Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering
SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

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

*Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-03-02)*
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på http://www.regeringen.se/

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2013

ISSN 0284-6012
Innehåll

Sammanfattning

1 Lagförslag
   Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

2 Bakgrund
   2.1 Rättslig reglering
   2.2 Det är tillåtet att lämna förmåner till partier
   2.3 Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22)
   2.4 Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer
      2.4.1 Extern finansiering av politiska partier, valkandidater och andra förtroendevalda
      2.4.2 Öppenhet
      2.4.3 Oberoende övervakning
      2.4.4 Specialisering av personal
      2.4.5 Sanktioner
   2.5 GRECO:s utvärderingar av medlemsländerna
| 2.6 | GRECO:s kritik av det svenska systemet | 24 |
| 2.7 | GRECO:s uppföljning av rekommendationerna | 26 |
| 2.8 | Korruption i ett internationellt perspektiv | 27 |
| 2.9 | Straffrättsliga bestämmelser om korruption | 28 |
| 3.1 | De politiska opinionsfriheterna | 31 |
| 3.1.1 | Regeringsformen | 31 |
| 3.1.2 | Europakonventionen | 34 |
| 3.1.3 | Regleringen begränsar inte föreningsfriheten | 37 |
| 3.1.4 | Regleringen innebär inget tvång att uppga politisk åsikt | 42 |
| 3.1.5 | Redovisningen innebär ingen otillåten åsiktsregistrering | 46 |
| 4.1 | Vad är ett parti? | 49 |
| 4.2 | Ideella förenningar | 51 |
| 4.3 | Offentligt stöd till partier | 53 |
| 4.3.1 | Statligt partistöd | 53 |
| 4.3.2 | Riksdagens stöd till partiernas riksdagsarbete | 54 |
| 4.3.3 | Kommunalt partistöd | 55 |
| 4.3.4 | Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer | 56 |
| 4.3.5 | Stöd till ungdomsförbund | 57 |
| 4.4 | Riksdagspartiers överenskommelse om redovisning av intäkter | 57 |
4.5 Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå .......................................................... 58

4.6 Redovisning och revision i partier ................................................. 59
  4.6.1 Redovisning och revision i ideella föreningar ......................... 59
  4.6.2 Straff för bokföringsbrott ....................................................... 61
  4.6.3 Årlig redovisningsskyldighet ............................................... 62
  4.6.4 Revisorsgranskning .............................................................. 63
  4.6.5 Partiföreningar är redovisningsskyldiga ............................... 64

4.7 Intäkter och deras värden .............................................................. 64
  4.7.1 Vad är en intäkt? ..................................................................... 64
  4.7.2 Vad kan intäkter bestå av? ....................................................... 65
  4.7.3 Hur värderas gåvor? .............................................................. 66

4.8 Några andra europeiska länder ..................................................... 67
  4.8.1 Danmark .............................................................................. 67
  4.8.2 Finland ................................................................................. 68
  4.8.3 Norge .................................................................................. 70
  4.8.4 Frankrike ............................................................................... 72
  4.8.5 Polen .................................................................................. 74
  4.8.6 Österrike ............................................................................... 75

5 En lag om insyn i finansiering av partier ................................. 77

  5.1 Det behövs en lag för att tillgodose allmänhetens
       insynsintresse ........................................................................... 77

  5.2 En redovisningsskyldighet för partier som deltar eller
       har deltagit i val ........................................................................ 80

  5.3 Så länge som visst offentligt stöd uppbärs .................................. 87

  5.4 En anmälningsskyldighet för partier med låga intäkter ......... 88

  5.5 Partierna redovisar valkandidaternas
       personvalskampanjer .............................................................. 89
5.6 Partiernas redovisning av intäkter ...........................................92
5.7 Anonyma bidrag ......................................................................95
5.8 Intäktsredovisning i valkandidatens personvalskampanjer ..........97
5.9 Värdering av bidrag .................................................................97
5.10 Bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag av viss storlek .................................................................98
5.11 Redovisningsperioder .............................................................102
5.12 Intäktsredovisningarna skrivs under av den som är behörig företrädare för partiet ...........................................104
5.13 Revisorsgranskning av intäktsredovisning .........................107
5.14 Offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar .....109
5.15 Behandling av personuppgifter ............................................112
5.16 Tillsyn .................................................................................118
5.17 Sanktioner ...........................................................................121
   5.17.1 Förseningsavgift ..........................................................121
   5.17.2 Särskild avgift ..............................................................123
5.18 Överklagande ......................................................................130

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....................131

7 Konsekvenser av förslaget ......................................................135

8 Författningskommentar .........................................................143

Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier ..............143
Sammanfattning

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

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

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

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

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

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

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2014.
1  Lagförslag

Förslag till lag om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

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

Uttryck i lagen

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

Tillämpningsområde

3 § Lagen gäller för partier som

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

Redovisning av intäkter

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

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

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


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

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

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

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

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

9 § En intäktsredovisning ska granskas av partiets revisor, om partiet enligt stadgarna eller bokföringslagen (1999:1078) är skyldigt att utse en revisor.
Granskningen ska avse frågan om huruvida intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med 4–8 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

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

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

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

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

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

Offentliggörande

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

Tillsyn

13 § Kammarkollegiet utövar tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.
14 § Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.
   Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Förseningsavgift

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

16 § Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

17 § Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

Särskild avgift

18 § Om en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att en intäktsredovisning är felaktig, ska Kammarkollegiet granska innehållet i intäktsredovisningen.
   Kammarkollegiet ska under samma förutsättningar utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan som har gjorts enligt 10 § andra stycket.

19 § En särskild avgift ska tas ut av ett parti, om en utredning enligt 18 § visar att
   1. intäkter helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,
   2. redovisningen enligt 4 § andra stycket är ofullständig eller på annat sätt felaktig, eller
3. uppgiftsskyldigheten enligt 7 § inte har fullgjorts på ett korrekt sätt.
   En särskild avgift ska tas ut
   1. i fall som avses i första stycket 1: med ett belopp som motsvarar de felaktigt redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kronor, och
   2. i övriga fall: med ett belopp om 20 000 kronor.
   En särskild avgift får sättas ned eller efterskänkas om det finns synnerliga skäl för det.

20 § Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

21 § Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

Överklagande

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

2 Bakgrund

2.1 Rättslig reglering


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

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

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

2.2  Det är tillåtet att lämna förmåner till partier

branschorganisationer att ge gåvor till ett parti eller en val-
kandidat.

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

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

på givaren skulle offentliggöras om värden under året uppgick till minst 20 000 kr. För valkandidaterna föreslogs en liknande reglering. Utredningens lagförslag innehöll inte några bestämmelser om förbud mot anonyma bidrag eller om sanktioner.

Utfallet av remissbehandlingen av betänketet var blandat. Flera av de remissinstanser som var kritiska till lagförslaget ansåg att det saknades en fördjupad analys av hur förslaget förhöll sig till bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfriheten, förbudet mot åsiktsregistrering, valhemligheten och den negativa yttrandefriheten.

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

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

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

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

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

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

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

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

Europarådets ministerkommitté beslutade 2003 att anta en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av politiska partier och valkampanjer. Övergripande syftar rekommendationen till att säkerställa politiska partiers oberoende och bekämpa korruption i medlemsländerna. Rekommendationen gäller behovet av öppenhet och offentlighet i fråga om partiers finansiering av sin verksamhet och valkandidaters finansiering av sina valkampanjer. Rekommendationen innehåller även ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.


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

I rekommendationen behandlas principer i fråga om extern finansiering av politiska partier respektive valkandidater och förtroendevalda, kampanjkostnader, öppenhet, tillsyn och sanktioner. Medlemsländerna rekommenderas att i sin nationella rätt införa regler motsvarande rekommendationens i den mån man inte redan har sådana regler eller andra procedurer eller system som fyller samma funktion som reglerna i rekommendationen.

2.4.1 Extern finansiering av politiska partier, valkandidater och andra förtroendevalda

I artikel 1 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer behandlas frågor om statligt och privat stöd till politiska partier. Inledningsvis slås fast att både staten och dess medborgare har rätt att stödja politiska partier. Vidare framhålls att staten bör tillhandahålla stöd till politiska partier och att ett sådant stöd får vara ekonomiskt. Objektiva, rättvisa och skäliga villkor ska tillämpas för statligt stöd. Staterna bör säkerställa att inget stöd från vare sig staten eller medborgarna får begränsa de politiska partiernas oberoende.

