

Ökad insyn i partiers finansiering

– ett utbyggt regelverk

*Betänkande av
Kommittén om insyn i finansiering av partier*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:74

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.

Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: kundservice@wolterskluwer.se

Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24518-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 19 juni 2014 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att analysera vissa frågor om insyn i partiers och valkandidaters finansiering i syfte att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Samma dag förordnades f.d. justitierådet Marianne Eliason som ordförande i kommittén.

Som ledamöter förordnades den 1 september 2014 dåvarande riksdagsledamoten Gunnar Andrén (L), numera landstingsrådet Ulf Berg (M), riksdagsledamoten Agneta Börjesson (MP), dåvarande kanslichefen Hans Dahlgren (S), dåvarande partijuristen Johan Larsson (SD), riksdagsledamoten Cecilia Magnusson (M), dåvarande kommunalrådet Lena Micko (S), dåvarande riksdagsledamoten Karin Nilsson (C), utredaren/upphandlingssamordnaren Madeleine Nyvall (V), riksdagsledamoten Tuve Skånberg (KD) och riksdagsledamoten Ewa Thalén Finné (M).

Samma dag förordnades som experter departementssekreteraren Lotta Ganeteg, enhetschefen Märeta Jonzon Gröndal och numera ämnesrådet Andreas Krantz.

Den 20 oktober 2014 entledigades Karin Nilsson och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Per-Ingvar Johnsson (C). Den 21 oktober 2014 entledigades Hans Dahlgren. Riksdagsledamoten Hans Ekström (S) förordnades som ledamot i kommittén den 5 november 2014. Som ytterligare ledamöter förordnades den 26 maj 2015 partikassören Roger Berzell (S), riksdagsledamoten Carl Schlyter (MP) och riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V). Den 27 juli 2015 entledigades Lena Micko och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Carin Jämtin (S). Den

25 september 2015 entledigades Johan Larsson och förordnades som ledamot riksdagsledamoten Olle Felten (SD).

Den 14 december 2015 förordnades advokatfiskalen Emma Hägg Hansson som expert.

Hovrättsassessorn Hanna Westgård anställdes som sekreterare i kommittén den 1 oktober 2014.

Som ledamöter i en referensgrupp med representanter för partier som bedriver verksamhet på enbart regional och lokal nivå förordnades den 20 mars 2015 Dag Bremberg för Mariefredspartiet, Göran Dandelo för SPI Valfärden, Anki Elken för Sollentunapartiet, Erik Jansson för Sjukvårdspartiet i Värmland, Maria Kjellström för Västjämtlands väl, Gunilla Magnusson för Kommunens väl, Olov Nilsson Sträng för Bollnäspartiet, Theo Papaioannou för Vägvalet, Erika Sjöo för Norrbottens sjukvårdsparti, Brittinger Tegnander för Dorotea Kommunlista och Karin Wallin för Nykvarnspartiet. Den 20 april 2015 entledigades Brittinger Tegnander från sitt uppdrag och förordnades som ledamot i referensgruppen Sören Granberg för Dorotea Kommunlista.

Kommittén har antagit namnet Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15).

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk* (SOU 2016:74). Kommittén är enig i fråga om de författningsförslag som läggs fram i betänkandet. Två reservationer har gjorts i en fråga där kommitténs majoritet inte funnit tillräckliga skäl för lagstiftning. Vidare har två särskilda yttranden fogats till betänkandet.

Kommitténs uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2016

Marianne Eliason

Gunnar Andrén

Roger Berzell

Hans Ekström

Ulf Berg

Agneta Börjesson

Olle Felten

Per-Ingvar Johnsson

Cecilia Magnusson

Carl Schlyter

Mia Sydow Mölleby

Carin Jämtin

Madeleine Nyvall

Tuve Skånberg

Ewa Thalén Finné

/Hanna Westgård

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	21
Summary	33
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om insyn i finansiering av partier	47
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.....	57
2 Kommitténs uppdrag och arbete	59
2.1 Kommitténs uppdrag	59
2.2 Arbetet i kommittén	60
2.3 Betänkandets disposition.....	62
3 Frågornas tidigare behandling.....	63
3.1 Inledning	63
3.2 Utredningar om insyn i finansiering av partier före insynslagens införande.....	64
3.2.1 Partifinansieringssakkunniga	64
3.2.2 Utredningar om insyn i valkandidaters finansiering.....	66
3.2.3 Demokratiutredningen och Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter	68

