paragrafen görs ändringar för att anpassa dess innehåll till att redovisningen utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder. Dessutom ändras paragrafen så att hänvisningar görs till innehållet i 11 a § som motsvarar en del av hittillsvarande 11 §. Vidare görs vissa språkliga justeringar.

Trots att redovisningsskyldigheten enligt 11 § utökas till att omfatta även kostnader, tillgångar och skulder, är det fortsatt intäkterna som avgör om en förening, ledamot eller ersättare för ledamot är redovisningsskyldig eller inte enligt lagen.

26 § En *redovisning enligt 3 §* ska skrivas under av *en* behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig. *En redovisning enligt 5 § ska skrivas under av en ledamot eller en ersättare för en ledamot*.

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

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder. I paragrafen görs även en hänvisning till 5 §.

Offentliggörande

27 § Kammarkollegiet ska göra de *redovisningar som har kommit in enligt 24 §* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares *eller långivares* identitet som avses i 21 *eller 22 b* §, om bidragsgivaren *eller långivaren* är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag *eller utländska bidrag* som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentliggörande av uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.2.

I paragrafens *första stycke* görs vissa tillägg och ändringar för att anpassa dess innehåll till ändringen att redovisningsskyldigheten även ska omfatta uppgifter om långivares identitet. I paragrafen görs även en hänvisning till 24 §. I likhet med vad som redan gäller för identitetsuppgifter om bidragsgivare som är fysiska personer ska Kammarkollegiet inte publicera sådana uppgifter på internet om långivare som är fysiska personer.

I *andra stycket* görs ett tillägg för att anpassa dess innehåll till att det införs ett förbud mot utländska bidrag. Om någon betalar in ett sådant mottaget bidrag till Kammarkollegiet i enlighet med 10 § ska Kammarkollegiet publicera uppgifter om detta på sin webbplats.

Tillsyn

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

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

I paragrafen anges hur Kammarkollegiet ska utöva sin tillsyn över att lagen följs. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Tillsynens inriktning ska huvudsakligen vara densamma som i dag. I paragrafen görs vissa ändringar och tillägg för att anpassa dess innehåll till att det införs ett förbud mot utländska bidrag.

Förseningsavgift och särskild avgift

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

Förseningsavgiften är

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

– 2 500 kr för en annan ideell förening, och

– 500 kr för en ledamot och en ersättare för en ledamot.

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder.

33 § Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter*, kostnader, tillgångar eller skulder* har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar *summan av* de felaktigt eller icke redovisade *beloppen*, dock högst 100 000 kr.

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt *11 a § andra stycket, 11 b § andra stycket*, 14, 16 eller *18–22 b §§* inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften är

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

– 5 000 kr för en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för en ledamot.

Om en utredning enligt 31 § 3 visar att ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* har tagits emot i strid med 9 *eller 9 a §* och 10 §, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma *eller utländska* bidraget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Av *första stycket* framgår att en särskild avgift ska tas ut i vissa fall. Sedan tidigare framgår av stycket att om en utredning visar att en redovisningsskyldig har utelämnat eller felaktigt redovisat intäkter i redovisningen ska en särskild avgift tas ut, med ett belopp som motsvarar de felaktiga eller icke redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kronor. I stycket görs ändringar med innebörd att motsvarande ska gälla om kostnader, tillgångar eller skulder har utelämnats. Den särskilda avgiften ska motsvara summan av de belopp som har utelämnats, oavsett om dessa

avser intäkter, kostnader, tillgångar eller skulder. Den särskilda avgiften ska dock aldrig överstiga 100 000 kronor.

I *andra stycket* görs redaktionella ändringar med anledning av de nya bestämmelserna i 11 a, 11 b, 22 a och 22 b §§.

I *tredje stycket* anges att om en utredning visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma bidraget. Det införs ändringar som innebär att detsamma ska gälla om ett utländskt bidrag har tagits emot i strid med förbudet mot det.

Behandling av personuppgifter

37 § Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *redovisning enligt denna lag* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

I paragrafen ändras ordet intäktsredovisning till redovisning eftersom redovisningsskyldigheten enligt lagen även omfattar kostnader, tillgångar och skulder. I paragrafen görs även en redaktionell ändring.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Bestämmelserna i 11–14 §§, 16–21 §§ och 22 § i deras nya lydelser och den nya 23 a § tillämpas första gången på redovisning som avser kalenderåret 2028 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Punkten 1 föreskriver att lagen träder i kraft den 1 juli 2027.

Av *punkten 2* framgår att bestämmelserna om ändringar i fråga om vad en redovisning ska innehålla och om granskning och yttrande av revisor eller särskild granskare ska tillämpas för första gången på redovisningar som avser kalenderåret 2028 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

Sammanfattning av betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52)

Kommitténs uppdrag och dess bakgrund

Kommitténs uppdrag har två övergripande delar, som båda kan sägas röra en förstärkning av allmän insyn i politiska beslutsprocesser. Det gäller insyn dels i finansiering av politiska partier och valkandidater, dels i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Båda slagen av reglering finns i ett stort och växande antal rättsstatliga demokratier, också i oss närstående länder.

För svensk del skedde ett genombrott i synen på behovet av en reglering som ger ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering för tio år sedan, genom den tidigare lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. När det gäller insyn i kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister har något sådant genombrott ännu inte ägt rum. En reglering för insyn i sådana kontakter skulle alltså vara en nyhet i vårt land.

Den första delen av vårt uppdrag avser finansiering av partier. Enligt våra direktiv ska kommittén göra en översyn av den nu gällande lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, och ta ställning till om det finns behov av förtydliganden av förbudet mot anonyma bidrag, om särskilda insamlingsorganisationer bör omfattas av redovisningsskyldigheten, om redovisningen bör omfatta utgifter, tillgångar och skulder samt om regleringen avseende oberoende revision bör förändras. Kommittén ska också ta ställning till om utländska bidrag bör vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering.

Dessutom ska kommittén ta ställning till om det bör införas särskilda krav på transparens eller samtycke från enskilda medlemmar i samband med bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier. Enligt ett tilläggsdirektiv i arbetets slutskede ska kommittén, även om den inte tar ställning för att det ska införas särskilda krav på samtycke, redovisa hur en författningsreglering med sådana krav skulle kunna se ut.

Den andra delen av uppdraget gäller insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Kommittén ska ta ställning till om en reglering med krav på transparens för sådana kontakter bör införas och hur den i så fall bör utformas och administreras.

Våra utgångspunkter

Kommitténs utgångspunkter under arbetet med våra förslag har varit följande.

Att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin. Det är viktigt att människor inte upplever att lagstiftningen förhindrar eller försvårar ett sådant engagemang. Lagstiftningen bör därför inte avskräcka enskilda från att lämna ekonomiska bidrag till partier eller kandidater. Den bör inte heller avskräcka personer eller organisationer från att ta olika initiativ med syfte att påverka politiska beslut. Tillgängligheten till politiska beslutsfattare bör inte försvåras och politiska instansers dialog med det civila samhället bör inte hämmas.

Det är viktigt för tilliten till de politiska beslutsprocesserna att de är öppna, och att de uppfattas som öppna av medborgarna, så att de kan granskas och förstås. Allmänheten har ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och kandidater. Det finns också ett behov av att stärka enskildas möjlighet att få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare, som ett led i den politiska beslutsprocessen.

Systemen för insyn bör inte vara onödigt krångliga, kostsamma eller administrativt betungande, varken för enskilda eller det allmänna. Detta är av särskild betydelse för enskilda aktörer som är mindre resursstarka eftersom det annars kan påverka jämlikheten i möjligheterna att påverka. Systemen bör samtidigt ge god insyn och vara verkningsfulla samt i möjligaste mån utformas så att de inte går att kringgå. Regelverken bör utformas så att de så långt som möjligt förhindrar korruption i begreppets vidare mening, dvs. även olika former av otillbörlig påverkan och intressekonflikter.

Väl medvetna om att politikens integritet kan utmanas även på andra sätt begränsar vi oss, i den del av vårt uppdrag som gäller insyn i lobbning (lobbying), till direktivens anvisningar om att bedöma för- och nackdelar med en reglering som ställer krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister och hur en sådan ordning kan utformas. Eftersom införandet av en reglering på detta område skulle innebära en nyhet i Sverige bör en viss försiktighet iakttas vid regelverkets utformning. När lagstiftningen har varit i kraft under en tid bör den utvärderas och om det finns skäl att göra förändringar och vidga dess tillämpningsområde.

Det är en given utgångspunkt att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och den parlamentariska demokratins funktionssätt måste vara förenlig med grundläggande fri- och rättigheter. Det har också varit en utgångspunkt för kommittén att Sverige ska sträva efter att uppfylla sina internationella åtaganden inklusive rekommendationer från internationella organ så som Europarådet och dess kontrollorgan Greco samt OECD.

Vissa ändringar i insynslagen

Kommittén lämnar ett antal förslag till ändringar i insynslagen samt gör vissa bedömningar utifrån sitt uppdrag.

Insynslagen gäller partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier. Vi använder här partier och kandidater som ett samlingsbegrepp för dem.

Beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort

I dag gäller, enligt insynslagen, att partier och kandidater inte får ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (2 940 kronor för år 2025). Ett bidrag är anonymt om mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet.

I en årlig intäktsredovisning till Kammarkollegiet ska uppgift om bidragsgivarens identitet anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det år som intäktsredovisningen avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen. Med uppgift om

bidragsgivarens identitet avses uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress. Insynslagens bestämmelser innebär att de redovisningsskyldiga måste spara uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag, för att kunna lägga samman bidrag från samma givare under en redovisningsperiod. Anonyma bidrag som understiger beloppsgränsen för förbudet mot sådana, måste också noteras till antal och värde, eftersom intäktsredovisningen ska innehålla uppgift om detta. Mycket små bidrag (understigande 0,005 prisbasbelopp, 294 kronor för år 2025) är undantagna från denna skyldighet.

Efter att insynslagen trädde i kraft har Greco rekommenderat Sverige att införa ett generellt förbud mot bidrag från givare vars identitet inte är känd för partiet eller kandidaten. Greco har framhållit att förbudet annars kan kringgås.

Även i den allmänna debatten har det uppmärksammats att förbudet mot anonyma bidrag kan kringgås. Ett exempel på det är tv-programmet Kalla faktas reportage ”Partiernas hemliga pengar” i augusti 2022. I reportaget föreslog vissa företrädare för partier, för en person som de uppfattade som en potentiell bidragsgivare, olika upplägg för att personen skulle kunna ge ett större bidrag utan att personens identitet skulle bli offentlig.

Riksdagspartiernas partisekreterare har till kommittén uppgett att bidrag i allmänhet lämnas via Swish eller banköverföring, och att det då nästan alltid går att ta reda på vem bidragsgivaren är. Att bidrag lämnas anonymt är därmed i praktiken mycket ovanligt. Anonyma bidrag som inte kan återbetalas ska betalas in till Kammarkollegiet. Sedan insynslagen trädde i kraft, i januari 2019, har det bara skett en gång.

Att ta bort beloppsgränsen för anonyma bidrag skulle minska möjligheten att kringgå lagen. Det synes inte heller finnas några starka skäl att behålla beloppsgränsen. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det inte ska vara tillåtet att ta emot anonyma bidrag för partier eller kandidater. Beloppsgränsen som nu gäller för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort.

Möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag (under 0,005 prisbasbelopp) bör emellertid behållas oförändrad. Det bör också beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet (0,5 prisbasbelopp).

Förbudet mot anonyma bidrag gäller även partiernas sidoorganisationer. Förbudet bör inte utvidgas till att gälla för bolag, stiftelser och andra juridiska personer som den redovisningsskyldiga föreningen har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till föreningen. Att förbjuda anonyma bidrag till sådana verksamheter kan få konsekvenser som är svåra att överblicka och dagens regelverk ger god insyn i deras finansiering.

Bidrag som förmedlas av särskild insamlingsorganisation eller annan ska endast få tas emot om partiet får uppgift om ursprungliga givare

Enligt kommitténs bedömning bör redovisningsskyldighet enligt insynslagen inte omfatta särskilda insamlingsorganisationer, dvs. organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande. Det skulle vara alltför svårt att med tillräcklig precision ange kriterier för

vilka organ som i så fall skulle omfattas. Däremot behöver det införas bestämmelser som förhindrar att särskilda insamlingsorganisationer används för att dölja bidragsgivarens identitet vid bidrag till partier eller kandidater.