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

I artikel 3 behandlas allmänna principer för bidrag. De åtgärder som staten vidtar med anledning av bidrag till partier ska möjliggöra särskilda regler för att undvika intressekonflikter, säkerställa öppenhet i fråga om bidrag till partier, förhindra hemliga bidrag, undvika partiskhet i politiska partiers agerande samt säkerställa politiska partiers oberoende. Vidare bör staterna säkerställa att bidrag till partier offentliggörs, särskilt vad gäller bidrag över ett visst bestämt belopp. Staterna bör överväga
möjligheterna att införa begränsningsregler för bidragens värde och bör även vidta åtgärder för att förhindra kringgående av begränsningsregler.

Enligt artikel 4 bör skattereduktion för bidrag till politiska partier vara tillåten i skattelagstiftningen men bör i så fall vara begränsad.

I artikel 5 behandlas frågan om bidrag från juridiska personer. Utöver de allmänna principerna för bidrag som anges i artikel 3 bör staterna säkerställa att bidrag från juridiska personer till politiska partier bokförs i räkenskaperna hos den juridiska personen och att aktieägare eller bolagsmän har rätt att bli informerade om sådana bidrag. Staterna bör vidare vidta åtgärder i syfte att begränsa, förbjudsa eller på annat sätt strikt reglera bidrag från juridiska personer som tillhandahåller varor eller tjänster för den offentliga sektorn. Staterna bör också förbjudsa att bidrag till politiska partier får ges av juridiska personer som staten eller någon myndighet har ett bestämmande inflytande över.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4.3 Oberoende övervakning

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

2.4.4 Specialisering av personal

Enligt artikel 15 i Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör staterna verka för en specialisering av
domare, poliser och annan personal i kampen mot illegal finansiering av politiska partier och valkampanjer.

2.4.5 Sanktioner

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

2.5 GRECO:s utvärderingar av medlemsländerna


2.6 GRECO:s kritik av det svenska systemet

GRECO riktade i en rapport i februari 2009 sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa
ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. GRECO:s bedömning var att det nuvarande svenska systemet inte uppfyller rekommendationen från 2003. GRECO:s rekommendationer har i huvudsak följande innehåll:


2. **Redovisning av valkampanjer.** Det bör övervägas att införa ett system för att, med lämpliga tidsintervall, redovisa inkomster och utgifter i samband med valkampanjer samt säkerställas att allmänheten enkelt kan få tillgång till relevanta uppgifter.

3. **Krav på redovisning av anonyma bidrag och av bidrag som överstiger ett tröskelvärde.** Det bör införas ett förbud mot anonyma bidrag och ett krav på partier och kandidater att redovisa bidrag som överstiger ett tröskelvärde tillsammans med uppgift om bidragsgivarens identitet.

4. **Offentlig redovisning ska vara lättillgänglig för allmänheten.** I syfte att underlätta allmänhetens tillgång till redovisningar bör ett samordnat tillvägagångssätt för offentliggörande av redovisningarna övervägas.

5. **Oberoende revision i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper.** Det bör ställas krav på oberoende
revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att upprätta bokföring och räkenskaper.

6. **Oberoende övervakning i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper.** Det bör ställas krav på en oberoende övervakning av finansieringen av politiska partier och valkandidater.

7. **Införande av sanktioner.** Det bör införas effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot partier och valkandidater som inte följer reglerna om finansiering av politiska partier och valkampanjer. Det är tillräckligt med administrativa sanktioner.

### 2.7 GRECO:s uppföljning av rekommendationerna

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

2.8 Korruption i ett internationellt perspektiv


Förutom det ovan nämnda antikorruptionsarbetet inom Europarådet och FN har det inom EU antagits flera instrument för förebyggande och bekämpande av korruption. År 1995 utarbetades en konvention om skydd av EU:s finansiella intressen (bedrägerikonventionen). År 2002 trädde ett protokoll till nämnda konvention i kraft. Protokollet innehåller definitioner och harmoniserade straff för mutbrott som kan skada EU:s finansiella intressen. En konvention om kamp mot

2.9 Strafträttsliga bestämmelser om korruption

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

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

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

Andra gärningstyper i brottsbalken som innefattar förtröendemissbruk eller på annat sätt har korruptionsanknytning är trolöshet mot huvudman (10 kap. 5 §), otillbörlig belöning vid röstning (17 kap. 8 §) och tjänstefel (20 kap. 1 §). Vidare innehåller brottsbalken en bestämmelse om straff för tagande av utländskt understöd (19 kap. 13 §). Bestämmelsen straffbelägger finansierad propaganda av utländsk makt som genom sin omfattning och inriktning syftar till att inkräcka på den fria meningsbildningen i Sverige i politiska frågor som rör statsskickets grunder.
3 Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen

3.1 De politiska opinionsfriheterna

3.1.1 Regeringsformen

Bland de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i 2 kap. RF har opinionsfriheterna (1–3 §§) ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelsenskicket eftersom det främsta syftet med dessa är att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. I förarbetena till regeringsformen framhölls att dessa fri- och rättigheter kan sägas utgöra en del av de politiska spelreglerna (prop. 1973:90 s. 243).

Opinionsfriheterna delas vanligtvis in i två kategorier, s.k. positiva och negativa opinionsfriheter. Till de positiva opinionsfriheterna hör bl.a. yttrandefriheten och föreningsfriheten (2 kap. 1 § RF). De negativa opinionsfriheterna innefattar bl.a. ett skydd för enskilda mot att, i förhållande till det allmänna, tvingas ge till känna sin åskådning i t.ex. politiskt hänseende (2 kap. 2 § RF) samt mot att utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åsåkdnad, s.k. åsiktsregistrering (2 kap. 3 § RF).


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


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

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

### 3.1.2 Europakonventionen


Rätten till respekt för privatlivet skyddas i artikel 8 i Europakonventionen. Enligt artikel 8.2 får ingen offentlig myndighet inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med
hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. För att lagkravet ska vara uppfyllt krävs att de nationella föreskrifter som har antagits för att inskränka rättigheten uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet – dvs. i rimlig utsträckning är förutsebara – och är tillgängliga för allmänheten. För att nödvändigheidskravet ska vara uppfyllt måste det vidare föreligga ett angeläget samhälleligt behov av åtgärden. Åtgärden måste också stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses med inskränkningen (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3 uppl. 2007, s. 305).

Yttrandefriheten skyddas i artikel 10 i Europakonventionen. Denna frihet innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentliga myndigheter och oberoende av territoriella gränser. Av artikel 10.2 framgår att utövandet av yttrandefriheten får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga för att tillgodose särskilt angivna syften, vilka i allt väsentligt stämmer överens med dem som anges i artikel 8.2.

Förhållandet till regeringsformen och Europakonventionen

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

Inom ramen för prövningen av Europakonventionens rättighetsskydd har kränkningar av föreningsfriheten i första hand konstaterats i anslutning till nationella beslut om partiförbud. Målen har främst gällt upplösning av och förbud mot politiska partier samt förbud mot att delta i partipolitiska aktiviteter av visst slag (se t.ex. United Communist Party of Turkey m.fl. mot Turkiet [GC], no. 133/1996/752/951, 30 januari 1998, 1998-1; 26 EHRR 121). Målen har också gällt t.ex. beslut att vägra registrera politiska partier och generella förbud för offentliga tjänstemän att engagera sig i politiska partiers verksamhet.

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

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

**Skälen för bedömningen**

*Utgångspunkter för lagstiftningen*


Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). Vididan av de allmänna förutsättningar som gäller för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (se avsnitt 3.1.1) gäller vissa särskilda förutsättningar i fråga om begränsningsändamål. I 2 kap. 24 § andra stycket RF anges nämligen uttömmande för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras. En sådan begränsning får göras endast när det gäller samlutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hufvärg eller annat liknande förhållande. Genom dessa bestämmelser finns bl.a. stöd för gällande straffrättsliga regler om olovlig kärrverksamhet i kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelsen om samlutningar vars verksamhet innebär förföljelse av folkgrupp har införts för att möjliggöra förbud mot rasistiska organisationer i enlighet med artikel 4 i 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.
En lag om insyn i finansiering av partier är mot den angivna bakgrunden möjlig att införa enbart under förutsättning att lagen ges en utformning som innebär att den inte begränsar friheten för enskilda att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften och att tillsammans verka för dessa syften inom ramen för sammanslutningen.