3.3	Lagstiftningsprocessen bakom insynslagen	71
3.4	Riksdagspartiers frivilliga överenskommelse om redovisning av intäkter	74
4	Internationella dokument.....	77
4.1	Inledning	77
4.2	Europarådets rekommendation och Grecos utvärderingar.....	77
4.2.1	Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av partier och valkampanjer	77
4.2.2	Grecos utvärderingar	81
4.3	Internationella dokument i övrigt	85
5	Nuvarande ordning.....	87
5.1	Inledning	87
5.2	Partier och de politiska opinionsfriheterna	88
5.2.1	Regeringsformen	88
5.2.2	Europakonventionen	96
5.3	Partier och kandidater i allmänna val	99
5.3.1	Partiers och kandidaters deltagande i val.....	99
5.3.2	Hur ledamöter och ersättare utses	103
5.4	Partiers räkenskaper	105
5.4.1	Partier är ideella föreningar	105
5.4.2	Redovisning och revision i ideella föreningar.....	106
5.4.3	Redovisning och revision i partier.....	109
5.4.4	Partiers skattskyldighet samt skyldighet att lämna inkomstdeklaration och särskild uppgift ..	110
5.4.5	Straffbestämmelser.....	111
5.5	Insyn i partiers finansiering	112
5.5.1	Lagen om insyn i finansiering av partier	112
5.5.2	Regler om insyn i finansiering av partier på europeisk nivå.....	116

5.5.3	Skyldighet att redovisa intäkter m.m. för ledamöter av beslutande politiska församlingar...	118
5.6	Straffbestämmelser om korruption m.m.	120
5.6.1	Straffbestämmelser om korruption	120
5.6.2	Riksdagsledamöters immunitetsskydd.....	123
5.7	Offentligt stöd till politiska partier	124
5.7.1	Lagen om statligt stöd till politiska partier	124
5.7.2	Statligt stöd till partiets riksdagsarbete och till deras sidoorganisationer.....	126
5.7.3	Offentligt stöd från landsting och kommuner till partier och deras sidoorganisationer.....	131
5.8	Information till deltagare i lotterier.....	134
6	Andra länders lagstiftning	137
6.1	Inledning	137
6.2	Danmark.....	137
6.3	Finland.....	143
6.4	Island	150
6.5	Norge.....	155
6.6	Nederländerna.....	162
6.7	Storbritannien	167
6.8	Tyskland	173
6.9	USA	179
7	Kartläggning av partiernas organisation och inhämtande av synpunkter på en utökad redovisningsskyldighet	189
7.1	Inledning	189
7.2	Regionala och lokala organisationer	190
7.2.1	Tre organisationsled	190
7.2.2	Självstyrande organisationer	192
7.2.3	Beslutande organ	193

7.2.4	Bidrag från enskilda.....	194
7.2.5	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	194
7.3	Valkandidater.....	196
7.3.1	Valkandidaternas antal.....	196
7.3.2	Kandidaterna och partiet	197
7.3.3	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	197
7.4	Till partier närstående organisationer	198
7.4.1	Allmänt om sidoorganisationer.....	198
7.4.2	Nuvarande sidoorganisationer i partier med mandat i riksdagen och Europaparlamentet	199
7.4.3	Andra till partier närstående juridiska personer	203
7.4.4	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	203
7.5	Lokala och regionala partier.....	203
7.5.1	Lokala partier.....	203
7.5.2	Regionala partier	204
7.5.3	Organisation och ekonomi.....	205
7.5.4	Synpunkter på redovisningsskyldighet och dess struktur.....	206
8	Olika betalsätt och möjligheter för bidragsgivare att vara anonyma	207
8.1	Inledning	207
8.2	Möjligheter att vara anonym i samband med betalning	207
8.3	Sätt att betala och enskildas bidrag till partier	210
9	Principiella utgångspunkter	213
10	Vilka ska vara redovisningsskyldiga?.....	219
10.1	Inledning	219