Kommittén föreslår därför att det ska förtydligas att bidragsgivare i insynslagens mening är den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller kandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan. Detta innebär att bidrag som förmedlas av annan utan att uppgift lämnas om ursprungliga givares identitet, ska anses vara anonyma och otillåtna att ta emot. Bidrag får därmed inte tas emot från organ som har samlat in pengar utan att uppgift samtidigt lämnas om de personer som har lämnat bidrag till organet.

Det ska förtydligas att bidrag ska redovisas så långt det är möjligt

Det står redan klart, utifrån insynslagens bestämmelser och förarbeten, att tjänster och varor också är bidrag som ska redovisas så långt det är möjligt. Det är viktigt att alla känner till detta och att det är tydligt var gränserna går för vad som ska redovisas. Kommittén föreslår därför att det ska förtydligas i insynslagen att ett bidrag i form av en tjänst, som har lämnats till någon utan dess uttryckliga eller underförstådda samtycke, inte behöver redovisas.

Redovisningsskyldigas ansvar att förhindra kringgåenden ska förtydligas

Kommittén föreslår vidare att redovisningsskyldiga enligt insynslagen ska ha ett ansvar att agera om det finns omständigheter som ger anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan än givaren och partiet eller kandidaten inte har fått tillräckliga uppgifter om givaren. Detsamma ska gälla om partiet eller kandidaten har kännedom om omständigheter som ger anledning att misstänka att en givare har gett så många bidrag, under beloppsgränsen för förenklad hantering av små bidrag eller inom ramen för en insamling eller på annat sätt, att summan överstiger gränsen för redovisning av givarens identitet. I nu nämnda situationer ska partiet eller kandidaten vara skyldig att utreda saken och om det inte går att få tillräcklig klarhet ska bidraget betraktas som ett anonymt bidrag.

Redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder

Redovisning enligt insynslagen gäller i dag endast intäkter. Flera internationella organ har rekommenderat Sverige att utvidga partiernas och kandidaternas redovisningsskyldighet till att omfatta utgifter, tillgångar och skulder. Det är en av de större frågor som Greco anser återstår för att Sverige ska kunna anses uppfylla Europarådets rekommendation på området. De allra flesta länder som är jämförbara med Sverige har lagstiftning om insyn i partiers finansiering som inkluderar uppgifter om utgifter, tillgångar och skulder. Riksdagspartiernas partisekreterare har huvudsakligen framfört att alla partiföreningar redan i dag redovisar dessa uppgifter i årsbokslut eller liknande och att det inte skulle vara särskilt administrativt betungande att ange uppgifterna i redovisning enligt insynslagen.

Kommittén konstaterar att en redovisning som inkluderar kostnader, tillgångar och skulder skulle ge en mer komplett bild av vilka medel som partier och kandidater använder i sin politiska verksamhet och hur de finansierar denna verksamhet. Lån kan vidare i väl så hög grad som bidrag riskera att försätta mottagaren i en beroendesituation i förhållande till givaren.

Vi föreslår mot denna bakgrund att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder. En förenings redovisning ska avse storleken av samtliga kostnader, tillgångar och skulder, med särskilt angivande av storleken av vissa kategorier samt vissa uppgifter om dem. Exempelvis ska kostnader för valkampanj anges särskilt. För lån från enskilda ska uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp. En ledamots eller ersättares redovisning ska avse kostnader för valkampanj och lån från enskilda.

Kommittén anser inte att någon förändring ska göras när det gäller kriterierna för att undantas från redovisningsskyldighet.

Kravet på revisors granskning av redovisning ska utökas på visst sätt

I dag gäller att en redovisning enligt insynslagen ska granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt lag eller sina stadgar. Ett skriftligt yttrande från revisorn ska i så fall fogas till redovisningen. Greco har rekommenderat Sverige att tillse att alla partier som har tagit emot bidrag överstigande gränsvärdet enligt insynslagen ska vara skyldiga att få sina redovisningar granskade av revisor. Partisekreterarna för riksdagspartierna har för kommittén beskrivit att de föreningar som ingår i deras partier i allmänhet har lekmannarevisorer som granskar räkenskaperna. Däremot är det endast ett fåtal av föreningarna som enligt lag är skyldiga att utse auktoriserad eller godkänd revisor. De har också angett att om fler föreningar än i dag skulle vara skyldiga att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska redovisningen så skulle det vara mycket betungande för dem, såväl ekonomiskt som administrativt. Kammarkollegiet har till kommittén angett att det till cirka två tredjedelar av redovisningarna från föreningar finns ett yttrande från revisor fogat. Vidare är partiföreningar som mottar kommunalt eller regionalt partistöd i dag skyldiga att lämna en skriftlig redovisning om partistödets användning. Den redovisningen ska ha granskats av en av mottagaren utsedd särskild granskare, vars rapport ska bifogas redovisningen.

Kommittén föreslår, efter att ha övervägt olika alternativ, att alla föreningar som är redovisningsskyldiga enligt insynslagen ska vara skyldiga att låta en revisor eller en särskild granskare granska intäktsredovisningen och lämna ett yttrande över granskningen. De som inte är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska utse en särskild granskare som ska utföra granskningen.

Tillsynen ska vara något mer aktiv och omfatta nya skyldigheter

Enligt insynslagen gäller att Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen, även vid vite. Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda

om någon har brustit i sina skyldigheter enligt lagen i vissa avseenden. Kammarkollegiet får i vissa situationer ta ut förseningsavgift eller särskild avgift.

Kommittén föreslår att om en utredning visar att en redovisningsskyldig har utelämnat en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen ska en särskild avgift tas ut, på liknande sätt som i dag gäller om en intäkt har utelämnats. Vi bedömer att tillsynen över insynslagen bör ha samma grundläggande inriktning som i dag men att tillsynsmyndigheten vid behov bör utöva en mer aktiv tillsyn, vilket den nuvarande lagstiftningen ger utrymme för. Kammarkollegiet bör fortsatt vara tillsynsmyndighet för insynslagen.

Ett förbud mot utländska bidrag

Sverige är ett av relativt få länder i världen som saknar reglering om förbud eller begränsningar för partier att ta emot utländska bidrag. Problematiken med utländsk påverkan på nationella beslutsprocesser har sedan länge uppmärksammats av instanser med fokus på demokrati, fria och rättvisa val och mänskliga rättigheter, bland andra Europarådet och Venedigkommissionen. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och vissa medialt uppmärksammade fall av påverkan eller försök till påverkan på politiskt beslutsfattande från främmande makt har gett frågan förnyad aktualitet.

I vilken utsträckning utländska bidrag till partier och kandidater förekommer är svårt att med säkerhet klarlägga. Resultatet av kommitténs enkätundersökning, liksom vår genomgång av partiernas och kandidaternas intäktsredovisningar till Kammarkollegiet, tyder på att det inte förekommer i någon nämnvärd omfattning. Det är likväl viktigt, principiellt och i förebyggande syfte, att införa bestämmelser som gör bidrag från utländska källor otillåtna som utgångspunkt. Det ska inte vara möjligt för utländska stater eller andra aktörer att påverka svenska politiska val eller politisk opinionsbildning på ett otillbörligt eller dolt sätt. Politiska partier och politiska rörelser i Sverige ska vara självständiga i förhållande till utländska aktörer. Transaktioner över landgränser kan också göra det svårare att identifiera vem givaren av bidraget är, och därmed att uppfylla insynslagens syfte att trygga allmänhetens insyn i partiers finansiering. Undantag behöver finnas för att inte hindra politisk samverkan inom Europeiska unionen och liknande eller i onödig utsträckning försvåra partiers internationella erfarenhetsutbyte i övrigt.

Kommittén föreslår därför att det ska införas ett förbud mot att ta emot utländska bidrag som ska gälla för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater. Med utländskt bidrag ska avses bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk. Från förbudet ska undantas mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner. Den som får ett utländskt bidrag lämnat till sig ska vara skyldig att betala tillbaka det till givaren eller, om det inte är möjligt, betala in det till Kammarkollegiet inom tre månader. Om så inte sker ska en särskild avgift tas ut av mottagaren av det utländska bidraget, med ett belopp som är dubbelt så stort som bidraget.

Insyn och samtycke för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till parti

De uppgifter som publiceras på Kammarkollegiets webbplats ger normalt sett en god insyn i vad organisationer på arbetsmarknaden ger i bidrag till partier och kandidater. Uppgifter om detta finns också i partiernas årsredovisning, som är offentlig. Vidare informerar organisationerna ofta själva på sina webbplatser i viss utsträckning om eventuellt stöd till politiskt parti.

Kommittén bedömer därför att det inte finns behov av att införa några särskilda regler om insyn för medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden lämnar bidrag till partier eller kandidater.

Det förekommer att organisationer på arbetsmarknaden ger bidrag till vissa partier, även om det har minskat successivt under det senaste decenniet. Det kan vara ett sätt att försöka påverka politiken i en riktning som organisationen anser fördelaktig för medlemmarna. Med hänsyn till den särställning som sådana organisationer har för att reglera villkoren på arbetsmarknaden, kan detta samtidigt för enskilda medlemmar upplevas som problematiskt. Det huvudsakliga skälet för medlemskapet är oftast inte av partipolitisk karaktär och att stå utanför organisationen kan framstå som mindre fördelaktigt.

Rätten att organisera sig på arbetsmarknaden utgör en viktig del av föreningsfriheten. Organisationernas rätt att bestämma vad de ska använda sina medel till och hur de ska bedriva sin verksamhet bör därför värnas.

Arbetsmarknadsorganisationer är demokratiskt uppbyggda och en enskild medlem kan påverka bl.a. genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress.

I Danmark finns lagbestämmelser med innebörd att organisationer på arbetsmarknaden ska säkerställa att bidrag till partier som finansieras genom medlemsavgiften är frivilligt för medlemmen. Att medlemmar därmed kan befrias från att betala bidrag till partier genom sin avgift är enligt förarbetena inte avsett att vara avgörande för om föreningen i fråga ska kunna ge stöd till politiska partier. I några länder i världen är det förbjudet med bidrag från fackföreningar till politiska partier. I Europa gäller detta bl.a. Frankrike och Grekland.

Kommittén har svårt att se hur en reglering skulle kunna utformas för att ge en medlem i arbetsmarknadsorganisation en verklig möjlighet att samtycka eller inte samtycka till att organisationen ger bidrag till ett parti, utan att regleringen ska kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt.

Kommittén bedömer därmed att det inte bör införas några särskilda krav på att ge möjlighet till samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier eller kandidater.

Trots denna bedömning redovisar kommittén i enlighet med tilläggsdirektiv hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilda medlemmen, skulle kunna se ut samt analyserar och bedömer hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk.

Externa aktörer som vill påverka politiska beslut, dvs. aktörer som företräder olika intressen och som har kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i syfte att påverka politiska beslut, brukar kallas lobbyister. Det kan vara PR/PA-konsulter eller liknande ombud, företag, organisationer och andra organ. För att undvika missförstånd, eller att läsaren färgas av förutfattade meningar om vad en lobbyist är, använder vi i betänkandet i första hand uttrycket aktör som vill påverka. Ibland använder vi också orden lobbyist, intresseföreträdare eller påverkare, och menar då samma sak.

En reglering om insyn ska införas

Intressenters informella påverkansarbete, inklusive kontakter med beslutsfattare, har fått en allt viktigare roll i politiskt beslutsfattande i Sverige. Det utförs också i allt större utsträckning av professionella påverkansaktörer, i form av konsulter eller anställda inom PR/PA. Vår enkätundersökning visar att politiska beslutsfattare i riksdag och regering och deras medarbetare har täta kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut.

Korruptionen i Sverige är låg men rapporteras öka och Sverige har under det senaste decenniet tappat i internationella jämförelser. Företrädesvis sker korruption i Sverige diskret och inom ramen för vänskapliga kontakter. Ett allvarligt problem är att kriminella nätverk utnyttjar kontakter med tjänstemän och förtroendevalda. Regeringen framhåller transparens som viktigt för att motverka intressekonflikter, och tillsättandet av vår kommitté som en bland flera vidtagna åtgärder, i sin handlingsplan mot korruption och otillbörlig påverkan.