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

Ingen reglering av partiernas verksamhet eller organisation

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

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

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

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

**Ingen begränsning av föreningsfriheten**

En offentligrättslig reglering om skyldighet för partierna att redovisa sina intäkter utgör inte någon direkt begränsning av enskildas frihet att sluta sig samman för att verka för ett gemensamt ändamål eftersom det av regleringen inte följer något hinder för en ideell förening att verka för politiska syften.

Det återstår därför att bedöma om de indirekta effekter som en insynsreglering kan få när det gäller medborgarnas möjligheter att verka gemensamt inom ramen för ett parti trots detta måste anses innefatta en begränsning av föreningsfriheten i regeringsformens mening.

En begränsning av föreningsfriheten får, som nämnts ovan, göras endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (2 kap. 24 § andra stycket RF). I en kommentar till regeringsformen har gjorts gällande att offentligrättsliga regler om bl.a. förbud för partierna att uppbära bistånd från företag eller enskilda eller om skyldighet för dem att redovisa uppburna ekonomiska bidrag torde stå i strid med
bestämmelsen om begränsningsändamål i 2 kap. 24 § andra stycket RF (Holmberg, Stjernquist, Isberg, Eliason och Regner, Grundlagarna, 3 uppl. 2012, s. 192). Med en sådan tolkning skulle det inte vara möjligt att införa några skyldigheter för partierna av det nu aktuella slaget. Mot bakgrund av den betydelse föreningsfriheten har i vårt parlamentariska system har den visserligen omgärdats av ett mycket starkt skydd genom den klart avgränsade och uttömmande uppräkningen av begränsningsändamålen. Av hänsyn till vikten av största möjliga åsiktsfrihet i ett pluralistiskt samhälle kan det också hävdas att tolkningen av vad som utgör en begränsning av opinionsfriheterna inte bör ges en alltför snäv innebörd. I förarbetena till regeringsformen finns man dock inget stöd för att ge föreningsfriheten en så vidsträckt innebörd som kommentaren till regeringsformen ger uttryck för (se avsnitt 3.1.1 och där gjorda hänvisningar).


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

Det kan konstateras att t.ex. bestämmelser i skatte- lagstiftningen eller allmänna bestämmelser om bokförings- och redovisningsskyldighet, som är tillämpliga för ekonomisk verksamhet som bedrivs av ett parti i dess egenskap av förening, inte anses innebära en begränsning av föreningsfriheten. Detsamma gäller i fråga om bestämmelser om straff eller andra sanktioner för överträdelser av sådan lagstiftning. Det kan vidare konstateras att den lagstiftning om insyn i partifinansiering som föreslås i denna promemoria varken uttryckligen eller underförstått syftar till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Vad som avses är i stället att säkerställa att allmänheten ges insyn i hur parterna finansierar sin politiska verksamhet oavsett hur dessa väljer att organisera sig eller vilken verksamhet som bedrivs för att uppnå föreningens syften. Vidare kan noteras att det inte förekommer något inslag av tvång från det allmänna sida i relation till enskilda bidragsgivare. Visserligen kan en offentligrättslig reglering om redovisning av partibidrag få till följd att enskilda bidragsgivare avstår från att lämna bidrag som är av sådan storlek att identiteten på givaren kommer att avslöjas. En sådan tänkbar effekt av regleringen kan dock inte sägas vara en sådan begränsning av föreningsfriheten som utgör ett naturligt led i insyns-
regleringen, i vart fall inte om denna utformas på ett neutralt och objektivt sätt. Det finns också anledning att framhålla att den föreslagna regleringen har klara likheter med sådan skatte- och redovisningslagstiftning som inte anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten.

När det gäller förhållandet till Europakonventionen rör, som tidigare nämnts i avsnitt 3.1.2, de avgöranden från Europadomstolen som avser den positiva föreningsfriheten i första hand beslut att förbjuda och upplösa politiska partier eller hinder mot att registrera sådana partier. Det saknas avgöranden från Europadomstolen som ger stöd för slutsatsen att offentligrättsliga krav på redovisning av partiernas finansiering utgör ett ingrepp i föreningsfriheten. Mot bakgrund av de ställningstaganden som har gjorts av Europarådet i dess rekommendation om ett gemensamt regelverk mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer framstår det också som uteslutet att Europadomstolen skulle anse att ett sådant regelverk strider mot konventionen.

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

3.1.4 Regleringen innebär inget tvång att uppgöe politisk åskådning

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

_Utgångspunkter för bedömningen_


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

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

Den som lämnar ett partibidrag till ett visst parti torde i många fall kunna antas sympatisera med det partiets politiska idéer, även om han eller hon inte nödvändigtvis alltid behöver göra det. Om ett bidrag lämnas av en juridisk person är det inte heller givet att alla som representerar givarbolaget eller som är medlemmar i givarföreningen sympatiserar med det stödmottagande partiets politiska program. Det kan dock hävdas att en uppgift om bidragsgivarens identitet i många fall kommer att
avslöja viken politisk åskådning givaren har. En utgångspunkt för övervägandena om en ny reglering om insyn i partifinansiering är därför att regleringen inte får innebära något tvång för givaren att avslöja sin politiska åskådning.

Inget tvång att avslöja sin politiska åskådning


En offentligrättslig lagstiftning av det nu aktuella slaget bör vidare kunna jämföras med vissa andra situationer där enskilda frivilligt deltar i ett partis verksamhet och där kopplingen till det politiska partiet kan komma att avslöjas. Exempelvis innebär tillämpning av bl.a. skattelagstiftning och arbetsrättslig lagstiftning att det i ärenden hos Skatteverket och andra statliga
förmånsmyndigheter förekommer uppgifter om vilka enskilda som i sådana avseenden har en koppling till ett parti. Detta anser inte utgöra någon begränsning av den negativa yttrandefriheten trots att det är tänkbart att lagstiftningen indirekt skulle kunna ge utrymme för antaganden om en viss persons politiska åskådning eller inverka på enskildas benägenhet att ta sig uppdrag för en politisk organisation.

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

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

Ingen begränsning av valhemligheten

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

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

Skälen för bedömningen

*Utgångspunkter för bedömningen*

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

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


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

**Ingen otillåten åsiktsregistrering**

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

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

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

4.1 Vad är ett parti?


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

namn som helst. Det innebär att den angivna beteckningen
räknas som en röst på partiet och det angivna namnet som en
kandidatnominering och en personröst på den personen.

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

Partibegreppet definieras inte heller i kommunallagen
bedömas med utgångspunkt från den definition som fanns i 16 §
i 1866 års riksdagsordning och som numera finns i 3 kap. 1 §
tredje stycket RF.

Att begreppet parti inte är närmare definierat i lag är ett
uttryck för att det i vårt land sedan lång tid har ansetts vara en
viktig princip att partiernas verksamhet ska regleras med
försiktighet med hänsyn till Vikten av en fri åsiktsbildning. Det
finns därför varken några begränsningar av rätten att bilda ett
parti eller några särskilda regler för just partiers verksamhet.
Några rättsliga begränsningar avseende partiers ideologier finns
inte heller. Avsaknaden av restriktioner vad gäller partibildning


### 4.2 Ideella föreningar

De etablerade partierna är normalt organiserade i form av ett antal ideella föreningar på central, regional och lokal nivå som
var och en är en juridisk person. Det finns inte någon lag som reglerar ideella föreningars uppkomst, verksamhet och upphörande. Ett grundläggande karaktärsdrag för en ideell förening är dock att den ska ha medlemmar.


En ideell föreningen kan tilläggas att ideella föreningar som bedriver ekonomisk verksamhet, precis som andra associationsformer, omfattas av särskilda regler om näringsverksamhet. Näringsdrivande ideella föreningar är således alltid bokföringsskyldiga.
och omfattas av regler om skatteinbetalning, registrering i handelsregistret m.m. Även partier som äger t.ex. aktiebolag och andra bolag eller ekonomiska föreningar måste uppfylla de associationsrättsliga och skatterättsliga krav som finns på dessa områden. För partier som har stiftelser knutna till sig gäller att stiftelserna måste uppfylla de rättsregler som gäller för stiftelseformen.