10.1.1	Vilka som omfattas av redovisningsskyldigheten enligt nuvarande ordning.....	219
10.1.2	Kommitténs uppdrag att överväga redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer	221
10.2	Vilka som ska omfattas av redovisningsskyldighet och vilka undantag som ska finnas från skyldigheten att ett visst år lämna intäktsredovisning.....	222
10.2.1	Redovisningsskyldigheten ska omfatta partiers verksamhet på regional och lokal nivå.....	223
10.2.2	Partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska omfattas	226
10.2.3	Redovisningsskyldigheten ska omfatta ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige	234
10.2.4	Redovisningsskyldigheten ska omfatta sidoorganisationer	235
10.2.5	Varje ideell förening inom partier och sidoorganisationer ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.....	238
10.2.6	Varje ledamot och ersättare för ledamot ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.....	246
10.2.7	Varken intäktsredovisning eller anmälan ska behöva lämnas de år då intäkterna understiger ett visst gränsvärde	250
11	Ska särskilda insamlingsorganisationer vara redovisningsskyldiga?.....	259
11.1	Kommitténs uppdrag	259
11.2	Kartläggning	260
11.2.1	Särskilda insamlingsorganisationer i andra länders lagstiftning om insyn i finansieringen av partier.....	260

11.2.2	Förekomsten av olika typer av organisationer för politisk påverkan i Sverige	262
11.2.3	Förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer i Sverige	265
11.3	Överväganden	265
12	Ska ett förbud mot anonyma bidrag införas?	269
12.1	Inledning	269
12.1.1	Nuvarande ordning med ett indirekt förbud mot anonyma bidrag	269
12.1.2	Kommittén ska överväga om ett förbud mot anonyma bidrag bör införas.....	271
12.2	Ett förbud för partier m.fl. att ta emot anonyma bidrag överstigande ett visst gränsvärde	271
12.2.1	Ett principiellt förbud att ta emot anonyma bidrag ska införas	272
12.2.2	Närmare om vad som ska avses med ett anonymt bidrag	278
12.2.3	Närmare om vilket gränsvärde som ska gälla för förbudet mot anonyma bidrag	282
12.3	Hanteringen av otillåtna bidrag	284
13	Vad ska en intäktsredovisning innehålla?	289
13.1	Inledning	289
13.1.1	Nuvarande ordning	289
13.1.2	Kommitténs uppdrag att ta ställning till vissa frågor rörande vad en intäktsredovisning ska innehålla.....	290
13.2	De uppgifter som ska redovisas ska vara desamma för alla redovisningsskyldiga.....	291
13.3	Avgränsningen till personvalskampanjer	295
13.4	Begränsningen till politisk verksamhet	299
13.5	Offentligt stöd.....	303

13.5.1	En intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om kommunalt partistöd och om offentligt stöd till kvinno- och ungdomsorganisationer.....	303
13.5.2	Landsting och kommuner ska offentliggöra uppgifter om partistöd	306
13.6	Vissa ändringar rörande intäkter från insamlingar m.m.	312
13.7	En förenklad hantering av mycket små bidrag från enskilda.....	320
13.8	Vad som ska avses med bidragsgivarens identitet.....	322
14	Tillsyn och sanktioner m.m.....	325
14.1	Inledning	325
14.1.1	Nuvarande ordning.....	325
14.1.2	Kommitténs uppdrag	326
14.2	Tillsyn m.m.....	327
14.2.1	Kammarkollegiet ska ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar samt vara tillsynsmyndighet	327
14.2.2	Närmare om Kammarkollegiets uppgifter	332
14.3	Sanktioner.....	338
14.3.1	Sanktioner vid överträdelse av bestämmelser om intäktsredovisning.....	338
14.3.2	Sanktioner vid överträdelse av bestämmelser om förbud mot anonyma bidrag.....	345
14.3.3	Jämkning av förseningsavgift och särskild avgift.....	349
14.4	Statligt partistöd och anonyma bidrag.....	351
15	Förslagets förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer	353
15.1	Inledning	353
15.2	Relevanta förarbetsuttalanden.....	354
15.3	Grecos rekommendationer.....	358