Internationellt finns en ökad medvetenhet om behovet av öppenhet i politiska beslutsprocesser, för att möta förändrade samhälleliga och tekniska förutsättningar för politisk verksamhet, det säkerhetspolitiska läget och förekomsten av utländsk påverkan. Europarådet och OECD har antagit rekommendationer om att länder bör införa lagstiftning om transparens för lobbyaktiviteter och om hur lagstiftningen bör vara utformad i olika avseenden. De har också riktat rekommendationer till Sverige att införa sådan lagstiftning. I EU bereds ett förslag till direktiv om harmoniserade regler på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredje länders räkning.

Två tredjedelar av de länder i Europa som är medlemmar i OECD har någon form av lagstiftning för insyn i lobbning och detsamma gäller bland andra USA, Australien och Kanada. Finland införde en sådan lagstiftning 2024 och det pågår lagstiftningsarbete på området i flera länder.

Offentlighetsprincipen är en stark rättslig princip med lång tradition i Sverige. Gällande regelverk ger emellertid inte i dag insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare annat än i vissa delar. Allmänheten har ett berättigat intresse av en generell och god insyn i vilka kontakter av det slaget som förekommer. Öppenhet kan förväntas bidra till att stärka tilliten till det politiska systemet, upprätthålla en god etisk praxis och motverka otillbörliga bindningar och ageranden.

Samtidigt är det av stor vikt att kontakter mellan politiska beslutsfattare och enskilda inte hämmas. Ett regelverk kan – och bör – utformas så att det är enkelt att följa och inte lägger någon tung börda på enskilda. Att synliggöra kontakterna kan också tänkas inspirera till fler och mer allsidiga kontakter. Den eventuella hämmande effekten bedömer vi kommer att avta när systemet har funnits ett tag.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det ska införas en lag med syfte att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare med avsikt att påverka politiska beslut; lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Insynen ska avse påverkanskommunikation

Ett annat ord än lobbying eller lobbning bör användas i lagen, för att undvika missförstånd eller förutfattade meningar om vad det betyder. Konsulter inom politisk påverkan agerar ibland ombud men minst lika ofta ger de endast råd och stöd till sin klient. Båda företeelserna bör omfattas av lagen, liksom naturligtvis att bedriva påverkan för egen räkning.

Endast direkta kontakter bör omfattas men det bör inte spela någon roll på vems initiativ, var eller hur kontakten sker. Vidare bör lagen avgränsas till att gälla kommunikation med syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende. Tidiga kontakter med syfte att initiera ett ärende eller skapa intresse kring en fråga är en viktig del av politisk påverkan men bör lämnas utanför, bl.a. med hänsyn till att det är fråga om reglering på ett helt nytt område. Avgränsningen tydliggör också att påverkan riktar sig till politiska beslutsfattare i egenskap av just det, till skillnad mot kontakter som tas med dem i egenskap av t.ex. företrädare för ett politiskt parti.

Kommittén föreslår att regleringen om insyn ska gälla påverkanskommunikation, vilket ska avse att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall. Det ska även avse att för annans räkning ha sådan kontakt eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt, om det sker som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet.

Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter

Regelverket bör innebära en skyldighet att lämna uppgifter om påverkanskommunikationen. Beslutsfattare är de som har ansvar för att utföra sitt uppdrag med integritet, men en skyldighet för dem att lämna uppgifter om alla intressenter som de har kontakt med skulle kunna uppfattas försvåra för dem att utföra sitt uppdrag. Påverkansaktörerna är också de enda som har tillgång till relevanta uppgifter om sin verksamhet och som kan ansvara för att uppgifterna är korrekta. Enligt internationella rekommendationer bör påverkansaktörerna ansvara för att lämna uppgifter.

Kommittén förslår därför att aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter om det.

Politiska beslutsfattare och deras medarbetare ska omfattas

Påverkansaktörer vänder sig till politiska beslutsfattare men även till deras medarbetare. Resultatet av kommitténs enkätundersökning visar att riksdagsledamöter och statsråd har frekventa kontakter med sådana aktörer men också att både politiska och opolitiska tjänstemän i Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet har det i relativt stor utsträckning. Denna bild bekräftas av våra samråd med bland andra representanter för PR-branschen och intresseorganisationer.

Forskning, myndigheters rapporter och våra samråd tyder på att politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå också har omfattande kontakter med påverkansaktörer och att risken för intressekonflikter och olämpliga ageranden är minst lika stor på dessa nivåer.

Kommittén lägger stor vikt vid att det är fråga om att införa lagstiftning på ett tidigare oreglerat område och anser att viss försiktighet bör iakttas.

Kommittén föreslår att statsråd och riksdagsledamöter ska anses vara sådana politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation. Vidare ska politiska och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen, samt vissa medverkande i särskild utredning eller kommitté som har tillkallats av regeringen, anses vara sådana medarbetare till politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation.

Kommittén bedömer att företrädare för förvaltningsmyndigheter, statliga bolag eller domstolar inte bör omfattas av regelverket som mottagare av påverkan. Det bör inte heller politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå göra. När regelverket har varit i kraft under en tid, bör frågan om de ska omfattas övervägas på nytt.

Juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska omfattas, med vissa undantag

Endast påverkansaktörer med en viss grad av organisering och långsiktighet bör omfattas. Privatpersoner bör inte omfattas och inte heller enskilda näringsidkare som inte är PR-byråer eller liknande. Regelverket bör utformas så att det är enkelt att följa med så få möjligheter till kringgående som möjligt. Därför bör undantagen från huvudregeln vara få.

Kommittén föreslår att en juridisk person som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldig att lämna uppgifter. Detsamma ska gälla en enskild näringsidkare som har omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet. Det bör sammanfalla med vad som avses med PR och kommunikation enligt klassificeringen SNI.

Från uppgiftsskyldighet ska undantas myndighet eller annan offentlig aktör som inte är ett offentligt bolag, som endast bedriver påverkanskommunikation inom ramen för dess uppdrag.

Likaså ska från uppgiftsskyldighet undantas annan stat, Europeiska unionen eller internationell mellanstatlig organisation när påverkanskommunikationen bedrivs inom ramen för sådant samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer.

Från uppgiftsskyldighet ska också undantas politiskt parti som har mandat i någon politisk beslutande församling eller annars får offentligt partistöd, och sidoorganisation till ett sådant parti.

Vissa typer av kontakter ska undantas

Det bör också göras undantag för vissa typer av kontakter eller verksamheter, men även dessa undantag bör vara så få som möjligt.

Kommittén föreslår att från uppgiftsskyldighet ska undantas enskilds sedvanliga uträttande av ärende hos myndighet.

Vidare ska undantag göras för sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats tystnadsplikt enligt lag.

Undantag ska också göras för deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen, och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen.

Slutligen ska undantag göras för kontakter vars röjande kan hota rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Många typer av kontakter faller utanför redan på grund av hur vi föreslår att påverkanskommunikation ska definieras. Vi bedömer att detta gäller bl.a. kontakter för journalistiskt ändamål eller forskningsändamål och kontakter som ingår i statens ägarstyrning.

Uppgifterna ska gälla aktören och bedriven påverkanskommunikation

Vi föreslår att en uppgiftsskyldig aktör ska anmäla sig för registrering senast 30 dagar efter att den började bedriva påverkanskommunikation och då lämna vissa grundläggande uppgifter om sig själv, så som kontaktuppgifter och en allmän beskrivning av verksamheten. Aktören ska ansvara för att anmäla förändringar och om den har upphört att bedriva påverkanskommunikation ska registermyndigheten avregistrera aktören.

En registrerad ska sedan tre gånger om året lämna en redovisning om bedriven påverkanskommunikation till registermyndigheten. Redovisningen ska innehålla uppgifter om de ämnen som påverkanskommunikationen har gällt, vilka politiska beslutsfattare eller medarbetare som aktören har haft kontakt med samt huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning. Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges.

En gång om året ska aktören vara skyldig att även lämna uppgifter om de resurser som har använts för påverkanskommunikation under det gångna året, med avseende på antal personer som har deltagit och antal årsarbetskrafter som de har använt samt kostnad för inköpta tjänster. Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska omsättning för sådan verksamhet anges.

Kammarkollegiet ska utöva tillsyn och offentliggöra uppgifter

Lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är, i likhet med insynslagen, en lag med syfte att stärka transparensen i den politiska beslutsprocessen. Kontrollen över att lagen följs bör, på samma sätt som i fråga om insynslagen, i första hand utövas av allmänheten. Den kontroll som tillsynsmyndigheten för lagen utövar bör vara begränsad.

Med beaktande av att införandet av regleringen är ett stort steg i sig gör vi bedömningen att några sanktionsmöjligheter inte bör införas i nuläget.

Däremot bör tillsynsmyndigheten få besluta om förelägganden, även vid vite. Beslut att förelägga vid vite bör publiceras på myndighetens webbplats, eftersom det kan antas främja efterlevnaden och även ge vägledning till alla som omfattas av lagen om dess innebörd och tillämpning.

Det är angeläget att tillsynen är oberoende och bidrar till att förhindra kringgåenden av bestämmelserna samt att det allmännas resurser används på bästa sätt. Att samordna den föreslagna lagens administration och tillsyn med den för insynslagen är en fördel.

Vi föreslår därför att om en anmälan från den som uppgifterna rör eller någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska tillsynsmyndigheten utreda om någon har brustit i sina skyldigheter enligt lagen i vissa avseenden.

Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite. Ett beslut om föreläggande som riktar sig till ett offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag ska dock inte få förenas med vite.

Beslut om föreläggande vid vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Tillsynsmyndigheten ska göra uppgifter i anmälningar och redovisningar tillgängliga för allmänheten på myndighetens webbplats. Detsamma ska gälla uppgifter om myndighetens beslut om föreläggande vid vite. Om en person har invänt mot uppgifter om sig själv i en redovisning ska myndigheten även få göra uppgifter om invändningen tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet.

Uppförandekod är en fråga för respektive verksamhet

Kommittén bedömer att ansvaret för att utveckla etiska riktlinjer för aktörer som bedriver påverkanskommunikation i första hand bör ligga på branschorganisationerna för företag verksamma inom PR/PA-sektorn. På samma sätt bör Riksdagsförvaltningen respektive Regeringskansliet avgöra i vilken mån riksdagsledamöter och statsråd, samt anställda vid nämnda myndigheter, ska omfattas av uppförandekoder.

Utvecklingen bör följas och det kan finnas anledning att på nytt överväga frågan om åtgärder bör vidtas för att främja en etisk praxis på området.

Grundläggande fri- och rättigheter och Grecos rekommendationer

Vi bedömer att våra förslag är förenliga med de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen.

Vårt förslag att aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska ha en registrerings- och redovisningsskyldighet kan möjligen anses innebära en viss begränsning i yttrandefriheten och bör därför regleras i lag. Den förslagna regleringen uppfyller emellertid i hög grad de krav som gäller för att få göra en sådan begränsning.

Motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föranleder ingen annan bedömning.

Förslagen är också förenliga med gällande bestämmelser om skydd för personuppgifter.

Våra förslag innebär även att Sverige helt, eller i väsentligt högre grad än i dag, genomför Grecos rekommendationer till vårt land om insyn i finansiering av partier och om reglering av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande.

Kommittén är enig när det gäller förslagen om ändringar i lagen om insyn i finansiering av politiska partier. Tre ledamöter har reserverat sig mot kommitténs beslut att föreslå en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Sex ledamöter har reserverat sig mot kommitténs beslut att inte föreslå en lag med vissa bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål.

Förslag till lag med vissa bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna i en organisation på arbetsmarknaden är frivilliga för den enskilde medlemmen.