4.3 Offentligt stöd till partier

4.3.1 Statligt partistöd

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

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

Kanslistödet utgår som grundstöd och tilläggsstöd (5 §). Ett parti som fått minst 4 procent av rösterna i hela landet får ett årligt grundstöd. Grundstödet uppgår för närvarande till 5 803 200 kr (6 §). Ett parti som har fått mandat i riksdagen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet får för varje år grundstöd enligt en särskild beräkningsgrund (7 §). Tilläggsstödet uppgår för närvarande till 16 350 kr för varje vunnet
mandat, om partiet är företrätt i regeringen och annars till 24 300 kr för varje vunnet mandat (8 §). Om ett parti vid val till riksdagen fått minst 4 procent av rösterna i hela landet i ett val och sedan får en lägre procentandel vid nästa val, utgår ett avtrappat grundstöd för de fyra därpå följande åren (9 §). Såväl partistödet som kanslistödet ges till partiernas allmänna verksamhet och partierna bestämmer själva hur det mottagna stödet ska användas.

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

Stöd får beviljas endast till ett parti som till sin ansökan har bifogat årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Om ansökan brister i dessa avseenden får stöd inte beviljas (14 § andra stycket). I förarbetena till lagen betonade regeringen att detta inte syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet, utan att avsikten med bestämmelsen endast var att införa en regel som bidrar till att varje politiskt parti som tar emot statligt partistöd vinnlägger sig om att ha sådana rutiner som måste anges normala för större organisationer (prop. 2001/02:53 s. 93).

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

4.3.2 Riksdagens stöd till partiernas riksdagsarbete

Riksdagen ger ekonomiskt stöd till riksdagspartierna enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Med partigrupp avses i riksdagsordningen ett parti som har tagit plats i riksdagen (1 kap. 7 § första stycket). Till partigrupperna lämnas enligt lagen om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen ett basstöd som består av ett grundbelopp samt ett tilläggsbelopp
som bestäms efter hur många ledamöter partiet har (4 §). Avvecklingsstöd lämnas till partigruppen för ett parti som inte återkommer till riksdagen efter ett val (8 §). För att bekosta handläggarhjälp åt riksdagsledamöterna finns ett särskilt stöd som avses motsvara kostnaden för en politisk sekreterare per ledamot (10 §). Ledamöterna ges även stöd till kostnader för resor för deltagande i samarbetet inom EU och för deltagande i internationella konferenser utomlands och andra utrikesresor (14 och 15 §§).

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

4.3.3 Kommunalt partistöd

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


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

4.3.4 Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

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

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

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

4.4 Riksdagspartiers överenskommelse om redovisning av intäkter

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

År 2000 ingick de dåvarande riksdagspartierna en överenskommelse om redovisning av sina intäkter. Partierna har hösten 2012 enats om ett tillägg till överenskommelsen som innebär att namnen på fysiska personer som ger mer än 20 000 kr per år till ett parti ska offentliggöras. Tidigare omfattade överenskommelsen i denna del endast bidrag från juridiska personer.

Partierna ska enligt överenskommelsen redovisa sina intäkter så öppet som möjligt då det anses rimligt att väljarna vet hur partierna finansierar sin verksamhet samt hur deras kandidater finansierar sina personvalskampanjer. Överenskommelsen består av sju punkter med följande innehåll:
1. Överenskommelsen omfattar partiernas centrala verksamhet men även lokala och regionala organisationer samt sidoorganisationer uppmanas att följa densamma.


3. Överenskommelsen omfattar all verksamhet, även sådan som bedrivs i stiftelser, bolag eller annan form, och som kontrolleras av partiet.


5. Även indirekt stöd, t.ex. i form av stödannonsering, subventionering av annonskostnader, och personella resurser ska så långt möjligt redovisas.

6. Partiernas fastställda bokslut ska finnas tillgängliga för alla som önskar ta del av dem.

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

4.5 Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå

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

---

1 EUT L 297, 15.11.2003, s. 1 (Celex 32003R2004).
politiskt parti på europeisk nivå kan enligt förordningen varje år lämna in en ansökan om finansiering ur EU:s allmänna budget till Europaparlamentet. Ett parti som tar emot sådana bidrag ska varje år offentliggöra sina inkomster och utgifter samt en redovisning av sina tillgångar och skulder. Vidare ska partiet redovisa sina finansieringskällor genom att tillhandahålla en förteckning över donatorer och donationerna från varje donator. Vidare är det förbjudet för ett parti att ta emot anonyma donationer och donationer som överstiger 12 000 euro per år och donator. Ett förslag till en ny förordning om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier som är avsedd att ersätta den gällande förordningen förhandlas för närvarande inom EU. Förslaget omfattar i likhet med den gällande förordningen även politiska stiftelser som är knutna till europeiska politiska partier.

4.6 Redovisning och revision i partier

4.6.1 Redovisning och revision i ideella föreningar


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

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

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

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

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


4.6.2 Straff för bokföringsbrott

Den som uppsåtligen eller av oaktksamhet åsidosätter bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen kan straffas för bokföringsbrott (11 kap. 5 § brottsbalken) om bristerna är sådana att rörelsens förlopp, ekonomiska ställning eller resultat till följd av dem inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen. Straffskalan uppgår till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa uppgår straffskalan till böter eller fängelse i högst sex månader. Vid grovt bokföringsbrott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.
Straffstadgandet är tillämpligt på företrädare för ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet. Juridiska personer som anges i 2 kap. 2 § bokföringslagen och som inte bedriver näringsverksamhet är dock undantagna från bokföringsbrottets tillämpningsområde (se 11 kap. 5 § tredje stycket brottsbalken). Detta gäller bl.a. ideella föreningar, registrerade trossamfund och vissa samfällighetsföreningar. Sådan bokföring som enbart upprättas frivilligt, t.ex. bokföring som en ideell förening upprättar i enlighet med föreningens stadgar men utan att vara formellt bokföringsskyldig, eller årsbokslut som upprättas utan att det föreligger någon skyldighet till det, omfattas således inte av straffansvaret.

4.6.3 Årlig redovisningsskyldighet

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

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

Som regel ska såväl årsredovisning som enklare avslut av räkenskaperna vara färdigställda så snart det kan ske, dock senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. I de fall föreningsstämman ska godkänna avslutet ska det ske inom denna tid. Ideella föreningar tillämpar vanligtvis kalenderår som räkenskapsår. I sådana fall ska avslutet av räkenskaperna vara färdigställt senast den 30 juni påföljande kalenderår.

4.6.4 Revisorsgranskning

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

4.6.5 Partiföreningar är redovisningsskyldiga

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

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

4.7 Intäkter och deras värden

4.7.1 Vad är en intäkt?

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


**4.7.2 Vad kan intäkter bestå av?**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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


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

### 4.8 Några andra europeiska länder

#### 4.8.1 Danmark

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

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

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


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

4.8.2 Finland

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

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

Som partiförening räknas en förening som enligt stadgarna för partiet eller en av dess medlemsföreningar hör till partiet eller medlemsföreningen.

Med partinära sammanslutningar avses bl.a. en sammanslutning eller stiftelse som anmäls av partiet till Statens revisionsverk som en partinära sammanslutning efter samtycke från sammanslutningen eller stiftelsen.

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

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

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

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

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


4.8.3 Norge

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

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

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

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

Partier och partiorganisationer som har årliga intäkter understigande 12 000 NOK utöver offentligt stöd är befriade från redovisningsskyldighet. Sådana mindre partier eller organisationer ska dock till det centrala registret avge en förklaring om att deras intäkter understiger värdegränsen. Vidare är de i likhet med övriga partier och partiorganisationer särskilt redovisningsskyldiga för bidrag överstigande 10 000 NOK som tas emot före ett val under valåret.
Partiernas och partiorganisationernas redovisningar ska innehålla en förklaring om att de inte haft några andra intäkter, kostnader, skulder och tillgångar utöver de redovisade uppgifterna. Ett partis huvudorganisation är vidare skyldig att låta en offentligt godkänd revisor granska redovisningarna. Redovisningarna ska undertecknas av minst två behöriga företrädare för partiet eller partiorganisationen.