15.4	Överväganden	361
16	Ökat inflytande för enskilda medlemmar i arbetsmarknadens organisationer vad avser organisationernas bidrag till partier	367
16.1	Kommitténs uppdrag	367
16.2	Nuvarande ordning och kartläggning	368
16.2.1	Gällande rätt som berör organisationer på arbetsmarknaden	368
16.2.2	Nuvarande organisationer på arbetsmarknaden..	371
16.2.3	Förekomst av stöd från organisationer på arbetsmarknaden till partier och hur stödet redovisas för organisationernas medlemmar	374
16.2.4	Andra länders lagstiftning	376
16.3	Överväganden	378
17	Information till deltagare i lotterier	383
17.1	Kommitténs uppdrag	383
17.2	Kartläggning.....	384
17.3	Överväganden	385
17.3.1	En skyldighet att informera deltagarna i lotterier om vem som står bakom lotteriet.....	385
17.3.2	Kringgående av anonymitetsförbudet.....	387
18	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	389
18.1	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier	389
18.2	Förslaget till ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier	391
19	Konsekvensanalys	393
19.1	Inledning	393
19.2	Kommittéförordningens och kommittédirektivens krav...	393
19.2.1	Krav i kommittéförordningen	393

19.2.2	Krav i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.....	394
19.2.3	Krav i kommittédirektiven.....	395
19.3	Kommitténs förslag och bedömningar.....	396
19.4	Konsekvensanalys	403
19.4.1	Problemet och vad som uppnås	404
19.4.2	Alternativa lösningar	407
19.4.3	Vilka som berörs av regleringen	411
19.4.4	Konsekvenser för Kammarkollegiet.....	415
19.4.5	Övriga konsekvenser för staten.....	424
19.4.6	Konsekvenser för landsting och kommuner.....	426
19.4.7	Konsekvenser för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare och valkandidater.....	428
19.4.8	Konsekvenser för andra enskilda.....	432
19.4.9	Övriga konsekvenser.....	433
19.5	Avslutande anmärkningar.....	435
20	Författningskommentar	437
20.1	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier.....	437
20.1.1	Inledning	437
20.1.2	Förslaget till lag om insyn i finansiering av partier	438
20.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.....	461
	Reservationer och särskilda yttranden	463
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:90	475
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:30	493

Förkortningar

bet.	betänkande
betaltjänstlagen	lagen (2010:751) om betaltjänster
BrB	brottsbalken
C	Centerpartiet
dataskyddsdirektivet	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
dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG
dir.	kommittédirektiv
dnr	diarienummer
Ds	departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen/gemenskaperna
EU	Europeiska unionen

Euratom	Europeiska atomenergigemenskapen
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
FP	Folkpartiet liberalerna (numera Liberalerna)
Greco	Gruppen av stater mot korruption
insynslagen	lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
JT	Juridisk Tidskrift
KD, Kristdemokraterna	Kristdemokratiska Partiet
KL	kommunallagen (1991:900)
KU	konstitutionsutskottet
L	Liberalerna
LO	Landsorganisationen i Sverige
M, Moderaterna	Moderata Samlingspartiet
MBL	lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet

mot.	motion
MP, Miljöpartiet	Miljöpartiet de gröna
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAC, Super PAC	Political Action Committee
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
S, Socialdemokraterna	Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti
Saco	Sveriges akademikers centralorganisation
SD	Sverigedemokraterna
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
V	Vänsterpartiet
WHO	Världshälsoorganisationen

Sammanfattning

Bakgrund

Lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, trädde i kraft den 1 april 2014. Införandet av insynslagen markerade en övergång från en lång tradition bland riksdagspartier med endast frivilliga överenskommelser om redovisning av intäkter till en tvingande reglering. I samband med införandet av insynslagen beslutade riksdagen även om ändringar i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Ändringarna innebär att stöd enligt den lagen enbart betalas till partier som inte har tagit emot anonyma bidrag.

Insynslagen gäller för partier och valkandidater på central nivå. I den departementspromemoria som föregick lagen (Ds 2013:31) föreslogs att även partier och valkandidater på regional och lokal nivå skulle omfattas. Vidare gjordes i promemorian bedömningen att det inte borde införas något förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Mot bakgrund av remissutfallet bedömde regeringen, att frågorna om intäktsredovisning på regional och lokal nivå och om ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag borde utredas vidare. Regeringen aviserade i propositionen (prop. 2013/14:70) sin avsikt att snarast tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda bl.a. dessa frågor.

