

Kommittédirektiv



Ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn
i partiers och valkandidaters finansiering

Dir.
2014:90

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juni 2014

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska analysera vissa frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering. Syftet med översynen är att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Kommittén ska bl.a. ta ställning till om det bör införas

- en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer att redovisa sina intäkter,
- ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag,
- särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater, och
- en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteri-verksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Kommittén ska föreslå de författningsändringar som den finner motiverade och är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. Om kommittén bedömer att det är lämpligt får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016.

Lagen om insyn i finansiering av partier

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier trädde i kraft den 1 april 2014. Lagen föregicks av propositionen Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering (prop. 2013/14:70, bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163) och departementspromemorian Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering (Ds 2013:31).

Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier finansierar sin politiska verksamhet och hur valkandidater finansierar sina personvalskampanjer. Lagen gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet.

Ett parti ska enligt lagen årligen till Kammarkollegiet ge in en intäktsredovisning med uppgifter om de intäkter som partiet erhållit på central nivå. Partiets intäktsredovisning ska även innehålla uppgifter om intäkter som avser en personvalskampanj för en valkandidat som tillhör partiet.

Om ett parti tar emot bidrag från någon enskild till ett värde om mer än ett halvt prisbasbelopp ska partiet redovisa bidragsgivarens identitet, vad bidraget består av och dess storlek. Om ett parti tar emot anonyma bidrag ska partiet redovisa vad bidraget består av och dess storlek. Partiet ska också ange hur många anonyma bidrag som partiet totalt har tagit emot under redovisningsperioden.

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

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

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

Föreningsfriheten enligt regeringsformen

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

Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). Vid sidan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket RF anges nämligen uttömmande för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras. En sådan begränsning får göras endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Den centrala betydelse som partierna har i en demokrati medför också att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer. Grundlagberedningen framhöll att det var den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till om otillfredsställande förhållanden skulle uppstå. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför obestridliga missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Konstitutionsutskottet uttalade i förarbetena till regeringsformen att det delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden (KU 1973:26 s. 16–17).

Behovet av en utredning

Ett första steg genom lagen om insyn i finansiering av partier

I den allmänna debatten har det förekommit kritik mot att det i Sverige under lång tid inte funnits någon särskild lagstiftning om offentlig redovisning av hur partier finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. Väljarnas möjligheter att bilda sig en uppfattning om vilka intressegrupperingar som står nära eller som lämnar ekonomiskt stöd till ett visst parti samt riskerna för att ekonomiska band mellan partier och utomstående kan skapa dolda lojaliteter är några av de frågor som har diskuterats. Det har också uppmärksammats att det ibland kan vara svårt för en enskild att avgöra om t.ex. deltagandet i ett lotteri eller ett medlemskap i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation innebär att den enskilde i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Diskussionen i den senare delen har även gällt frågan om den enskilde bör ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet.

Behovet av ökad insyn i finansiering av partier har också uppmärksammats på bl.a. europeisk nivå. Europarådets ministerkommitté beslutade 2003 att anta en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Övergripande syftar rekommendationen till att säkerställa politiska partiers oberoende och bekämpa korruption i medlemsländerna. Rekommendationen gäller behovet av öppenhet och offentlighet i fråga om partiers finansiering av sin verksamhet och valkandidaters finansiering av sina valkampanjer. Rekommendationen innebär bl.a. att medlemsländerna bör se till att partier och deras närstående organisationer är bokförings- och redovisningskyldiga och att hemliga bidrag förhindras.

Inom Europarådet utvärderas hur medlemsländerna följer 2003 års rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer av Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco).

Greco riktade i en rapport i februari 2009 sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Enligt Greco uppfyllde det dåvarande svenska systemet i form av bl.a. en frivillig överenskommelse mellan riksdagspartierna (C, FP, KD, M, MP, S och V) inte 2003 års rekommendation.

Mot denna bakgrund tog regeringen initiativ som ledde fram till att lagen om insyn i finansiering av partier kunde beslutas av riksdagen i mars 2014. Införandet av lagen utgjorde ett första steg för att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Ett utbyggt och förstärkt regelverk om insyn i partiernas och valkandidaternas finansiering

I Ds 2013:31 föreslogs att även partier som deltar eller har deltagit i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige skulle vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande och att redovisningsskyldigheten skulle omfatta partiorganisationen på samtliga nivåer, dvs. även på regional och lokal nivå. I linje med detta föreslogs också att partiernas redovisningsskyldighet även skulle omfatta personvalskampanjer för valkandidater som blir valda till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Vidare gjordes bedömningen att det inte borde införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. (Ds 2013:31 s. 89–91 och 95–96).