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

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

4.8.4 Frankrike

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

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


CNCCFP publicerar partiernas och valkandidaternas bokföring i en daglig officiell publikation (Journal officiel de la République) där även lagar och förordningar offentliggörs. Publikationen finns tillgänglig på internet. Den bokföring som publiceras anges i förenklad form. Av den publicerade
bokföringen framgår t.ex. inte vem som har lämnat ett enskilt bidrag till ett politiskt parti eller uppgift om bidragets belopp.

4.8.5 Polen

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


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

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

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

4.8.6 Österrike

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

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

5 En lag om insyn i finansiering av partier

5.1 Det behövs en lag för att tillgodose allmänhetens insynsintresse

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

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


För att möjliggöra ökad insyn för allmänheten har sju av riksdagspartierna på eget initiativ ingått en överenskommelse om
redovisning av partier och att försöka granska och göra jämförelser mellan partiernas redovisningar ändå relativt begränsade.


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

Partiernas gemensamma uppfattning om behovet av ökad insyn stämmer överens med Europarådets rekommendation från 2003 och med de sju rekommendationer som GRECO har riktat till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Det bör
därför införas bestämmelser i lag om offentliggörande av redovisningar av hur partierna finansierar sina verksamheter och av hur partiernas valkandidater finansierar sina personvals- kampanjer. Den föreslagna lagstiftningen bör ta sikte på redovisningen av intäkter eftersom risken för korruption är störst när det gäller förmåner av olika slag. Bestämmelserna bör införas i en särskild lag.

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

bokförings- och redovisningsskyldighet anses tillräckliga för att åstadkomma insyn.


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

Förslag: Partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska vara skyldiga att redovisa sina intäkter för offentliggörande. Redovisningsskyldigheten ska omfatta partiorganisationen på central, regional och lokal nivå. Partier som i val får mandat i någon av de politiska församlingarna ska redovisa sina intäkter även under mandatperioden.
Skälen för förslaget

*Partier som deltar eller har deltagit i val*

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

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

Ds 2013:31

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

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

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

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

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

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

Redovisningsskyldighet oavsett organisationsform

En utgångspunkt för en ny lag om insyn i finansiering av partier bör vara att redovisningsskyldigheten ska gälla oavsett hur ett parti har valt att organisera sig. Ett parti kan bestå av förgreningar på central, regional och lokal nivå. Enligt GRECO bör kravet på partierna att upprätta bokföring och föra räkenskaper gälla på samtliga nivåer i respektive parti. För att ge allmänheten insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet oavsett organisationsform bör lagstiftningen således täcka in eventuella förgreningar på central, regional och lokal nivå.
Ett syfte med en författningsreglering som möjliggör ökad insyn i partiernas och valkandidaternas finansiering är att åstadkomma ett offentliggörande av en redovisning som är samlad för varje parti. De samlade redovisningarna bör vidare vara jämförbara mellan partierna. Om vissa partier eller delar av partierna inte omfattas av redovisningsskyldigheten kan jämförelser inte fullt ut göras mellan partierna. Av GRECO:s rekommendationer till Sverige följer även ett krav på en heltäckande och enhetlig redovisning av partiernas finansiering.

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

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

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

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

Ett partis redovisningsskyldighet bör omfatta partiorganisationen i dess helhet oavsett hur partiet har organiserat sig och i vilka beslutande politiska församlingar det finns representerat.
Ett partis organisation kan bestå av flera ideella föreningar medan det i ett annat partis organisation kan finnas andra slags sammanslutningar, t.ex. aktiebolag, eller till partiet knutna stiftelser. Det avgörande för vad som hör till partiorganisationen är således hur partiet själv har definierat sin organisation, något som bl.a. avgörs och framgår av partiets stadgar. Ibland förekommer t.ex. kvinnoorganisationer och ungdomsförbund inom den juridiska person som utgör ett parti, även om de verkar som organisatoriskt fristående enheter. I andra fall finns de utanför partiets huvudförening men är på olika sätt knutna till denna.

Inom den ideella sektorn förekommer det t.ex. att enskilda ideella föreningar sluter sig samman i en förening med uppgift att ta tillvara medlemsföreningarnas gemensamma intressen. Det förekommer också att föreningar delar upp sin verksamhet på olika enheter till vilka föreningens medlemmar hänförs efter skilda principer, t.ex. kön, ålder eller hemvist, trots att de verkar i samma syfte. Det finns också till partier knutna stiftelser samt mediaföretag och fastighetsförvaltningsföretag som ibland utför uppgifter som andra partier tar om hand direkt i partiorganisationen.

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

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

Ds 2013:31


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

Genom den föreslagna regleringen tillgodoses kravet i GRECO:s rekommendation att redovisningsskyldigheten ska omfatta partier på samtliga nivåer.
5.3 Så länge som visst offentligt stöd uppbärs

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

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

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

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

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


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

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


5.5 Partierna redovisar valkandidaternas personvalskampanjer

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

---

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


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

Partierna tillhandahåller i viss omfattning kanslistöd och annat stöd till kandidater som bedriver en personvalskampanj. Mot bakgrund av den starka traditionen att så lite som möjligt reglera partiernas verksamhet och inre förhållanden bör det vara partierna som utåt redovisar bidrag och andra intäkter som avser
en valkandidats personvalskampanj. Det bör vara upp till varje parti att interna ordna så att de uppgifter om valkandidaternas personvalskampanjer som behövs för att upprätta en samordnad redovisning tas fram.

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

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

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

**Förslag:** Ett partis intäktssredovisning ska innehålla följande uppgifter:

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

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

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

**Skälen för förslaget:** För att syftet med den föreslagna lagen ska uppnås är det viktigt att allmänheten kan göra jämförelser
mellan partierna och deras kandidaters valkampanjer. För att åstadkomma detta bör det i lagen uttryckligen anges vilka intäkter som ska tas upp i partiernas intäktsredovisningar.

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

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

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

Vidare bör redovisning även ske av statligt stöd till kvinno- och ungdomsorganisationer enligt lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer respektive förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer. Även bidrag som lämnas inom partiorganisationen bör redovisas. Det finns visserligen ingen risk för att överföringar inom partiet ger upphov till bindningar till utomstående finansiärer. För att
allmänheten ska få en så fullständig bild som möjligt av partiernas intäkter bör dock sådana överföringar redovisas. En sådan redovisning bidrar därmed till att uppfylla godtagbara krav på jämförbarhet och likformighet mellan partiernas intäkter.

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

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

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


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

5.7 Anonyma bidrag

<table>
<thead>
<tr>
<th>Förslag:</th>
<th>Anonyma bidrag ska redovisas med totalbelopp i ett partis intäktsredovisning.</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Bedömning:</td>
<td>Det bör inte införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag.</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Skälen för förslaget och bedömningen: I avsnitt 5.10 föreslås i enlighet med GRECO:s rekommendationer att givare av större bidrag ska redovisas för offentliggörande. Frågan är dock vad som bör gälla med ett bidrag vars givare förblir okänd för det mottagande partiet. Att givare av större bidrag i framtiden enligt förslaget ska offentliggöras kan tänkas öka bidragsgivares benägenhet att vilja ge bidrag anonymt. Om bidragsgivaren är okänd för det parti eller den valkandidat som har tagit emot bidraget torde inte någon särskild bindning kunna uppkomma mellan givare och mottagare. Anonymiteten skulle dock kunna utnyttjas av såväl bidragsgivare som partier och valkandidater som önskar dölja en bidragsgivares identitet.

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

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

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


5.9 Värdering av bidrag

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

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

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

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

**5.10 Bidragsgivarens identitet ska anges för bidrag av viss storlek**

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

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

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

*Redovisning av uppgifter om enskilda bidrag och bidragsgivare*

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

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

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

Det finns flera legitima skäl för att inte offentliggöra namn på privatpersoner som lämnar större bidrag till partier eller valkandidater. Samtidigt kan dock konstateras att det finns ett likaledes legitimit krav på en öppen redovisning som gör det möjligt för väljarna att granska hur partierna finansierar sin verksamhet och hur valkandidaterna finansierar sina personvalskampanjer. Utgångspunkt för en reglering om allmänhetens insyn i partiernas intäkter är, som nämnts tidigare, att det finns ett allmänt intresse av att medborgarna får veta vem eller vilka som svarar för finansieringen av partiernas verksamhet och valkandidaternas personvalskampanjer. Den enskilda bidragsgivarens intresse av att öppet kunna lämna bidrag till ett parti eller en valkandidat utan att det kommer till allmänhetens kännedom tillgodoses genom att bidragsgivarens identitet endast
behöver anges när det är fråga om bidrag av viss storlek. Det är således endast i dessa fall som det kan anges finnas ett berättigat allmänintresse av att känna till givarens identitet, dvs. när bidraget har en sådan storlek att det typiskt sett kan befaras ge upphov till bindningar mellan givaren och mottagaren.