Inom Europarådet har tagits fram en rekommendation i frågan, 2003 års rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco) utvärderar hur medlemsländerna följer rekommendationen. I en rapport i februari 2009 riktade Greco sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som borde vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska

partiernas och valkandidaternas finansiering. Greco har i uppföljningsrapporter efter införandet av insynslagen bedömt att Sverige numera uppfyller flera av rekommendationerna men anför bl.a. att redovisningsskyldigheten bör avse partiernas verksamhet på samtliga nivåer och att ett generellt förbud mot anonyma bidrag bör införas.

Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag består av fyra huvudfrågor. Syftet är att åstadkomma ett sammanhållet och väl avvägt regelverk i fråga om insyn i partifinansiering.

Kommittén ska *för det första* ta ställning till om det bör införas en redovisningsskyldighet för partier på regional och lokal nivå och för de valkandidater som utses till ledamöter eller ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige. Vidare ska kommittén överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för sidoorganisationer och andra juridiska personer som organisatoriskt står ett parti nära. Kommittén ska också analysera och överväga hur strukturen i fråga om den eventuella redovisningsskyldigheten och tillsynen över den ska se ut, t.ex. om redovisningen ska ske samlat för varje parti eller av olika enheter för sig.

För det andra ska kommittén analysera och ta ställning till om det bör införas ett förbud för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. Frågan om hur anonyma bidrag, som lämnats trots att det inte är tillåtet att ta emot dem, bör hanteras ska särskilt uppmärksammas.

Kommittén ska *för det tredje* analysera och ta ställning till om det bör införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Kommittén ska *för det fjärde* analysera och ta ställning till om det bör införas en skyldighet för partier som bedriver kommersiell lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt. Kommittén ska även överväga om det bör införas särskilda regler för att

förhindra att lotteriverksamhet används av partier för att kringgå bestämmelser om redovisning av eller förbud mot anonyma bidrag.

Härutöver ska kommittén analysera och ta ställning till *vissa ytterligare frågor* rörande tillämpningsområdet för insynslagen. Kommittén ska bl.a. ta ställning till om den nuvarande begränsningen till "politisk" verksamhet och avgränsningen till personvalskampanjer bör finnas kvar. Vidare ska kommittén överväga om det bör införas en redovisningsskyldighet för s.k. särskilda insamlingsorganisationer. Slutligen ska kommittén överväga om det behövs ett förtydligande i författning av vilka uppgifter som avses med bidragsgivarens identitet eller om det är lämpligare att överlämna till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring detta.

I kommitténs uppdrag ingår att redovisa hur dess förslag förhåller sig till regeringsformen, särskilt bestämmelserna om föreningsfrihet, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och Grecos rekommendationer till Sverige.

En redovisningsskyldighet på regional och lokal nivå

Partier på regional och lokal nivå samt sidoorganisationer

I dag gäller en skyldighet för partier som deltar i val till riksdagen eller Europaparlamentet att till Kammarkollegiet lämna intäktsredovisning för offentliggörande avseende sin verksamhet på central nivå. Vi föreslår att denna skyldighet ska gälla även för partier som deltar i val till landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige och avse även partiets verksamhet på regional och lokal nivå samt verksamhet som bedrivs genom sidoorganisationer.

Ledamöter och ersättare på regional och lokal nivå

I dag ska ett partis redovisning inkludera vissa intäkter för sådana ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen eller Europaparlamentet som har utsetts efter ett personval. Vi föreslår – i linje med vårt förslag att utvidga redovisningsskyldigheten till partier på regional och lokal nivå – att skyldigheten ska gälla även såvitt avser ledamöter och ersättare för ledamöter av landstingsfullmäktige eller

kommunfullmäktige. Vi föreslår också att begränsningen till dem som har utsetts efter ett personval tas bort, så att redovisningsskyldigheten kommer att gälla för samtliga ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Varje ideell förening, ledamot och ersättare ska redovisa för sig

Enligt den nuvarande ordningen ska ett parti lämna intäktsredovisning samlat för samtliga sina organisatoriska delar på central nivå samt för ledamöter och ersättare för ledamöter, på samma nivå. Partiets behöriga företrädare på central nivå ska skriva under intäktsredovisningen. Vi föreslår att intäktsredovisning för ett parti, inbegripet dess sidoorganisationer, som bedriver verksamhet genom flera olika ideella föreningar inte ska göras samlat för hela partiorganisationen. I stället ska varje förening lämna intäktsredovisning avseende sin verksamhet. Uppgifter om vissa intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform ska ingå i intäktsredovisningen för den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Varje ledamot och ersättare för ledamot ska också, enligt vårt förslag, lämna sin egen intäktsredovisning.