Remissutfallet i frågorna var blandat och delvis negativt. Flera remissinstanser förde fram starkt kritiska synpunkter och invändningar av framför allt praktiskt, men även principiellt, slag. I lagstiftningsärendet om införandet av lagen om insyn i finansiering av partier beslutade regeringen därför att inte gå vidare med departementspromemorians förslag om intäktsredovisning på regional och lokal nivå. Regeringen instämde också i remissinstansernas bedömning att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna. Mot denna bakgrund bedömde regeringen, i likhet med vad flera av remissinstanserna ansett,

att frågorna om intäktsredovisning på regional och lokal nivå och om ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag bör utredas vidare. Regeringen anförde att en sådan översyn bör ha en bred politisk förankring och aviserade därför i propositionen sin avsikt att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda bl.a. dessa frågor. (Prop. 2013/14:70 s. 36–39, 45–47 och 55–57.)

I lagstiftningsärendet uttalade Lagrådet att såväl begränsningen till partiernas *politiska* verksamhet som avgränsningen till personvalskampanjer framstår som diskutabel. I propositionen stod regeringen fast vid de valda lösningarna, men anförde att det däremot kunde vara lämpligt att frågan om huruvida lagens tillämpningsområde bör utvidgas till all verksamhet som ett parti bedriver, exempelvis för att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil, tas upp och övervägs av den aviserade parlamentariskt sammansatta kommittén. Regeringen konstaterade också att en redovisningsskyldighet för valkandidater som inte är begränsad till att avse enbart personvalskampanjer är intressant ur ett insynsperspektiv och aviserade därför sin avsikt att låta även den frågan ingå i uppdraget till den parlamentariskt sammansatta kommittén. Därutöver anförde regeringen, vilket också Lagrådet förordade, att den parlamentariskt sammansatta kommittén även bör uppmärksamma frågan om införandet av en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer av sådant slag som förekommer i andra länder och som kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen. (Prop. 2013/14:70 s. 34, 52 och 138–140.)

I den allmänna debatt som fördes i anslutning till lagstiftningsärendet uppmärksammades även vissa andra närliggande frågor som det är lämpligt att den aviserade utredningen får i uppdrag att analysera. Det gäller bl.a. de kopplingar av ekonomiskt slag som ett parti kan ha till exempelvis arbetsmarknadens parter och frågan om insyn i sådant stöd till partier som utgörs av intäkter från medlemsavgifter i den typen av organisationer eller från kommersiell lotteriverksamhet.

Bör det införas en redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer?

En redovisningsskyldighet för hela partiorganisationen?

Införandet av lagen om insyn i finansiering av partier, som gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen eller Europaparlamentet, utgör enligt regeringen ett betydelsefullt inslag i arbetet med att ytterligare öka det politiska systemets legitimitet och för att förebygga korruption i vid mening (prop. 2013/14:70 s. 37). För att ge allmänheten en fullgod insyn i hur partierna, oavsett organisationsform, finansierar sin verksamhet bör det dock övervägas att komplettera lagstiftningen så att den täcker in även förgreningar på central, regional och lokal nivå, inbegripet sidoorganisationer. Detta är i linje med Grecos rekommendationer till Sverige om en heltäckande och enhetlig redovisning av partiernas finansiering. En samlad redovisning skulle då kunna presenteras så att den ger en bild av intäkterna för ett visst parti i dess helhet, inbegripet samtliga organisatoriska nivåer.

Kommittén bör därför analysera och överväga frågan om att införa en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå och de valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Kommittén bör också analysera och överväga frågan om att införa en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer samt andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära, t.ex. sådana som enligt ett partis stadgar får utse ombud till partiets beslutande organ. Den redovisade analysen bör även innehålla en kartläggning av vilka organisatoriska kopplingar som riksdagspartierna enligt sina stadgar har till sidoorganisationer samt andra juridiska personer som står riksdagspartierna nära.

Översynen bör syfta till att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk som i ännu högre grad tillgodoser allmänhetens intresse av insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet och som samtidigt innebär en rimlig och proportionell administrativ börda för partierna och deras

kandidater samt för det allmänna. Analysen och övervägandena bör därför göras med utgångspunkt i lagen om insyn i finansiering av partier och med beaktande av de remiss-synpunkter som fördes fram i samband med att lagen infördes (se bl.a. prop. 2013/14:70 s. 36–37 och 45–46).