Definitioner

2 § I lagen avses med

organisation på arbetsmarknaden: en organisation på förbundsnivå som utgör en sådan sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som avses i 6 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

bidrag för partipolitiska ändamål: en prestation i form av pengar som helt eller delvis utan någon motprestation ges till en mottagare som är skyldig att lämna intäktsredovisning enligt 3–5 §§ lagen (2018:90) om insyn i finansiering av politiska partier eller till en person som kandiderar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

revisor: en revisor som har auktoriserats enligt 4 § revisorslagen (2001:883) eller ett sådant registrerat revisionsbolag som avses i 19 § revisionslagen (1999:1079).

Medlemsförklaring

3 § En arbetstagare eller arbetsgivare som är medlem i en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål har rätt att avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. En sådan förklaring gäller tills vidare och kan när som helst återkallas av medlemmen.

En förklaring eller återkallelse enligt första stycket ska ställas till organisationens revisor och i övrigt avges på det sätt som revisorn anvisar.

Organisationens och revisorns åligganden

4 § En organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska

1. ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §,
2. kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rättigheter enligt 3 §, och
3. sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

Ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt första stycket 1 ska utse en i bolaget verksam auktoriserad revisor att vara huvudansvarig.

Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse enligt 3 § har ställts till organisationen ska meddelandet utan dröjsmål och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet vidarebefordras till revisorn.

En revisor som enligt första stycket 1 har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen samt på begäran av organisationen lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

Behandling av personuppgifter

5 § För det i 4 § sista stycket angivna ändamålet får en revisor föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §. En medlem som återkallar sin förklaring ska utan dröjsmål avregistreras. Uppgifter som utvisar att medlemmen tidigare har avgett en förklaring får därefter inte behandlas.

En revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening, endast om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag eller med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund.

Revisorn är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som föranleds av uppdraget.

Tystnadsplikt

6 § Den som vid hantering enligt bestämmelserna i denna lag tar del av uppgift som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse enligt 3 § får inte obehörigen röja uppgiften.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller för en revisor även i förhållande till uppdragsgivaren.

I 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700) finns bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt denna paragraf.

Förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller medarbetare till dem, med avsikt att påverka politiska beslut.

Definitioner

2 § Med påverkanskommunikation avses i lagen att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation avses även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt enligt första stycket eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt.

3 § Med politisk beslutsfattare avses i lagen

1. riksdagsledamot, eller
2. statsråd.

Med medarbetare till politisk beslutsfattare avses i lagen

1. politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen,
2. annan anställd i Riksdagsförvaltningen,
3. statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan politisk tjänsteman i Regeringskansliet,
4. annan anställd i Regeringskansliet, eller
5. särskild utredare eller ordförande eller ledamot i kommitté, som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, samt sekreterare eller annan anställd i Regeringskansliet som biträder utredningen eller kommittén.

Skyldighet att anmäla sig för registrering

4 § En juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska anmäla sig för registrering.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte om påverkanskommunikationen bedrivs av

1. en enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet,
2. myndighet eller annat offentligt organ som inte är ett offentligt företag inom ramen för dess uppdrag enligt författning, regleringsbrev, regeringsuppdrag, direktiv eller motsvarande offentlig styrning,
3. annan stat, Europeiska unionen eller internationell mellanstatlig organisation inom ramen för sådant samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer, eller

4. ett politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725), eller en sidoorganisation till ett sådant parti.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte heller om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

1. kontakter inom ramen för sedvanligt uträttande av myndighetsärende,
2. sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag,
3. deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen, eller
4. kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker för annans räkning, eller består i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, och den andra inte är anmälningsskyldig enligt första, andra eller tredje stycket.

5 § Anmälan för registrering ska ges in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Anmälan ska innehålla följande uppgifter om den anmälningsskyldiga personen:

1. Namn.
2. Organisationsnummer eller, om sådant inte finns, personnummer.
3. Postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande kontaktuppgifter.
4. Verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten.
5. Datum då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Den som har gjort en anmälan i enlighet med första och andra stycket ska vara registrerad.

6 § Om en registrerads situation förändras med avseende på de förhållanden som anges i 5 § andra stycket ska personen utan dröjsmål meddela Kammarkollegiet det.

Om en registrerad inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet enligt 4 § får personen anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera personen efter att innevarande kalenderår är slut och personen har lämnat redovisning enligt 7 § för perioden.

Skyldighet att redovisa påverkanskommunikation

7 § En registrerad ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisning ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juni gällande perioden januari till april, senast den 1 oktober gällande perioden maj till augusti och senast den 1 februari gällande perioden september till december.

8 § En redovisning om påverkanskommunikation enligt 7 § ska innehålla följande uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller:

1. Ämnen som den har gällt.

2. I fråga om varje ämne; namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett.

3. I fråga om varje ämne; huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. I fråga om den andra personen ska de uppgifter som framgår av 5 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 2 och 3.

Redovisningen behöver inte innehålla uppgift om sådan påverkanskommunikation som avses i 4 § andra och tredje stycket.

Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som framgår av första och andra stycket.

9 § Den redovisning som enligt 7 § ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 februari ska, utöver de uppgifter som anges i 8 §, innehålla följande uppgifter gällande det föregående kalenderåret:

1. Totalt antal personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antal årsarbetskrafter som de har använt och kostnad för dem.

2. Kostnad för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation samt för marknadsföring, representation och övriga kostnader i samband med påverkanskommunikationen.

3. Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation; omsättning för sådan verksamhet.

Hur anmälan och redovisning ska ges in

10 § En anmälan enligt 5 § eller en redovisning enligt 7 § ska vara skriftlig och ges in elektroniskt på det sätt som Kammarkollegiet anvisar. Kammarkollegiet får i enskilda fall medge undantag från detta.

Anmälan eller redovisningen ska skrivas under av behörig företrädare för den juridiska person som är anmälningsskyldig enligt 4 §. En enskild näringsidkare ska skriva under sin anmälan eller redovisning.

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

Offentliggörande

11 § Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar om registrering, meddelanden om ändrade förhållanden och redovisningar om påverkanskommunikation tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Kammarkollegiet ska på det sätt som anges i första stycket göra uppgifter tillgängliga om myndighetens beslut om föreläggande vid vite enligt 14 §.

Om en person till Kammarkollegiet har framfört en invändning mot uppgifter om sig själv i en redovisning enligt 7 § får Kammarkollegiet göra uppgifter om invändningen tillgängliga på det sätt som anges i första stycket.

Tillsyn

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

13 § Om en anmälan från den som uppgifterna rör, någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. någon som enligt denna lag är skyldig att anmäla sig för registrering eller meddela ändring av uppgifter i anmälan för registrering eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,
2. uppgifter i en anmälan för registrering eller i meddelande om ändring av uppgifter i en sådan anmälan eller i anmälan om att personen inte längre uppfyller kraven för skyldighet att anmäla sig för registrering är bristfälliga eller felaktiga, eller
3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Andra stycket gäller inte föreläggande som riktar sig till myndighet eller annat offentligt organ som inte är ett offentligt företag.

Överklagande

15 § Beslut om föreläggande enligt 14 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft får ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet senast 60 dagar efter dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

dels att 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 31, 32, 33 och 37 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 9 a, 21 a, 22 a och 22 b §§, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 § ska lyda ”Skyldighet att redovisa intäkter, kostnader, tillgångar och skulder” med underrubrik ”Vilka som ska lämna redovisning och vad den ska avse”, att rubriken närmast före 6 § ska lyda ”Tidsperioden för en redovisning”, rubriken närmast före 9 § ska lyda ”Förbud mot anonyma och utländska bidrag”, att rubriken närmast före 11 § ska lyda ”Redovisningen” med underrubrik ”Vad en redovisning ska innehålla”, att det ska införas en ny rubrik närmast före 21 a § som ska lyda ”Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall”, att det ska införas en ny rubrik närmast före 22 a § som ska lyda ”Kostnader”, att det ska införas en ny rubrik närmast före 22 b § som ska lyda ”Skulder” och att rubriken närmast före 24 § ska lyda ”När och hur en redovisning ska ges in”.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
I lagen avses med	
parti: ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
ledamot: en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
ersättare för ledamot: en ersättare för en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
bidrag: prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster,	
	bidragsgivare: den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidoorganisation till parti, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan,
uppgift om bidragsgivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,	
	uppgift om långivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,

anonymt bidrag: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på, *och*	*anonymt bidrag:* ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på,
	utländskt bidrag: ett bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk, och

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

Skyldighet att redovisa intäkter	**Skyldighet att redovisa intäkter, *kostnader, tillgångar och skulder***
Vilka som ska lämna *intäktsredovisning* och vad den ska avse	**Vilka som ska lämna *redovisning* och vad den ska avse**
3 §	
Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten *och* varifrån medlen kommer *(intäktsredovisning)*.	Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå *vilka medel som verksamheten har och* vilka medel som har kommit in till verksamheten*,* varifrån medlen kommer *och vad de har använts till*.
Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet.	*Redovisningen* ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *redovisning* om sin verksamhet.
5 §	
En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.	En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *redovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.
Tidsperioden för en *intäktsredovisning*	**Tidsperioden för en *redovisning***
6 §	
En *intäktsredovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokför-	En *redovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokför-

ingsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *intäktsredovisningen* avse kalenderår.	ingsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *redovisningen* avse kalenderår.
7 §	
Ett parti ska lämna *intäktsredovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.	Ett parti ska lämna *redovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.
Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *intäktsredovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.	Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *redovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.
Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *intäktsredovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.	Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *redovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.
8 §	
Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.	Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *redovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.
Förbud mot anonyma bidrag	**Förbud mot anonyma *och utländska* bidrag**
9 §	
Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag *till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp*.	Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag.
	9 a §
	Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för

ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot utländska bidrag, bortsett från mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner.

10 §

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot enligt 9 §, ska *den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *den delen* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Om det har lämnats ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* som inte får tas emot enligt 9 *eller 9 a §§,* ska *det* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *det* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

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

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

Intäktsredovisningen

Vad en *intäktsredovisning* ska innehålla

Redovisningen

Vad en *redovisning* ska innehålla

11 §

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

En *redovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av *föreningens samtliga intäkter och kostnader under tidsperioden för redovisningen samt värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag.*

Intäkter ska redovisas indelat i

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,

3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,

4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),

5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,

6. medlemsavgifter,

7. intäkter från försäljningar och lotterier,

8. intäkter från insamlingar av kontanter,

9. bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, *och*

10. övriga intäkter.

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

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

10. *finansiella intäkter, och*

11. övriga intäkter.

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

Kostnader ska redovisas indelat i

1. externa kostnader,

2. personalkostnader,

3. finansiella kostnader, och

4. övriga kostnader.

Dessutom ska anges hur mycket av samtliga kostnader som har använts för valkampanj under tidsperioden för redovisningen.

Tillgångar ska redovisas indelat i

1. anläggningstillgångar och

2. omsättningstillgångar.

Skulder ska redovisas indelat i

1. lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och

2. övriga skulder.

12 §

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

En *redovisning* för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter*, kostnader och skulder* som avses i 11 § *andra*

	stycket 7–9, *femte stycket och sjunde stycket 1*.
13 §	
Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *intäktsredovisning*.	Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *redovisning*.
14 §	
För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *intäktsredovisningen*.	För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *redovisningen*.
16 §	
I *intäktsredovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.	I *redovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.
17 §	
Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.	
	En tjänst som har lämnats till någon utan dess uttryckliga eller underförstådda samtycke behöver inte redovisas.
18 §	
För bidrag som avses i 11 § *första* stycket 9 vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *intäktsredovisningen*.	För bidrag som avses i 11 § *andra* stycket 9 vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.
19 §	
För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 *men inte 0,05* prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *intäktsredovisningen*.	För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.
20 §	
För bidrag som avses i 11 § *första* stycket 9 vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska storleken	För bidrag som avses i 11 § *andra* stycket 9 vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska

av följande bidrag anges särskilt i *intäktsredovisningen*:

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

storleken av följande bidrag anges särskilt i *redovisningen*:

21 §

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

Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *intäktsredovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

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

Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *redovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.

Ett bidrag som har förmedlats av annan än givaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda. Det ska i redovisningen anges ha den form som det hade då.

Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall

21 a §

Om en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat har anledning att misstänka att

a. en bidragsgivare till föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har lämnat bidrag av sådant slag och värde som avses i 21 § första och andra stycket, genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte över-

stiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller

b. de uppgifter som föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller inte är tillräckliga,

är föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten som bidraget har lämnats till skyldig att utreda saken och ta reda på bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades.