Undantag från redovisningsskyldighet vid små intäkter

I dag gäller att någon intäktsredovisning inte behöver ges in om partiets intäkter under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017). Vi föreslår att ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer ska vara skyldiga att ge in intäktsredovisning varje år oavsett storleken av intäkterna. Övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter behöver, enligt vårt förslag, inte ge in någon intäktsredovisning om intäkterna under ett räkenskapsår eller kalenderår understiger ett halvt prisbasbelopp.

Vid bedömningen av om intäkterna understiger detta belopp ska enligt vårt förslag, i likhet med vad som gäller i dag, offentligt parti-

eller organisationsstöd inte räknas med. Vi föreslår att också medlemsavgifter, om vissa förutsättningar är uppfyllda, och bidrag från andra delar av partiets organisation inte ska räknas med.

Enligt vårt förslag behöver vidare någon anmälan inte göras om intäkterna understiger nämnda värde. Vi föreslår alltså att det nuvarande kravet på anmälningsskyldighet vid små intäkter tas bort.

Särskilda insamlingsorganisationer

Vi bedömer att redovisningsskyldigheten för närvarande inte bör utvidgas till att omfatta s.k. särskilda insamlingsorganisationer, dvs. fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande.

Ett förbud mot anonyma bidrag

Ett förbud mot anonyma bidrag överstigande ett visst värde

Enligt gällande rätt är det tillåtet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag, dvs. bidrag där partiet eller valkandidaten inte känner till vem som är givare. Det är dock enligt lagen om statligt stöd till politiska partier en förutsättning för rätt till stöd enligt den lagen att partiet, en ledamot eller en ersättare för en ledamot inte har tagit emot anonyma bidrag.

Vi föreslår att det ska införas ett förbud för partier och deras sidoorganisationer att ta emot anonyma bidrag vars värde överstiger en tjugondels (0,05) prisbasbelopp (2 240 kr för år 2017). Detsamma ska gälla för valkandidater, ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Ett bidrag ska betraktas som anonymt om mottagaren i det enskilda fallet inte känner till eller kan ta reda på bidragsgivarens identitet.

Hanteringen av anonyma bidrag som lämnas trots förbudet

Om ett otillåtet anonymt bidrag har lämnats ska enligt vårt förslag ett belopp motsvarande värdet av bidraget, till den del det är otillåtet, senast tre månader efter redovisningsperiodens utgång, betalas till givaren eller, om så inte kan ske, till Kammarkollegiet. Om detta inte görs ska det otillåtna anonyma bidraget anses mottaget.

Vad en intäktsredovisning ska innehålla*Redovisningsskyldighetens omfattning ska huvudsakligen vara densamma för alla redovisningsskyldiga*

Omfattningen av redovisningsskyldigheten ska, enligt vårt förslag, i huvudsak vara densamma för alla redovisningsskyldiga. De nu gällande bestämmelserna om vad en intäktsredovisning ska innehålla ska med vissa justeringar gälla även fortsättningsvis och omfatta alla redovisningsskyldiga. Gränsvärdet för redovisning av en bidragsgivares identitet ska vara ett halvt (0,5) prisbasbelopp (22 400 kr för år 2017) för samtliga redovisningsskyldiga.

Avgränsningen till personvalskampanj tas bort

En intäktsredovisning för en ledamot eller en ersättare för ledamot ska enligt insynslagen endast avse intäkter till ledamotens eller ersättarens personvalskampanj. Vi föreslår att avgränsningen till intäkter till personvalskampanj tas bort och att en ledamots eller ersättares intäktsredovisning ska innehålla uppgifter om vissa intäkter som hon eller han har haft i egenskap av valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot.