**Vid vilket värde ska givaren redovisas?**

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

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

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

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

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

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

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

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

---


5.11 Redovisningsperioder

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

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


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

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

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

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

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

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

**Skälen för förslaget:** Det politiska ansvaret för att en intäktsredovisning tas fram och ges in till den myndighet som ska ansvara för offentliggörande bör ligga på partiets högsta organisatoriska nivå. I linje med vad som gäller på redovisningsområdet bör intäktsredovisningarna skrivas under av den som är behörig företrädare för respektive parti innan de ges in till myndigheten. De etablerade partierna består av flera ideella föreningar på central, regional och lokal nivå som var och en
normalt utgör en egen juridisk person. Eftersom det i dessa fall är partiet på central nivå som enligt den föreslagna lagen ska ge in intäktsredovisningarna för partiet i dess helhet, bör dessa skrivas under av behörig företrädare på den centrala nivån (jfr avsnitt 5.2). I exempelvis ett parti som bedriver verksamhet på endast regional och lokal nivå är det på motsvarande sätt den som är behörig att företrädja partiet på regional nivå som ska skriva under intäktssredovisningen. Vem eller vilka som i praktiken ska skriva under en intäktssredovisning följer således av hur partiet är organiserat. Partiets behöriga företrädare intygar med sin underskrift att intäktssredovisningen är riktig. Eftersom partiet även ska ansvara för redovisning av valkandidaternas intäkter i intäktssredovisning en innebär detta att en behörig företrädare genom sin underskrift intygar att även dessa uppgifter är riktiga.

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

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

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

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

För att det ska vara möjligt för partierna att ge in intäktsredovisningar elektroniskt bör det dock införas ett krav på någon form av elektronisk signatur i den föreslagna lagen som kan ersätta namnteckningar om redovisningarna ges in på elektronisk väg. Eftersom årsredovisningar som upprättas i elektronisk form ska undertecknas med avancerad elektronisk signatur bör även den föreslagna lagen innehålla ett sådant krav när det gäller intäktsredovisningar. Den föreslagna regleringen bör således inte avvika från årsredovisningslagens krav i detta hänseende. Även
en anmälan om att partiet inte är redovisningsskyldigt bör kunna upprättas elektroniskt och då undertecknas elektroniskt på samma sätt som en intäktsredovisning. Det strängare kravet på en kvalificerad elektronisk signatur, som varken förekommer i årsredovisningslagen eller i någon annan författning, skulle innebära ett alltför betungande moment för partierna jämfört med kravet i årsredovisningslagen.

5.13 **Revisorsgranskning av intäktsredovisning**


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

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

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

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

Förslaget får i denna del anses uppfylla GRECO:s rekommendation om oberoende revision.
5.14 Offentliggörande av partiernas intäktsredovisningar

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

**Skälen för förslaget**

*Vilken myndighet ska ansvara för offentliggörande?*

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


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

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


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


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

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

Kammarkollegiet bör ta fram ett IT-system för att kunna ta emot intäktsredovisningar i elektronisk form och offentliggöra
dem. Systemet bör också vara utformat för löpande drift och administration.

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

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

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

5.15 Behandling av personuppgifter

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

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

**Skälen för bedömningen:** Förslaget innebär att Kammarkollegiet ska ta emot, lagra och på sin webbplats publicera de uppgifter som ingår i intäktsredovisningen. Genom förslaget
åläggs också partierna att till Kammarkollegiet överföra de uppgifter som ska ingå i intäktsredovisningen. Dessa åtgärder kommer att innefatta behandling av uppgifter på automatiserad väg.


Personuppgiftslagen (1998:204) innehåller generella regler om behandling av personuppgifter och ska tillämpas i hela samhället av både myndigheter och enskilda. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i nationell rätt. Personuppgiftslagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (5 §). Det görs dock undantag för behandling av personuppgifter i ostrukturerat material (5 a §). Vid sådan behandling av uppgifter i exempelvis löpande text behöver merparten av personuppgiftslagens hanteringsregler inte tillämpas. Behandlingen får dock inte utföras om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet. Med personuppgift avses enligt lagen all slags information som direkt eller indirekt
kan hänföras till en fysisk person som är i livet (3 §). Personuppgiftslagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. Detta innebär att om det i en annan lag eller i en förordning finns bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen, ska de bestämmelserna gälla (2 §). Dessa avvikande bestämmelser får dock inte strida mot dataskyddsdirektivet.


personuppgifter får anses förenlig med personuppgiftslagen i den delen.


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

I personuppgiftslagen anges ett antal undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Ett sådant är, som nämnns ovan, möjligheterna att behandla uppgifter efter uttryckligt samtycke från den registrerade (15 §). Vidare får ideella organisationer med politiskt syfte inom ramen för sin verksamhet behandla känsliga personuppgifter om organisationens medlemmar och sådana andra personer som på grund av organisationens syfte har regelbunden kontakt med den (17 §). Partierna torde ha möjlighet att utföra viss behandling av uppgifter om bidragsgivare med stöd av detta undantag, om det rör sig om återkommande bidragsgivare som kan anses ha regelbunden kontakt med partiet. Långtifrån alla bidragsgivare torde dock ha sådan regelbunden kontakt med partierna att de omfattas av denna undantagsreglering. Bestämmelsen i 17 § personuppgiftslagen begränsar vidare möjligheten att lämna ut uppgifter till tredje man. För sådana utlämnanden krävs ett uttryckligt samtycke från den registrerade. Undantaget i 17 § är inte heller tillämpligt på Kammarkollegiets behandling av känsliga personuppgifter. Bestämmelsen i 17 § ger således inte i sig stöd för den behandling av känsliga personuppgifter som blir nödvändig för att partierna och Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den föreslagna lagen. Fråga är då om det behövs en uttrycklig undantagsbestämmelse i den föreslagna lagen för att behandlingen ska anses tillåten eller om
partiernas och myndighetens behandling är tillåten på någon annan grund.

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

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

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

5.16  Tillsyn

**Förslag:** Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över att den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs. Kammarkollegiet ska kunna besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partierna ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Beslut om sådana förelägganden ska kunna förenas med viste.

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

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

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

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

En förutsättning för att allmänheten ska kunna ta tillvara sina rättigheter enligt den föreslagna lagen och få ökad insyn i hur den politiska verksamhet som partierna bedriver finansieras, är emellertid att den intäktsredovisning som ska offentliggöras verkligen ges in till Kammarkollegiet. Även om det får antas att partierna i hög grad självmant kommer att följa sina skyldigheter enligt lagen, bör det finnas verktyg som vid behov kan tillgripas för att säkerställa medborgarnas intresse av att så sker. Detta talar för att den föreslagna lagen bör innehålla bestämmelser som innebär att någon form av offentlig tillsynsmechanism införs.
Tillsynsansvaret bör lämpligen ges till samma statliga förvaltningsmyndighet som enligt förslaget i promemorian ska ta emot och offentliggöra partiernas intäktsredovisningar. Det bör således i lagen införas bestämmelser som innebär att Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över att den föreslagna lagen om insyn i finansiering av partier och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

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

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

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

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

5.17.1 Förseningsavgift

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

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

Kammarkollegiet ska pröva frågor om förseningsavgift.

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


Kammarkollegiet kommer i egenskap av tillsynsmyndighet att kunna besluta om vitesföreläggande mot ett parti, som i strid med lagen av något skäl låter bli att ge in en intäktsredovisning eller en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet (jfr avsnitt 5.16). Myndigheten kommer dock i praktiken att vara tvungen att avvakta tidsfristens utgång – den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser – innan den beslutar om ett sådant föreläggande, eftersom det är först därefter som det är möjligt att konstatera om partiet har fullgjort skyldigheten i fråga eller inte.
För att säkerställa att systemet ska fungera så effektivt som möjligt bör lagen därför kompletteras med särskilda bestämmelser om en förseningsavgift som ska tas ut av det parti som inte kommer in med uppgifter inom föreskriven tid. Genom att koppla en uttrycklig sanktion till ett försenat eller uteblivet uppgiftslämnande markeras också direkt i lagen tydligt vikten av att tidsfristen respekteras.