Kommittén bör i sitt arbete således beakta bl.a. att de flesta partier för närvarande kan antas sakna en formell koncernstruktur eller andra upparbetade vägar för central insamling och verifiering av den typ av uppgifter som en intäktsredovisning enligt lagen om insyn i finansiering av partier ska innehålla. Kommittén bör också särskilt beakta bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfrihet och vad som har anförts i förarbetena om bl.a. grunderna för denna frihet (SOU 1975:75, prop. 1975/76:209, KU 1975/76:56 och KU 1976/77:1). Detsamma gäller i fråga om det som konstitutionsutskottet har uttalat om förutsättningarna för att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer (KU 1973:26 s. 16–17).

Intäkter som avser en valkandidats personvalskampanj till riksdagen eller Europaparlamentet ska enligt gällande rätt redovisas av det parti som valkandidaten ställer upp i valet för. När kommittén överväger en eventuell redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå bör den dock förutsättningslöst pröva om redovisningsskyldigheten för personvalskampanjer ska gälla för partiet eller för valkandidaten (jfr prop. 2013/14:70 s. 48). Den bedömning som kommittén gör i denna fråga såvitt avser den regionala och lokala nivån kan föranleda ändringar i den befintliga regleringen.

Om kommittén kommer fram till att det bör införas en redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå, bör den också ta ställning till behovet och lämpligheten av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Detsamma gäller om den anser att det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära. I det sammanhanget kan det finnas anledning för kommittén att pröva om den nuvarande

ordningen för tillsyn, som utövas av Kammarkollegiet, är lämplig eller om tillsynen i stället bör utformas på något annat sätt.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till om

- det bör införas en skyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå att redovisa sina intäkter,
- det bör införas en skyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära att redovisa sina intäkter,
- en eventuell sådan redovisning ska göras samlat för varje parti och hur strukturen i fråga om redovisningsskyldigheten ska se ut, och
- det bör göras några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar.

Lagens tillämpningsområde

Bör begränsningen till politisk verksamhet finnas kvar?

Redovisningsskyldigheten enligt lagen om insyn i finansiering av partier gäller för partiernas politiska verksamhet i vid bemärkelse, eftersom det är i den typen av verksamhet som de egentliga riskerna för korruption finns och där insynsintresset därför är av störst betydelse. Lagen träffar även partiernas administrativa verksamhet, som är en naturlig och integrerad del av partiets politiska verksamhet och ett nödvändigt stöd för den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå sina politiska mål.

Ett parti kan emellertid också bedriva verksamhet som kan uppfattas sakna politiska inslag i vanlig mening, eller där sådana inslag är i det närmaste obefintliga, och där intäkterna inte heller används för att finansiera partiets politiska verksamhet. Sådan verksamhet räknas inte till politisk verksamhet och faller därför utanför lagens tillämpningsområde. Ett sådant exempel kan vara viss internationell biståndsverksamhet som ett parti bedriver eller annars kontrollerar. Som Lagrådet har pekat

på är det emellertid tänkbart att en avsikt med t.ex. biståndsverksamhet kan vara att skapa politisk goodwill eller markera en politisk profil (prop. 2013/14:70 s. 138). Frågan om verksamheten i ett sådant fall ska räknas som politisk eller inte kan i rättstillämpningen ge upphov till gränsdragningsvårigheter. Vidare kan risken för kringgående inte uteslutas med den nuvarande avgränsningen.

Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om den nuvarande begränsningen till partiernas politiska verksamhet bör finnas kvar. Kommittén bör därför analysera och överväga frågan om huruvida lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta all verksamhet som ett parti bedriver.

Bör avgränsningen till personvalskampanjer finnas kvar?

Ett partis redovisningsskyldighet för enskilda valkandidaters intäkter är enligt gällande rätt begränsad till intäkter som avser en kandidats personvalskampanj. Om ett bidrag inte avser hans eller hennes kampanj, ska bidraget inte redovisas.

Från ett insynsperspektiv kan det som Lagrådet har varit inne på diskuteras om avgränsningen till personvalskampanjer är lämplig eller alltför snäv (prop. 2013/14:70 s. 139–140). I ljuset av lagens syfte finns det därför skäl att pröva om redovisningsskyldigheten bör utvidgas när det gäller valkandidaters intäkter.

Kommittén bör därför analysera och överväga om kraven på intäktsredovisning som avser valkandidater bör ändras eller om den nuvarande avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar. Den redovisade analysen bör innehålla en bedömning av storleken av den ökade arbetsbörda som en utvidgad redovisningsskyldighet skulle medföra för främst de enskilda valkandidaterna men också för partierna.

Bör det införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer?