Begränsningen till politisk verksamhet tas bort

Partierna och deras sidoorganisationer ska enligt vårt förslag redovisa hur de har finansierat all sin verksamhet och inte bara, som är fallet enligt den nuvarande lagen, den politiska verksamheten.

Offentligt stöd

En intäktsredovisning ska enligt vårt förslag innehålla uppgifter om, utöver offentligt stöd av det slag som anges i den nuvarande lagen, partistöd enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen (1991:900), stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer samt statligt och kommunalt stöd som utgått till ett partis ungdomsorganisation.

Vi föreslår också att landsting och kommuner ska åläggas att göra uppgifter om vilka partier och organisationer (ideella föreningar) som de enligt 2 kap. 9 och 10 §§ kommunallagen har betalat ut partistöd till, och med vilka belopp, tillgängliga för allmänheten på sina webbplatser.

Intäkter från lotterier, insamlingar och övriga intäkter

Enligt insynslagen ska intäkter från försäljningar, lotterier, insamlingar och liknande verksamheter redovisas.

Vi föreslår att för intäkter från lotterier som kräver tillstånd av Lotteriinspektionen ska särskilt anges antal lotter och pris per lott i intäktsredovisningen.

Vidare föreslår vi att posten *intäkter från insamlingar* ska avgränsas till *intäkter från insamlingar av kontanter* och att varje insamling av kontanter ska redovisas för sig med angivande av storleken av det insamlade beloppet samt tid och plats för insamlingen. Intäkter från insamlingar i övrigt ska redovisas som bidrag från enskilda.

Vi föreslår också att posten *intäkter från liknande verksamheter* ska utgå. En intäktsredovisning ska enligt vårt förslag i stället innehålla uppgifter om storleken av *övriga intäkter* och det ska av redovisningen framgå vad dessa intäkter huvudsakligen avser.

En förenklad hantering av små bidrag

Vi föreslår en förenklad hantering i fråga om bidrag från enskilda vars värde i ett enskilt fall understiger en tvåhundredels (0,005) prisbasbelopp (224 kr för år 2017). Summan av sådana bidrag ska redovisas för sig i en intäktsredovisning och det behöver inte anges om de är anonyma eller inte. De behöver inte heller räknas med vid

bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsvärdet för redovisning av bidragsgivarens identitet.

Uppgift om bidragsgivarens identitet

Av insynslagstiftningen ska det enligt vårt förslag framgå att med uppgift om bidragsgivarens identitet avses namn och antingen adress eller personnummer eller organisationsnummer.

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn och sanktioner

Ingivande och offentliggörande av intäktsredovisningar samt tillsyn

Enligt den nuvarande insynslagen ska en intäktsredovisning ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser. Kammarkollegiet ansvarar också för offentliggörande av redovisningarna och utövar tillsyn över insynslagstiftningen. Vi föreslår att denna ordning fortsatt ska gälla i fråga om samtliga intäktsredovisningar.

Uppgifter som ska offentliggöras

Enligt den nuvarande lagstiftningen ska Kammarkollegiet göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten på sin webbplats, dock inte uppgifter om en bidragsgivares identitet om givaren är en fysisk person. Detta ska, enligt vårt förslag, i fortsättningen gälla för samtliga intäktsredovisningar. Vi föreslår att myndigheten därutöver på sin webbplats ska publicera uppgifter om gjorda inbetalningar avseende otillåtna anonyma bidrag.

Förseningsavgift

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet enligt insynslagen utreda om en intäktsredovisning rätteligen borde ha getts in i stället

för en anmälan. Enligt vårt förslag ska, som nämnts, någon anmälningsskyldighet inte längre finnas. Vi föreslår därför att Kammarkollegiet under samma förutsättningar i stället ska utreda om någon som enligt lagen var skyldig att ge in en intäktsredovisning inte har gjort det i rätt tid.

Om en sådan utredning visar att skyldighet att lämna intäktsredovisning förelåg ska en förseningsavgift tas ut. Förseningsavgiften ska vara 10 000 kr för ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. För övriga ideella föreningar ska förseningsavgiften vara 2 500 kr. För ledamöter och ersättare för ledamöter ska den vara 500 kr.