Första stycket gäller också bidrag som har lämnats till en sådan verksamhet som avses i 11 § tredje stycket. Den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som den är knuten till är då skyldig att utreda saken enligt första stycket.

Om en utredning enligt första eller andra stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på de uppgifter som anges där, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.

22 §

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

För övriga intäkter ska det i *redovisningen* anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

Kostnader

22 a §

För externa kostnader och övriga kostnader ska det i redovisningen anges vad kostnaderna huvudsakligen avser.

Skulder

22 b §

För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om

långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp den sista dagen på det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.

23 §

Om den som ska lämna *intäktsredovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *revisionslagen (1999:1079)*, ska *intäktsredovisningen* granskas av revisorn.

Om den som ska lämna *redovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *lag*, ska *redovisningen* granskas av revisorn.

Om skyldighet enligt första stycket inte finns ska redovisningen granskas av en särskild granskare, som den som ska lämna redovisningen ska utse. Detta gäller inte redovisning av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.

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

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

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

Revisorn *eller den särskilda granskaren* ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till *redovisningen*.

När och hur en *intäktsredovisning* ska ges in

När och hur en *redovisning* ska ges in

24 §

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

Om någon utses till ledamot eller ersättare för en ledamot senare än den 1 april året efter valåret, ska han eller hon i stället ge in sin *intäktsredovisning* för det kalenderår

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

Om någon utses till ledamot eller ersättare för en ledamot senare än den 1 april året efter valåret, ska han eller hon i stället ge in sin *redovisning* för det kalenderår då

då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.	valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.
25 §	
En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *intäktsredovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.	En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *redovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.
Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de *belopp* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i 11 § första stycket 1–5, medlemsavgifter som avses i 11 § första stycket 6 och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.	Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de *intäkter* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd som avses i 11 § första stycket 1–5, medlemsavgifter som avses i 11 § första stycket 6 och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.
Avdrag för medlemsavgifter får göras endast om avgiften har beslutats av den ideella föreningen i behörig ordning enligt föreningens stadgar och uppgår till högst 0,01 prisbasbelopp per medlem och år.	
26 §	
En *intäktsredovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin *intäktsredovisning*.	En *redovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin *redovisning*.
Om en *intäktsredovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om	Om en *redovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om

upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

27 §

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

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

Kammarkollegiet ska göra *redovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares *eller långivares* identitet som avses i 21 § *eller 22 b §*, om bidragsgivaren *eller långivaren* är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag *eller utländska bidrag* som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

31 §

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

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

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

32 §

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

Förseningsavgiften är

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

– 2 500 kr för en annan ideell förening, och

Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en *redovisning* inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det.

– 500 kr för en ledamot och en ersättare för en ledamot.

33 §

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade *intäkterna*, dock högst 100 000 kr.

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter*, kostnader, tillgångar eller skulder* har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar *summan av* de felaktigt eller icke redovisade *beloppen*, dock högst 100 000 kr.

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt 11 § *andra* stycket, 14, 16 eller 18–22 §§ inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften är

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt 11 § *tredje och femte* stycket, 14, 16 eller 18–22 *b* §§ inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften är

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

– 5 000 kr för en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för en ledamot.

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

Om en utredning enligt 31 § 3 visar att ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* har tagits emot i strid med 9 *eller 9 a §§* och 10 §, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma *eller utländska* bidraget.

37 §

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *intäktsredovisning* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *redovisning* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2. Bestämmelserna om ändringar i fråga om vad en redovisning ska innehålla och om granskning och yttrande av revisor ska tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52) inkommit från Arbetsgivarverket, Bokföringsnämnden, Brottsförebyggande rådet, Centerkvinnorna, Concord Sverige, FAR, Företagarna, Förvaltningsrätten i Stockholm, Gullspångs kommun, Göteborgs universitet (Statsvetenskapliga institutionen), Hovrätten över Skåne och Blekinge, Industrifacket Metall, Integritetsskyddsmyndigheten, IOGT-NTO, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Stockholm, Kommerskollegium, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Lycksele kommun, Malmö kommun, Mjölby kommun, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Partibidragsnämnden, Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige (Precis), Regelrådet, Region Gotland, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Örebro län, Revisorsinspektionen, Riksdagsförvaltningen, Sala kommun, Skurups kommun, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Storfors kommun, Svalövs kommun, Svenska journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges kommunikationsbyråer (Komm), Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, Tidningsutgivarna, Tjänstemännens Centralorganisation, Transparency International Sverige, Umeå universitet (Samhällsvetenskapliga fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten och Statsvetenskapliga institutionen), Utgivarna, Valmyndigheten och Växjö kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Akademikerförbundet SSR, Akavia, Almega, Dillon AB, Fastighetsägarna Sverige, Fortum Sverige AB, Granskningsinstitutet Klägget, Handelskammaren Jönköpings län, Handelskammaren Mälardalen, Handelskammaren Värmland, Mellansvenska Handelskammaren, Naturskyddsföreningen, Norrbottens Handelskammare, Open Knowledge Sweden, Reformisterna, Schibsted, SRAT, Svensk Handel, Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges Arkitekter, Sveriges Lärare, Sveriges Tidskrifter, Sydsvenska Handelskammaren, Transportföretagen, Västerbottens Handelskammare, Västsvenska Handelskammaren och Östsvenska Handelskammaren.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Arbetarepartiet Socialdemokraterna, Bräcke kommun, Centerpartiet, Centerpartiets Ungdomsförbund, Centrum för Rättvisa, Civil Rights Defenders, Civos, Filipstads kommun, Fremia, Giva Sverige, Grön Ungdom, Göteborgs kommun, Haninge kommun, Heby kommun, Hofors kommun, Höör kommun, Institutet för mänskliga rättigheter, Institutet mot mutor, Kils kommun, Kristdemokraterna, Kristdemokratiska Kvinnoförbundet, Landskrona kommun, Landsrådet för Sveriges barn- och ungdomsorganisationer, Liberala Kvinnor, Liberala Ungdomsförbundet, Liberalerna, Lilla Edets kommun, Miljöpartiet de gröna, Moderata Ungdomsförbundet, Moderaterna, Moderatkvinnorna, Oskarshamns kommun, Piteå kommun, Region Jämtland Härjedalen,

Region Skåne, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och Queeras rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksorganisationen Kristdemokratiska Ungdomsförbundet, Rädda barnen, Skövde kommun, Sotenäs kommun, Stockholms tingsrätt, Svenska PR-företagen (Svensk-PR), Svenska Röda Korset, Sverigedemokraterna, Sverigedemokraternas kvinnoförbund, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, Säkerhetspolisen, Sävsjö kommun, Tranemo kommun, Ung Vänster, Utrikespolitiska institutet, Vaxholms kommun, Vännäs kommun, Vänsterpartiet, Västerås kommun, Västra Götalandsregionen, Ånge kommun och Åre kommun.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i påverkanskommunikation.

Ord och uttryck i lagen

2 § Med *påverkanskommunikation* avses i lagen att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende hos riksdagen eller regeringen, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation avses även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt enligt första stycket eller ge råd eller stöd till någon som har eller avser att ha sådan kontakt.

3 § Med *politisk beslutsfattare* avses i lagen

1. riksdagsledamot, och
2. statsråd.

Med medarbetare till politisk beslutsfattare avses i lagen

1. politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen,
2. anställd i Riksdagsförvaltningen,
3. statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan arbets- eller uppdragstagare i Regeringskansliet, och
4. särskild utredare eller sekreterare i särskild utredning samt ordförande eller annan ledamot eller sekreterare i kommitté som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag.

Skyldighet att anmäla sig för registrering

4 § En juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska anmäla sig för registrering.

5 § Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller inte om påverkanskommunikationen bedrivs av

1. en enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet,
2. en myndighet eller offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag inom ramen för dess uppdrag,
3. en annan stat, Europeiska unionen eller mellanstatlig organisation inom ramen för internationellt samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer, eller

4. ett politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725), eller en sidoorganisation till ett sådant parti.

Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller inte heller om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

1. sedvanliga kontakter inom ramen för myndighetsärenden,
2. deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen, Regeringskansliet, riksdagens utskott eller riksdagsstyrelsen och där deltagandet dokumenteras med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen,
3. sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag, eller
4. kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker för annans räkning, eller består i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, när den andra inte är anmälningsskyldig.

6 § Anmälan för registrering ska lämnas in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då den som är anmälningsskyldig enligt 4 § började bedriva påverkanskommunikation.

Anmälan ska innehålla uppgifter om

1. namn,
2. organisationsnummer, eller personnummer om organisationsnummer inte finns,
3. postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande kontaktuppgifter,
4. verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten, och
5. datum då den anmälningsskyldige började bedriva påverkanskommunikation.

7 § Den som har gjort en anmälan enligt 6 § ska registreras.

Om de förhållanden som ligger till grund för uppgifterna som anges i 6 § andra stycket ändras ska den registrerade snarast möjligt meddela Kammarkollegiet det.

Om den registrerade inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet enligt 4 § får den anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera den registrerade efter att innevarande kalenderår är slut och den registrerade har lämnat redovisning enligt 8 §.

Skyldighet att redovisa påverkanskommunikation

8 § Den registrerade ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisning ska lämnas in till Kammarkollegiet senast den 1 juni gällande perioden januari–april, senast den 1 oktober gällande perioden maj–augusti och senast den 1 februari gällande perioden september–december.

9 § En redovisning om påverkanskommunikation enligt 8 § ska innehålla uppgift om ämnen för den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller och, i fråga om varje ämne, uppgift om

1. namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett, och
2. huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. I fråga om den för vars räkning påverkanskommunikation har skett eller den som fått råd eller stöd, ska de uppgifter som framgår av 6 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 1 och 2.

Redovisningen behöver inte innehålla uppgift om sådan påverkanskommunikation som avses i 5 § första och andra stycket.

10 § Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som framgår av 9 § första och andra stycket.

11 § Den redovisning som enligt 8 § ska lämnas in till Kammarkollegiet senast den 1 februari ska, utöver de uppgifter som anges i 9 §, innehålla följande uppgifter om det föregående kalenderåret:

1. det totala antalet personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antalet årsarbetskrafter som använts för påverkanskommunikationen och kostnader för dem,
2. kostnader för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation, och
3. kostnader för marknadsföring, representation och övrigt i samband med påverkanskommunikationen.

Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation ska omsättningen för sådan verksamhet dessutom anges.

Hur anmälan och redovisning ska lämnas in

12 § En anmälan enligt 6 § eller en redovisning enligt 8 § ska vara skriftlig och lämnas in elektroniskt till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet får i enskilda fall besluta om undantag från detta.

Anmälan eller redovisningen ska skrivas under av behörig företrädare för den juridiska person som är anmälningsskyldig enligt 4 §. En enskild näringsidkare ska skriva under sin anmälan eller redovisning.

När en anmälan eller en redovisning lämnas in elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för

elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Offentliggörande

13 § Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar om registrering, meddelanden om ändrade förhållanden och redovisningar om påverkanskommunikation tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. På samma sätt ska uppgifter om beslut om föreläggande vid vite enligt 16 § göras tillgängliga. Kammarkollegiet får även publicera invändningar mot uppgifter i en redovisning enligt 8 § från den som uppgiften rör.

Tillsyn

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

15 § Om en anmälan från den som uppgifterna rör eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. den som enligt denna lag är skyldig att anmäla sig för registrering, meddela ändring av uppgifter i anmälan eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,
2. uppgifter i en anmälan om registrering, i meddelande om ändring av uppgifter i en sådan anmälan eller i anmälan om att den registrerade inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet är bristfälliga eller felaktiga, eller
3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Förelägganden som riktar sig till myndighet eller offentligt styrt organ som inte är ett offentligt företag får dock inte förenas med vite.

Överklagande

17 § Ett beslut om föreläggande som är förenat med vite 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 juli 2027.
2. Den som före ikraftträdandet bedriver påverkanskommunikation får, trots 6 §, ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet senast 60 dagar efter dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum för när påverkanskommunikation började bedrivas.