Enligt gällande rätt ska bidrag som ett parti tar emot från en fristående insamlingsorganisation redovisas i partiets intäktsredovisning. En ytterligare fråga som är intressant ur ett insyns-

perspektiv är emellertid om lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta även fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande. Som bl.a. Lagrådet har förordat bör även denna fråga uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet (prop. 2013/14:70 s. 52 och 139).

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av sådana insamlingsorganisationer och omfattningen av deras verksamhet.

Vilka uppgifter avses med en bidragsgivares identitet?

Redovisningsskyldigheten enligt lagen om insyn i finansiering av partier innebär bl.a. att partierna måste spara uppgifter om en bidragsgivares identitet.

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

Kommittén bör därför analysera och överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga.

Behövs det några konsekvensändringar?

Om kommittén kommer fram till att partiernas redovisningsskyldighet för sin egen eller valkandidaternas verksamhet bör utvidgas, bör den också ta ställning till behovet av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Detsamma gäller om den anser att det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer samt i fråga om behovet av att förtydliga vilka uppgifter som avses med en bidragsgivares identitet.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till om

- tillämpningsområdet för lagen om insyn i finansiering av partier bör utvidgas, antingen till all verksamhet som ett parti bedriver eller på annat sätt,
- kraven på intäktsredovisning som avser valkandidater bör ändras, eller om den nuvarande avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar,
- det bör införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer,
- det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring denna fråga, och
- det behövs några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar.

Bör det införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag?

Enligt gällande rätt är det tillåtet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, dvs. sådana bidrag där partiet eller valkandidaten inte känner till vem som är givare. Lagen om insyn i finansiering av partier innehåller dock bestämmelser som innebär att vissa uppgifter om anonyma bidrag som har tagits emot av ett parti eller en valkandidat ska tas in i partiets

intäktsredovisning. Syftet är att i så hög grad som möjligt – utan ett regelrätt förbud mot anonyma bidrag – synliggöra vilka medel som finansierar ett partis politiska verksamhet.

Ett parti måste dels redovisa hur många anonyma bidrag som har tagits emot under redovisningsperioden, dels lämna uppgift om vilket bidrag, t.ex. pengar eller en viss vara eller tjänst, som har lämnats i ett enskilt fall och om bidragets storlek. Vidare ska den sammanlagda storleken av de anonyma bidrag som partiet eller någon av dess valkandidater har tagit emot anges i intäktsredovisningen med ett totalbelopp (4 §, 7 § andra stycket och 8 § lagen om insyn i finansiering av partier).

I samband med införandet av lagen om insyn i finansiering av partier beslutade riksdagen även om ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier som innebär att stöd enligt den lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag. Lagändringen trädde i kraft den 1 april 2014, samtidigt som lagen om insyn i finansiering av partier. Genom riksdagens beslut, som innebar partiellt bifall till en flerpartimotion (MP, S och V), kompletterades den nya lagen därmed med ett indirekt förbud mot anonyma bidrag (bet. 2013/14:KU35, rskr. 2013/14:163).

Den nuvarande regleringen ger allmänheten goda möjligheter att bilda sig en uppfattning om förekomsten av anonyma bidrag i politisk verksamhet. Även om bestämmelserna får antas i väsentlig grad begränsa benägenheten att ta emot anonyma bidrag utesluter de dock inte att såväl enskilda bidragsgivare som partier och valkandidater kan komma att försöka utnyttja anonymiteten för att dölja en bidragsgivares identitet. Det bör därför undersökas vilka åtgärder som kan vidtas för att t.ex. förhindra att ett parti aktivt upprättar system för hantering av anonyma bidrag i syfte att kringgå kravet på intäktsredovisning enligt lagen. Regeringens inställning är att anonyma bidrag i princip inte bör vara tillåtna (prop. 2013/14:70 s. 56). Konstitutionsutskottet har också framhållit den breda enighet som finns kring denna uppfattning och vikten av att frågan utreds vidare (bet. 2013/14:KU35 s. 31). Kommittén bör därför analysera och överväga frågan om införandet av ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.

Målsättningen för översynen bör vara densamma som i fråga om uppdraget som avser redovisningsskyldighet för partier och valkandidater på regional och lokal nivå. Kommitténs arbete bör därför ha gällande rätt som utgångspunkt och bedrivs i syfte att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk om insyn i hur partier och valkandidater finansierar sin verksamhet. Kommittén bör särskilt beakta att frågan om ett eventuellt förbud mot att ta emot anonyma bidrag förutsätter ingående överväganden ur ett grundlagsperspektiv.