Särskilda avgifter

Enligt insynslagen ska Kammarkollegiet granska innehållet i en intäktsredovisning om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att intäktsredovisningen är felaktig. Om en sådan utredning visar att partiet har utlämnat intäkter eller redovisat intäkter med för lågt belopp, eller inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten enligt lagen på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut. Vi föreslår att dessa bestämmelser ska tillämpas även på de, enligt vårt förslag, redovisningsskyldiga på regional och lokal nivå och inom sidoorganisationerna. Vi föreslår dock vissa ändringar och tillägg.

Även brister i fråga om vissa, enligt vårt förslag, tillkommande uppgifter ska kunna leda till ett beslut om särskild avgift. Den särskilda avgiften ska, i fall då den redovisningsskyldige inte har fullgjort uppgiftsskyldigheten på ett korrekt sätt, tas ut med ett belopp om 20 000 kr av ideella föreningar på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. Av övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare för ledamöter ska den särskilda avgiften i sådana fall tas ut med ett belopp om 5 000 kr.

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att en förening eller en person har

tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot att ta emot sådana bidrag, ska Kammarkollegiet utreda om så har skett. Om utredningen visar att föreningen eller personen har tagit emot ett otillåtet anonymt bidrag, ska en särskild avgift tas ut av mottagaren. Den särskilda avgiften ska bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som bidragets värde, till den del det överstiger gränsen för vad som är tillåtet.

Jämkning av förseningsavgift eller särskild avgift

Enligt insynslagen får Kammarkollegiet besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns synnerliga skäl för det. Vi föreslår att detta fortsatt ska gälla i fråga om ideella föreningar på central nivå inom partier som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får statligt partistöd och ideella föreningar på central nivå inom sådana partiers sidoorganisationer. I fråga om övriga ideella föreningar samt ledamöter och ersättare föreslår vi att Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en förseningsavgift eller särskild avgift om det finns särskilda skäl.

Anonyma bidrag och rätten till statligt partistöd

Det ska inte längre vara en förutsättning för rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier att partiet, en ledamot eller en ersättare för en ledamot inte har tagit emot anonyma bidrag.

Ökat inflytande för medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden

Enligt vår bedömning bör det för närvarande inte införas några särskilda regler om insyn och krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Vi lägger därför inte fram något sådant förslag.

Information till deltagare i lotterier

Eftersom lotterilagstiftningen för närvarande är föremål för översyn, finns det enligt vår bedömning inte anledning att inom ramen för vårt uppdrag utreda vidare om det bör införas en skyldighet för partier, som bedriver lotteriverksamhet där intäkterna tillfaller partiet, att informera deltagarna i lotteriet om att intäkterna används på detta sätt.

Vi anser vidare att det inte finns tillräckliga skäl för att införa särskilda regler för att förhindra att lotteriverksamhet används för att kringgå bestämmelser om redovisning av anonyma bidrag eller förbudet för partier och valkandidater att ta emot sådana bidrag.

Vi lägger därför inte fram några förslag till ändringar i lotterilagstiftningen.

Förslagens förhållande till regeringsformen, Europakonventionen och Grecos rekommendationer

Vi anser att förslagen är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om föreningsfrihet, förbud mot tvång att uppge politisk åskådning och förbud mot åsiktsregistrering.

Vi bedömer att ett genomförande av förslagen medför att den svenska lagstiftningen i högre grad än tidigare kommer att uppfylla Grecos rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering.

Konsekvenser av kommitténs förslag

Våra förslag medför en viss ökad administrativ börda och ökade kostnader för Kammarkollegiet. Vi anser att dessa ska finansieras med allmänna medel och redovisar en bedömning av hur det kan göras.

För andra förvaltningsmyndigheter och för de allmänna förvaltningsdomstolarna anser vi att våra förslag medför endast marginella kostnadsökningar. Merkostnaderna kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Även för landstingen och kommunerna

medför våra förslag endast mindre kostnadsökningar, som ryms inom befintliga anslag.

För partier, ledamöter och ersättare för ledamöter på regional och lokal nivå samt för sidoorganisationer innebär förslagen en viss ökad administrativ börda.

Ikraftträdande

Av lagtekniska skäl föreslår vi att insynslagen upphävs och ersätts av en ny lag, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Ändringarna i lagen om statligt stöd till politiska partier föreslås träda i kraft samtidigt.