Förslag till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna i en organisation på arbetsmarknaden är frivilliga för den enskilde medlemmen.

Ord och uttryck i lagen

2 § I lagen avses med

– *organisation på arbetsmarknaden*: en organisation på förbundsnivå som utgör en sådan sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som avses i 6 § första stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,

– *bidrag för partipolitiska ändamål*: en prestation i form av pengar som helt eller delvis utan någon motprestation ges till en mottagare som är skyldig att lämna redovisning enligt 3–5 §§ lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier eller till en person som kandiderar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

– *revisor*: en auktoriserad revisor enligt 2 § 2 revisorslagen (2001:883) eller ett registrerat revisionsbolag enligt 2 § 5 samma lag.

Förklaring från medlem

3 § En enskild medlem i en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål har rätt att när som helst avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. En sådan förklaring gäller tills vidare och kan när som helst återkallas av medlemmen.

En förklaring eller återkallelse ska ställas till den revisor som organisationen har utsett enligt 4 §.

Organisationens och revisorns skyldigheter

4 § En organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska

1. ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §,
2. kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rätt att lämna sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §, och
3. sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

Ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt första stycket 1 ska utse en auktoriserad revisor verksam i bolaget att vara huvudansvarig.

En revisor som enligt första stycket 1 har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen och på begäran av orga-

nisationen lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

5 § Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse enligt 3 § har ställts till organisationen ska meddelandet snarast möjligt och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet vidarebefordras till revisorn.

Behandling av personuppgifter

6 § För att utföra sin uppgift enligt 4 § tredje stycket får en revisor föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §. En medlem som återkallar sin förklaring eller som upphör att vara medlem i organisationen ska snarast möjligt avregistreras. Uppgifter som visar att medlemmen tidigare har avgett en förklaring får därefter inte behandlas.

En revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening, endast om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag eller med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör av andra skäl.

Revisorn är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som behövs med anledning av uppdraget.

Tystnadsplikt

7 § Den som vid hantering enligt bestämmelserna i denna lag tar del av uppgift som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse enligt 3 § får inte obehörigen röja uppgiften.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller för en revisor även i förhållande till uppdragsgivaren.

I 20 kap. 3 § brottsbalken finns bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

dels att 2, 3, 5–14, 16–27, 31–33 och 37 §§ och rubrikerna närmast före 3, 6, 9, 11 och 24 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nio nya paragrafer, 9 a, 11 a, 11 b, 11 c, 11 d, 21 a, 22 a, 22 b och 23 a §§, och närmast före 21 a, 22 a och 22 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[5]	
I lagen avses med	
parti: ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
ledamot: en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
ersättare för ledamot: en ersättare för en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,	
bidrag: prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster,	
	bidragsgivare: den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidoorganisation till parti, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av någon annan än den som lämnat bidraget,
uppgift om bidragsgivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,	
	uppgift om långivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,
anonymt bidrag: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på, *och*	*anonymt bidrag:* ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på,
	utländskt bidrag: ett bidrag från en fysisk person som inte är svensk

[5] Senaste lydelse 2019:982.

medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk, och

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

Skyldighet att redovisa intäkter

Vilka som ska lämna *intäktsredovisning* och vad den ska avse

3 §

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

Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet.

5 §

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

Skyldighet att redovisa intäkter*, kostnader, tillgångar och skulder*

Vilka som ska lämna *en redovisning* och vad den ska avse

Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som *verksamheten har och* vilka medel som har kommit in till verksamheten*,* varifrån medlen kommer *och vad de har använts till*.

Redovisningen ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *en redovisning* om sin verksamhet.

En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *en redovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.

Tidsperioden för en *intäktsredovisning*	**Tidsperioden för en *redovisning***
6 §	
En *intäktsredovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *intäktsredovisningen* avse kalenderår.	En *redovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *redovisningen* avse kalenderår.
7 §[6]	
Ett parti ska lämna *intäktsredovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.	Ett parti ska lämna *en redovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.
Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *intäktsredovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.	Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska lämna *en redovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.
Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *intäktsredovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.	Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *en redovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.
8 §	
Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.	Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *en redovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

[6] Senaste lydelse 2019:982.

Förbud mot anonyma bidrag	Förbud mot anonyma *och utländska* bidrag
9 §	
Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag *till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp*.	Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag.
	9 a § *Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot utländska bidrag.* *Utländska bidrag får dock tas emot om de är mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner*.
10 §	
Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot enligt 9 §, ska *den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *den delen* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.	Om det har lämnats ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* som inte får tas emot enligt 9 *eller 9 a §,* ska *bidraget* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *det* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

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

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

Intäktsredovisningen	*Redovisningen*
Vad en *intäktsredovisning* ska innehålla	**Vad en *redovisning* ska innehålla**
	11 §
En *intäktsredovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av *1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,* *2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,* *3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,* *4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),* *5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,* *6. medlemsavgifter,* *7. intäkter från försäljningar och lotterier,* *8. intäkter från insamlingar av kontanter,* *9. bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och* *10. övriga intäkter.* *Första stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för intäkter i en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt i intäktsredovisningen.*	En *redovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av *föreningens samtliga intäkter och kostnader under tidsperioden för redovisningen samt värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag.*

11 a §

Intäkter ska redovisas indelat i

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

2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,

3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,

4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),

5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,

6. medlemsavgifter,

7. intäkter från försäljningar och lotterier,

8. intäkter från insamlingar av kontanter,

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

10. finansiella intäkter, och

11. övriga intäkter.

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

11 b §

Kostnader ska redovisas indelat i

1. externa kostnader,

2. personalkostnader,

3. finansiella kostnader, och

4. övriga kostnader.

Dessutom ska det anges hur mycket av samtliga kostnader som har avsett valkampanj under tidsperioden för redovisningen.

11 c §
Tillgångar ska redovisas indelat i
1. anläggningstillgångar, och
2. omsättningstillgångar.

11 d §
Skulder ska redovisas indelat i
1. lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och
2. övriga skulder.

12 §

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

En *redovisning* för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter*, kostnader och skulder* som avses i *11 a § första stycket 7–9, 11 b § andra stycket och 11 d §*.

13 §

Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *intäktsredovisning*.

Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets *redovisning*.

14 §[7]

För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *intäktsredovisningen*.

För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *redovisningen*.

16 §

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

I *redovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.

17 §

Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.

En tjänst som har lämnats till någon utan dess uttryckliga eller

[7] Senaste lydelse 2018:1149.

underförstådda samtycke behöver inte redovisas.	
18 §	
För bidrag som avses i *11 § första stycket 9* vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *intäktsredovisningen*.	För bidrag som avses i *11 a § första stycket 9* vars värde inte överstiger 0,005 prisbasbelopp ska summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.
19 §	
För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 *men inte 0,05* prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *intäktsredovisningen*.	För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i *redovisningen*.
20 §	
För bidrag som avses i *11 § första stycket 9* vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska storleken av följande bidrag anges särskilt i *intäktsredovisningen*:	För bidrag som avses i *11 a § första stycket 9* vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska storleken av följande bidrag anges särskilt i *redovisningen*:
1. bidrag från privatpersoner,	
2. bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partiet, och	
3. övriga bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder.	
21 §	
För ett bidrag som avses i 20 § 1 eller 3 ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i *intäktsredovisningen* om bidragets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp.	För ett bidrag som avses i 20 § 1 eller 3 ska uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats och bidragets storlek anges särskilt i *redovisningen* om bidragets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp.
Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *intäktsredovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.	Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som *redovisningen* avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.
	Ett bidrag som har förmedlats av någon annan än bidragsgivaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda. Ett

sådant bidrag ska i redovisningen anges ha den form som det hade när bidraget lämnades.

Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall

21 a §

En ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat ska i vissa fall vara skyldig att utreda bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades. En sådan skyldighet ska gälla om det finns anledning att misstänka att

1. en bidragsgivare har lämnat bidrag av sådant slag och värde som avses i 21 § första och andra stycket, genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller

2. de uppgifter som föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller tillräckliga.

Första stycket gäller också bidrag som har lämnats till en sådan verksamhet som avses i 11 a § andra stycket. Den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som är knuten till verksamheten är då skyldig att utreda saken enligt första stycket.

Om en utredning enligt första eller andra stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på de uppgifter som anges där, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.

22 §

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

För övriga intäkter ska det i *redovisningen* anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

Kostnader

22 a §

För externa kostnader och övriga kostnader ska det i redovisningen anges vad kostnaderna huvudsakligen avser.

Skulder

22 b §

För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp den sista dagen på det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.

23 §

Om den som ska lämna *intäktsredovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *revisionslagen (1999:1079)*, ska *intäktsredovisningen* granskas av revisorn.

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

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

Om den som ska lämna *redovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *lag*, ska *redovisningen* granskas av revisorn.

Om den som ska lämna redovisningen inte är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller lag ska redovisningen granskas av en särskild granskare, som utses av den som ska lämna redovisningen. Detta gäller inte en redovisning som lämnas av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.

23 a §

Granskningen enligt 23 § ska avse om redovisningen har upprättats i enlighet med 3–22 b §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

Revisorn eller den särskilda granskaren ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till redovisningen.

När och hur en *intäktsredovisning* ska ges in

När och hur en *redovisning* ska ges in

24 §

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

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

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

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

25 §

En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *intäktsredovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon *intäktsredovisning* om summan av de *belopp* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för

En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *redovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

Övriga ideella föreningar inom partier och deras sidoorganisationer behöver inte ge in någon *redovisning* om summan av de *intäkter* som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för

offentligt stöd som avses i *11 § första stycket 1–5,* medlemsavgifter som avses i *11 § första stycket 6* och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.	offentligt stöd som avses i *11 a § första stycket 1–5*, medlemsavgifter som avses i *11 a § första stycket 6* och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partier som avses i 20 § 2. Detsamma gäller för ledamöter och ersättare för ledamöter.

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

26 §

En *intäktsredovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin *intäktsredovisning*.	En *redovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin *redovisning*.
Om en *intäktsredovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.	Om en *redovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

27 §

Kammarkollegiet ska göra *intäktsredovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet som avses i 21 §, om bidragsgivaren är en fysisk person.	Kammarkollegiet ska göra *redovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares *eller långivares* identitet som avses i 21 *eller 22 b §*, om bidragsgivaren *eller långivaren* är en fysisk person.
Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot,	Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag *eller utländska bidrag* som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och

ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.	vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

31 §

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

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

32 §

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

Förseningsavgiften är

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

– 2 500 kr för en annan ideell förening, och

– 500 kr för en ledamot och en ersättare för en ledamot.

33 §

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade *intäkterna*, dock högst 100 000 kr.	Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter*, kostnader, tillgångar eller skulder* har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar *summan av* de felaktigt eller icke redovisade *beloppen*, dock högst 100 000 kr.
Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt *11 § andra stycket*, 14, 16 eller *18–22 §§* inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild	Om en utredning enligt 31 § 2 visar att uppgiftsskyldigheten i övrigt enligt *11 a § andra stycket, 11 b § andra stycket*, 14, 16 eller *18–22 b §§* inte har fullgjorts på ett

avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften är	korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften är

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

– 5 000 kr för en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för en ledamot.

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

37 §[8]

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *intäktsredovisning* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.	Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en *redovisning* eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

2. Bestämmelserna i 11–14 §§, 16–21 §§ och 22–23 a §§ om ändringar i fråga om vad en redovisning ska innehålla och om granskning och yttrande av revisor eller särskild granskare tillämpas första gången på redovisning som avser kalenderåret 2028 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter utgången av juni 2027.

[8] Senaste lydelse 2018:92.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-03-24

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Sten Andersson samt justitierådet Jonas Malmberg

Ökad insyn i politiska processer
Enligt en lagrådsremiss den 3 mars 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till
1. lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut,
2. lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål,
3. lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Madeleine Tallbring och Karim Ouahid.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut
2 §
Paragrafen innehåller en definition av begreppet påverkans-kommunikation.

I paragrafen skiljs mellan tre typer av påverkanskommunikation:
1. Kontakter för egen räkning
2. Kontakter för annans räkning
3. Råd och stöd till den som har kontakt

I de följande paragraferna knyts olika skyldigheter till juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation.