Om kommittén kommer fram till att det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, bör den också ta ställning till behovet av konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar. Kommittén bör i det sammanhanget särskilt uppmärksamma frågan om hur man bör hantera anonyma bidrag som lämnas trots att det inte är tillåtet att ta emot dem. Bland annat bör det övervägas om det i en sådan situation kan vara en lämplig ordning att låta det annars otillåtna bidraget tillfalla staten (jfr bet. 2013/14:KU35 s. 31).

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till

- om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag,
- hur anonyma bidrag som lämnas trots ett eventuellt förbud ska hanteras, och
- om det behövs några konsekvensändringar i befintlig reglering med anledning av de förslag som kommittén lämnar.

Bör det införas ett krav på samtycke från den enskilde när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt?

Ett grundläggande inslag i en demokrati är rätten och möjligheten för enskilda att tillsammans med andra verka i opinion för en politisk sak eller riktning, exempelvis genom att stödja ett parti.

Det förekommer att intresseorganisationer har nära band till partier till följd av samsyn när det gäller värderingar och engagemang kring en viss sakfråga. Ibland lämnar organisationerna även ekonomiskt stöd till partierna. Det förekommer också att organisationer på arbetsmarknaden och andra organisationer vars huvudsyfte inte är att verka partipolitiskt ger ekonomiskt stöd till partier. Ibland använder organisationerna en del av intäkterna från medlemsavgifter för detta ändamål. Om ett parti är redovisningsskyldigt enligt lagen om insyn i finansiering av partier ska stöd från organisationer tas upp i partiets intäktsredovisning.

Organisationerna på arbetsmarknaden har en särskild ställning på arbetsrättens område. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att driva en politisk agenda och att verka i sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Samtidigt måste det beaktas att denna särställning medför att möjligheten att stå utanför organisationen i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för den enskilda arbetstagaren eller arbetsgivaren.

I den allmänna debatten har det uppmärksammats att det kan vara svårt för en enskild att avgöra om ett medlemskap i en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation innebär att man då i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. Eftersom det huvudsakliga skälet för medlemskapet oftast inte är av politisk karaktär har det också diskuterats om inte den enskilde borde ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet.

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer som företräder arbetsmarknadens parter lämnar till partier eller valkandidater. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av både förekomsten av sådant stöd och hur stödet redovisas för organisationernas enskilda medlemmar.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till

- om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Bör det införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet att informera om att intäkterna tillfaller partiet?

Det förekommer att partier finansierar sin politiska verksamhet genom att bedriva kommersiell lotteriverksamhet, som ibland kan vara av betydande omfattning. Att delta i ett sådant lotteri innebär alltså att man i praktiken stöder ett visst parti ekonomiskt. I den allmänna debatten har det dock påpekats att det ibland kan vara svårt för en enskild att bli uppmärksam på detta.

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt. Den redovisade analysen bör innehålla en kartläggning av den kommersiella lotteriverksamhet som partier för närvarande bedriver.

Vidare är det tänkbart att kommersiell lotteriverksamhet som bedrivs av partier kan komma att utnyttjas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag. Det bör därför undersökas vilka åtgärder som kan vidtas för att förhindra ett sådant förfarande.

Kommittén bör därför analysera och överväga om det bör införas särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Uppdraget

Kommittén ska analysera och ta ställning till om det bör införas

- en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteri- verksamhet där intäkterna tillfaller partiet att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt, och
- särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet kan användas för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller ett eventuellt förbud för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Övrigt

Kommittén är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

I kommitténs uppdrag ingår att lämna fullständiga författningsförslag.

I uppdraget ingår också att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till regeringsformen, särskilt bestämmelserna om föreningsfrihet, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Grecos rekommendationer till Sverige.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

I frågor som rör insyn i partiers och valkandidaters finansiering på regional och lokal nivå bör kommittén samråda med landsting, kommuner och Sveriges Kommuner och Landsting. Kommittén bör samråda även med organisationer på arbetsmarknaden när den överväger frågor som rör deras verksamhet. Kommittén ska i sitt arbete samråda med Kammarkollegiet och Valmyndigheten när den överväger frågor inom deras verksamhetsområden.

Till stöd för kommittén ska en referensgrupp med representanter för partier som bedriver politisk verksamhet på enbart regional och lokal nivå inrättas.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna breda lösningar på de frågor av central betydelse för insyn i partiets och valkandidaters finansiering som omfattas av uppdraget.

Kommittén ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som dess förslag kan komma att medföra. Eventuella kostnader och konsekvenser för de statliga myndigheter som berörs av förslagen ska särredovisas. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 30 april 2016. Om kommittén bedömer att det är lämpligt får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)