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


Förseningsavgiften bör tillfalla staten. Detta bör också framgå av lagen. En anslutande fråga är vad som bör gälla om ett parti inte fullgör sin skyldighet enligt lagen, trots att en förseningsavgift har tagits ut. En tänkbart ordning vore att ta ut ytterligare en förseningsavgift. Om den allmänpreventiva effekt som de ovan föreslagna bestämmelserna om förseningsavgift är avsedd att ha inte uppnåtts i ett visst fall, är det dock osäkert om ytterligare
förseningsavgifter skulle leda till önskvärt resultat. En sådan andra förseningsavgift skulle i och för sig kunna vara förhöjd, men skulle i likhet med den första förseningsavgiften behöva vara på förhand schablonmässigt bestämd eftersom dess storlek i sådant fall bör framgå direkt av lagen.

För dessa situationer framstår i stället möjligheten för Kammarkollegiet att kunna rikta ett individuellt anpassat och därmed påtagligt kännbart vitesföreläggande mot det aktuella partiet som ett mera lämpligt och ändamålsenligt alternativ. Viteshotet kan i ett sådant läge vara mer effektivt, eftersom vitet till skillnad från en storleksmässigt förutbestämd förseningsavgift kan bestämmas till ett belopp som är tillräckligt högt för att bryta ett sådant partis motstånd mot att fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

Den föreslagna konstruktionen innebär att beslut om vitesföreläggande och beslut om förseningsavgift kommer att utgöra två skilda former av ingripanden som tar sikte på olika situationer. Det finns därför inte någon risk för att komma i konflikt med ”förbudet mot dubbelbestraffning”, dvs. rätten enligt artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europekonventionen, som gäller som lag, att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma gärning.

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

5.17.2 Särskild avgift

**Förslag:** Om en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att en intäktsredovisning är felaktig, ska Kammarkollegiet granska innehållet i intäktsredovisningen.
Kammarkollegiet ska under samma förutsättningar utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet.

En särskild avgift ska tas ut om en sådan en utredning visar att
– intäkter helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,
– redovisningen är ofullständig eller på annat sätt felaktig när det gäller till vilken del av ett partis organisation som en viss intäkt hör, eller
– uppgiftsskyldigheten för bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet inte har fullgjorts i fråga om att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek.

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

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

Kammarkollegiet ska pröva frågor om särskild avgift.

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

Det bör, som tidigare nämnts (se avsnitt 5.1), överlämnas till medborgarna, dvs. i första hand till väljarna, att kontrollera riktigheten av de intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet som ska ges in och offentliggöras enligt den föreslagna lagen. Eventuella felaktig-
heter som uppmärksammas vid en sådan granskning kan komma att få politiska konsekvenser i form av uteblivna röster och därmed innebära en risk för förlorade mandat för det parti vars redovisning brister.

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

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


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

Kammarkollegiet bör i egenskap av tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen även pröva frågor om särskild avgift. Med hänsyn till lagens syfte och ändamål bör den offentliga tillsynen dock vara begränsad. Av det skälet bör det inte ingå i Kammarkollegiets tillsynsansvar att på eget initiativ löpande granska innehållet i de intäktsredovisningar och anmälningar om att intäkterna understiger tröskelvärdet. Sammantaget framstår en administrativ sanktion i form av en särskild avgift som en lämplig åtgärd i dessa fall.

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

Det bör således i den föreslagna lagen införas bestämmelser som innebär att Kammarkollegiet ska granska innehållet i en intäktsredovisning i syfte att pröva om en särskild avgift ska tas ut, endast i de fall som en anmälan från någon enskild ger särskild anledning att anta att redovisningen är felaktig. Vidare bör myndigheten i samma syfte och under samma förutsättningar utreda om en sådan redovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan om att intäkterna understiger tröskelvärdet.
En särskild avgift bör inte tas ut för mindre brister i ett partis redovisning enligt den föreslagna lagen. Ett ingripande i form av en särskild avgift bör komma i fråga endast för allvarligare felaktigheter när det gäller den centrala skyldigheten för partierna att tydligt redovisa vilka medel som har tillförts den politiska verksamheten och varifrån medlen kommer. Det ska alltså i princip röra sig om sådana felaktigheter som i hög grad försvårar eller gör det i det närmaste omöjligt att få en rättvisande bild av hur ett visst parti finansieras.


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

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

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

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

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

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

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

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

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

Den föreslagna konstruktionen innebär att det inte kommer
till Kammarkollegiet att besluta om vites-
föreläggande i en situation där särskild avgift ska tas ut. Det
finns därför inte någon risk för att komma i konflikt med
”förbudet mot dubbelbestrafning”, dvs. rätten enligt artikel 4 i
det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som
gäller som lag, att inte bli lagförd eller straffad två gånger för
samma gärning.
Ett beslut om särskild avgift får anses vara en sådan effektiv, proportionell och avskräckande sanktion som avses i GRECO:s rekommendationer.

5.18 Överklagande

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

Andra beslut enligt lagen ska inte kunna överklagas.

Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

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

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

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

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

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


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

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

Därigenom säkerställs att redovisningsskyldigheten omfattar samtliga partier som deltar i valet till Europaparlamentet våren 2014\(^5\) samt i de allmänna valet till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige som ska genomföras den 14 september 2014. Förslaget innebär också att de partier som vid lagens ikraftträdande har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet kommer att omfattas av lagen. Detsamma gäller för de partier som vid ikraft-

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

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

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

132
för de redovisningsperioder som aktualiseras då lagen ska tillämpas första gången. För efterföljande redovisningsperioder bör lagen gälla fullt ut.

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

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

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

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

**Skälen för bedömningen**

*Kammarkollegiet*

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

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

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Valmyndigheten

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

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

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

Andra statliga förvaltningsmyndigheter och Partibidragsnämnden


Även vid handläggningen av ett tillsynsärende kan det bli aktuellt för Kammarkollegiet att inhämta uppgifter från Partibidragsnämnden och statliga förvaltningsmyndigheter som hanterar sådant statligt stöd till partier som ska redovisas enligt den föreslagna lagen. Om det efter en anmälan från någon enskild finns särskild anledning att anta att ett parti inte har korrekt redovisat t.ex. statligt stöd som partiet får enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller om intäktsredovisningen saknar information om sådant stöd kan Kammarkollegiet kontrollera denna uppgift hos Partibidragsnämnden.
Detta kan dock förväntas medföra endast marginella kostnadsökningar för Partibidragsnämnden och statliga förvaltningsmyndigheter som prövar frågor om statligt stöd till partier och bör därför kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag. Detsamma bör gälla det aktuella uppgiftslämnandet i länsstyrelsens verksamhet.

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

**Kommuner och landsting**


Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.

**Partierna och valkandidaterna**

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

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

Andra enskilda

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

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

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

Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.
Sveriges Domstolar

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


Förslaget antas inte medföra några andra konsekvenser.
Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier

Syftet med lagen

1 §

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

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

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

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

Partibegreppet i lagen är detsamma som i 3 kap. 1 § tredje stycket RF. Med parti avses i regeringsformen varje samman- slutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild
beteckning. Partiernas skyldighet att redovisa vilka intäkter som har förekommit i verksamheten knyts i lagen till deltagande i val och därmed till regeringsformens partibegrepp.

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

**Uttryck i lagen**

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

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

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

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

---

Tillämpningsområde

3 §
Lagen gäller för partier som
1. deltar i val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,
2. har mandat i riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller

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

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


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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 §

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

Bestämmelserna innebär att en intäktsredovisning normalt alltid kommer att omfatta en tolvmånadersperiod för de partier som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt lagen.
6 §
En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om storleken av
1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. partistöd som betalas till partiet enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900),
3. stöd enligt lagen (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen,
4. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
5. statsbidrag enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer,
6. medlemsavgifter,
7. inkomster från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande,
8. bidrag från andra delar av partiets organisation, inbegripet sidoorganisationer,
9. bidrag från privatpersoner,
10. bidrag från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt från stiftelser och fonder, och
11. anonyma bidrag.