Kontakter, råd och stöd som utgör påverkanskommunikation genomförs av fysiska personer (om det inte är fråga om artificiellt genererade meddelanden eller liknande).

Som Lagrådet uppfattar tanken bakom lagförslaget ska fysiska personer som har kontakter eller ger råd och stöd i egenskap av företrädare för en juridisk person inte anses bedriva påverkanskommunikation. I stället är det huvudmannen – den juridiska personen – som bedriver påverkanskommunikationen. Motsvarande gäller om en arbetstagare inom ramen för sin anställning har kontakter eller ger råd och stöd. I sådana fall är det arbetsgivaren ¬som bedriver påverkanskommunikationen. Arbetsgivaren kan vara en juridisk person eller en enskild näringsidkare.

Det som nu har sagts bör framgå av lagtexten.

Vad som närmare avses med att ha kontakter för egen respektive annans räkning är relativt svårfångat. För tillämpningen av lagen saknar uppdelningen huvudsakligen betydelse; i båda fallen är det ju fråga om påverkanskommunikation. Det finns därför, enligt Lagrådets mening, inte skäl att i definitionen skilja mellan kontakter för egen respektive annans räkning.

På några ställen i lagen finns särskilda regler om påverkanskommunikation som sker för annans räkning. Innebörden av dessa bestämmelser blir tydligare om det där talas om påverkanskommunikation som sker på uppdrag av annan (se nedan om 4, 9 och 11 §§).

I andra stycket anges att påverkanskommunikation som görs för annans räkning (på annans uppdrag) ska utföras ”som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet”. Det framgår inte klart om detta uttryck tillför något. Att inga andra fysiska personer än de som bedriver påverkanskommunikation inom ramen för näringsverksamhet behöver registrera sig eller redovisa sin verksamhet följer av 4 och 8 §§.

Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse.

> 2 §
> Med påverkanskommunikation avses i lagen att en fysisk eller juridisk person har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende hos riksdagen eller regeringen, för att främja ett visst intresse eller utfall.
>
> Med påverkanskommunikation avses även att på uppdrag ge råd eller stöd till någon som har eller avser att ha sådan kontakt.
>
> Påverkanskommunikationen ska anses bedrivas av en juridisk person eller en enskild näringsidkare om den fysiska person som har kontakten eller ger råd och stöd är
> 1. företrädare för eller anställd av den juridiska personen eller
> 2. anställd av den enskilda näringsidkaren och
> 3. påverkanskommunikationen görs i denna egenskap.

5 §
Av 4 § framgår att en juridisk person eller en enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska anmäla sig för registrering. I 5 § finns vissa undantag från denna skyldighet.

Ett sådant undantag finns i tredje stycket och avser påverkanskommunikation som ”sker för annans räkning, eller består i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, när den andra inte är anmälningsskyldig”.

Lagrådet föreslår att lagtextens ”för annans räkning” byts ut mot ”på uppdrag av annan”. Eftersom verksamhet som består i ”att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation” är påverkans-kommunikation behöver sådan verksamhet inte anges särskilt i paragrafen.

Stycket kan enligt Lagrådet få följande utformning.

> Anmälningsskyldigheten enligt 4 § gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker på uppdrag av annan och denne inte är anmälningsskyldig.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en redovisning om påverkanskommunikation ska innehålla. I andra stycket anges vad redovisningen ska innehålla om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation.

Lagrådet föreslår att andra stycket får följande lydelse.

> Om påverkanskommunikationen har skett på uppdrag av annan ska detta anges i redovisningen. I fråga om uppdragsgivaren ska de uppgifter som framgår av 6 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 1 och 2.

11 §

I paragrafen anges vissa särskilda uppgifter som ska lämnas i den redovisning om påverkanskommunikation som ska lämnas årligen den 1 februari. Av andra stycket framgår att det i den redovisningen ska lämnas vissa ytterligare uppgifter om ”påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation”.

Lagrådet föreslår att andra stycket får följande utformning.

> Om påverkanskommunikation har skett på uppdrag av annan ska uppgift även lämnas om omsättningen för sådan verksamhet.

15 §

Paragrafen rör Kammarkollegiets tillsyn. Kammarkollegiet ska genomföra en utredning om ”en anmälan från den som uppgifterna rör eller andra omständigheter ger särskild anledning till det”. Av författningskommentaren framgår att tanken är att en utredning ska kunna föranledas av att någon hör av sig till Kammarkollegiet eller av att myndigheten på annat sätt uppmärksammas eller själv upptäcker en omständighet som ger anledning till en närmare undersökning.

Det som avses kommer, enligt Lagrådets mening, bättre till uttryck om det i lagtexten anges att Kammarkollegiet ska genomföra en utredning om ”inkomna uppgifter eller andra omständigheter ger särskild anledning till det”. Uttrycket ”anmälan från den som uppgiften rör” synes inte tillföra något, i synnerhet som lagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om anmälningar av detta slag.

Förslaget till lag med bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

Inledning
En utgångspunkt för lagförslaget är att det är tillåtet för organisationer på arbetsmarknaden att lämna bidrag för partipolitiska ändamål.

Syftet med förslaget anges i 1 § vara att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna i en organisation på arbetsmarknaden är frivilliga för den enskilda medlemmen. Detta ska enligt lagen åstadkommas genom att en enskild medlem i en sådan organisation ska ha rätt att – om organisationen lämnar bidrag för partipolitiska ändamål – avge en förklaring om att hans eller hennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag (se närmare 3 §). En organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag till partipolitiska ändamål ska därför vara skyldig att dels ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar, dels kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rätt att avge sådana förklaringar och dels sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett förklaringar av detta slag (se närmare 4 §).

Den föreslagna regleringen motsvarar i väsentliga delar en reglering som har funnits i Danmark i drygt 30 år.

Det ankommer enligt 8 kap. 22 § regeringsformen på Lagrådet att granska bland annat hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt. I det senare ligger också att granska hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden. Lagrådet ska även granska om förslaget tillgodoser de syften som har angetts.

Mot denna bakgrund har Lagrådet vid sin genomgång av lagförslaget framför allt granskat om beredningen av ärendet uppfyller regeringsformens krav, om förslaget i övrigt är i överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen samt om förslaget kan antas tillgodose de angivna syftena.

Beredningen av förslaget
Förslaget överensstämmer väsentligen med ett förslag som 2023 års insynskommitté redovisade i betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52). Att det förslaget togs fram berodde på att det enligt kommitténs direktiv ålåg kommittén att lämna ett sådant förslag. Kommittén kom dock för sin del till slutsatsen att förslaget inte borde genomföras och redovisade det enbart som en del av sina överväganden. Lagrådet noterar att de remissinstanser som yttrade sig i denna del, med ett par undantag, delade kommitténs uppfattning att förslaget inte borde leda till lagstiftning.

Det aktuella förslaget togs i kommitténs betänkande inte upp under rubriken Författningsförslag. Det hade mot den bakgrunden varit önskvärt att regeringen vid remitteringen av betänkandet särskilt hade uppmanat remissinstanserna att yttra sig även i denna fråga. Att så inte skedde kan antas ha bidragit till att enbart ett mindre antal remissinstanser uttalade sig om förslaget. Mot den bakgrunden – och med beaktande av kommitténs egen inställning till förslaget och det huvudsakligen negativa remissutfallet – framstår underlaget för lagförslaget som bräckligt. Beredningskravet i 7 kap. 2 § regeringsformen får emellertid anses vara uppfyllt.

Uppfyller den föreslagna regleringen sitt syfte?
Innan Lagrådet går närmare in på frågan om förslaget uppfyller de angivna syftena med förslaget finns det anledning att något beröra vilka rättsverkningar som är knutna till de föreslagna bestämmelserna och i synnerhet frågan om vad som händer om reglerna inte följs.

Som redan har berörts innebär lagförslaget att en enskild medlem i en arbetsmarknadsorganisation som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska ha rätt att avge en förklaring om att hans eller hennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag. Regleringen innebär att organisationen bland annat ska ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar samt sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt på visst sätt.

Av lagtexten framgår inte på något sätt vilka rättsverkningar som inträder om en arbetsmarknadsorganisation inte uppfyller sina skyldigheter enligt lagen. Varken lagtext eller allmänmotivering nämner några offentligrättsliga eller straffrättsliga sanktioner eller påföljder. I lagtexten omnämns inte heller några civilrättsliga sanktioner. Däremot sägs det på ett par ställen i allmänmotiveringen att det är fråga om ”en rent civilrättslig reglering”, dock utan att där lämnas några uppgifter om vilka civilrättsliga rättsverkningar som eventuellt är knutna till regleringen.

Samtidigt tyder vissa uttalanden i lagrådsremissen på att den föreslagna regleringen faktiskt är avsedd att ge upphov till någon slags rättsverkningar mellan organisationen och dess medlemmar och att dessa kommer att kunna göras gällande vid allmän domstol. Det gäller dels de nyss nämnda uttalandena om att regleringen är civilrättslig, dels ett uttalande i konsekvensbeskrivningen om att allmänna domstolar i framtiden kan behöva hantera mål som rör tvister mellan enskilda och organisationer vid tillämpningen av regelverket.

Enligt Lagrådets mening är det dock svårt att se att – såsom lagförslaget är utformat – en organisation skulle kunna åläggas några sanktioner för det fall att den försummar att följa regleringen. Det är också oklart om det är möjligt att genom en talan vid domstol tvinga organisationen att följa lagen. Regleringen framstår därmed i praktiken närmast som en icke-bindande uppförandekod.

Oklarheten kring den föreslagna regleringens rättsverkningar är mycket problematisk ur tre aspekter. För det första är den givetvis ägnad att skapa problem vid tillämpningen. För det andra försvårar den bedömningen av om den begränsning av föreningsfriheten som lagförslaget innebär är proportionerlig och därmed förenlig med Europakonventionen (se nedan under rubriken Föreningsfriheten). För det tredje väcker den tvivel om lagstiftningens ändamålsenlighet.

I avsaknad av klargöranden får lagförslaget uppfattas så att några rättsverkningar inte är kopplade till regleringen. Lagrådet utgår därför i det följande från att bristande uppfyllelse av det nu föreslagna regelverket inte ger upphov till några särskilda rättsverkningar.

Lagrådet övergår därmed till frågan om lagförslaget tillgodoser angivna syften.

I den föreslagna lagtexten anges uttryckligen att lagen syftar till att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna ska vara frivilliga för medlemmarna.

Enligt Lagrådets mening är den föreslagna regleringen knappast ägnad att, som det står i lagtexten, ”säkerställa” att bidrag för partipolitiska ändamål blir frivilliga för medlemmarna. Det följer redan av att reglerna inte är förenade med några sanktioner och att en organisation därför, såvitt Lagrådet kan förstå, saklöst kan avstå från att följa reglerna. Det får i och för sig antas att de flesta organisationer trots detta kommer att anpassa sig till regleringen, om inte annat därför att motsatsen skulle riskera att ge organisationen dåligt rykte. En sådan anpassning synes emellertid vara ganska enkel att åstadkomma utan att det angivna syftet uppfylls. Såsom lagförslaget är utformat omfattar reglerna om nedsättning av bidragets storlek endast bidrag som är relaterade till medlemsavgifterna, t.ex. 20 kronor per medlem. En organisation med 10 000 medlemmar, som dittills har gett 20 kronor per medlem till ett politiskt parti, kan då kringgå regleringen genom att i stället lämna ett bidrag, fastställt till totalbeloppet 200 000 kronor.

Enligt Lagrådets mening tillgodoser alltså den föreslagna regleringen inte det syfte som pekas ut i lagtexten. För att så ska bli fallet skulle det krävas en mer långtgående och tvingande reglering. En sådan reglering skulle emellertid – som Lagrådet återkommer till under rubriken Föreningsfriheten – med stor sannolikhet stå i strid med Europakonventionen.

Lagrådet noterar vidare att lagförslaget går längre än som krävs för att nå det i lagtexten angivna syftet, dvs. att säkerställa att bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna ska vara frivilliga. Rätten att lämna en förklaring gäller enligt förslaget för enskilda medlemmar i alla arbetsmarknadsorganisationer som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål, inte bara de organisationer som lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Detsamma gäller skyldigheten för en organisation att ge en revisor uppdrag att hantera

förklaringarna och att informera om möjligheten att avge en förklaring. Skyldigheten att utse en revisor och att lämna information om möjligheten att avge en förklaring inträder alltså även i situationer där en förklaring inte medför att bidraget ska sättas ned.