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

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

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

I första stycket specificeras i elva punkter vilka intäkter som ska anges i ett partis intäktsredovisning. Punkterna 1–5 avser offentligt stöd och de övriga punkterna avser andra intäktsslag.
Samtliga intäktsslag bidrar tillsammans till att ge allmänheten insyn i vilka intäkter som förekommer i ett partis verksamhet.

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

Punkten 6 täcker medlemsavgifter som tas ut av ett parti.

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


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

Punkten 10 gäller redovisning av bidrag som lämnas från olika sammanslutningar och från stiftelser och fonder. Punkten omfattar bidrag som lämnas från alla former av sammanslutningar
till partiernas verksamhet. Bidrag från ett företag ska alltså redovisas genom att ingå som en del i ett totalbelopp avseende bidrag från t.ex. företag och andra sammanslutningar. Det kan exempelvis handla om ett företag som skänker maskiner och inventarier till ett parti eller lämnar indirekt stöd till partiet i form av stödbinning eller subventionerar annonskostnader. Enskilda bidrag från juridiska personer ska i likhet med enskilda bidrag från privatpersoner redovisas särskilt enligt 7 §.

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


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

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

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

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

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

Redovisningsskyldigheten innebär att partierna måste spara uppgifter om bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek så att dessa kan redovisas i intäktsredovisningen, om bidraget ensamt eller tillsammans med andra bidrag från samma bidragsgivare överstiger tröskelvärden. Om det är fråga om en bidragsgivare som lämnat flera bidrag som tillsammans överstiger tröskelvärden ska storleken på både de enskilda bidragen och det totala bidragsbeloppet redovisas. Det blir därmed möjligt att ur intäktsredovisningen härleda vilka enskilda bidrag som räknas in i det totala bidragsbeloppet från samma bidragsgivare.
Paragrafen innebär att bidrag som lämnas till ett parti ska kunna identifieras i partiets intäktsredovisning om bidragen inte lämnas anonymt till partiet. Som nämns i avsnitt 5.7 förutsätter anonymiteten att partiet inte känner till vem som är givare.

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

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

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

Av paragrafen följer vidare att redovisningsskyldigheten gäller för det parti som valkandidaten tillhör och att partiet i sin intäktsredovisning ska ange vilka bidrag som hänförr sig till valkandidatens personvalskampanj. Valkandidatens intäkter kommer därmed att utgöra en del av partiets samlade intäktsredovisning. En valkandidat som efter ett val utses till ledamot eller ersättare för en ledamot i någon av de beslutande politiska församlingarna har således inte någon egen redovisningsskyldighet gentemot Kammarkollegiet. Valkandidaten kommer
dock att till partiet behöva redovisa uppgifter om t.ex. bidrag och bidragsgivare för att partiet ska kunna uppfylla sin redovisnings-
skyldighet.

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

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

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

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

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

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

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

10 §
En intäktsredovisning ska ha kommit in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. Någon intäktsredovisning behöver dock inte ges in om summan av de belopp som ska redovisas enligt 6 och 8 §§ undrger tröskelvärdet, efter att avdrag har gjorts för stöd som avses i 6 § första stycket 1–5. Partiet ska i sådant fall i stället göra en anmälan om detta till Kammarkollegiet.

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

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


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

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

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

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


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

**Offentliggörande**

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

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

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

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

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

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

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

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16 §
Förseningsavgiften ska tillfalla staten.

I paragrafen anges att förseningsavgiften ska tillfalla staten. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.1.

17 §
Kammarkollegiet prövar frågor om förseningsavgift.

Paragrafen pekar ut Kammarkollegiet som behörig myndighet att pröva frågor om förseningsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 5.17.1.
Särskild avgift

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

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

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

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

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

Enligt andra stycket ska Kammarkollegiet under samma förutsättningar som i första stycket utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället för en anmälan som har gjorts om att intäkterna understiger tröskelvärdet.
19 §
En särskild avgift ska tas ut av ett parti, om en utredning enligt 18 § visar att
1. intäkter helt har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp,
2. redovisningen enligt 4 § andra stycket är ofullständig eller på annat sätt felaktig, eller
3. uppgiftsskyldigheten enligt 7 § inte har fullgjorts på ett korrekt sätt.

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

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

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


Andra stycket reglerar frågan om den särskilda avgiftens storlek. Bestämmelserna innebär att särskild avgift för en överträdelse som består i att ett parti i sin redovisning har helt utelämnat intäkter eller redovisat intäkterna med ett för lågt belopp ska tas ut med ett belopp som motsvarar den felaktiga redovisningen. Högsta belopp för en sådan överträdelse är dock 100 000 kr. För en överträdelse som avser ofullständig eller på
annat sätt felaktig redovisning när det gäller till vilken del av ett partis organisation som en viss intäkt hör ska särskild avgift tas ut med 20 000 kr. Den särskilda avgiften är också 20 000 kr om överträdelsen avser brister i redovisningen av bidrag från enskilda som överstiger tröskelvärdet när det gäller att ange bidragsgivarens identitet, vilket bidrag som har lämnats och bidragets storlek.


20 §
Den särskilda avgiften ska tillfalla staten.

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

21 §
Kammarkollegiet prövar frågor om särskild avgift.

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

Överklagande

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.
Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 5.18.

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

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser


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

1. På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter. Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
2. Delaktighet i framtidens utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration. Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
3. Framtida utmaningar för sammanhållning och rättvisa. Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
4. Fysioterapeut – ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. S.
5. Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. A.
7. Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. S.
8. Framtidens välfärd och den åldrande befolkningen. Delutredning från Framtidskommissionen. SB.
9. Lätt byte. Enklare att välja ny leverantör av elektroniska kommunikationstjänster. N.
11. Ändringar i bestämmelser om straff och administrativa sanktioner vid fiske. L.
12. Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. UD.
13. Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. S.
14. Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. S.
15. Gemensamt konsumentskydd i EU. Ju.
19. Svenska framtidsutmaningar slutrapport från regeringens Framtidskommission. SB.
20. Vissa lagförsälj med anledning av trepartsamtalen. A.
23. Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. U.
26. Viss kreditgivning till konsumenter. Fi.
Departementsserien 2013
Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen
På vägen till en grönare framtid – utmaningar och möjligheter.
Delutredning från Framtidskommissionen. [1]
Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration.
Delutredning från Framtidskommissionen. [2]
Framtidens utmaningar för sammanhållning och rättvisa.
Delutredning från Framtidskommissionen. [3]
Framtidens välfärd och den äldrande befolkningen.
Delutredning från Framtidskommissionen. [8]
Svenska framtidsutmaningar slutrapport från regeringens Framtidskommission. [19]

Utrikesdepartementet
Marknadskontroll av varor och annan närliggande tillsyn. [12]

Socialdepartementet
Fysioterapeut – ny skyddad yrkestitel för sjukgymnaster. [4]
Om katastrofmedicin som en del av svenska insatser utomlands m.m. [7]
Regionalt utvecklingsansvar i Västernorrlands län och Norrbottens län. [13]
Regionalt utvecklingsansvar i Örebro län och Gävleborgs län. [14]

Finansdepartementet
Prospektansvar. [16]
Viss kreditgivning till konsumenter. [26]

Utbildningsdepartementet
Utbildningar för nyanlända elever. Mottagande och skolgång. [6]
Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner. [23]

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

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

Arbetsmarknadsdepartementet
Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. [5]
Vissa lagförslag med anledning av trepartsamtalen. [20]

Justitiedepartementet
Domstolsdatalag. [10]
Gemensamt konsumentskydd i EU. [15]
Straffavgift vid bristande kreditprövning. [17]
Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om rätten till information vid straffrättsliga föraranden. [18]
Lagvalsregler på obligationsrättens område – Rom I- och Rom II-förordningarna. [21]
Behandlingen av personuppgifter vid Statens kriminaltekniska laboratorium. [22]
Ersättning för polisbevakning. [24]
Skriftlig bekräftelse av vissa telefonavtal. [25]
Ett teknikoberoende skydd för den enskildes integritet vid kreditupplysning. [27]
Straffansvar för eftersupning – om användning av alkohol och andra berusande medel efter färdd. [28]
Märkning av textilprodukter. [29]
Skyndsamhetskrav och tidsfrister i ärenden med unga misstänkta och unga målsägande. [30]
Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering. [31]