Att lagförslaget har fått denna utformning förklaras av att lagen har fler syften än de som anges i lagtexten. Av allmänmotiveringen kan utläsas att regleringen även syftar till att tillgodose medlemmarnas berättigade intresse av insyn i hur organisationen använder medlemsavgifterna och att ge medlemmar möjlighet att på ett formaliserat sätt ge uttryck för att man motsätter sig att organisationen lämnar penningbidrag till ett visst politiskt parti.

Vid föredragningen har framkommit att det i allmänmotiveringen angivna syftet att öka medlemmarnas insyn i hur medlemsavgifterna används tillgodoses genom att organisationerna ska informera sina medlemmar om att de har rätt att lämna förklaringar om att deras medlemsavgift inte får användas till bidrag för partipolitiska ändamål. Lagrådet noterar dock att denna informationsskyldighet bara avser rätten att avge och återkalla förklaringar. Av bestämmelsen följer inte att organisationen ska lämna några uppgifter om vilka bidrag som faktiskt lämnas.

Lagrådet har också svårt att förstå hur förslaget skulle kunna tillförsäkra en medlem i en arbetsmarknadsorganisation en möjlighet att, såsom sägs i allmänmotiveringen, på ett formaliserat sätt ge uttryck för att han eller hon motsätter sig att organisationen lämnar penningbidrag till ett politiskt parti. Lagrådet noterar i sammanhanget att förslaget innebär att medlemmens förklaring inte ska lämnas till organisationen utan till en revisor, att de personer som kommer i kontakt med uppgiften ska ha tystnadsplikt och att revisorn, såvitt Lagrådet förstår, inte ska vidarebefordra andra uppgifter till organisationen än uppgift om det antal förklaringar som har lämnats. En medlems missnöje med ett beslut om bidrag kommer därför inte att nå fram till organisationen annat än som en anonymiserad uppgift om antalet förklaringar som har lämnats.

Lagrådet anser alltså att den föreslagna regleringen inte är ägnad att tillgodose syftena bakom förslaget. Under alla förhållanden måste det ifrågasättas om nyttan med regleringen står i proportion till det besvär och de kostnader som en lojal tillämpning av regleringen skulle medföra för organisationerna. Lagrådet noterar i sammanhanget att förslagets kostnadskonsekvenser inte är närmare belysta i lagrådsremissen.

Mot denna bakgrund anser Lagrådet att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Lagrådet vill tillägga följande. De angivna skälen för att förslaget inte bör läggas till grund för lagstiftning skulle inte göra sig gällande på samma sätt om den föreslagna regleringen hade kompletterats med regler om tydliga rättsverkningar vid underlåtenhet att följa reglerna. En sådan komplettering förutsätter dock ytterligare beredning och

remissbehandling. Sådana kompletterande regler skulle dessutom öka risken för att regleringen kommer i konflikt med Europakonventionen.

Föreningsfriheten
Såväl regeringsformen som Europakonventionen innehåller bestämmelser om skydd för föreningsfriheten. Kommittén har utförligt redogjort för dessa och har även redovisat en bedömning av hur en reglering, motsvarande den danska, skulle förhålla sig till dessa bestämmelser. Kommittén har bedömt att en sådan reglering inte i formell mening står i strid med föreningsfriheten enligt regeringsformen men att det är osäkert hur den förhåller sig till skyddet för föreningsfriheten i Europakonventionen (se SOU 2025:52 s. 527 ff., även s. 500).

Lagrådet delar kommitténs och regeringens uppfattning att den föreslagna regleringen inte, i formell mening, kan anses strida mot regeringsformen. Förenligheten med Europakonventionen är svårare att bedöma.

Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är nödvändiga med hänsyn till vissa i konventionen utpekade ändamål, exempelvis statens säkerhet eller den allmänna säkerheten och skyddet för andra personers fri- och rättigheter. Allmänt gäller att inskränkningar i föreningsfriheten måste vara proportionerliga.

Den föreslagna regleringen innebär att lagstiftaren försvårar för en organisation – en förening – att använda organisationens medel för opinionsmässiga ändamål. Begränsningen motiveras framför allt med den enskildes intresse av att hans eller hennes medlemsavgifter inte används för ett ändamål som medlemmen inte vill gynna.

Det är uppenbart att förslaget innebär en inskränkning i föreningsfriheten i Europakonventionens bemärkelse. Lagrådet är – i likhet med kommittén – inte övertygat om att inskränkningen är av det slag som konventionen i sig godtar men vill inte utesluta att så ändå är fallet. Frågan är då om inskränkningen är proportionerlig. Vid den bedömningen får det anses vara av betydelse att regleringen är – som Lagrådet ovan har utgått från – ”frivillig” i så måtto att det inte kan riktas några sanktioner mot de organisationer som inte följer den. Å andra sidan går det inte att bortse från att en organisation som följer regleringen på ett lojalt sätt får sina handlingsmöjligheter något beskurna och dessutom drabbas av kostnader för anlitande av revisor m.m.

Det sagda innebär att det får anses osäkert om förslaget är förenligt med Europakonventionen. Förslaget framstår dock inte som så klart oförenligt med konventionen att det ger Lagrådet anledning att avstyrka förslaget på den grunden.

Lagrådet har ovan konstaterat att lagförslaget för att tillgodose syftet med regleringen skulle behöva kompletteras på visst sätt. Om det införs regler

om att en organisation kan drabbas av vissa rättsverkningar om det underlåter att följa reglerna, torde det dock öka risken för att regleringen står i strid med Europakonventionen.

Särskilt om revisorns roll i den föreslagna regleringen

Som redan har berörts innebär förslaget att en arbetsmarknadsorganisation som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska ge en revisor i uppdrag att ta emot förklaringar från organisationens medlemmar. Revisorn, som ska vara en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag, ska varje år lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring. I författningskommentaren anges att uppdraget kan lämnas till den revisor som utför sedvanlig revision i organisationen.

För bland annat auktoriserade revisorer och registrerade revisionsbolag gäller enligt revisorslagen (2001:883) särskilda regler om oberoende m.m. Bland annat ska revisionsverksamhet organiseras så att revisorns opartiskhet, självständighet och objektivitet säkerställs. I vissa i 21 a § angivna fall kan revisorn vara skyldig att avböja eller avsäga sig sitt uppdrag, därför att det förekommer omständigheter som ger anledning att ifrågasätta hans eller hennes oberoende. Så kan vara fallet om revisorn, eller någon annan i det nätverk där han eller hon är verksam, vid sidan av revisionsuppdraget har andra uppdrag åt revisionsklienten. Det är fråga om oberoenderegler som går avsevärt längre än sedvanliga jävsregler. Vidare får en revisor, enligt 25 §, inte utöva annan verksamhet än revisionsverksamhet eller verksamhet som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet, om utövandet är av sådan art och omfattning att det kan rubba förtroendet för revisorns opartiskhet och självständighet eller annars är oförenligt med den ställning som följer av behörigheten att utföra lagstadgad revision.

Det uppdrag som enligt lagförslaget ska tilldelas en revisor utgör inte revisionsverksamhet (jfr 2 § 8 revisorslagen). Det utgör, enligt Lagrådets bedömning, inte heller sådan verksamhet som vanligen anses ha ett naturligt samband med revisionsverksamhet, t.ex. rådgivning på redovisnings- eller skatteområdet (se, om innebörden i begreppet verksamhet som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet, prop. 2000/01:146 s. 91). Uppdraget är över huvud taget inte typiskt för den verksamhet som en revisor brukar syssla med. Förslaget kan därför i enskilda fall komma i konflikt med förbudet i 25 § mot viss sidoverksamhet. Det är också tydligt att det kan medföra särskilda oberoenderisker om en organisations revisor ges i uppdrag att utföra andra tjänster åt organisationen, tjänster som närmast får anses utgöra en del av organisationens förvaltning (som revisorn sedan ska granska).

Förslagen att det aktuella uppdraget ska lämnas till en revisor och att denne samtidigt kan vara organisationens revisor framstår därför som mindre välbetänkta.

3 §

Av paragrafens första stycke framgår att ett parti ska redovisa hur den har finansierat sin verksamhet. Det ska tydligt framgå vilka medel som verksamheten har, vilka medel som har kommit in till verksamheten, varifrån medlen kommer och vad de har använts till.

För att tydligare hålla isär den redovisning det är fråga om i paragrafen från redovisning enligt bestämmelserna i årsredovisningslagen (1995:1554) föreslår Lagrådet att första stycket formuleras enligt följande.

> Ett parti ska upprätta en särskild redovisning enligt bestämmelserna i denna lag. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som verksamheten har och vilka medel som har kommit in till verksamheten, varifrån medlen kommer och vad de har använts till.

9 och 9 a §§

Paragraferna innehåller förbud för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier att ta emot anonyma eller utländska bidrag. Den krets som förbudet riktas mot är gemensam för paragraferna. Innehållet i bestämmelserna blir mer överskådligt om paragraferna förs samman till en paragraf på följande sätt.

> Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag eller utländska bidrag.
>
> Utländska bidrag får dock tas emot om de är
>
> 1. mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete, eller
> 2. bidrag från Europeiska unionens institutioner.

21 a §

Paragrafen reglerar den skyldighet som en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat i vissa fall har för att utreda oklarheter beträffande mottagna bidrag. Den personkrets som skyldigheten omfattar anges redan i inledningen av paragrafen. Punkten 2 i första stycket kan därför ges följande lydelse.

> 2. de uppgifter som mottagaren har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller tillräckliga.

23 a §

Av 23 § framgår att om den redovisningsskyldige enligt lag eller stadgar ska ha en revisor, så ska redovisningen granskas av denne. I annat fall ska redovisningen granskas av en särskild granskare som den redovisningsskyldige har utsett. Lagförslaget uppställer inte några särskilda kvalifikationskrav vare sig för revisorn eller för den särskilda granskaren, låt vara att en organisations revisor i vissa fall – enligt annan lagstiftning – måste vara en auktoriserad eller godkänd revisor. Det

innebär att man måste räkna med att revisionen eller den särskilda granskningen i många fall kommer att utföras av personer som saknar den särskilda revisorskompetens som auktoriserade eller godkända revisorer har.

I 23 a § första stycket andra meningen i förslaget anges att den granskning som revisorn eller den särskilda granskaren ska utföra ska ”vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver”.
Begreppet god revisionssed är numera starkt kopplat till den revision som utförs av auktoriserade och godkända revisorer och som konkretiseras i ett stort antal revisionsnormer, varav flertalet går tillbaka på internationella standarder. I den mån den revisor som utför en granskning enligt förevarande paragraf är auktoriserad eller godkänd revisor kan det i och för sig vara rimligt att han eller hon utför revisionen enligt god revisionssed i denna bemärkelse. Om revisorn däremot inte är en auktoriserad eller godkänd revisor, är det mindre självklart att det är denna goda revisionssed som ska tillämpas. Det gäller i synnerhet om lagen inte ens benämner granskaren ”revisor” utan i stället betecknar honom eller henne som ”särskild granskare”.

Mot denna bakgrund finns det anledning att överväga om inte uttrycket ”god revisionssed” bör bytas ut mot ”god sed vid detta slag av granskning”. Det uttrycket motsvarar den revisionsnorm som gäller för lekmannarevisorer i aktiebolag (se 10 kap. 3 § aktiebolagslagen, 2005:551).

31 §
Paragrafen reglerar Kammarkollegiets utredningsskyldighet. Av inledningen till paragrafen framgår att en utredning ska genomföras om ”en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det”. En motsvarande regel om utredningsskyldighet har föreslagits i 15 § lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

I likhet med vad Lagrådet föreslår beträffande den paragrafen bör även i förevarande paragraf i lagtexten anges att Kammarkollegiet ska genomföra en utredning om ”inkomna uppgifter eller andra omständigheter ger särskild anledning till det”.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 april 2026

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, Wykman, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Lann

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Ökad insyn i politiska processer